

Ein Kontinent lernt Demokratie

Konflikte, Korruption, Kriminalität – geradezu klischeehaft verbinden sich diese negativen Attribute mit Afrika. Tatsache ist: Der Kontinent kommt nicht zur Ruhe. Das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht fungiert seit Jahren in dem Friedens- und Verfassungsprozess des Sudan als Berater und Vermittler. Außerdem ist es in den somalischen Verfassungsprozess involviert. Was aber kann eine der Grundlagenforschung verpflichtete Einrichtung zur Befriedung solcher Länder beitragen? Ein Werkstattbericht.

TEXT JOHANNA MANTEL UND RÜDIGER WOLFRUM

Democracy? Dem all crazy!“ So schimpfte der berühmte, inzwischen verstorbene nigerianische Musiker Fela Kuti, als BBC-Journalisten ihn aus Anlass einer Demonstration in seinem Heimatland fragten, was er von Wahlen in Afrika halte. Auch beim deutschen Betrachter löst die Wortkombination „Demokratie“ und „Afrika“ meist hoffnungsloses Kopfschütteln oder zynische Bemerkungen aus.

Afrika verliert an allen entwicklungspolitischen Fronten

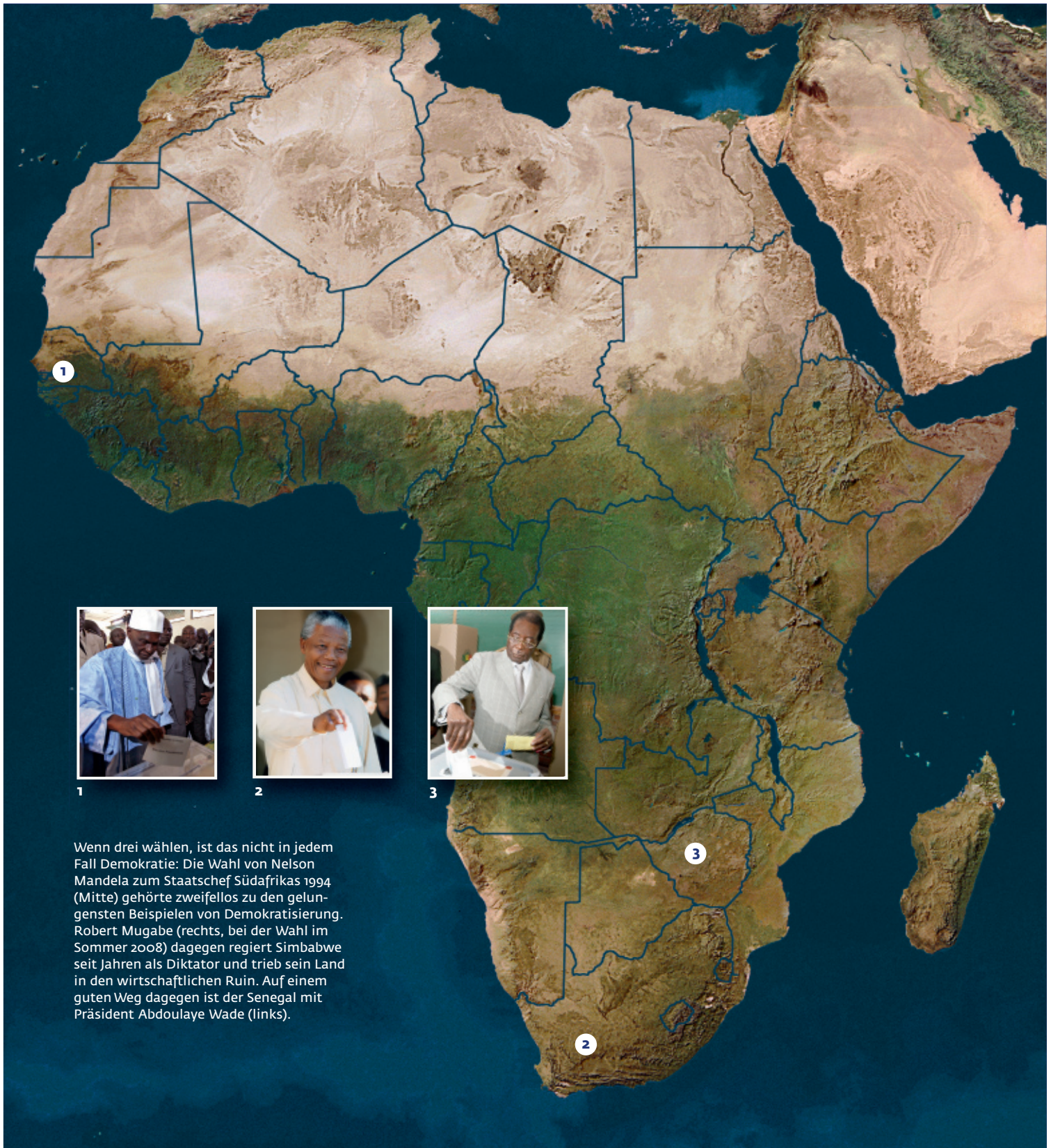
In der Öffentlichkeit hält sich hartnäckig das Klischee Afrikas als Krisenkontinent. Ob Kriege, Dürren oder Staatsstriche: Überwiegend erreichen Katastrophenmeldungen aus dem „Herzen der Finsternis“ die Bundesbürger.

Afrika verliert an allen entwicklungspolitischen Fronten – und sammelt förmlich negative Auszeichnungen: niedrigster Lebensstandard, geringste Lebenserwartung und höchste Kriminalitätsraten, zudem Korruption, Hunger und ökonomischer Still-

stand, Aids und Bürgerkrieg. Ganz zu schweigen von der Demokratie. Der jährliche Report *Freedom in the World* der amerikanischen Organisation Freedom House, der die Lage der politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten in 193 Ländern analysiert, weist zwar global eine positive Tendenz auf. Laut dem Regionalbericht *Freedom in Sub-Saharan Africa 2009* bewegt sich der Kontinent jedoch in die andere Richtung.

Während weltweit 46 Prozent der Staaten als frei (*free*), 32 Prozent als teilweise frei (*partly free*) und 22 Prozent als nicht frei (*not free*) eingestuft werden, sind es im subsaharischen Afrika nur 21 Prozent, die als frei bezeichnet werden, 48 Prozent als teilweise frei und 31 Prozent als nicht frei. Nur 18 der 53 kontinentalafrikanischen Länder haben demokratisch gewählte Regierungen (*electoral democracies*). Von weltweit 17 Ländern, die als am repressivsten eingestuft wurden (*worst of the worst*), befinden sich acht auf dem afrikanischen Kontinent.

Doch welchen Aussagewert haben diese Statistiken und wie misst man eigentlich Demokratie? Staatliche und nichtstaatliche Akteure in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bemühen sich darum, differenzierte Bewertungskriterien auszuarbeiten. Diese sind jedoch nicht unumstritten. So etwa wird kritisiert, dass die Geberländer nur westliche Errungen-



1



2



3

Wenn drei wählen, ist das nicht in jedem Fall Demokratie: Die Wahl von Nelson Mandela zum Staatschef Südafrikas 1994 (Mitte) gehörte zweifellos zu den gelungensten Beispielen von Demokratisierung. Robert Mugabe (rechts, bei der Wahl im Sommer 2008) dagegen regiert Simbabwe seit Jahren als Diktator und trieb sein Land in den wirtschaftlichen Ruin. Auf einem guten Weg dagegen ist der Senegal mit Präsident Abdoulaye Wade (links).

schaften würdigen, nicht aber „unmessbare“ Werte afrikanischer Gesellschaften. Daher erscheint es wichtig, angemessene Indikatoren zu finden, die auch andere gesellschaftliche Fortschritte einbeziehen.

Eindeutiger sind dagegen die Kriterien der Rechtsstaatlichkeit. Das Heidelberger Max-Planck-Institut legt seinen Projekten konkrete Maßstäbe wie die Ge-

Es gibt auch eindeutige Ereignisse, die sich als Gradmesser für die Demokratisierung eignen

währleistung des Zugangs zu Gerichten, die Wahrung der Menschenrechte bei Handlungen der Verwaltung oder die Durchsetzung von gerichtlichen Entscheidungen zugrunde; dabei berücksichtigt es allerdings auch traditionelle Mechanismen der außergerichtlichen Streitbeilegung.

Freilich gibt es auch eindeutige Ereignisse, die sich als Gradmesser für die Demokratisierung eignen – etwa die ersten demokratischen Wahlen in der Geschichte Südafrikas am 27. April 1994. Die Überwindung des Apartheidregimes, die Einführung von Wahlen und der Aufbau funktionierender rechtsstaatlicher Institutionen machen das Land an der Südspitze des Kontinents zum prominentesten Beispiel für eine gelungene Demokratisierung.

Neben Südafrika werden andere demokratische Erfolgsgeschichten oft vergessen. Sambia ist seit den ersten Wahlen des Landes 1991 eine Mehrparteiendemokratie. Obwohl die Oppositionsparteien während der Wahlen 1996 noch eklatanten Drohungen ausgesetzt waren und die Wahlen 2001 unter großen administrativen Problemen litten, waren die letzten Wahlen 2006 nicht zu beanstanden.

Im benachbarten Malawi konnte der im Jahr 2004 gewählte Präsident die Bemühungen seines Vorgängers, seine Amtszeit zu verlängern, vereiteln und sich bei den Wahlen 2009 nochmals durchsetzen. Auch diese Länder stellen aus demokratischer Perspektive positive Beispiele dar. Mitte der 1990er-Jahre schien es sowieso, als habe die Demokratie in

Afrika Fuß gefasst. Neben Südafrika wurden die Gewaltherrschaften in Benin, Äthiopien, Liberia und Mali beendet und viele andere waren in ihrer Vorherrschaft bedroht.

Oppositionsaktivisten im frankophonen Afrika organisierten nationale Konferenzen, um ihre Oberhäupter und Politiker wegen Korruption und Gewaltanwendung zur Rechenschaft zu ziehen. Aktivisten in Ghana und Nigeria verdichteten ihre Demokratisierungskampagnen. Einparteiensysteme wie in der Elfenbeinküste, in Kenia und Sambia zerbrachen.

Heute sind die Aussichten gleichwohl wieder trüber: Die Elfenbeinküste zerfiel im Bürgerkrieg in zwei Teile und besteht seit dem Jahr 2007 aus einem prekären Machtteilungskompromiss. Wahlen sollen, nachdem das Mandat des Präsidenten bereits 2005 abgelaufen und durch die Vereinten Nationen mehrmals verlängert worden war, nun im März 2010 stattfinden. Doch auch dieser Termin wird nicht zu halten sein, und aktuell kommt es in dem Land immer wieder zu blutigen Unruhen.

Vorwürfe der Wahlfälschung lösten in Kenia im Dezember 2007 massive Ausschreitungen aus, die ethnische Konflikte aufflammen ließen. Nur nach langwierigen Verhandlungen und unter der Vermittlung des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan kam es zu einer Koalitionsregierung, die jedoch seitdem unter gegenseitigen Korruptionsvorwürfen immer wieder zu zerbrechen droht.

Was sind also die demokratischen Perspektiven Afrikas? Ist Demokratie in Afrika gescheitert? Oder befindet sie sich vielmehr langsam auf dem Vormarsch? Die Frage lässt sich nicht leicht beantworten. Natürlich gibt es unbestreitbare Erfolge wie in Ghana, Mali oder Senegal, wo zugkräftige Oppositionsparteien und -koalitionen Mehrparteienvahlen zu ihren Gunsten entscheiden konnten. Doch es existieren auch weiterhin genügend Beispiele von misslungenen Demokratisierungsbemühungen: der blutige Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo, das Scheitern des Staatsaufbaus in Somalia, die tyrannische Herrschaft Mugabes in Simbabwe oder der Konflikt in Darfur, der immer wieder auch die Nachbarstaaten einzubeziehen droht.

Es geht vornehmlich darum, zu differenzieren und das ganze Spektrum möglicher Entwicklungen zu erfassen – von der langjährigen Mehrparteiende-



mokratie Senegals über die Schaffung funktionierender rechtsstaatlicher Institutionen in Mali und Benin und Fassadendemokratien in Äthiopien und Guinea bis zu den von Krieg bedrohten Staaten wie Elfenbeinküste und DR Kongo. Eine gründliche Analyse der sehr unterschiedlichen Prozesse in den Ländern ist vonnöten. Vor diesem Hintergrund ist die Reformdiskussion über die Bildung von Schwerpunktländern in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu begrüßen.

Gleich wie man diese Einschätzung schließlich vornimmt, das negative Klischee von Afrika als „Krisen- und Katastrophenkontinent“ ist schädlich. Ein solches Bild wirft die 53 afrikanischen Staaten ungeachtet ihrer unterschiedlichen kulturellen Traditionen und politischen Entwicklungen in einen Topf und unterschlägt die Tatsache, dass in den verschiedenen Ländern die unterschiedlichsten Grundvoraussetzungen vorliegen. Das hat zur Folge, dass sich ein Verdruss gegenüber dem Kontinent etabliert und selbst viele Afrikaexperten jegliche Verbesserung für unmöglich halten.

Auch bei den politischen Entscheidungsträgern setzt sich dieses Bild fest. Mit Afrikapolitik gewinnt man kaum Wähler. Und auch auf dem internationalen Parkett scheint starkes Engagement in Afrika keinen machtpolitischen Vorteil zu bieten. Außenpolitisch hat der Kontinent keine Priorität. Länder und Regionen wie Irak, Afghanistan, Israel/Palästina und der Balkan sind im Vergleich stets dringlicher.

Viele der grundlegenden Probleme der afrikanischen Länder stammen von der Aufteilung entlang der ehemaligen kolonialen Verwaltungsstrukturen. Zwar akzeptieren die Mitglieder der Afrikanischen Union das *uti possidetis*-Prinzip (also die Beibehaltung stabiler Grenzen nach kriegerischen Auseinandersetzungen) und verhindern damit viele zwischenstaatliche Streitigkeiten; doch die fehlende Berücksichtigung der ethnischen Verteilung bei diesen Grenzen führte zu vielen gewalttätigen und blutigen Bürgerkriegen.

Auch der Kalte Krieg hat seine Spuren in Afrika hinterlassen. Diktaturen wurden maßgeblich durch den Ost-West-Konflikt verursacht und die Entstehung eines gesunden politischen und wirtschaftlichen Nationalismus verhindert. Die meisten afrikanischen Staaten kämpfen mit der schweren

Hinterlassenschaft klientelistischer Strukturen. Im Allgemeinen bestehen grundlegende Probleme der politischen Systeme, die zu einer mangelnden Rechtsstaatlichkeit führen. Die staatlichen Institutionen sind von einer Dominanz der Exekutive gekennzeichnet. Politische Macht wird vielerorts als persönlicher Besitz angesehen, der in Dauer und Ausmaß nicht begrenzt ist.

Rechtsstaatliche Institutionen, vor allem Parlamente, bleiben weitgehend machtlos und scheitern in ihren politischen Kontrollfunktionen oft einfach nur an unzureichender materieller und personeller

Politische Macht wird vielerorts als persönlicher Besitz angesehen

Ausstattung. Teilweise wird die fehlende Kontrolle über die Exekutive durch die umfangreiche Kompetenz der Verfassungsgerichtsbarkeit wettgemacht. Doch dies führt zum Problem der demokratischen Legitimation.

Eine maßgebliche Steigerung der demokratischen Kontrollrechte ist notwendig. Dabei ist die Stärkung der Parlamente gefragt. Das Max-Planck-Institut unterstützt etwa in Somalia die Schaffung eines parlamentarischen Systems. Im Sudan führt es vor den anstehenden Wahlen derzeit Wahlrechtstrainings durch und ist sowohl im Norden als auch im Süden des Landes in der Gesetzgebungsberatung aktiv.

Dabei kann das Team des Instituts auf bestehende Strukturen aufbauen. Die Traditionen und Brauchtümlichen Strukturen sollte man nicht außer Acht lassen. Im vorkolonialen Afrika gab es zwar keine Verfassungen, doch es existierten Gesellschaftsstrukturen, die ihre Regime dem Volk rechenschaftspflichtig machten. So waren die Könige im Oyo-Imperium, das sich über das heutige Benin, Nigeria und Togo erstreckte, verpflichtet, abzutreten oder Selbstmord zu begehen, wenn der Ältestenrat so befand. Auch Ashanti-Herrscher, auf dem Gebiet des heutigen Ghana, konnten von ihren Untergebenen abgesetzt werden. >



Noch heute gibt es in vielen Ländern Afrikas funktionierende gewohnheitsrechtliche Strukturen. In Südafrika sind die traditionellen Oberhäupter beispielsweise verfassungsrechtlich anerkannt und in das staatliche Rechtssystem integriert. So ist die Entscheidung eines Chiefs rechtlich verbindlich und kann vor staatlichen Gerichten angefochten werden. Daher be-

Für Somalias Gesellschaft ist eine auf lokale Strukturen aufgebaute Verwaltung sinnvoll

schäftigt sich das Institut intensiv mit der Erforschung und Analyse solch brauchtumsrechtlicher Strukturen und nutzt die Ergebnisse dieser Forschung für die Implementierung der Projekte. Für Somalias segmentierte Gesellschaft etwa ist eine stark auf lokale Strukturen aufgebaute Verwaltung sinnvoll. Im Sudan geht es darum, die bereits vorhandenen traditionellen Gefüge in das staatliche Rechtssystem des Landes zu integrieren.

Das Afrika-Engagement des Heidelberger Max-Planck-Instituts begann mit seiner Arbeit im Sudan. Das Institut war maßgeblich an dem Friedens- und Verfassungsprozess beteiligt, der im Jahr 2005 zur Beendigung des am längsten andauernden Konflikts auf dem afrikanischen Kontinent führte. Seit fast einem Jahrzehnt fördert es nun intensiv die Reformprozesse in diesem größten afrikanischen Staat.

Durch Beratung und Ausbildungsprojekte, in denen es den sudanesischen Partnerinstitutionen das Know-how des Instituts zur Verfügung stellt, unterstützt unser Sudan-Team staatliche und zivilgesellschaftliche Institutionen bei der Verfassungsimplementierung und beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen. Das Institut bringt dabei seine auf langjähriger Erfahrung beruhende Kompetenz ein, um die Verfassungsinhalte in ein kohärentes Verfassungsleben zu überführen. In diesem Rahmen unternehmen die Wissenschaftler die Fortbildung von Richtern und Mitarbeitern der nationalen und südsudanesischen Justizministerien sowie von Rechtsanwälten.

Seit 2008 ist das Team außerdem an Friedensbemühungen für die Darfur-Region beteiligt. In Zusammenarbeit mit lokalen Partnern unterstützt es den internen Dialog der Zivilgesellschaft Darfurs. Der Heidelberger Darfur-Dialog bezieht alle im Darfur vertretenen ethnischen, gesellschaftlichen und politischen Gruppen ein und stärkt so die Legitimationsbasis der in seinem Rahmen erarbeiteten Ergebnisse für eine friedliche und nachhaltige Konfliktlösung; damit leistet er einen wesentlichen Beitrag, der Zivilgesellschaft eine Stimme in den offiziellen Friedensverhandlungen zu geben.

In der Region durch sein Sudan-Engagement bekannt geworden, wurde das Institut gebeten, auch den Verfassungsprozess in Somalia zu begleiten. Nach dem Inkrafttreten der somalischen Übergangsverfassung Anfang 2004 konkretisierte sich die Unterstützung auf die juristische Beratung der in dieser Übergangsverfassung vorgesehenen und 2007 von der Übergangsregierung ernannten Verfassungskommission. Dabei integriert das Institut die spezifischen sozialen, kulturellen, politischen und religiösen Bedürfnisse und Interessen der somalischen Akteure in den Verfassungsrechtsdiskurs.

Da Mitbestimmung und Inklusivität Grundvoraussetzungen eines jeden erfolgreichen Verfassungsprozesses sind, ist es essenziell, dass das somalische Volk seine zukünftige Verfassung selbst entwirft. Deshalb wirkt das Afrika-Team des Instituts an dem Prozess aktiv unterstützend – nicht aber politisch gestaltend – mit. Gleichwohl werden menschenrechtliche und demokratische Legitimationsstandards des Verfassungsprozesses vermittelt, um dessen Nachhaltigkeit und Frieden schaffende Wirkung zu erhöhen.

Insbesondere in sogenannten *post-conflict*-Ländern ist die Lösung von Fragen wie Gerechtigkeit, Wiedereingliederung von Flüchtlingen oder Landkonflikten von höchster Dringlichkeit. In Ländern, die bereits über gefestigte staatliche Strukturen verfügen, bedarf es ferner der Einführung gerichtlicher Verfahren, in denen die Bürger ihre Rechtspositionen auch gegen den Staat durchsetzen können. Missstände wie fehlende Vollstreckungsmechanismen, Selbstjustiz und Misshandlung angeblicher Straftäter, unfaire Verfahren, Korruption der Justiz und anderer staatlicher Organe sind weit verbreitet. Zur Lösung dieser schwerwiegenden Probleme muss auf verschiedenen Ebenen angesetzt werden.

Zum einen muss eine Stärkung der staatlichen Strukturen erfolgen – und unbedingt mit einer intensiven Förderung der Rechtsstaatlichkeit einhergehen. Der deutschen und europäischen Entwicklungspolitik fehlen diesbezüglich oft konkrete Zielvorgaben. Fragen der guten Regierungsführung (*good governance*) werden gegenüber der Stärkung demokratischer Institutionen und Akteure bevorzugt. Dabei sind Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit Voraussetzungen, um die Achtung der Menschenrechte und Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung erst zu ermöglichen. Auch eine Evaluierung der EU-Demokratieförderung für den Zeitraum von 1995 bis 1999 fordert stärkeren Mitteleinsatz für den Aufbau von Institutionen und Korruptionsbekämpfung anstatt für Wahlbeobachtung.

„Künftig sollen von Deutschland geförderte Entwicklungsprojekte stärker der Durchsetzung der Menschenrechte dienen“, lautet die neue Leitlinie der deutschen Entwicklungspolitik. Dabei fehlt es jedoch in der Realität allzu oft an Kohärenz zwischen dem Mandat und der Umsetzung. So sollten zwar Menschenrechte das normative Fundament deutscher Entwicklungszusammenarbeit bilden, doch von Investitionsinteressen geleitete Aktivitäten, etwa des Bundeswirtschaftsministeriums, widersprechen dem.

Allzu oft hat sich in der Praxis auch die Entscheidung über die Vergabe weiterer Entwicklungshilfemittel von der Frage der Einhaltung der mit den Partnerländern vereinbarten Prinzipien entkoppelt. Hier ist nachhaltiges Handeln angesagt: Die Achtung der Menschenrechte und der Erfolg von Entwicklungs-

Das Engagement braucht vor allem langen Atem

zusammenarbeit hängen eng zusammen. Das Engagement in Afrika braucht Durchsetzungskraft und vor allem langen Atem. In den meisten Ländern Afrikas fehlt es dabei kaum an Initiative und Innovationskraft. Was fehlt, sind die notwendigen rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, damit sich diese individuelle Innovationskraft entfalten kann.

DIE AUTOREN



Johanna Mantel, Jahrgang 1980, arbeitet seit 2008 am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Ursprünglich beriet sie im Rahmen des Somalia-Projekts die somalische Verfassungskommission. Außerdem war sie unter anderem am Darfur-Dialog beteiligt. Inzwischen ist sie für das „Irak Rule of Law“-Projekt tätig.

Neben ihrer Projektarbeit promoviert sie zum Thema „Vorbehalte Islamischer Staaten zu internationalen Menschenrechtsverträgen“ bei Rüdiger Wolfrum.



Rüdiger Wolfrum, geboren 1941, ist Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und wirkte von 2002 bis 2006 als Vizepräsident der Max-Planck-Gesellschaft. Wolfrum war unter anderem zehn Jahre lang Mitglied des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Präsident des

Internationalen Seegerichtshofes sowie Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht.

Das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht wirkt hierbei mit. Die mehrjährige Praxis belegt, dass dieser Beitrag – dank der Neutralität und anerkannten Objektivität – gefragt ist. Und auf der anderen Seite erweist sich dieses Engagement für fremde Staaten mit eigenständigen Rechtskulturen als Bereicherung für die wissenschaftliche Arbeit des Instituts.

Der anfangs erwähnte Fela Kuti übrigens war trotz seiner Aussage nicht politikverdrossen. Im Gegenteil, er war ein überzeugter Menschenrechtsaktivist, dessen Liedtexte häufig direkte Angriffe gegen afrikanische Diktaturen und insbesondere die Militärmacht-haber in Nigeria in den 1970er- und 1980er-Jahren beinhalteten. Seine Meinung bezüglich Demokratie hielt ihn auch nicht davon ab, 1979 bei den nach über einem Jahrzehnt ersten nigerianischen Wahlen als Präsident zu kandidieren. ◀