



Open Access Repository

[www.ssoar.info](http://www.ssoar.info)

## Verfassungsgerichte in Westafrika: unabhängige Krisenmanager?

Heyl, Charlotte; Stroh, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heyl, C., & Stroh, A. (2014). *Verfassungsgerichte in Westafrika: unabhängige Krisenmanager?* (GIGA Focus Afrika, 1). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-369467>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Verfassungsgerichte in Westafrika: unabhängige Krisenmanager?***

Charlotte Heyl und Alexander Stroh

Am 15. November 2013 verkündete der Oberste Gerichtshof Guineas das endgültige Ergebnis der Parlamentswahlen vom 28. September. Der Gerichtshof war während der Transitionsphase mit der Kontrolle der Wahlen betraut. Er wurde heftig kritisiert und seine Unabhängigkeit wurde angezweifelt. Das Parlament hat nun den Auftrag, die Transitionsphase abzuschließen und ein unabhängiges Verfassungsgericht einzurichten, das Verlauf und Ergebnisse künftiger Wahlen prüfen wird.

### **Analyse**

Alle ehemaligen Kolonien Frankreichs in Westafrika haben seit den Jahren der politischen Wende 1989/90 eigenständige Verfassungsgerichte eingerichtet. Ihre formale Organisation und Aufgabenstellung ist in hohem Maß vom politischen Kräfteverhältnis zum Zeitpunkt ihrer Einrichtung abhängig.

- Verfassungsgerichte sind auch politische Akteure. Sie können eine wichtige Rolle beim Zusammenwirken der Staatsgewalten spielen und damit zur Stabilität des politischen Systems beitragen.
- Der internationale Kontext hat in Westafrika zur Einrichtung eigenständiger Verfassungsgerichte nach französischem Vorbild geführt. Ob die neuen Verfassungsgerichte unabhängiger von der jeweiligen Regierung sind als das (damalige) französische Modell, ist von innenpolitischen Faktoren abhängig.
- Die faktische Rolle von Verfassungsgerichten in einem demokratischen Kontext wird durch die formale Stärke oder Schwäche der Institution beeinflusst, aber auch von historischen Erfahrungen.
- Die Politik bei der Ernennung der Richter ist zentral für die Stärkung der Rolle von Verfassungsgerichten beim Management politischer Krisen.
- Abgesehen von den formalen Regelungen können Verfassungsgerichte nur unter der Bedingung eines dauerhaft lebendigen politischen Wettbewerbs unabhängig bleiben.

*Schlagwörter: Westafrika, Benin, Senegal, Togo, Verfassungsgericht, Justizreform, Demokratie*

## Verfassungsgerichte als politische Akteure

Spätestens seit der Demokratisierungswelle zu Beginn der 1990er Jahre ist der Schutz von Verfassungen durch richterliche Aufsicht weltweit *en vogue*. Vielfach wurden deshalb eigenständige Verfassungsgerichte geschaffen, die Gesetze überprüfen, politische Kompetenzstreitigkeiten letztverbindlich regeln und Grundrechtsverletzungen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern feststellen. Durch ihren Interpretationsspielraum sind die Verfassungsrichter dabei zu Akteuren geworden, die politische Entscheidungen kontrollieren und korrigieren sowie zur Lösung politischer Krisen beitragen können. Auch in Afrika ist dieser globale Trend erkennbar. Allein im frankophonen Westafrika haben seit 1990 acht von neun Staaten separate Verfassungsgerichte geschaffen (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Mauretanien, Niger, Senegal und Togo); in Guinea ist ein Gericht laut Verfassung von 2010 vorgesehen, aber noch nicht eingerichtet. Unterschiedliche politische Machtverhältnisse haben allerdings dazu geführt, dass die formale Stärke der Verfassungsgerichte im Ländervergleich deutlich variiert.

### Was kennzeichnet ein formal starkes Verfassungsgericht?

Unabhängigkeit macht ein Verfassungsgericht stark. Die formale Konstruktion der Gerichte – also die gesetzlich vorgegebene Struktur und Organisation – bestimmt den legalen Handlungsspielraum der Richter als unabhängige und dadurch starke Kontrolleure der Einhaltung verfassungsmäßiger Rechte und Pflichten. Ob dieser Handlungsspielraum auch genutzt wird, hängt freilich von anderen Faktoren ab. Es gibt keine einheitlichen Standards zur Messung des Grades formaler Unabhängigkeit, aber eine gewisse Einigkeit darüber, dass die folgenden fünf Dimensionen zur formalen Stärke eines Verfassungsgerichts beitragen:

1. Dimension „Z“ – Zugang zum Gericht: Der Zugang für potenzielle Kläger muss gewährleistet sein. Auch ein Gericht mit formal großen Handlungsspielräumen ist nicht handlungsfähig, wenn das Recht, eine Klage oder einen Antrag auf Prüfung einzureichen, auf wenige Akteursgruppen begrenzt ist, wie zum Beispiel die Regierung und/oder größere Gruppen Abgeordneter.

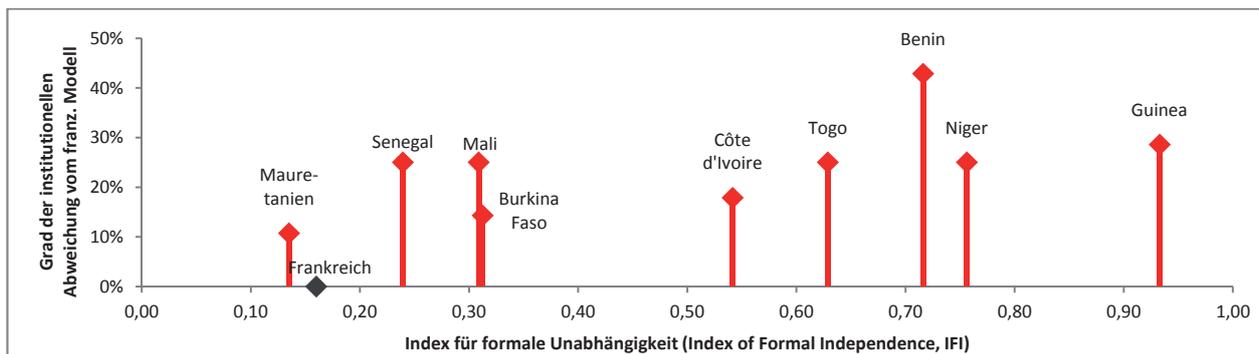
2. Dimension „K“ – Kompetenzen: Das Gericht braucht weitreichende Kompetenzen, um politische Akteure effektiv kontrollieren und die Verfassung „hüten“ zu können. Dabei spielt neben dem juristischen Handlungsspielraum auch die Öffentlichkeitswirksamkeit der Entscheidungsinhalte eine Rolle, denn Zuspruch aus der Bevölkerung stärkt das Gericht.
3. Dimension „B“ – Berufung der Richter: Auch auf der Personalebene kann die Unabhängigkeit von Gerichten eingeschränkt werden, wenn schon bei der Berufung der Richter missliebige Kandidaten ausgegrenzt werden und stattdessen auf loyale Personen zurückgegriffen wird. Gelingt es der politischen Mehrheit, die Ernennung der Richter zu monopolisieren und Personen aus dem eigenen politischen Lager durchzusetzen, droht weniger Ungemach von der Verfassungsjustiz.
4. Dimension „S“ – Sanktionierung der Richter: Ermöglichen die formalen Regeln den politischen Akteuren zudem noch, die Richter für ihr Verhalten nach der Ernennung durch Amtsenthebung, Versorgungsentzug oder ein absehbares Karriereende abzustrafen, sinkt die Wahrscheinlichkeit unabhängiger Entscheidungen weiter.
5. Dimension „R“ – Reichweite der Entscheidung: Ein Richterspruch, der keine allgemeine Bindungswirkung entfaltet, ist von geringerer politischer Bedeutung als einer, der letztverbindlich für alle staatlichen und nichtstaatlichen Akteure gilt.

### Die Modellfunktion des französischen Verfassungsrats

Auf den ersten Blick scheint die formale Konstruktion von Verfassungsgerichten im frankophonen Afrika weniger von entsprechenden Prinzipien, sondern mehr vom Vorbild des Pariser Verfassungsrats (Conseil Constitutionnel) geprägt zu sein. Bei der Aneignung des französischen Modells wurde allerdings nicht einfach eine französische Institution kopiert, sondern eine bewusste Entscheidung getroffen, auf den globalen Diffusionsdruck – also den allgemeinen Trend zu einem stärkeren richterlichen Schutz der Verfassung – mit leicht zugänglichen oder auch innovativeren Mitteln zu reagieren.

Den Entscheidungsträgern war in der Regel bewusst, dass Verfassungsgerichte zumindest das Po-

**Abbildung 1: Westafrikanische Verfassungsgerichte – institutionelle Ähnlichkeit mit dem französischen Verfassungsrat und Grad der formalen Unabhängigkeit**



Quelle: Darstellung der Autoren basierend auf Stroh und Heyl 2013: 16.

Zum Index für formale Unabhängigkeit (IFI) siehe Fußnote 2.

tenzial haben, zu wichtigen politischen Akteuren zu werden. Daher verwundert es zunächst, wenn Politiker ihre eigene Macht durch die Konstruktion eines starken Verfassungsgerichts mit unabhängigen Richtern begrenzen. Strategische Überlegungen können sie jedoch dazu bewegen, ein möglichst unabhängiges Gericht zu schaffen. Insbesondere ein hohes Maß an politischem Wettbewerb steigert das Interesse aller Parteien an einer starken Absicherung ihrer verfassungsmäßigen Rechte (Ramseyer 1994; Ginsburg 2003). Mit anderen Worten: Müssen alle politischen Konkurrenten damit rechnen, sich demnächst in der Opposition wiederzufinden, steigt das Interesse an einem möglichst unabhängigen richterlichen Schutz der Verfassungsregeln. Umgekehrt haben politische Entscheidungsträger, die kaum befürchten müssen, die Macht zu verlieren, ein eher geringes strategisches Interesse an einem starken Verfassungsgericht. Können solche Akteure aufgrund des oben genannten Diffusionsdrucks die Einführung eines Verfassungsgerichts nicht vollständig abwehren, fällt ihre Wahl auf ein möglichst einfach umsetzbares und/oder politisch gut kontrollierbares Modell.

Als einfachste Lösung bot sich in den frankophonen Ländern Westafrikas das französische Modell an, denn die Verfassungsordnung folgt ohnehin überwiegend dem französischen Vorbild und die meisten führenden Juristen der Region wurden in Frankreich ausgebildet. Die Konstruktion und Funktionsweise des Pariser Verfassungsrats war ihnen daher wohl bekannt. Zudem gilt das französische Modell als weniger unabhängig und politisch einflussreich als andere europäische Verfassungsgerichte. Insgesamt war dies also eine attraktive Lösung für politische Akteure, die kein

ausgeprägtes Interesse an starken Verfassungsrichtern hatten. Umgekehrt musste eine strategische Politik der rechtlichen Absicherung zu größerer Distanz vom französischen Modell und zu Regelungen führen, die eine stärkere Eigenständigkeit des Gerichts sichern.

### Westafrikanische Verfassungsgerichte im Vergleich

Tatsächlich haben die meisten westafrikanischen Gerichte große Ähnlichkeit mit dem französischen Verfassungsrat.<sup>1</sup> Nur in Benin hat man sich recht weit vom Pariser Grundmodell entfernt. Die höchste Säule in Abbildung 1 verdeutlicht dies. Zugleich zeigt die Abbildung, dass die institutionelle Nähe zu Frankreich – in den meisten Fällen weichen nur 10-25 Prozent der zentralen institutionellen Bausteine vom französischen Vorbild ab – wenig über die tatsächliche formale Unabhängigkeit der Gerichte aussagt. Zwar gleicht die Gerichtsarchitektur in Mali, Niger, Senegal und Togo zu drei Vierteln der des Pariser Verfassungsrats, die Konstruktionsunterschiede betreffen jedoch verschiedene Bauteile. Der Index für formale Unabhängigkeit (Index of Formal Independence, IFI; Stroh und Heyl 2013)<sup>2</sup> für die genannten vier Län-

<sup>1</sup> Der hier vorgenommene Vergleich betrifft die Konstruktion des französischen Verfassungsrats vor den weitreichenden Verfassungsänderungen des Jahres 2008, denn fast alle westafrikanischen Gerichte sind weit vor der französischen Verfassungsreform entstanden.

<sup>2</sup> Der Index für formale Unabhängigkeit (IFI) fasst nach theoretischen Kriterien insgesamt 28 Indikatoren formaler Unabhängigkeit in fünf Dimensionen zusammen. Der Index reicht von 0 bis 2, wobei ein Wert von 2 für eine besonders hohe Unabhängigkeit eines Gerichts steht, während ein Wert von 0 auf eine sehr niedrige Unabhängigkeit verweist. Zu Vergleichs-

der zeigt eine beachtliche Distanz. Während das Verfassungsgericht des Senegal zu denen mit dem geringsten Unabhängigkeitsgrad gehört, zeigt sich das nigrische Verfassungsgericht als eine sehr unabhängige Institution. Berücksichtigt werden muss dabei allerdings, dass der französische Conseil Constitutionnel zu diesem Zeitpunkt ein formal eher schwaches Vorbild abgegeben hat. Es war also nicht sonderlich schwer, sich davon positiv abzusetzen.

Betrachtet man die einzelnen Dimensionen der IFI-Messung, kommen die westafrikanischen Gerichte dem Pariser Verfassungsrat besonders in den Dimensionen nahe, in denen die Messwerte für Frankreich vergleichsweise hoch ausfallen. Dies gilt insbesondere für die juristische Reichweite der Urteile: Alle Entscheidungen sind allgemeingültig und letztverbindlich. Hinter diese Regelung fällt kein Land zurück (siehe Dimension „R“ in Abbildung 2).

Geringe Unterschiede gibt es auch bei den nachträglichen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber einmal ernannten Richtern (Dimension „S“). Wie in Frankreich werden Verfassungsrichter in Westafrika in aller Regel für eine bestimmte Amtszeit gewählt und dürfen in dieser Zeit nicht abgesetzt und nach ihrem Ablauf nicht wieder ernannt werden. Die Richter sollen nicht in Versuchung kommen, ihre erneute Berufung durch gefällige Urteile zu begünstigen. Ursprünglich konnten nur in Benin und Mali die Amtszeiten der Verfassungsrichter einmalig verlängert werden.<sup>3</sup> Das Wiedernennungsverbot schützt freilich nicht völlig vor Missbrauch, da sich den Richtern je nach Alter und vorheriger Tätigkeit auch die Frage der „Karriere danach“ stellt. Ein senegalesischer Richter zog es daher vor, die Richterrobe vorzeitig an den Nagel zu hängen und in das Regierungskabinett zu wechseln. Dennoch finden sich die größeren Abweichungen vom französischen Modell in den Dimensionen, in denen der Pariser Verfassungsrat seinerzeit schwach konstruiert war.

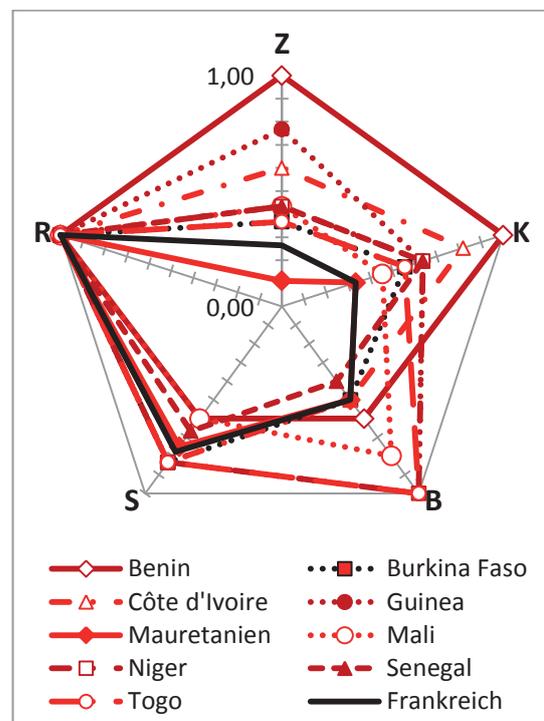
Sie liegen vor allem in den Bereichen Zugang zum Gericht und Vertrauen in die Unabhängigkeit der Richter. Die Frage des Zugangs ist eng mit den Kompetenzen der Gerichte verbunden, die Frage des Vertrauens in die Richter betrifft die Regelungen für ihre Berufung, steht aber auch in

Zusammenhang mit den Gesellschaftsstrukturen und dem sozialem Vertrauen generell.

Bis zur Verfassungsreform von 2008 konnte der französische Verfassungsrat Gesetze nur *a priori* – also vor ihrer Verkündung – auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung prüfen. Für einmal in Kraft getretene Gesetze war dies nicht mehr möglich: Die Richter sollten nicht die Möglichkeit haben, sich über Entscheidungen der Volksvertreter hinwegzusetzen. Einfache Bürger hatten keinerlei Möglichkeit, eine Prüfung auf Verfassungsmäßigkeit zu beantragen.

In einigen afrikanischen Staaten wurden ähnliche Kompetenzbeschränkungen eingeführt. Andere haben unterschiedlich große Schritte unternommen, den Zugang zum Gericht (Dimension „Z“ in Abbildung 2) nicht zuletzt über Kompetenzerweiterungen (Dimension „K“) zu öffnen. Bürgerinnen und Bürger kommen mit Gesetzen zumeist erst in Berührung, wenn diese schon angewendet werden. Verletzt die Anwendung ihre verfassungsmäßigen Rechte, können sie nur dann eine Prüfung des Gesetzes erwirken, wenn das Verfassungsgericht über eine nachträgliche Prüfungscompetenz

**Abbildung 2: Formale Unabhängigkeit von Verfassungsgerichten in westafrikanischen Staaten und Frankreich**



zwecken mit Frankreich wurde zudem ermittelt, wie viel Prozent der 28 Indikatoren jeweils mit den Indikatoren des französischen Verfassungsrats inhaltlich übereinstimmen.

<sup>3</sup> In Togo wurde die Wiederberufung im Jahr 2002 erlaubt.

Quelle: Eigene Darstellung; die Dimensionen sind Zugang zum Gericht (Z), Kompetenzen (K), Berufung der Richter (B), Sanktionierung der Richter (S) und juristische Reichweite der Entscheidungen (R).

(*a posteriori*) verfügt. Benin ist diesen Weg am weitesten gegangen. Dort hat jede Bürgerin und jeder Bürger das Recht – auch ohne persönlich betroffen zu sein –, nachträglich die Prüfung eines beliebigen Gesetzes zu beantragen. Am anderen Ende der Liste steht Mauretanien: Dort müssen sich ein Drittel aller Parlamentsabgeordneten zusammenschließen, um vor dem Verfassungsgericht klagen zu können; daneben können nur der Staatspräsident oder die Präsidenten des Parlaments und des Senats die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen beantragen. Nach der Verkündung von Gesetzen entfällt diese Möglichkeit ganz.

Zugangs- und Kompetenzfragen sind nicht rein juristischer, sondern auch politischer Natur. Ein erweiterter Zugang und konkretere Fälle bedeuten größere öffentliche Aufmerksamkeit für das Gericht und einen Schutz vor politischer Einflussnahme. Eingriffe in die Unabhängigkeit eines Gerichts werden für Regierungen dann leichter, wenn sich kaum jemand dafür interessiert.

Persönliche Beziehungen und soziale Netzwerke haben in vielen afrikanischen Staaten einen besonders hohen Stellenwert. Für das Ansehen des Gerichts sind daher nicht allein die Entscheidungen wichtig. Auch die Richter selbst und ihr persönlicher Hintergrund spielen eine Rolle. Die professionelle Qualifikation mag zählen, die Zuordnung zu politischen und sozialen Gruppen steht jedoch im Vordergrund. Die Bedeutung dieser Faktoren wird durch formale Regeln mitgeprägt. Für junge Demokratien und erst recht für nichtdemokratische Länder muss davon ausgegangen werden, dass das Vertrauen in unparteiisches Handeln politischer Eliten nur schwach ist. Deshalb lautet die übliche Empfehlung zur Stärkung der Unabhängigkeit der Verfassungsjustiz, dass die Richter nicht nur nach Kriterien professioneller Qualifikation ausgewählt werden sollten, sondern dass ihre Berufung entweder nur im großen Konsens oder durch mehrere Gremien erfolgen soll, die zumindest nicht alle als regierungsnah angesehen werden dürfen. Eine Einbindung von juristischem Sachverstand in die Auswahl – am besten durch Beteiligung des Richterstandes selbst – wird ebenfalls als Vorteil gesehen.

Der französische Verfassungsrat ist auch hier ein schwaches Vorbild. Dort werden die Richter durch die drei ranghöchsten Vertreter des Staates ernannt, den Präsidenten der Republik, den Senatspräsidenten und den Präsidenten der Nationalversammlung. Damit ist formal nicht sichergestellt, dass auch die Opposition an der Richter-

wahl beteiligt ist. Im Senegal geht die Einschränkung noch weiter, dort ernennt ausschließlich der Staatspräsident die Mitglieder des Verfassungsrats. In scharfem Kontrast dazu steht das Verfassungsgericht in Niger. Hier dürfen politische Akteure lediglich zwei der sieben Verfassungsrichter auswählen, einen beruft der Staatspräsident, einen zweiten das Parlamentspräsidium. Die fünf anderen Richter werden von den Berufsvereinigungen der Richter, der Anwälte und der Juraprofessoren sowie von zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgewählt. Diese Regelung soll den politischen Einfluss auf das Gericht gering halten und die Integrität und fachliche Qualifikation der Richter in den Vordergrund stellen.

Letztlich war der französische Verfassungsrat zwar häufig Modell für den formalen Bauplan, aber kein starkes Vorbild in Bezug auf die Unabhängigkeit westafrikanischer Verfassungsgerichte. Abweichungen von der französischen Architektur haben nicht grundsätzlich zu einer Stärkung der Gerichte geführt, sondern teilweise – siehe Senegal – sogar zu einer weiteren Schwächung. Die differenzierte Betrachtung von fünf Dimensionen formaler Unabhängigkeit von Verfassungsgerichten legt zugleich nahe, dass die Wahl eines besser geeigneten Vorbilds auch zu insgesamt stärkeren Verfassungsgerichten im frankophonen Westafrika geführt hätte, denn nur in relativ wenigen Fällen blieben Länder bei der Konstruktion ihrer Gerichte (weit) hinter französischen Standards zurück.

### **Ursachen formaler Stärke**

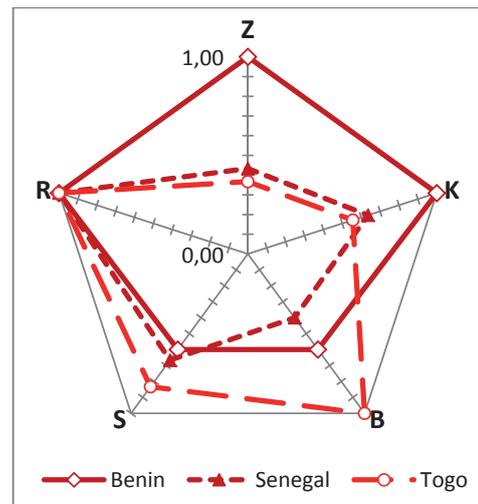
Wenn der französische Einfluss eher die institutionelle Schwäche einiger westafrikanischer Verfassungsgerichte erklärt, bleibt die Frage nach den Ursachen in Fällen von größerer formaler Unabhängigkeit. Die meistzitierte Theorie weist der politischen Wettbewerbssituation eine zentrale Rolle zu (Ramseyer 1994; Ginsburg 2003): Große Unsicherheit der politischen Akteure über die künftige Machtverteilung führt zu einem Bedürfnis nach Absicherung gegen einen Verfassungsbruch. Für Westafrika scheint sich dies zu bestätigen. Tatsächlich sind dort, wo das Rennen um den Wahlerfolg bei den ersten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen nach der Verfassungsgebung sehr eng war, die formal unabhängigsten Verfassungsgerichte entstanden (Stroh und Heyl 2013: 20-25). Benin und Senegal sind Paradebeispiele für diesen allgemeinen Trend. In Benin wurde in Zeiten po-

litischer Unsicherheit und großen Parteienwettbewerbs ein formal sehr unabhängiges Verfassungsgericht geschaffen, während demgegenüber im Senegal in Zeiten relativ geringen politischen Wettbewerbs ein sehr schwaches Verfassungsgericht konstruiert wurde (vgl. Abbildungen 1 und 3).

Als sich in Benin im Jahr 1990 einflussreiche Verfassungsrechtler für ein starkes Verfassungsgericht einsetzten, stand das Land vor einer umfassenden politischen Umwälzung. Nach einer Phase autokratischer Stabilität bestand die Gefahr, das Land könnte in einen Zustand politischer Instabilität zurückfallen, wie schon einmal in den 1960er Jahren. Damals hatte intensive politische Konkurrenz regelmäßig zu Politikblockaden geführt, die nur noch durch das Militär aufgelöst werden konnten. In Benin ergänzten sich also zwei wettbewerbsbedingte Anreize zur Schaffung eines starken Verfassungsgerichts: der Schutz von Wahlverlierern vor einem eventuellen Machtmissbrauch der Gewinner und der Schutz vor Instabilität durch letztverbindliche verfassungsrechtliche Konfliktlösung. Das Verfassungsgericht sollte nicht nur Rechte garantieren, sondern auch das Militär als Konfliktmanager ablösen.

Im Senegal wurde hingegen der Verfassungsrat noch unter der politischen Dominanz der Sozialistischen Partei Senegals (Parti Socialiste du Sénégal, PS) eingeführt. Der Conseil Constitutionnel entstand im Jahr 1992 im Zuge einer größeren Justiz- und Wahlrechtsreform. Im Unterschied zu den anderen westafrikanischen Staaten war nicht das ganze politische System gescheitert. Nach gewaltsamen Protesten wurden lediglich institutionelle Anpassungen zur Sicherung der politischen Ordnung vorgenommen. Anders als in den meisten Ländern der Region war es im Senegal bereits Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre zu einem Demokratisierungsprozess gekommen. Die PS blieb allerdings durchgehend unangefochten an der Macht. Ihre Regierungsführung stand auch bei der Schaffung des Verfassungsrats nicht infrage. Die Präsidentschaftswahlen 1993 konnte Amtsinhaber Abdou Diouf im ersten Wahlgang gewinnen, mit nahezu doppelt so vielen Stimmen wie sein stärkster Konkurrent Abdoulaye Wade. Selbstschutz war mithin nur ein geringer Anreiz. Vielmehr war der Regierung wohl daran gelegen, einen allzu mächtigen potenziellen Gegenspieler zu schwächen und insbesondere die Hand auf der Ernennung der Richter zu halten. Denn als ein Motiv für die Einrichtung des Verfassungsrats gelten persönliche Dissonanzen zwischen Staats-

**Abbildung 3: Fünf Dimensionen formaler Unabhängigkeit in Benin, Senegal und Togo**



Quelle: Eigene Darstellung; die Dimensionen sind Zugang zum Gericht (Z), Kompetenzen (K), Berufung der Richter (B), Sanktionierung der Richter (S) und juristische Reichweite der Entscheidungen (R).

präsident Diouf und dem damaligen Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, der bis zur Justizreform eine Schlüsselstellung bei Wahlanfechtungsklagen innehatte. Senegal ist seither der einzige Staat im frankophonen Westafrika, in dem der Staatspräsident befugt ist, alle Verfassungsrichter eigenmächtig zu bestimmen.

### Formale Stärke und faktische politische Bedeutung der Gerichte

In Benin und im Senegal entspricht die messbare formale Stärke der Verfassungsgerichte in etwa ihrer faktischen politischen Bedeutung. Das beninische Gericht hat einen enormen Einfluss auf die Politik und kann Machtkonflikte erfolgreich lösen. Seine Machtbefugnisse sind trotz jüngster Vertrauensverluste allgemein anerkannt. Das Gericht hat seine Unabhängigkeit selbst in Zeiten unter Beweis gestellt, in denen eine besondere Nähe des Gerichtspräsidenten zum Staatspräsidenten vermutet wurde.<sup>4</sup> Der senegalesische Verfassungsrat ist hingegen eher für sein zögerliches Verhalten und seine Unwilligkeit bekannt, heikle Entscheidungen zu treffen (Fall 2009: 77). Als das Gericht im Janu-

<sup>4</sup> Dies gilt insbesondere für die Amtszeit von Gerichtspräsident Robert Dossou (2008-2013), der bei Amtsantritt Wahlkampfmanager von Präsident Boni Yayi war und mutmaßlich aufgrund seines selbstbewussten und unabhängigen Agierens kein zweites Mal zum Richter ernannt wurde (siehe hierzu ausführlich Stroh 2013).

ar 2012 entscheiden musste, ob sich Amtsinhaber Wade um ein drittes Präsidentschaftsmandat bewerben dürfe, stand für viele kritische Beobachter und Bürger schon im Vorfeld fest, dass sich der Verfassungsrat nicht gegen den Einfluss des Staatschefs stemmen würde. Sie sahen sich bestätigt, als seine Kandidatur zugelassen wurde. Die politische Bedeutung der Verfassungsrechtsprechung im Senegal ist dementsprechend gering geblieben.

Anders gelagert ist der Fall Togo. Das togoische Verfassungsgericht ist insgesamt recht stark konstruiert. Auf den ersten Blick passt dies nicht so ganz zur mittelfristigen politischen Wettbewerbssituation. Das starke Gericht wurde im Jahr 1992 konstruiert, als der amtierende, autoritär regierende Präsident Gnassingbé Eyadéma die Präsidentschaftswahlen haushoch gewinnen konnte und die Opposition mit ihren Zielen weitgehend scheiterte. Allerdings lässt sich der hohe Sieg Eyadémas in den Präsidentschaftswahlen 1993 mit dem Wahlboykott der Opposition erklären. Die Parlamentswahlen von 1994 vermitteln einen wirklichkeitsnäheren Eindruck vom politischen Wettbewerb im Land. Die politischen Auseinandersetzungen waren nach 23 Jahren autoritärer Herrschaft Eyadémas hoch polarisiert. Jede der beiden Seiten musste im Fall einer politischen Niederlage und in einer Situation unumgänglichen politischen Wandels mit Repressalien der Gegenseite rechnen. Dies – und die große Vorbildwirkung Benins – mag dazu beigetragen haben, dass die technische Verfassungskommission, die mit gemäßigten Experten aus den Reihen der politischen Kontrahenten besetzt und von juristischem Sachverstand geprägt war, den Versuch wagte, über ein starkes Verfassungsgericht mäßigend auf den politischen Konflikt einzuwirken.

Zur Einrichtung des Gerichts kam es allerdings erst, nachdem Eyadéma den Machtkampf gewonnen hatte und der Demokratisierungsversuch weitgehend gescheitert war. Der autoritär geprägte politische Kontext, in dem das Verfassungsgericht nun agieren musste, führte zu einer sehr geringen Auslastung und zu großer Zurückhaltung des Gerichts. Unterdessen wurden Amtszeiten überdehnt, das Gericht wurde trotz minimaler Auslastung erweitert und schließlich wurde das Wiederernennungsverbot für Richter abgeschafft. Die faktische politische Bedeutung des Verfassungsgerichts in Togo ist mithin trotz seiner stärkeren formalen Unabhängigkeit gering geblieben. Öffentlich wird es kaum und keinesfalls als effektiver Krisenmanager wahrgenommen.

## Förderung von Verfassungsgerichten?

Die formale Stärke und faktische Bedeutung westafrikanischer Verfassungsgerichte hängt in hohem Maß von ihren Entstehungsumständen ab. Von nachträglichen institutionellen Reformen sollte nicht zu viel erwartet werden, wenn günstige historische Begleitumstände und ein förderliches politisches Umfeld fehlen. Diese Kontextbedingungen können nicht von außen erzwungen werden und interne Forderungen nach Reformen können schnell im Sande verlaufen. Die Stärkung von Verfassungsgerichten in Ländern wie Senegal und Togo erscheint daher kaum planbar. Vor den letzten Präsidentschaftswahlen im Senegal gehörte die Forderung nach einer Stärkung des Verfassungsrats in der Opposition zum guten Ton. Seit Macky Sall an der Macht ist, sind jedoch andere Reformprojekte in den Vordergrund getreten; zugleich geht die präsidiale Ernennungspolitik wie gehabt weiter, so ernannte Sall zuletzt im Juli 2012 einen seiner ehemaligen Berater zum Verfassungsrichter.

Formal wie faktisch starke Gerichte durch technische Kooperation in ihrer Arbeit zu unterstützen, dürfte mithin die effektivere Strategie sein, um Verfassungsgerichte für eine Rolle beim Management politischer Krisen zu qualifizieren. In Guinea bietet sich in der angespannten politischen Situation aktuell die Chance, dass die politischen Akteure das Stabilisierungspotenzial eines unabhängigen, kompetenten und für alle vertrauenswürdigen Verfassungsgerichts erkennen. Der formale Rechtsrahmen schafft dafür jedenfalls die besten Voraussetzungen.

## Literatur

- Fall, Ismaïla Madior (2009), *Évolution constitutionnelle du Sénégal: De la veille de l'Indépendance aux élections de 2007*, Paris: Karthala.
- Ginsburg, Tom (2003), *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramseyer, Mark J. (1994), The Puzzling (In)Dependence of Courts: A Comparative Approach, in: *Journal of Legal Studies*, 23, June, 721-747.
- Stroh, Alexander (2013), *Stabilitätsanker Verfassung: kleine Reformen und große Ängste in Benin*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika)>.
- Stroh, Alexander, und Charlotte Heyl (2013): *Diffusion versus Strategic Action? The Creation of West African Courts Revisited*, GIGA Working Papers, 239, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.

## ■ Die Autoren

Charlotte Heyl, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Afrika-Studien. Sie ist Mitglied des überregionalen Forschungsteams „Politik in Judikative und Verfassungsrecht“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“.

E-Mail: <charlotte.heyhl@giga-hamburg.de>, Webseite: <www.giga-hamburg.de/team/heyhl>

Dr. des. Alexander Stroh ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien. Er ist Mitglied des überregionalen Forschungsteams „Politik in Judikative und Verfassungsrecht“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“.

E-Mail: <alexander.stroh@giga-hamburg.de>, Webseite: <www.giga-hamburg.de/team/stroh>

## ■ GIGA Forschung zum Thema

Im Rahmen des GIGA Forschungsschwerpunkts 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ werden im Projekt „Judicial (In)dependence in New Democracies: Courts, Presidents and Legislatures in Latin America and Sub-Saharan Africa“ vergleichende Untersuchungen zur Rolle von Verfassungsrecht sprechenden Gerichten in Afrika und Lateinamerika durchgeführt (Leitung: Dr. Mariana Llanos). Benin und Senegal sind Untersuchungsfälle des drittmittelfinanzierten Projekts.

## ■ GIGA Publikationen zum Thema

Ansorg, Nadine, Felix Haaß, Andreas Mehler und Julia Strasheim (2012), *Institutionelle Reformen zur Friedenskonsolidierung*, GIGA Focus Afrika, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Mehler, Andreas (2011), *Frieden durch Verfassungsänderungen? Möglichkeiten und Tendenzen*, GIGA Focus Global, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Stroh, Alexander, Sebastian Elischer und Gero Erdmann (2012), *Origins and Outcomes of Electoral Institutions in African Hybrid Regimes: A Comparative Perspective*, GIGA Working Papers, 197, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

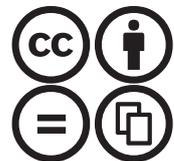
Stroh, Alexander (2013), *Stabilitätsanker Verfassung: kleine Reformen und große Ängste in Benin*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Stroh, Alexander, und Charlotte Heyl (2013), *Diffusion versus Strategy? The Creation of West African Constitutional Courts Revisited*, GIGA Working Papers, 239, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Stroh, Alexander, und Christian von Soest (2011), *Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**GIGA** *Focus*  
German Institute of Global and Area Studies  
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM