



Dr. Charlotte Heyl
Research Fellow
charlotte.hey1@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Charlotte Heyl

Schiedsrichter unter Druck: Der begrenzte Einfluss von Gerichten auf Wahlen

GIGA Focus | Afrika | Nummer 5 | November 2018 | ISSN 1862-3603

Wahlen finden in fast allen afrikanischen Staaten regelmäßig statt. Fast ebenso häufig sind sie Gegenstand von Manipulationsvorwürfen, die zu lang andauernden politischen Konflikten führen können. Auf Gerichten lastet vielfach die Hoffnung, dass sie durch die unabhängige Verhandlung von Wahldisputen zu freien und fairen Wahlen beitragen können. In der Realität ist es für Gerichte jedoch schwierig diese Erwartungen zu erfüllen.

- In Demokratien sollen politische Konflikte von formalen Institutionen geregelt werden. Gerichte sind auf dem gesamten afrikanischen Kontinent mit der Verhandlung von Wahldisputen betraut, und Oppositionspolitiker nutzen diese, um Klagen einzureichen. Jüngste Beispiele lassen sich in Madagaskar, Simbabwe oder Sierra Leone finden. Dort wurden zum Beispiel Wahlgesetze, die zentrale Kandidaten ausschließen, fehlerhafte Wählerlisten oder die Auszählung fiktiver Wahllokale beanstandet.
- Je später Gerichte in den Wahlprozess eingreifen, desto schwieriger wird es für sie einen positiven Einfluss auszuüben. Denn nach dem Wahntag können Korrekturen nur noch durch die Annullierung von Ergebnissen erreicht werden, deren politische und finanzielle Kosten allerdings immens sind, wie das Beispiel Kenia letztes Jahr gezeigt hat.
- Gerichte sind sowohl für ihre Urteilsfindung als auch für die Implementierung ihrer Entscheidungen auf das Zusammenspiel mit anderen funktionierenden Institutionen angewiesen. Wenn das gesamte Institutionensystem unter politischem Druck steht, geraten auch Gerichte an ihre Grenzen.

Fazit

Gerichte brauchen Stärkung für ihre wichtige Aufgabe in Wahlprozessen. Programme zur Wahlunterstützung sollten Bausteine zur Wahlrechtsprechung enthalten, in denen Richter, Kandidaten, Wahlkommissionen und Wähler geschult werden. Diese sollten durch breit angelegte Rechtsstaatsprogramme, die auch die unteren Instanzen der Justiz einschließen, ergänzt werden. Schnelle Erfolge sind jedoch nicht zu erwarten.

Wahlmanipulationen in Afrika

Wahlen gehören zum politischen Alltag in Subsahara-Afrika. Seit den frühen 1990er-Jahren werden die höchsten politischen Ämter in den meisten afrikanischen Ländern durch Mehrparteienwahlen besetzt. Es gibt nur noch vier afrikanische Länder, in denen noch nie das Regierungsoberhaupt gewählt wurde. In Eritrea, Somalia und Südsudan haben noch nie Wahlen stattgefunden, während im Königreich Eswatini (ehemals Swasiland) bisher lediglich Teile des Parlaments und diese ohne Mehrparteienwettbewerb zur Wahl standen. Zur Geschichte des Siegeszugs der Wahlen in Afrika gehört allerdings auch, dass diese nicht nur in Demokratien stattfinden, sondern auch in Autokratien. Während es auf der einen Seite empirische Belege für eine demokratiestützende Funktion von Wahlen gibt, gilt auf der anderen Seite auch der umgekehrte Effekt: Wahlen erhöhen die Stabilität autoritärer Regime (Cheeseman und Klaas 2018; Van Ham und Lindberg 2018). Dreh- und Angelpunkt dieser unterschiedlichen Wirkweisen von Wahlen sind deren Qualität, also die Frage, wie frei und fair sie sind. Gerade an dieser Qualität mangelt es in vielen Ländern, allerdings gibt es dabei eine große Bandbreite auf dem Kontinent. Während die Wahlen in Ghana, Namibia oder Botswana in jüngsten Jahren als frei und fair gelten, kann das nicht von Wahlen in Angola oder Simbabwe behauptet werden (Grömping und Coma 2015). Von 286 Mehrparteienwahlen, die zwischen den Jahren 1986 und 2012 in Afrika stattfanden, schätzten Experten 46 Prozent als frei und fair ein. Weitere 28 Prozent wurden als nicht frei und fair und 26 Prozent als von gemischter Qualität angesehen (Van Ham und Lindberg 2015: 529).

Wahlen können auf vielfältige Weise und zu unterschiedlichen Zeitpunkten, nämlich vor, während und nach der Wahl manipuliert werden. Der früheste Zeitpunkt, um die Wahlen im Sinne der Regierenden zu beeinflussen, ist die Ausarbeitung des Wahlgesetzes. Dort werden die Spielregeln festgelegt und entschieden welches Wahlsystem angewandt wird, welche Kriterien Kandidaten erfüllen müssen oder welchen Zuschnitt die Wahlkreise haben sollen. In der Demokratischen Republik Kongo wurde zum Beispiel wenige Monate vor der Präsidentschaftswahl im Jahr 2011 die Stichwahl abgeschafft. Seither muss der künftige Präsident nur die einfache Mehrheit der Stimmen und nicht mehr die absolute gewinnen. Die Frage, welche Institutionen für die Organisation und Überwachung des Wahlprozesses zuständig sind, bietet ebenfalls Möglichkeiten der Einflussnahme. In vielen afrikanischen Ländern werden Wahlkommissionen zumindest mit der Überwachung der Abläufe beauftragt. Die Unabhängigkeit dieser Kommissionen kann jedoch durch parteiische Besetzungen oder unzureichendes Budget beeinträchtigt werden. Ein großes Streitthema sind Wählerlisten, auf denen Verstorbene weitergeführt werden, Oppositionsanhänger nicht aufgenommen werden, Phantomidentitäten oder in Grenzgebieten auch Bürger der Nachbarländer hinzugefügt werden können. Bei der Registrierung der Kandidaten können entweder Regeln für Oppositionskandidaten besonders streng ausgelegt werden oder die Regeln im Vorfeld so angepasst werden, dass aussichtsreiche Kandidaten nicht antreten können. So wurde beispielsweise im Jahr 1995 in der Elfenbeinküste die Anforderungen der Staatsbürgerschaft und die Residenzpflicht so im Wahlgesetz angepasst, dass der damalige aussichtsreiche Oppositionskandidat Alassane Ouattara nicht antreten konnte. Im Wahlkampf können Amtsinhaber staatliche Ressourcen wie Dienstfahrzeuge oder Beamte für ihre Zwecke missbrauchen oder den staatlichen Rundfunk dominieren,

um sich Vorteile zu verschaffen. Am Wahltag selbst können Stimmen gefälscht, Oppositionsanhänger am Wählen gehindert oder Wahllokale ohne Ankündigung verlegt werden. Bei der Auszählung der Stimmen können Wahlzettel falsch zugeordnet oder die Ergebnisse fehlerhaft übermittelt werden. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass Manipulationen in afrikanischen Wahlprozessen insbesondere in der Phase vor der Wahl auftreten (Simpser 2013).

Gerichte als Schiedsrichter bei Wahlen

In Wahlen wird über die Verteilung von Macht entschieden und politische Ämter ermöglichen in Afrika weiterhin den Zugang zu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ressourcen. Aus diesen Gründen können sie leicht Gegenstand von Konflikten zwischen politischen Parteien werden. Zudem ist die Manipulation von Wahlen an vielen Stellen möglich, was zu weiteren Konflikten führen kann. Aus demokratietheoretischer Sicht ist es wichtig, dass diese Konflikte durch formale Institutionen geregelt werden und nicht durch informelle Verhandlungen oder gewaltsame Auseinandersetzungen. Demokratische formale Institutionen sollen gewährleisten, dass der Wille der Bevölkerung und rechtsstaatliche Prinzipien anstelle von Verhandlungsmacht und Gewalt das Ergebnis beeinflussen. Im Sinne der Gewaltenteilung kommt Gerichten die Aufgabe zu, die Ausübung von Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt zu überprüfen und gegebenenfalls in rechtliche Schranken zu weisen. Dies gilt auch für die Organisation von Wahlen. In der Forschung zu den Bedingungen von freien und fairen Wahlen wird zudem Gerichten im Konfliktfall eine wichtige Rolle zugeschrieben. Demnach können Gerichte durch die unparteiische Verhandlung von Wahldisputen zu freien und fairen Wahlen beitragen. Gerichte können nicht alleine freie und faire Wahlen garantieren. Vielmehr ist ein gesamtes System an Institutionen, wie Wahlkommissionen oder Rundfunkräte, sowie freie Medien, Wahlbeobachtungsmissionen und zivilgesellschaftliche Organisationen notwendig, um saubere Wahlen zu ermöglichen. Zudem ist das Verhalten politischer Eliten und Parteien zentral für die Qualität von Wahlen. Allerdings wird Gerichten zugetraut, dass sie durch ihr unabhängiges Agieren sogar Manipulationen, die durch parteiische Wahlkommissionen entstanden sind, ausgleichen können. Erste empirische Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass in Ländern mit einer unabhängigen Justiz die Qualität von Wahlen tatsächlich höher ist (Birch und Van Ham 2017: 495, 497).

Tatsächlich sind Gerichte in Afrika vielerorts in Wahlprozesse eingebunden. Im frankophonen Afrika sind Verfassungsgerichte mit wichtigen Funktionen der Wahlgerichtsbarkeit betraut. Sie sind für die Verfassungskontrolle der Wahlgesetze, die Registrierung der Kandidaten, die Verkündung der endgültigen Wahlergebnisse und die Verhandlung von Wahldisputen zuständig. Das Ausmaß der Kompetenzen der Gerichte in diesen Feldern hat allerdings eine große Bandbreite. Die meisten Verfassungsgerichte im frankophonen Afrika haben lediglich das Recht Wahlgesetze vor ihrer Verkündung auf ihre Verfassungskonformität zu überprüfen, während die Möglichkeiten zur Verfassungsklage nach der Inkraftsetzung begrenzt sind. Für den ersteren Fall müssen in der Regel bestimmte Akteure wie Parlamentarier das Verfassungsgericht anrufen. Das madagassische Verfassungsgericht verfügte aber zum Beispiel in den Jahren 1992 bis 1998 über eine weitreichendere Macht, da es stan-

dardmäßig alle neuen Gesetze kontrollierte und somit größere Einflussmöglichkeiten hatte. Das madagassische Verfassungsgericht verfügt auch über vergleichsweise viel Macht bei der Überprüfung der Wahlergebnisse. Während das senegalesische Verfassungsgericht die Wahlunterlagen nur auf Anfrage durch Kläger überprüft, überprüft das madagassische Gericht selbstständig den Wahlprozess und kann ohne vorherige Klage auf Unregelmäßigkeiten reagieren. Gemein haben aber alle Verfassungsgerichte im frankophonen Afrika, dass sie bei Präsidentschaftswahlen durch die Registrierung der Kandidaten und der Verkündung des Wahlergebnisses ein fester Bestandteil des Wahlprozesses sind. Diese weitreichenden Kompetenzen führen dazu, dass die Gerichte in der Bevölkerung zum Teil eher als Wahlgerichte statt als Verfassungsgerichte wahrgenommen werden. Dies spiegelt sich teilweise auch in der tatsächlichen Gewichtung der Wahlentscheidungen wider. Das mali-sche Verfassungsgericht befasste sich beispielsweise im Zeitraum 1994 bis 2011 in etwa zwei Drittel seiner Urteile mit Wahlen (Heemann 2014: 12-13).

Im anglophonen Afrika sind die Zuständigkeiten für Wahl-dispute breiter auf verschiedene Institutionen verteilt. Als Trend lässt sich erkennen, dass die Obersten Gerichtshöfe in den anglophonen Ländern vorwiegend für Klagen im Zusammenhang mit Präsidentschaftswahlen zuständig sind und dann für solche, die nach der Verkündung der Ergebnisse eingereicht werden. [1] In Kenia entscheidet zum Beispiel die Wahlkommission über alle Klagen, die im Vorfeld von Wahlen eingereicht werden, während der Oberste Gerichtshof über Dispute nach den Ergebnissen entscheidet. In Nigeria und Liberia ist der Oberste Gerichtshof lediglich die letzte Instanz in Wahl-disputen, während in Gambia einzig und allein der Oberste Gerichtshof über alle juristischen Streitigkeiten in Parlaments- und Präsidentschaftswahlen richtet. Im lusophonen Afrika lassen sich ebenfalls keine klaren Muster für die Zuständigkeit von Wahl-disputen erkennen. Während die Verfassungsgerichte in Mosambik sowie in São Tomé und Príncipe in letzter Instanz über Wahlklagen entscheiden, weist die Verfassung von Kap Verde allgemein den Gerichten die Aufgabe zu, über Wahl-dispute zu richten.

Afrikanische Gerichte haben allerdings nicht nur die formale Zuständigkeit Wahl-dispute zu verhandeln, sondern sie werden auch von den Konfliktparteien tatsächlich angerufen. Dies deutet darauf hin, dass sie zunächst als formale Kanäle der Konfliktregulierung akzeptiert sind. Im Jahr 2018 haben bisher in fünf afrikanischen Ländern Präsidentschaftswahlen stattgefunden, nämlich in Sierra Leone, Simbabwe, Mali, Kamerun und Madagaskar. In allen Fällen wurden von Oppositionskandidaten Wahlklagen eingereicht. In Madagaskar hatte bereits im Vorfeld der Wahl ein umstrittenes Wahlgesetz eine politische Krise ausgelöst, die internationale Vermittler nach Madagaskar reisen ließ. Das Verfassungsgericht erklärte schließlich die umstrittenen Passagen für ungültig. In Mali, Kamerun und Simbabwe wurden die Klagen entweder erst gar nicht zugelassen oder abgewiesen. Alle Kläger in diesen Ländern monierten Unregelmäßigkeiten am Wahltag. Sowohl in Mali als auch in Simbabwe beanstandete die Opposition das Fälschen von Wählerstimmen, Ergebnisse von fiktiven Wahllokalen sowie fehlerhafte Auszählungen. In Mali wurde zudem kritisiert, dass in einigen Bezirken die Wahlhelfer und -beobachter der Oppositionsparteien in ihrer Arbeit behindert oder gar aus den Wahllokalen gewiesen worden wären. In Kamerun stellten zwei Oppositionskandidaten das Wahlergebnis insbesondere aufgrund der geringen Wahlbeteiligung im Nord- und Südwesten des Landes infrage. In diesen Teilen Kameruns herrscht derzeit ein

1 Die anglophonen Länder Afrikas gehören der Rechtstradition des Common Law an, während in frankophonen und lusophonen Länder die Civil Law-Rechtstradition vorherrscht. Die Rechtstraditionen wirken sich auch auf die Organisation der Justiz aus. In Civil Law-Ländern ist häufiger ein eigenständiges Verfassungsgericht vorzufinden, dass allein für die Verfassungskontrolle zuständig ist, während in Common Law-Ländern meist der Oberste Gerichtshof (Supreme Court) als letzte Instanz in allen Rechtsgebiete, darunter auch die Verfassungsgerichtsbarkeit, fungiert.

gewaltsamer Konflikt zwischen der anglophonen Minderheit Kameruns und der Regierung. Aufgrund eines Wahlboykotts lag die Wahlbeteiligung im Nordwesten daher nur bei etwa fünf Prozent (*The New York Times* 2018). Die Präsidentin des Verfassungsgerichts wies letztere Bedenken ab, da eine Wahl laut Verfassung innerhalb von 40 Tagen wiederholt werden müsse und dieser Zeitraum ohnehin nicht ausreiche, um die Krise im anglophonen Teil Kameruns zu lösen (Foute 2018a).

Die Beispiele aus dem Jahr 2018 zeigen also, dass die Opposition mit ihren Klagen selten erfolgreich ist. Die Reaktionen der Prozess- und Wahlverlierer auf die Gerichtsurteile offenbaren, wie stark die Gerichte tatsächlich als Konfliktbearbeitungsmechanismus anerkannt sind. Der Ausbruch gewaltsamer Wahlkrisen, in denen Gerichte im Mittelpunkt stehen, ist vergleichsweise selten. Die Krisen des Jahres 2002 in Madagaskar und 2011 in der Elfenbeinküste sind Beispiele hierfür. Im Senegal entschied die Opposition im Jahr 2007 die Parlamentswahlen zu boykottieren, nachdem sie mit Klagen gegen die Präsidentschaftswahlen gescheitert war. In Mali und Kamerun weigerten sich die jeweils stärksten Oppositionskandidaten Soumaila Cissé und Maurice Kamto das Wahlergebnis nach den Entscheidungen der Verfassungsgerichte anzuerkennen und demonstrierten mit ihren Anhängern. Der simbabwische Wahlverlierer Nelson Chamisa kündigte an, bei der afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker eine Klage gegen die Wahl einzureichen. In den diesjährigen Fällen war der Protest der Wahlverlierer nicht stark genug, um die weiteren politischen Abläufe zu stören. Allerdings hat die gerichtliche Verhandlung von Wahldisputen auch nicht zu einem größeren Vertrauen in die Fairness der Wahlen beigetragen.

Gerichtsentscheidungen können aber auch einen positiven Einfluss auf künftige Wahlen haben, selbst wenn die Klage des Wahlverlierers abgelehnt wird. In Ghana hat der Oberste Gerichtshof nach den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2012 insgesamt acht Monate über die Klage des knapp unterlegenen Präsidentschaftskandidaten Nana Akufo-Addo verhandelt. Die Verhandlungen waren ein nationales Spektakel, das im Fernsehen, Radio und Internet übertragen wurde. Akufo-Addos Klage wurde letztlich abgewiesen, aber das Gericht forderte in seinem 588-seitigen Abschlussurteil weitgehende Reformen der Wahlgesetze und -institutionen. Nach den Wahlen wurde ein solcher Reformprozess in Gang gesetzt (*Africa Confidential* 2013a; Gyampo 2017).

Grenzen der Wahlgerichtsbarkeit

Die Interventionen der Gerichte zeichnen also ein gemischtes Bild. Dies liegt auch daran, dass Gerichte bei der Verhandlung von Wahldisputen mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert sind, die mit Eigenschaften des Wahlprozesses und der Rechtsprechung zusammenhängen. Eine Schwierigkeit der juristischen Bearbeitung von Wahldisputen besteht darin, dass der Hauptprozess häufig erst nach dem Wahltag stattfindet. Die Klagen, die nach dem Wahltag eingereicht werden, konzentrieren sich aber nicht unbedingt auf Ereignisse des Wahltags und der Auszählung. Eine Untersuchung von Wahldisputen in Madagaskar und Senegal hat gezeigt, dass knapp die Hälfte der beklagten Punkte vor dem Wahltag stattfanden und zum Beispiel das Wählerregister oder den Wahlkampf betrafen, aber ein Großteil davon erst nach der Wahl vor das Gericht gebracht wurde (Heyl 2018: 207). Nach

der Wahl haben Gerichte aber nur noch beschränkte Möglichkeiten in den Wahlprozess einzugreifen. Wählerlisten können nach dem Wahltag nicht mehr korrigiert werden, der Wahlkampf kann nicht mehr fairer gestaltet werden und logistische Probleme bei der Ausstattung der Wahllokale können nicht mehr behoben werden. Nach der Wahl haben Gerichte nur noch die Möglichkeit, das Wahlergebnis durch Neuauszählungen oder Teilannullierungen zu korrigieren oder die gesamte Wahl für ungültig zu erklären. Im letzteren Fall muss in der Regel innerhalb weniger Wochen neu gewählt werden. Die Kosten für eine Wahlannullierung sind sehr hoch. Die Wiederholung einer Wahl innerhalb eines kurzen Zeitraumes verschlingt viele organisatorische und finanzielle Ressourcen. Zugleich ist in dieser Periode die politische Zukunft ungewiss, was die Lage weiter anheizen kann. Dies ist wahrscheinlich der Grund dafür, dass afrikanische Gerichte erst zweimal eine Wahl vollständig annulliert haben. Im Jahr 1997 erklärte das malische Verfassungsgericht die Parlamentswahlen für ungültig und zwanzig Jahre später der kenianische Oberste Gerichtshof die Präsidentschaftswahlen. Beide Wahlen mussten wiederholt werden.

Eine weitere Schwierigkeit besteht für die Gerichte in der Beweislage für Wahlmanipulationen. Zunächst ist die Tatsache, dass die Opposition den Vorwurf der Wahlmanipulation erhebt, noch lange kein Beweis desselben. Denn für Oppositionspolitiker ist es attraktiv, Wahlen als gefälscht darzustellen, weil sie damit das Ausmaß ihrer Wahlniederlage relativieren können. Selbst wenn die Wahl manipuliert wurde, kann dies schwierig zu beweisen sein, weil der Betrug häufig im Verborgenen geschieht. In Benin, Mali und Niger werden Verfassungsrichter zwar zur Wahlbeobachtung in das gesamte Land entsandt. Dies kann aber auch mit weiterer richterlicher Unterstützung zu keiner vollständigen Überwachung des Prozesses führen. Informationen der Wahlkommission können daher in Wahlstritten hilfreich sein. So hat das senegalesische Verfassungsgericht beispielsweise nach der Einführung der nationalen Wahlbeobachtungsorganisation ONEL wesentlich mehr Klagen zu den Parlamentswahlen aus dem Jahr 1998 stattgegeben als zuvor und in seinem Urteil auf Informationen von ONEL verwiesen. Wahlkommissionen können allerdings keine glaubhaften Beweise liefern, wenn sie selbst im Verdacht stehen, Unregelmäßigkeiten zu verursachen, wie zuletzt in Kenia.

Die Schwierigkeit der Beweisfindung wird durch zeitliche Begrenzung weiter verschärft. Kandidaten haben laut Gesetz meist eine begrenzte Frist, um Klagen einzureichen, und in vielen Ländern müssen die Gerichte dann auch innerhalb weniger Tage entscheiden. Diese zeitlichen Befristungen sind auf der einen Seite sinnvoll, weil sie verhindern, dass ein Land lange durch einen ungeklärten Wahlstritt gelähmt wird. Auf der anderen Seite ist es sowohl für die Kläger schwierig innerhalb kurzer Fristen Beweise aus dem gesamten Land zu sammeln und aufzubereiten als auch für die Gerichte, diese angemessen zu prüfen. In Ghana geriet die Oppositionspartei NPP im Jahr 2012 an ihre Grenzen, als sie innerhalb von zehn Tagen die ihrer Ansicht nach fehlerhaften Wahldokumente aus 11.000 Wahllokalen dem Gericht vorlegen wollte. Innerhalb des langen Verfahrens wurde letztlich sogar das Beratungsunternehmen KPMG damit beauftragt, das Gericht bei der Überprüfung der Dokumente zu unterstützen (*Africa Confidential* 2013b).

Gerichte können diese Schwierigkeiten umschiffen, wenn sie die Hürden für die Annullierung von Stimmen und Wahlen hoch legen. Ein Rechtsprechungsprinzip besagt, dass Unregelmäßigkeiten nur dann sanktioniert werden, wenn diese Einfluss auf das Ergebnis der Wahl haben. In einigen Verfassungen ist dieses Prinzip

sogar festgeschrieben. Das simbabwische Verfassungsgericht hat dieses Prinzip in der letzten Präsidentschaftswahl angewandt. Obwohl die Wahlkommission Fehler beim Zusammenzählen der Ergebnisse eingeräumt hatte, wies das Gericht die Klage des Kandidaten Chamisa ab, da er auch ohne diese Fehler keine Mehrheit der Stimmen erlangt hätte. Hohe Hürden für Wahlannullierungen erscheinen pragmatisch und einleuchtend, wenn man die hohen politischen und finanziellen Kosten von Wahlwiederholungen bedenkt. Allerdings bleiben dadurch auch viele Wahlmanipulationen ungestraft. Das steht im Widerspruch zu Empfehlungen von Nichtregierungsorganisationen wie International IDEA, denen nach es wichtig ist, dass Wahlmanipulationen geahndet werden (Orozco-Henríquez 2010). Die Tolerierung von möglicherweise nicht ausschlaggebenden Wahlmanipulationen gefährdet das Vertrauen der Bürger in demokratische Institutionen wie Wahlen und Gerichte. Zugleich bietet es Gerichten ein Hintertürchen, um Entscheidungen, die den Machthabenden missfallen könnten, zu vermeiden.

Gerichte unter Druck

In vielen afrikanischen Ländern genießt die Justiz keinen besonders guten Ruf. Laut Experteneinschätzungen des Variety of Democracies-Projekts sind die Urteile von Afrikas höchsten Gerichten im Durchschnitt zwar seit Beginn der 1990er-Jahre wesentlich unabhängiger geworden. Im weltweiten Vergleich schneidet ihre Unabhängigkeit jedoch schlechter ab, lediglich die Gerichte im Nahen und Mittleren Osten sind im Schnitt stärkeren Beeinflussungen unterworfen. Innerhalb des afrikanischen Kontinents ist die Bandbreite groß (Coppedge et al. 2018). Wahlen stellen jedoch eine politisch hoch aufgeladene Situation dar, in der Gerichte häufig unter Druck gesetzt werden. Ein systematischer Vergleich informeller Einflussnahmen auf die Verfassungsgerichte von Benin, Madagaskar und Senegal hat gezeigt, dass diese Gerichte insbesondere in Wahljahren Opfer von Attacken werden. Das beninische Verfassungsgericht gilt als eines der stärksten und unabhängigsten in Afrika. Im Wahljahr 1996 wurde jedoch ein Anschlag auf das Haus eines Verfassungsrichters verübt. Im Senegal wurde im Jahr 1993 kurz nach der Parlamentswahl der Vizepräsident des Verfassungsgerichts erschossen. Vor der Präsidentschaftswahl im Jahr 2012, als die Verfassungsrichter über Abdoulaye Wades dritte Kandidatur entscheiden mussten, soll es zu Bestechungsversuchen gekommen sein (Llanos et al. 2016: 1244-1245). Gleichzeitig erhielt das Gericht Drohbriefe der Opposition. Auch madagassische Verfassungsrichter sollen bei den Präsidentschaftswahlen 1996, als das Rennen zwischen den stärksten Kandidaten eng war, bestochen worden sein. Als im Jahr 1997 die Parlamentswahlen verschoben wurden, wurde von der Opposition ein Bombenanschlag auf das Haus des Verfassungsgerichtspräsidenten verübt und ehemalige Verfassungsrichter berichteten, dass sie während der Wahlkrise im Jahr 2002 mehrfach physisch bedroht worden wären (Heyl 2018: 93). Diese Beispiele verdeutlichen, dass einige afrikanische Richter um ihre physische Unversehrtheit bangen müssen, wenn sie über Wahlen richten. Dies erschwert es, dass sie als unabhängige Schiedsrichter agieren können.

Regierende können bereits versuchen Gerichte zu beeinflussen, bevor diese Entscheidungen treffen. Dies kann durch die Ernennung von Richtern geschehen. Afrikanische Verfassungen statten ihre Staatsoberhäupter mit unterschiedlich viel

Macht bei der Auswahl der höchsten Richter aus. Während der Präsident Senegals bis zur Verfassungsreform des Jahres 2016 alle fünf Verfassungsrichter selbst ernennen konnte, kann der Präsident Nigers nur einen Verfassungsrichter von sieben ernennen. Es hängt aber nicht allein von den Verfassungsregeln ab, wie viel Macht ein Präsident über die Ernennung von Richtern hat, sondern auch davon, wie stark er andere Institutionen wie das Parlament oder Richterkommissionen unter seiner Kontrolle hat und wie stringent die Regeln implementiert werden (Fombad 2014: 257, 260). Für Letzteres bietet die madagassische Präsidentschaftswahl des Jahres 2001 ein Beispiel. In Madagaskar wurden nach der Unterzeichnung eines Transitionsabkommens 1991 elf Verfassungsrichter für eine Übergangsperiode ernannt. Diese Richter blieben allerdings auch, nachdem im Jahr 1992 eine neue Verfassung in Kraft trat weiter im Amt. Erst im Jahr 2001, drei Wochen vor der Präsidentschaftswahl, initiierte der damalige Präsident Didier Ratsiraka die Neubesetzung des Verfassungsgerichts. Die Unabhängigkeit dieser Richter war stark umstritten, und während der Wahlkrise erfolgte die Absetzung der Richter durch ein scheinlegales Manöver (Llanos et al. 2017: 13, 15).

Solche Ernennungspraktiken können dazu führen, dass Gerichte während Wahlen nicht als unabhängig wahrgenommen werden. Tatsächlich stellten zwei Klagen nach diesjährigen Präsidentschaftswahlen explizit die Unabhängigkeit des jeweiligen Gerichts infrage. In Mali forderte Oppositionsführer Cissé die Absetzung der Verfassungsrichter. Zur Begründung führte er unter anderem an, dass ein Verfassungsrichter Gründungsmitglied der Partei des Staatspräsidenten und lange ein enger Mitarbeiter desselben gewesen sei. In Kamerun beklagte der stärkste Oppositionskandidat Kamto ebenfalls die Parteilichkeit des Gerichts. Er bemängelte, dass die Präsidentin des Verfassungsgerichts mit einem Abgeordneten der langjährigen Regierungspartei verheiratet sei (Foute 2018b).

Gerichte als Teil von selbstverstärkenden Prozessen zur Autokratisierung oder Demokratisierung

Die Rolle von Gerichten bei Wahlen ist ambivalent. Sie haben das Potenzial durch unabhängige Rechtsprechung zu freien und fairen Wahlen beizutragen und dadurch die Demokratie zu fördern. Sie können aber auch genau das Gegenteil bewirken, indem sie Wahlbetrug decken und damit autoritären Herrschern helfen im Amt zu bleiben. Ähnlich wie Wahlen können Gerichte also sowohl zu mehr als auch zu weniger Demokratie beitragen. Dabei bestehen jeweils sich selbst verstärkende Prozesse, die in positiver und negativer Weise wirken können. In Demokratien sind Gerichte unabhängig und Wahlen sind frei und fair. In dieser Konstellation ist es für Gerichte einfacher verbleibende Schwierigkeiten im Wahlprozess unparteiisch zu verhandeln und sie können damit zu einer weiteren Stärkung von Wahlen und Demokratie beitragen. In Autokratien werden Gerichte häufiger von Machthabern durch verschiedene Kanäle beeinflusst und auch Wahlen werden frühzeitig manipuliert. In solchen Wahlen stehen Gerichte erheblich unter Druck, wenn sie nicht ohnehin schon durch die Ernennungspraxis auf Linie gebracht wurden. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie dann durch ihre Rechtsprechung zu freien und fairen Wah-

len beitragen, ist gering. Wahlbetrug wird folglich nicht geahndet und autoritäre Regime werden gestärkt.

Wie können externe Akteure dazu beitragen, dass Gerichte freie und faire Wahlen fördern? Dies kann durch Maßnahmen geschehen, die direkt auf den Wahlprozess zielen. Programme, die den Wahlprozess unterstützen, sollten auch explizite Bausteine zur Wahlrechtsprechung enthalten. Darin sollten Richter, Kandidaten, Anwälte, Mitglieder von Wahlkommissionen und Wahlhelfer für die Vorbereitung und Prüfung von Wahlklagen geschult werden. Programme zur Wählersensibilisierung sollten auch Informationen zu Wahldisputen enthalten, da die Bürger wichtige Beiträge zur Beweisführung leisten können. Unabhängige und funktionierende Wahlkommissionen können ebenfalls die Verhandlung von Wahldisputen erleichtern.

Die Maßnahmen sollten sich jedoch nicht nur auf den Wahlprozess fokussieren, sondern auch den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit breiter in den Blick nehmen und dort bereits bei den unteren Instanzen der Gerichtsbarkeit ansetzen. Bürger können ein stärkeres Vertrauen in die Justiz entwickeln, wenn sie bei ihren eigenen rechtlichen Problemen erleben, dass die Gerichte die Kapazitäten haben diese tatsächlich zu bearbeiten und dies zusätzlich in einer unabhängigen Weise tun. Das Vertrauen der Bürger kann dann als Schutzschild für die Justiz wirken, denn Machthaber können Attacken gegen die Justiz schlechter rechtfertigen, wenn diese von der Bevölkerung unterstützt wird. Je mehr Richter sich daran gewöhnen, ungestraft unabhängige Urteile zu fällen, desto geringer wird die Auswahl an gefügigen Richtern und die Wahrscheinlichkeit wächst, dass unabhängige Richter auch in die höheren Gerichte berufen werden, in denen sie politischere sensiblere Fälle verhandeln. Realistisch betrachtet sind bei solchen Programmen allerdings keine schnellen Erfolge zu erwarten. Es werden Fortschritte an vielen Stellen im politischen Prozess benötigt, damit ein sich selbst verstärkender Prozess in Richtung Demokratie Fahrt aufnehmen kann.

Literatur

Africa Confidential (2013a), Ghana: The Court Lowers the Curtain, 54, 18, 1-3.

Africa Confidential (2013b), Ghana: The Vote on Trial, 54, 15, 3-5.

Birch, Sarah und Carolien Van Ham (2017), Getting Away with Foul Play? The Importance of Formal and Informal Oversight Institutions for Electoral Integrity, in: *European Journal of Political Research*, 56, 3, 487-511.

Cheeseman, Nic und Brian Klaas (2018), *How to Rig an Election*, New Haven: Yale University Press.

Coppedge, Michael et al. (2018), *V-Dem Country-Year Dataset 2018*.

Fombad, Charles Manga (2014), Appointment of Constitutional Adjudicators in Africa: Some Perspectives on How Different Systems Yield Similar Outcomes, in: *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 46, 2, 249-275.

Foute, Franck (2018a), Présidence au Cameroun: le Conseil constitutionnel rejette les recours de l'opposition, in: *Jeune Afrique*, 19. Oktober, www.jeuneafrique.com/649087/politique/presidentielle-au-cameroun-le-conseil-constitutionnel-rejette-les-requetes-de-lopposition/ (4. November 2018).

-
- Foute, Franck (2018b), Präsidentschaftliche au Cameroun: l'examen des recours de l'opposition a démarré, in: *Jeune Afrique*, 16. Oktober, www.jeuneafrique.com/646985/politique/presidentielle-au-cameroun-lexamen-des-recours-de-lopposition-a-demarre/ (4. November 2018).
- Grömping, Max und Ferran Martínez i Coma (2015), *Electoral Integrity in Africa*, The Electoral Integrity Project, www.electoralintegrityproject.com/electoral-integrity-in-africa/ (31. Juli 2017).
- Gyampo, Ransford Edward Van (2017), The State of Electoral Reforms in Ghana, in: *Africa Spectrum*, 52, 3, 95-109, <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/afsp/article/view/1081/1088> (14. November 2018).
- Heemann, Lisa (2014), *Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratisierung im frankophonen Westafrika, Länderstudie Mali*, Franz von Liszt Institute Working Paper, 2, Gießen: Justus Liebig Universität Gießen, http://intlaw-giessen.de/fileadmin/user_upload/bilder_und_dokumente/forschung/westafrikaprojekt/workingpapers/Draft_WP_2014_mali.pdf (14. November 2018).
- Heyl, Charlotte (2018), *The Contribution of Constitutional Courts to the Democratic Quality of Elections in Sub-Saharan Africa: A Comparative Case Study of Madagascar and Senegal*, Dissertation, Universität Duisburg-Essen, https://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DocumentServlet/44884/Diss_Heyl.pdf (14. November 2018).
- Llanos, Mariana, Cordula Tibi Weber, Charlotte Heyl und Alexander Stroh (2016), Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American Cases, in: *Democratization*, 23, 7, 1236-1253.
- Llanos, Mariana et al. (2017), *Ousted from the Bench? Judicial Departures in Consolidating Democracies*, GIGA Working Paper, 300, April, www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp300_llanos-hey-lucas-stroh-tibiweber.pdf (14. November 2018).
- Orozco-Henríquez, Jesús (2010), *Electoral Justice. The International IDEA Handbook*, <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook?lang=en> (15. November 2018).
- Simpser, Alberto (2013), *Why Governments and Parties Manipulate Elections: Theory, Practice, and Implications*, Cambridge: Cambridge University Press.
- The New York Times* (2018), Cameroon's Biya Easily Wins 7th Term; Low Anglophone Turnout, www.nytimes.com/aponline/2018/10/22/world/africa/ap-af-cameroon-elections.html (4. November 2018).
- Van Ham, Carolien und Staffan I. Lindberg (2018), Elections: The Power of Elections in Multiparty Africa, in: Nic Cheeseman (Hrsg.), *Institutions and Democracy in Africa*, New York: Cambridge University Press, 213-236.
- Van Ham, Carolien und Staffan I. Lindberg (2015), From Sticks to Carrots: Electoral Manipulation in Africa, 1986–2012, in: *Government and Opposition*, 50, Special Issue 03, 521-548.

Die Autorin

Dr. Charlotte Heyl ist Research Fellow am GIGA Institut für Afrika-Studien. In ihrer Doktorarbeit hat sie zum Einfluss von Verfassungsgerichten auf demokratische Wahlen in Madagaskar und Senegal geforscht. Derzeit arbeitet sie in dem von der DFG geförderten Projekt „The (In)stability of Presidential Term Limits in Africa and Latin America: Assessing the Impact of Tenure-Rule Reforms on the Political Regime“.

charlotte.heyl@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/hey1

GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Politische Verantwortlichkeit und Partizipation“ untersuchen Mitarbeiter des GIGA in verschiedenen Projekten, inwieweit formale Institutionen politische Macht begrenzen und politische Teilhabe ermöglichen. Dabei werden sowohl Dynamiken autoritärer als auch demokratischer Regime berücksichtigt. In einem von der DFG geförderten Projekt werden die Auswirkungen von Reformen präsidentieller Amtszeitbeschränkungen in Afrika und Lateinamerika auf die demokratische Qualität politischer Regime analysiert. Ein weiteres DFG-Projekt untersucht, welche Strategien oberste Gerichtshöfe in Lateinamerika einsetzen, um mit der Öffentlichkeit in Verbindung zu treten und Partizipation zu fördern. Das seit dem Jahr 2014 bestehende IDCAR-Netzwerk befasst sich mit der Diffusion autoritärer Herrschaft.

GIGA-Publikationen zum Thema

Grauvogel, Julia und Charlotte Heyl (2017), *Trotz aller Widrigkeiten: Demokratie in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 7, November, www.giga-hamburg.de/de/publikation/trotz-aller-widrigkeiten-demokratie-in-afrika.

Heyl, Charlotte und Alexander Stroh (2014), *Verfassungsgerichte in Westafrika: unabhängige Krisenmanager?*, GIGA Focus Afrika, 1, Januar, www.giga-hamburg.de/de/publication/verfassungsgerichte-in-westafrika-unabhängige-krisenmanager.

Llanos, Mariana und Leany Lemos (2013), *Presidential Preferences? The Supreme Federal Tribunal Nominations in Democratic Brazil*, in: *Latin American Politics and Society*, 55, 2, 77-105.

Llanos, Mariana und Cordula Tibi Weber (2013), *Die Justiz in Lateinamerika: zwischen Unabhängigkeit und Kontrolle*, GIGA Focus Lateinamerika, 9, Dezember, www.giga-hamburg.de/de/publication/die-justiz-in-lateinamerika-zwischen-unabhängigkeit-und-kontrolle.

Llanos, Mariana, Cordula Tibi Weber, Charlotte Heyl und Alexander Stroh (2016), *Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American Cases*, in: *Democratization*, 23, 7, 1236-1253.

Llanos, Mariana, Charlotte Heyl, Viola Lucas, Alexander Stroh und Cordula Tibi Weber (2017), *Ousted from the Bench? Judicial Departures in Consolidating Democracies*, GIGA Working Paper, 300, April, www.giga-hamburg.de/de/publication/ousted-from-the-bench-judicial-departures-in-consolidating-democracies.

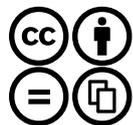
Marsteintredet, Leiv, Mariana Llanos und Detlef Nolte (2013), Paraguay and the Politics of Impeachment, in: *Journal of Democracy*, 24, 4, 110-123.

Stroh, Alexander und Charlotte Heyl (2015), Institutional Diffusion, Strategic Insurance and the Creation of West African Constitutional Courts, in: *Comparative Politics*, 47, 2, 169-187.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet 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 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. Der GIGA Focus wird vom GIGA 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.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Afrika: Prof. Dr. Matthias Basedau

Lektorat: Petra Brandt

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien