

**Developmental Constitutionalism**  
-  
**Repräsentation, Grundrechte und Chieftaincy in Ghanas  
Verfassungsgebung, 1988-1993**

**Dissertation**  
zur Erlangung der Grades eines  
Doktors der Philosophie  
  
am Fachbereichs Politik- und Sozialwissenschaften  
  
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

**Stefan Skupien**

**Berlin 2013**

Erstgutachterin: Prof. Dr. Tanja A. Börzel

Zweitgutachter Prof. Dr. jur. Philipp Dann, LL.M. (Harvard)

Tag der Disputation: 23. Januar 2014

## **Inhaltsverzeichnis**

Zusammenfassung .....	iii
Summary .....	v
Chronologie .....	vii
Abkürzungsverzeichnis .....	viii
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....	ix
1. Einleitung .....	1
1.1. Entwicklungsnarrative, Verfassungen und lokale Aneignung .....	1
1.2. Zwei Forschungsarenen .....	7
1.3. Fragestellung .....	11
1.4. Aufbau der Studie .....	13
2. Aneignung von Verfassungen .....	16
2.1. Der Begriff Aneignung .....	16
2.1.1. Sozialtheoretische Perspektiven auf Aneignung .....	17
2.1.2. Aneignung als Begriff der Modernisierungskritik .....	21
2.1.3. Aneignung und rechtsanthropologische Forschungen .....	25
2.2. Verfassungen als Objekte der Aneignung .....	31
2.2.1. Form und Funktion von Verfassungen .....	31
2.2.2. Verfassungen und Konstitutionalismus .....	38
2.3. Subjekte und Bürger als Akteure der Aneignung .....	42
2.3.1. Die pouvoir constituant .....	42
2.3.2. Zwischen Bevölkerung und Elite .....	45
2.3.3. Binnendifferenzierung der nationalen Elite .....	48
2.3.4. Das Untersuchungsschema .....	53
2.4. Wie lässt sich Aneignung in Verfassungsgebungen methodisch erfassen? .....	55
2.4.1. Diskursanalytisches Grundverständnis .....	56
2.4.2. Die Materialbasis der Inhaltsanalyse .....	58
2.4.3. Die Analyse des Materials .....	61
Erstes Zwischenfazit .....	66
3. Die Verfassungsentwicklung Ghanas bis 1981 .....	69
3.1. Politische Ordnungen bis 1960 .....	70
3.2. Die republikanischen Verfassungen ab 1960 .....	79
Zweites Zwischenfazit .....	91
4. Von der PNDC-Ära zur 4. Republik .....	93
4.1. Ghanas Verfassungsdiskurs von 1979-1984 .....	94
4.1.1. Die Legitimation von Militärinterventionen und Amnestieregeln .....	94

4.1.2. Die PNDC-Verfassung als sozial-populistisches Experiment .....	99
4.2. Die Nationale Kommission für Demokratie .....	107
4.2.1. District Assemblies als neue Legitimationsgrundlage .....	107
4.2.3. Die politische Opposition 1988 bis 1992 .....	112
4.3. Die Expertenkommission .....	124
4.3.1. Zusammensetzung und Prinzipien der Expertenkommission .....	124
4.3.2. Der Präsident zwischen Entlastung und Kontrolle .....	127
4.3.3. Die Vermittlung zwischen politischen, sozialen und ökonomischen Rechten....	135
4.3.4. Tradition und Chieftaincy .....	140
4.4. Die Consultative Assembly .....	145
4.4.1. Zeitraum, Zusammensetzung und Ressourcen .....	146
4.4.2. Repräsentation und Innovationen .....	158
4.4.3. Grundrechtsschutz und Staatsziele .....	166
4.4.4. Parteilose Chiefs, Queenmothers und demokratische Prinzipien .....	173
5. Analytische Zusammenführung .....	179
5.1. Die inhärenten Spannungen einer Developmental Constitution .....	179
5.2. Partizipation, Gleichheit und Stabilität .....	185
6. Schlussbemerkung .....	190
6.1. Rückkopplung an die Constitution Review Commission von 2009 .....	190
6.2. Aneignungsperspektiven auf Verfassungen .....	191
6.4. Desiderate: lokale Normen und Fachdiskurse .....	197
7. Literaturverzeichnis .....	199
7.1. Offizielle Quellen des Untersuchungskorpus .....	199
7.2. Bücher und Zeitschriften .....	199
7.3. Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner .....	215
Appendix: Kodierungsschemata für die Protokolle der Consultative Assembly .....	216
Danksagung .....	227

## Zusammenfassung

Mit den jüngsten subsaharischen Verfassungsreformen seit 2005 wird die Suche nach adäquaten politischen und sozio-ökonomischen Modellen für post-koloniale Staaten fortgesetzt. Dieser Diskurs reicht zurück bis in die Dekolonisierungsphase, steht aber auch im Bezug zu den Transitionen nach 1989. Diese Studie widmet sich den anhaltenden Repräsentationskonflikten, die mit Verfassungsgebungen einhergehen und untersucht dabei besonders die Vertretung verschiedener Gruppen in staatlichen Organisationen, die Sicherung und den Umfang von Grundrechten sowie die Stellung semi-autonomer sozialer Akteure innerhalb von Verfassungen. Alle drei politischen Felder werden vor dem Hintergrund des seit den 1980ern anhaltenden Entwicklungsdiskurses analysiert, der sowohl externe als auch interne Forderungen an staatliche Institutionen rahmt. Als Fallstudie dient Ghanas Verfassungsgebung von 1988-1992.

Auf jüngeren Forschungen der Sozialtheorie aufbauend, entwickle ich im ersten Teil ein Aneignungskonzept, das die Analyse von Verfassungen über ihre juristische Bedeutung als oberstes Gesetz hinaus erlaubt. Neben dieser Funktion umfassen sie die Staatsordnung in der Angabe der Gewaltenteilung, den Grundrechtsschutz und schließlich eine symbolisch-integrative Funktion über die Selbstbestimmung der Verfassungsgeber. Ich untersuche, wie internationale Normen in diesen Selbstbestimmungsprozess eingebettet sind und unterscheide dafür auf der Kommunikationsebene einer Verfassung zwei Adressaten: Zum einen die internationale Staatenwelt und zum anderen die interne Bevölkerung. Die inhaltsanalytisch umgesetzte Aneignungsperspektive ermöglicht es, verschiedene Verwendungsweisen internationaler Demokratienormen, Menschenrechte und Modelle der Gewaltenteilung auf nationaler Ebene nachzuvollziehen, die durch den Fokus auf die Interaktion von Regierungen und internationalen Akteuren weniger beachtet wird. Als Akteure der Aneignung unterscheide ich im post-kolonialen Staat zwischen Staats- und Wirtschaftseliten. Inhaber und Vertreter von Chieftaincy-Institutionen bilden eine dazu quer liegende Gruppe, die über gesonderte Legitimationsressourcen innerhalb ihrer lokalen und regionalen Gemeinschaften verfügen und mit staatlichen Institutionen um Zugang zu Entwicklungsressourcen konkurrieren. Die diesen Legitimationsressourcen zugeschriebenen Werte wurden gleichzeitig als Standards für nationale Regierungen in den Verfassungsprozess übertragen.

Fünf verschiedene Gruppen haben sich den Verfassungsprozess von 1988 bis 1992 angeeignet, um verbindliche Regeln staatlicher Organisation zu artikulieren: a) Das regierende Regime hat bis zuletzt den Prozess über seine Ressourcen und Schnittstellen mit internationalen Gebern dominiert und verzögert. Die Transition verschaffte ihm Anerkennung gegenüber internationalen Gebern und über eine umfangreiche Präsidialexekutive Kompetenzen nach innen. Trotz eines Anti-Parlamentarismus ließ es das Mehrparteiensystem auf der nationalen Ebene wieder zu. Stabilitätsargumente zugunsten nationaler Entwicklung prägten die Semantik der Regierungsvertreter neben Verweisen auf Menschenrechte zugunsten von Frauen und Kindern. b) Die (urbane) Opposition vertrat besonders in ihrer Kritik seit Mitte der 1980er ein liberales Demokratieverständnis ohne neue Wirtschaftsreformen. Sie eignete sich mit Rückbezug auf die früheren Verfassungen international geteilte negative Menschenrechte an. c) Die Expertenkommission nutzte den internationalen Diskurs des 'Rechts auf Entwicklung' und verband damit ein erweitertes Verständnis sozio-ökonomischer Rechte gegenüber dem Staat. Zugleich erweiterte sie das Verständnis der Gewaltenteilung um die doppelte Exekutive sowie um das Proporzwahlssystem, um den negativen Effekten des einfachen Mehrheitswahlrechts vorzubeugen. d) Innerhalb der Verfassungsversammlung eigneten sich zwei der bis dahin marginalisierten Gruppen die Vorschläge an: Zum

einen forderten Landwirte, Frauen und Regionalvertreter nach einer stärkeren Beteiligung an staatlichen Institutionen in Form von Quoten. Zum anderen nutzten Vertreter der 1988 eingeführten District Assemblies die eröffnete Arena der Verfassungsversammlung, um eine vollständige Dezentralisierung zugunsten eigenständiger und selbstverwalteter Entwicklungspolitik einzufordern. e) Während lokale politische Institutionen und Werte als Analogien semantisch in die Artikulation von Selbstverständnissen und Gewaltenteilung einfließen, wurden traditionelle Autoritäten (Chiefs) zum ersten Mal dezidiert von aktiver Parteienpolitik ausgeschlossen. Den Verfassungsprozess haben sich ihre Vertreter insofern angeeignet, als dass sie ihre Institutionen als autonome Räume behaupten konnten, die von den aktualisierten demokratischen Normen der Partizipation aller an gleicher Wahl nicht berührt werden sollten.

Die Studie trägt zu drei Forschungsfeldern bei: i) Verfassungsgebungen in „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ wurden als Momente der Staatenbildung zugänglich gemacht, innerhalb dessen Handlungsräume staatlicher Institutionen ausgehandelt und angeeignet werden. Verfassungen zeigen nicht nur Gewaltenteilungsmuster an, sondern ordnen auch das Verhältnis des Staates zu semi-autonomen Akteuren und verweisen auf symbolisch-integrative Ressourcen. ii) Als Kaleidoskop zeigen Verfassungsdiskurse konkurrierende Deutungen von Demokratie in subsaharischen multikulturellen Gesellschaften, da internationale Normen vor dem Hintergrund lokaler Normen immer neu interpretiert werden. iii) Die Ausdifferenzierung von Verfassungsfunktionen erlaubt erstens, sie als emanzipative politische Integrationsmomente dort zu untersuchen, wo ihnen wie in post-kolonialen Räumen Wirksamkeit abgesprochen wird. Zweitens wurde mit dem Fokus auf Verfassungen als Entwicklungsinstrument, das heißt als „developmental constitutions“ eine weitere Bedeutungsschicht herausgearbeitet, die über die Unterscheidungen von liberalen und sozialistischen Verfassungen als Legitimationsquellen hinausgeht.

## Summary

The search for adequate political and socio-economic models continues within recent constitutional reforms in Sub-Saharan post-colonial societies since 2005. This discourse goes back to the period of decolonisation but also to the transitions after 1989. Within this study, I assess the problem of representational crisis that come hand in hand with constitution making processes. Especially, I focus on the representation of different groups within the state, the safeguarding and extent of basic rights as well as the integration of semi-autonomous social actors within constitutions. All three political fields are analyzed against the background of the development discourse, which since the 1980s framed the expectations of external and internal expectations toward the post-colonial state. The constitutional development of Ghana in 1988-1992 as well as references to its reform process since 2008 serves as a case study.

I build on the recent theories of appropriation (Aneignung) within social theory to develop an analytical frame, which allows analyzing constitutions beyond their stricter juridical meaning as higher law. Beside this function of constitutions, I differentiate between the function of separation of powers, the provision of extensive basic rights as well as the symbolic integration through self-descriptions of its drafters. I analyze how international norms are embedded within this process of self-determination and subsequently consider constitutions to communicate with the global as well as the local community. This perspective allows for identifying modes of appropriation of international norms of democracy, human rights and models of separation of powers, which are overlooked when concentrating on the interaction of international actors with governments. Below this level of interaction, I differentiate between political and economic elite-factions. Moreover, I include holder and representatives of chieftaincy-institutions, who have access to alternative sources of legitimacy and who compete with the state for development resources. Additionally, values ascribed to these local and regional political institutions are frequently inserted into the discourse of national government.

I identified five groups who appropriated the constitution making of 1988-1992 to articulate binding rules for state organizations: a) the governing regime controlled the process from its position as bottleneck between the international donor community and local actors. The transition to democracy secured the Government refreshed international recognition and extensive presidential powers. Although its anti-parliamentarian stance the regime opened for multiparty-competition on the national level. Concurrently, the governments semantic argued for stability to reach development but also used human rights such as rights for women and children to underpin its claim for legitimacy. b) The (urban) opposition since the mid-1980s represented a liberal understanding of democracy without new economic models. The groups combined international human rights standards with models of former Ghanaian republics against the human rights abuses of the regime. c) The expert commission explicitly referred to the international discourse of 'right to development' and associated it with extensive social and economic rights toward future Ghanaian politics. Additionally, it introduced concepts of a power-sharing double executive and proportional voting to minimize the negative effects of simple majority voting, which, however, were later rejected by the consultative assembly. d) Two formerly marginalised groups appropriated the process within the consultative assembly on base of arguments: First, peasants, women and regional actors claimed more representation within state institutions by demanding for constitutionally secured quotas. Second, representatives of the newly introduced local assemblies demanded the complete decentralization and distribution of state resources in order to fully participate in development. e) While local political institutions and

values served as analogies within self-understandings and separation of powers as well as means of development, holders of chieftaincy-offices were for the first time excluded from active party politics. However, its holders and representatives appropriated the constitution making by securing autonomous space free from formal constitutionally guarded intervention as well as from the measurement of the institutions by democratic norms (universal election and participation of all gender).

With this analysis of arguments I add to three research fields: i) constitution-making in areas of limited statehood was accessed as sites of state-formation within which spaces of capacities are negotiated, acting as means to converge means to govern in the long term. Constitutions not only separate powers but also arrange the relation to semi-autonomous fields and generate sources of symbolic integration. ii) In the sense of a kaleidoscope constitutional discourses disclose competing meanings of democracy in Sub-Saharan multicultural societies, where international norms are interpreted by local standards and not always only through internationally recognized experts. iii) The functional differentiation of constitutions allows for assessing their political potential as emancipative integrational moments within post-colonial societies. Moreover, the study elaborates on additional layers of constitutional meanings as instruments of development and thus goes beyond their ascribed liberal or socialist meanings.



## Chronologie

6. März 1844	Vertrag zwischen GB und Vertretern von Fanti-Gruppen
16. Feb. 1905	Gründung der Kronkolonie Gold Coast
1901	Annexion des Ashanti-Königreichs und Angliederung der Northern Territories in die Kronkolonie als Protektorate
6. März 1957	Unabhängigkeit als Staat im Commonwealth
13. Mai 1960	Referendum über die erste republikanische Verfassung
24. Feb. 1966	Putsch des National Liberation Council
Oktober 1969	Inauguration der 2. Republik mit K. Busia als Premierminister
Januar 1972	Putsch des National Redemption Council, ab 1975 Supreme Military Council I
März 1978	Referendum zum UNIGOV
Juli 1978	Palastcoup und Bildung des Supreme Military Council II, Einleitung der Transition
4. Juni 1979	Putsch des Armed Forces Revolutionary Council
24. September 1979	Inauguration der 3. Republik mit Hilla Limann als Präsidenten
31. Dezember 1981	Coup des Provisional National Defense Council
1. Juli 1987	Ankündigung von non-party-Wahlen für Metropolitan/ Municipal/District Assemblies (durchgeführt 1988/89)
1. Juli 1990	Eröffnungsrede der Regionalforen des PNDC-Vorsitzenden John Jerry Rawlings zur Evaluation der District Assemblies
Januar 1991	Neujahrsansprache und Ankündigung der Transition mit Bekanntgabe der Expertenkommission und der beratenden Versammlung
Juni – Juli 1991	Tagung der Expertenkommission
August 1991 – März 1992	Tagung der beratenden Versammlung
April 1992	Referendum zur Verabschiedung der Verfassung
Mai 1992	Wiederzulassung der politischen Parteien
Dezember 1992	Präsidentschaftswahlen, Parlamentswahlen
Januar 2010	Inauguration der Constitutional Review Commission per Constitutional Instrument als 'Commission of Inquiry'
März 2011	National Constitution Review Conference (Accra)
Dezember 2011	Übergabe des CRC-Berichts an die Regierung
Juni 2012	Weißbuch der Regierung zum CRC-Bericht

## Abkürzungsverzeichnis

ADR	Alternative Dispute Resolution
AFRC	Armed Forces Revolutionary Council (1979)
CA	Consultative Assembly
CBCG	Catholic Bishops' Conference of Ghana
CCG	Christian Council of Ghana
CDR	Comitees for the Defense of the Revolution (1984-1993)
CHRAJ	Commission for Human Rights and Administrative Justice
CPP	Congress for People's Power (1949-1966)
CRC	Constitutional Review Commission (2010-2011)
DPSP	Directive Principles of State Policy
ERP	Economy Recovery Programme
GBA	Ghana Bar Association
IFI	International Financial Institutions
MFJ	Movement for Freedom and Justice
MMDA	Metropolitan/Municipal/District Assembly
NCD	National Commission for Democracy (1982-1992)
NCWD	National Council of Women in Development
NHC	National House of Chiefs
NUGS	National Union of Ghanas Students
PNDC	Provisional National Defense Council (1981-1993)
PNDCL	Provisional National Defense Council Law
RHC	Regional House of Chiefs
TUC	Trade Union Congress

## Abbildungsverzeichnis

1	Funktionen und Archetypen von Verfassungen nach Frankenberg (2006)	37
2	Untersuchungsschema	54
3	Datenmaterial: öffentliche und Fachdiskurse	60
4	Kodierfamilien der Inhaltsanalyse	63
5	Erweiterung der kolonialen Regierung nach Bennion (1962)	72f
6	Repräsentierte Gruppen in der Consultative Assembly	149
7	Regionale Repräsentation in der Consultative Assembly	150
8	Regierungsvertreter in den Standing Committees der Consultative Assembly	154
9	Numerische Aufteilung der Consultative Assembly auf Arbeitskommissionen	155
10	Regionale Repräsentation in den Arbeitskommissionen der Consultative Assembly	155
11	Thematische Zusammenfassung der Inhaltsanalyse im Untersuchungsschema	188f

# 1. Einleitung

## 1.1. Entwicklungsnarrative, Verfassungen und lokale Aneignung

Jüngste Verfassungsreformen in subsaharischen Ländern führten nicht nur zu neuen Machtkonstellationen und Verhandlungsoptionen zwischen lokalen Akteuren, sondern brachten auch verschiedene Narrative hervor, nach denen Verfassungen gestaltet und begründet werden. Eines dieser Narrative stellt Verfassungen als Instrument nationaler politischer und sozio-ökonomischer Entwicklung dar. Es liegt deshalb nahe, dafür den Begriff der „developmental constitution“ zu verwenden. Diese neuen Verfassungsdiskurse sind eingebettet in einen globalen Entwicklungsdiskurs, der zu verschiedenen Formen der Gestaltung politischer Strukturen (polities) und Programmen (policies) führte. Internationale Entwicklungspolitik, die nicht nur auf makroökonomische Strukturreformen setzte, sondern seit dem Ende des Kalten Krieges zunehmend auch auf die Öffnung politischer Systeme hin zu „good governance“ als Voraussetzung für Entwicklung drängte (Franck 1992), wirkt bis in die Gegenwart über die neueren Initiativen der *Declaration of Paris* und den *Accra Plan of Action* (2005) fort.

Die mit einem internationalen Entwicklungsdiskurs verbundenen Vorgaben politischer Systemvarianten stellen jedoch zugleich auch ein bestimmtes Bild von Verfassungen, nämlich als souveränen und autonomen, wenn nicht gar „autochthonen“ Ausdruck (Zoethout et al. 1996) einer politischen Gemeinschaft vor ein Dilemma: Wenn einem autochthonen Verständnis von Verfassungen, den ihnen zugrundeliegenden lokalen Normen und ausgehandelten Identitäten gefolgt werden soll, dann verursacht jegliche externe Intervention Legitimationsprobleme. So besteht in der Institutionen-Forschung weitestgehend Konsens, dass Institutionen lokalen Erwartungen und sozio-ökonomischen Bedingungen entsprechen müssen, um von der Mehrheit ihrer Adressaten anerkannt zu werden. Andererseits orientieren sich Akteure in Verfassungsgebungen immer auch an internationalen Modellen. Politische Regime suchen über die Ausgestaltung von Verfassungen konstitutive Legitimation als souveräne Staaten nach außen: je näher an internationalen Verfassungsnormen, desto höher der Eindruck der Legitimation innerhalb der Staatengemeinschaft. Verfassungstifter orientieren sich deshalb nicht nur an den Wertevorstellungen ihrer Bevölkerungen, sondern auch an einem internationalen Adressatenkreis. Das Dilemma zwischen der Orientierung an verschiedenen Wertekonstellationen und Präskriptionen wird verstärkt, wenn zwischen den Akteuren und ihren politischen Regimen asymmetrische Machtverhältnisse bestehen, wie etwa zwischen dem globalen Süden und Norden, aber auch innerhalb postkolonialer Gesellschaften.

Diese Studie untersucht dieses Dilemma genauer: Wie werden lokal und global zirkulierende Normen in Verfassungsreformen miteinander in Beziehung gesetzt, um stabile politische nationale Ordnungen zu erzeugen, die Anspruch auf Legitimation erheben können. Anhand von Ghanas letzter Transition von einem autokratischem Regime ohne Wahlen hin zu einem

demokratischen Regime (1988-1993) zeige ich auf der Ebene der Argumente und Debatten für und wider bestimmte Regierungsmodelle, Parteienregulierungen, Menschenrechtskonzeptionen und Integrationsmodi lokaler Machtstrukturen, wie Entwicklungsdiskurse von verschiedenen Akteuren innerhalb der Verfassungsverhandlungen gleichzeitig regierungsbefürwortend sowie regierungskritisch verwendet und sich der Verfassungsreformprozess innerhalb eines autoritären Regimes als Kommunikationsplattform angeeignet wird.

### *Entwicklung als ambivalentes Konzept*

„Entwicklung“ bzw. „developmental“ sind in dieser Arbeit per Definition ambivalente Konzepte, denen Integrations- und Legitimationsspielräume im sozio-ökonomischen Wandel von Gesellschaften innewohnen. Innerhalb dieser Konzepte ist besonders umkämpft, wessen Entwicklung auf welche Weise angestrebt werden soll. Um die in Ghanas Verfassungsreform stattfindende Rezeption internationaler Normen zwischen einem (nationalen) Innen und (internationalen) Außen angemessen beschreiben zu können, entwickle und teste ich ein Aneignungsmodell, das auf neueren sozialtheoretischen Einsichten aufbaut. Dieses Modell soll Beschreibungen erleichtern, wie innerhalb asymmetrischer Beziehungen spezifische Entwicklungskonzepte ausgewählt, entfremdet und umgedeutet werden, um in lokalen Kontexten einzelnen Gruppeninteressen zu genügen. Der Entwicklungsdiskurs prägte dabei die Forderung des Regimes gegenüber der Bevölkerung nach mehr Eigeninitiative zugunsten des Gemeinwohls. Gleichzeitig wird der Entwicklungsdiskurs auch in den Forderungen der Bevölkerung gegenüber der Regierung nach mehr Teilhabe und Unterstützung durch staatliche Institutionen sichtbar. Als Konzept wurde Entwicklung, besonders in seiner sozio-ökonomischen Ausprägung, als Gerechtigkeitsmaßstab für benachteiligte Bevölkerungsschichten angelegt und darüber hinaus als Effizienzkriterium für staatliche Institutionen im Sinne negativer und positiver Rechte verwendet.

Der Begriff der ‚developmental constitution‘ dient dieser Arbeit als Klammer, um die Verhandlungsoptionen verschiedener Akteure vor dem Hintergrund überlieferter Strukturen, politischer Erfahrungen und Imaginationen aufzuzeigen und zu analysieren. Entwicklung als umkämpftes Konzept dominierte sowohl die Transition von 1988 bis 1993 als auch die in Ghana 2009 begonnene und 2011 offiziell mit dem Bericht der Constitutional Review Commission beendete Diskussion zur Verfassungsreform.<sup>1</sup> Beide Reformmomente waren Anlass, frühere Verfassungen auf den Prüfstand zu stellen, weshalb diese Studie auch der Kontinuität ghanaischer Verfassungs- und Rechtsvorstellungen als lokalen Gegenpart bzw. Analogie zu global zirkulierenden Normen nachgeht.

Der Fokus auf staatliche Repräsentationskrisen, die an das eingangs beschriebene Dilemma

---

<sup>1</sup> Der Bericht der Constitutional Review Commission (CRC) ist übertitelt mit „From a political to a developmental constitution“ (2012). Das Adjektiv 'developmental' bzw. 'developmental-oriented' findet sich allerdings bereits 1990 bei Kwadwo Afari-Gyan (1995: 139) und bei J. S. Pepera (1991).

autochthoner Erwartungen anschließen, erlaubt, das Verständnis von 'developmental constitutions' zu präzisieren. Diese Krisen zeichnen sich dadurch aus, dass ein zentraler Gegenstand von Verfassungsdiskursen am Ende der 1980er die Etablierung der Kontrolle von Regimen und die Partizipation breiterer Bevölkerungsschichten war. Zentral für diese Forderungen nach mehr Teilhabe oder mindestens nach effektiven und legitimen Kontrollmechanismen war, dass sie durch die Verwendung eines (internationalen) Entwicklungsparadigmas die Legitimitätskrise des ghanaischen Staates deutlich zum Ausdruck brachten.<sup>2</sup> Die Repräsentationskrise war zuvorderst eine Legitimationskrise afrikanischer und anderer Staaten gewesen, die aufgrund multipler politischer, ökonomischer und finanzieller Krisen in den 1980ern keine Leistungen für ihre Bürger mehr erbrachten oder erbringen konnten.<sup>3</sup>

#### *Im Entwicklungsdiskurs – Reform als Bedingung internationaler Hilfe*

Den Rahmen bzw. „Metacode“ (Draude 2012: 237ff) für eine Repräsentationskritik bildete der Entwicklungsdiskurs nicht nur in Bezug zu internationalen Akteuren, sondern auch gegenüber dem Regime, das in Ghana vor 1989 seine autoritäre Politik durchaus noch mit dem Verweis auf Modernisierungs- und Entwicklungsimperative begründete. Das Phänomen wurde bereits Anfang der 1980er als „developmental dictatorship“ (Sklar 1983: 21) bezeichnet. Dieses Narrativ modernisierender autoritärer Regierung, das die Transitionsphase von 1989 in einigen afrikanischen Staaten überdauerte, wurde mit dem neuen Fokus der internationalen Entwicklungspolitik 1989 verschoben, seitdem autoritäre Regierungen und ihre exkludierende Politik selbst zum Teil des Problems erklärt wurden. Sozioökonomische Entwicklung sollte nun mithilfe pluralistischer Strukturen und Prozesse überhaupt erst wieder ermöglicht werden. So vermerkte die Weltbank in ihrem Afrika-Bericht von 1989 paradigmatisch:

A root cause of weak economic performance in the past has been the failure of public institutions. Private sector initiative and market mechanisms are important, but they must go hand-in-hand with good governance – a public service that is efficient, a judicial system that is reliable, and an administration that is accountable to the public. (Weltbank 1989: xii)

„Good governance“ bezeichnete zunächst lediglich Kriterien für den Verwaltungsalltag und

---

<sup>2</sup> Diese Krise war jedoch kein spezifisch ghanaisches Dilemma, sondern entwickelte sich seit der Dekolonisierung und besonders seit der Entwicklung von exklusiven Einparteienregimen nach 1960 in vielen jungen Staaten. Chazan (1982) argumentiert deshalb, dass formale Strukturen die Teilhabeforderungen informeller Foren in subsaharischen Staaten mit unterschiedlichen Mitteln absorbierten und kooptierten (vgl. Kap. 2.3). Die erste Analyse der Transitionen nach 1989 von Michael Bratton und Nicolas van de Walle (1992) verweist ebenso auf die zentrale Forderung nach Teilhabe an staatlichen Institutionen und Ressourcen.

<sup>3</sup> Vgl. Eboe Hutchful (2002) für eine konzise Beschreibung der ghanaischen politik-ökonomischen Staatskrise der 1980er, die er auf die Entwicklungen seit der Unabhängigkeit zurückführt.

vermied Präskriptionen für politische Ordnungsmodelle.<sup>4</sup> Über die Form politischer Entscheidungsprozesse machte die Weltbank keine Aussagen, behielt sich jedoch vor, in ihren Berichten auf die Konsequenzen pluraler Entscheidungsmodi für die makroökonomische Stabilität der zu reformierenden Staaten hinzuweisen. Deutlicher im Hinblick auf die Pluralisierungsforderungen wurden dagegen die einzelnen Geberländer wie Frankreich und Großbritannien, deren Einfluss über die 'Organisation internationale de la Francophonie' und den 'Commonwealth of Nations' in die meisten Länder des globalen Südens reichte.<sup>5</sup> Der britische Außen- und Commonwealth-Minister Douglas Hurd formulierte die neuen Konditionalitäten am 6. Juni 1990 wie folgt:

Countries that tend towards pluralism, public accountability, respect for the rule of law, human rights, market principles, should be encouraged. Governments which persist with repressive policies, corrupt management, wasteful discredited economic systems should not expect us to support their folly with scarce aid resources which could be better used elsewhere. (zit. n. Slinn 1991: 3)

Auch die Europäische Gemeinschaft entwickelte, wenn auch verzögert und zunächst lediglich in Form von internen Vergabekriterien für Kredite, Maßstäbe, die auf politische Öffnung, ein Mehrparteiensystem und die Einhaltung fundamentaler Menschenrechte als kulturübergreifende Minimalkriterien zielten:

The rule of law, which requires that governments guarantee the enjoyment of human rights, primarily through an independent Judiciary, is a particularly significant indicator. Great importance will therefore be attached to the main civil liberties and political freedoms, in keeping with the desire for democracy and efficient economic machinery. (European Commission 1991: 6)

Diese drei Zitate stehen stellvertretend für ein von der OECD-Welt geteiltes Verständnis, über welche demokratische Institutionen und Mechanismen sozio-ökonomische Entwicklung und Integration in den globalen Markt geschehen können und sollen.<sup>6</sup> Begriffe wie „Good Governance“, „Pluralismus“, „Mehrparteiensystem“ oder „Staatliche Verantwortung“ wurden in die politische Sprache des Transitionsprozesses integriert und in der zwischenstaatlichen Diplomatie und Expertise als Rahmen verwendet. Auch aus zivilgesellschaftlicher Perspektive

---

<sup>4</sup> Vgl. dafür etwa die länderspezifischen Strategiepapiere der Weltbank für Ghana (1993). In einen weiteren ideengeschichtlichen Zusammenhang bettet u. a. Philipp Dann (2012) diesen anti-politischen Standpunkt der Weltbank ein.

<sup>5</sup> Frankreichs Präsident Mitterand richtete sich am 20. Juni 1990 auf dem Franco-Afrikanischen Gipfeltreffen in Boule mit neuen Kriterien der Kreditvergabe an die Staatschefs, (Marchesin 1995: 5-24; Mitterand 1990). Die Duldung des Putsches in Togo nach 1993 sowie die Akzeptanz der weiterhin autoritären Regierung in Gabon weisen aber deutlich auf eine flexible Auslegung der neuen Standards innerhalb der Frankophonie hin.

<sup>6</sup> Die Validität dieser Annahmen über erfolgreiche Entwicklung wird in dieser Arbeit jedoch nicht geprüft. Der Fokus liegt darauf, welche Annahmen die Verfassungsgeberinnen und -geber über den Zusammenhang von Partizipation und (sozio-ökonomischer) Entwicklung in Ghana zum Ausdruck gebracht haben.

afrikanischer Akteure wurden die Schließung des politischen Raums und die damit verbundenen Nachteile für eine nachhaltige Entwicklungspolitik kritisiert. Laut der 1990 verabschiedeten 'African Charter for popular participation in development and transformation' wurden in den späten 1980ern neue Gesellschaftsverträge notwendig, die auf stärkerer Eigeninitiative der Bevölkerungen (the people) beruhen sowie Regierungen zur politischen Verantwortung ziehen sollten:

Too often, the social base of power and decision-making are too narrow. Hence the urgent need to broaden these; to galvanize and tap the people's energy and commitment, and to promote political accountability by the State to the people. This makes it imperative that a new partnership between African Governments and the people in the common interest of societal and accelerated socio-economic development should be established without delay. (OAU 1990)

Damit entwicklungspolitische Konzepte handlungsorientierend wirken und Geltung beanspruchen können, muss es in spezifischen (lokalen) Kontexten verankert werden. Das in politischen Arenen genutzte Vokabular bedeutet noch nicht, dass das damit verbundene (OECD-)Modell einer konstitutionell abgesicherten Marktwirtschaft in seiner Gesamtheit oder in Teilen mitgetragen wird. Vielmehr werden die Begriffe übersetzt oder angeeignet, um für ihre tragenden Gesellschaftsschichten Relevanz zu erhalten. Insofern die jeweiligen Entwicklungskonzepte auch Leitprinzipien für Verfassungen darstellen sollen, stehen sie genau zwischen internationaler und nationaler Anerkennung und beziehen ihre Legitimität somit aus mehreren Quellen. Die Verfassungsdebatte folgt deshalb nicht nur politik-ökonomischen Prinzipien des *bargaining*, sondern auch einer aktiv-interpretierenden, imaginierenden Form der Selbstdarstellung, wie die zukünftige politische Gemeinschaft aussehen soll. *Arguing* auf der Basis gemeinsamer Sinnhorizonte wird zu einer komplementären Strategie, Konzepte der Repräsentation, Grundrechte und lokale Politikstrukturen einzubetten.<sup>7</sup> Diese politischen Sinnhorizonte müssen jedoch erst im spezifischen Fall plausibilisiert werden. Offen ist, auf welche Bedeutungsgehalte von Entwicklung, Regierung und Rechten sich die verschiedenen Akteure beziehen und wie diese kombiniert, stabilisiert, transformiert oder ausgeschlossen werden. Es liegt deshalb nahe, den im Zeitraum um 1990 entstandenen Verfassungen aufgrund der Dominanz des Entwicklungsbegriffes, das Adjektiv 'developmental' zuzuschreiben.

---

<sup>7</sup> *Arguing* und *bargaining* verweisen auf zwei verschiedene Handlungslogiken. Nach Börzel/Risse (2009: 29) lässt sich 'bargaining' einer instrumentellen und 'arguing' einer kommunikativen Rationalität zuordnen. Im Kontext von Verfassungsgebungen unterschied Hubertus Buchstein (1994) in seiner Replik auf Jon Elster und Rune Slagstad (1988) zwischen beiden Handlungslogiken, um darauf aufmerksam zu machen, dass Verfassungen als politische Aushandlungsergebnisse nur wenig auf 'arguing', das heißt auf Überzeugung zurückzuführen seien (vgl. Kap. 2.2.2).



### *Ghana als Fallstudie*

Ghana ist für diese Analyse die Fallstudie. Anders als die frankophonen Staaten der westafrikanischen Region, Benin, Mali und Togo, behielt das Regime bis zuletzt die Kontrolle über den Prozess. Während in Benin Mathieu Kérékou nach einem Staatsbankrott 1989 und anhaltenden Streiks der politischen Öffnung nach 1991 zustimmen musste (Banégas 2003), kontrollierten John Jerry Rawlings und der Provisional National Defense Council (PNDC) bis zuletzt erfolgreich die Öffentlichkeit. Gleichzeitig war auch Ghana von den neuen Konditionen der internationalen Gebergemeinschaft nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil: Als eines der ersten Länder stimmte die Regierung bereits 1983 umfassenden Strukturreformen unter der Anleitung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zu. Damit war das Regime selbst am modernistischen Entwicklungsdiskurs beteiligt, den sie parallel mit Vorstellungen lokaler partizipativer Demokratie auf lokaler Ebene bis 1992 verknüpfte und dadurch konzeptionell mit den liberalen Minimalbedingungen konkurrierte, die mit den neuen Kreditkonditionen nach 1989 verbundenen waren.

Vergleichbar zu Uganda, das sich nach einem fast zehnjährigen Bürgerkrieg ab 1985 staatlich re-konstituierte und politische Parteien nach 1991 weiterhin vom politischen Wahlkampf ausschloss (Griffiths/Katalikawe 2003), beharrte die Regierung Ghanas bis 1992 auf dem Ausschluss politischer Parteien als Modus der Teilhabe an staatlichen Institutionen. Als ein Resultat der Verhandlungen der Transition sind Parteien bis in die Gegenwart auf der Ebene der Distrikt- und Stadträte von Wahlen ausgeschlossen. Die Verfassungsversammlung war zudem der erste Zeitpunkt nach der Einführung der lokalen Verwaltungseinheiten, in dem eine überregionale Verständigung und Evaluation ohne unmittelbare Kontrolle durch die Regierung stattfinden konnte.<sup>8</sup>

Als ehemalige britische Kolonie hatte Ghana auf der lokalen Ebene zudem eine stabile und einflussreiche Schicht an lokalen Autoritäten, die das Verhältnis zwischen dem Staat und seiner lokalen Organisation und Repräsentanz erheblich prägt (Dickovick 2009: 524-525) und bis zur Wahrnehmung einer „geteilter Souveränität“ zwischen dem Zentralstaat und lokalen und regionalen Autoritäten führte (Ray 1998).<sup>9</sup> Mit der Institution der Chieftaincy<sup>10</sup> sind im lokalen Diskurs über gute Regierungsführung deshalb auch immer alternative Legitimationsquellen bzw. institutionelle Alternativen zum westlich-liberalen

---

<sup>8</sup> Die erste Evaluation fand bereits 1990 durch die National Commission for Democracy statt, gewährte aber nicht den überregionalen und ungefilterten Raum, den die Nähe der beratenden Versammlung (Consultative Assembly) bereitstellte. Vgl. Kap. 4.2.1.

<sup>9</sup> Das ist kein Alleinstellungsmerkmal Ghanas, sondern betrifft andere postkoloniale Staaten ebenso. Im Vergleich zu frankophonen afrikanischen Staaten hat die britische Kolonialpolitik der „indirect rule“ jedoch etwas weniger in die bestehenden Strukturen interveniert als die französische Politik.

<sup>10</sup> Der Begriff 'Chieftaincy' bezeichnet eine politische, juristische, legislative und symbolische Autorität. Im Fall von Ghana werden mit ihm die traditionellen Autoritäten und Strukturen gekennzeichnet, die auf lokaler und regionaler Ebene aus den Staaten hervorgegangen sind (heute: 'traditional areas'), die sukzessive der Kronkolonie unterworfen wurden. Als politische Autoritäten sind sie bis in die Gegenwart Repräsentanten und Akteure „semi-autonomer sozialer Felder“ (vgl. Kap. 2.1.3). Vgl. Kap. 2.3.3. für eine ausführliche Erklärung der Institution und ihrer Positionierung innerhalb der ghanaischen Eliten.

Demokratiemodell angeboten.<sup>11</sup> Gleichzeitig unterlag auch diese auf wahl-aristokratischer Autorität beruhende Institution Veränderungen, die auf die Interventionen kolonialer und postkolonialer Regierungen zurückgehen (Mamdani 1996; Rathbone 2000). Hinzu kommt ein symbolisch-integratives Potenzial dieser Institutionen, das bis zu Forderungen von mehr Repräsentation auf der nationalen Ebene, etwa im Sinne eines ‚House of Lords‘ führte. Diese Forderungen verdeutlichen, dass (männliche/weibliche) Chiefs als Interessengruppen aktiv am Verfassungsprozess beteiligt, aber zugleich auch Subjekt der Diskussionen waren. Tatsächlich wurde ihre formale Autonomie bestärkt und das Verhältnis zwischen Staat und diesen „semi-autonomous social fields“ (Woodman 1989) reaktualisiert. Gleichzeitig findet sich in den Debatten jedoch immer auch Kritik an der Institution unter Verweis auf Menschenrechte und Demokratienormen, die auf ein weiterhin ambivalentes Verhältnis innerhalb der Gesellschaft deuten. Auch Vertreter der Chieftaincy bedienten sich in den Verfassungsversammlungen des Entwicklungsdiskurses, um ihre Bedeutung für Ghanas Fortschritt zu unterstreichen.<sup>12</sup> Darüber hinaus sind die Strukturen der Chieftaincy ungleich im Land verteilt und konkurrieren mitunter in ihren Geltungsansprüchen ihrer institutionellen Ausgestaltung. Mit der Integration dieser lokalen Autoritäten in die Analyse von Ghanas Verfassungsdiskurs lässt sich deshalb untersuchen, auf welche lokalen alternativen Legitimationsquellen sich Akteure wie und wann bezogen haben, um dem nationalstaatlichen Repräsentationsdilemma zu begegnen.

## 1.2. Zwei Forschungsarenen

Im Zentrum dieser Arbeit steht eine Analyse von Argumenten, die sich innerhalb einer Trias verorten lassen: Argumente mit a) Bezügen auf internationale Menschenrechtsnormen sowie Modelle der Gewaltenteilung, b) der „institutionellen Konfiguration“ (Göhler 2004) von Regierungs- und Rechtssystemen auf der nationalen und lokalen Ebene Ghanas und c) Argumente über politische Erfahrungen und gesellschaftliche Imaginationen<sup>13</sup>, wie sich die gesamte Gesellschaft oder eine partikulare Gruppe verhalten bzw. entwickeln soll.<sup>14</sup> Anders als die Analyse von einzelnen Politik- oder Rechts-Feldern (z. B. Sicherheit oder Wohlfahrt) zielt diese Arbeit auf einen Ausschnitt der Institutionen (polity), die sich eine Gesellschaft in spezifischen Momenten der Transition als einen Modus der Bewältigung multipler Krisen

---

<sup>11</sup> Vgl. Kwame Gyekye (1992, 1997); Helen Lauer (2007); Irene Odotei und Albert Awedoba (2006); Gail Presbey (1998); Kwasi Wiredu (2001, 2007). Vgl. auch Kap. 2.3.3. für eine ausführlichere Darstellung der Chieftaincy-Institution als „semi-autonomes soziales Feld“ (Woodman 1989) in Ghana.

<sup>12</sup> Dem entwicklungspolitischen Mehrwert lokaler Autoritäten geht in der Gegenwart auch Onyejekwe et al. (2007) im Auftrag der 'United Nations Economic Commission for Africa' nach.

<sup>13</sup> Der Begriff lehnt sich an die Verwendung der 'imagination' durch Benedict Anderson (2006) an, der die Nationalismusforschung um das Konzept der 'imagined communities' bereicherte und damit die Entwicklung von Nationalstaaten zu Beginn des 20. Jahrhunderts erklärte.

<sup>14</sup> Tobias Berger (2012) weist zurecht darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen transnational, national und lokal lediglich eine analytische Perspektive der internationalen Beziehungen ist. Auch die lokalen Akteure und Institutionen sind immer schon in transnationale Phänomene integriert gewesen. Vgl. für diese Studie z. B. die frühe Regelung von traditionellen Autoritäten während des Kolonialismus in Kap. 3.1.

gibt.<sup>15</sup> Die Arbeit schöpft im Sinne eines „Monitoring“ (Weiß 2012) politikwissenschaftlicher Bereiche sowie angrenzender Disziplinen besonders aus zwei wissenschaftlichen Feldern und bietet eine Erweiterung der dortigen Forschungsfragen und Forschungsergebnisse: aus der demokratieorientierten Regionalanalyse Afrikas (1) sowie aus konstruktivistisch orientierten Verfassungstheorien, die die gesellschaftliche (Be)Deutungsebene von Verfassungen in Transitionen erfassen (2).

Die internationale und nationale Demokratieforschung hat dem ghanaischen Transitionsprozess von 1988-1993 einige Aufmerksamkeit gewidmet, ohne den Verfassungsprozess allerdings im Detail auf der Ebene der Argumente und Begriffsbildungen sowie konzeptioneller Diffusionen zu analysieren.<sup>16</sup> Umfangreichere politische Geschichten dieser Zeitperiode gehen meist über die Verfassungsversammlung hinweg (Nugent 1996; Oquaye 2004). Ein Grund dafür ist die Skepsis, dass der Prozess aufgrund der starken Kontrolle durch das Regime seine Legitimität einbüßte (Ninsin 1998b; Ninsin/Drah 1991; Oquaye 1995). Im Zuge der anhaltenden Debatte, inwiefern zivilgesellschaftliche Akteure die tragenden Kräfte der Verfassung und Kontrolleure der Regierung seien (Drah/Oquaye 1996), wurde der Transitionsprozess anhand von Quellenmaterial jedoch auch neu aufbereitet. So hat Kwame Ninsin eine umfangreiche Sammlung an Dokumenten herausgegeben, die den Protest der (urbanen) Elite gegen das Regime von 1986 an festhielten (Ninsin 1996). Zuvor hatte bereits ein Mitglied der Expertenkommission, Kwame Afari-Gyan (1995), eine detaillierte Beschreibung der Inhalte sowohl des Expertengremiums als auch der beratenden Versammlung vorgelegt. Afari-Gyans Studie zeigt sowohl die für die Diskussion institutioneller Innovationen als auch für die Verhandlung traditioneller Autoritäten wesentlichen Themen in der Debatte auf, ohne allerdings explizit nach Mustern in der Verwendung von Referenzen auf internationale oder lokale Modelle und Normen zu fragen. Gleichzeitig erscheinen in den akademischen Analysen zum einen die Standards liberaler Verfassungsstaatlichkeit beinahe im Sinne eines Kanons wiederholt (Drah 1991; Oquaye 2004). Dabei werden in diesen Analysen allerdings keine genuin neuen Bedeutungsgehalte oder Differenzen zu zeitgenössischen dominanten globalen Demokratiekonzepten diskutiert,

---

<sup>15</sup> Die Konzentration auf Verfassungen als 'Higher Law', wie bei Bruce Ackerman (1998) oder Jon Elster (1995), ist allerdings auch umstritten. David Landau (2012) argumentiert, dass der „Dualismus“, den Ackerman einführt, um zwischen besonderer und alltäglicher Politik zu unterscheiden, die Instrumentalisierung von Verfassungsgebungen durch kurzfristige Interessen einflussreicher Akteure ausblende und bisweilen eine künstliche Trennung einführe. Auch Elster sei von dieser Trennung beeinflusst. Andere Modi der Krisenbewältigung könnten dagegen Machtteilungsarrangements und Friedensverträge sein. Diese beiden Formen können auch mit Verfassungsreformen einhergehen. Prägnante zeitgenössische Beispiele sind Zimbabwes Burgfrieden zwischen der Opposition und der Regierungspartei (2008) oder die Abstimmungsklausel im Friedensvertrag zwischen Sudan und Südsudan (2005), nach dem eine Abstimmung 2010 die endgültige Entscheidung über eine Trennung herbeiführte.

<sup>16</sup> Eine rechtswissenschaftliche und institutionenorientierte Beschreibung und Analyse der Verfassung von 1960 und früher leisteten Francis Bennion (1962) sowie Leslie Rubin und Pauli Murray (1961). Besondere Aufmerksamkeit hat der Verfassungsdiskurs von 1966-69 von Robin Luckham (1975), Robin Luckham und Stephen Nkrumah (1975) sowie von Leslie Rubin (1976) erhalten.

wie sie in dieser Arbeit anvisiert werden.<sup>17</sup>

Während staatliche Repräsentationskrisen schon vor 1989 als Konflikte zwischen formellen und informellen politischen Gruppen analysiert wurden (Chazan 1982), blieben Verschränkungen und Verschiebungen zwischen „staatlichen“ und „traditionellen“ Begriffsrastern auf der begrifflichen Ebene vernachlässigt. Eine Ausnahme bildet der Versuch von Maxwell Owusu, Militärcoups in Ghana als eine mit lokalen Normen des Chiefs vereinbarende Form des Protestes zu interpretieren, die sich aus indigenen Vorstellungen politischer Verantwortung speisten (1989, 1996).<sup>18</sup> Einen begrifflichen Teilaspekt von Demokratie hat Frederic Schaffer im Senegal jenseits spezifischer Verfassungsdiskurse analysiert. Seine linguistischen Studien haben ihn zu einem lokalen Begriff von Demokratie (*demokaraasi*) geführt, der nicht nur allgemeine Wahlen als Auswahlkriterien im Sinne des globalen Diskurses bestätigt, sondern auch die Teilhabe an klientelistischen Netzwerken und sozial-politische Erwartungen an den Staat (1998).<sup>19</sup> Die Qualität der Demokratie ließe sich dann vor diesem Verständnis nicht mehr nur an der Wahlbeteiligung festmachen (Hartmann 2007: 416). Auf ähnliche Weise versucht diese Studie, Legitimationskriterien herauszufiltern, die an Verfassungen und mit ihnen verbundenen institutionellen Umsetzungen formuliert werden. Es liegt nahe, die von Schaffer beschriebene sozialpolitische Erwartungshaltung als eine Bedeutungsschicht des internationalen und nationalen Entwicklungsdiskurses aufzunehmen.

Verfassungstheoretisch verbleiben die meisten Beobachter bis in die Gegenwart skeptisch, inwiefern Verfassungen und der auf sie bezogene *constitutionalism*<sup>20</sup> als politisches Wertemodell in post-kolonialen afrikanischen Gesellschaften überhaupt Fuß fassten. Die damit verbundene Kritik der Irrelevanz geht einher mit der Debatte, ob westliche Institutionen für afrikanische Gesellschaften überhaupt adäquat wären. Als „Chimäre“ (Ghai 2011) seien Verfassungen wenn überhaupt in den begrenzten Sphären urbaner Staatlichkeit begrenzt. Diese Arbeit geht mit ihrer Frage nach Querbezügen zu internationalen Normen, alternativen Verfassungsmodellen und lokalen Normenvorstellungen über die Frage nach der Wirksamkeit von Verfassungen jedoch hinaus und ergänzt die Forschung um die Frage, welche Geltungsansprüche an Verfassungen überhaupt artikuliert wurden.

Der Verfassungsvergleich ist eines der Forschungsgebiete, auf dem kulturelle Normen und

---

<sup>17</sup> Eine Ausnahme bildet Hutchful 1991, der zwischen verschiedenen Demokratiebedeutungen im ghanaischen Transitionsdiskurs unterschied. Einen Einblick in die umstrittene Bedeutung von Demokratie in den frühen 1990ern gibt Christoph Hartmann anhand seiner Analyse der Transformationsprozesse in Kenia, Uganda, Cote d'Ivoire und Benin (1999: 26-30).

<sup>18</sup> Diese Analogiebildung zu lokalen Normen und Institutionen ist nicht unüblich und nahm ab 1990 wieder mehr Platz ein, z. B. in philosophischen Analysen von Gyekye (1992) und Wiredu (1996) sowie als prinzipielle normative Forderung nach der Neugestaltung politischer afrikanischer Institutionen bei Claude Ake (1991, 1993).

<sup>19</sup> Ähnlich arbeitet Michael Schatzberg (2001) für zentralafrikanische Gesellschaften Erwartungshaltungen an den Staat als „führsorgliche Vaterfigur“ heraus. Auch jüngere bildliche Darstellungen aus der politischen Bildung der ghanaischen National Commission for Civic Education arbeiten mit der Metapher des Präsidenten als „Father of the Nation“.

<sup>20</sup> Für eine Diskussion des Begriffs vgl. Kap. 2.2.2.

Identitätsfragen einen größeren Stellenwert erhalten haben, wenn sie über den funktionalen Institutionenvergleich hinausgehen und die Schwierigkeiten interkultureller Kommunikation problematisieren (Dorsen et al. 2010; Rosenfeld 1993). Dezidiert konstruktivistische Perspektiven auf Verfassungsvergleiche hat Günter Frankenberg eingenommen, der Verfassungen als geschichtete Narrative mit je spezifischen Eigenheiten auffasst (Frankenberg 2006). Erst damit sei eine Loslösung der Verfassung von ihrem reinen „juridisch-normativen Dezienscharakter“ (Vorländer 2005: 229) möglich und der Raum für eine erneute Diskussion für die Recht und Politik verbindenden integrativen Funktionen von Verfassungen auch in afrikanischen Gesellschaften eröffnet. Zwei eher verfassungspolitische Ansätze ebnen für diese Form der Analyse den Weg: Für die Beschreibungen deutscher und europäischer Verfassungsgeschichten hat die Analyse des integrativen Potenzials von Verfassungen das Verständnis befördert, dass die Dokumente und ihre Verwendung im politischen Alltag über die bloßen Funktionen rechtlich geleiteter Politik hinausgehen. Dieser Fokus wurde bis auf wenige Ausnahmen für afrikanische Gesellschaften noch nicht angelegt.<sup>21</sup>

Daneben hat die postkoloniale Kritik die vielfältigen Ausschlussmechanismen herausgearbeitet, die bereits mit dem (westlichen) Modell von Verfassungen und ihrer Entstehung verbunden sind (Baxi 2000; Spivak 2008). Sie kritisieren unter anderem dezidiert die fehlende Repräsentation von Minderheiten in den Verfassungsnarrativen der USA und anderer westlicher Staaten.<sup>22</sup> Damit verbunden bleibt deshalb die Frage, wie sich verschiedene Akteure an dem Prozess beteiligen und welche Repräsentationsformen im Verfahren aber auch in der Sprache von politischer Gemeinschaft und ihrer pluralen Ordnung in den Vordergrund oder Hintergrund treten. Analytisch wie normativ stellt sich diese Frage besonders dringend vor dem Hintergrund, dass neue Partizipationsformen an nationalen Entwicklungsprozessen in alle Gesellschaftsschichten hineinreichen sollten.<sup>23</sup>

Der Fokus auf die konkreten Verhandlungssituationen innerhalb der ghanaischen Verfassungsreform ab 1988 grenzt sich zunächst auch von Diffusionsstudien ab, in denen Erklärungsmodelle für die Verbreitung spezifischer Verfassungsinhalte geboten werden.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Unter dem Aspekt der Verfassungskultur analysiert Amos Anyimadu (1998) die Verfassungen Ghanas und kommt zu dem Schluss, dass der zentralistische „integral state“ seit 1960 trotz anhaltender Kritik tiefer im politischen Denken Ghanas verankert ist als angenommen und deshalb regelmäßig aufkommenden Änderungsvorschlägen, etwa hin zu föderalen Ordnungen, entzogen bleibt.

<sup>22</sup> Critical Legal Studies (CRITS) und Third World Legal Scholars (TWLS) bilden als Forschungsnetzwerke Plattformen dieser Kritik. Vgl. für eine Einführung Frankenberg (2009). Zugleich entwickelte sich eine akademische Strömung, die die internationalen Normen einer konstitutionellen Demokratie (constitutional democracy) als Fortsetzung des Imperialismus mit anderen Mitteln kritisiert und stattdessen einen „demokratischen Konstitutionalismus“ fordert: vgl. u. a. James Tully (2008).

<sup>23</sup> Vgl. die entwicklungspolitischen Partizipationsgebote, die die OAU 1990 in der *African Charter for popular participation in development and transformation* (Arusha) versammelte.

<sup>24</sup> Die Diffusionsforschung ist ein Querschnittfeld, das sowohl die Politikwissenschaft als auch die Rechtswissenschaft in den vergangenen Jahren zunehmend beschäftigt hat (Tanja Börzel und Thomas Risse 2009, 2012; Fabrizio Gilardi 2012; Jonathan Miller 2003; William Twining 2004 und Alan Watson 1993). Ihnen gemeinsam ist die Identifikation von Motivationen und Mechanismen, um die Diffusionen von Ideen genauer erklären zu können. Während die constitutionalism-Debatte vor allem mit den Feierlichkeiten für die Jahrestage der US-amerikanischen (1987) und französischen Verfassungen (1991) sowie durch die

Diese Vergleiche haben auf fruchtbare Weise herausgearbeitet, auf welchen Diffusionskanälen Verfassungsinhalte verteilt werden: etwa Wettbewerb um Entwicklungshilfe, geteilte Rechtssysteme, Religion und geteilte koloniale Vergangenheit (Goderis/Versteeg 2011). Der Autor und die Autorin dieser large-n-Studien sind sich allerdings auch bewusst, dass die Angabe bestimmter Rechte in Verfassungen noch keine Aussagekraft über Lern- und Sozialisierungseffekte vor Ort hat (Law/Versteeg 2012).<sup>25</sup> Für eine Analyse von Bedeutungsverschiebungen oder Aneignungen von Begründungen für bestimmte Muster der Gewaltenteilung, Ausgestaltung positiver Rechte und besonders der Legitimation von und dem staatlichen Umgang mit Chieftaincy-Institutionen bleibt der Ertrag jedoch zurzeit noch begrenzt. Diese Studie unterstützt eine Diffusionsanalyse deshalb auf der Mikroebene, die sowohl für die Verfassungs- als auch die Demokratietheorie von Relevanz ist.

In dieser Studie schlage ich vor, die Analyse der Referenzen und Normenlokalisierungen innerhalb von Ghanas Verfassungsdiskurs anhand eines Modells der Aneignung zu erschließen. Das Konzept, das zwischen einer passiven und aktiven Interpretation und Umwandlung von Bedeutungsgehalten unterscheidet (vgl. Kap. 1.1), hat den Vorteil, auf der Ebene der Argumente die Verschiebungen von Bedeutungen zu unterscheiden, die i) in Regierungs- und Verfassungsvergleichen als Endergebnisse vereinheitlicht werden, ii) als rechtspluralistische Verschiebungen innerhalb des Verfassungsrahmens auftreten und iii) in Verbindung mit Identitätsdiskursen und lokalen Institutionen bisher nur wenig Aufmerksamkeit erhielten.

### 1.3. Fragestellung

Vor dem Hintergrund des Repräsentationssdilemmas zwischen nationalen und internationalen Geltungsansprüchen an Verfassungen sowie innerhalb nationaler Eliten und Bevölkerungen stelle ich in dieser Arbeit deshalb die folgende Forschungsfrage: Mithilfe welcher Referenzen haben Akteure im ghanaischen Verfassungsprozess von 1990-2 Konzepte reproduziert, (weiter-)entwickelt und begründet, um innerhalb des ghanaischen Staates ein neues Maß an politischer und ökonomischer Partizipation und Kontrolle (political accountability) zugunsten umfassender nationaler sozio-ökonomischer Entwicklung zu gewährleisten? Diese Frage lässt sich in drei Fragekomplexe gliedern: i) Welche Selbstbilder und lokale Normen wurden verwendet? ii) Welche Erwartungen werden spezifisch mit dem Modus einer Verfassung

---

Ereignisse in Osteuropa nach 1989 Auftrieb erhielt, ist die legal-transplant-Forschung nicht zwingend auf Verfassungsgebungen beschränkt. Kritisiert wird jedoch auch, dass die legal-transplants zu sehr von der Übertragung ganzer Institutionen und Organisationsformen abhängen und die Aufnahme in sogenannten Zielländern deshalb fragwürdiger ist, als die Adaption von Prinzipien wie der „rule of law“ (Kötter et al. 2009: 38). Eine historisch umfassendere Perspektive nehmen die historischen Forschungen ein, die die Diffusion über lange Zeiträume verfolgen. Vgl. besonders für die globale Verbreitung von Rechtsvorstellungen in kolonialen Zusammenhängen Lauren Benton (2004) und Mamdani (2012).

<sup>25</sup> Die Daten dieses Verfassungsvergleichs finden sich im 'Comparative constitutions project', wo unter der Leitung von Zachary Elkins und Tom Ginsburg in Kooperation mit dem Cline Center for Democracy (University of Illinois) die Mehrzahl der Verfassungen freier Staaten seit 1789 kodiert wurden. <http://www.comparativeconstitutionsproject.org>, Letzter Zugriff am 14.3.2013.

artikuliert? iii) Welche Muster entstanden bei der Verwendung internationaler Normen und damit einhergehenden Differenzierungen zwischen innen und außen?

Das zentrale Argument dieser Studie ist, dass anhand der Verfassungsgebung nicht nur externe Normensetzung, sondern auch interne Verhandlungen über gutes Regieren verhandelt werden. Der externe Bezug verschafft Regierungskritikern dazu den nötigen Rahmen, auch wenn das Regime den Prozess kontrolliert. Damit nehme ich auf zweifache Weise einen ergänzenden Blick auf die Erforschung von Verfassungen ein: Erstens untersuche ich unterhalb trans-/internationaler Diffusionsstudien konkrete Momente der Verhandlung, in denen Bedeutungsüberschüsse und -verschiebungen geprägt werden. Zweitens wird auf diese Weise sichtbar, wie Ausschlüsse und Einschließungen politischer Akteure aus staatlichen Foren und Institutionen stattfinden und nationale sowie lokale Selbstbeschreibungen prägen. Die Studie trägt deshalb auch zu einem erweiterten Verständnis von Legitimität in Räumen bei, die nur schwach oder gar nicht von zentralen staatlichen Institutionen durchdrungen sind.

Anhand des Aneignungsbegriffs werden verschiedene Formen des Umgangs mit Verfassungen sichtbar, die zwischen Widerstand und instrumentellem Gebrauch oszillieren und langfristig zu Sozialisierungseffekten führen. Die Verstetigung entwicklungsorientierter Verfassungsverständnisse zeichnet sich zudem in den jüngsten Verfassungsreformen ab, in denen bipolare Parteiensysteme auf der Basis des 'first-past-the-post' zu desintegrativen Effekten führen. Ein erster Blick auf die Reformen im Vergleich zur Verfassungsgebung von 1992 zeigt, dass verschiedene inklusivere Konzepte repräsentativer Gewaltenteilung und sozio-ökonomischer Menschenrechte bereits vor zwanzig Jahren als Argumente präsent waren, aber aufgrund verschiedener Gründe ausgeschlossen wurden. Folgende zentrale Befunde lassen sich festhalten:

1. Die Verfassung selbst war umkämpft, wurde aber vor allem als Kritik am Regime zu einem überpolitischen Ort erhoben, der nicht nur die konkrete Gewaltenteilung und spezifische Rechte zu modellieren erlaubte. Vielmehr sollte das Verfassungsdokument zentrale Momente der Entwicklungspolitik und ihre Akteure unabhängig von (partei)politischer Intervention gestalten. Damit war nicht nur die Gestaltung vermittelnder Instanzen (Council of State) zwischen einer Exekutive und dem Parlament verbunden. Auch für die erst 1988 eingerichteten lokalen Selbstverwaltungen wurde mehr politische und finanzielle Unabhängigkeit gefordert und diese als Handlungsspielraum gegenüber der Zentralregierung besetzt. Mit der Verfassung wurde also in großem Maße ein Sozialprogramm verbunden, das den Charakter der „developmental constitution“ prägt und als unerfülltes Versprechen 2009 von der teilnehmenden Bevölkerung in der Verfassungsreform erneut eingefordert wurde.

2. Ein wesentlicher Teil der Verfassungsgebung, besonders in den Formulierungen der Expertenkommission, war mit dem Modus der Akkommodation verschiedener Interessengruppen und deren Zugang zu staatlichen Ressourcen beschäftigt. Die Vorschläge und Innovationen zielten auf eine Wahlrechtsreform, die Einführung einer doppelten Exekutive und die Ausgestaltung eines Council of State als vermittelnde Instanz zwischen

dem Parlament und der Exekutive. Im Verlauf der Studie stellte sich heraus, dass spezifische Machtteilungsmodelle aufgrund von nationalen statt regionalen Selbstverständnissen zurückgewiesen wurden und sich Modelle größerer regionaler Autonomie mit Verweis sowohl auf zeitgenössische internationale Ereignisse des Staatszerfalls (Liberia, Jugoslawien, UdSSR), aber vor allem auch mit der Rezeption der eigenen ghanaischen politischen Geschichte nicht durchsetzten. Selbstbilder und Normen einer ghanaischen politischen Gemeinschaft wurden sowohl lokalen Praktiken und Theorien von Chieftaincy-Institutionen als auch negativen, anti-parlamentarischen politischen Erfahrungen der vorangegangenen Republiken entlehnt. Die politischen Erfahrungen der ersten drei Republiken fanden Ausdruck in der nüchternen bis zynischen Konnotation von Parteienpolitik, die negativ im „Winner-takes-all“ Ausdruck findet.

3. Während der Proteste gegen die Regierung wurden Innen/Außen-Differenzen aufgehoben und fluide gehandhabt. Verweise auf spezifische regionale Normen nahmen deshalb auf einer semantischen Ebene Analogien zu zeitgenössischen Menschenrechtsnormen und institutionelle Modelle als selbstverständlich auf; wie etwa den 'Council of State' aus funktionaler Sicht mit einem lokalen 'Council of Elders' zu vergleichen. Besonders das Regime besetzte die zentralen „neuen“ internationalen Normen der Demokratisierung (Human rights, pluralism, public accountability), um internationale Anerkennung zu erhalten. Die PNDC konnte semantisch allerdings auch eigene Vorstellungen politischer Verantwortung einbringen und damit die Legitimität einer fortgesetzten Revolution plausibilisieren, die 1979 ihren Anfang nahm. Differenzen zu Normen, die im Diskurs markiert wurden, wurden allerdings auch kaschiert. Die Referenzen auf internationale Menschenrechtsdokumente in identitätspolitischen Kernfragen der Chieftaincy-Institution zeigten, dass diese weder als demokratisch zugänglich noch für Frauen offen konzipiert wurden, obwohl von der Mehrheit derselben Vertreter zuvor weite Teile der Menschenrechtsnormen allgemein anerkannt wurden. Der positive Beitrag der Institutionen zur Entwicklungspolitik, die lokale Akteure im Namen gemeinschaftlicher Einheit sowie Stabilität vorbrachten, sowie Rekurse auf die negativen Effekte staatlicher Interventionen in die lokalen Institutionen dienten als Umwege, diese Unvereinbarkeiten zu überdecken und autonome Räume zu erhalten.

#### **1.4. Aufbau der Studie**

Um die oben genannten Fragen zu beantworten und mein Argument zu untermauern, unterteile ich die Studie in vier Schritte. Ziel ist es aufzuzeigen, dass das Entwicklungsproblem ähnlich wie im internationalen Entwicklungsdiskurs primär als Krise öffentlicher Verantwortung, jedoch weniger in den positiv konnotierten Termini pluraler Mehrparteiensysteme gerahmt wurde. Der seit den 1980ern global zirkulierende Entwicklungsdiskurs bildet dabei das Scharnier zwischen der internationalen und nationalen Ebene und stellt gleichzeitig Deutungsrahmen und Maßstäbe für die neue Verfassung von 1991 bereit. Im ersten Kapitel unternehme ich dreierlei: Ich entwerfe in Anknüpfung an



jüngere sozialtheoretische Diskussionen das Modell der Aneignung (De La Rosa 2012). Das Modell unterscheidet zunächst zwischen einer bloßen semantischen Nachahmung, d. h. Verwendung der Begriffe und einer instrumentellen Aneignung. Hilfreich für die Ausarbeitung sind Rückgriffe sowohl auf die handlungstheoretische Perspektive der Modernisierungskritik als auch auf rechtsanthropologische Forschungen, aus denen vor allem im Hinblick auf die lokale Annahme von Menschenrechten und Ansprüchen an den Staat jüngst theoretisch fundierte Anregungen kamen. Deren Beitrag zur Vermittlung zwischen pluralen Rechtsordnungen wird auf das Verständnis hin gelesen, wie sich staatliche und substaatliche Ordnungen und Rechtsvorstellungen zueinander verhalten und welche theoretischen Konsequenzen dies für die Analyse von Verfassungsdebatten hat (Kap. 2.1.). Im zweiten Schritt definiere ich das Verständnis von Verfassungen und Verfassungsgebern. Dafür ist zum einen eine differenzierte Betrachtung von Verfassungstexten und -diskursen als Gegenstand der Analyse notwendig, um über die rechtswissenschaftliche Fixierung auf den Text als Basis aller rechtlichen Interpretation hinweg den politischen Raum und ein Verständnis von Verfassungen als temporäre Produkte zu etablieren. Um das Verständnis der Verfassungen von verschiedenen Akteuren und die damit verbundenen Erwartungen erfassen zu können, unterscheide ich mit Günther Frankenberg (2006) zwischen den Archetypen des Staats- und Organisationsteils, des Rechtsanspruchs und darüber hinaus des politischen Manifest bzw. der Sozialcharta sowie des Vertrags zwischen Regierenden und Regierten. Erst mit dieser Unterscheidung lassen sich verschiedene Vorstellungen von Verfassungen unterscheiden, die über den funktionalen begrenzten Kreis durch die professionelle gerichtliche und politische Auslegung hinausgehen (Kap. 2.2). Im Anschluss daran identifiziere ich die wesentlichen Akteursgruppen und unterscheide dabei aus heuristischen Zwecken in ein Unten/Oben zwischen Eliten und Bevölkerungen. Das zwischen diesen beiden Begriffen entstehende Spannungsfeld korrespondiert mit der Kritik, dass Verfassungen zunächst weiterhin urbanen, mittelständischen Interessen- und Berufsverbänden vorbehalten bleiben, ohne ländliche Bevölkerungen oder andere marginalisierte Gruppen einzubeziehen. Im Fall von Ghana, wie in anderen afrikanischen Staaten, kommt es zudem darauf an, die Positionen von Chiefs und Queenmothers als indigene bzw. lokale Autoritäten und Funktionsträger genauer zu spezifizieren. Sie werden für diese Arbeit zur Elite der Gesellschaft gezählt, die in einem ambivalenten Verhältnis zu staatlichen Funktionsträgern und konkurrierenden Wirtschaftseliten stehen. Als Fürsprecher, Repräsentanten und Symbole lokaler Normen und Wertevorstellungen sind sie zugleich Schlüsselakteure der Aneignung von Verfassungskonzepten (Kap. 2.3). Das Kapitel schließt mit der methodischen Diskussion der diskurstheoretisch inspirierten Inhaltsanalyse, wie ich Aneignungsprozesse in der Verfassungsgebung sichtbar mache und woran die Verwendung von Begriffen und Konzepten im Hinblick auf eine neue Verfassung unterscheidbar und ihre internen Bedeutungsverschiebungen erkennbar sind (Kap. 2.4).

Das zweite Kapitel der Arbeit führt in die Verfassungsgeschichte Ghanas ein. Der analytische

Zugriff liegt dabei zum einen auf der seit der Kolonialzeit stetig erweiterten bzw. wiederum geschlossenen Repräsentation und Teilhabe an staatlichen Ressourcen. Zum anderen sollen in aller Kürze die Konflikte zwischen staatlichen und substaatlichen oder „semi-autonomen“ Eliten nachgezeichnet werden. Ziel des Kapitels ist es, jene Genealogien und Ereignisse als Kontext und Reservoir zu skizzieren, auf das sich die Akteure seit 1988 bezogen und damit das notwendige Hintergrundwissen für die Interpretation der Kritik zeitgenössischer Normen pluralistischer Gesellschaften bereitzustellen (3).

Die Analyse von Bedeutungsgehalten und Konzepten, die schließlich zum Verständnis von „developmental constitution“ führt, wird im dritten Kapitel durchgeführt. Vier Schritte führen dahin: Erstens werden die Positionen des Regimes anhand seiner „Verfassung“<sup>26</sup> unmittelbar nach seinem Putsch von 1981 und seiner Politik der Dezentralisierung als „true democracy“ (NCD 1991) analysiert (Kap. 4.1.). Der zweite Schritt wendet sich den Protesten und thematischen Schwerpunkten der (urbanen) Opposition zu, die sich spätestens ab 1988 gegen das Regime wendete und den Fokus auf die Einhaltung von Grundrechten und politischen Pluralismus richtete und darüber hinaus nur bedingt auf eine zukünftige Rolle indigener Autoritäten einging (Kap. 4.2.). Der eigentliche Prozess der Verfassungsgebung unterteilt sich in dieser Analyse in zwei Teile: Sowohl das Memorandum der Expertenkommission (Juni-Juli 1991) als auch die Verhandlungen in der beratenden Versammlung (August 1991-März 1992) werden auf die drei Teilbereiche Repräsentation, Grundrechte und Chieftaincy-Staat-Beziehungen hin analysiert. Beiden Abschnitten werden Analysen zur Zusammensetzung und zum Ablauf der jeweiligen Deliberationen vorangestellt (Kap. 4.3., 4.4.). Die thematische Zusammenfassung bindet die Analyse an die eingangs gestellten Dilemmata zurück und fasst die Ergebnisse der Arbeit anhand einer weiteren Verdichtung auf die Begriffe der Gleichheit, Stabilität, Partizipation und Entwicklung zusammen (Kap. 5).

Im Schlussteil fasse ich die jüngsten Verfassungsreformdebatten in Ghana zusammen und zeige dadurch die Kontinuität des Entwicklungsdiskurses innerhalb der ghanaischen Gesellschaft als gemeinsamen Nenner politischer Erwartungen auf. Diese Diskussion vollzieht sich besonders auf der nationalen Ebene, die sich jedoch in vielfältiger Weise internationalisiert, d. h. transnationale Normen guter und wirtschaftlich effektiver Regierungsführung aufnimmt. Darüber hinaus ziehe ich die theoretischen Konsequenzen für die interpretative Analyse von Verfassungsgebungen im Allgemeinen und die Tragweite des Aneignungskonzepts im Besonderen für die Erforschung rechtlicher und politik-strukturell pluraler Gesellschaften (Kap. 6).

---

<sup>26</sup> Die Anführungszeichen deuten an, dass Verfassungen von Militärregimen problematisch sind, vor allem wenn sie individuelle Grundrechte ausschließen und keine Gewaltenteilung einführen. Vgl. dazu Kap. 2.2.2.

## **2. Aneignung von Verfassungen**

Im Folgenden werde ich anhand eines Aneignungskonzepts den konzeptionellen Rahmen für die Analyse der ghanaischen Verfassungsgebung von 1988-1992 entwickeln. Ein zentraler Punkt eines Aneignungskonzepts besteht nicht nur darin, die Aufnahme von bestimmten Ideen und Konzepten zu erfassen, sondern gleichzeitig auch die Veränderungen, die diese Informationen im Verlauf ihrer Verhandlungen erfahren. Dabei steht für diese Untersuchung des Verfassungsprozesses die Frage im Vordergrund, auf welche (normativen) Konzepte, Ideen, Werte oder Ideale sich die verschiedenen Akteure stützen, um bestimmte Verfassungsinhalte und Prozeduren im Hinblick auf die drei Themen der Repräsentation, des Grundrechtsschutzes sowie der Integration von lokalen politischen Organisationen einzufordern und wie sich diese Konzepte in ihrer Übertragung verändern, indem sie mit lokalen individuellen und kollektiven Erfahrungen und Imaginationen einer guten Gesellschaft konfrontiert werden.

Das Konzept werde ich in drei Schritten entwickeln: Erstens werde ich jüngere Aneignungskonzepte erörtern und dabei vor allem den Mehrwert eines handlungsorientierten Ansatzes in der Analyse von Staatlichkeit begründen. Dabei stütze ich mich sowohl auf modernisierungskritische als auch auf rechtsanthropologische Forschungen, weil deren Theorien die größte Affinität zum Aneignungskonzept aufweisen und bereits Konzepte entwickelt wurden, mithilfe derer sich rechtsplurale Räume unterhalb von Verfassungen bzw. in Beziehung zu diesen erschließen lassen (2.1). Zweitens werde ich zwischen Aneignungsobjekten und -subjekten unterscheiden. Dieser analytische Schritt hat zum Ziel, die verfassungstheoretische Fachdiskussion im Hinblick auf Verfassungsgebungen kritisch zu erschließen und dabei zwischen einer funktionalistischen und kulturalistischen Perspektive auf Verfassungen (2.2) sowie einem differenzierten Verständnis von Akteuren (2.3) zu unterscheiden. Das Kapitel schließt mit der Entwicklung eines diskursanalytischen Interpretationsansatzes, mithilfe dessen Aneignung von externen Normen vor dem Hintergrund lokaler zeitgenössischer Wertvorstellungen und Praktiken in der Verfassungsgebung sichtbar wird. (2.4).

### **2.1. Der Begriff Aneignung**

Obwohl Aneignung als Begriff auf eine lange Genealogie zurückschauen kann, wird er bisher nur selten in der deutschsprachigen Sozialwissenschaft verwendet. Auch nahm der Begriff bis zu den 1990ern sowohl in juristischen als auch psychologischen Kontexten keine bedeutende Rolle mehr ein (Keiler 1990). Erst in jüngster Zeit wird er wieder mit neuem Interesse aufgenommen und für Fragen der epistemologischen und politischen Repräsentation innerhalb internationaler und nationaler Beziehungen fruchtbar gemacht (De La Rosa 2012; Eimer 2012). Erklären lässt sich dieses wieder aufgekommene Interesse auch mit neuen theoretischen und praktischen Anforderungen an neue Modi globaler Politik. So liegt das Interesse nicht nur in der Möglichkeit interkultureller Kommunikation im Allgemeinen,

sondern auch darin, wie Institutionen, Politikprogramme oder Rechtskonzepte außerhalb europäischer Kontexte – etwa in der Entwicklungszusammenarbeit – aufgenommen und verändert werden. Dem Konzept der Aneignung wohnt damit zugleich ein kritischer Gestus inne, um die mit den Transfers verbundenen Konzepte sowohl ihre lokale (europäische/US-amerikanische) Gebundenheit als auch ihre Normierungsversuche in nicht-europäischen Räumen aufzudecken (Kap. 2.1.1). Der kritische Gestus dieses Konzepts zeigt sich in seiner Verflechtung mit der Kritik an der Modernisierungstheorie, die vormals ausgeschlossene und durch Kolonialsysteme entfremdete Subjekte handlungstheoretisch rehabilitiert. Es ist vor allem eine Anthropologie der Globalisierung, die Aneignung bzw. „appropriation“ als Konzept verwendet (Hahn 2008: 74) (Kap. 2.1.2). Die Rechtsanthropologie hat den Gegenstand des spezifischen Feldes des Rechts schließlich ebenfalls unter dem Aspekt der Interaktion von internationalem Recht in lokalen Kontexten untersucht. Sie fordert neben einer allgemeinen Modernisierungskritik sowohl einen Blick auf die rechtlichen Konfigurationen, die das koloniale Rechtssystem in den meisten Ländern als Erbschaft hinterlassen hat, als auch auf die Verwendung von Recht durch (marginalisierte) Bevölkerungsteile gegen staatliche Institutionen. Mithilfe rechtsanthropologischer Ansätze wird zudem ersichtlich, wie Recht, und in dieser Studie speziell Verfassungen, als Protestinstrument verwendet werden (Kap. 2.1.3).

### **2.1.1. Sozialtheoretische Perspektiven auf Aneignung**

Aneignung wurde aus der Hermeneutik heraus seit den 1980ern als analytisches Konzept rezipiert, um den Prozess der Aufnahme westlicher Konzepte in nicht-westlichen Räumen oder innerhalb von Diaspora-Kulturen beschreiben und erklären zu können. So zeichneten zunächst Literatur- und Kulturwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler nach, wie koloniale und postkoloniale Autoren mit westlichen Figuren und Erzählstrukturen Wirklichkeit darstellten, um dabei sowohl den Umgang mit den Darstellungen „des“ Anderen als auch ihre Veränderungen innerhalb von Zentrum-Peripherie-Beziehungen zu erfassen (u. a. Said 2003; Spivak 2008). Der in diesen Studien kritische entwickelte Begriff der Repräsentation als deskriptiver und präskriptiver Weg findet sich zunehmend auch in sozialwissenschaftlichen Forschungsansätzen wieder. Zentral ist, dem Konzept die den sprachlichen Vertretungsansprüchen durch (außenstehende) Akteure innewohnende empirische und normative Problematik für individuelle und kollektive Selbstverständnisse aufzuzeigen. Die sprach- bzw. diskurstheoretische Annahme ist dabei, dass ein 'Sprechen-über' die Räume begrenzt, in denen Betroffene über sich selbst sprechen und als Akteure konstituieren. Eng damit verbunden ist die konstruktivistische Idee, dass Weltbeschreibungen individuelle und kollektive Orientierungsmuster und Handlungsoptionen erheblich beeinflussen. Diese Weltbilder sind zugleich Gegenstand von Deutungskonflikten und Dominierungsversuchen, das heißt, sie sind untrennbar mit Machtverhältnissen verbunden. Nicht umsonst erkennt auch die Institutionentheorie an, dass Institutionen lokale Werte widerspiegeln müssen, um Geltung

zu erlangen und praktiziert zu werden (De La Rosa 2012: 49; Göhler 2004). Von einer Verfassungstheorie verlangt ein solches Verständnis von Repräsentation sowohl die internationalen Bezüge von Verfassungen als auch die ihnen zugrunde liegenden Vorstellungen einer politischen Gemeinschaft als verfassungsgebende Gewalt, das heißt als politische Subjekte herauszuarbeiten (Kap. 2.3.1.).

### *Aneignung als interpretative Kreativität*

Sybille De La Rosa hat in Anschluss an Homi Bhabba, Gayatri Spivak, Hans-Georg Gadamer, Hans Joas und Charles Taylor ein sozialphilosophisches Konzept der politischen interkulturellen Repräsentation entwickelt, das an zentraler Stelle den Begriff der Aneignung enthält: Der Begriff

(...) steht dabei für ein aktives Selbst- und Weltverhältnis. Er bezeichnet das kreative Vermögen, Worten, Semantiken, Wissensbereichen und Sprachen einen Ort in der Selbst- und Weltbeschreibung zuzuweisen, d. h. auch Verstehen ist eine Form der Aneignung und der Mensch ist aneignend, weil er sich und seine Umwelt stets selbst interpretiert. (De La Rosa 2012: 16)

De La Rosa liegt an einer machtsensiblen Beschreibung von interkulturellen Beziehungen und der Entwicklung von Methoden und Bedingungen, mit interkulturellen Repräsentationsdilemmata zu umgehen, die in der gemeinsamen Entwicklung von Projekten etwa in der Entwicklungszusammenarbeit aufkommen können. Repräsentation, das heißt, die konzeptionelle Vertretung wird immer dann prekär, wenn Modelle entwickelt oder übertragen werden, die sich in lokale Wertvorstellungen einbetten lassen sollen. Politisch interkulturell und damit potenziell konfliktbeladen seien Gestaltungsansprüche externer Akteure beim Staatsaufbau (state-building), in Übergangsregierungen oder auch die Interventionen transnationaler NGOs (De La Rosa 2012: 29ff, 254ff).

In Abgrenzung zu einem Aneignungsbegriff, der lediglich eine Übertragung bezeichnet und von Übersetzung als Prozess der Anpassung an lokale Kontexte unterschieden wird (Merry 2006: 134ff), entwickelt De La Rosa in Anlehnung an Homi Bhabba ein umfassenderes Konzept, das auf der ersten Ebene auf der Unterscheidung von *reaktiv-imitierender* und *aktiver-intentionaler Aneignung* basiert (De La Rosa 2012: 43ff).<sup>1</sup> Auf dieser Ebene bedeutet Aneignung z. B. eine Reaktion auf koloniale Verhaltens- und Orientierungsmuster, die unter der Bezeichnung der Mimikry lediglich nachgeahmt, niemals aber vollständig eingeholt werden können, weil die Benennungsmacht weiterhin beim Kolonialherren liegt. Obwohl diese Differenz von der Kolonialmacht zu ihren Subjekten strategisch beibehalten wurde,

---

<sup>1</sup> Diese Kritik trifft besonders dann zu, wenn man einen alltagssprachlichen Gebrauch von 'Übersetzung' anlegt. Erklärtes Ziel der jüngeren Übersetzungskonzepte ist dagegen, die Möglichkeit genauer Kopien aus dem Original anzuzweifeln und die Veränderungen innerhalb interkultureller Prozesse genauer festzuhalten. Vgl. für eine aktuelle Einführung auch zur Thematik der Menschenrechte als Übersetzungsproblem Doris Bachmann-Medick (2012a, 2012b) und Sally Merry (2006).

eröffneten sich dem Kolonisierten in der Nachahmung jedoch Räume und Ambivalenzen, die die koloniale Autorität ironisch verfremden konnten. Allerdings blieb die Aneignung in dieser Form immer nur eine Reaktion auf andere, die keinen eigenen Handlungsraum eröffnet, sie instrumentalisiert ohne eigene Institutionen zu bestärken oder zu entwickeln (Draude 2012: 240).

Deshalb unterscheidet De La Rosa unter der Kategorie der aktiv-intentionalen Aneignung noch einmal zwischen instrumenteller Aneignung und intentional-dialogischer Aneignung. *Instrumentelle Aneignung* bezeichnet nach Bhabba die Reinterpretation des Aneignungsobjekts entgegen dem Widerstand des Interaktionspartners (etwa alternative Auslegungen der Bibel oder demokratischer Prinzipien des one-man-one-vote-Prinzips während der Dekolonisierungskämpfe nach dem Zweiten Weltkrieg) (De La Rosa 2012: 49). Institutionen wie Menschenrechte bleiben dabei allerdings verdinglicht, sie werden durch ihre Verwendung durch lokale Akteure nicht noch einmal verändert, sondern können als Imitation sogar kreativ unterwandert werden. Solche Imitationen verbleiben dann entweder in der Sphäre nicht-funktionierender Institutionen oder bestehen neben den lokalen Institutionen mit eigenen, aber für die Mehrheit der adressierten Bevölkerungsteile wenig relevanten Ansprüchen fort. Die Etablierung und Kontinuität kolonialer Staatlichkeit ist ein Beispiel für derartige „Scheininstitutionen“ (De La Rosa 2012: 253), die mit lokal geteilten Normen und Erwartungen wenig gemeinsam haben. Mithilfe internationalen Rechts vertraglich fixierte Institutionen sind ein Weg, über die lokale Institutionen verdinglicht und dadurch objektiviert werden (De La Rosa 2012: 253; Tully 1995). Nach dem Modell von De La Rosa liegt der größte Gewinn dann bei denjenigen, die als internationale Akteure auf die Übertragung z. B. liberal-demokratischer Prozesse der Interessenvertretung und Gewaltenteilung in Verfassungsgebungen beharren. Ihre *instrumentelle* Aneignung, meistens unterstützt durch lokale Eliten, resultiert nämlich nicht in neu ausgehandelten Institutionen. Den lokal Betroffenen bleibt dann oft nicht mehr als eine *reaktiv-imitierende* Wieder-Aneignung und das Potenzial zur Subversion, die den durch die Übertragung entstandenen Raum der Ambivalenzen ausnutzen (De La Rosa 2012: 255). Verfassungen können nach dieser Vorstellung in postkolonialen Räumen ohne Weiteres als „Fassaden-Verfassungen“ (Okoth-Ogendo 1993) bezeichnet werden, in denen kaum in der Gesellschaft verankerte Institutionen formell eingesetzt und legitimiert werden (vgl. auch Kap. 2.2).

*Freiwillig-dialogische* Aneignung beschreibt dagegen jenen Prozess, in dem Institutionen vor einem gemeinsamen Verstehenshorizont zwischen verschiedenen Kulturen entstehen können, ohne dass Rezipienten ihre Identitäten vollständig aufgeben müssen (De La Rosa 2012: 46ff, 256ff). Bedingung dafür ist, dass Institutionen und Politikprogramme nicht als verdinglichte Normen vorgefertigt übertragen werden, sondern sich über kreative Semantiken, Selbstreflexion und Praktiken langfristig zu neuen Institutionen verfestigen können (De La Rosa 2012: 252). Zeit und Rücknahme der eigenen dominanten Positionen sind deshalb entscheidende Faktoren gelingender interkultureller Kommunikation, die über bloße

(äußerlich bleibende) Kopien oder eine ebenso dysfunktionale instrumentelle Aneignung hinausgeht (Draude 2012: 242, 244).

De La Rosas Ansatz macht in ihrer Diskussion mit Charles Taylor auf die Entwicklung von „Scheininstitutionen“ aufmerksam, die vor allem in Staatsaufbau-Prozessen entstehen, wenn fremde Institutionen ohne Verankerungen in Alltagspraktiken übertragen werden (De La Rosa 2012: 242f). In zweierlei Hinsicht ist deshalb dieser ausdifferenzierte Aneignungsbegriff relevant für Analysen von Verfassungsgebungen: Erstens weil auch innerhalb pluraler und besonders post-kolonialer Gesellschaften verschiedene Wertevorstellungen und Praktiken bestehen, zwischen denen verhandelt wird. Deshalb wird der Staat Ghana (rechts-)pluralistisch gedacht, dessen Institutionen zwischen internationalen und lokalen Normen und wiederum zwischen letzteren oszillieren. Als post-kolonialer Raum zeichnet sich auch der ghanaische Staat wie viele andere durch überlagerte Praktiken und Institutionen aus, zwischen denen verschiedene Aneignungsbeziehungen bestehen.

Die institutionell-politische Geschichte des ghanaischen Staats lässt sich in diesem Sinne als Aneignungsgeschichte lesen, in der nicht nur Staatlichkeit, sondern auch lokale Praktiken und Institutionen verhandelt werden, um sich *emanzipativ* den bis dahin *repressiv* auftretenden Staat als potenziell handlungsfähige Institution anzueignen.<sup>2</sup> Verfassungsgebungen erhalten ihre Bedeutung als exemplarische Kristallisationsmomente, in denen die Spannungen innerhalb lokaler Repräsentationen in Ghana besonders deutlich wurden. Im Gegensatz zu neueren von "oben" diktierten Staatsaufbau-Projekten der internationalen Gemeinschaft, z. B. in Afghanistan, Irak oder Süd-Sudan, nahm die ghanaische Bevölkerung 1991 eine nationale Diskussion zur Staatlichkeit wieder auf, die bereits vor der formalen Unabhängigkeit von 1957 begann. Der transnationale Übersetzungsmoment, der die Übersetzungsbeispiele z. B. von Menschenrechtsnormen bei Sally Merry (2006) prägt, wird in dieser Studie der ghanaischen Verfassungsgebung auf die Ebene der nationalen Debatten verlagert, an der transnationale NGOs nicht unmittelbar beteiligt sind. Dennoch waren die Menschenrechte als Ausgestaltung in negative und positive Rechte ein Konfliktfeld für das Regime, aber auch für lokale politische Institutionen (vgl. 2.1.3.).

Zweitens sensibilisiert das Konzept für eine Kontinuität von Repräsentationskonflikten innerhalb von Transitionsprozessen, insofern auch der Zugang zur Verfassungsversammlung reguliert war und damit bestimmten Interessengruppen Vorrang gegeben wurde und zudem die Subjekte der Rechtsordnung diffus blieben (Kap. 4.4.4). Diese Konflikte deuten auf die anhaltende strukturelle und epistemische Konfliktlage, die mit der Oktroyierung westlicher Institutionen verbunden bleibt, unter welche sich lokale Normen seit der Kolonisation

---

<sup>2</sup> Deshalb geht diese Studie nur vermittelt über die nationale Ebene, das heißt über einen Übersetzungsschritt auf interkulturelle Kommunikationskonflikte ein. Die Akteure bleiben je nach ihrer Selbstbeschreibung „ghanaisch“. Allerdings spiegeln sich die von De La Rosa herangezogenen Beispiele der Übersetzung von Menschenrechtsdiskursen und der state-building-Debatte wider, insofern „externe“ Konzepte von Akteuren als Mittel des Machterhalts aber auch der Kritik angeeignet, das heißt für eigene Zwecke genutzt werden. Zudem standen mit dem Washington Consensus neue Anforderungen an Regierungen im Raum, die notwendige Kredite formell an bestimmte Modelle „guter“ Regierungsführung banden.

unterordnen sollten (Baxi 2000, Draude 2012: 246-248, Draude/Neuweiler 2010, Spivak 1995). Das auch Verfassungen immanente Repräsentationsdilemma soll bei der genaueren Bestimmung der Aneignungsobjekte (Kap. 2.2) und -subjekte (Kap. 2.3) analysiert werden.

### **2.1.2. Aneignung als Begriff der Modernisierungskritik**

Zentral wurde der Begriff der Aneignung für die Anthropologie, die seit den 1960ern einen theoretischen und methodologischen Wandel durchmachte und sich zum Teil von ihrer Rolle als koloniale Beherrschungswissenschaft emanzipierte. Dieser Wandel drückte sich vor allem in der Ablehnung und Dekonstruktion des Modernisierungsparadigmas aus, das bis in die 1960er die Beschreibungen und Präskriptionen neu entstandener Staatlichkeit prägte. Ähnlich wie in der Konzeption einer „mission civilisatrice“ oder ihrem englischen Pendant „the white man's burden“ ging die frühe Modernisierungstheorie davon aus, dass nicht-westliche Gesellschaften über Strukturveränderungen an Vorbilder westlicher Staatlichkeit herangeführt werden konnten.<sup>3</sup> Dabei wurde die Modellierung von Staatlichkeit stark von dem strukturfunktionalistischen Ansatz beeinflusst, der etwa Talcott Parsons Idealtypen prägte (Geschiere et al. 2008: 3).<sup>4</sup> Dessen Studie *The Social System* (1951) erstellte als Folie Idealtypen, die die Opposition von modernen und traditionellen Gesellschaften fortsetzte, ohne die Grauzonen der anhaltenden Übergänge, Übersetzungen und Aneignungen zwischen den Gesellschaften zu beachten oder zu erklären, wie Modernität als Technologie überhaupt entstehen konnte. Aufgrund der Polarisierung von Gesellschaftsstadien entstand der Eindruck, dass es sich bei der Modernisierung um die einmalige Implementierung eines Paketes (Urbanisierung, Säkularisierung, Demokratisierung, Kapitalisierung) im Sinne eines Technologietransfers handelte, der kausalmechanisch zu einer Integration afrikanischer Gesellschaften in die Weltwirtschaft führe. Dieser Eindruck wurde durch die enge Kooperation von Modernisierungstheoretikern und Kolonialbeamten verstärkt, die zugunsten einer Optimierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie zur Kontrolle der Bevölkerung lange zusammenarbeiteten. Eines der zentralen Themen der Sozialwissenschaften, und darunter der seit den 1950ern entstandenen Area Studies, blieb deshalb auch nach der formellen und legalen Dekolonisierung die Integrationsfähigkeiten pluraler Gemeinschaften.<sup>5</sup> Die in den 1970ern einsetzende Ernüchterung zeigte jedoch, dass die im 19. Jahrhundert eingeführte Dichotomie von 'modern' und 'traditionell' an Erklärungskraft verlor und damit auch Staatlichkeit und Integration in afrikanischen und asiatischen Ländern nach anderen Mustern funktionieren mussten. Anhaltende wirkmächtige Referenzen auf ethnische oder tribale Identitäten ließen sich nicht mehr als vernachlässigbare, sich auf dem Rückzug

---

<sup>3</sup> Repräsentativ für einen frühen, vorsichtigen Reformoptimismus in Ghana ist David Apter (1966).

<sup>4</sup> Ebenso davon beeinflusst waren auch die Studien zur politischen Kultur von Gabriel Almond und Sidney Verba (1963) als Voraussetzung für politische Integration. Der zunächst diesem Ansatz folgende Claude Ake (1967) fasste die Aufgabe des „state engineering“ als doppelte: Zum einen müsse großflächiger sozialer Wandel und zum anderen politische Stabilität erzeugt werden.

<sup>5</sup> Vgl. dafür die frühen Integrationsstudien von Ake (1967), Leo Kuper und M. G. Smith (1969) und Crawford Young (1976).



befindende Phänomene beschreiben, die mit zunehmender Staatlichkeit an Bedeutung nachlassen würden (Young 2003: 1-2). Vielmehr wurde „Tradition“ selbst zu einem Konzept, mithilfe dessen lokale Bevölkerungen auf Modernisierungsanforderungen und -prozesse reagierten: "This requires the de-exoticisation of tradition, essentially a critique of ethnicity as tradition and its re-understanding as a strategy simultaneously asserting the capacity for action amongst subordinate as well as ruling groups" (ebd.: 2).<sup>6</sup>

Neue Ansätze innerhalb der Anthropologie und Geschichtswissenschaften hinterfragten deshalb radikal das Konzept einer ahistorischen, machtblinden und linear aufgefassten Modernisierungspolitik, das mit ihr verbundene Konzept des Staates als zentraler Normenakteur sowie ihrer angenommenen Devianzen und stellten als analytische Kategorien die Begriffe der „Agency“ und des „Anti-Essentialismus“ heraus:

Agency connotes a repudiation of 'victimhood' and a robust assertion of the social and cognitive capabilities of ordinary individuals. Anti-essentialism questions both the idea that identities are naturally given and that people can have integral and unproblematic identities. (Young 2003: 2)

Nach der konzeptionellen Bevorzugung und Dominanz von struktur-funktionalen Erklärungsfaktoren und davon beeinflussten Entwicklungen von Politikprogrammen ergab der Fokus auf die Mikro-Ebene damit neue Erklärungsangebote. Während das Konzept der Agency neue Akteure ins Blickfeld rückte, widersprach der Anti-Essenzialismus jeglicher Festschreibung und Naturalisierung von Identitäten, wie etwa in der kolonialen Regierungspraxis in Afrika seit dem späten 19. Jahrhundert.<sup>7</sup> Aus einem universalistischen Konzept der Moderne wurde ein relationales Konzept, das geographisch und zeitlich nicht länger eingeschränkt war:

Analytically, modernity can be seen to originate from multiple trajectories, even if it gains its persuasive force by the ideological suggestion that it is a singular 'package deal' that every 'developed' person should have acquired. (...) We need to unpack and disaggregate this modern package, and study alternative trajectories of its elements to see how they are creatively reconstructed in everyday life in Africa. (Geschiere et al. 2008: 4-5)

Mit diesem Verständnis wurde zum einen ersichtlich, dass Widerstand und Aneignung auch in Afrika bereits seit den ersten anhaltenden Handelskontakten im 15. Jahrhundert und auf

---

<sup>6</sup> Den anti-essentialisierenden Ansatz haben Mitte der 1980er vor allem Eric Hobsbawm und Terrance Ranger (1983) mitgeprägt. Ein prozesshaftes anstatt essentialistisches Verständnis von Tradition vertritt auch Kwame Gyekye (1997).

<sup>7</sup> Mamdani (1996, 2012) argumentiert, dass Aufstände in Indien um 1857 sowie das als solches wahrgenommene Scheitern der „Mission Civilisatrice“ zu Beginn des 20. Jh. innerhalb kolonialer Regierungsstrategien zur Privilegierung lokaler Institutionen führte, um Bevölkerungen und deren Güterproduktionen besser kontrollieren und auf den globalen Markt ausrichten zu können. Diese Neuausrichtungen basierten auf einer Unterteilung in „moderne“ Siedlergemeinschaften und „traditionelle“ (kulturell statische und geografisch gebundene) „natives“.

gewalttätige Weise während des transnationalen Sklavenhandels stattfanden und zum anderen, dass moderne Institutionen und Praktiken in den europäischen Hauptstädten von diesen Ereignissen ebenso geprägt waren.<sup>8</sup> Handlungsbegriffe innerhalb sozialer Systeme sowie die Aufhebung von naturalisierten Identitätsbeschreibungen waren zugleich Voraussetzung und Bestandteil einer neuen konzeptionellen Orientierung. Auf diese Weise konnte sich auch der akteurszentrierte Aneignungsbegriff entwickeln.

Besonders für die Analyse von Staatlichkeit, und damit verbunden für ihre rechtlichen Regelungen in Verfassungen, war das Aneignungskonzept folgenreich. Denn nicht nur ließen sich jetzt die ausbleibenden Erträge der frühen Modernisierungspraktiken erklären, sondern die gesamte Theorie auf den Prüfstand stellen, darunter auch das politisch so wichtige Thema des Staates als zentraler Entwicklungsakteur. Auch wenn vorher bereits Fragen nach dem Verhältnis von Bevölkerung und Staat gestellt wurden, so kamen unter dem dekonstruierten Staatsmodell Alltagspraktiken zum Vorschein, durch die Bevölkerungen mit Modernisierungsprogrammen umgingen. Diese Fragestellung kam auch dort auf, wo nachvollzogen werden sollte, wie ein hauptsächlich auf urbane Räume beschränkter Staat Politik in ländlichen Räumen umsetzen konnte. Strategien der "resistance", des "invisible bargaining" oder "sidetracking" wurden identifiziert, um zu erklären, weshalb sich die Entwicklungsversprechen und -programme vor Ort nicht durchzusetzen schienen (Sardan 2005). Neben 'Widerstand' als Zurückweisung und nicht oder nur partielles Erfüllen von Entwicklungsprogrammen, beschreiben 'umgehen' und 'unsichtbares Verhandeln' weitere Strategien unmittelbarer Aneignung.<sup>9</sup> Ersteres kann Fälle beschreiben, in denen intendierte Projekte eigenen Zielvorstellungen von ländlichen Bevölkerungen angepasst und dadurch verändert werden, obwohl formal nach außen die international übertragenen Programme fortbestanden. 'Unsichtbares Verhandeln' beschreibt der französische Anthropologe de Sardan als Strategie, in dem nur Teile eines Angebots angenommen und damit ebenfalls die Ursprungintention entfremdet bzw. ihr widersprochen wird.<sup>10</sup>

Die Modernisierungskritik operierte nach dem „agency-turn“ also mit einer (radikalen) Dekonstruktion, die erstens den Vorstellungen einer statischen oder an einen Container erinnernden Vorstellung von Kultur eine dynamische Alternative entgegensetzte, innerhalb derer zweitens Beziehungen jederzeit neu auszuhandeln sind, und zwar auf allen

---

<sup>8</sup> Lauren Benton (2002) veranschaulicht diese interdependente Verbreitung von Rechtsstrukturen innerhalb von Kolonialreichen/Imperien und ihre Rückwirkung auf die Metropolen.

<sup>9</sup> Amitav Acharya (2004) verweist in seinem Modell der Lokalisierung ebenfalls darauf, dass ausländische Normen („foreign norms“) an lokale Bedingungen (Normhierarchien, institutionelle Kulturen, Prozeduren) angepasst werden müssen (pruning, grafting). Nach seinem Modell erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Normen von lokalen Akteuren aufgenommen werden, wenn sie genügend Raum zur Anpassung lassen.

<sup>10</sup> Thomas Bierschenk (2006) beschreibt anhand der 2002/3 erstmalig in Benin wieder durchgeführten lokalen Wahlen, wie internationale Erwartungen an Dezentralisation (Erweiterung des politischen Raumes, Einübung und Konsolidierung demokratischer Spielregeln, Mobilisierung neuer Einnahmen auf der lokalen Ebene) durch lokale politische Kulturen angeeignet (*appropriated*) wurden. Zwar wurde die politische Arena tatsächlich zugänglicher, allerdings hätten sich bestehende regionale und generationale Aufspaltungen (cleavages) eher vertieft und die Art und Weise des „rent-seeking“ als Ressourcenmobilisierung bestünde fort.

gesellschaftlichen Ebenen.<sup>11</sup> Mit der Öffnung ging zugleich eine Verschiebung einher, die für das Verständnis von Staatlichkeit und Verfassungen von Bedeutung ist: Ein dekonstruierter Staat konnte nicht mehr ohne Weiteres aus der Perspektive des Staatsaufbaus bearbeitet werden, der die frühen 1960er und 1970er prägte.<sup>12</sup> Vielmehr plädieren sowohl historisierende als auch anthropologische Zugänge zu dem Phänomen dafür, statt von „state building“ von „state formation“, "as an historical process whose outcome is largely unconscious and contradictory process of conflicts, negotiations, and compromises between groups" zu sprechen (Bayart 2005: xii-xiii).

In diesem prozesshaften Verständnis von „state formation“ fungiert der Begriff der Aneignung als ein Konzept, mithilfe dessen eine Vielzahl verschiedener strategischer Entscheidungen und Kompromisse innerhalb von Verhandlungsmomenten erfasst und erklärt werden können. Kulturelle Adoptionen von Modernisierungsgütern sowie das Verhältnis von Religion und Rationalitätsargumenten wurden daraufhin dominante Themen der Sozialanthropologie. Die „Verhandlung“ (Macamo 2005) oder „Domestizierung“ (Geschiere/Rowlands 1996) der Moderne konnte konzeptionell nicht mehr auf ein lineares Verständnis des sozialen Wandels reduziert werden, das das europäische Selbstverständnis lange prägte (Bayart 2005: 234).

Das Konzept der Aneignung wird jedoch in sozial- und kulturwissenschaftlichen Studien nicht deutlich ausbuchstabiert und bleibt theoretisch noch unterbestimmt. Es wird zuweilen auch austauschbar mit anderen Forschungsmetaphern wie „Domestizierung“, „Lokalisierung“ oder „Übersetzung“ verwendet. Der Aneignungsbegriff legt das Verständnis nahe, den Prozess der Aufnahme bestimmter global zugänglicher Inhalte als Strategien zu untersuchen, d. h. deren intentionale Verwendung für lokale Zwecke, die über Imitationen hinausgehen bzw. diese Nachahmungen selbst als Strategien begreifen, um international Anerkennung zu erhalten.<sup>13</sup> Dafür war die konzeptionelle Verschiebung von struktur-funktionalen zu agency-orientierten Ansätzen notwendig. Gleichzeitig schließt daran ein Verständnis von globalen Interaktionen an, das nicht nur *nicht* von einem einseitigen Transfer ausgeht, sondern gleichzeitig von einer Rückwirkung auf die 'Sender', die ihre Institutionen und Normen ebenfalls verändern. Sowohl die globale Ökonomie seit dem frühen 16. Jahrhundert als auch die rechtliche Ausgestaltung von Staatlichkeit unter dem Eindruck der Kolonisierung illustrieren das. Noch deutlicher werden die Herausforderungen an das Konzept der Aneignung sowie die Untersuchung von

---

<sup>11</sup> Konsequenter Weise stand dafür nicht nur die Ablehnung eines Universalismus, sondern auch die These einer Unvereinbarkeit von kulturellen Werten. Vgl. dazu Gerhard Hauck (2003). Interkulturelle Kommunikation bleibt über diese Offenheit prinzipiell möglich, ohne allerdings frei von Missverständnissen und Misrepräsentationen zu sein, wie De La Rosa (2012) aufzeigt.

<sup>12</sup> Das betraf als globales Phänomen zugleich alle Staaten in verschiedenem Ausmaße. Die Erkenntnis der Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit setzte sich auch im globalen Norden durch und bot Anlass, die Position und Ressourcen des Ordnungsmodells 'Staat' als einen unter einer Vielzahl von Akteuren zu überdenken.

<sup>13</sup> Ein Beispiel der strategischen Imitation außerhalb von Geber-Nehmer-Verhältnissen bildet der state-building process von Somaliland, den Markus Hoehne (2009) analysierte. Die internationale Nicht-Anerkennung von Somaliland verhindere laut Hoehne gleichzeitig, dass Fördergelder als Konditionen eingesetzt werden können. Dadurch würde der Wettbewerb um die Anerkennung als Staat deutlich, der zum Aufbau der notwendigen Institutionen anregte.

Verfassungen mit einem Blick auf die rechtsanthropologische Forschung, in der konkurrierende und teilweise überlappende Rechtsordnungen früh Beachtung fanden.

### **2.1.3. Aneignung und rechtsanthropologische Forschungen**

Während im vorangestellten Abschnitt der Agency-Begriff als Zäsur in der Analyse von Staatlichkeit herausgearbeitet wurde, sollen in diesem Teil rechtsanthropologische Ansätze<sup>14</sup> daraufhin befragt werden, wie sie das Verhältnis von lokalen Normen und Recht im Allgemeinen sowie Verfassungen im Besonderen konzipieren. Ein erster cursorischer Blick lässt aufgrund der naheliegenden Verknüpfung mit dem Staat als zentrale Arena der Rechtssetzung viele Ähnlichkeiten mit der politikwissenschaftlichen, staatszentrierten Modernisierungsdebatte vermuten. Tatsächlich überschneiden sich seit dem späten 19. Jahrhundert die Beschreibungen von lokalen politischen und rechtlichen Systemen, hauptsächlich durchgeführt von kolonialen Verwaltungsbeamten und Anthropologen.<sup>15</sup> Den prägnantesten Einfluss hatten die Beschreibungen zum einen auf koloniale Ordnungspolitik, die lokale politische Strukturen veränderte und spezifische lokale politische Positionen mit einer größeren Machtfülle ausstattete, als diese vorher innehatten (vgl. Kap. 2.3.3). Zum anderen waren Anthropologen und Rechtsanwälte an der Gestaltung lokaler Normen beteiligt, die bis heute unter dem Titel des Gewohnheitsrechts gefasst werden. Bis zum Zweiten Weltkrieg dominierte zudem ein Kulturbegriff, der von einer strikten Trennung zwischen Kulturkreisen ausging und dadurch seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die theoretische Grundlage für die Opposition von „Moderne“ und „Tradition“ lieferte, wie etwa durch den kolonialpolitisch einflussreichen Sir Henry Maine (Mamdani 2012).<sup>16</sup>

In einem Versuch die verschiedenen Zugänge der anglophonen Rechtsanthropologie zur Differenzierung lokaler Normen und ihrer Praktiken in Rechtsprechungen zu erklären, hat die Anthropologin Sally Moore zwischen drei Ansätzen unterschieden, die nach dem Zweiten Weltkrieg aufkamen: Erstens dient Kultur als bestimmender Faktor für die Ausprägung und den Wandel von Recht. Recht stelle in dieser Hinsicht einen besonderen Teil einer Gesamtstruktur aus „Gebräuchen, Ideen, Werten, Gewohnheiten und Praktiken“ dar, die sich zunächst auf „unschuldige Weise“ beschreiben ließen (2001: 96). Diese Unschuld wurde mit

---

<sup>14</sup> Die Konzentration auf rechtsanthropologische Forschungen ist in dieser Studie durch ihre historische Verknüpfung mit den disziplinären Selbstbezeichnungen seit dem Kolonialismus und den daraus resultierenden Theorieansätzen verbunden. Konzeptionell und methodologisch ähnliche Forschungen betreiben auch die Soziologie im Allgemeinen und die Rechtssoziologie im Besonderen.

<sup>15</sup> Ein prominentes Beispiel für die administrativ-anthropologischen Forschungen in Ghana ist Robert S. Rattray (1929). Richard Rathbone (2000) weist darauf hin, dass ein anthropologischer Grundkurs zu Beginn des 20. Jahrhunderts an der Universität Oxford Bestand der Ausbildung für angehende Kolonialbeamte wurde. Gleichzeitig wurden rechtliche und politische Strukturen auch von indigenen Eliten verschriftlicht und analysiert. Vgl. etwa John M. Sarbah (1906) und Joseph B. Danquah (1928).

<sup>16</sup> Bruce Berman und John Landsdale (2007) verweisen auf die Forschungen u. a. bei Bronislaw Malinowski, einem in Oxford lehrenden Anthropologen, dessen Fokus in den 1930ern auf detaillierten funktionalen Beschreibungen von einzelnen Kulturen, weniger auf ihren Transformationen und Interaktionen mit anderen Bevölkerungsgruppen oder der kolonialen Administration lag. Diese Perspektive hat auch die in England ausgebildeten Intellektuellen und spätere Staatschefs wie etwa Kenias Jomo Kenyatta (1953) geprägt.

der Politisierung, d. h. ihrer strategischen Verwendung und Beeinflussung von kulturellen Werten durch die Kolonialregierung jedoch unmöglich. Das bedeutet allerdings nicht, dass kulturelle Erklärungsversuche für Recht und Verfassungen heute obsolet sind. Gerade eine „constitutive theory“ des Rechts soll sich auf dichte Beschreibungen von Kultur stützen, um Recht als „legal representation of local conflicts, contexts and visions“ verstehen zu können und damit einen engen Rahmen interpretierter Rechtstexte zu erweitern (Frankenberg 2006: 442f).<sup>17</sup> Diese Form eines Kulturarguments in der Rechtsdebatte korrespondiert mit dem Institutionenverständnis, das auch dem dialogischen Aneignungsbegriff zugrunde liegt: Recht wird erst durch Interpretationen und Praktiken als Institution übernommen, d. h. angeeignet und erfordert deshalb Anschlüsse an lokale Selbstverständnisse, um Geltung zu erhalten und eventuell wirksam zu sein. Ohne kulturelle Adaption besteht die Gefahr der Scheininstitutionen. Die Frage ist dann, von wem das Recht ausgelegt wird und welche Interessen und Sozialisierungen diese Auslegung prägen.<sup>18</sup>

Zweitens wird Recht von Merry als Dominanz politik-ökonomischer Eliten konzipiert, das dem Zugriff weiter Bevölkerungsteile verwehrt bleibt, obwohl es allgemeine Interessen zum Ausdruck bringen soll (Moore 2001: 96). Dieses Argument kann an eine lange Tradition marxistischer Kritiken von Recht anschließen und hat sich in den „legal anthropologies“ sowohl als Beschreibungsmuster lokaler Rechtsdiskurse und -praktiken in nicht-westlichen als auch westlichen Räumen durchgesetzt. Die Perspektive auf Recht als politisches Instrument sowie als Machtmittel kam vor allem im Zuge der US-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung der 1960er auf und hat sich von dort aus thematisch ausdifferenziert. Im Vordergrund standen eine Vielzahl an Diskriminierungsverhältnissen (Gender, Rassismus, Armut) und neue Rechtsreformen (z.B. „Alternative Dispute Resolution Mechanism“). Aus diesen Bewegungen gingen sowohl die *Critical Legal Studies* als Kritiker innerhalb westlicher Rechtsdiskurse hervor als auch die *Third World Legal Studies*, die sich mit den Effekten des internationalen Rechts auf Länder des globalen Südens auseinandersetzten.<sup>19</sup> Konzeptionell folgte aus der Verschiebung von kultureller Konformität zur Interessenvertretung vor Gerichten und der selektiven Anwendung auch eine Untermauerung des Agency-Konzepts: Zwar wurde Recht noch als soziale Repräsentation aufgefasst, jedoch mehr als ein Ideen-Reservoir, das Klagende verwenden konnten, um ihre Interessen durchzusetzen. „The strong and powerful could, of course, further their interests more effectively than the weak“ (Moore 2001: 101). Gleichzeitig wurde in anthropologischen Studien herausgearbeitet, dass auch

---

<sup>17</sup> Günter Frankenberg (2006) verweist für die Entwicklung einer 'constitutive theory' auf den Anthropologen Clifford Geertz (1983, 2003). Vgl. auch Kap. 2.2.1.

<sup>18</sup> Diese Analysedimension verweist auf die Forschungen der Rechtskultur etwa bei Erhard Blankenburg (1998: 1-41). Bedeutsam ist die Unterscheidung zwischen der Übernahme von Recht und der Übernahme von Interpretationskulturen, etwa innerhalb des Common Law. Darin unterscheidet sich auch die Übernahme von Regierungsinstitutionen als Substanz von Verfassungen und Auslegungen von Verfassungen. Mark Tushnet (1999) etwa diskutiert unter der Überschrift 'comparative constitutional law' die Übernahme von Interpretationen aus dem Ausland in der Auslegung der US-Verfassung.

<sup>19</sup> Eine Einführung in die *Critical Legal Studies* bietet Frankenberg (2009); eine neuere Diskussion der *Third World Legal Studies* unternehmen Luis Esleva und Sundhya Pahuja (2012).

Staatsinstitutionen einen instrumentellen Gebrauch zum Recht pflegten. Der instrumentelle Gebrauch rückte in den Fokus, um essenzialisierende Aussagen über spezifische Kulturgemeinschaften und deren Rechtsinstitutionen zu umgehen.

Drittens wird Recht als Problemlösung verstanden, mit dem soziale Krisen gelöst werden (Moore 2001: 97). Dieses funktionale, rationalisierende Verständnis von Recht findet sich nicht nur im Westen, sondern ebenfalls in anderen Gesellschaften, eine universale Tatsache, die Rechtsanthropologen wie Max Gluckman (1974), Griffiths (1986) oder Gordon Woodman (1989) gegen kulturalistische Fehlschlüsse ihrer Zeitgenossen betonten. Die Funktionalisierung von Recht fand sich laut Gluckman in der Vergleichbarkeit von Rechtsprechungen wieder, nach denen logische Prinzipien der Rechtsfindung, etwa durch Richter, allen Gesellschaften eigen waren, während sich lediglich die konkreten lokalen Normen unterschieden. Es bestand damit kein substantzieller Unterschied mehr zwischen westlichen und nicht-westlichen Normen, sondern vielmehr waren „universal legal principles“ auffindbar und vergleichbar (Gluckman 1974: 6ff). Kritisiert wurde er dafür besonders von Vertretern der Kultur-These, die weiterhin von einer Dominanz lokaler Normen und interkulturell inkommensurabler Prinzipien ausgingen. Das theoretische Problem der Interpretation von „Recht als sozialer Imagination“ hat jedoch dazu geführt, dass eine Vergleichbarkeit z. B. von richterlichen Entscheidungsfindungen verschiedener Gesellschaften nicht mehr ohne Weiteres aufrechtzuerhalten war (Geertz 1983; Moore 2001: 98, 99).

Alle drei Forschungsansätze haben den Diskurs zur Rechtspraxis erheblich beeinflusst. Sie haben sowohl die Forschungsdebatte des Rechtsvergleichs im Allgemeinen als auch des Verfassungsvergleichs im Besonderen geprägt (u. a. Frankenberg 2006). Allerdings spart das Narrativ von Sally Moore die Besonderheit von Verfassungen noch vollständig aus. Verfassungen lassen sich vor den eben skizzierten Aspekten des Rechtspluralismus nun als primär staatliche Normen und Versuche begreifen, eine Hierarchie einzuführen, die in ihrer Interpretation und Anwendung immer wieder durchgesetzt werden muss. Sie sind zwar bei Weitem nicht die einzig legitime Rechtsordnung, aber ihnen kommt in der Ordnung von pluralen Rechtsordnungen eine Schlüsselrolle zu.

Während im politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch unter Pluralismus hauptsächlich Gesellschaften unterschieden wurden, die sich aus verschiedenen Kollektiven mitsamt deren Institutionen zusammensetzten sollte der Begriff des Rechtspluralismus als Gegenbegriff zum „legal centralism“ die normensetzende Wirkung aller sozialen Kontrollmechanismen umfassen. Dabei wurde der Fokus auf den Staat als Zentrum legaler Autoritätsansprüche nicht negiert, sondern lediglich in eine Vielzahl konkurrierender Institutionen eingebettet, seien es administrative Einheiten innerhalb des Staates oder als Konkurrenz zwischen Staaten in einem Mehrebenensystem wie die EU. Daneben kann das Konzept des Rechtspluralismus nach Moore zum einen helfen, die Art und Weise zu beschreiben, in der staatliche mit nicht-staatlichen, normensetzenden Institutionen interagieren. Zum anderen verweist das Konzept

darauf, dass staatliche Institutionen auf nicht-staatliche soziale Felder zur Implementation angewiesen sind (Moore 2001: 106f). Obwohl all diese Probleme ebenfalls in Verfassungen geregelt und durch Rechtsetzung und -sprechung ergänzt und domestiziert werden, scheint besonders eine Beziehung für die Verfassungsversammlung von besonderem Interesse: „(T)he way the state acknowledges diverse social fields within society and represents itself ideologically and organizationally in relation to them“ (ebd.). Der Staat wird auf diese Weise zu einem zentralen Bezugspunkt für verschiedene soziale Felder. Vor allem in postkolonialen Räumen wird die Anerkennung rechtspluralistischer Realitäten in Verfassungen eher als Versuch einer Legitimation des Staates denn als Untergrabung dessen verstanden, ohne dass der ambivalente Charakter der Verfassungsentstehungen durch Besatzungsmächte negiert werden könnte (Kötter et al. 2009: 21f). Besonders Rechtswissenschaftler und Praktiker haben ein Interesse daran, den Kreis potenzieller sozialer handlungsleitender Normen in Hinsicht auf ihre Legalisierung und Legitimität zu beschränken. Der Streit zwischen anwendungsorientierten Rechtswissenschaftlerinnen und kritischen -anthropologen ist ein Ausdruck davon, weil die Grenzen zu verwischen drohen, die Recht von anderen handlungsleitenden Normen abgrenzten (ebd.: 20f).<sup>20</sup> In postkolonialen Räumen überlagern sich zudem (koloniales) europäisches und lokales Recht mit dem Effekt, dass alte und neue, nicht harmonisierte „Normenschichten“ nebeneinander bestehen und teilweise kollidieren (Kötter et al. 2009: 21; Premph 2007: 502). Solche (rechts-)konzeptionellen Kollisionen, so meine Annahme, finden sich auch in Verfassungsgebungen wieder, in denen neue institutionelle Balancen gefunden bzw. bestehende institutionelle Arrangements zwischen lokalen Akteuren aktualisiert werden sollen.

### *Konsequenzen für die Analyse von Verfassungsgebungen*

Die rechtsanthropologische Forschung, die auf Rechtspluralismen innerhalb von Gesellschaften fokussiert ist, als auch das transnationale Verhältnis, das dem interkulturellen Kommunikationsverständnis von De La Rosa zugrunde liegt, stehen relativ unvermittelt nebeneinander. Beide sind jedoch plausibel für die Analyse von Verfassungsprozessen, innerhalb denen als nationales Ereignis nach innen kommuniziert wird sowie transnationale Normen der guten Regierungsführung als direkter und indirekter Einfluss präsent sind (Kap. 1.1). Kommunikation nach *innen* bedeutet in diesem Fall nicht nur die Einforderung und Anerkennung von Menschenrechten und einer breiteren Partizipation in staatlichen Institutionen, sondern auch die Anerkennung von Rechtsgebieten, die unterhalb der staatlichen Ebene liegen. In Verfassungsgebungen treffen deshalb top-down und bottom-up-Beschreibungen aufeinander. Verschiedene Akteure greifen auf lokale, nationale und internationale Erfahrungen und Normen zurück, um ihre Ansprüche auf Autonomie bzw.

---

<sup>20</sup> Der Protest gegen das „state's-eye view“ hat in der Rechtspluralismus-Debatte auch zu einer Gleichsetzung von „constitutional orders“ geführt, die neben dem ohnehin marginalisierten Staat in Afrika auch gruppeninterne Ordnungen umfassen sollen. Vgl. den funktionalistischen Zugang zu alternativen Rechtsordnungen von Griffiths (1986) und Woodman (1989: 1-20).

Bindung an staatliches und internationales Recht durchzusetzen. Die drei Formen der Aneignung, die De La Rosa im Anschluss an Homi Bhabha herausgearbeitet hat (Kap. 2.1.1), spiegeln sich deshalb ebenfalls im Verhältnis von staatlichem Recht und den Rechten von „semi-autonomous social fields“ wie z. B. von Berufsverbänden, religiösen Gruppen oder traditionellen Autoritäten wider (Woodman 1989).

Das Konzept der „semi-autonomous social fields“ geht auf die Rechtsanthropologin Sally Moore zurück, die damit Rechtsinstitutionen von unterscheidbaren Gemeinschaften umschrieben hat, um Recht und sozialen Wandel erklären zu können, ohne den Blickwinkel des 'legal centralism' einzunehmen. Sie hat damit für die rechtsanthropologische Forschung Normenquellen in den Blick bekommen, die vorher ausgeblendet oder von staatszentrierten Anerkennungspraktiken überdeckt wurden (Moore 2001: 106f). Entgegen kontinuierlicher Unvereinbarkeit staatlichen und nicht-staatlichen Rechts arbeitet auch der Anthropologe Gordon Woodman neben ethnisch definierte Gruppen auch religiöse sowie auf Berufsständen basierende Normenquellen heraus (Woodman 1989: 5f). Der Staat tritt mit diesen Gruppen in Konkurrenz um soziale und politische Anerkennung. Er – oder genauer gesagt in seiner Verfassungsordnung – kann dabei auf vier Strategien der Integration semi-autonomer sozialer Felder zurückgreifen: Staatlichem Recht bleibe erstens die partielle Anerkennung von nicht-staatlichem Recht in autonomen Räumen, wie bereits innerhalb des Kolonialrechts praktiziert. Oder Verfassungs- oder Gesetzesgeber entscheiden sich zweitens für eine gezielte Durchsetzung des staatlichen gegenüber nicht-staatlichem Recht, das allgemeinen Menschenrechtsprinzipien widerspricht. Ein Beispiel dafür sind die Reformaufforderungen lokaler Gebräuche, die dem Recht auf körperliche Unversehrtheit besonders von Frauen und Kindern in Ghana entgegenstehen (Kap. 4.4.3.). Allerdings wird auch diese Durchsetzung noch einmal auf eine instrumentelle und dialogische Aneignungsstrategie zu unterscheiden sein. Die dritte Option des Staates liegt laut Woodman darin, nicht-staatliche Rechte zu verstärken und größere Autonomieräume zu schaffen. Viertens bliebe eine Intervention in das Verhältnis von nicht-staatlichen Rechten, etwa ein Gewaltverbot zwischen verschiedenen Gruppen, die eigene rechtliche Ansprüche erheben (ebd.: 17-20). Alle vier Strategien des Umgangs mit nicht-staatlichem Recht besonders in postkolonialen Gesellschaften mit überlappenden aber auch konkurrierenden Regulierungsstrukturen setzen jedoch mehr Wissen über das spezifische nicht-staatliche Recht voraus. In dieser Studie sollen die Strategien innerhalb der Debatte um das Verhältnis von Chieftaincy-Institutionen identifiziert werden, die paradigmatisch für lokale Praktiken und Institutionen stehen und deren Integration in vielen postkolonialen Räumen vom Misstrauen staatlicher Eliten geprägt war (Prempeh 2007: 495f).

Deshalb werden innerhalb von Verfassungsversammlungen „*Kollisionsregime*“ verhandelt, die einen Ausweg aus kollidierenden, heterogenen Normen bieten (Kötter et. al. 2009: 31ff). Unterschieden wird dabei zwischen einer vertikalen als auch horizontalen Hierarchisierung von Gesetzen, die in Konfliktfällen greifen sollen. Kollisionen sollen auch verhindert werden,



wenn bestimmt wird, was alles als Recht zu gelten hat. Besonders nicht-staatliche Normen können eigene Anwendungsbereiche entfalten, wenn sie als Autonomieräume vom Staat anerkannt werden. Schließlich wird danach gefragt, welche Spruchkörper über das Recht entscheiden sollen. Das können zum einen staatliche aber auch nicht-staatliche Gerichte oder aber politische Entscheidungsgremien sein. Die wiederaufgelebte Debatte über „Alternative Dispute Resolution Mechanism“ (ADR), diesmal in Räumen begrenzt durchsetzungsfähiger oder gar nur begrenzt vorhandener Gerichte, ist ein Beispiel für diese Frage (Crook et al. 2010; Kötter 2012). Verfassungen haben als Versuch der Kodifizierung an dieser Kommunikation von Hierarchien einen großen Anteil. So soll anhand der ghanaischen Verfassungsgebung untersucht werden, welche Hierarchien bestätigt bzw. eingeführt wurden und welche Rolle substaatlichen Akteuren wie etwa traditionellen Autoritäten und indigenen Gerichten als nicht- oder substaatliche autonome Akteure und Rechtsfelder zuerkannt wurden. Die Rechtsanthropologie hat gute Gründe, Verfassungen als Hierarchisierungen nicht auszulassen, vor allem wenn die Gründungsakte und darin festgeschriebene Menschenrechte sich zu Bestandteilen von Widerstandspraktiken entwickeln.<sup>21</sup> Denn der Staat ist nur eine Identitätsschicht von Individuen und Kollektiven und wahrscheinlich nicht einmal die wichtigste. So bleibt der Staat zwar bis zu einem bestimmten Punkt relevant, auch weil er zugleich ein Akteur ist, der das Gewaltmonopol beansprucht. Zugleich ist der ein Sammelpunkt gesellschaftlicher Erwartungen, die besonders in urbanen Räumen über „semi-autonomous social fields“ hinausgehen.

Das Modell, das ich in den folgenden Unterkapiteln um den Gegenstand der Verfassungsgebung und den der Akteure ergänze, erfasst demnach zwei Dimensionen, auf denen sich Akteursgruppen innerhalb des Prozesses verorten lassen. Die erste Dimension unterscheidet zwischen den transnationalen Normen der Menschenrechte, internationalen Abkommen und Anforderungen von internationalen bzw. externen Akteuren. Im Fall der Zäsur im Entwicklungsdiskurs seit den 1980ern betrifft das u. a. „rule of law“, politische Partizipation, Marktwirtschaft (Kap. 1.1). Die Teilhabenden am Verfassungsprozess beziehen sich dabei unterschiedlich stark auf diese Werte. Ihnen zur Seite stehen nationale Erfahrungen und lokale Werte, die ebenso in den Verfassungsprozess eingebracht und teilweise analog für eine legitime Forderung, etwa nach mehr Teilhabe an staatlichen Institutionen, vorgebracht werden. Die zweite Dimension betrifft den Grad der Autonomie, den diese Forderungen implizieren. Zentral für die Transitionsbewegungen um 1990 waren die Programme, den Staat in seinem Einfluss zu begrenzen und mehr Dezentralisation zu ermöglichen. Gleichzeitig stand in Ghana zur Debatte, die Forderungen lokaler Autoritäten nach mehr Autonomie mit den Anforderungen einer sich wieder konsolidierenden Staatlichkeit zu koordinieren.

---

<sup>21</sup> Die jüngsten Proteste im Senegal 2011 sind ein Beispiel. „Ne touche pas mon constitution“ hat zu einem breiten Bündnis geführt, nachdem der amtierende Präsident Wade für eine weitere Amtsperiode die Verfassung zu ändern plante.

## 2.2. Verfassungen als Objekte der Aneignung

Die hier untersuchten Aneignungsprozesse finden innerhalb einer Verfassungsgebung statt. Als Objekte werden deshalb Verfassungen und ihnen zugrundeliegende Prinzipien als legitimitätsstiftende Form der Herrschaftsausübung sowie die in ihnen verankerten spezifischen Arrangements der Regierungskompetenzen ins Zentrum gestellt. Insofern Verfassungsdebatten nicht selten Regierungskrisen folgen, sind sie von neuen bzw. aktualisierten Vorstellungen effizienter und legitimer Regierungen und besonders den Forderungen nach Partizipation am alltäglichen Regierungsgeschäft geprägt. Auch innerhalb der ghanaischen Verfassungsdebatte wurde 1988-92 nach neuen Konstellationen der drei Gewalten und ihrer Einhegung gesucht. Parallel dazu wird in diesem Abschnitt das Problem der kulturellen Fundierung oder politik-kulturellen Voraussetzungen von Verfassungen diskutiert, die an die kulturellen Vorverständnisse des Rechtspluralismus anknüpfen (Kap. 2.1.3). Die Frage ist, ob Verfassungsinhalte und -formen universell von einem Ort zum nächsten transferierbar sind und inwiefern politische, ökonomische, soziale, kulturelle, historische und kulturelle Faktoren eine Anpassung erfordern. Dafür bestimme ich den Gegenstand dieser politischen Aneignung genauer. Zuerst unterscheide ich deshalb zwischen der Form sowie der Funktion von Verfassungen (Grundrechte, Wahlrechte, Regierungssystem), um die verschiedenen Themen der Aneignung herauszuarbeiten, die zu einer modifizierten Gewaltenteilung beitragen (2.2.1). Als theoretisch zugrundeliegendes Konzept für eine qualifizierende Bewertung von Verfassungen gilt der „*constitutionalism*“<sup>22</sup>, den ich parallel zum Begriff der Verfassung problematisierte (2.2.2). Der Begriff *constitutionalism* ist eng mit der Frage nach einem angemessenen Regierungssystem verbunden, basiert jedoch auch auf einem spezifischen liberalen Verständnis von Verfassungsinhalten und -funktionen und damit auf einer kulturellen Vorentscheidung, die nicht ohne Weiteres auf andere Räume übertragbar ist.

### 2.2.1. Form und Funktion von Verfassungen

#### *Form und Interpretation*

Zwei Unterscheidungen sind von Beginn an für das Verständnis von Verfassungen notwendig, bevor ihre Funktionen herausgearbeitet werden sollen: i) Geschriebene und ungeschriebene Verfassungen und ii) Text und Interpretation. Was kann überhaupt als Verfassung gelten und wie wird es von seiner Interpretation abgegrenzt? Die Form einer Verfassung umfasst zunächst die Frage, ob es sich um eine geschriebene oder ungeschriebene Verfassung handelt. Ersterer Fall ist in der Gegenwart zur Regel geworden. Die meisten Staaten besitzen

---

<sup>22</sup> Der anglophone Begriff des *constitutionalism* unterscheidet sich vom deutschen Begriff des *Konstitutionalismus*, als dass letzterer besonders die Epoche der deutschen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts beschreibt Dieter Grimm (1987). Der Begriff wird jedoch zunehmend auch im deutschsprachigen Raum mit Verfassungskultur in Zusammenhang gebracht, so z. B. bei Vorländer (2007). Im Folgenden soll bei deutscher Schreibweise der englische Begriff gemeint und damit die normativierenden Implikationen des Ansatzes der historischen Bedeutung gemeint sein.

mittlerweile ein Dokument, das als höchstes Gesetz Geltung beansprucht. Ausnahmen bildeten Großbritannien, Kanada und Neuseeland. Das einzelne Dokument kann durch einzelne Parlamentsakte ersetzt werden, in denen fundamentale Rechte, etwa des Eigentumsrechts oder des Rechts auf Beteiligung, niedergelegt worden sind.

Davon unterschieden ist die Frage, wie und von wem der Text für welche Zwecke ausgelegt und interpretiert wird. Interpretationen, das heißt, die Anwendung der Regeln in der Auslegung von Verfassungen bilden Teil der Verfassungswirklichkeit, die vom bloßen Verfassungstext abzugrenzen ist (Smend 1928). Besonders in Gerichten haben sich verschiedene Interpretationsmethoden entwickelt. Für die US-Verfassung werden zur historischen Interpretation die *Declaration of Independence* (1776) sowie die *Federalist Papers* (1787-88) herangezogen, besonders wenn es bei Verfassungsentscheidungen um den „Geist“ der Verfassungen geht. Mit der Interpretation und Auslegung als alltägliche Praxis in Gerichten und Verwaltungen, etwa bei geplanten Verfassungsänderungen, werden jeweils verschiedene Teile der Verfassung bestätigt oder in den Hintergrund gerückt. Hier wird wirksam, was der indische Rechtswissenschaftler und Aktivist Upprenda Baxi als Übergewicht von Verfassungskonventionen bezeichnet hat (Baxi 2000: 1187). Verfassungskonventionen bezeichnen tradierte Weisen des interpretativen Umgangs mit der Verfassung.

Diese Konventionen machen auf den Fakt aufmerksam, dass mit Rechtsprechungen, Lehrmeinungen und öffentlichen Debatten immer auch bestimmte Narrative verbunden sind. Baxi weist darauf hin, dass die Frage nach der Auslegung von Verfassungen eng mit der Frage nach der Selbstdarstellung einer Gemeinschaft verbunden ist (Baxi 2000: 1183; Spivak 1995). So mag die Festlegung auf eine Verfassung als nationales Ideal zwar Sinn machen, wenn das 200jährige Jubiläum der US-amerikanischen Verfassungsgebung ansteht, der Moment überdecke jedoch die Vielfältigkeit des US-amerikanischen Verfassungsrechts, das bis in die einzelnen Staatsverfassungen reicht (Baxi 2000: 1189). Dieses Problem, das auf die Beziehungen zwischen verschiedenen Rechtsordnungen verweist, wird deutlicher, wenn die Funktionen einer Verfassung umrissen sind. Die Interpretation der Verfassungsdebatte in Ghana zeigt, welche Akteure welche Teile der Verfassung besonders referieren und damit die Form und darüber hinaus den Interpretationsrahmen der zukünftigen Verfassung zu dominieren versuchen (Kap. 4).

Die Konzentration auf die argumentative Ebene der Verfassungsgebung erfordert ein politisches Verständnis von Verfassungswirklichkeit, da die Verfassung erst nach langer Auszeit unter militärischer Herrschaft wieder etabliert wurde und damit auch ein bestimmtes Verständnis von ihr. Nichtsdestotrotz werden in den Momenten der Aushandlung mit lokalen, aber auch externen Verfassungskonventionen, -prinzipien und Interpretationen argumentiert.<sup>23</sup> Bevor allerdings die einzelnen Felder der Interpretation und Aushandlung in Verfassungsgebungen genauer benannt werden können, müssen die rechtlichen und

---

<sup>23</sup> Vgl. für eine geschichtsbildende Verfassungsinterpretation durch den ghanaischen Supreme Court den Exkurs zu *Re Akoto* in Kapitel 3.2.)

politischen Funktionen von Verfassungen unterschieden werden.

#### *Vier Funktionen*

Im Allgemeinen lassen sich vier Funktionen unterscheiden, die einer Verfassung zukommen: Sie beschreiben einen bestimmten Staatsaufbau als Staats- und Organisationsrecht, etablieren als oberstes Gesetz eine Hierarchie und stiften dadurch Legitimation, erfassen einen Katalog an Grundrechten, die sowohl individuelle als auch kollektive Autonomien garantieren, und funktionieren schließlich als integrative Symbole einer politischen Gemeinschaft.

Verfassungen geben zunächst deskriptiv den Staatsaufbau an, der sich grob in die horizontale Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative und die vertikale Gliederung, etwa in Föderalstaaten, unterteilen lässt. Sie lassen sich als Regierungsvereinbarung lesen, in denen die einzelnen Kompetenzen jedes Teils der Regierung aufgeführt und damit bestimmte Verfahren als legitim fixiert werden. Ein solcher Text muss zunächst keine substantziellen Ziele beinhalten und kann auch von einer Autorität ohne Zustimmung der Bevölkerung 'verordnet' werden (Murphy 1993: 8). Die „(Constitutional) Order in Council“ (22. Februar 1957), mit der Ghana in die Unabhängigkeit entlassen wird, kann als Minimalverfassung gelesen werden, insofern sie weder einen Grundrechtskatalog noch spezifische Kompetenzen für die Judikative enthielt (Kap. 3.1). Der Begriff „power-map“<sup>24</sup> beschreibt dieses Phänomen der rechtlich-politischen Kopplung, in dessen Zentrum die Verteilung von Kompetenzen steht: "(...) all law, and constitutional law in particular, is concerned, not with abstract norms, but with the creation, distribution, exercise, legitimational effects and reproduction of power" (Okoth-Ogendo 1991: 5). So lässt sich einerseits Ghanas erste Verfassung von 1957 primär als Vertrag zwischen der Kolonialmacht und der neuen politischen Elite lesen. Andererseits geben auch Militärverfassungen, etwa die *Proklamation* der PNDC (1983) (Kap. 4.1.1), mehr preis, als nur eine Fassadenfunktion zu erfüllen; sie lassen sich als Programme lesen, die zeitgenössische sozial-populistische Ansätze einführen und gleichzeitig die Verwendung repressiver Gesetze legitimieren (Frankenberg 2006: 453).

Zweitens sind Verfassungen positiv gesetztes Recht, denen die Funktion zukommt, eine besondere Legitimation im Sinne eines „higher law“ (Ackerman 1998) zu stiften und eine Hierarchie in den staatlichen Gesetzeskorpus einer Gesellschaft einzuführen. Als positiv gesetztes Recht dienen sie innerhalb der Rechtsauslegung als Leitfaden und Maßstab, bleiben aber durch den Moment ihrer Setzung immer auch ein politischer Akt. Das Paradox besteht darin, dass Verfassungen als gesetztes Recht dem politischen, etwa demokratischen Zugriff gleichzeitig entzogen werden und die politische Praxis auch für kommende Generationen kontrollieren sollen (Kap. 2.2.2). Des Weiteren erhebt die Verfassung den Anspruch, mit der Hierarchisierung auch das Verhältnis zwischen staatlichen Institutionen und „semi-autonomen sozialen Feldern“ zu ordnen, die neben dem Staat als soziale Felder mit eigenen Rechten stehen. Diese Hierarchisierung ist besonders relevant für postkoloniale Staaten wie Ghana

---

<sup>24</sup> Der Begriff 'power maps' geht zurück auf Duchacek (1973).

(Kap. 2.1.3), in denen koloniale Interventionen zu einer Instrumentalisierung und kontinuierlichen Beeinflussung von lokalem Recht geführt hat. Die Unterordnung von Gewohnheitsrecht unter die Verfassung, sowohl rechtlich als auch institutionell, wird in dieser Studie deshalb als ein Phänomen von Aneignung untersucht, mit dem neue Freiräume ausgehandelt werden sollen (Kap. 4).

Drittens können Verfassungen als Garanten für individuelle und kollektive Grundrechte konzipiert werden. In dieser Funktion kommen sie den Kerngedanken des constitutionalism als an Recht gebundene Regierungen am nächsten (Kap. 2.2.2). Zwei Ansätze der Kodifizierung von Grundrechten lassen sich unterscheiden: Einerseits unterstreicht der Fokus auf Demokratie als oberster Wert besonders die Teilhaberechte von Individuen und Gruppen. Das umfasst im Sinne der Ableitung der Regierungsgewalt von der Bevölkerung als oberstes Legitimitätsprinzip sowohl das politische Recht auf Zugang zu Informationen, auf Bildung von Vereinen und Parteien als auch das Recht auf Wahlen von Repräsentanten, welche die Gesetze verabschieden, denen sich die Bevölkerung unterwirft. Andererseits legt das Konzept des constitutionalism Wert auf den rechtlichen Schutz von Individuen und Minderheiten gegenüber dem Staat bzw. den dessen Politik tragende Mehrheiten (Murphy 1993: 8-9). Das umfasst sowohl den Schutz individueller Autonomieräume (Schutz des Eigentums, Recht auf faires Verfahren) als auch die Delegation der Interpretationshoheit über die Verfassung an eine unabhängige Judikative bzw. auf ein spezielles Gericht (Bundesverfassungsgericht, cour constitutionelle, Supreme Court). Sowohl im Bereich der individuellen als auch der kollektiven Handlungsfreiheit werden in Grundrechtskatalogen auch positive Rechte formuliert, die den Staat auf bestimmte Ziele und Leistungen gegenüber den Bürgern und unter ihnen benachteiligte Gruppen wie Frauen, Kinder oder Alte verpflichten. Die mit der irischen Verfassung 1937 eingeführten Staatszielbestimmungen (Directive Principles of State Policy) sind eine Methode, diese Verpflichtungen des Staates gesondert hervorzuheben.<sup>25</sup>

Auch wenn beide Konzepte, demokratische Teilhabe und Selbstbestimmung sowie Konstitutionalismus, ihren Ausgangspunkt in der Bewahrung individueller oder kollektiver Handlungsfreiheiten haben, kollidieren sie nicht selten in der Ausformulierung und dem Balancieren von Partizipationsrechten mit der Regierung und dem Schutz vor staatlichen Übergriffen im Namen einer Mehrheit. Das Konzept der „konstitutionellen Demokratie“<sup>26</sup>, das über die Garantie von Grundrechten verankert wird, trägt Schutzmechanismen gegen zwei negative Tendenzen in sich: Zum einen gegen die dauerhafte Dominanz einer Mehrheit gegenüber einer Minderheit (radical democracy) und zum anderen gegen die Einschränkung der Handlungsfreiheit von Regierungen durch einen rigiden constitutionalism. Auch aus der Perspektive von sozialen Bewegungen, die für verfassungsmäßige Regierungen eintreten, ist

---

<sup>25</sup> Damit verbunden ist allerdings immer die Frage, inwiefern diese Rechte vor Gerichten einklagbar sind (Vgl. Kap. 4.3., 4.4.). Die Staatszielbestimmungen der irischen Verfassung von 1937 standen 1948 Modell für die indische Verfassung.

<sup>26</sup> Eine radikal-demokratische Kritik an der Beschränkung von Mehrheiten durch Verfassungen übt Tully (1995, 2009).

dieser Gegensatz ein Dilemma, insofern sie gleichzeitig eine Beschränkung dieser Bewegungen und mit ihr verbundener Souveränitätsansprüche „von oben“ und ein Ergebnis derselben sozialen Kämpfe „von unten“ sind (vgl. u. a. Mamdani 1990: 373).

Die vierte, die symbolische Funktion von Verfassungen ist für diese Studie ebenso zentral, weil sie über ihre funktionale Bestimmung als Machtteilungsinstrument und positivistische Rechtsbestimmung hinausgeht (Vorländer 2005).<sup>27</sup> Verfassungen reflektieren Verständnisse von guter Gesellschaft bzw. erwünschter Regulierung. Symbolik bezeichnet jedoch nicht eine vortäuschende Handlung im Sinne einer Theaterbühne, sondern die konstitutive und integrative Dimension von Verfassungen. Der Verfassungstext wird als Resultat einer (fiktiven) „pouvoir constituant“ als das gemeinsinn-stiftende Dokument interpretiert, das den obersten Willen einer Gesellschaft ausdrückt und diese in all ihren zukünftigen Verfahren an eine „pouvoir constitué“ bindet. Bruce Ackerman (1998) etwa spricht in diesem Zusammenhang vom „constitutional moment“, der eine (US-amerikanische) gesamtgesellschaftliche Auseinandersetzung um die Verfassung impliziert. Die Zustimmung zur Verfassung ist ihre im republikanischen Sinne unhintergehbare Legitimationsquelle.<sup>28</sup> Als Symbol bringt die Verfassung diese gestiftete Einheit zum Ausdruck und erhebt sie nicht nur aufgrund ihrer Stellung innerhalb des Rechtsgebäudes in eine sakrale Position. Im Sinne eines Vertrages wird zwischen den Teilnehmern eines Convents mehr fiktiv als real ein Bund geschlossen, dessen Regelungen auch für die folgenden Generationen Geltung beanspruchen.<sup>29</sup>

Aber auch diese Fiktion erhebt Anspruch auf Geltung. Das Fiktive des Vertrages, etwa als Sozialvertrag zwischen Staat und Bevölkerung, besteht darin, dass die Einheit der Bevölkerung entweder der Vertragsschließung vorausgeht oder aber aus ihr resultiert. Vor allem in revolutionären Verfassungssetzungen wie der Französischen Revolution wurde der „pouvoir constituant“ erst durch den Prozess geformt und anschließend rituell wiederholt, etwa in Verfassungsfeiern oder Gedenktagen.<sup>30</sup> Auch Bruce Ackerman kann nur von einer Fiktion ausgehen, indem er für seinen „constitutional moment“ die Bevölkerung, „we, the people“ als Verfassungskonstrukt annimmt, mithilfe dessen Mandat politische Krisen zugunsten bestimmter Gesellschaftsteile bearbeitet werden (Spivak 1995: 156). Die Symbolik

---

<sup>27</sup> Vorländers Ansatz liegt eine analytische Differenzierung von Institutionen zugrunde, die zwischen einer funktionalen und symbolischen Dimension unterscheidet. Beide sind auf einander angewiesen, um als Institution (an)erkannt zu werden. Diese Institutionentheorie wurde in der deutschsprachigen Politikwissenschaft in den 1990ern entwickelt. Eine Übersicht gibt Göhler (2004: 209-227).

<sup>28</sup> Das ist bei der Annahme multipler Legitimationsquellen nicht unwichtig: Die lokal und regional wichtigen Chieftaincy-Institutionen beziehen in Ghana ihre Legitimation zwar ebenfalls aus der Wahl, jedoch nicht immer aus der universellen aller Betroffenen, sondern aus einer Gruppe von legitimen Familien. Daneben stehen sakrale Legitimationsquellen des Amtes als auch koloniale Interventionen, in denen nicht selten Chiefs als zentrale Vermittler zwischen Bevölkerungen und Kolonialregierung in einigen Teilen des heutigen Ghanas erst eingeführt wurden. Ihre Legitimation beruhte dann mehr auf der Anerkennung und Unterstützung einer (militärischen) Kolonialmacht.

<sup>29</sup> Vgl. dazu die Selbstbindungsdebatte bei Buchstein (1994), Elster/Slagstad (1988) und Elster (1995).

<sup>30</sup> Vgl. zur Etablierung einer politischen Kultur und der besonderen Rolle von Symbolen die einsichtsreiche Studie von Lynn Hunt über die Französische Revolution (1989).

der Verfassung kann deshalb selbst als eine Konstruktion konzipiert werden, die von verschiedenen Akteuren innerhalb des politischen Prozesses verwendet wird.

Indem Verfassungen als Dokumente ein symbolischer Wert zugesprochen wird, funktionieren sie konzeptionell im Sinne des „nation-building“ als ein Leitwert, den sich eine Bevölkerung, etwa durch ein Referendum zustimmend, gibt und an dem sie ihr Handeln orientiert. Die kollektive Identitätsbildung, die durch eine Verfassung befördert wird (Rosenfeld 1993), ist eine der kritischsten Momente. An dieser Stelle setzt auch die Diskussion an, unter welchen Bedingungen eine Bevölkerung eine gegebene Verfassung anerkennt. Ein Minimum an Reflektion kultureller Werte der Bevölkerung wird allgemein vorausgesetzt:

(A) constitutional text may guide as well as express a people's hopes for themselves as a society. The ideals the words enshrine, the processes they describe, and the actions they legitimize must either help to change the citizenry or at least reflect their current values. (Murphy 1993: 10)

Aneignung beschreibt deshalb auch die Anpassung von Verfassungsinhalten an lokale Vorstellungen. Dazu zählen politische Erwartungshaltungen, damit verbundene oder widersprüchliche Konzepte und Symbole, die in den Verhandlungen aufgenommen und situiert werden. So können etwa politische Philosophien einer übergreifenden panafrikanischen Identität oder die entwicklungspolitische Ausrichtung des Staates für die Begründung bestimmter institutioneller Formen herangezogen werden.<sup>31</sup> Daneben können auch Rituale wie die Vereidigung der Verfassung auf der Basis eines Eides, als eine Art moralischer Bund zwischen Bevölkerung und Regierenden, als lokale Praxis der Chiefs in Ghana als ergänzende Mechanismen der Selbstbindung von Regierungen betont werden.<sup>32</sup> Die „current values“ sollen deshalb in dieser Studie dem Verfassungsdiskurs entnommen werden. Sie werden zum einen als Forderungen nach Menschenrechten gegenüber dem kontrollierenden Militärregime deutlich. Zum anderen werden sie mit lokalen Werten von guter Regierungsführung und sozio-ökonomischer Entwicklung abgeglichen.

#### *Vier Archetypen*

Die Erwartungshaltungen verschiedener Akteursgruppen lassen sich mit den eben beschriebenen vier Verfassungsfunktionen jedoch nicht detailliert genug beschreiben. Da die Analyse der Verfassungsversammlung Ghanas nicht primär auf einen Vergleich von Artikeln und Rechtskonzepten mit vorangegangenen oder zeitgenössischen Verfassungen anderer Staaten zielt, sollen die Funktionen noch einmal ausdifferenziert werden. Gerechtfertigt ist die

---

<sup>31</sup> Dieter Grimm (2012) unterscheidet zwischen den Funktionen einer Verfassung sowie den ihnen zugrunde liegenden politischen Philosophien. Letztere umfassen bei ihm liberale und demokratische Perspektiven, die miteinander kombiniert werden: Liberal-demokratische Verfassungen (als normativer Standard), Nicht-liberale-demokratische V., Liberale-undemokratische V. sowie sozialistische Verfassungen.

<sup>32</sup> Vgl. zum Bp. die Diskussion in der Consultative Assembly zum Thema des Amtseides des Präsidenten oder des Militärs (Protokoll der Consultative Assembly 1991: (Spalte) 177, 225, 1441ff)

Aufgabe einer „legeozentrischen“ Perspektive (Frankenberg 2006: 451) durch eine Unterscheidung verschiedener Bedeutungsschichten von Verfassungen. Günter Frankenberg unterscheidet vier „Archetypen“ von Verfassungen, die zu Teilen der Normenschichten gehören. Sie korrespondieren zum Teil mit den soeben aufgeschlüsselten Funktionen, gehen aber auch über sie hinaus. So können Verfassungen erstens als *Verträge* zwischen Regierenden und Regierten gelten, die sich im Namen einer Einheit eine Organisationsstruktur geben. Zweitens können Verfassungen als *Manifeste* die erklärten substanziellen Werte einer Gruppe darstellen; sie finden sich meistens in den Präambeln als doktrinäre Bekenntnisse und spiegeln sich zum Teil in der konkreten Ausgestaltung wider. Drittens werden davon *Programm-Verfassungen* im Stil der sozialistischen Dokumente unterschieden, die weniger als regulatives Dokument denn als symbolisch verdichteter Ausdruck von Ideologien gelten. Die sozial-populistischen Bezüge in der Rhetorik des PNDC-Regimes bieten Grund zur Annahme, dass sich auch programmatische Elemente in der Verfassung wiederfinden lassen. Viertens bezeichnet auch Frankenberg die Verfassung als *Gesetz*, das durch einen legislativen Prozess gestiftet wird. Dieser Archetyp gilt zugleich als der flexibelste, der die anderen Verfassungsarchetypen in sich integriert, einmal als Ausdruck eines Sozialvertrages oder als legislatives Mandat an Gesetzesgeber, bestimmte Rechte umzusetzen (Frankenberg 2006: 451-455).

Funktionen	Gewaltenteilung	Hierarchie positiver Rechte	Grundrechtsschutz	Symbolische Integration
Archetypen				
Verträge				
Manifeste				
Programmatische V.				
Gesetz				

Abbildung 1: Funktionen und Archetypen von Verfassungen

Diese erste Unterscheidung von Verfassungstypen und -funktionen hat den Vorteil verschiedene Ansprüche an den Verfassungstext in den Beiträgen der Expertenkommission sowie der Consultative Assembly zu unterscheiden und mit spezifischen (lokalen) Verständnissen von Rechtspluralismus, sozialer Gerechtigkeit oder liberalen Schutzforderungen gegenüber dem Staat zusammenzuführen. Thematisch ist deutlich geworden, dass sowohl die Beschreibung von Regierungskompetenzen und deren Kontrollinstanzen als auch die Verankerung von individuellen und kollektiven Autonomieräumen zentrale Themen sind. Auch der Entwicklungsdiskurs und sein Einfluss auf Staatsverständnisse lassen sich nun daraufhin lesen, inwiefern er einem sozialen Programm, einem politischen Manifest entspricht



oder wie er als Bedingung für einen Vertrag zwischen Regierungen und Regierten artikuliert wird. Diese Perspektive erlaubt einen akteurszentrierten Blick auf die Deutungskämpfe, die zwischen verschiedenen Teilhabern stattfinden und keineswegs zu einem konsistenten Dokument führen müssen.<sup>33</sup> Stattdessen können verschiedene politische und rechtliche Prinzipien und institutionelle Formen nebeneinander bestehen, weil sie sich in der Verhandlung nur mittels Kompromissen durchsetzen ließen.

### **2.2.2. Verfassungen und Konstitutionalismus**

Konstitutionalismus wurde einführend als (liberale) Idee oder Ideologie beschrieben, die einen Rahmen für Verfassungen als politische Ordnungsinstrumente bildet. Er erhielt als globale, liberale Norm 1989 mit dem Fall der Mauer weltweit Auftrieb. Als politische präskriptive Theorie setzt er Maßstäbe für eine konstitutionelle Ordnung (u. a. Franck 1992). In seiner Minimalform lässt sich das Konzept beschreiben als „idea, that government can and should be legally limited in its powers, and that its authority depends on its observing these limitations“ (Waluchow 2007).

Die Verfassung hängt deshalb von einem grundlegenden Bekenntnis zu ihren Normen und Verfahren in der Praxis ab (Ghai 2011: 3). Diese Idee der legalen Selbstbindung soll im Folgenden näher erläutert werden. Zwei Möglichkeiten bieten sich für eine Bestimmung an: Konstitutionalismus kann zum einen als Ideal formuliert werden, mithilfe dessen die Qualität von Verfassungen bemessen wird. Oder er kann als historisch gebundene Ideologie konzipiert werden, die auf einer spezifischen politik-ökonomischen Konstellation beruht.

Louis Henkin identifiziert sieben Prinzipien, die eine Verfassung (über den Akt ihrer Setzung hinaus) erfüllen muss, damit von „constitutionalism“ zu sprechen ist: a) sie muss auf der Souveränität der Bevölkerung basieren; b) die Verfassung ist präskriptiv, d. h. sie ist oberstes Gesetz; c) sie erkennt politische, repräsentative Demokratie an; d) sie begrenzt die Regierung und trennt Legislative, Exekutive und Judikative; e) sie respektiert Individualrechte; f) gleichzeitig umfasst sie unabhängige Institutionen, die die Einhaltung der Verfassung überwachen; g) in bestimmten Kontexten erkennt sie Selbstbestimmungsansprüche von Kollektiven an (1994, zit. nach Dorsen et al. 2010: 37-38). Vor dem Hintergrund dieses Kriterienkatalogs regeln Verfassungen die Gewaltenteilung durch Kompetenzverteilungen und prozedurale Regeln der Entscheidungsfindung und -durchsetzung. Neben diesen Verfahrensregeln steht zumeist der Grundrechtskatalog, der das Verhältnis von Bürgern und staatlichen Institutionen regelt und so zur Einhegung des Politischen beitragen soll. Und erst mit der Anerkennung dieser Kriterien und der unveräußerlichen Souveränität der Bevölkerung lässt sich von 'constitutionalism' sprechen (Grimm 2012). Eine solche Vorstellung von Staatlichkeit wird vor allem auf die Konzeptionen des liberalen Staates zurückgeführt, der den

---

<sup>33</sup> Das Problem der Inkonsistenz von Verfassungen und ihrer Interpretation markiert Mark Tushnet (1999) mit dem Begriff der „Bricolage“ (ebd.: 1229f, 1285ff). Aus dieser Perspektive sind Verfassungen sowie Geber („drafter“) nicht als rational konsistent voranzusetzen.

Bürgern die volle Handlungsfreiheit lässt und lediglich Infrastrukturen bereitstellt (u. a. Sicherheit, Ordnung, Wohlfahrt).

Insofern aber gefragt wird, welche soziale Klasse ein Interesse an den Prinzipien des Konstitutionalismus hat, ergeben sich die Ideale aus einer ideologiekritischen Perspektive. Notwendig ist es nach dieser Bestimmung, den historischen Kontext von Verfassungen zu analysieren und constitutionalism als politische Qualität oder Prozess zu verstehen, die vom Rechtsprozess gerahmt wird, innerhalb dessen öffentliche Regeln und Institutionen für die Ausübung politischer Autorität festgelegt wurden (Lev 1993: 139). Die eben von Louis Henkin wiedergegebene constitutionalism-Definition lässt sich dann historisch einordnen als ein Ausdruck, der dem legalen Prozess Vorrang gibt. Henkin selbst gibt zu erkennen, dass sich seine Typologie konstitutioneller Prinzipien vor allem an der US-amerikanischen Erfahrung orientiert, indem er die *US-Verfassung* als auch die *Allgemeine Menschenrechtserklärung* als den wesentlichsten Einfluss auf Verfassungen angibt (1994, zit. nach Dorsen et al. 2010: 36). Die Angabe der Normenquellen ist eine Forderung, um die historische Gebundenheit und Entwicklung aufzuweisen und dadurch nominalistische und essenzialisierende Fehlschlüsse zu vermeiden (vgl. u. a. Baxi 2000). Diese Kritik schließt deshalb konsequent an die Kritik innerhalb der Rechtsanthropologie als auch der Modernisierungskritik an.

Innerhalb politischer Prozesse konkurriert die Idee der rechtsgebundenen Regierung mit aristokratischen, militärischen oder charismatischen Legitimationskonzepten, die jeweils eigene Trägergruppen, Institutionen und Wertemuster umfassen. Das analytische Problem besteht darin, die jeweils akzeptierten Wege und ihre Interaktion herauszudestillieren, die in einer Gesellschaft als erfolgreich gelten können (Lev 1993: 141). Besonders deutlich wird dieses analytische Problem in post-kolonialen, rechtspluralen Räumen, wo neben staatlichem (und teilweise unreformierten kolonialem) Recht transformierte, indigene Staatsstrukturen bestehen und Militärregierungen die politischen Erfahrungen von mehreren Alterskohorten geprägt haben (Baxi 2000: 1195; Hutchful 1993). Ein politischer bzw. historisierender Blick auf Verfassungsprinzipien verweigert sich deshalb einer Teleologie, wie sie in evolutionären Konzepten der Verfassungsentwicklung durchscheinen:

Far from inevitable, the demand for constitutional definitions of state authority grows from identifiable changes in economic and social structures that are likely to extrude new conceptions of group interests and political value. (...) Historically, constitutionalism has been the peculiar ideological haven of the middle class that could not claim an inherently legitimate right to govern but were dissatisfied with their lack of regular access to and influence over those who did govern. (Lev 1993: 140-141)

Sowohl aus marxistischer als auch aus weberscher Perspektive ist die Verfassung ein sozial und historisch gebundenes Instrument. Während für Karl Marx die Funktion von Recht und Verfassung ein Instrument der Klassenherrschaft ist, die auf Zwangsgewalt beruht, beschreibt Max Weber die Durchsetzung des Rechts im Verbund mit einer ausgebildeten Klasse. So

verortet Weber (1980: 124ff) die soziale Basis des Rechtsstaates in einer historisch gewachsenen und hoch ausgebildeten Beamenschaft, die wiederum die Basis der rational-legalen Legitimation des Staates und gleichzeitig die soziale Mittelklasse bildet, die sich auf das Recht und die Verfassung beruft, um am Staat teilzuhaben.

Allerdings bleibt in afrikanischen Kontexten die Frage offen, welche sozialen Träger die Forderungen nach konstitutionalisierter Demokratie tragen, nachdem der Staat mit seinen Institutionen auf den Machterhalt der obersten Führung ausgerichtet war. So fragt Mamdani (1990: 373f), ob die Demokratiebewegung zwingend eine bürgerliche Bewegung und ob die Verfassung im strengen Sinne liberal sein muss. Die Webersche Beschreibung des rational-legalen Staates impliziert die Entpersonalisierung öffentlicher Ämter und die Kontrolle durch rechtliche Vorgaben der Amtsinhaber, die jederzeit abgelöst werden können. Insofern diese Entpersonalisierung von Staat- und Verwaltungsämtern in afrikanischen Staaten aber noch umstritten und nur teilweise realisiert ist (Ghai 2011: 3), bleibt die Frage offen, welche soziale Gruppe die Kapazitäten hat, Verfassungsrechte gegen omnipotente Regierungen durchzusetzen.

Denn der politische Prozess der Verfassungsgebung muss nicht zwingend zu einer Verknüpfung von Verfassungen und Konstitutionalismus als Leitwert führen. Henry W. O. Okoth-Ogendo argumentiert 1991 rückblickend auf die Verfassungsgeschichte afrikanischer Staaten, dass die politische Elite, sowohl in ihren zivilen als auch militärischen Ausprägungen, ein größeres Interesse an spezifischen Rechten als an der Verfassung mit ihren Einschränkungen der Regierungsgewalt hatte: Jede Regierung sei darauf bedacht gewesen, die Kontinuität mit den vorangegangenen Gesetzen konstitutiv zu setzen und damit auf eine Erbschaft kolonialer und post-kolonialer zumeist repressiver Gesetze zurückzugreifen (Ghai 2011: 4; 1991: 78). Das damit verbundene Paradox lässt sich als „constitutions without constitutionalism“ (Okoth-Ogendo 1991) zusammenfassen und prägt bis heute die Debatte um Verfassungen in afrikanischen Kontexten (vgl. u. a. Prempeh 2007). Dennoch beschränkt Okoth-Ogendo Verfassungen in diesem Kontext nicht auf bloße Fassaden. Vielmehr seien sie bewusst als Symbol politischer Legitimation eingesetzt worden, weil sie den Staat als unabhängige Einheit nach außen und damit dessen Souveränität darstellten. Inhaltlich wurden politische Probleme der Kontrolle in Verfassungsartikel übersetzt und wiesen vor allem drei Merkmale auf: Erstens wurden weitreichende Befugnisse auf die Exekutive verlagert, die seitdem auch als „imperial presidency“ (Okoth-Ogendo 1991) bezeichnet wird. Zweitens wurde die politische Teilhabe über die Einschränkung politischer Rechte (Informations- und Versammlungsfreiheit) und die Einführung von Einparteienbewegungen begrenzt. Drittens basierte die Macht auf weitreichenden "discretionary powers", die als legale Basis von Macht die Gesetzgebung im Namen der öffentlichen Sicherheit aus den Händen der Parlamente und damit der Bevölkerung nahm und Entscheidungen den Behörden überließ. Der auf diese Weise konstituierte Staat basierte nominell und substanziell auf einer (Minimal)Verfassung, die jedoch den Prinzipien der Machtteilung fast vollständig entsagte und legale Mittel zum

Missbrauch von staatlicher Zwangsgewalt gegenüber Opponenten bereitstellte. Ein Teil dieser Gesetze bildet bis heute eine der Normenschichten auch des ghanaischen Verfassungsrechts, auch wenn es in der hier untersuchten ghanaischen Verfassungsversammlung von 1991-92 Protest und Alternativen gab und auch die jüngeren Verfassungsreformen auf eine tiefgehende Korrektur der präsidentialen Befugnisse zielen (Constitution Review Commission 2012).

Der unmittelbare Gegenstand der Aneignung ist in dieser Studie die ghanaische Verfassung der Vierten Republik. Sie wird jedoch nicht nur als Niederschrift der politischen Organisation gelesen, die nach einem Jahrzehnt der Militärherrschaft und enger, kontrollierter politischer Öffentlichkeit Stabilität garantieren soll. Die Verfassung wird in Bezug auf die identifizierten Funktionen und Archetypen auch als Ort sozialer Imaginationen analysiert, an dem Konflikte zwischen der Exekutive und Judikative, aber auch zwischen verschiedenen Vorstellungen von Gemeinwohl und individuellem Grundrechtsschutz auf staatlicher und sub-staatlicher Ebene ausgetragen werden. Deshalb sind Fragen der legitimen Herrschaft über eine breite Beteiligung verschiedener Gruppen, der Schutz von Grundrechten sowie die Integration lokaler Wertmuster und Institutionen als unmittelbarer Anlass für diese Studie.

### **2.3. Subjekte und Bürger als Akteure der Aneignung**

Um Aneignung mit einem akteurszentrierten Ansatz erfassen zu können, ist zu klären, welche Gruppen<sup>34</sup> innerhalb des Aneignungsprozesses in der Verfassungsgebung aufeinandertreffen. Das Aneignungskonzept, das hier in modifizierter Form Anwendung findet, transponiert den transnationalen Austausch in den nationalen Raum (Kap. 2.1.1). Dennoch bestehen aufgrund der Entwicklungen die Schwierigkeiten fort, internationale Konzepte zu lokalisieren. Diese Akteure sollen in diesem Unterkapitel identifiziert werden. Zentral für diese Studie ist die Perspektive der Verfassungsakteure auf den Verfassungsprozess und die Chancen, die sie für sich selbst und ihre Forderungen im Verhandlungsprozess wahrnehmen. Drei Dimensionen sollen im Folgenden unterschieden werden: Zum einen soll die Nation als "pouvoir constituant" begriffen werden, eines der wesentlichen Merkmale des 'constitutionalism' (2.3.1). Des Weiteren unterscheidet sich für eine akkurate Beschreibung der Verfassungsgebung und seiner Akteure zwischen Bevölkerung und Elite (2.3.2). Schließlich soll drittens der Unterschied zwischen verschiedenen Teilen der Elite herausgearbeitet werden, der für die Verhandlungen innerhalb der Verfassung notwendig ist (2.3.3). Die Annahme von Eliten erfordert es jedoch auch, zwischen verschiedenen Faktionen zu unterscheiden, die sich in „strategischen Gruppen“ (Evers/Schiel 1988, zit. n. Fleischhauer 2010: 37) zusammengefunden haben. Im Gegenzug bedeutet die Annahme einer Elite die Voraussetzung eines Gegenparts, der hier statt als anonyme, manipulierte Masse zunächst der Einfachheit halber als „Bevölkerung“ bezeichnet werden soll.

#### **2.3.1. Die pouvoir constituant**

Im Alltagsverständnis werden Verfassungen auch als bedeutende Dokumente einer Gesellschaft angenommen, die frei von externer Intervention seien. Diese Figur einer mystisch vereinten Gesellschaft ist jedoch zu Recht als Fiktion hinterfragt worden (Baxi 2000; Frankenberg 2006; Spivak 1995, Tully 1995). Meine These ist, dass derartige symbolisch-integrative Komponenten deutlich und analytisch-empirisch in Transitionen oder Verfassungsreformen erfassbar sind, in denen die Referenz auf ein „wir“ und gemeinsame Werte zugunsten von Einheit davon zeugen sollen. Diese These entspricht der funktionalen Bestimmung, die in Kap. 2.2.1 vorgenommen wurde. Mindestens als Nebeneffekt der Aushandlung eines Vertrags bzw. einer Gewaltenteilung entstehen in der Verfassungsversammlung deshalb Bilder einer Gemeinschaft, die integrative Geltung beanspruchen. Im Folgenden unterscheidet sich für ein besseres Verständnis einer „pouvoir constituant“ zwischen der Genese der Verfassung und internen/externen Einflüssen auf Verfassungsgebungen. Deutlich wird dabei noch einmal das Dilemma, das bei einer Diskrepanz zwischen lokalen

---

<sup>34</sup> Den Begriff „Subjekte“ verwende ich im Sinne von Akteuren bzw. Autorinnen. Ein komplexerer Begriff von Subjekten etwa im Sinne einer poststrukturalistischen Theorieperspektive wird zunächst nicht eingeführt. Die Doppeldeutigkeit von Subjekten und Bürgern deutet jedoch auch auf den Umstand hin, dass in den verschiedenen Legitimationsebenen aristokratische und republikanische Bezeichnungen nebeneinander stehen.

Werten und übertragenen Institutionen entsteht.

Zwei Modi der Verfassungssetzung bzw. -änderung und damit der Konturen der Verfassungsgeber lassen sich unterscheiden: Zum einen kann sich innerhalb einer Gesellschaft ähnlich wie in der Französischen Revolution eine Gruppe zum Souverän erheben und eine Verfassung in seinem Namen entwerfen, an die im Folgenden alle gebunden sind. Mit dieser Revolution geht ein definitiver Bruch mit dem alten Regime einher. Diese Variante zielt auf indigene Akteure als die treibenden Kräfte in der Verfassungsversammlung. Im subsaharischen Afrika ist dies in der hier relevanten Transitionsphase der frühen 1990er lediglich der Nationalversammlung von Benin gelungen (Februar 1990), die sich dabei explizit auf das französische Vorbild bezog. Dort hat sich ein Kollektiv aus zivilgesellschaftlichen Akteuren in einer einberufenen Nationalversammlung gegenüber dem Militärregime für souverän erklärt und den weiteren Verlauf der Transition zu einer Zivilregierung selbst bestimmt.<sup>35</sup> Das revolutionäre dieser Transition besteht im Akt der Selbstbestimmung, der die Legitimität des Staates bzw. der neuen politischen Ordnung auf den Einzelnen zurückführt (Dann/Al-Ali 2006: 426). Aber wie in der Französischen Revolution ist auch dieses Kollektiv darauf angewiesen, dass sich der größte Teil der Bevölkerung nachträglich mit der Verfassung identifiziert und die zugeschriebene, rechtlich begrenzte Rolle als Teil der neuen Gesellschaft ausfüllt. Zum anderen werden Verfassungsänderungen als evolutionär beschrieben. Anders als im Falle der Revolution muss es hier nicht immer ein klar abgrenzbares Ereignis geben, das zu einem Bruch mit einem Vorgängerregime führt. Stattdessen können Veränderungen sowohl über einschneidende Interpretation der Verfassung durch Gerichte als auch über Reformen im Rahmen parlamentarischer Arbeit erwirkt werden.

Unter Bedingungen der Globalisierung<sup>36</sup> und Transnationalisierung<sup>37</sup> bleibt jedoch zunehmend offen, wer die 'pouvoir constituant' überhaupt umfasst. Denn neben indigenen

---

<sup>35</sup> Einen der ersten affirmativen Berichte von den frankophonen Nationalversammlungen gibt der kamerunische Philosoph Fabian Eboussi Boulaga (1993). Vgl. auch Filip Reyntjens (1991) für einen frühen Vergleich der konstitutionellen Änderungen. Benin galt vielen in der Region und besonders innerhalb der frankophonen Länder als Symbol. Mali folgte dem „wind of change“ am 29. Juli 1992 mit einer Nationalkonferenz, nachdem das Militär den langjährig herrschenden Moussé Traoré unter der Führung von Amadou Toumani Touré absetzte. In der Republik Kongo-Brazaville ließ die Regierung auf Druck der Opposition und aufgrund von Gewerkschaftstreiks bereits zwischen Februar und Juni 1991 eine Nationalkonferenz nach dem Beniner Modell abhalten (Fleischhacker 2010).

<sup>36</sup> Vgl. zur Einführung in den Begriff Ina Kerner (2004). Globalisierung wird in diesem Abschnitt noch im Sinne derjenigen gelesen, die die räumliche und zeitliche Verdichtung der globalen Interaktionen vor allem auf die letzten beiden Dekaden des 20. Jahrhunderts taxieren. Mit Wirtschaftshistorikern lässt sich allerdings argumentieren, dass die Wirtschaftsbeziehungen bereits zu Beginn des 16. Jahrhunderts transkontinental organisiert wurden (ebd.: 191). Wesentliches Definitionsmerkmal für Globalisierung ist die eingeschränkte Handlungsfähigkeit des Nationalstaates, die eine globale Politik notwendig macht.

<sup>37</sup> Vgl. die neuere Diskussion bei Regina Kreide (2008): Der Hauptteil der globalisierten Demokratiedebatte konzentriert sich zunehmend auf die Einflüsse der transnationalen Verrechtlichung (z. B. Menschenrechte, Handelsrecht, Patentrechte, Umweltrecht und Seeschiffrechtsrechte) auf den Handlungsspielraum national definierter Demokratien, von denen einige teilweise keine Autorenschaft mehr an den neuen Rechtsregimen mittragen. Damit werden sowohl die Begründungsnarrative demokratischer Selbstregierung als auch die Standards der Teilhabe an der neuen „Weltinnenpolitik“ nach Menzel (1998) immer weiter aufgeweicht.

Akteuren treten als externe Akteure zunehmend die internationale Gemeinschaft oder aber Besatzungsmächte als Stifter bzw. Mitverfasser von Verfassungen auf. Der Einfluss externer Akteure auf eine Verfassungsgebung wurde besonders am Beispiel Japans (1948) deutlich. Hier waren die US-Amerikaner an der Entwicklung der Verfassung beteiligt und haben dadurch die Struktur der japanischen Politik erheblich beeinflusst. Ähnlichen Einfluss nahmen auch die "Order of Councils", mit denen die britischen Kolonien ab Ende der 1940er in die Unabhängigkeit entlassen wurden. Auch hier lag ein deutlicher Einfluss externer Akteure und Konzepte vor. Jüngere vergleichende Verfassungsforschungen beziehen sich bei der Unterscheidung zwischen internen und externen Akteuren zudem auf die Erfahrungen der internationalen Gemeinschaft bzw. einzelner Besatzungsmächte im Friedensprozess von Bosnien-Herzegovina, Ost-Timor, Afghanistan und Irak (vgl. Miller 2010).

Der Einfluss äußerer Akteure auf nationale Verfassungsgebungen lässt sich nach dem Ausmaß an externer Einwirkung auf den Prozess unterscheiden (Dann/Al-Ali 2006: 428ff). Denn selbst wenn eine Verfassung hauptsächlich von nationalen Akteuren entworfen wird, orientieren sich diese auch an internationalen Erfahrungen mit einzelnen Inhalten, z. B. substanziellen Verfassungsartikeln, und Verfahrensweisen im Sinne des „borrowing“, „transplant“ bzw. „emulation“. Minimaler Einfluss lag trotz der Verfügbarkeit von externer Expertise (etwa durch die Anrufung der Venice Group oder die International Commission of Jurists) in Südafrika oder den Verfassungsgebungen der osteuropäischen Staaten nach 1989 vor. Maximalen Einfluss übte die internationale Gemeinschaft auf Bosnien-Herzegovina aus, dessen Verfassung als Appendix des Dayton-Friedensvertrages zwischen den Kriegsparteien übernommen wurde. Das bisher am schwierigsten zu ermittelnde Ausmaß besteht bei partieller Einflussnahme auf Verfassungsgebungen. Entscheidendes Merkmal ist jedoch, ob die jeweilige Regierung die Transitionsprozesse noch im großen Maße substanziell als auch prozedural selbst bestimmen kann. Diese Unterscheidung ist insofern relevant, als dass verschiedene Interventionsformen auf Inhalt oder Prozeduren der Verfassungsgebungen Effekte für ihre Anerkennung als legitimes Dokument durch die Bevölkerung haben (Dann/Al-Ali 2006: 451ff).

Für die Analyse von Aneignung stellen diese Unterscheidungen zwischen revolutionärer und evolutionärer Verfassungsentwicklung sowie zwischen indigenen und exogenen Teilhabenden Kriterien bereit, verschiedene Akteure zu erfassen. Der Umfang externer Intervention bestimmt inwiefern lokale Eliten und Bevölkerungen eigene Konzepte bereits im Verhandlungsprozess sowie in der alltäglichen Praxis der verfassungsmäßigen Souveränität domestizieren und adaptieren können. Während der Mythos eines genuinen *pouvoir constituant* zwar eine notwendige Fiktion der Staaten- und Nationenbildung zu bleiben scheint, kann er keine Analyse anleiten. Vielmehr ist seine Konstruktion in Verfassungen auf intentional verwendete symbolische Formen zurückzuführen, um die Stifter und Adressaten von Verträgen, politischen Programmen oder Manifesten gleichermaßen anzugeben, aber auch um bestimmte Personenkreise aufgrund von Interessenkonstellationen auszuschließen. Die

nächste Frage ist deshalb, welche Akteure sich für die Verfassungsgebung identifizieren lassen.

### 2.3.2. Zwischen Bevölkerung und Elite

Mit der Debatte um Staatlichkeit in Afrika geht eine vielschichtige Kartographie einher, in der sich auch die Verfassungsgebungen seit den Unabhängigkeiten situieren. Die dominanteste Differenz in der Beschreibung afrikanischer Staatlichkeit wird zwischen dem urbanen und dem ruralen Raum gezogen, nach dem sich verschiedene Zentren von Macht und Werten gegenüber stehen: "What can we expect when wisdom is left at home, in the bush, while with English we play at politics and vital administration" (Twum-Barima 1985: 13). In dem vom nigerianischen Soziologen Peter Ekeh entwickelten Konzept der zweifachen Öffentlichkeit in post-kolonialen Staaten, stehen sich verschieden in die Nation eingebundene Gesellschaftsteile gegenüber, wobei besonders der urbane Raum Ort der international anerkannten Staatlichkeit sei, die in ruralen Räumen keine oder nur geringe Wirkmächtigkeit habe (1975). Mit diesen beiden gesellschaftlichen Feldern sind zugleich verschiedene Konzepte von Verantwortung und Moral verknüpft, die dazu führten, dass die Ausnutzung staatlicher Ressourcen weniger Sanktionen nach sich ziehe, als der Missbrauch innerhalb indigener Strukturen. Die „civic public realm“ zeichne sich im Gegensatz zur „public realm“ als koloniales Erbe dadurch aus, keine Verantwortungsstrukturen zu haben (Ekeh 1975: 101).<sup>38</sup> Politik lasse sich in Afrika nur vor dem Hintergrund dieser Unterscheidung verstehen und damit auch die Wirksamkeit konstitutioneller Konzepte. Sie spiegelt sich sowohl in der kolonialen Differenzierung zwischen staatlichem und Gewohnheitsrecht (*customary law*) wider als auch in der damit verbundenen Anerkennung lokaler Autoritäten und der kolonialen Klassifizierung von Bevölkerungsgruppen als *tribes* sowie ihrer rechtlichen Einschränkung auf bestimmte Teile eines Herkunftsgebietes (Kap. 2.1.2).

Es sind die post-kolonialen Autorinnen und Autoren, die die Differenz zwischen (post-kolonialen) Eliten und Bevölkerung in ihren machtkritischen Studien ausbuchstabierten. Während der kritische Gestus Frantz Fanons postkoloniale Eliten bereits als Stellvertreter kolonialer Mutterländer gegenüber ihrer „eigenen“ Bevölkerung klassifiziert und damit auch das Scheitern der Dekolonisierung diagnostizierte (1981), warfen postmarxistische und poststrukturalistische Studien im Anschluss daran neue Fragen auf. Mit den Begriffen der Elite bleiben bestimmte Privilegien und Machtasymmetrien verbunden, die sich jedoch nicht mehr ohne Weiteres auf ein kausales Abhängigkeitsverhältnis von afrikanischen und

---

<sup>38</sup> Owusu (1996: 307-343) illustriert diese doppelten Öffentlichkeiten anhand ghanaischer Vorstellungen von guter Regierungsführung und die Bindung aller Bürger an ihre lokalen Gemeinschaften und damit an indigene Autoritäten und mit ihnen verbundene Werte. Eine Kollision innerhalb des individuellen und kollektiven Selbstverständnis ghanaischer BürgerInnen sieht er nicht: "Indeed, in their everyday socio-political behaviour, Ghanaians may be characterised, quite paradoxically, as republican royalists and aristocratic proletarians, and as conservative or aristocratic populists. The great majority seem to have very little difficulty living with the awkward contradictions and paradoxes of their cultural heritage and contemporary society." (ebd.: 326).



westlichen Eliten reduzieren lassen. Vielmehr bestehen globale Interdependenzen, die über Kooptationen, Kooperationen und Konkurrenzverhältnisse Rückwirkungen sowohl auf die Konstitution afrikanischer als auch westlicher Eliten bzw. Institutionen haben. So gibt Shalini Randeria mit ihrem Konzept des „listigen Staates“ (Randeria 2009: 215ff) dem zeitgenössischen Staatsverständnis eine neue Bedeutung, indem sie der Differenz zwischen starken (OECD) und schwachen Staaten bzw. nicht-handlungsfähiger Eliten gegenüber globalen (neoliberalen) Einflüssen in ein anderes Verhältnis setzt. Die Unterscheidung zwischen starken und schwachen Staaten wird dadurch teilweise aufgehoben, indem der Elite vermeintlich schwachen Staaten zugestanden wird, die Wahrnehmung von Asymmetrien zur eigenen Interessenvertretung, etwa in Aussicht von Krediten, Hilfsgütern, bewusst auszunutzen und sich gleichzeitig weiterhin in der Ausführung der Vorgaben internationaler Finanzinstitutionen zu widersetzen. Gleichzeitig würden politische Umsetzungen gegenüber der Bevölkerung als unausweichbare Vorgaben internationaler Verpflichtungen gerechtfertigt. Allerdings unterscheidet Randeria noch einmal zwischen Staaten, die sich auf diese Weise einen Handlungsspielraum erhalten können, Indien, Mexiko, Russland, und solchen wie Benin und Bangladesch, die zu sehr auf externe Kredite und Hilfsleistungen angewiesen sind (ebd.: 217). Dabei handelt es sich par excellence um Strategien der instrumentellen Aneignung; zunächst jedoch eine Aneignung von Strategien und Ressourcen, die jedoch nicht zwingend der Wohlfahrt der breiten Bevölkerung zukommt.

Der Fokus kritischer Autorinnen liegt vorrangig auf dem Verhältnis zwischen internationalen Normen, pluralen Rechtsansprüchen, etwa der Menschenrechtsnormen und Patentrechte, und dem Zugang bis dato ausgeschlossener Bevölkerungsschichten, wie die Debatte im Rechtspluralismus bereits zeigte (Kap. 2.1.3). Dieser Fokus auf „Subalterne“ (Spivak 2008) bietet die Grundlage für die hier getroffene Unterscheidung zwischen Elite und Bevölkerung. Ablesbar ist die Differenz, wie in jedem anderen Land auch, an Abhängigkeiten, die von bürokratischer Regelsetzung bis zum limitierten Zugang zu Ressourcen aufgrund umfassender Privatisierungen reichen. Die vom kolonialen Erbe geprägte zentralistische Orientierung der Bürokratie auf die Exekutive und die teilweise nur minimal vorhandenen Ausgleichsmechanismen zwischen Staat und seinen Subjekten (etwa Verwaltungsgerichte oder schwach ausgestattete Verwaltungsrechtskommissionen) erzeugten auch nach den Dekolonisationen Abhängigkeiten, die sowohl die Entwicklung einer das Territorium übergreifenden Identität als auch die Entwicklung neuer Gesellschaftsentwürfe beeinflussten. Vor diesem Hintergrund argumentieren vor allem Bewegungstheoretiker wie Issa Shivji im Rahmen (neo-)marxistischer Ansätze für neue Formen der Politik, um sich den Staat und die sozio-ökonomischen Produktionsmittel anzueignen (Shivji 1991). Gleichzeitig kommt es aufgrund der kolonialen Erblasten in vielen multi-kulturellen Staaten zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen zu Konflikten, die zum Teil in mitunter gewaltsam artikulierten Forderungen nach mehr regionaler Eigenständigkeit und vor allem Zugang zu Ressourcen in den ihnen zugeschriebenen Gebieten münden (Deng et al. 2008). In diesem Sinne werden

wiederholt Dezentralisierungs- oder Sezessionsforderungen gestellt, die eine Annäherung der einzelnen Bevölkerungsgruppen in einem größeren Ganzen, etwa einer Nation erschweren.<sup>39</sup>

Die Trennung zwischen Bevölkerung und Elite basiert auf den Möglichkeiten, Zugang zu den staatlichen Institutionen, deren in Räumen begrenzter Staatlichkeit minimalen Ordnungs- und Wohlfahrtsleistungen und zu Gerichten zu erhalten oder derartige Leistungen selbst bereitzustellen. Als Elite bzw. einflussreiche Gruppen werden diejenigen bezeichnet, die über ein bestimmtes Einkommen und Bildung verfügen, die ihnen lokale, nationale und internationale Kommunikation erleichtern. Der Unterschied lässt sich zum Teil auch am hohen Grad an Analphabeten innerhalb post-kolonialer Gesellschaften illustrieren, in denen Lehrer vor Ort lange Zeit als die einzigen Vertreter des Staates galten. Die Unterscheidung in „big men and small boys“ (Nugent 1996) bringt diese Trennung treffend zum Ausdruck, mithilfe der die Akkumulationsfähigkeiten einflussreicher Akteure und die Abhängigkeit einer breiten Bevölkerung von staatlichen und persönlich bereitgestellten Dienstleistungen innerhalb klientelistischer Netzwerke ineinander verwoben sind.

Die Unterscheidung zwischen Elite und Bevölkerung erfasst in dieser Studie deshalb die asymmetrischen Beziehungen und Zugangsmöglichkeiten auch und vor allem in der Verfassungsgebung. Die Differenz verweist auf die Annahme, die mit dem Begriff der „pouvoir constituant“ beschrieben wurde, nämlich dass die Verfassung verschiedenen Interessen dient und den Einfluss von bestimmten „policies“ zwar aufnimmt, etwa weil legale Verpflichtungen bezüglich unterzeichneter internationaler Rechtsinstrumente bestehen, sie aber in der Substanz oder Umsetzung unerfüllt lässt. Vor allem die Forderung nach einer entwicklungsorientierten Verfassung deutet auf einen solchen Konflikt zwischen Bevölkerung und Elite hin. Auf diese Weise lässt sich in Demokratisierungsbewegungen etwa zwischen ökonomischer Teilhabe der Bevölkerung und politischen Partizipationsforderungen der Elite unterscheiden (Aidoo 2006).

Dieser Konflikt um Zugang zu Ressourcen und Teilhabe besteht allerdings auch zwischen Teilen der Eliten, die bestimmte Repräsentationsansprüche gegenüber verschiedenen Teilen der Bevölkerung haben. Besonders die alternativen Quellen sozialer und politischer Legitimität konturieren diese Konflikte. In Ghana lässt sich dies etwa auf die infrastrukturellen Asymmetrien zwischen Nord und Süd zurückführen. Auf diese Binnendifferenzierung innerhalb der Elite gehe ich im Folgenden ein, um Akteure der Verfassungsgebung genauer einzugrenzen.

---

<sup>39</sup> Beispiele für Sezessionsbewegungen in Afrika sind der Biafra-Krieg in Nigeria (1967-1970), die Trennung von Eritrea von Äthiopien 1993 nach einem langjährigen Bürgerkrieg als auch die Trennung des Südsudans vom Norden 2005, als Resultat eines seit den 1950ern anhaltenden Krieges. Auch das heutige Somalia erfuhr nach 1991 Abspaltungen in Puntland und Somaliland. Völkerrechtlich haben sich die Staaten Afrikas mit der Gründung der Organisation der afrikanischen Einheit (OAU) 1963 auf die Unversehrtheit ihrer Territorien geeinigt und sich jegliche Einmischung äußerer Kräfte verboten. Diese Politik wurde mit der Erneuerung der OAU 1999 teilweise aufgegeben.

### 2.3.3. Binnendifferenzierung der nationalen Elite

Die bereits genannte Unterscheidung in zwei Öffentlichkeiten afrikanischer Staaten (Ekeh 1975) impliziert verschiedene Akteursgruppen, die sich geographisch und funktional unterscheiden lassen. Zum einen existiert ein Teil der Elite im Rahmen administrativer, militärischer und sozialer Strukturen geographisch in den urbanen Räumen. Sie sind meist eng verbunden mit der Kontrolle von strategischen Handelspunkten, wie etwa Häfen oder Flughäfen, wo die meisten staatlichen Einkünfte über Besteuerung von Ex- und Importen und Kontrolle von Import- und Exportlizenzen generiert werden. Aufgrund der anhaltenden Exportorientierung vieler subsaharischer Länder erstrecken sich die meisten Transportwege von den Produktionsgebieten (Mienen, Plantagen, Landwirtschaftszentren) in die urbanen Räume bzw. zu den Häfen. Der urbane Raum erfährt deshalb seine Verlängerung über diese Verbindungswege, entlang derer Vertreter sowohl der Sicherheitskräfte als auch der Verwaltungen stationiert sind. Erst nach 1987 hat sich in Ghana über die Einrichtung von District Assemblies der Einfluss des Zentralstaates auf nicht-urbane Räume signifikant erhöht, auch wenn sich in allen vorhergehenden Verfassungsreformen bereits Forderungen nach einer Vertiefung lokaler Regierung und Devolution von Verwaltungen finden und 1978 Wahlen für District Councils stattfanden (Kap. 4.2.2). Geographisch sind von den urbanen die ländlichen Räume und ihre Sozialstruktur der Dörfer bzw. Kleinstädte zu unterscheiden, die in geringerem Maße an die staatliche Infrastruktur, wie Polizeistationen, Gerichte, Krankenhäuser und höhere Schulen angeschlossen sind. Innerhalb des ländlichen Raumes gibt es zudem eine Hierarchie, die von der Produktivkraft der Land- und Mineralwirtschaft, der Verbindung zu Absatzmärkten als auch lokalen politischen Institutionen bestimmt wird. So hat seit der Mitte des 19. Jahrhunderts vor allem der Süden Ghanas von den förderlichen Bedingungen für den Anbau von Palmöl-Plantagen, Kakao-Plantagen sowie der relativen Nähe zu den Absatzmärkten an der Küste profitiert, währenddessen der Norden des Landes durch mangelnde Infrastruktur relativ isoliert blieb.<sup>40</sup>

Mit diesen strukturellen und institutionellen geographischen Ungleichgewichten korrespondiert die Binnendifferenzierung von Eliten, die (innerhalb legaler oder im Schatten semi-legaler Wirtschaftskreisläufe) um Ressourcen konkurrieren. In Form *korporatistischer* Merkmale lassen sich verschiedene Gruppen unterscheiden, die sich auch in der Consultative Assembly wiederfinden: Die dominantesten sind *administrative* und *militärische* Eliten, die innerhalb ihrer jeweiligen Funktionen sozialisiert wurden und ein Eigeninteresse am Fortbestand der Institutionen entwickelt haben. Das lässt sie während der Verhandlungen verschiedene Aneignungsstrategien und Selbstbeschreibungen verfolgen. Daneben besteht ein großer Teil aus *Wirtschaftseliten* (inkl. Landwirte), die um Zugang sowohl zum Markt als auch um Staatsaufträge konkurrieren. Dieser Teil der Elite lässt sich noch einmal unterteilen

---

<sup>40</sup> Der heutige Norden Ghanas, besonders die drei Regionen Upper West, Upper East und Northern Region, wurde als Territorium allerdings erst im frühen 20. Jahrhundert Bestandteil der britischen Kolonie und damit deren Verwaltung erschlossen. Großflächige Infrastrukturprojekte begannen in den 1950ern unter Kwame Nkrumah. (Kap. 3.1)

in Groß-, Mittel- und Kleinunternehmer, die mit verschiedenen Ressourcen ausgestattet sind und unterschiedliche Strategien der Aneignung von Staatlichkeit wählen. Schließlich lässt sich eine *Bildungselite* unterscheiden, die sowohl Lehrer auf allen Bildungsebenen als auch Anwälte und Richter umfassen, für die teilweise eine besondere Sozialisation notwendig ist.

### *Chieftaincy, Chiefs und Queenmothers*

Eine Sonderstellung in der Binnendifferenzierung der Elite nehmen die als „Chiefs“ bezeichneten indigenen Autoritäten ein, weil sie anders als staatliche Eliten auf eigene Legitimationsreservoirs zurückgreifen können, die meist älter und lokal verankerter als der jeweilige Staat sind.<sup>41</sup> Als (männliche oder weibliche) „Chiefs“ bzw. „Queenmothers“ werden diejenigen bezeichnet, die aufgrund eines lokalen Wahlverfahrens in eine Führungsposition gewählt wurden, in der sie sowohl sakrale, juristische als auch exekutive Aufgaben für eine Gemeinschaft wahrnehmen. Diese Gemeinschaften definieren sich meistens, aber nicht ausschließlich über Zugehörigkeiten zu Abstammungslinien.<sup>42</sup> Sie werden zudem als zentrale Foren in der Identitätsbildung von Gemeinschaften von der lokalen Bevölkerung getragen. Nicht selten – vor allem im Norden Ghanas – wurden Chiefs von kolonialen Autoritäten mit einer bis dahin undenkbaren Machtfülle ausgestattet, was die politischen und wirtschaftlichen Gleichgewichte erheblich veränderte. Gleichzeitig bestand bereits in der Ashanti-Region im mittleren Ghana ein hierarchischer Aufbau indigener Autoritäten, die erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts von der britischen Kolonialmacht militärisch besiegt und anschließend in die Kolonie integriert wurden. Die ebenso zu der Gruppe der Akan gehörenden Fanti im Süden Ghanas wiesen bereits seit dem 16. Jahrhundert eine hierarchische Ordnung auf, allerdings auf viel kleineren Territorien (Kap. 3.1). Eine historisierende Perspektive auf die Entwicklung der Chieftaincy-Institution hilft, den Fehlschluss von der gegenwärtigen politischen Praxis auf prä-koloniale Strukturen und Praktiken zu verhindern, die auch als Ideale bzw. als Analogien in der Übersetzung von Demokratie immer wieder als Beispiele angeführt werden (vgl. u. a. Deng et al. 2008; Kumado/Busia Jr. 1991: 4-5). Stattdessen wurde die Institution sowohl während des Kolonialismus als auch während der postkolonialen Regime tiefgreifend verändert (Rathbone 2000), ohne dass aber je ein Machthaber versucht hätte, sie vollständig abzuschaffen (Austin 1976: 157). So haben sie heute noch eine gewichtige Rolle auf der lokalen Ebene, etwa als Bürgermeister, Richter in traditionellen Gerichten oder in ihrer Funktion als Verwalter von Land. Allerdings wurden deren Rechte und Kompetenzen durch (kolonial)staatliche Eingriffe und Kontrolle sukzessive eingeschränkt, darunter die freie Verwaltung von Land und damit verbundene Einnahmen, die einen Großteil der Ressourcen traditioneller Autoritäten ausmachten und noch immer ausmachen. Ich konzipiere die Verfassungsversammlung deshalb

---

<sup>41</sup> Zur These der geteilten Souveränität in postkolonialen Staaten vgl. Ray (1998) und Ray/van Rouveroy (1996).

<sup>42</sup> Paul Nugent (1997) zeigt, wie die Besetzung von Chieftaincy-Institutionen in Migrationsgesellschaften auch politisch ausgehandelt wird.

auch als Ort, an dem Verständnisse und Funktionen dieser Elitenfraktionen aktualisiert werden. Die kulturellen Bedeutungsüberschüsse als integrierende Repräsentanten und friedensstiftende Institutionen von Gemeinschaften waren neben ihrer funktionalen Position in den Lokalverwaltungen Ghanas Teil des Verhandlungskapitals der Chiefs.<sup>43</sup>

Das Verhältnis zwischen indigenen Autoritäten, die sich auf alternative Legitimationsquellen berufen können als die von Teilen der Bevölkerung argwöhnisch beobachteten Politiker, und staatlichen Strukturen bleibt bis in die Gegenwart ambivalent. Erstere scheinen als 'last resort' immer dann aufgesucht zu werden, wenn alle staatlichen Ebenen bis in die Lokalverwaltungen in ihren Leistungen unzureichend bleiben (Ayee 2007: 11). Indigene Autoritäten wie Chiefs oder Queenmothers werden dann zu moralischen Felsen in der Brandung, „reassuring rather precisely because of its ambivalent position in what has become the disturbing discourse of failing modernity“ (Rathbone, 2000: 164).

Deutlich werden die Überschneidungen zwischen ruralen und urbanen Eliten zwischen Handels-, Wirtschafts- aber auch der Staatselite anhand des in den 1980er begonnen Trends, sich zur Wahl für indigene Autoritätsposten (stools / skins) aufstellen zu lassen und damit zu einer Wiederbelebung der Institution zu führen (Arhin 2002; Brempong/Arhin 2002).<sup>44</sup> Die 1980er haben sich angesichts der desaströsen Wirtschaftsentwicklung, dem Rückzug staatlicher Institutionen und Initiativen und der daraus resultierenden sozialen Instabilität als der Zeitraum erwiesen, in dem lokalen Initiativen und Wertemustern generell wieder ein höherer Stellenwert zukam, darunter auch den Positionen lokaler und regionaler Nobilität. Dies führte gleichzeitig zu einer höheren Interdependenz dieser Teile der Elite, die heute auf verschiedenen geographischen und korporatistischen Ebenen integriert sind. Auch historisch lässt sich eher von einer Interdependenz sprechen, insofern es wohlhabende Landwirte und Mitglieder von Adelsfamilien waren, die als erste ihren Kindern europäische Bildung und damit Zugang zu Verwaltungsposten oder Anwaltskanzleien ermöglichten. Auch aufgrund der

---

<sup>43</sup> Chiefs werden als Repräsentanten von Gemeinschaften besonders für die Diskussion kollektiver Rechte gegenüber dem Staat wichtig: Mit der Einforderung von Gruppenrechten von indigenen Bevölkerungsgruppen werden damit gleichzeitig funktionale als auch symbolische kulturelle Einheiten aktiviert, die vorher, etwa in einem post-Bürgerkriegsstaat wie Sudan oder einem multikulturellen Staat wie Südafrika nur wenige Rechte genossen. Kulturelle Einheiten werden zur Grundlage von politischen Ordnungsbildungen, die auf der Anerkennung kultureller Einheiten, nicht Individuen, beruht. Deng et al. (2008) verweist in der Hinsicht auf die notwendige funktionale und symbolische Integration traditioneller Autoritäten in der Übergangsverfassung von Südsudan. John Comaroff und Jean Comaroff (2005, 2006, 2009) verweisen auf die Einforderung kultureller Rechte im südlichen Afrika und besonders in Südafrika, die den Konflikt zwischen den Rollen als Subjekte und Bürger deutlich machen. Diese treten vor allem dann auf, wenn ein soziales Bezugssystem gegen das andere ausgespielt wird. Das muss nicht in allen Gesellschaften so sein, wo vielmehr hybride Interaktionsmuster zwischen beiden Bezugssystemen fortbestehen.

<sup>44</sup> Jeffrey Herbst argumentiert in seiner Studie zur ghanaischen Reformpolitik, dass es in den 1980ern zu keiner nennenswerten Organisationsbildung unter der Bevölkerung gekommen sei, die Aufgaben des Staates hätten übernehmen können (1993: 172f). Er berücksichtigte jedoch nicht die Organisationsbildung dieser „semi-autonomous social fields“ (Kap. 2.1.3), die um wiederbelebte Praktiken traditioneller Festivals und Durbars entstand. Gewissermaßen wurden auf diese Weise neue Handlungsspielräume für Teile der Bevölkerungen geschaffen.

von den Briten seit dem Ende des 19. Jahrhunderts betriebenen Politik der „indirect rule“ und der damit verbundenen Rolle der indigenen Autoritäten wurden besonders diese Teile der Elite als Produktions- und Handelspartner aber auch Garanten politischer Stabilität unterstützt. Das Misstrauen unter den Eliten kam jedoch mit der neuen sozialen Klasse der Angestellten und Arbeiter auf, mithilfe derer Kwame Nkrumah 1951 zum Premierminister ernannt wurde.

### *Konkurrierende Eliten*

Das erste Spannungsverhältnis innerhalb der Elite beruht auf dem Konflikt zwischen Staat und Chieftaincy, und zwar spätestens seit 1949, als Kwame Nkrumah eine eigene Partei gründete und sich im Unabhängigkeitskampf gegen die traditionelle Allianz von Handelselite und indigenen Autoritäten durchsetzte. Deutlich werden die Zurückweisung und die Spaltung der politischen Elite an der Kritik am Verfassungsentwurf der Cousseau-Kommission, die traditionellen Autoritäten einen wichtigen Platz in der politischen Ordnung zuwies (Kap. 3.1.) Aus der Allianz der Handelselite und traditionellen Autoritäten ging 1954 die Oppositionspartei United Party hervor, auf deren politisches Erbe sich auch heute noch die New Patriotic Party (NPP) bezieht. Bereits in der Kolonialzeit angelegt, setzten die post-kolonialen Vertreter des Staates die rechtliche und wirtschaftliche Marginalisierung der indigenen Autoritäten fort, so sehr sie gleichzeitig auch auf sie angewiesen waren. Richard Rathbone hat detailliert dargestellt, dass die von Kwame Nkrumah geführte Convention's People Party (CPP) seit 1951 ebenfalls – unter dem Banner der Modernisierungspolitik – eine Politik der Verdrängung lokaler Autoritäten betrieb. Dabei mussten sich neu ernannte Chiefs von Ministerien anerkennen lassen, staatliche Zuschüsse für die administrativen Aufgaben wurden eingeschränkt und der Zugang von indigenen Autoritäten zum State Council gezielt unterbunden. Weiterhin betrieb die CPP die Trennung der vormals dominanten Ashanti-Region und Kernregion des Ashanti-Königreichs in zwei Teile voran, woraus die heutige Ashanti- als auch die Brong-Ahafo-Region entstand. Darüber hinaus wurden über die staatlich beeinflusste Regulierungspolitik indigene Autoritäten ernannt, die CPP-loyal waren (Rathbone 2000: 150-164). Dieses ambivalente Verhältnis zwischen Staat und der Chieftaincy-Institution besteht bis heute fort (Aye 2007), auch wenn der staatliche Einfluss mit den Verfassungen von 1979 und 1992 erheblich begrenzt wurde und so zumindest (verfassungs)rechtlich keine Möglichkeit der Politisierung bei Ernennungen von Chiefs mehr möglich ist. Vielmehr werden indigene Autoritäten heute in die Beratung des Staates eingebunden und sollen zur Kodifizierung lokaler Erbfolge- und Landrechte im Rahmen ihrer regionalen und nationalen Organisationsstrukturen beitragen.

Zweitens konkurrieren staatliche und Wirtschaftsakteure um Zugang zu internationalen Märkten und Aufträgen. Die seit dem Kolonialismus fortgesetzte Abhängigkeit von Rohstoffexporten hat vor allem eine Handelselite gefördert, die die Verbindungen von Produktionsräumen und der Metropole kontrollierten. Staatliche Eingriffe nach der formalen Unabhängigkeit zielten auf die Kontrolle der Einkommen dieser landwirtschaftlichen und

Handselite, etwa über die Konstruktion von *marketing boards*, die die Preise für Exportgüter festsetzten und zu Beginn die Überschüsse für nationale Entwicklungspläne nutzten. Jenseits von Debatten, ob die Überschüsse von Produktionen bzw. Exporten wieder in Ghana nach 1957 investiert wurden, blieb der wissenschaftlichen Diskussion in den 1980ern zum Verhältnis von Politik und Wirtschaft nichts weiter zu konstatieren, als dass sie in afrikanischen Staaten so eng miteinander verwoben sind, dass Verständnisse von OECD-Staatlichkeit keine Anwendung fänden (vgl. Kap. 2.1.). Die Konkurrenz zwischen politischen und Wirtschaftseliten wurde zudem immer dann akut, wenn eine neue Akteurskonstellation die Regierung übernimmt und damit Einfluss auf die Verteilung staatlicher Ressourcen erhält. In diesem Sinne hat Paul Nugent (1996) argumentiert, dass auch mit der militärisch-zivilen Regierung der 1980er eine neue Wirtschaftselite einherging, die alte Teile der Elite von Staatsaufträgen und bevorzugten Zugängen zu Märkten ablösten. Die Verfassungsdebatte muss deshalb auch als (instrumentelle) Aneignung neuer Teile der Elite gelesen werden, die für ihre (ökonomischen) Ansprüche Legitimität suchten. Offensichtlich wird das auch an der vehementen Opposition derjenigen, die in Ghana zur „alten“ Elite zählen, vorrangig Anwälte und indigene Autoritäten, die lange die Kontrolle über den Anbau bzw. Abbau der Exportgüter ausübten. Hinzu kamen nach 1988 in Ghana ein Teil der urbanen Eliten (Gewerkschaften, Lehrer- und Studentenverbände), die durch die Strukturanpassungsprogramme am meisten in ihren Einkommensquellen eingeschränkt wurden und sich deshalb im breiten Oppositionsbündnis „Movement for Freedom and Justice“ wiederfanden (vgl. Kap. 3.2).

#### *Konsequenzen für das Aneignungskonzept*

Für das Aneignungskonzept bzw. die Frage nach den Subjekten der Aneignung bleibt nach dieser Binnendifferenzierung festzuhalten, dass in der Verfassungsgebung verschiedene Interessen und Repräsentationsansprüche miteinander konkurrierten, die sich entlang der funktional differenzierten Gruppen unterscheiden lassen. Von einer klaren Trennung zwischen urbanen und ruralen Räumen ist jedoch aufgrund der personellen und wirtschaftlichen Verflechtung der Elite nicht mehr ohne Einschränkungen auszugehen. Sowohl indigene als auch staatliche Autoritäten berufen sich zwar teilweise auf unterschiedliche Wertesreservoirs und Ideen; das führt jedoch nicht zwingend zu einem Nullsummenspiel. Vielmehr rücken Solidaritätsnetzwerke in den Vordergrund, über die neue Allianzen jenseits formeller und offizieller Staatlichkeit gebildet und in die Beeinflussung staatlicher Prioritäten integriert werden, etwa Selbsthilfegruppen, Kreditgemeinschaften oder religiöse Vereinigungen.

Der Fokus auf handlungstheoretische Perspektiven zeitgenössischer Aneignungsbegriffe gebot eine Identifizierung verschiedener Akteursgruppen, die am Verhandlungsprozess beteiligt sind und deren Positionen hier hermeneutisch auf Argumentationsmuster hin interpretiert werden sollen. Gleichzeitig machte vor allem die Kritik an staatsfokussierten Repräsentationsverhältnissen deutlich, dass immer auch die Fürsprache – etwa für vom Prozess ausgeschlossene Gruppen – problematisch ist. Die lediglich analytische Trennung von

Bevölkerung und Elite muss während der Interpretation berücksichtigt werden.

Neben der Identifikation einzelner Akteursgruppen wird deshalb danach gefragt, wer sich auf welche Bevölkerungsgruppen bezieht und welche Modi (Sprache, Zugänglichkeit der Versammlung) Einfluss auf Aneignungsstrategien haben. Die Selbstdarstellung von Vertretern und Vertreterinnen innerhalb der beratenden Versammlung gibt Aufschluss darüber, in welcher Form die Gemeinschaft imaginiert wird und darüber hinaus welches Verständnis von traditionellen Institutionen und Werten dafür eingesetzt werden. Gleichzeitig werden Ausschlüsse politischer Gruppierungen deutlich, etwa in der Beharrung auf parteienfreie District Assemblies seit 1987, die als Erweiterung des Handlungsraums in multiethnischen Gesellschaften deklariert wurden (Kap. 4.2). Zudem wird erwartet, dass Minderheiten und bis dahin benachteiligte Gruppen wie Landwirte und Handwerker innerhalb der Eliten keine Berücksichtigung finden. Dadurch entsteht ein komplexes Bild, das die Fiktion einer *pouvoir constituant* aufschlüsselt und mit verschiedenen Konzepten und Quellen von staatlichen Aufgaben, Leistungen und verantwortlicher Regierungsführung konfrontiert.

#### 2.3.4. Das Untersuchungsschema

Die in dieser Studie bis hierher abgeleiteten thematischen Schwerpunkte (Repräsentation, Grundrechte und Chieftaincy) müssen jetzt mit der Untersuchungsdimension der internen/externen Referenzen auf Verfassungskonzepte sowie den Selbstbeschreibungen zusammengeführt werden. Die Aussagen, die ich inhaltsanalytisch zusammenführe (Kap. 2.4), lassen sich tabellarisch wie folgt darstellen:

	Interne Referenzen	Externe Referenzen
„Entwicklung“	Repräsentation	
	Grundrechte	
	Chieftaincy	
	Selbstbeschreibungen	
	Verfassungsverständnis	

Abbildung 2: Untersuchungsschema

Das auf diese Weise lediglich zweidimensional darstellbare Untersuchungsrastrer erfasst in einem ersten Schritt, auf welche internen und externen Referenzen sich die Akteure thematisch beziehen. Repräsentationskonflikte und Lösungsmodelle, wie etwa die geteilte Exekutive (Kap. 4.3.2), lassen sich mithilfe von Verweisen auf die ghanaische Geschichte sowie auf positive Erfahrungen anderer Länder beziehen. Ähnliches gilt für die Bestimmung von Wahlsystemen und dem Umfang der Menschenrechte. Alle drei Dimensionen bilden die thematischen Ausgestaltungen des Entwicklungsdiskurses, der sowohl als internationale



zeitgenössische wie auch als lokale Forderungen gegenüber dem Regime präsent ist. Das Denken über Entwicklung erhält seine Ausgestaltung in diesen drei Untersuchungsdimensionen, die innerhalb der Inhaltsanalyse ausdifferenziert werden (Kap. 2.4).

Die Selbstbeschreibungen sowie das Verfassungsverständnis liegen jeweils quer zu den Untersuchungsdimensionen. Beide Aspekte untersuche ich jedoch auch in Hinblick auf die Muster von Referenzen. Für die Selbstbeschreibung erwarte ich die meisten nationalistischen Aussagen, die sich u. a. mit dem Aspekt der Chieftaincy als national anerkannte Institutionen geteilt werden. Dieser Aspekt verweist gleichzeitig auf die symbolisch-integrative Funktion von Verfassungen. Die Untersuchungsdimension 'Verfassungsverständnis' bietet einen Rahmen, um jene Aussagen zu identifizieren, die sich auf die konkrete Gestaltung der Verfassung beziehen und welche Erwartungen mit ihr verbunden sind. Besonders deutlich wird dies anhand der Diskussionen zur Sprache und Umfang der Verfassung innerhalb der Consultative Assembly (Kap. 4.4). Anhand der Ergebnisse lässt sich beschreiben, inwiefern das Dokument und der damit verbundene Mechanismus des Rechts von Kritikern und Vertretern des Regimes angeeignet wurden.

## **2.4. Wie lässt sich Aneignung in Verfassungsgebungen methodisch erfassen?**

Die Vertretung in staatlichen Organisationen, die Garantie und Erweiterung von Grundrechten sowie die Vereinbarung von staatlichem Recht und indigenen Rechtsordnungen sowie indigenen Autoritäten sind die im Mittelpunkt dieser Studie stehenden Themen, die auf ihre Aneignung, d. h. ihre konzeptionelle Ausgestaltung in der Auseinandersetzung mit externen und internen Wertvorstellungen und Erfahrungen hin analysiert werden sollen. Um verschiedene Verständnisse und damit Gebrauchsweisen von Verfassungen in politischen Verhandlungen analysieren zu können, habe ich zwischen vier Funktionen und Archetypen unterschieden (Kap. 2.2.1) sowie eine Reihe von Akteuren identifiziert, die ihre Gruppen- bzw. institutionellen Interessen mit verschiedenen Ressourcen durchsetzen können. Um die verschiedenen Bedeutungsebenen bzw. Verwendungsweisen innerhalb der Verfassungsgebung zu erfassen, ist deshalb ein interpretativ-diskursanalytischer Zugang auf der Mikroebene notwendig, der zu einem späteren Zeitpunkt Makro-Analysen unterstützen kann.

Denn ein Vergleich von Verfassungskonzepten ist auf der Makroebene verschiedenen Problemen ausgesetzt. Neben der Kritik an funktionalistischen Fehlschlüssen (Kap. 2.1.3) kritisiert Frankenberg die Reduktion von Recht auf einen instrumentellen und von anderen sozialen Praktiken getrennten Lebensbereich: „The hermeneutic fallacy (...) follows from a theory of law that is constitutive only in one direction and which denies the dynamic, dialectical law/power and law/culture relationship” (2006: 446). Recht, und darunter auch Verfassungsrecht, das lediglich einem instrumentellen Verständnis des 'social engineering' folge, erfasse damit seine dynamische Grundlage und Wechselwirkungen mit lokalen Kulturen nicht. Ein Vergleich von Rechtsinstrumenten sagt deshalb noch nicht viel über den Gebrauch von Recht und Verfassungsrecht im politischen Alltag aus. So hilfreich statistische Studien mit hohen Fallzahlen für die Beschreibung und Erklärung von Diffusionstrends im Sinne eines transnationalen Konstitutionalismus sind (vgl. Goderis/Versteeg 2011), so sehr beschränkt sich ihre Aussagekraft auf die Angabe von Ähnlichkeiten und Differenzen zwischen Verfassungen auf der Ebene formeller Kodifizierungen. Besonders in Anbetracht des Verdachts von Scheinverfassungen und legitimierungssuchenden Transitionen verringert sich die Aussagekraft von large-n-Studien, wenn sie weder machtpolitische noch die kulturellen Interpretationsmuster unterhalb der Verfassung einbeziehen. Ein Weg, diesen Fehlschluss zu vermeiden, besteht deshalb in einer Analyse auf der Ebene der Argumente und Selbstbilder, um deren Wechselwirkungen zwischen den präferierten Verfassungsmodellen, bestehenden Institutionen und politischen Erfahrungen sowie ihren gesellschaftlich geteilten Intentionen herauszuarbeiten. Auf der Basis eines diskursanalytischen Ansatzes ergänzt diese Studie deshalb sozialwissenschaftliche Studien, die auf der Ebene des Regimes verbleiben oder als strukturfunktionale Vergleiche auf der Ebene der Verfassungstexte und Gesetze in Räumen angelegt sind, in denen der Staat nicht das vollständige Herrschaftsmonopol im Sinne der Weberschen Definition innehat (u. a. Fleischhacker 2010, Hartmann 1999).

### 2.4.1. Diskursanalytisches Grundverständnis

Eine diskursanalytische Herangehensweise wird dabei allen drei Untersuchungsdimensionen gerecht, auch und weil sie sich auf der Ebene der Semantik den Bedeutungsschichten der verschiedenen Selbstverständnisse und damit Positionen nähern kann. Erstens lassen sich in der Textanalyse des Materials die Referenzen angeben, die auf lokale und internationale bzw. interne und externe Konzepte verweisen und wie die Auswahl bestimmter institutioneller Konstellationen begründet wird. Zweitens werden im Gegensatz zu Makro-Studien Selbstverständnisse der Teilhabenden als Einflussfaktoren auf die Entstehung des Verfassungsdokuments deutlich bzw. reichen im Sinne der symbolischen Funktion von Verfassungen sogar darüber hinaus. Das betrifft nicht nur die Identifikation von Ausschlüssen, die mithilfe von Referenzen auf eine eingeübte Praxis parteiloser Lokalversammlungen oder drohende „hung parliaments“ vorgenommen werden. Auch kann die Diskursanalyse den machtkritischen Aspekt aufnehmen, auf den die postkolonialen Autoren in ihrer Kritik am Mythos des einheitlichen „pouvoir constituant“ hinweisen. Drittens lassen sich auf diese Weise die drei Untersuchungsdimensionen sowohl über den Zeitraum von zehn Jahren autoritären Regimes und dessen Rechtsverständnis verfolgen, als auch intensiv im Verlauf des Transitionsprozesses dessen eigene Reaktion auf externe und interne Kritik als instrumentelle Aneignung, um weiterhin an der Regierung zu verbleiben und den Prozess zu steuern (Kap. 4.2).

Diese Studie folgt deshalb einem breiten Verständnis von Diskurstheorie im Ansatz sowie der „grounded theory“ in der Durchführung der Inhaltsanalyse (Kap. 2.4.3). Beide Ansätze basieren auf der sprachtheoretischen Prämisse, dass Aussagen über Phänomene performative und konstituierende Wirkung haben, d. h. sie beeinflussen über die Sprache Weltansichten und Handlungsoptionen von Individuen und Kollektiven. Analysiert wird, wie institutionelle Regelungen (Strukturen) (individuelle) Aussagen beeinflussen und wie sich im „aktivinterpretierenden“ Umgang sozialer Akteure wiederum diese Strukturen verändern (Keller 2011: 8-9). Auf diese Weise können gesellschaftliche Wissensordnungen als Ensemble von Aussagen und Institutionen erzeugt, stabilisiert aber auch transformiert werden (ebd.: 9). Eine *Aussage* bezeichnet dabei den „typisierbare(n) und typische(n) Gehalt einer konkreten Äußerung bzw. einzelner darin enthaltener Sprachsequenzen, der sich in zahlreichen verstreuten Äußerungen rekonstruieren lässt.“ (ebd.: 68). Diskursanalysen zeichnen eine solche Wissensordnung auf der Ebene der Aussagen und ihrer Entstehungskontexte (in kleinen Ausschnitten und über längere Zeiträume) als empirische Analyse nach und zeigen dabei die vorhandenen Verhältnisse zwischen Strukturen und Interpretationen auf.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Einer auf diese Weise verstandenen Diskurstheorie liegt wiederum die (sozial-)konstruktivistische Theorie zugrunde, dass jegliche Erfassung äußerer Welt nur über Interpretationen möglich ist, dass heißt dass sich Menschen über Interpretation Abstraktionen, Generalisierungen, Formalisierungen und Idealisierungen des Wahrgenommenen erschaffen (Schütz 1962). *Realität* wird auf diese Weise zu sprachlich vermittelten Konstrukten; ein Bezug auf Wahrheit wird verneint, insofern Kognition objektive Realität nicht reflektiert (vgl. Glaserfeld 1992: 30). Radikale Konstruktivisten wie Glaserfeld bestreiten allerdings nicht, dass es eine objektive Welt gibt.

Verfassungen als politische Ordnungsleistung umfassen eine oder mehrere dieser Wissensordnungen, etwa aus dem rechtlichen und dem politischen Institutionen der jeweiligen Gesellschaft, entwicklungsökonomische Aussagen und soziale sowie politische Erwartungen an Autoritäten.

In dieser Hinsicht müssen, um Muster in Bezug auf die Verfassungsgebung zu erkennen, die Aussagen in Bezug auf ein Thema oder ein Phänomen, in ihren institutionellen, sprachlichen und zeitlichen Kontext gestellt werden. Unter zeitlichen Kontext verstehe ich die Verortung der auf die drei Themen hin identifizierbaren Aussagen in einem historischen Kontext. Auf der institutionellen Ebene lassen sich sowohl die Sprechenden als auch die Aussagen an Organisationen und Orte ihrer Äußerungen angeben. Als handlungstheoretische Wendung strukturbetonter Diskursanalysen wird drittens die Angabe von Subjektpositionen und ihrer Ressourcenausstattung in Diskursen als situativer Kontext zum zentralen Merkmal.<sup>46</sup> Zwei Fragen stellt Rainer Keller für diese Analyseperspektive heraus: „a) Wer darf legitimer Weise wo sprechen? b) Was darf/kann wie gesagt werden?“ (Keller 2011: 67). Die Akteure positionieren sich dabei anhand ihrer Aussagen und versammeln sich zu expliziten oder impliziten „Diskurskoalitionen“ (ebd.). Durch die Kennzeichnung von Akteuren und ihren Gruppeninteressen gelingt deshalb die Bindung von Makro- und Mikroebene des Diskurses. Es sind die Akteure, die sich auf der Basis ihres sozialen, beruflichen und institutionellen Standpunktes an der Produktion spezifischer oder öffentlicher Diskurse beteiligen. Anhand ihrer Positionierungen und Aussagen lassen sich schließlich auch die Beschreibungen des Themas erfassen:

„Sie werden in abstrahierender Form erschlossen, etwa in dem Sinne, dass festgehalten wird, ob kausale Zusammenhänge, Eigen- und Fremdetikettierungen (Identitätsmarker), Verantwortungszuschreibungen, Lösungsbedarf usw. überhaupt als relevante Größen durch den Diskurs selbst eingeführt werden.“ (Keller 2011: 104)

Auf dieser Ebene lassen sich die Referenzen auf internationale und lokale Normen differenziert mit dem Ziel erfassen und darstellen, Einblicke in die Aneignungsstrategien zu bieten. Fremdausschlüsse, Identitätsmarkierungen als „wir“ sind in Verfassungsprozessen überproportional deutlich. Sie geben zugleich Aufschluss über die Wertemaßstäbe, die mit den Selbst- und Fremdbeschreibungen verbunden sind (Kap. 4.). „Mother Ghana“ (Consultative Assembly 1991: 17, 366) wird z. B. in einem nationalisierenden Code (s. u.) Ziel und Akteur der notwendigen Entwicklungspolitik, deren Gestaltung wiederum auf der Annahme von modernisierenden Konzepten beruht. Damit werden innerhalb des Verfassungsdiskurses symbolisch-integrative und funktionale Aspekte (Verfassung als Entwicklungsinstrument)

---

<sup>46</sup> Keller schließt sich dem Konzept der „Dualität von Struktur“ von Anthony Giddens (Keller 2011: 67) an, um die Wechselwirkungen zu erklären: Diskurse werden nur durch soziale Akteure eingesetzt und sind gleichzeitig Voraussetzungen, dass diese Akteure Gehör finden.

miteinander verknüpft, um als Akteur Legitimation zu erhalten (Kap. 4.4). Inwiefern dabei externe Normen im Allgemeinen und mit ihnen verknüpfte entwicklungsbezogene Aussagen im Besonderen hilfreich sind, soll die Inhaltsanalyse zeigen. Die Materialauswahl sowie das Vorgehen der Feinanalyse erörtere ich im Folgenden.

#### **2.4.2. Die Materialbasis der Inhaltsanalyse**

Diese Studie von Aussagen über „unsere Verfassung“ in der ghanaischen Verfassungsgebung basiert auf der Auswahl an verschiedenen Gruppen von Texten, die ähnlich von Sedimentschichten historisch aufeinander liegen und aufeinander verweisen.<sup>47</sup> Die für diese Inhaltsanalyse verwendeten Daten bzw. das zu interpretierende Material soll ein breites Spektrum der Verfassungsentwicklung in Ghana erfassen, um die Bezüge auf nationale Erfahrungen und Konzepte sichtbar zu machen. Es soll neben dem fachspezifischen Diskurs der Rechts- und Politikwissenschaft an der Universität auch Teile des Öffentlichkeitsdiskurses als Orte der Verhandlungen und Konzeptionen guter Regierungsführung erfassen. In Übereinstimmung mit der übergeordneten Fragestellung umfasst das untersuchte Material deshalb den Zeitraum von 1979 bis 1992. Darüber hinaus wurden, über die Sekundärliteratur vermittelt, die Verfassungsdiskurse der vorangegangenen Republiken sowie der Dekolonisierungsperiode ab 1948 konsultiert. Zeitlich ebenso wichtig für das Fazit sind die Dokumente der Verfassungsreform von 2012 (Kap. 5). Zeitlich erstreckt sich das gesichtete Material deshalb von 1948 bis 2012.

Da Verfassungen öffentliche Diskussionen provozieren und in dieser Arbeit besonders die rotierenden Konzepte gleicher Repräsentation, sicherer Grundrechte und der Integration von lokalen und indigenen Autoritäten untersucht werden, habe ich das Material in drei Textsorten unterschieden: Erstens wurden für die Erarbeitung des Hintergrundwissens die Verfassungen von 1957 bis 1992 herangezogen. Sie sind zum einen den Fachdiskursen der Rechtswissenschaft, Richtern, Anwälten und Verwaltungsbeamten zuzuordnen, geben zum anderen in ihren Teilen aber auch die Referenzen für den öffentlichen Diskurs von 1991 vor.<sup>48</sup> Davon unterscheide ich zweitens die Memoranden der Nationalen Kommissionen für Demokratie (National Commission for Democracy, 97 S.), der Expertenkommission (328 S.) und die Protokolle der beratenden Verfassungsversammlung (ca. 1500 A6 Seiten mit je zwei Spalten). Sie gehören weder vollständig einem administrativen oder rechtlichen Fachdiskurs noch vollständig dem öffentlichen Diskurs an. Mit der Auswertung der Protokolle wird

---

<sup>47</sup> Die Diskursforschung ist dabei nicht zwingend auf geschriebene Texte angewiesen, sondern kann ebenfalls Film und Audio-Material einbeziehen, die über das Transkribieren der Interpretation zugänglich gemacht werden. Anschlussforschungen müssten den Verfassungsdiskurs in Ghana und vergleichbaren Ländern vor allem über die Aussagen in Radiosendern untersuchen, die verschiedene situative Kontexte haben, als die zeremoniell vorbereitete und nach Regeln parlamentarischer Geschäftsordnungen angeleiteten Debatten innerhalb der Consultative Assembly (vgl. Kap. 4.4.1).

<sup>48</sup> Sie werden in dieser Arbeit allerdings weder auf ihre logische Kohärenz noch auf ihre unmittelbare Wirksamkeit im politischen Alltag untersucht, sondern sind Ausgangs- und Endpunkt der Analyse sowie Referenzwerte für Urteile über Stabilität, Gerechtigkeit und Geltung einer wünschbaren zukünftigen Verfassung.

zugleich neues Material systematisch erschlossen, denn in der Arbeit der Constitutional Review Commission (2012) fand lediglich das Memorandum des Expertengremiums von 1991 Berücksichtigung.<sup>49</sup> Anders als die Protokolle der früheren Verfassungsversammlungen ist mir neben Afari-Gyans Zusammenfassung und Kommentierung als Zeitzeuge (1995) keine Literatur bekannt, die eine ausführliche Analyse enthält. Zu dieser Ebene des Materials zähle ich ebenfalls den 2011 veröffentlichten Bericht der Constitutional Review Commission als auch das Weißbuch der Regierung (Mai 2012). Die dritte Ebene des Materials erfasst die Memoranden einzelner Berufsverbände, Kirchen und Gewerkschaften sowie öffentliche und semi-öffentliche Kommentare in Form von Vorträgen (Kap. 4.2).<sup>50</sup> Diese Ebene liegt ebenso quer zu der Unterteilung in öffentliche und Fachdiskurse. Begrenzte Ausschnitte aus Zeitungen und Zeitschriften (Echo, Peoples Daily Graphic, West Africa) dienen der Aufnahme und Verbreitung von Positionen.<sup>51</sup> Deziert zur Zeit der Transition zwischen 1986 und 1992 veröffentlichte akademische Schriften nehme ich ebenfalls als Kommentare und Diskutanten mit auf (u. a. Ninsin/Drah 1991, Kap. 4.2).<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Die Verwendung des Expertenberichts in jüngeren Gerichtsurteilen ist ein prägnantes Beispiel für die Aneignung der Verfassung innerhalb des Fachdiskurses 'Recht'. Mit ihm, weniger mit den Resultaten der Consultative Assembly werden Interpretationen gerechtfertigt, die sich auf einen als solchen konstruierten „Geist“ der Verfassung stützen, für den die Experten stehen.

<sup>50</sup> Die rechts- und politikwissenschaftliche Literatur wurde ebenso auf zwei Ebenen analysiert: Zum einen auf ihren informativen Gehalt über zeitgenössische Ereignisse und Prozesse hin. Zum anderen als Aussagen im Verfassungsdiskurs, die sich selbst etwa als Kritik, als Kommentar im Sinne von „Diskursproduzenten“ versteht (Keller 2011: 72).

<sup>51</sup> Begrenzt, weil zum Zeitpunkt der Transition die Meinungsfreiheit und damit eine Öffentlichkeit im westeuropäischen Sinn noch nicht wieder voll hergestellt war und oppositionelle Medien unter erheblichen Einschränkungen bzw. Verboten zu agieren hatten. Der Verfassungsdiskurs ist deshalb größtenteils auf die Arena der Versammlungen, die dort eingegangenen Memoranden sowie die Kommunikation der Abgeordneten mit ihren Entsendeorganisationen beschränkt. Aber genau dort, so meine These, lässt er auch Kritik an der Regierung zu und ersetzte bis zur Zulassung der Medien die Öffentlichkeit als Verhandlungsraum zwischen Regime und nicht-staatlichen Akteuren.

<sup>52</sup> Kwame Ninsin war zum Zeitpunkt der Transition am Politikwissenschaftlichen Institut der Universität Legon (Accra) und Abgeordneter des Verbandes der Universitätslehrenden in der Consultative Assembly. Das Seminar wurde mithilfe der Friedrich-Ebert Stiftung durchgeführt. Ähnliche Veranstaltungen führten in der beratenden Versammlung auch zu Vorwürfen der Gruppenbildung (Consultative Assembly 1991: 577).

	<i>Öffentlicher Diskurs</i>	<i>Fachdiskurse</i>
3	Öffentliche Vorträge, Zeitungskommentare	Rechts- und politikwissenschaftliche Fachliteratur als Kommentare (1979f, 1986ff)
2	Memoranden der NCD, Expertenkommission (1991, 1969, 1978), Protokolle der Consultative Assembly 1991-2, Bericht des CRC 2012, Weißbuch der Regierung 2012	
1	(tendenziell Fachdiskurs) Verfassungen von 1969, 1969, 1979	

Abbildung 3: Datenmaterial nach öffentlichem und Fachdiskurs

Mit diesen Datenebenen sind verschiedene Äußerungen und Interessengruppen, Allianzen und Repräsentationsansprüche, Sprachkonventionen und Referenzmodi verbunden. Während lokale Sprachkonventionen als möglicher Einfluss auf die Durchsetzungskraft bestimmter Modelle in dieser Studie nicht weiter berücksichtigt werden können, sollen die Argumente und auf ihnen aufbauende Konzepte als zentrale Deutungsbausteine sowie ihre möglichen Allianzen innerhalb der beteiligten Akteursgruppen unterschieden werden. Je nach thematischem Bezug (Repräsentation, Grundrechte, Chieftaincy) implizieren sie verschiedene Sinn- und Begründungszusammenhänge, die sowohl aus politischen Erfahrungen als auch aus kollektiven Normenreservoirs gezogen werden. Hinzu kommt die Übersetzungsleistung derjenigen, die von Fachdiskursen in den öffentlichen Diskurs oder etwa in den administrativen Diskurs übersetzt werden (Keller 2011: 72).

Je nach Textgattungen erhalten Argumente unterschiedliche Freiräume, folgen aber auch unterschiedlichen Sprach- und Anerkennungsregeln. So zeigen die Manifeste der Opposition eine Auswahl an Begründungen für das Mehrparteiensystem, die im Protest unvermittelt absolut setzen können. Bezüge auf liberale und rechtstaatliche Prinzipien lassen sich hier besonders deutlich erkennen (Kap. 4.2.3).<sup>53</sup> Ein implizites Verhandlungsergebnis, d. h. bereits eine Vermittlung, spiegeln dagegen der Bericht der NCD als auch der Expertenkommission in ihren institutionellen Kontexten der Administration wider. Sie zeigen Prinzipien und Begründungsmuster bereits in Relationen zu Vorstellungen von dem, was politisch machbar sagbar schien (Kap. 4.2, 4.3). Die Relativierung dieser Konzepte gegenüber lokalen Besonderheiten und politisch erwünschtem, etwa des Mehrparteiensystems und seiner vollständigen Anwendung, zeigt deshalb gleichzeitig an, wie bestimmte internationale und

<sup>53</sup> Gleichzeitig sind diese Manifeste und offenen Briefe an staatliche Autoritäten ein interessantes Beispiel der Artikulation von Repräsentationsansprüchen. Ninsin (1996) weist darauf hin, dass besonders die urbanen und professionellen Verbände diesen Kommunikationsweg genutzt hätten, nicht aber die unmittelbar vor der Versammlung durch die Regierung neu gegründeten Verbände und Vertretungen klein- und mittelständiger Unternehmen.

nationale Normen instrumentalisiert, begrenzt oder erweitert wurden. Die Protokolle der beratenden Versammlung bieten ein anderes situatives Bild, insofern die Dynamiken innerhalb der Beiträge sowie die Bezüge auf Ereignisse und Verhandlungen in informellen und nicht-dokumentierten Foren die Entfaltung von Argumenten für oder wider bestimmte Modelle erheblich prägten. Innerhalb der (kurzen und gekürzten) Redezeiten und spontanen Beiträge müssen und können Argumente nicht immer logisch konsistent sein. Des Weiteren werden die thematischen Bezüge von rhetorischen Mitteln unterschieden, die bisweilen zu Protesten gegen die Verwendung von Fachsprachen oder aber die Einführung lokaler Sprachen führte (Kap. 4.4.1). In der argumentativen Funktion Positionen inhaltlich und relational-wertend zu markieren und zu überzeugen, führt die Verwendung von Aussagen zu Allianzen, wie es das Beispiel der Partizipation von Queenmothers illustriert: Hier argumentierten Vertreter der gleichen Chancen (Partizipation in Selbstorganisation von traditionellen Autoritäten) gemeinsam mit Kritikern, die eine allgemeine Demokratisierung der Institution forderten (vgl. Kap. 4.4.4.) Referenzen auf lokale und internationale Normen werden kombiniert und damit auch der Geltungsanspruch der Verfassung bestätigt.

### **2.4.3. Die Analyse des Materials**

Der Verfassungsdiskurs Ghanas wird anhand der eben beschriebenen Texte anhand einer offenen und selektiven Kodierung analysiert, die zwei Grundfragen an das Protokoll der Verfassungsversammlung sowie die hinzugezogenen Dokumente der dritten Ebene stellen, um das Phänomen 'Verfassung' zu beschreiben:

- a) Was passiert in dem von mir analysierten Text?
- b) Auf welche Kategorie verweist die Textebene?
- c) Was halte ich in Hinblick auf Repräsentation, Grundrechte, Chieftaincy für Hauptprobleme?
- d) Welche Subphänomene im Hinblick auf *Verfassungen* tauchen in den Daten immer wieder auf?<sup>54</sup>

Diese Fragestellungen lassen sich der „Grounded Theory“ entnehmen, die seit den 1960ern in der qualitativen Sozialforschung Verbreitung fand (Böhm 2004; Glaser/Strauss 1967; Hildenbrand 2004). Sie begründet einen Zugang zum interpretierenden Material, der möglichst offen ist. Indem mithilfe dieser Methode im Material selbst Kategorien aufgedeckt werden, unterstützt sie eine neue Art und Weise der Theoriebildung. Diese Offenheit erlaubt es, verschiedene Phänomene in den Blick zu bekommen und theoriebedingte Sichtschatten begrenzt zu unterlaufen. Eine Vorauswahl an Themen wurde mit dem (ebenfalls interpretativen) Ansatz der Aneignung und besonders mit dem thematischen Interesse an Repräsentationskonflikten in dieser Studie getroffen. Mit der Kodifizierung gehen Memos einher, die erste Interpretationsversuche aufzeichnen. Beide Schritte werden zirkulär mit den Daten verglichen und zugunsten dichter Begriffsbildung immer wieder überarbeitet. Es

---

<sup>54</sup> Vgl. zu der Entwicklung von Kodierfragen Titscher et. al. (1998: 97ff).



bleibt deshalb als letzten Schritt zu erklären, auf welche Kodefamilien die Analyse des Materials aufbaut und welche Interpretationen herausgearbeitet wurden.

Die Lektüre der Protokolle und Expertenberichte mit offener Kodierung habe ich entlang von thematisch relevanten „in-vivo-codes“ (Böhm 2004: 271) vorgenommen, die sich an den drei im Theorieteil entwickelten identifizierten Untersuchungsdimensionen orientieren. Die Lektüre der Expertenberichte von 1991 war aufgrund ihrer Verfügbarkeit das erste Material, anhand dessen ich unter Berücksichtigung der Sekundärliteratur die ersten Codes gebildet habe (vgl. Appendix, Kap. 4.3). Dabei habe ich auf zwei Ebenen Codes gebildet: zum einen auf der thematischen Ebene der Partizipation und Freiheiten verschiedener Individuen und Kollektive. Das bereits herausgearbeitete Repräsentationsdilemma in postkolonialen Staaten Afrikas führte in Ghana ab 1988 wiederholt zur Forderung nach Öffnung der politischen Arena und gleichzeitig der Vermeidung von Konflikten zwischen den horizontalen Gewalten. Von diesen Forderungen war zugleich der Zugang zu Ressourcen innerhalb der vertikalen Struktur des Staates, besonders zu den 1987 eingerichteten District Assemblies betroffen (4.2.1). Einen Sonderpunkt nimmt die Klammer oder der Rahmen des 'Entwicklungsdiskurses' als Platz einer ordnenden Instanz ein, mit der Ansprüche an den Staat und an die politische Gemeinschaft innerhalb der Verfassungsdebatten plausibilisiert und miteinander in Beziehung gesetzt wurden.

Auf der Ebene der Argumente soll zum anderen zwischen verschiedenen Referenzen unterschieden werden, um Aneignung als strategischen Gebrauch zu identifizieren. Argumentative Aneignung lässt sich innerhalb des Verfassungsprozesses markieren. Diese Studie interpretiert den Textkorpus dementsprechend entlang einer Kodifizierung, die zwischen einer Außen- und Innenorientierung sowie Formen der Selbstbeschreibung unterscheidet. Während der historische Abriss hauptsächlich auf der Auswertung von Sekundärliteratur beruht, verwende ich die folgenden semantischen Markierungen in der Auswertung der Dokumente des Verfassungsprozesses von 1988-92. Folgende Kodierfamilien lassen sich deshalb unterscheiden (vgl. auch Appendix 1):

1	Entwicklungspolitische Bezüge (Investitionen, Stabilität)
2	Repräsentation (u. a. Parteien, Quoten, Council of State, Wahlkommission)
3	Grundrechte (u. a. Allgemeine und spezifische, negative, positive, individuelle und gruppenbezogene)
4	Chieftaincy (Institution, customary law, Bezüge auf politische Traditionen und Sprichwörter)
5	Referenzen auf Ghana (Ereignisse, Konzepte, Personen, Kultur- und Sprachpolitik, Selbstbeschreibungen)
6	Externe Referenzen (Länder, Ereignisse, Verfassungskonzepte)
7	Selbstreferenzielle Diskussionen der Consultative Assembly (Prozedur, Beziehungen zur ghanaischen und internationalen Außenwelt)
8	Verfassung (Beziehungen staatlicher Institutionen zur Verfassung, Sprache, ihr Umfang)

Abbildung 4: Kodierfamilien der Inhaltsanalyse

Die Kodierfamilien erfassen den größten Teil des Verfassungsdiskurses. Als Kodierung wurden sie im Verlauf des mehrmaligen Lesens und Interpretierens überarbeitet und in Subkategorien ausdifferenziert.<sup>55</sup> Familie 1 bis 4 bilden den Kern der thematischen Auswertung. Die erste Kodierfamilie wurde aufgenommen, um der Annahme Rechnung zu tragen, dass der zeitgenössische Entwicklungsdiskurs als Referenzrahmen dient. Die aus den Forschungen zum Rechtspluralismus und zu den Fragen der Verfassungsfunktionen und -archetypen abgeleiteten Themen des Umgangs mit semi-autonomen Institutionen sowie des Repräsentationskonfliktes als Zugang zum Staat erlaubten damit einen ersten strukturierenden Zugang zum Material. Evaluative Aussagen wurden über die Kodierung +/- markiert. So wurde z. B. in der Verfassungsversammlung unter dem Punkt der Repräsentation die Subkategorie 'Council of State/Zweite Kammer+' als Affirmation gelesen, während negative Bezüge zu den Erfahrungen Nigerias unter der Kategorie externe Bezüge 'Nigeria/Föderalismus-' gekennzeichnet wurden.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Aufgrund der niedrigen Qualität der Protokollvorlagen der Consultative Assembly habe ich auf die Verwendung der elektronischen Auswertung durch Software wie MaxQDA verzichtet. Die Aufzeichnung, Paraphrasierung und Verdichtung der Texte durch die Entwicklung von Kodizee wurden stattdessen in dem open-source-Programm „Zettelkasten“ ([www.zettelkasten.danielluedecke.de](http://www.zettelkasten.danielluedecke.de), letzter Zugriff am 30.4.2013) vorgenommen, dem der Zettelkasten von Niklas Luhmann Pate stand. Diese Software erlaubte mir sowohl die Kodifizierung, die Erstellung von Interpretationsmemos als auch das Clustering von Aussagen bzw. Beiträgen im Diskurs.

<sup>56</sup> Diese Vorgehensweise ähnelt dem, was Sally Merry als semantische und strukturelle Ebenen der Übersetzung in transnationalen Menschenrechtsdiskursen bezeichnet hat: Auf der semantischen Ebene werden die Ideen in den eigenen sprachlichen Kontext eingebettet. Auf der strukturellen Ebene werden Politikprogramme in die vorhandenen institutionellen Rahmen eingebettet. Erst auf einer dritten Ebene kommt es zu einer Redefinition durch die Betroffenen (De La Rosa 2012: 38; Merry 2006: 136-137). Im Unterschied zu Merrys Analysen stehen in dieser Studie jedoch transnationale Akteure lediglich als Referenzen zur Verfügung, sie treten nicht selbst als SprecherInnen innerhalb der Verfassungsgebungen auf, sondern dienen als Argumente innerhalb der Proteste und Verhandlungen. Auch tendieren Verfassungsversammlungen aufgrund ihres Fokus nach innen, Referenzen zu anderen Ländern und

Die in Kap. 2.1. begründeten Untersuchungsdimensionen des Bezugs auf nationale und internationale Normen erlauben, Referenzen nach innen (Ghana) und außen (externe) als querliegende Kodierfamilien einzuführen. Dadurch wurden in den internen Referenzen besonders die Selbstbeschreibungen erfasst, die für die symbolisch-integrative Dimension der Verfassung bedeutsam sind. Auch diejenigen Argumente mit Bezug auf vergangene Republiken oder die PNDC-Ära wurden erfasst, welche die normativen Muster erkenntlich machen, anhand derer sich die Beteiligten als eine Gemeinschaft konstituieren. Der Querbezug wird auch daran deutlich, dass Teile der Referenzen auf innere Erfahrungen und Institutionen bereits der Kodierfamilie „Chieftaincy“ zugeordnet wurden, die häufig als Repräsentanten indigener politischer Strukturen und Werte appellativ erwähnt wurden (Kap. 2.3). Diese Bezüge konnten jedoch auch durch religiöse Vertreter außerhalb der Verfassungsversammlung, etwa in den Manifesten der katholischen Kirche, hergestellt werden. Der Verfassungsdiskurs ist damit breiter aufgestellt.

Anders als mit den Dokumenten der Expertenkommission (1991) und der Nationalen Kommission für Demokratie (1990) wurde in der Verfassungsversammlung mit einer zusätzlichen Kodierfamilie gearbeitet, um den internen Dynamiken und prozeduralen Verfahren gerecht zu werden (7). Diese zusätzliche Kodierfamilie umfasste nicht nur die Beziehung der beratenden Versammlung zur ghanaischen Öffentlichkeit, die teilweise durch Misstrauen geprägt war, sondern auch die Diskussion um Ressourcen für die Verhandlungen (Kap. 4.4.1). Dadurch werden zum Teil mangelnde institutionelle Kapazitäten sichtbar, die die Entwicklung der Verfassungsversammlung und ihrer Konsultationen prägten. Ebenfalls eine gesonderte Kategorie nimmt, wieder auf der inhaltlichen Ebene, die Frage ein, welches Bild konkret von der Verfassung und ihren Bezügen zwischen den Institutionen des Staates und den Bürgern entworfen wurde. Politische Bildung als auch der Umfang und die Sprache werden unter dieser Kategorie erfasst und für eine Diskussion der Archetypen von Verfassungen fruchtbar gemacht. Sie ermöglicht damit die Interpretation, inwiefern das Verständnis von Verfassungen als Kritik am Regime gewirkt hat und damit das zentrale Objekt der Aneignung war.

### *Quellenkritik*

Diese Arbeit unternimmt Interpretationen zu einem bestimmten Moment der ghanaischen politischen und rechtlichen Geschichte, die in einen lokalen und kulturellen Kontext situiert sind, der nicht ohne kulturelle Kenntnisse begehbar ist. Damit bewegt sich diese Arbeit

---

Erfahrungen zu kaschieren. Niemand möchte in der Situation als unpatriotisch gelten, indem er sich zu stark auf externe Quellen stützt. Der konzeptionelle Transfer und die Begründung verschiedener Vorschläge findet sich deshalb eher in den Expertengremien, die einen ersten Entwurf leisten (Kap. 4.3). Damit ergibt sich auch ein anderes Repräsentationsdilemma, als das, von dem De la Rosa ausgeht. Während bei ihr transnationale NGOs ohne freiwillig-dialogische Verständigung und Programmentwicklung keinen genuinen Vertretungsanspruch haben können (De La Rosa 2012: 39), sind in der ghanaischen beratenden Versammlung Vertreter verschiedener Gesellschaftsschichten in dem Deliberationsprozess eingebunden, die ihre Legitimität aus einem Repräsentationsverhältnis mit ihren Entsendeorganisationen beziehen.

entlang dem Dilemma von Repräsentationsansprüchen, die auch die Wissenschaft betreffen, die an der Konstruktion dieser Wissensordnungen beteiligt ist, wie sie das hier skizzierte Diskursverständnis eingeführt hat (Kap. 2.4.1). Die Studie ist damit selbst auch ein minimaler Versuch interkultureller Übersetzung, deren Sicherheitsnetz über Sekundärliteratur und Gespräche mit Zeitzeugen abgesicherte Plausibilitätskriterien bilden. Minimal, weil weniger untersucht wird, wie bestimmte Demokratienormen präskriptiv übernommen werden sollen, sondern indem untersucht wird, wie Bezüge auf lokale Erfahrungen und Einschätzungen in den Prozess eingebracht werden. Diese werden im Verlauf der Untersuchung vor allem über Selbstbeschreibungen, Verwendungen von Sprichwörtern und Referenzen auf lokale politische Traditionen sichtbar. Aber sie werden immer nur als Übersetzungen sichtbar, die argumentativ in den Prozess eingebracht werden, nicht als genuine Aneignungsleistung von Konzepten.<sup>57</sup>

Vier Aspekte einer begrenzenden Selbsteinschätzung sind deshalb angebracht. i) Zum einen bin ich als Autor auf englisch- und französischsprachige Literatur angewiesen, da ich keine recherchetragenden Kenntnisse lokaler Sprachen vorweisen kann. Die Arbeit ist deshalb besonders dort auf Übersetzungen angewiesen, wo Zitate in den Lokalsprachen Ghanas im Text erscheinen (Meistens sind diese bereits in den Protokollen der Verfassungsversammlung und Memoranden übersetzt bzw. als Übersetzung in Klammern hinzugefügt). ii) Die Recherche nach und erste Arbeit an den Protokollen und Memoranden fand in der Hauptstadt Accra statt, wo die Materialien im Nationalarchiv und öffentlichen Bibliotheken aufbewahrt sind. Da ich keine Recherchen in anderen Städten unternommen habe, bleibt es in der Verfassungsanalyse bei einem urbanen und südlichen Bias.<sup>58</sup> iii) Die Gespräche mit identifizierten Akteuren der Verfassungsgebung von 1991-2 und Reforminitiativen von 2008-2012 führten zumeist zu gut ausgebildeten Interviewpartnern, die teilweise in hohen universitären, Judikativen und Verwaltungsposten waren. Damit führten sie mich auf Englisch in zeitgenössische Diskussionen der Verfassung in Ghana ein und zudem vor einem Hintergrund einer gemeinsamen oder aber ähnlichen disziplinären Orientierung. iv) Schließlich wird in dieser Studie der Religionsaspekt im Wesentlichen außen vor gelassen. Zwar werden Vertreter der Religionen in ihren Argumenten als politische Akteure registriert und aufgenommen. Offen bleibt jedoch, inwiefern religiöse Begründungsmuster für oder gegen die Verfassung bzw. einzelne ihrer Teile hinzugezogen werden oder wie politische, religiöse und traditionelle Argumente miteinander kommunizierten.<sup>59</sup> Insofern Religionsgemeinschaften und ihren Einflüssen auf gesellschaftliche Deutungsmuster heute ein noch größerer Stellenwert zukommt (Draude 2012: 252-260) bzw. in Ghana immer schon als

---

<sup>57</sup> Eine solche immanente Kritik von Demokratienormen in Ghana müsste in einem interkulturellen Forschungsteam untersucht werden, das verschiedene Perspektiven auf die Verwendung von bestimmten Argumenten einnehmen kann.

<sup>58</sup> Dieser Bias lässt sich nur bedingt durch Sekundärliteratur und halb-standardisierten Interviews mit Zeitzeugen (vgl. 7.3) aufheben, wird aber über diesen Weg jedoch zumindest transparenter.

<sup>59</sup> Ray (1998) verweist z. B. auf die Kopplung religiöser und traditioneller Legitimationsargumente für die Institution der Chieftaincy.

konstitutiv angenommen wurden (Owusu 1996: 322), muss ihnen in Anschlussforschungen auch für den derzeitigen Verfassungsdiskurs mehr Gewicht zukommen.

### **Erstes Zwischenfazit**

In diesem Kapitel habe ich den Aneignungsbegriff als konzeptionelle Klammer für die Analyse der Verfassungsgebung in postkolonialen Räumen entwickelt. Nachdem er zunächst als aktiver Prozess der aktiv-interpretierenden Übernahme von Konzepten dargestellt wurde, habe ich drei Dimensionen des Verfassungsbegriffs unterschieden. Auf der Ebene der Akteure der Aneignung habe ich sowohl zwischen der Bevölkerung und der Elite als auch innerhalb der Elite unterschieden. Aus diesem Verhältnis ergibt sich das Spannungsverhältnis der *pouvoir constituant*, die als Repräsentationsanspruch jeder Verfassung zugrunde liegt. Das Dilemma, das hier ebenfalls zum Ausdruck kommt, ist die Spannung zwischen Bürger und Subjekt (Untertan), das mithilfe der Verfassung eine Klärung finden soll. Deshalb umfasst die zweite Dimension Objekte der Aneignung, in diesem Fall Modelle der Regierungsbildung und adäquate Verfassungskonzepte. Dabei habe ich herausgearbeitet, dass auch dem Konzept der konstitutionellen Demokratie, wie sie sich nach 1989 als dominante internationale Norm durchsetzte, ein Spannungsverhältnis zwischen der Entscheidungsfreiheit von Mehrheiten sowie dem rechtlichen Schutz von Minderheiten zugrunde liegt. Es wird in postkolonialen Räumen vor allem dort als Kritik wirksam, wo Recht mehr als staatliches Zwangsinstrument, denn zur Emanzipation erfahren wurde. Die Verfassungsgebung dient in ihrer symbolischen Funktion 1992 zum einen als Legitimierung des Staates nach außen als auch nach innen, hier vor allem als Instrument der Verteilung von Ressourcen für die landesweite Entwicklung. Die Verfassung soll inhaltlich auf die Argumentation zugunsten einer starken Exekutive, dem Wahlrecht innerhalb einer multikulturellen Gesellschaft als auch dem Grundrechtsschutz im Verhältnis zu sozio-ökonomischen Rechten und Pflichten analysiert werden. Schließlich habe ich in der dritten Dimension in der Diffusionsforschung diskutierte Mechanismen auf ihren deskriptiven Ertrag hin untersucht. Dabei dienen mir sowohl die hypothetischen Beziehungen zwischen „Sendern“ und „Rezipienten“ als auch die Kanäle als Hinweise, welche Konzepte in der Verfassungsversammlung zu erwarten sind. Die unterschiedlichen Verfassungskonzepte werden zudem auf ihre Funktion als Legitimationsnarrative analysiert, entweder als Kritik am Staat oder spezifische Forderung an ihn. Die hier interessierende Dimension der Aneignung erfasst Recht als soziale Praxis, und zwar genau im Moment seiner Aktualisierung in einem gemeinschaftsstiftenden Prozess.

### *Analytisches Vorgehen des empirischen Teils*

Die Studie fährt mit der Einführung in den historischen Hintergrund der ghanaischen Verfassungsgeschichte fort und gibt damit an, inwieweit koloniale Institutionen und Repräsentationsansprüche die Erfahrungen der unmittelbaren post-kolonialen Periode geprägt haben (Kap. 3). Evident wird anhand der Auswertung von Sekundärliteratur auch die bis

dahin praktizierte Regulierung von Chieftaincy-Institutionen und ihr Verhältnis zu staatlichen Institutionen. Damit ist der historisch-empirische Rahmen bis zur Verfassung von 1979 als Repertoire gesetzt, auf den sich die Akteure nach 1979 wiederholt positiv bzw. negativ beziehen.

Der jüngere Verfassungsdiskurs beginnt mit der Analyse erster kritischer intellektueller Diskussionen der Verfassung von 1979 und der Defizite der Liman-Regierung, deren Handlungsweisen u. a. den Anlass für den zweiten Putsch von Rawlings am 31. Dezember 1981 gaben. Damit beginnt gleichzeitig die Erfassung von Aussagen innerhalb der Diskussion aber auch im Versuch der Institutionalisierung durch eine „Verfassung“ des Regimes, die sich unter einem rechts-kritischen, bisweilen sozial-populistischen Argumentationsmuster zusammenfassen lassen (4.1).<sup>60</sup>

Im zweiten Teil der Analyse nach 1979 erfasse ich den Versuch des Regimes, die Einführung von lokaler Selbstverwaltung unter Ausschluss von Parteien zu rechtfertigen (4.2). Der Bericht der Nationalen Kommission für Demokratie, der 1990 die Transition mit einem Zugeständnis an ein zukünftiges Mehrparteiensystem zumindest ankündigte, steht dabei im Mittelpunkt. Die Aussagen, die sich hier anhand der drei Bereiche identifizieren lassen, geben zugleich die Möglichkeiten der Kritik vor, die Abgeordnete der District Assemblies 1991 in der beratenden Versammlung äußern (4.2.1). Den Selbstbeschreibungen des Regimes und dessen Referenzen auf erwartete Entwicklungsschübe durch die Dezentralisation stelle ich die Kritik derjenigen Opposition gegenüber, die sich über die 1980er hinweg zu einem (urbanen) Bündnis versammelt haben, das 1990 in der Gründung des 'Movement for Freedom and Justice' mündete. Während sich deren Argumente hauptsächlich als Kritik des autoritären Regimes lesen, müssen sie sich thematisch doch auch an den Entwicklungsdiskurs sowie lokale Politiktraditionen rückbinden (4.2.2).

Die Expertenkommission bildet im Gegensatz zu den öffentlichen Beiträgen ein besonderes Diskursfeld: Sie bewegt sich zwischen den Vorgaben der Regierung, den Erwartungen internationaler Akteure an die Transition sowie den eigenen Erwartungen, wie weit Repräsentationskonflikte in einer neuen Verfassung aufgehoben werden können. Der in das Rechtliche und Administrative reichende Fachdiskurs eröffnet in seiner Evaluation die meisten Referenzen auf andere nationale Modelle der Regierungsteilung (4.3). Die Sprecherpositionen, d. h. die institutionelle Verbundenheit der Aussagen, erfasse ich ebenso (4.3.1).

Zentral für diese Studie ist die Analyse der Argumente in der beratenden Versammlung (4.4). Hier werden zum einen die Vorgaben der Regierung, vermittelt durch die Nationale Kommission für Demokratie, aufgenommen als auch an das von Rawlings angemahnte Verständnis eines elitefreien Rechts- und Verfassungsverständnisses angeknüpft. Gleichzeitig setzten sich hier auch die umfangreichen Menschenrechte durch, die heute das Kapitel fünf

---

<sup>60</sup> Ironischer Weise wird mit der Diskussion der Amnestieregeln der dritten Verfassung von 1979 bereits der „Putsch“ gerechtfertigt, den sich das Regime mit der Einführung umfassender Amnestieregeln 1992 leistete.

und sechs der Verfassung prägen. Zugleich verknüpfen sie sozio-ökonomische Forderungen und negative Freiheitsrechte als Mittel der Kritik.

### 3. Die Verfassungsentwicklung Ghanas bis 1981

Im ghanaischen Verfassungsprozess ab 1988 wurden Erfahrungen und Konstruktionsschwächen vorangegangener Verfassungen (z. B. die Unzuverlässigkeit von Parlamenten und undisziplinierten Parteien, drohende „Balkanisierung“ des Nationalstaates bei föderalen Tendenzen) zu Argumenten für ein autoritäres Präsidialregime, das 1992 eingeführt wurde. Diese Referenzen bilden den Kontext sowie das politik-kulturelle Reservoir der im Theoriekapitel entwickelten Aneignung ab und strukturieren die spätere Aufnahme entwicklungspolitisch gerahmter Demokratie- und Verfassungsnormen vor. Sie bilden gleichzeitig den Rahmen, innerhalb dessen das Verhältnis lokaler und nationaler mit internationalen Normen verglichen wird. Vor allem in seiner reaktiven und instrumentellen Form fand Aneignung seit der frühen Auseinandersetzung mit der Kolonialmacht statt. Die Verfassungsgeschichte, die als politischer Ordnungsversuch in den Kolonialismus zurückreicht, spiegelt diese Konfrontation wider und gibt dadurch Aufschluss über die strukturellen und ideellen Quellen politischer Wahrnehmungen um 1990.

Drei Leitfragen strukturieren in diesem Kapitel überblicksartig die Darstellung Ghanas Verfassungsgeschichte: Die verfügbaren Verfassungsdokumente sowie Sekundärliteratur aus beiden Zeiträumen werden erstens danach untersucht, wie Regierungsgewalten voneinander getrennt und welche Repräsentationsmechanismen eingeführt wurden, um Partizipationsforderungen an staatliche Stellen zu regulieren. Auf diese Weise wird anhand des Beispiels Ghanas deutlich, wie zum einen koloniale, restriktive politische Institutionen modelliert und zum anderen, auf welche Weise normative Ordnungen hierarchisiert wurden. Die Veränderungen innerhalb der horizontalen Gewaltenteilung geben zudem einen Einblick in die verschiedenen Orientierungen (emulation) der Verfassungsgeber am britischen bzw. am US-amerikanischen Modell. Um die Hierarchisierung von Rechtssystemen innerhalb der Postkolonie verständlicher darzustellen, soll zweitens die Erweiterung des Grundrechtskatalogs seit 1960 daraufhin untersucht werden, ob sie Hinweise auf Konflikte zwischen individuellen und kollektiven Rechten geben bzw. wie solche Konflikte ausgehandelt werden. Dabei bedarf besondere Berücksichtigung, dass Ghana erst 1969 einen umfassenden Menschenrechtskatalog in seine Verfassung aufgenommen hat, obwohl ebenfalls ehemals britisch-koloniale Länder bereits in den 1950ern Menschenrechte standardgemäß integriert haben (u. a. Indien, Pakistan).<sup>1</sup> Die Nachahmung von internationalen Menschenrechtsdokumenten als Mimikry nach außen ist eine der Einsichten, die mithilfe der Diffusionsstudien gewonnen werden können. Insofern mein Verfassungsverständnis allerdings auch eine Kommunikation nach innen annimmt (Kap. 2.2), sollen Menschenrechte in ihrer negativen als auch positiven Form als Mittel und Ziel der Aushandlungen untersucht werden. Schließlich wird drittens die koloniale und postkoloniale staatliche Integration der

---

<sup>1</sup> Der als technischer Berater an der Verfassungsgebung beteiligte Francis Bennion vermerkte, dass die pakistanische Verfassung 1956 explizit entlang der Verfassung von Indien modelliert werden sollte. (schriftliches Interview mit dem Autor, Februar 2013).



Chieftaincy-Tradition daraufhin befragt, welche Stellung sie traditionellen Autoritäten als Schnittstellen lokaler Bevölkerungen bis 1982 einräumten.

### 3.1. Politische Ordnungen bis 1960

#### *Territoriale Ausweitung und Widerstand*

Das heutige Ghana ist wie viele andere postkoloniale Staaten aus kolonialer, d. h. besonders aus britischer Ordnungspolitik hervorgegangen.<sup>2</sup> Das bedeutet, dass sein Territorium erst sukzessive erschlossen und rechtspolitisch als Kronkolonie Großbritanniens integriert wurde. Zwei territoriale Erweiterungswellen lassen sich ausmachen: Die erste reichte von der Niederlassung englischer Händler entlang der Küste am Golf von Guinea (1665) bis zur Gründung der Kolonie 1873, nachdem Großbritannien sowohl von den Dänen als auch von den Niederlanden alle Befestigungen und territorialen Ansprüche durch Aufkäufe übernommen hatte. Die zweite Erweiterungswelle, wie die erste begleitet von Kriegen gegen die Asante<sup>3</sup> im Norden der Kolonie, reicht von 1874 bis 1914.<sup>4</sup> Im Zeitraum ab 1900 wurde zudem sowohl das Ashanti-Königreich als auch die nördlichen Territorien in die Verwaltung der Kolonie integriert (1906)<sup>5</sup>. Zusätzlich wurde mit Ausbruch des 1. Weltkrieges ein Teil von Togoland in britisches Protektorat umgewandelt und bis zu einem Referendum 1956 von Accra aus verwaltet.<sup>6</sup>

Die rechtliche Etablierung der Kolonie im engeren Sinne begann mit einem Bond of Trust („Fanti Bond“) von 1844, der in einem Vertrag zwischen den englischen Repräsentanten und Vertretern der Küstenbevölkerung eine Schutzvereinbarung gegen die Asante und deren Alliierte sowie die Übertragung von Strafrechtsprechung auf englische Richter beinhaltete. Diesem Schutzvertrag waren Richtungswechsel der englischen Politik vorausgegangen, nach denen die bis dahin verantwortlichen „Committee of Merchants“ die Verfügungsgewalt über die Befestigungen an Küsten 1821 an die Krone, d. h. stellvertretend an den Gouverneur von Sierra Leone abgeben sollten. Die Händler hatten *de facto* ihre Rechtsprechung bereits über die unmittelbaren Küstenfestungen hinaus auf deren Umgebung ausgedehnt, was nach 1844 mit dem Amt eines 'judicial officer' nachträglich kodifiziert wurde (Bennion 1962: 7). Der

---

<sup>2</sup> Das bedeutet für diese Arbeit lediglich, dass der uns heute bekannte Ghana aus dieser kolonialen Praxis hervorgegangen ist. Zurecht verweist Jacques Depelchin (2005) darauf, dass politische Geschichte bereits vorher existierte und mit ihnen verschiedene politische Institutionen und Praktiken.

<sup>3</sup> „Ashanti“ bezeichnet an dieser Stelle die Region. Als „Asante“ sollen dagegen die Bevölkerung und deren (politischen kulturelle Muster bedeuten.

<sup>4</sup> Die britische Kolonialmacht war in sieben Kriege gegen die Ashanti involviert. Erst 1901 wurde mit einer zweiten Besetzung Kumasis das Staatsgebiet des Ashanti-Königreichs annektiert.

<sup>5</sup> De jure wurden die nördlichen Territorien erst mit der Entlassung in die Unabhängigkeit 1957 annektiert. Die wesentliche rechtliche und administrative Annexion des Ashanti-Königreichs erfolgte nach dessen militärischer Niederlage 1901.

<sup>6</sup> Die territoriale Ausdehnung ging jedoch nicht mit einer rechtlichen Vereinheitlichung einher. Erst 1935 wurde es möglich, die Kolonie, Ashanti und die Nördlichen Territorien mit einer gemeinsamen Ordinance zu regeln (Bennion 1962: 33). Und erst mit der Verfassung von 1951 wurden dieselben Regelungen auf das gesamte Territorium angelegt (ebd.: 41). Technisch wurden schließlich mit der Unabhängigkeitsverfassung von 1957 alle Territorien auf eine Stufe als Dominion gehoben (ebd.: 61).

'Fanti Bond' legalisierte diese neue rechtliche Vereinbarung in einen Vertrag mit lokalen Vertretern. Zentrale Bestandteile des Vertrages waren, dass Kapitalverbrechen nur noch von Vertretern der Krone verurteilt werden konnten sowie die Unterordnung lokalen Gewohnheitsrechts unter englische Rechtsprinzipien (vgl. Kap. 2.1.3).

Dieses Narrativ einer Ausweitung von englischer Rechtsprechung und Gesetzgebung bedeutet nicht, dass nicht gleichzeitig lokale indigene rechtliche und politische Aushandlungsstrukturen bestanden. Die zunächst erfolgreichen Kriegszüge des Ashanti-Reichs gegen britische Armeen zeugen von effizienten, zentralisierten Strukturen militärischer und staatlicher Organisation sowie konföderaler Vernetzung.<sup>7</sup> Komplexe Allianzen und Asymmetrien haben die politischen und rechtlichen Verfassungen dieser Königreiche geprägt, die sich mit den Handelsbeziehungen zu den Europäern ab dem 16. Jahrhundert transformierten. Zugleich entstand in den südlichen, küstennahen Gebieten aufgrund der Bündnispolitik zwischen England und den Niederlanden wiederholt eine Fanti-Konföderation (1868-74), in der sich die Staaten des Südens zu einer Militärallianz zusammenschlossen, um Sicherheitsnachteile gegenüber dem nördlichen Ashanti-Königreich aber auch gegenüber den Handelsnachteilen auszugleichen, die aus der Kooperation zwischen Briten und Niederländern für diese Bevölkerungsgruppe entstanden.<sup>8</sup> Die Konföderation umfasste ein stehendes Heer, eine hierarchisch geeinte politische Führung sowie Steuer- und Bildungspolitik; sie zerfiel aufgrund erschöpfter Ressourcen nach einem Krieg gegen die Niederländer sowie aufgrund fehlender Anerkennung durch die Briten (Bennion 1962: 16). Die von der Kolonialregierung in den folgenden Jahrzehnten gezogene Unterscheidung zwischen englischen und lokalen normativen Ordnungen bestand darin, konstitutionelle Selbstbestimmung der einzelnen Staaten im Sinne der Gewohnheitsrechte zu gewähren (s. u.). Mit der Einführung eines Supreme Court 1876 und einer immer weiter ausgedehnten kolonialen Rechtsprechung nahmen die anfänglichen komplementären Bereiche ab und die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Rechtsordnungen immer mehr zu.

---

<sup>7</sup> Mit deren Beschreibungen ist ein (verfassungsrechtliches) Quellenproblem verbunden: Die Erschließung der staatlichen und rechtlichen Ordnungen ist sowohl auf mündliche Überlieferungen als auch auf die Beschreibungen durch frühe europäische Reisende und Rechtsanwälte ab dem späten 19. Jh. angewiesen, die auch in der kolonialen Rechtsverwaltung als Gerichtsdienstler und Übersetzer tätig waren (vgl. u. a. Danquah 1928, Rattray 1929, Sarbah 1906). Prägende Beschreibungen und Analysen waren im Zuge der rechtlichen Konflikte zwischen traditioneller Elite, Intellektuellen und der britischen Kolonialmacht auch Anlass für Deutungskonflikte und trugen zudem zu einem Bias innerhalb der Narrative bei, da die Studien sich zumeist auf den Süden und besonders auf die Asante- und Fanti-Gesellschaften beziehen (Law 2013). Die Argumente, die etwa in den Verfassungskommissionen mit Bezug auf lokale politische Institutionen vorgebracht wurden, sind deshalb selbst bereits Übersetzungen, die zugunsten von spezifischen Modellen vorgenommen wurden (Kap. 4.3.4).

<sup>8</sup> Der Verfassungstext der Konföderation findet sich bei John M. Sarbah (1968 (1906)). Das Bündnis zwischen Großbritannien und den Niederlanden sah einen Tausch von Handelsstützpunkten vor, der 1867 vollzogen wurde. Law (2013: 31-52) verweist darauf, dass der Begriff 'Föderation' erst um 1867 auf die politische Organisation der Fanti-Bevölkerung angewendet wurde. Das schließt frühere föderale Modelle nicht aus, die seit dem 17. Jh. entstanden. Allerdings war der Konzentrationsgrad 1867 wesentlich größer.

### *Koloniale Regierungsstrukturen und Repräsentation*

Francis Bennion zählt von 1850 bis 1954 bis zur Unabhängigkeit neun Verfassungen, die jeweils neuen Initiativen sowohl der Ausgestaltung kolonialer Regierungen als auch der Erweiterung rechtlicher Kontrolle folgten.<sup>9</sup> Bereits 1850 wurde über eine Royal Charta aus der Metropole in Großbritannien ein Legislativ- sowie ein Exekutivrat eingesetzt. Während ersterer Gesetze nur nach Initiative des Gouverneurs erlassen konnte, wurde letzterer als assistierendes Verwaltungsorgan berufen, dem sowohl ein Vertreter der Judikative als auch des Steueramtes angehörte; der Legislativrat wurde zunächst mit den gleichen Positionen sowie zwei Vertretern der ansässigen Händler besetzt. Die sukzessive personelle Erweiterung beider Organe prägte alle weiteren Verfassungen bis zur Einführung eines Premierministers mit der Verfassung von 1951, der nach dem Westminster-Modell zwischen dem Gouverneur als Vertreter der Krone sowie dem Legislativrat stand und die täglichen Amtsgeschäfte besorgte. Mit der endgültigen Gründung des Supreme Court 1876 war die horizontale Regierungsstruktur vollständig.<sup>10</sup> Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die sukzessiven personellen Erweiterungen des Exekutiv- und Legislativrates bis 1954:

<b>Jahr</b>	<b>Exekutivrat</b>	<b>Legislativrat</b>
1850	Gouverneur, Judicial Assessor, Collector of Customs (ab 1853 Colonial Secretary)	Gouverneur, Judicial Assessor, Collector of Customs (ab 1853 Colonial Secretary), zwei Händler
1866	(Regierung von Sierra Leone aus)	Administrator of Government, Judicial Assessor, Collector of Customs (permanente Mitglieder)
1874	Gouverneur, Judicial Assessor, Colonial Secretary; ab 1895 zusätzlich: Lieutenant-Governor, Senior Officer in Command, Attorney-General, Treasurer, zudem zu ernennende Mitglieder	Gouverneur, Judicial Assessor, Collector of Customs (permanente Mitglieder), ab 1895 dieselben Personen wie im Exekutivrat, Chief Justice (bis 1911); John Sarbah wird 1888 als erster Afrikaner in den Legislativrat berufen
1901		Gouverneur, Colonial Secretary, Attorney General, Treasurer, Medical Officer (official members), zwei Europäer, zwei Afrikaner

<sup>9</sup> Das waren 1850, 1866, 1874, 1901, 1916, 1925, 1946, 1951 und 1954. Bennion (1962) ist in seiner Aufzählung allerdings nicht konsequent, insofern er zwar die Erweiterung der Kolonie um die Ashanti- und Nördlichen Territorien 1901 als neue Verfassung zählt, dann aber Verfassungsreformen ab 1916 auf eine Verfassung von 1886 zurückführt. 1886 wurde Lagos unter der Royal Niger Company als eigenständiges Territorium etabliert (ebd. 21f). Von einer neuen Verfassung spricht Bennion hier jedoch nicht.

<sup>10</sup> Endgültig, weil bereits 1853 ein Supreme Court für die Kolonie eingerichtet, 1866 mit dem Umzug der Exekutive nach Sierra Leone aber wieder aufgelöst und durch einen „Court of Civil and Criminal Justice“ abgelöst wurde. Der Supreme Court wurde 1876 wieder eingerichtet, nachdem die Goldküste nach einem Sieg über die Ashanti-Armee im Februar 1874 endgültig als eigenständige Kolonie gegründet wurde. Vgl. Bennion (1962).

		(inoffizielle Mitglieder) (9)
1916		Zusätzlich zu den neun Mitgliedern sieben weitere offizielle Mitglieder und als inoffizielle Mitglieder ein Europäer sowie fünf Afrikaner, davon drei Paramount-Chiefs (22)
1925	Im November 1934 wurden die Chief Commissioners von Ashanti und den Northern Territories in den Exekutivrat berufen. Im Oktober 1942 wurden zwei Afrikaner für drei Jahre zu inoffiziellen Mitgliedern ernannt	Gouverneur und 14 offizielle Mitglieder (davon 13 ex officio), 14 inoffizielle Mitglieder, wovon zwei Europäer entsandt und drei vom Gouverneur ernannt sowie neun Mitglieder aus den Provincial bzw. Municipal Councils entsandt wurden (28) <sup>11</sup>
1946	Zusätzliche Ernennung von drei Afrikanern aus dem Legislativrat	Colonial Secretary, Chief-Commissioners der Kolonie, Ashanti und Nördlichen Territorien, Attorney-General, Finanzsekretär (ex officio); 13 gewählte Mitglieder aus dem Joint Provincial Councils; fünf gewählte Stadtratsmitglieder, drei ernannte Europäer und drei Afrikaner (30); Ab 1949 wurde zudem ein Vertreter des Togo-Treuhandmandatsgebiet in den Legislative Council entsandt (31)
1951	Gouverneur als Präsident, drei ex officio Minister (Chief secretary, Attorney-General, Financial Secretary), nicht weniger als acht Minister, die aus der 'Legislative Assembly' ernannt wurden	Sprecher, die drei ex officio Minister, drei Vertreter jeweils aus der Handelskammer sowie dem Mienenverband, sowie 75 gewählte Mitglieder (davon 38 direkte und 37 indirekte gewählte Abgeordnete) (85)
1954	Mind. 8 Mitglieder aus der Legislative auf Empfehlung des Premierministers <sup>12</sup>	Sprecher, 104 direkt gewählte Mitglieder

Abbildung 5: Erweiterung der kolonialen Regierung nach Bennion (1962)

Was diese Übersicht zeigt, ist eine fortlaufende Entwicklung hin zu mehr Repräsentation der lokalen Elite, zunächst in der rein beratenden Kammer, dann auch der Exekutive. Sie zeigt zudem, dass 1954 die Legislativversammlung nur noch aus direkt gewählten Vertretern bestand. Damit wurden sowohl die Ernennungskompetenzen des Gouverneurs als auch die Privilegien der Chiefs eingeschränkt, Mitglieder über die Provincial Councils zu ernennen.

<sup>11</sup> Die Wahlen für die 1925 ebenfalls neu eingerichteten Provincial Councils verliefen allerdings nicht ohne Widerstand. Die westliche Provinz weigerte sich, einen Chief in den Council zu entsenden.

<sup>12</sup> Das Amt des Premierministers wurde 1952 eingeführt.

Was die Tabelle bereits andeutet, sind die Kompetenzverschiebungen, die zwischen Europäern und Afrikanern stattfanden. Bis zur Verfassung von 1951 war der Gouverneur der einzige, der weitreichende Befugnisse und das Recht auf Gesetzesinitiativen hatte. Noch 1946 wurde mit der Erweiterung des Exekutiv- und Legislativrats festgeschrieben, dass haushaltsrelevante Gesetze nur mit der Zustimmung des Gouverneurs diskutiert und verabschiedet werden dürfen (Bennion 1962: 38).<sup>13</sup> Diese weitreichenden Machtbefugnisse des Gouverneurs blieben erhalten, auch wenn seine Vetokompetenzen mit der Verfassung von 1951 und 1954 eingeschränkt wurden. Bis zur Übergabe der Unabhängigkeitsurkunde am 6. März 1957 blieb der Gouverneur Oberbefehlshaber über die Armee und Polizei und vertrat die Kolonie nach außen (ebd.: 48). Erst mit der Unabhängigkeitserklärung von 1957, die ein Verhandlungsergebnis war und auch symbolisch eher von der Krone erlassen wurde, passten sich die Befugnisse nach 1957 den Formen und Konventionen des britischen Regierungssystems an. Während der Gouverneur-General als Vertreter der Queen Oberbefehlshaber der Streitkräfte blieb, übernahm das Kabinett unter einem Premierminister die politische und administrative Führung in Verantwortung gegenüber dem Parlament.

#### *Chieftaincy und die Forderung nach einer zweiten Kammer*

Das Verhältnis zwischen der Kolonialregierung und den lokalen politischen Eliten der Staaten innerhalb der Kolonie war sowohl von Kooperation als auch von Konflikt gekennzeichnet (vgl. Kap. 2.3). Es lässt sich von 1844 bis 1957 in drei Phasen untergliedern. Erstens wurden Schutzverträge geschlossen, die neben die lokalen Institutionen der Rechtsprechung englische Gerichtsbarkeit setzten und diese über verschiedene Ordonanzen vertieften und das Verhältnis zwischen beiden Jurisdiktionen regelte. Da mit der Rechtsprechung immer auch finanzielle Einkünfte verbunden waren, beharrten Chiefs und Councils auf ihrem Recht auf eigene Gerichte, das auch durch die Einführung des Supreme Court angefochten wurde. Recht und Justiz galten in dieser Phase als die Mittel einer „Zivilisierungsmission“, die allerdings noch nicht auf Unterwerfung abstellte (Edsman 1979:19-25). Die zweite Phase manifestierte sich in dem Protest gegen eine Regierungsinitiative von 1894 und 1897, ungenutztes Land der Krone zu unterstellen und die Landnutzung ausschließlich über eine dem Gouverneur unterstehende Kommission (Concession Board) zu regeln.<sup>14</sup> Der Protest gegen die Landreform, der 1897 in der Gründung der "Aboriginal Rights Protection Society"<sup>15</sup> mündete, bestärkte innerhalb der

---

<sup>13</sup> Bennion (1962: 38) gibt die Begründung des Gouverneurs mit an: „It is a well-recognized principle in democratic institutions, that financial Bills or motions can only be considered in Parliament if they have been put forward by the Government. It would obviously be impossible for any Government to prepare a considered Budget if financial proposals from other sources could be put forward.“ Dieses Prinzip führt auch 1991 zu erneuten Diskussionen. Auch die Constitutional Reform Commission folgte diesem Prinzip nach 2009 und brachte nur minimale Änderungen an der Beschränkung parlamentarischer Gesetzesinitiativen ein (Constitution Review Commission (2012)).

<sup>14</sup> Vgl. Björn M. Edsman (1979: 34-36) für eine konzise Zusammenfassung des Protests gegen diese Landpolitik.

<sup>15</sup> Nicht zu verwechseln mit der *Aboriginal Protection Society*, die 1837 zum Schutz der Gesundheit sowie der souveränen und religiösen Rechte indigener Bevölkerungen als britische Initiative gegründet wurde. Diese

Kolonialverwaltung die Ansicht, dass „indirect rule“ über die Chiefs die geeignete Strategie sei.<sup>16</sup> Diese Erkenntnis manifestierte sich in einer Reihe von Ordonanzen bezüglich der Gerichtsbarkeit und Anerkennung von Chiefs durch den Gouverneur.<sup>17</sup> Zudem wurde 1901 die erste traditionelle Autorität in den Legislativrat aufgenommen, mit der Erweiterung von 1916 wurde die Zahl auf drei erhöht, darunter der regional einflussreiche Omanhene von Akim Abuakwa, Nana Sir Ofori Atta (Bennion 1962: 27). Die dritte Phase reichte von Mitte der 1940er bis 1958, in der traditionelle Autoritäten zunehmend marginalisiert wurden.<sup>18</sup> Die Festsetzung, dass alle Abgeordneten der Legislativversammlung ab 1954 per universeller Direktwahl bestimmt werden mussten, schloss den unmittelbaren Einfluss von Chiefs in der Ernennung von Vertretern über die Provincial Councils aus.

Paradigmatisch für den zunehmenden Ausschluss von Chiefs aus der (nationalen) staatlichen Politik war darüber hinaus die Debatte um eine zweite Parlamentskammer, die mit den Verfassungsbestrebungen seit den 1940ern aufkam und deren zentrale Forderung nach einer zweiten Kammer von der Kolonialregierung 1950 teilweise anerkannt wurde.<sup>19</sup> Chiefs, so das Argument (nicht nur) dieser Zeit, sollten ähnlich wie das House of Lords substantziell an der Regierung beteiligt werden oder zumindest innerhalb einer föderalen Ordnung mehr Kompetenzen erhalten. Die Debatte bündelte sich in der Coussey-Kommission, die zum ersten Mal vollständig aus afrikanischen Repräsentanten bestand. Zwei Dinge erwiesen sich als folgenreich und prägend für die Verfassungsversammlungen von 1969 bis 1991: Zum

---

Gesellschaft zielte vor allem auf die Bevölkerungen von Kanada, Australien und Südafrika.

<sup>16</sup> Deshalb kann die namensgebende Schrift von Lugard (1922), *The dual mandate in British Tropical Africa* eher als theoretische Zusammenfassung dieser Entwicklung gelesen werden, die laut Mamdani (2012: 165) bereits im späten 19. Jh. begann. Mamdani argumentiert, dass die erfahrenen Krisen im Imperium, vor allem in Indien um 1857, zur Formulierung der „indirect rule“-Doktrin durch Sir Henry Maine führten und danach systematisch auf alle Kolonien angewendet wurden. Lugard selbst kann als Beispiel für eine wirkmächtige „epistemic community“ gelten, insofern er als Verwaltungsbeamter an der Einführung des doppelten Mandats in Uganda und Nigeria beteiligt war.

<sup>17</sup> Diese Ordonanzen bewirkten stets eine Ausweitung kolonialer Institutionen, besonders im Bereich der Rechtsprechung: 1883 *Gold Coast Native Jurisdiction*; die *Chiefs Ordinance* (1904) führte das Prinzip der Anerkennung von Chiefs durch die Regierung ein; die *Gold Coast Colony (Legislative Council) Order* etablierte 1925 die „Provincial Councils“; die *Native Administration Ordinance* entstand 1927 unter Initiative der Paramount-Chiefs im Legislativrat und regelte sowohl die Wahl von Chiefs als auch die Jurisdiktion der Native Courts. Erst mit der *Native Administration Treasuries Ordinance* von 1939 erhielten Chiefs auch Befugnisse für Steuererhebungen, mussten allerdings auch kolonialstaatliche Kontrolle ihrer Buchhaltung zulassen (Bennion 1962: 32). Die *Native Courts (Colony) Ordinance* und die *Native Authority (Colony) Ordinance* von 1944 führten die vollständige Kontrolle des Gouverneurs über die Besetzung und Form von Gerichten sowie die Besetzung von Chieftaincy-Positionen ein (ebd.: 36).

<sup>18</sup> Rathbone (2000) verweist auf die Reaktion der britischen Regierung auf die Vorschläge der Watson-Kommission, die 1948 nach den gewaltsam niedergeschlagenen Protesten von ehemaligen Soldaten in den Städten der Kolonie eingesetzt wurde: „It is the settled policy of the Gold Coast Government that Native Authorities ... should be made fully representative of the people of the area and the Chiefs are becoming increasingly alive to the necessity for this.“ (ebd.: 20)

<sup>19</sup> 1941 erarbeitete der Anwalt J. B. Danquah mit Blick auf die Verfassung Ceylons (Sri Lanka) für die Gold Coast Youth Conference eine föderalistisch geprägte politische Ordnung, deren politische Ordnung auf einem Privy Council, einem Kabinett, einem föderalen House of Chiefs und einer Föderalversammlung basieren sollte. Björn Edsman (1979: 217ff) verweist darauf, dass trotz allem unter einer „afrikanisierenden Semantik“ alle bereits eingeführten Strukturen fortbestanden.

einen erkannte die Kommission die Institution der traditionellen Autoritäten an und sprach ihnen einen demokratischen Charakter zu. Hierdurch wurden diese in Analogie zu westlichen Institutionen aufgewertet.<sup>20</sup> Zum anderen beschränkten sie allerdings die faktische und juristische Rolle von Chiefs innerhalb der neuen Ordnung und ließen allenfalls noch Repräsentanten für die Legislativersammlung zu, indem 37 Sitze indirekt über die Provincial Councils in den Territorien vergeben wurden. Auch sollten den „Native Authorities“ (d. h. vor allem ihre 'traditional councils) von Lokalräten abgelöst werden, in denen sie nur noch zu einem Drittel repräsentiert sein sollten (Rathbone 2000: 21). Allerdings wurde auch aufgrund der Intervention der Kolonialverwaltung keine zweite Kammer eingeführt, um partikularen Interessen kein allzu großes Gewicht zu verleihen (Ninsin 1991).<sup>21</sup>

Die Forderung nach einem Oberhaus kam in der Verfassungsdebatte ab 1952 erneut auf und wurde zu einem zentralen Protestausdruck von Chiefs. Die Festlegung des Mindestpreises für Kakao im Jahre 1954 benachteiligte lokale Kakao-Produzenten insbesondere im Ashanti-Protektorat, aus der viele der einflussreichen Chiefs kamen (Bennion 1962: 51). Aus Protest und Organisationsgründen gegen die immer einflussreicher werdende Convention People's Party (CPP) unter dem ersten Premierminister Dr. Kwame Nkrumah wurde deshalb im September 1954 das National Liberation Movement (NLM) gegründet, dessen zentrale Forderung eine föderale Verfassung war. Dieser Vorschlag wurde vor allem aus Kostengründen von der (Kolonial-)Regierung zurückgewiesen, wenn auch anerkannt wurde, dass ein Oberhaus politische Prozesse entemotionalisieren und Gesetzesvorhaben klarer überprüfen könne (ebd.: 52-3). Als Kompromiss versuchte die Regierung eine neue Form von regionaler Repräsentation als Bindeglied zwischen Lokal- und Diskrikträten und der Zentralregierung zu konstruieren, in denen Chiefs allerdings keine gesonderte Rolle innehaben, sondern lediglich über die Regional Houses of Chiefs (RHC) beratend tätig sein sollten (ebd.: 54-5). Mit der Reform der lokalen Selbstverwaltung<sup>22</sup> sowie dem Kompromiss

---

<sup>20</sup> Edsman (1979: 9f) verortet diese Analogien als ein Beispiel der romantischen Schule, die in Ghana zum Ende des 19. Jh. unter der Elite geteilt wurde, um die Ebenbürtigkeit und Originalität afrikanischer Institutionen gegenüber westlichen Pendants zu belegen. Kennzeichnend sei, dass dieses Argumentationsmuster äußere Einflüsse und sozialen Wandel der hervorgehobenen Institutionen nicht hinreichend berücksichtigte. Vergleichbare Argumentationsweisen dieser Schule finden sich bis heute in allen Verfassungsdebatten, etwa um eine Demokratisierung wahlaristokratischer Institutionen mit dem Verweis auf deren eigenständige Legitimität zu unterbinden (Kap. 4.3.4, 4.4.4).

<sup>21</sup> Im Parlament, das die Unabhängigkeitsverfassung ab Oktober 1956 diskutierte, wurde den traditionellen Autoritäten ein Tauschhandel angeboten: Für die Einführung einer zweiten Kammer sollten die Regional Houses of Chiefs abgeschafft werden. Dieser Vorschlag wurde von den Chiefs nicht angenommen (Bennion: 58f).

<sup>22</sup> Die kolonialen Interventionen in der lokalen Selbstverwaltung gehen zurück auf 1858, als ein erster Versuch unternommen wurde, gewählte Stadträte zu gründen und den Bürgermeistern Kompetenzen in der Rechtsprechung, Steuererhebung und Gründung einer Stadtpolizei zu geben (Bennion: 13f). Der Versuch scheiterte am Widerstand lokaler Elite. Die 'Town Council Ordinance' von 1894 nahm die Idee wieder auf und führte für Accra, Cape Coast und Sekondi achtköpfige Stadträte ein, die vor allem Steuern erheben sollten. Vier der Abgeordneten sollten vom Gouverneur ernannt werden (ebd.: 20f). Eine weitere Reform von 1924, beschränkt auf die drei Städte, scheiterte am öffentlichen Protest gegen die vergrößerten Besteuerungskompetenzen der Räte (ebd.: 29). Zwischen 1943 und 1945 wurde die Selbstverwaltung in den drei Städten und Kumasi vertieft, indem die Stadträte auf gewählten Mehrheiten nach allgemeinem

für Regionalversammlungen mit eingeschränkten Kompetenzen war kurz vor der Unabhängigkeit 1957 auch die vertikale Struktur des unitaristischen Staates bestimmt. Die Frage nach dem Oberhaus und damit nach der Anerkennung der Chiefs nach dem Modell des House of Lords in Großbritannien wurde jedoch in allen Verfassungsversammlungen bis 1991 immer wieder aufgeworfen und bleibt damit im unabhängigen Ghana ein kontinuierlicher Topoi in der Konstruktion politisch integrativer Institutionen (vgl. vor allem Kap. 4.4.4).

### *Die Order in Council von 1957*

Die Unabhängigkeitsinitiativen gingen neben den Protesten seit den 1930ern vor allem auf konkrete legislative Forderungen 1953 zurück. In einem als „Motion of Destiny“ bezeichneten Antrag der Legislativversammlung wurde die britische Regierung aufgefordert, diejenigen konstitutionellen und administrativen Schritte einzuleiten, die zur Unabhängigkeit als Dominion innerhalb des Commonwealth führen würden (ebd.: 48). Die Wahl von 1956, in der die CPP die absolute Mehrheit in der Legislativversammlung erzielte, galt zugleich als Bestätigung der Verfassungsvorschläge, die seit 1955 ausgearbeitet wurden.<sup>23</sup> Strukturelle und rechtliche Neuerungen brachte die Unabhängigkeit allerdings keine, sondern bestätigte sowohl die vertikale als auch die horizontale Gewaltenteilung. Auch wenn die Wahl von 1956 als Referendum für die Unabhängigkeit und zugleich die neuen Strukturen gelten kann, wurde die neue Verfassung dennoch als Rechtsakt in London erlassen. Prinzipiell erkannten sowohl die Regierung als auch die Opposition die parlamentarischen Institutionen sowie die Verfassungskonventionen des britischen Modells an (ebd.: 59-60). Die damit bestätigte Regierungsstruktur folgte dem britischen Modell, insofern der Premierminister vom Gouverneur-General ernannt, dem Parlament gegenüber verantwortlich und leitend für sämtliche Politikbereiche war. Das Parlament bestand seit 1957 wie im britischen Modell aus der Queen und der 'National Assembly', die Anzahl der 104 Sitze wurde beibehalten.

Da die britische Regierung keine größere Reform der Rechtsgrundlagen außer den notwendigen Modifikationen für den neuen Status und die 1956 vereinbarte regionale Gliederung anstrebte, wurde in die neue Verfassung zunächst kein umfassender Menschenrechtskatalog aufgenommen (ebd.: 59). Die einzigen Verweise auf einen Menschenrechtsschutz blieben die Einschränkungen der Gesetzgebung in Hinblick auf

---

Wahlrecht beruhen sollten. Die Kolonialverwaltung verband damit auch die Hoffnung auf politisches „Training for self-government on a larger scale“ (zit. n. Bennion: 35). Allerdings war die Wahlbeteiligung in allen Städten gering und die Legitimationsbasis der Stadträte blieb weiterhin marginal (ebd.: 36). Der vorerst letzte Schritt einer Reform der Lokalregierungen von seiten der Kolonialregierung erfolgte 1951 und 1953 nach den Empfehlungen des Coussey-Komitees. Sie erweiterten die lokale Selbstverwaltung auf das gesamte Territorium, wo außerhalb der Städte Chiefs als Präsidenten fungieren und die traditionellen 'State Councils' ein Drittel der Mitglieder ernennen sollten. In der 1953 verabschiedeten Reform der Stadträte wurde „traditional membership“ auf ein Siebentel festgelegt (ebd.: 45). Die Lokalreformen bedeuteten einen erneuten Einschnitt in die finanzielle und rechtliche Autonomie der traditionellen Autoritäten und ihrer Räte; sie wurden nach der Unabhängigkeit und unter der ersten Republik im Act of 1961 bestätigt.

<sup>23</sup> Grundlage waren der Bourne-Bericht von 1955 und die Ergebnisse der Achimota-Konferenz von 1956, die den Bourne-Bericht modifizierten. Sir Frederick Bourne wurde von der Kolonialregierung eingeladen, um zwischen föderalen und zentralistischen Positionen in der Gold Coast zu vermitteln.



rassistische Diskriminierung, Enteignung von Eigentum, Gewissens- und Religionsfreiheit (ebd.: 63).<sup>24</sup>

Die Kontroverse über die Anerkennung von Chieftaincy-Institutionen und deren Forderung nach regionaler und lokaler Selbstverwaltung prägte auch die erste Verfassungsreform nach 1957, die die Regierung unmittelbar nach der Unabhängigkeit einleitete. Obwohl, wie in der Verfassung festgelegt, eine Kommission die genaue Ausgestaltung der 'Regionalen Assemblies' vornahm und vor allem die Kompetenzen der Zentralregierung in der Gestaltung und Ausstattung der lokalen Selbstverwaltung auf die fünf bis dato bestehenden Regionen verteilte, gelang es Nkrumah und dessen CPP-Mehrheit im Parlament, den Versammlungen lediglich beratende Kompetenzen zu geben. Da die Opposition die Wahlen vom 16. und 21.10.1958 boykottierte, gewann die CPP auch hier die Mehrheiten und konnten dadurch eine Verfassungsänderung bewirken, die 1959 schließlich zur Abschaffung der Regional Assemblies als eine „unnecessary complication on the machinery of Government“ und „waste of money and manpower“ führte (zit. n. Bennion: 66).

---

<sup>24</sup> Vgl. Charles Parkinson (2007) für eine ausführliche Diskussion der britischen Weigerung, 1957 in Ghana einen Menschenrechtskatalog aufzunehmen. Sie beruhte trotz der Forderungen aller beteiligten Parteien vor allem auf Abstimmungsschwierigkeiten zugunsten eines Modells innerhalb des Colonial Office. Diese Modell-Suche war für die nigerianische Verfassung 1959 bereits abgeschlossen.

### 3.2. Die republikanischen Verfassungen ab 1960

Die eigentliche institutionelle Zäsur fand mit der Einführung der ersten republikanischen Verfassung von 1960 statt. Mit einem erweiterten Grad an (formeller) Unabhängigkeit von Großbritannien als Republik wurden Reformen des Regierungssystems eingeführt, das nun in Richtung eines semi-präsidentiellen Modells verschoben wurde. Allerdings entstand die neue Verfassung nicht in einer eigens berufenen Consultative Assembly, sondern wurde über das Parlament verabschiedet, das kurzzeitig die Funktion einer verfassungsgebenden Versammlung übernahm. Das Dokument selbst wurde unter Ausschluss der Öffentlichkeit von einem kleinen Expertenkreis ausgearbeitet<sup>25</sup> und schließlich in einem Referendum im April 1960 bestätigt, das gleichzeitig die erste Präsidentschaftswahl Ghanas war.<sup>26</sup> Die Macht des Präsidenten wurde 1964 in einem umstrittenen Referendum zur Einführung eines Einparteiensystems sowie der Präsidentschaft auf Lebenszeit erweitert.

Diesen Rahmen der Republik haben die politischen Akteure nicht mehr verlassen, obwohl die Integration und Autonomie (wahl-)aristokratisch und traditionell legitimierter Eliten auf der lokalen und regionalen Ebene weiterhin ein konfliktbehaftetes Feld blieb. Die zweite demokratische Verfassung wurde nach einem Putsch gegen Kwame Nkrumah im Februar 1966 über den Zeitraum von drei Jahren erarbeitet und von einer Verfassungsversammlung 1969 verabschiedet. Diese 2. Republik, die wieder enger dem Westminster-Modell folgte und stärker zwischen dem Head of State und Head of Government trennte, währte 27 Monate, bevor ein erneuter Militärputsch zur Aufhebung der parlamentarischen Regierung führte. Ghana wurde damit ein Beispiel zu dem Phänomen, dass Westafrika der „coup d'état belt of the African continent“ sei (Olukoshi 2001). Erst 1976 wurde mit dem Vorschlag zur Einführung einer zivil-militärischen Regierung unter Ausschluss von politischen Parteien der Verfassungsdiskurs als „new politics of participation“ (Chazan 1982) wieder öffentlich geführt. Von 1978 bis 1979 wurde nach den negativen Erfahrungen mit dem parlamentarischen System deshalb eine Verfassung entwickelt, die in ganzer Linie dem präsidentiellen Modell folgte und strikt zwischen Exekutive und Legislative trennte. Auch dieser repräsentativen Regierung waren nur 27 Monate vergönnt, bevor am 31.12.1981 der Provisional National Defense Council sich an die Macht putschte.

Im Folgenden sollen die Aspekte der Repräsentation, Grundrechte und Chieftaincy systematisch zusammengefasst werden, um einen Überblick über die Argumente zu erhalten, die die Verfassungsversammlung von 1990-2 prägten. Die Verfassungsgebenden führten nicht nur ein hybrides Regime zwischen Präsidentialismus und Parlamentarismus ein, sondern begründeten die Ablehnung bzw. Auswahl bestimmter Repräsentationsmechanismen mit den

---

<sup>25</sup> Diesem Kreis gehörten u. a. der britische Attorney-General Geoffrey Bing und Francis Bannion an. Die Verfassung selbst wurde von Francis Bannion ausgearbeitet. (Schriftliches Interview mit dem Autor, Februar 2013)

<sup>26</sup> Die Bevölkerung stimmte allerdings nur über eine vorläufige Version der Verfassung ab, die nach dem Plebiszit noch einmal substantziell durch Auslassungen und Veränderungen modifiziert wurde. Rubin/Murray führen dies auf die Eile zurück, mit der das Weißbuch entstanden ist (1961).

politischen Erfahrungen und Defekten der vorangegangenen Regime. Damit erhielten vor allem die Vertreter des autoritären und antiparlamentarischen Präsidialstils Rawlings' die Möglichkeit, für eine Fortführung der in der Kolonialzeit begründeten Ungleichgewichte zwischen Legislative und Exekutive zu plädieren (vgl. Kap. 4.4.2).

### *Gewaltenteilung und Repräsentation*

Bereits die Gewaltenteilung der 1. Republik Ghanas war ein hybrides Bauwerk mit englischen und US-amerikanischen Anleihen. So hielt die Verfassung fest an der britischen Bevorzugung des Parlaments, das sich aus der Nationalversammlung und dem Präsidenten zusammensetzte: Es musste mindestens einmal im Jahr tagen, die Minister des Kabinetts mussten aus den Reihen der Abgeordneten stammen und das Recht auf freie Rede innerhalb des Parlaments war garantiert. Anders als im Verfassungsentwurf hatten die Abgeordneten jedoch keine Möglichkeit, die Adressen des Präsidenten an die Nationalversammlung zu diskutieren (Rubin/Murray 1961: 16), ein offensichtliches Merkmal der autoritären Orientierung der neuen Republik.

Aber auch US-amerikanische Einflüsse lassen sich der Verfassungsarchitektur von 1960 entnehmen: Die strikte britische Parlamentsouveränität galt als aufgehoben und die rechtsprechende Macht vollständig in den Gerichten verankert (Verf. 1960, Art. 41(2)). In der Verfassung wurde konsequenterweise die Normenkontrolle (*judicial review*) anerkannt (ebd.: Art. 42(2)). Besonders einflussreich war die Gestaltung des Präsidentenamtes, das sowohl Exekutive als auch Staatsoberhaupt in sich vereinte, indirekt durch die Methode des Wahlkollegs ermittelt wurde und dessen Eid in der Verfassung verankert war. Indem jedoch das Parlament aus der Nationalversammlung und der Exekutive zusammengesetzt war, erlangte der Präsident ein weit größeres Machtpotenzial, als in der Gewaltenteilung der USA oder dem französischen Modell, das den Präsidenten deutlich vom Parlament trennte. Zusätzlich zu den besonderen Befugnissen als erster Präsident unter Art. 55, die dem ersten Präsidenten Kwame Nkrumah direkten legislativen Einfluss erlaubte, hatte er zugleich alle gesetzgebenden Kompetenzen des Parlaments zur Verfügung und ernannte darüber hinaus den Obersten Richter (ebd.: Art. 44(3)).

Die Verfassung von 1969 wurde von der politischen Elite getragen, die vor und nach 1957 unter Kwame Nkrumah in der Opposition war und teilweise massiv verfolgt wurde. Diese Erfahrungen des Ausschlusses und der physischen Verfolgung prägte die Verfassungsarchitektur der späten 1960er Jahre sowohl in der Gestaltung einer Grundrechtscharta als auch in der Aufteilung von Regierungskompetenzen zwischen den drei Gewalten. Die Verfassung wurde während der Reform von 55 auf 171 Artikel erweitert, eine Reflexion der Erwartungen an den Grundrechtsschutz und der zunehmenden komplexen Regelungsbedürftigkeit der Gesellschaft.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Die Verfassung von 1969 hatte eine Entstehungszeit von drei Jahren. Unmittelbar nach dem Putsch gegen Kwame Nkrumah am 24. Februar 1966 setzte die Militär- und Polizeiregierung „National Liberation

Ein wesentliches Merkmal der neuen Verfassung von 1969 war die Abkehr von einer radikal ausgelegten Parlamentsouveränität: "The superstition known as the sovereignty of Parliament should (...) be exorcized" (Constitutional Commission 1968: 18). Stattdessen wurde der Schutz der neuen Verfassung einem starken Supreme Court überantwortet, der erster Anlaufpunkt für Individuen und deren Grundrechtsschutz sein sollte. Dem Gericht wurde zudem die Kompetenz zugesprochen, parlamentarische Gesetze und exekutive Verordnungen für nichtig zu erklären (ebd.), womit der Normenkontrolle *de jure* ein höherer Stellenwert zugesprochen wurde als 1960. Dies entsprach dem erklärten Willen der Autoren, im Gegensatz zum Nkrumah-Regime seit 1957 negative Freiheitsrechte und deren gerichtliche Schutzmechanismen über alles zu stellen. Der Fokus auf die Judikative als „Wächter der Wächter“ wurde jedoch von der Constituent Assembly teilweise wieder zurückgenommen, besonders die Prüfungsmechanismen legislativer Akte wurden auf eine nachträgliche Prüfung beschränkt (Luckham/Nkrumah 1975: 111ff). Das Gericht sollte demnach das Parlament in seinem englischen Verständnis als obersten Hüter individueller Rechte überwachen.

Zwei Mechanismen wurden mit der Verfassung eingeführt, die den absoluten Machtmissbrauch durch einen Pfeiler der Staatsgewalten, besonders durch die Exekutive, verhindern sollten. Erstens wurde das Amt des Staatsoberhauptes vom Regierungschef getrennt, zweitens ging das Kabinett aus der parlamentarischen Mehrheit hervor und war dem Parlament verantwortlich. Für den erstgenannten Mechanismus betonte die Kommission 1968 in ihrem Bericht, dass die Mehrheit der Stellungnahmen ein zeremonielles Staatsoberhaupt bevorzugte. Eine vollständige Trennung von exekutiven Befugnissen und Repräsentationsaufgaben fand jedoch nicht statt. So blieben dem Präsidenten eine Reihe von Ernennungskompetenzen für staatliche und unabhängige Institutionen, die er teilweise nach Beratung mit dem Premierminister und teilweise mit dem Council of State ausüben sollte;

---

Council“ (NLC) eine politische Kommission ein, der Kofi Busia vorstand, Mitglied der verfassungsgebenden Versammlung und erster Premierminister der 2. Republik. Der Prozess der Verfassungsgebung war in zwei Teile untergliedert. Zum einen wurde bereits unmittelbar nach dem Putsch eine Verfassungskommission per Verordnung eingerichtet, die eine Kommission mit achtzehn Mitgliedern umfasste. Vgl. Constitutional Commission (1968: 416). Unter diesen waren sowohl der spätere Präsident der 2. Republik, Akufo-Addo, als auch der Präsident der 3. Republik, Dr. Hilla Limann. Einzig eine Frau war in der Kommission vertreten. Vier Mitglieder der Kommission saßen zudem bereits im Coussey-Komitee, das die Verfassung von 1951 vorbereitete: Zwei der Mitglieder waren traditionelle Autoritäten, ein weiteres der Mitglieder Sohn des Ashantahene. Genaue Bildungsbiographien und politische Werdegänge der einzelnen Kommissionsmitglieder finden sich bei Luckham (1975). Das Memorandum wurde einer verfassungsgebenden Versammlung übergeben, die am 6. Januar 1969 eröffnet wurde. Wider den Empfehlungen der Verfassungskommission wurden die 150 Repräsentanten und Repräsentantinnen nicht direkt gewählt. Vielmehr wurden fünfundfünfzig Vertreter von Wahlkollegs ernannt, die sich aus Vertretern der Local Councils oder Stadtkomitees zusammensetzten, achtzehn Vertreter wurden von Landwirten und Marktfrauen über Wahlkollegs in neun Regionen ernannt. Auch hier wurden prominente Notabeln gewählt, u. a. auch Anwälte. Chiefs waren mit neun Repräsentanten aus den Regional Houses of Chiefs vertreten. Schließlich wurden fünfundfünfzig Vertreter aus anerkannten Interessen- und Berufsgruppen in die Versammlung berufen (Luckham/Nkrumah 1975: 89-125). Die verfassungsgebende Versammlung tagte von Januar bis August 1969.

auch blieb er Oberkommandierender der ghanaischen Streitkräfte und unterzeichnete die internationalen Verträge (ebd.: 90-91). Während die Kommissionsmitglieder vor allem auf eine Einhegung des Parlaments und der Exekutive abzielten, wurde in der Constituent Assembly der zukünftige Handlungsspielraum der Regierung so weit wie möglich offengehalten, motiviert durch den möglichen Wahlerfolg ihrer Vertreter (ebd.: 97).

Der zweite Trennungsmechanismus exekutiver Gewalt umfasste ein modifiziertes Kabinettsprinzip. Laut diesem Prinzip stand dem Kabinett die gesamte Regierungsgewalt zu, allerdings haftete auch das gesamte Kabinett im Falle eines Misstrauensvotums. Alle Minister wurden ihres Amtes enthoben, sobald dem Premierminister im Parlament das Misstrauen ausgesprochen wurde, frühestens jedoch 24 Monaten nach Amtsantritt (Art. 64-66). Auch konnte keine Regierung zum Rücktritt aufgefordert werden, die im Parlament in einer zentralen Angelegenheit keine Mehrheit gefunden hat (Constitutional Commission 1968: 103). Die Rückkehr zum britischen Modell wurde in der Constituent Assembly verstärkt, indem sie das Kabinettsprinzip vollständig einsetzte und auch die Möglichkeit verbot, Nicht-Parlamentarier ins Kabinett zu berufen, wie es der Akuffo-Addo-Verfassungskommission noch ratsam schien (Luckham/Nkrumah 1975: 108-111).

Vor dem Hintergrund der Kritik an kompetitiven Mehrparteiensystemen und dessen des-integrativen Tendenzen in multinationalen Staaten sind für die Repräsentation und Partizipation drei weitere konzeptionelle Entwicklungen der 2. Republik wichtig: Erstens behielten die Autoren das einfache Mehrheitsrecht für die Wahl der Parlamentsrepräsentanten bei. Zweitens wurde auch der Oppositionsführer zu einem staatlich anerkannten Amt, der sowohl ähnlich dem Premierminister vergütet wurde als auch Mitglied des Council of State war (ebd.: 123). Diese Anerkennung folgte internationalen Vorbildern und wurde von der Kommission als Symbolisierung von Demokratie aufgegriffen: "In all democracies a recognition of the official position of the Minority Leader has now come to be accepted as symbolising democracy." (ebd.). Drittens wurde für die Wahl des Präsidenten eine Wahlversammlung vorgeschlagen, in der weite Teile der Gesellschaft, darunter auch traditionelle Autoritäten, vertreten sein sollten. Darüber hinaus wurde die Repräsentation verschiedener Teile der Gesellschaft in den Council of State aufgenommen, der als Ratgeber für den Präsidenten fungierte und damit Zugang zu den politischen Foren auf nationaler Ebene versprach. Als genuine Innovation war der Council of State beteiligt an Beratungen für Nominierungen und Gesetzesvorschläge und gleichzeitig vermittelndes Organ zwischen Exekutive und Legislative.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Der Council of State, dessen Begründung in dieser Form 1991 im Entwurf der Expertenkommission erneut angeführt wurde, wurde besonders als neutrales Forum entworfen: "Democracy thrives on the basis not of conflict alone but on the basis of both conflict and consensus. It is therefore necessary that bridges should be built between these two pillars of parliamentary democracy. We regard their membership of the Council of State as one such bridge, and an important one at that. It is hoped that, closeted with mature, independent and non-partisan political minds, the Prime Minister and the Minority Leader will be helped by the Council of State to continuously fertilize the areas of consensus." (Constitutional Commission 1968: 100).

Die parlamentarische Staatsordnung Ghanas wurde 1972 nach zwei Jahren erfolgloser Wirtschaftsstabilisierung und zunehmender gravierender Verschuldung durch einen erneuten Militärputsch aufgehoben und die politische Öffentlichkeit und Repräsentation erneut geschlossen.<sup>29</sup> Anders als 1966 leitete der Militärrat nach seinem Putsch aber keine unmittelbaren Vorbereitungen für die Rückkehr zu einer zivilen Regierung ein, sondern unternahm erst 1976, nach anhaltenden Protesten und einer immer offensichtlicher werdenden ökonomischen und politischen Legitimitätskrise, eine Kampagne zur Einführung einer von Zivilisten und Militärs geführten Regierung unter Ausschluss politischer Parteien.<sup>30</sup> Diese Kampagne, die unter dem Namen UNIGOV lief, wurde von einem Großteil der Bevölkerung und besonders dem im Januar 1978 gegründeten „Peoples Movement for Freedom and Justice“ abgelehnt, von einem Teil der Nkrumah-nahen Zivilgesellschaft und Teilen des Militärs jedoch mitgetragen.<sup>31</sup> Die Regierung und ihre Anhänger bauten in ihrer Rhetorik besonders auf die Erfahrungen von 1954 und unter der Busia-Regierung, um politische Parteien mit Tribalismus und anderen einheitsgefährdenden Differenzen zu identifizieren. Das Referendum, das aufgrund gefälschter Zahlen zwar positiv ausfiel, vertiefte die Legitimationskrise jedoch und führte nach einem Palastcoup (SMCII) zu einer neuen Verfassungsgebung.

Die zentrale Innovation bestand 1978-9 in der Konzeption einer Präsidialexekutive nach dem amerikanischen Vorbild, das auf einer strikten Trennung von Exekutive und Legislative aufbaute. In deutlicher Abgrenzung zu der Kombination von Kabinett und Parlament der zweiten Republik wurde mit Verweis auf das US-amerikanische Beispiel auf die Trennung von Präsident und Parlament beharrt (Constitutional Commission 1978: 17-22). Das bedeutete vor allem, dass die Minister dem Parlament nicht mehr angehörten und ihm gegenüber nicht

---

<sup>29</sup> Als Gründe für den Putsch werden von Bennett (1975: 300-312) ökonomischer Druck auf die Armee und damit die Gehälter und Vergütungen der Offiziere, persönliche Animositäten gegenüber der Busia-Regierung als auch ein Anti-Ewe-Bias in militärischen Beförderungen unmittelbar vor dem Putsch im Januar 1971 angeführt. Ironischer Weise stützte sich das Acheampong-Regime in seiner gefeierten 'Operation Feed-Yourself' auf Entwicklungspläne der Busia-Regierung. Der (unter Acheampong verhaftete) Historiker Adu Boahen (1989: 76) sah in der mangelnden politischen Kreativität des Regimes nach der Rückkehr zur agrarwirtschaftlichen Initiative auch den Grund für dessen politischen Abstieg.

<sup>30</sup> Die konzeptionelle Ausgestaltung dieses 'no-party-Government' findet sich im Bericht des 'Ad hoc committee on Union Government'. Zwei Probleme waren für die öffentliche Debatte zentral: Die zukünftige Rolle des Militärs sowie der Ausschluss politischer Parteien. Die Constitutional Commission (1978: viii, 155, 172) schloss an den Bericht an und diskutierte die Repräsentation einer Übergangsregierung zunächst ebenfalls unter Ausschluss politischer Parteien (ebd.: 2, 39-43). Interessanterweise argumentiert die Kommission in ihrem Memorandum nicht auf der Basis traditioneller Praktiken, sondern verweigerte sich einer Festlegung, indem sie auf ihr Mandat durch das Regime verwies. Politische Parteien sollten lediglich für den Zeitpunkt der Übergangsregierung ausgeschlossen werden.

<sup>31</sup> Chazan/Le Vine (1979: 177-207) analysieren das Referendum sowohl als Wahl über die institutionellen Optionen als auch eine Abstimmung über die Leistungen des SMC-Regimes. Umstritten ist die Frage, wie sich traditionelle Autoritäten zum UNIGOV-Vorschlag verhalten haben. Während das Regime Teile der nördlichen traditionellen Elite kooptierte und ein kleiner Teil an niedrigen Chiefs die Vorschläge des Regimes unterstützten, schwiegen zentrale Akteure wie der Ashantahene und andere einflussreiche Paramount Chiefs zu den Reformvorschlägen (ebd.: 189). Owusu (1979: 89-108) verweist darauf, dass vor allem Chiefs ein Interesse an einer Umgehung von politischen Parteien hatten.

mehr verantwortlich waren. Dem Präsidenten kamen dabei alle exekutiven Ernennungsrechte zu und es wurden neue Veto-Möglichkeiten gegen Beschlüsse des Parlaments eingeführt.

### *Grundrechtsschutz*

Im Gegensatz zu anderen Unabhängigkeitsverfassungen des zerfallenden britischen Imperiums (Indien 1949, Sudan 1953, Malaysia 1957 oder Nigeria 1959) hatte die erste republikanische Verfassung keine eigenständige Grundrechtscharta. Allerdings waren im Artikel 13, dem Eid des Präsidenten, zentrale zivile Rechte aufgeführt: Der Präsident verpflichtete sich darauf, dass keine Diskriminierung aufgrund von „Geschlecht, Rasse, Abstammung, Religion oder politischen Glauben“ stattfinden dürfe; dass bis auf Einschränkungen zugunsten öffentlicher Sicherheit, Moral oder Gesundheit Religions- und Meinungs-, Bewegungs- und Versammlungsfreiheit vorherrschen müsse und dass alle Zugang zu Gerichten haben müssen. Zudem gelte das Eigentum bis auf Einschränkungen durch Gesetze im Namen des öffentlichen Interesses als gesichert. Neben diesen Rechten schwor der Präsident auf die Achtung der Souveränität, die von der Bevölkerung ausginge, auf die Umsetzung der panafrikanischen Ziele einer Afrikanischen Union, den Erhalt der Chieftaincy-Institutionen sowie die Teilhabe aller Bürger an den Produkten der Entwicklungspolitik; der einzige Hinweis auf eine sozial-ökonomische Rechtsformulierung.<sup>32</sup>

Zum ersten Mal erhielt die Verfassung in der 2. Republik 1969 einen umfassenden Grundrechtsschutz. Damit holte die Kommission mit Verweis auf die Freiheiten des Individuums nach, was seit der Unabhängigkeit von Nigeria (1960) in vielen anglophonen ehemaligen Kolonien innerhalb des Commonwealth eingeführt worden war. In deutlicher Referenz auf den Machtmissbrauch der Regierung – etwa durch den *Preventive Detention Act* von 1958 und das *Re Akoto* Urteil des Supreme Court von 1961 – standen in liberaler Tradition die negativen individuellen Freiheitsrechte im Vordergrund. Dazu gehörten unter Verweis auf die erfahrenen Misshandlungen unter dem *Preventive Detention Act* das Recht auf Leben<sup>33</sup> und das Recht auf einen fairen Prozess bzw. die Freiheit des Individuums. Vor diesem Hintergrund setzten die Autorinnen und Autoren des Verfassungsentwurfs besonders auf den gerichtlichen Grundrechtsschutz. Hier diente erneut das Urteil von *Re Akoto* als Kontrastfolie: Der mangelhafte Grundrechtsschutz der 1. Republik sollte nicht wiederholt und

---

<sup>32</sup> Bennion (1962) argumentiert, dass wie im britischen Vorbild keine gesonderten Schutzrechte ausgeführt werden mussten. 1961 wurde im Parlament der 'Emergency Act' sowie der 'Public Order Act' verabschiedet. Beide Gesetze gaben dem Präsidenten weitreichende Befugnisse, nach eigener Entscheidung Einschränkungen der Grundrechte zu veranlassen. Zudem wurde im selben Jahr ein besonderes Gericht zur Verurteilung von Staatsgegnern bis zur Todesstrafe und ohne Berufungsmöglichkeiten eingerichtet; begründet damit, dass „eternal vigilance (...) the price of liberty“ sei, so Austin (1962: 20-29). Eine der ersten Problematisierungen erfuhr dieser Amtseid im Kommentar von Rubin/Murray (1961: 310): "Article 13 bears evidence of hasty draftsmanship and contains language so general as to create problems of judicial interpretation.". Diese Einschätzung wird von den Verfassungsgebern 1968 als Argument für die Einführung einer starken Judikative verwendet.

<sup>33</sup> Der konservative Oppositionsführer, J. B. Danquah wurde 1964 unter dem *Preventive Detention Act* verhaftet und ist 1965 im Gefängnis verstorben. Ähnliche Erfahrungen machten Mitglieder der Verfassungsversammlung, etwa Victor Owusu und Joe Appiah.

die Überhandnahme exekutiver Freiheiten als Lizenz für Eingriffe in die Privatsphäre durch ein starkes Gerichtswesen und Prozessrecht verhindert werden.<sup>34</sup>

Ohne die gerichtliche Entscheidungsfreiheit einschränken zu wollen und um den Zugang zu und die Kontrolle von politischen Ämtern zu erhöhen, führte die Kommission 1968 das Ombudsmann-Amt ein, dessen Inhaber als parlamentarischer Sekretär die Aufgabe übernehmen sollte, Beschwerden aus der Bevölkerung aufzunehmen, zu prüfen und gegebenenfalls auf die Gesetzgebung einzuwirken. Dabei bezogen sich die Autoren der Verfassung auf das dänische und britische Modell, aber auch auf französische und schwedische Expertisen, die sie ausführlich im Memorandum anführten.<sup>35</sup> Zugleich wurde der Ombudsmann nicht als Gegenpart zur Judikative konzipiert, sondern der Rechtsweg offen gehalten, wo High Courts mit Klagen gegen administrative Entscheidungen verantwortlich waren. Damit verbanden die Autorinnen gleichsam die Hoffnung, dass sich mit zunehmender Rechtsprechung auch ein Verwaltungsrecht herauskristalisieren würde (Constitutional Commission 1968: 125-136).

Auffallend an den Argumenten der Kommission von 1968 ist ihre Ablehnung von positiven (sozialen, ökonomischen und kulturellen) Freiheitsrechten, die etwa in Indien bereits 1947 nach dem Modell Irlands mit Verfassungsstatus in 'Directive Principles' niedergelegt wurden.<sup>36</sup> Die Autoren führen entgegen den Forderungen oder der Möglichkeit einer Aufnahme in die Verfassung drei Argumente an: Erstens seien soziale und politische Prinzipien dynamisch und ihre Festlegung in der Verfassung würde eventuell zu einem Putsch führen, wenn eine zu große Diskrepanz zwischen artikulierten Prinzipien und alltäglicher Politik bestehe. Gleichzeitig käme eine Festschreibung von sozialen Zielen einer Bevormundung zukünftiger Generationen gleich, die eher als Diktat denn als hilfreich empfunden werden würde. Zweitens würde auch der Verweis auf die Notwendigkeit niedergeschriebener Prinzipien als Wegweiser für die Bevölkerung in die Irre führen, denn diese wären eher Auftrag politischer Bildungsarbeit und würden ebenfalls bei Diskrepanzen keinen Schutz vor einem Putsch bieten. Das dritte Argument gegen die Fixierung von Staatszielen nahm die Judikative vor zu umfassender Politisierung in Schutz. Im Falle einer Interpretation derartiger Prinzipien wäre die Judikative gezwungen, in den politischen Alltag zu intervenieren und damit ihre Unabhängigkeit zu riskieren (Constitutional Commission 1968: 14-19). Die Verfassung wurde deshalb lediglich als legales Instrument der Machtteilung und des Grundrechtsschutzes konzipiert. Damit grenzte sich die Kommission wiederholt von

---

<sup>34</sup> Für derartige Rechte wurden nicht nur die UNDHR, sondern auch aus Verfassungen der Republik von Korea sowie der Verfassung von Argentinien zitiert. Luckham/Nkrumah (1975: 89-125) argumentieren, dass die Constituent Assembly zwar den Grad an Details innerhalb der Grundrechte beklagte, den Umfang aber unangetastet ließ. Diese Passivität lässt sich auf den Konsens zwischen Kommission und Verfassungsverammlung zurückführen.

<sup>35</sup> In ihrem Versuch, für das Amt ein funktionales Äquivalent in den traditionellen Herrschaftsstrukturen zu finden, bezogen sie sich auf drei Ämter, die bei den Asante existier(t)en und ebenfalls als Sprachrohr der Bevölkerung in den Entscheidungsgremien Einfluss nahmen.

<sup>36</sup> Luckham/Nkrumah (1975: 89-125) geben an, dass der Vorschlag für Staatszielbestimmungen in der verfassungsgebenden Versammlung zwar bereits aufkam, jedoch keine Mehrheit fand.



den ideologischen Vorgaben des Vorgängerregimes ab, dessen sozial-philosophische (sozialistische) Ausrichtung eine Basis für Grundrechtsveränderungen beinhaltete. Erst die Verfassungskommission von 1978 nahm sozialpolitische und ökonomische Direktiven als Leitlinien der nationalen Politik in den Verfassungstext auf und bereitete den Weg zu der Diskussion, die bis heute über die Justiziabilität solcher Rechte in Ghana geführt wird.

Die individuellen Grundrechte von 1969 übernahm die Verfassungskommission von 1978 ohne größere Ergänzungen. "In recognition of the rapid and world-wide change in attitude in these matters and in response to what we regard as the legitimate demands of women's organisations" (Constitutional Commission 1978: 34) wurden lediglich Frauen- und Kinderrechte getrennt voneinander aufgeführt und spezifiziert.<sup>37</sup> Hinzugefügt wurde jedoch auch ein Kapitel mit Staatszielbestimmungen (Directive Principles of State Policy). Neben der Bestätigung der bürgerlichen und politischen Rechte wurden auch soziale und ökonomische Rechte aufgenommen und dadurch die Verpflichtung einer jeden Regierung als „ultimate target“ vertieft (ebd.: 11). Mit der knappen Skizzierung von ökonomischen und sozialen Zielen distanzierte sich die Kommission von dem legalistischen Verfassungsverständnis der Kommission von 1968, ohne sie allerdings für justiziabel zu halten (ebd.: 13). Gemeinsam mit der Betonung, dass die Verfassung von den Gerichten verteidigt werden sollte, wurde das 1969 eingeführte Ombudsmann-Amt auf Verfassungsebene gehoben und damit in seiner Funktion als „veritable guardian of the Constitution and watch-dog over constitutionality and legality“ (ebd.: 67) bestärkt. Parallel dazu wurde eine Medienkommission als unabhängiges Gremium für die Kontrolle und Zulassung der Medien (ebd.: 110-114) sowie mit dem Verweis auf die ungezügelter Korruption unter dem Militärregime ein Verhaltenskodex für Angestellte des öffentlichen Amtes eingeführt (ebd.: 117-121).

#### *Exkurs: Re Akoto and others v Republic (1961)*

Ein zentrales Gerichtsurteil in der Verfassungsgeschichte Ghanas ist der Fall *Re Akoto and others vs. Attorney General* (1961).<sup>38</sup> Den Fall im Folgenden näher zu analysieren ist für die Analyse des Verfassungsverständnisses aus zwei Gründen wichtig. Zum einen beleuchtet er den Umgang der Richter mit der neuen Verfassung von 1960, die ihnen gegenüber dem Common Law mehr Raum für eigenständige Rechtsprechung und Reform kolonialer Gesetzgebung einräumte (Art. 42(2)) als noch unter der Unabhängigkeitsverfassung von 1957. Tatsächlich war es der erste Fall, in dem das Oberste Gericht die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes aus dem Parlament überprüfen sollte (Gyandoh 1966: 54). In dem Urteil wurde außerdem entschieden, ob die Prinzipien und Artikel der neuen republikanischen Verfassung wortgetreu oder sinngemäß ausgelegt werden sollten. Zum anderen kommt dem Verfahren bis in die Gegenwart ein hoher Stellenwert in der ghanaischen Rechts- und Verfassungsgeschichte

---

<sup>37</sup> Das bedeutendste internationale Ereignis in dieser Hinsicht war die Frauenrechtskonferenz von 1975. Mit ihr ging die Gründung des 'National Council of Women in Development' in Ghana einher.

<sup>38</sup> *Re Akoto and 7 others* (1961) 2. G. & G. 183.

zu; es wurde zum Lackmустest für das Konstitutionalismusverständnis der 4. Republik: „Akoto never dies“ (Asare 2007) oder ein Fall wird „re akotoed“, das heißt, er lässt ebenso Möglichkeiten des Freiheitsschutzes der ghanaischen Gesellschaft aus, wie das Original 1961 (Bamba 2008).<sup>39</sup>

Mit *Re Akoto* stand u. a. ein zentrales Verfassungsprinzip auf dem Prüfstand: Es sollte die Frage geklärt werden, ob die nicht näher ausformulierten Menschenrechte der Verfassung unter Art. 13(1) justiziabel waren, was den Präsidenten und das Parlament zum Schutz auch der Verhafteten unter Verweis auf „Freedom from discrimination“ (13(1)) verpflichtet hätte. Das Gericht war in diesem Fall mit der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Preventive Detention Act von 1958 beauftragt. Neun Angeklagte, darunter Akoto, Linguist des Asantehene, waren 1959 ohne Prozess unter Verweis auf die öffentliche Sicherheit festgenommen und inhaftiert worden, was laut dem Act von 1958 bis zu fünf Jahren andauern konnte. Die Verteidigung, die vom konservativen Anwalt, Intellektuellen und politischen Gegner des Präsidenten, J. B. Danquah, übernommen wurde, focht die Verhaftung vor dem Supreme Court an und forderte eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des zugrundeliegenden Preventive Detention Act (PDA).<sup>40</sup>

*Re Akoto* wird in der ghanaischen Rechtsgeschichte und an der juristischen Fakultät der Universität Ghana immer wieder als Beispiel für den Missbrauch der Judikative herangezogen, denn die Richter haben in ihrem Urteil zum einen die Hoheit des Parlaments bestätigt und den Preventive Detention Act einstimmig als verfassungskonform erklärt.<sup>41</sup> Bezeichnenderweise argumentierten die Richter zugunsten des PDA von 1958, indem sie sich auf vergleichbare britische gerichtliche Urteile aus der Kriegszeit bezogen. Zum anderen haben sie die schwach ausgeprägten Menschenrechte der Verfassung (Art. 13) interpretativ in ihrem Wert noch weiter reduziert, indem sie den Artikel 13(1) als nicht einklagbar einstufte und ihm damit jeglichen justiziablen Gehalt entzogen (Quashigah 2007: 121-123). Die

---

<sup>39</sup> Das Urteil kann auch als Testfall für ein enges Verständnis von Verfassungsinterpretationen herangezogen werden. In diesem Fall wurden die betroffenen Prinzipien der Verfassung von 1960 besonders eng – mechanistisch – ausgelegt und genau dem Wortlaut gefolgt (vgl. Rubin/Murray 1962, Asare 2007). Dem gegenüber steht die Auslegungspraxis nach dem ‚Geist‘ der Verfassung, die vor allem nach 1993 zum Tragen kam (vgl. u. a. Asante 2002, Asare 2007). Bamba (2008) verweist in seinem Kommentar auf einen weiteren Fall des „re akotoed“: *Republic v. Fast Track High Court, Accra, Ex parte Commission of Human Rights and Administrative Justice (Anane Case)* (2007). In dem Urteil wurde der 'Commission for Human and Administrative Rights' die Kompetenz abgesprochen, eigenständig investigative Ermittlungen, etwa in Fällen schwerer Korruption in öffentlichen Ämtern einzuleiten. Sie bleibt weiterhin auf Betroffene angewiesen, die vor der Kommission Klagen einreichen.

<sup>40</sup> Die sieben anderen Kläger waren Kwaku Danso (Lorry Driver), Osei A. Mensah (Storekeeper), Nana Antwi Busiako/John Mensah ('Nkofohene'), Anana A. Owusus, Benjamin K. Owusu (Produce Manager), Andrew K. Edusei (Auctioneer und Letter Writer) und Halidu Kramo (Transport Owner). Alle Angeklagten kamen aus Kumasi, das größte Zentrum der Opposition und Sitz des Ashantahene (Gyandoh/Griffiths 1972: 258).

<sup>41</sup> Allerdings haben Gerichte vor 1961 auch Entscheidungen gegen willkürliche Verhaftungen und Abschiebungen gefällt, die jedoch vom Parlament kurzfristig durch personenbezogene Gesetze kassiert wurden. Edward Quashigah (2007: 121) verweist auf u. a. *Balogun v Edusei* (1958). Exekutiv-affirmative Urteile waren keine Besonderheit Ghanas, sondern Phänomen in vielen postkolonialen Staaten, in denen nach dem Vorbild kolonialer Beziehungen zwischen Exekutive und Judikative von den Gerichten konventionell kein Widerspruch erwartet wurde (Premph 2012).

Richter verglichen Artikel 13(1), den Eid des Präsidenten, vielmehr mit dem Krönungseid der Monarchie in England, der ebenfalls keine eigenständige Grundrechtscharta konstituiert, sondern allenfalls ein moralisches Gebot formulierte (Prempeh 2012: 161).

Ähnlich wie in den vom Gericht zitierten britischen Kriegszeit-Urteilen folgte *Re Akoto* heftige Kritik und Erklärungsversuche für die Passivität der Richter (Gyandoh 1966). Gleichzeitig wurde ersichtlich, wie schwer die einer britischen Tradition verpflichteten Richter eine eigene Rechtsprechung entwickeln konnten, die der neuen Verfassung und ihrer implizierten Gewaltenteilung angemessen war. S.K.B. Asante gesteht den Richtern in seiner Rückschau zu, dass sie ebenso wie die britischen Richter zur selben Zeit nur äußerst zögerlich das Primat des Parlaments antasteten: "The answer may well be that the Akoto Bench was handicapped not only by the illiberal political environment in which it operated, but also by a less activist judicial tradition" (2002: 28).<sup>42</sup> Eine weitere Erklärung bietet Quashigah, der die richterliche pro-exekutive Entscheidung auf die Befürchtungen der Sicherheit des Landes und des Präsidenten zurückführt. Tatsächlich wurde im Urteil auf die politischen Attentate in Burma, Pakistan und Cylon (heute Sri Lanka) verwiesen und damit für die Angemessenheit des Preventive Detention Act (PDA) und die Nicht-Justiziabilität der in Artikel 13(1) aufgeführten Menschenrechte plädiert (Quashigah 2007: 122). Neben Argumenten für mangelnden persönlichen Mut (*inertia*) gegenüber einem charismatischen Präsidenten standen aber auch verfassungsarchitektonische Gründe: Die Verfassung von 1960 beinhaltete wie bereits gezeigt weder einen Menschenrechtsschutz durch die Gerichte noch erlaubte sie genuin die substanzielle Prüfung parlamentarischer Gesetzgebung.

Beide Faktoren, der präsidentielle Machtmissbrauch sowie die selbstbeschränkte gerichtliche Interpretation, haben die Verfassungen von 1969, 1979 und 1993 und ihre Auslegung geprägt (Bimpong-Buta 2005: 364). Das Konzept der Normenkontrolle wurde sowohl im Hinblick auf den Schutz von Menschenrechten als auch mit den Befugnissen der ab 1969 folgenden Supreme Courts umgesetzt, Gesetze auf ihre substanzielle Konformität mit der Verfassung hin zu beurteilen. Damit wurde die in der Verfassung von 1960 zunächst formell anerkannte alleinige Rechtsprechung der Gerichte institutionell ausgestaltet und eine weitere Entwicklung von der britischen hin zur amerikanischen Praxis der Normenkontrolle (judicial review) vollzogen.

Die formale institutionelle Ablösung von überlieferten britischen Konzepten der

---

<sup>42</sup> Die britische Judikative unterstand bis zur Mitte des 20. Jh. dem Primat des Parlaments, welches die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze unterband. Zudem beschränkte sich das Konzept der Normenkontrolle in GB vor allem auf das Verwaltungsrecht, weniger das Verfassungsrecht. Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jh. nahm die Aktivität der englischen Gerichte auf diesem Feld zu, unterstützt auch von der britischen Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtscharta 1953 (Asante 2002: 92). Ein neues Verhältnis zwischen Parlament und Gerichtsbarkeit wurde laut Fröhlich (2009: 358) mit dem britischen Human Rights Act 1998 begründet, nach dem Handlungen aller öffentlichen Institutionen – mit Ausnahme der Legislative – in Zukunft an die Menschenrechte gebunden und damit vor Gericht anfechtbar sind. Das stellt im britischen Verfassungsrecht insofern eine Zäsur dar, als dass eine neue Balance zwischen der Parlamentsouveränität als Ausdruck einer von zukünftigen Generationen ungebundenen Mehrheit (50+1) nun von einer gestärkten Judikative begleitet wird.

Rechtsauslegung geschah erst einige Jahre nach der formalen Unabhängigkeit, allerdings weiterhin begleitet von der Referenz auf amerikanisches und britisches Common Law und der anhaltenden Gültigkeit kolonialer Gesetze und Verordnungen unterhalb der jeweiligen Verfassungen. Diese Referenzen auf das Common Law und übernommene Gesetze wurden im *Interpretation Act* von 1960 noch einmal festgehalten, auch wenn die Judikative gleichzeitig aufgefordert war, die Gesetze in ihrer Auslegung an die lokalen Bedingungen anzupassen. Keine der republikanischen Verfassungen besaß jedoch bis 1992 lange genug Gültigkeit, um eine nachhaltige Verfassungsrechtsprechung zu entwickeln.

### *Das postkoloniale Verhältnis von staatlichen Eliten und Chieftaincy*

Eines der zentralen Konfliktfelder der unmittelbaren Unabhängigkeit war der Umgang mit der Opposition, die zu großen Teilen auch von traditionellen Autoritäten ausging. Das spiegelte sich zwischen 1952 und 1956 anhand der Frage nach einer föderalen Ordnung wider (Ninsin 1991). 1958 hatte Kwame Nkrumah die Joint Provincial Councils per Parlamentsbeschluss abgeschafft und bereits ein Jahr früher mit dem *Avoidance of Discrimination Act* die Gründung von politischen Parteien auf der Basis von tribalen Zugehörigkeiten verboten. Per Ministerdekret konnte eine Partei sowohl aufgrund ihrer Beschränkung auf einen Bevölkerungsteil als auch auf die politische Verwendung tribaler Symbole verboten werden. Drei Garantien finden sich dennoch in der Verfassung von 1960 für die Gestaltung der Chieftaincy-Staat-Beziehungen: Zum einen wurden sie im Präsidenteneid zu schützenswerten Institutionen erklärt und ihr Fortbestand zugesichert. Art. 49 garantierte zudem den Fortbestand der 1956 eingeführten Regional Houses of Chiefs, deren Funktionen und Aufgaben zum einen von Gewohnheitsrecht und zum anderen vom Parlament zu bestimmen seien (Art. 50).

Die Zusammensetzung der Verfassungskommission von 1966 ist exemplarisch für intra-elitäre Spannungen zwischen Teilen der (urbanen) Intellektuellen, Handelseliten und traditionellen Autoritäten, die im Sinne der "indirect rule" von den Kolonialmächten bis in die 1940er unterstützt worden (vgl. Kap. 2.3.). Mit einem neuen Entwicklungsdiskurs seit dem 2. Weltkrieg und mehr afrikanischen Angestellten im Rücken fand die städtische, modernisierungswillige Elite zunehmend Gehör bei der Kolonialregierung. Bereits in ihrem historischen Abriss der Verfassungsgeschichte kritisieren die Autoren in der Kommission, dass die Guggisberg-Verfassung von 1925 den Chiefs zu viel Macht im Vergleich zu den gebildeten Klassen in den Städten einräumte (Constitutional Commission 1968: 9). Während die Autoren der Verfassung anerkannten, dass Chieftaincy-Institutionen nicht ohne einen hohen sozialen Preis, vor allem für die ländlichen Regionen, abzuschaffen wären, so unterstrichen sie doch einen erheblichen Modernisierungsbedarf. Die Inhaber von „Stools“ und „Skins“ wurden angehalten, sich und die Institutionen an den „modernen demokratischen Prozess“ anzupassen und durch Bildung eine effektive und nützliche Rolle in der Verwaltung des Landes einzunehmen (ebd.: 176). Eine weitere Aufgabe war für die

Autoren von Bedeutung: die Entpolitisierung von Chieftaincy-Konflikten und der Ausschluss des Missbrauchs durch den Staat oder die regierende Partei. Mit deutlicher Abgrenzung von der Praxis unter Kwame Nkrumah beschränkten sich die Kompetenzen des Präsidenten in der Ernennung und Entlassung von Chiefs nur noch auf die prozedurale Kontrolle, ob das Verfahren nach Gewohnheitsrecht durchgeführt wurde. Eine Notifikation in der Gazette galt als Zertifikat und zugleich Entpolitisierung potentieller Konflikte. Zugleich war der Supreme Court Berufungsgericht für konstitutionelle Konflikte in der Ernennung von Paramount Chiefs und Konflikten zwischen traditionellen Autoritäten.

Während die Verfassungsversammlung unter Akuffo-Addo den Chiefs gegenüber Distanz wahrte und ihnen trotz semantischer Anerkennung keine weiteren Kompetenzen zusprach, hat sie die Rolle traditioneller Autoritäten in zweierlei Hinsicht gestärkt. Zum einen wurden die Regional Houses of Chiefs in der Verfassung verankert und als Körperschaften mit eigener Konfliktbeilegungskompetenz anerkannt. Darüber hinaus wurde ein National House of Chiefs gegründet, das 1971 eröffnet wurde. Dafür mussten die Chiefs Kompetenzen auf der Ebene der Gemeinderäte (local councils) abgeben und besetzen nach der endgültigen Verfassung nur noch fünfzig Prozent der dortigen Sitze. Zum anderen gelang es Vertretern und Befürwortern der Chieftaincy-Institutionen, lokale Autoritäten als Referenzen in die symbolisch-integrativ bedeutsame Präambel der Verfassung als „We the Chiefs and People of Ghana“ aufnehmen zu lassen (Luckham/Nkrumah 1975: 113f). Die in der Verfassungsversammlung vertretenen traditionellen Autoritäten stimmten aber zugleich den Einschränkungen in der aktiven Politik zu:

(...) for many saw themselves as constitutional monarchs exercising their authority through informal channels and they were not particularly enthusiastic about involving themselves in the formal machinery of local government, with its attendant political dangers. (Luckham/Nkrumah 1975: 114)

Die 1978er Verfassungskommission führte in diesem Bereich ebenfalls keine grundlegenden Innovationen ein. Der innovativste Moment bestand darin, Queenmothers aufgrund ihrer Bedeutung in einigen Regionen Ghanas in die Definition von Chiefs mit aufzunehmen (Constitutional Commission 1978: 97). Daneben bestätigten die Verfassungsarchitekten das mit dem Chieftaincy-Act 1971 eingeführte 'National House of Chiefs' (NHC). Die Kommission von 1978 hielt allerdings fest, dass politische Einmischungen in die Besetzungen von Chieftaincy-Positionen wiederholt zu Verwerfungen geführt haben. Deshalb wurde sowohl das Parlament als auch die Exekutive von Intervention in die Wahlen von Chiefs und Queenmothers ausgeschlossen und das NHC beauftragt, für alle 'Skins' und 'Stools' die Genealogien der berechtigten Personen aufzuführen. Das NHC sollte zudem wie bereits im Act von 1971 festgelegt als Appellationsgericht in Chieftaincy-Konflikten gelten, die von den Regional Houses of Chiefs an sie herangetragen werden. Als letzte Instanz fungierte jedoch weiterhin der Supreme Court. Allerdings setzte auch die Verfassung die Politik des „Judicial

Advisors“ fort, der auf Empfehlung des Generalanwalts (Attorney-General) sowohl für die Komitees des NHC als auch der RHC ernannt werden sollte. Diese bereits im 19. Jahrhundert eingeführte Praxis verdeutlicht, dass der Staat neben seiner Garantie der Institutionen, Chieftaincy-Konflikte als auch die Rezeption und Entwicklung von Customary Law weiterhin beeinflusste.

### **Zweites Zwischenfazit**

In dieser kurzen Zusammenfassung habe ich zwei Aspekte herausgearbeitet, die für das Repräsentationsdilemma in post-kolonialen Staaten und die damit verbundene Aneignung in der Verfassungsdebatte von 1991-2 von Relevanz sind: Erstens zeigt die Übersicht die fast nahtlose Kontinuität kolonialstaatlicher Strukturen, die relativ langsam um Repräsentanten der lokalen Bevölkerung erweitert wurden, zunächst im Legislativrat ab 1888, später auch im Exekutivrat. Die frühen Erweiterungen um afrikanische Vertreter folgten meistens großen Protestbewegungen, etwa gegen Landrechtsreformen in den 1880ern und aufgrund nationalistischer Bewegungen seit den 1930ern. Demokratisierungsbewegungen folgten auch in der postkolonialen Periode immer ökonomischen und politischen Protesten, auf die hin die kolonial- bzw. nationalstaatliche Repräsentationsplattform erweitert wurde und mehr Personen Zugang zu Ressourcen erhielten. Diese instrumentelle aber auch handlungsraumerweiternde Aneignung staatlicher Strukturen fand ihren Höhepunkt 1957, wo Ghana als erstes subsaharisches Land unabhängig wurde. Die Putsch gegen Nkrumah 1966 sowie gegen die Busia-Regierung von 1972 waren verbunden mit sozio-ökonomischen Verwerfungen innerhalb des Landes. Gleichzeitig wurden zweitens jeweils für kurze Zeit neue Legitimationsressourcen eröffnet, die jedoch nur bedingt im Modus eines Konstitutionalismus, das heißt einer selbstbeschränkten Regierung funktionierten. Die faktische Partizipation erstreckte sich aufgrund ausbleibender Reformen der vertikalen Regierungsstruktur bis in die 1990er nur auf wenige Bürger, meistens städtischer Eliten, sodass das Repräsentationsdefizit bis in die 1980er anhielt und erst mit der District-Assemblies-Reform von 1987/8 tiefgreifend angegangen wurde. Der Stadt-Land-Bias zugunsten ersterer erklärt auch, weshalb traditionelle Autoritäten weiterhin eine einflussreiche Rolle spielen, ungeachtet ihrer jeweiligen konstitutionellen Einschränkung (vgl. Kap. 4.2.1). Die eigentliche institutionelle Reform des ghanaischen Staates auf die Einführung der 1. Republik 1960 zu taxieren und nicht mit der formellen Unabhängigkeit 1957 zu beginnen, basierte in diesem historischen Abriss auf der Feststellung, dass bis 1957 aus dem Kolonialstaat heraus alle horizontalen und vertikalen Merkmale etabliert wurden. Erst die 1. Republik eröffnete den Raum für Reformen, der allerdings unter Ausschluss der Opposition von der CPP zur Ausgestaltung eines hybriden und exekutivlastigen Regime genutzt wurde. In diesem war die Repräsentation über Wahlen zwar gegeben, faktisch aber durch die Vormachtstellung der CPP eingeschränkt und de jure 1964 mit dem Einparteiensstaat und der Präsidentschaft auf Lebensdauer legalisiert. Die Verfassungsarchitekten der 2. Republik

reagierten auf diese Einschränkungen nicht nur mit der Rückkehr zum parlamentarischen Modell Großbritanniens, sondern auch mit der geplanten Einführung eines umfangreichen (negativen) Grundrechtskatalogs sowie dem Aufbau eines National House of Chiefs in Kumasi als höchstes Selbstvertretungsorgan traditioneller Autoritäten. Nach einem erneuten Putsch und der breiten Ablehnung eines militärisch-zivilen Regierungsbündnisses unter Ausschluss politischer Parteien wurde die 3. Republik ganz nach dem US-amerikanischen Präsidialmodell gebildet. Zudem erhielt der Grundrechtskatalog eine Aktualisierung um Frauen- und Kinderrechte sowie um einen Prinzipienkatalog positiver Verpflichtungen aller staatlichen Organisationen. Erneuert wurde auch die staatliche Garantie der Chieftaincy-Institution und zudem nominell die Definition von Chiefs zum ersten Mal um Queenmothers erweitert. Koloniale Politik wurde allerdings sowohl im Ausschluss des Parlaments von finanzrelevanter Gesetzgebung als auch in der weitreichenden staatlichen Regulation von Chieftaincy-Institutionen auf der lokalen, regionalen sowie nationalen Ebene beibehalten. Damit wurden weiterhin diejenigen Partizipationsmechanismen unterdrückt, die bereits in der Kolonialzeit von einer Verzerrung der lokalen Machtstrukturen zugunsten autoritärer, zentralistischer Tendenzen berührt waren. Der Verweis auf demokratische Elemente innerhalb der lokalen/traditionellen Institutionenlandschaft wurde bis zur Verfassungsgebung zwar immer wieder als Analogie bemüht. Eine Rückkehr hinter die Vorschläge der Coussey-Kommission von 1950 und vor allem eine stärkere Dezentralisierung gab es jedoch nicht. Das entsprach zunächst den autoritären Strukturen, die der Kolonialismus sowohl als Institutionen sowie als politische Verhaltensregeln auf der nationalen Ebene zurückgelassen hatte.

Die wiederholten Transitionen zwischen autoritären und demokratischen Regimen führten dazu, dass das institutionell-strukturelle Reservoir und deren (elitäre) Werte der Kontrolle formeller und informeller Repräsentation und dadurch der Partizipation öfter als in anderen westafrikanische Staaten zur Diskussion standen und bestimmte Themen wiederholt aktualisiert wurden. Die politischen Imaginationen sind deshalb mitsamt verschiedener Lösungsmechanismen deutlicher zu identifizieren. Bilder ineffizienter und obrigkeitshöriger Parlamente, korrupter Politiker und versagender Gerichte sind in dieser Periode bis 1982 ebenso in die Deutungsmuster der ghanaischen politischen Selbstbeschreibungen und Kritik eingegangen wie die Erfahrung kontinuierlicher Intervention in die semi-autonomen Räume traditioneller Autoritäten über Chieftaincy-Gesetzgebung und -rechtsprechung trotz formeller Unabhängigkeit. Im Verhältnis von Staat und Chieftaincy wurde besonders deutlich, welche politischen Konkurrenzen um die geteilten und komplementären Funktionen und Kompetenzen bestanden. Was seit der Forderung nach Selbstbestimmung in den 1930ern im Raum stand, waren alternative Lösungen in den Beziehungen zwischen Entwicklung, Stabilität, Partizipation und Gleichheit. Das nächste Kapitel wird diese Themen von Repräsentation, Grundrechten und Chieftaincy-Institutionen deshalb in einer umfangreicheren Analyse nachzeichnen, um die Kontinuitäten bzw. Brüche zu verstehen, die mit der Verfassungsdebatte von 1991 zum Vorschein kommen.

#### **4. Von der PNDC-Ära zur 4. Republik**

Wie im vorangegangenen Kapitel herausgearbeitet, haben eine Reihe von Militärputschen aber auch die autokratische Ausgestaltung von Regierungsmacht seit der ersten ghanaischen Republik unter Kwame Nkrumah eine kontinuierliche Entwicklung demokratischer und rechtlicher Verfassungstraditionen verhindert (Kap. 3.1). Mit den Verfassungsdebatten von 1969 und 1979 liegen zwei Versuche vor, die politische Arena des ghanaischen Staates erneut zu öffnen und zu stabilisieren. Die beratende Versammlung (Consultative Assembly) kann in diese Serie gestellt werden; in ihr werden alte Konzepte und Modelle aufgegriffen sowie die Vorschläge der Expertenkommission (Kap. 4.3) evaluiert. Damit ist die Versammlung zentral für das Verständnis von Repräsentation (Vertretung, Teilhabe), Grundrechten (negative und positive) und für die Aushandlung rechtlicher Beziehungen zwischen traditionellen Autoritäten und staatlichen Institutionen.

Auftretende positive bzw. negative Referenzen auf außen- und innenpolitische Ereignisse rahmen das Repertoire und die für den lokalen Kontext plausiblen Aneignungen möglicher Ordnungsentwürfe. Gleichzeitig vermitteln sie ein Bild davon, welche Selbstwahrnehmung die lokalen politischen Imaginationen strukturierten. Dieser Rahmen wurde 1990 darüber hinaus von dem neuen Kontext beeinflusst: Mit dem Fall der Mauer und der globalpolitischen Auflösung des Kalten Krieges dominierte der westliche Entwicklungsdiskurs, dessen wirtschaftspolitische Entwicklungsmodelle seit 1983 in Ghana Anwendung fanden. Die Verfassungsversammlung musste demnach auch das Verhältnis von Partizipation und Entwicklungspolitik neu bestimmen. Tatsächlich bezogen sich alle Akteure auf das Entwicklungs- und das damit verbundene Modernisierungsprimat als einen wesentlichen Argumentationsgrund. Sowohl die traditionellen Autoritäten als auch Frauengruppen verbanden ihre Forderungen nach mehr Teilhabe im Staat mit dem Argument, dass nur auf diese Weise eine dauerhafte Entwicklung möglich sei. Der Begriff einer "Developmental Constitution" erhält damit seine spezifische Kontur und seinen Inhalt.

Gleichzeitig konfrontierten diejenigen, die mit den Ansprüchen nach mehr Offenheit, Transparenz und Verantwortung von Regierungspolitik auftraten, ein militärisch-politisches Regime, das zu keiner Zeit zum Rücktritt bereit war und den Transitionsprozess weitestgehend anleitete. Partizipations- und Gleichheitsgeboten wird von derartigen Regimen mit Sicherheits- und Effizienzgeboten begegnet. Mit der Referenz auf sozial-populistische Forderungen diskreditierte die PNDC nicht nur politische Parteien, sondern auch das postkoloniale Rechtssystem, weil beide als Ausdruck alter Eliten nur einer Minderheit dienen. Der anti-politische und anti-parlamentarische Gestus wurden deshalb mit Sicherheits- und Effizienz begründet, der eine zu weite Öffnung nur im Wege stünde. Unter Verweis auf das teilweise von außen oktroyierte staatliche Modernisierungsgebot konnte sich auch die „imperial presidency“ 1992 in Ghana behaupten. Die Verfassungsversammlung als erster, landesweiter Ort der Kritik nach 10 Jahren regulierter Öffentlichkeit setzte sich deshalb auch mit den Ansprüchen des Regimes nach Kontinuität und dessen Straffreiheit auseinander.



Ziel des ersten Unterkapitels ist es, genau die Demokratie- und Rechtsverständnisse und deren Begründungen der Militärregierung unter Rawlings herauszuarbeiten und dabei besonders auf Verhandlungen zwischen externen und internen Normen als Legitimationsquellen zu achten. Gibt es in den öffentlichen Dokumenten Referenzen auf lokale und regionale Ereignisse und Debatten und wenn ja, in welcher Form? Was erklärt die Ablehnung von bestimmten Fachdiskursen gegenüber der Referenz auf soziale Gerechtigkeit? (4.1).

Darüber hinaus ist die Funktion des Kapitels die Analyse der Dokumente, die zur Etablierung der 4. Republik führten: die Einführung der District Assemblies (1988) und ihrer Evaluation durch die Nationale Kommission für Demokratie (1990) sowie der inhaltlichen Formation der Oppositionsbewegung (4.2), die Expertenkommission für einen Verfassungsentwurf (1991) (4.3) sowie die Analyse der 'Problematisierungen von Demokratie und Verfassung' in der Consultative Assembly (1991-2) (4.3). Gemäß der These werden sowohl internationale Normen und Ereignisse als auch Lösungsvorschläge aufgegriffen, die seit 1969 im Erfahrungsrepertoire der Akteure gehalten und in den verschiedenen Rechtsdebatten modifiziert werden. Gleichzeitig fließen in unterschiedlichem Maße sowohl bei der Opposition als auch bei der Expertenkommission Analysen externer Menschenrechtsnormen und gewaltenteilige Modelle ein. Den Kontext bilden sowohl die sozio-ökonomischen Veränderungen der 1980er als auch die analytischen und normativen Konzepte der Entwicklungspolitik internationaler Geber, die deskriptiv aufgegriffen werden (Kap. 4.2.1).

## **4.1. Ghanas Verfassungsdiskurs von 1979-1984**

### **4.1.1. Die Legitimation von Militärinterventionen und Amnestieregeln**

Die Transitionsregeln (Transitional Provisions), die 1979 in die Verfassung aufgenommen wurden, prägten den diskursiven Rahmen während der 3. Republik, sowohl im Hinblick auf die Legitimität von Militärregimen als auch die Reichweite von „natural justice“. Ein Auszug aus dieser Debatte werden der Erörterung der *Proklamation* des Provisional National Defense Council (PNDC) vorangestellt, die im Sinne von Frankenbergs Archetypen als Charta interpretiert werden soll. Die Transitionsregeln sollen kurz als Ort einer spezifischen Kritik von Verfassungsregelungen diskutiert werden, zumal eine ähnliche Debatte ebenfalls die Entstehung der 4. Republik prägte<sup>1</sup> und dieser Deutungskonflikt über die Phase der Nationalen Versöhnungskommission (National Reconciliation Commission, 2002-2005) bis in die Reformvorschläge von 2012 reicht. Obwohl vergleichbare Amnestieregeln für die Angehörigen des ersten ghanaischen Militär- und Polizeiregimes (1966 bis 1969) bereits in der Verfassung von 1969 enthalten waren, sind sie jedoch nicht in dem Ausmaß umstritten gewesen, wie zwischen 1979 und 1981. Die Debatte um die Transitionsregeln bot zugleich Argumente für die Einführung von Sondertribunalen, die neben den staatlichen Gerichten

---

<sup>1</sup> Vgl. für eine frühe Diskussion nach 1992 Kumado (1993-95). Zentral waren die Transitionsregeln sowohl für die nach der Wahl von J. J. Kufuor (NPP) 2002 eingesetzten National Reconciliation Commission als auch für die Constitutional Review Commission Constitution Review Commission (2012).

nach 1981 dem Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung entsprechen sollten und bereits während der 110-tägigen Intervention des Armed Force Revolutionary Council (AFRC) installiert und ihre Schiedssprüche in der Verfassung von 1979 geschützt wurden.

Die Debatte um die Transitionsregeln wurde vor allem in der Zeitschrift „The Legon Observer“, einem zweiwöchentlichen Journal an der Universität Ghana geführt.<sup>2</sup> Michael Oquaye hebt in seiner historischen Beschreibung vor allem die Diskussion zwischen B. D. G. Kweku Folson, Politikwissenschaftler an der Universität von Ghana (Legon) sowie Mitglied der Verfassungskommission von 1969 und Kwamina Ahwoi, Rechtswissenschaftler an der selben Universität hervor (2004: 358f). An dieser Stelle sollen darüber hinaus die Interventionen des Verfassungsrechtlers und Mitglied der Verfassungsversammlung von 1979, Samuel o. Gyandoh Jr. berücksichtigt werden. Während Folson als liberaler Verteidiger des Verfassungskonzepts von 1969 bezeichnet werden kann, gehörte Ahwoi einer Gruppe von marxistisch inspirierten Intellektuellen an der Universität von Ghana an, die unter dem Banner eines New Democratic Movement (NDM) nach 1981 mit der extremen Linken (u. a. der Kwame Nkrumah Revolutionary Guards und dem June Fourth Movement) um die Aufnahme von Verhandlungen mit dem IWF und damit eine ökonomische Neuausrichtung stritten, sich aber ab 1985 mit der PNDC überwarfen (Oquaye 2004: 306ff). Gemeinsam mit seinem juristischen Lehrer Fui Tsikata nutzte Ahwoi auch das University of Ghana Law Journal, um die Legitimität der Verfassung und ihre Grenzen im Sinne der Gruppe zu diskutieren (Ahwoi 1978-81; Tsikata 1978-81).<sup>3</sup>

Gegenstand des Streits waren die Transitionsregeln der Verfassung, die zum einen gewöhnliche Übergangsregelungen von Regierungen und darin enthalten beibehaltende Berufungen und Kontinuität von Politikprogrammen erfassten. Ein Teil der Transitional Provisions waren auch die von der Verfassungskommission entworfenen und von der Verfassungsversammlung bestätigten Amnestieregeln, die schließlich von der AFRC zwischen dem 4.6. und 23. 9. 1979 aktualisiert wurden (vgl. Kap. 2.5.3). Im Zentrum der Debatte standen vor allem Sektion 15, 16 und 19 des vierten Teils der Transitionsregeln:

15 (1) It shall not be lawful for any Court to entertain any action or take any decision or order or grant any remedy or relief in any proceedings instituted against the Government of Ghana or any person acting under the authority of the Government of Ghana whether before or after the coming into force of this Constitution or against any person or persons acting in concert or individually to assist or bring about the change of government

---

<sup>2</sup> Gemeinsam mit *The Spokesman* identifiziert Michael Oquaye (2004) *The Legon Observer* als das „most vocal“ und „highly critical of both governments (die Busia- und Limann-Regierung, S.Sk.) as a means of keeping them on their toes.“

<sup>3</sup> Allerdings wurde das University of Ghana Law Journal für den Zeitraum von 1978 bis 1981 mit den Beiträgen von Ahwoi und Tsikata erst 1985 publiziert. Zu diesem Zeitpunkt hat sich zumindest Fui Tsikata bereits vom New Democratic Movement (NDM) als Ort radikaler linker Kritik distanziert (Oquaye 2004). Ich nehme an, dass die Manuskripte bereits vor 1985 zirkulierten und deshalb repräsentativ für die Debatte blieben, zumindest innerhalb der Universität von Ghana und innerhalb des NDM Interpretationen beeinflussten.

which took place on the twenty-fourth day of February, 1966, or the thirteenth day of January, 1972 and on the fourth day of June, 1979 (...).

16 Notwithstanding anything contained in this Constitution, any confiscation of any property and any other penalties imposed by or under the authority of the Armed Forces Revolutionary Council under any Decree made by that Council in pursuance of the exercise undertaken by the Council to purge the Armed Forces of corruption and graft and to restore the image of the Military and to deal with the accomplices of the guilty members of the Armed Forces and other persons guilty of malpractices to the detriment of the economy of Ghana or the public interest or both shall not be reversed by any authority under this Constitution. (...)

19 Notwithstanding anything contained in article 210 of this constitution Parliament shall have no power to amend this section or sections 15, 16, 17 and 18 of this Schedule. (1979) (Republic of Ghana 1979)

Während diese Amnestieregeln und ihre Verankerung bereits in der Verfassungsversammlung und parallel in der Öffentlichkeit Kontroversen und Proteste provozierten (Gyandoh 1981), wurden sie auch während der 3. Republik zum Gegenstand von Deutungskämpfen. Zwei Richtungen lassen sich grob unterscheiden: Auf der einen Seite wurden die Amnestieregeln als illegitim verurteilt, auf der anderen Seite als notwendige Regelung des Übergangs von einer Militär- zu einer Zivilregierung verteidigt.

Beide Positionen operieren mit Argumenten auf mehreren Ebenen. Folsons Kritik an den Amnestieregeln zielte auf zweierlei: Zum einen focht er die Legitimationsgrundlage der Verfassung an, indem er in detaillierter Weise darauf hinwies, dass die AFRC den Verfassungsentwurf der Verfassungsversammlung aufhob, der bereits am 1. 6. 1979 in Kraft getreten sei. Diesem Entwurf, verabschiedet von einer teilweise gewählten Versammlung (vgl. Kap 2.5.1), käme mehr Legitimität zu, als der per Dekret am 23. September 1979 verabschiedeten Verfassung, zumal der Putsch nach dieser Rechnung eine drei Tage alte Verfassung betroffen hätte. Vielmehr hätte lediglich die Consultative Assembly die Gelegenheit für die Proklamation der Verfassung gehabt. Mit dieser Kritik beteiligte sich Folson an der tagespolitischen Debatte um die Wirkungen der ökonomischen „house cleaning“-Übung, mit der der AFRC nach seinem Putsch angetreten war. Folsons Anspruch lag in der Delegitimation des Aufstandes am 4. Juni 1979, der durch den desolaten Zustand der ghanaischen Wirtschaft motiviert gewesen sein soll. Nach dieser Logik käme dem Militärputsch weder die Legitimation der Verfassungserklärung noch der Schutz durch die Verfassung und ihrer Transitionsregeln zu.<sup>4</sup>

Zum anderen warf Folsons Beitrag auch rechtskonzeptionelle Fragen der Legitimation einer Verfassung auf, einerseits mit den Militärputschen und der Aufhebung von Verfassungen selbst, andererseits mit der nachträglichen Legitimation über die Einführung umfassender Amnestieregeln. Aus dieser Beobachtung schloss Folson, dass mit derartigen Regeln

---

<sup>4</sup> Die konservative Kritik nach 1987 wird in Kap. 4.2.3. analysiert. Der Historiker Adu Boahen (1989: 76) bezeichnete den 4. Juni 1979 noch als notwendigen und berechtigten Eingriff in die politische Geschichte, den 31. Dezember 1981 jedoch als unnötig, nicht-legitimiert und voreilig.

„militärische Abenteurer“ geradezu eingeladen würden, da sie jederzeit mit rechtlichen Mitteln ihre Unantastbarkeit sichern könnten (Folson 1980). Sein Kritiker Ahwoi wies allerdings darauf hin, dass Folson im Verlauf seiner Diskussion im Legon Observer die Duldung des ersten Militärputsches von 1966 ausließ und damit zweierlei Maßstäbe offenbarte, die er an Verfassungen anlegte, da er als Kommissionsmitglied von 1968 eben die Amnestieregeln für den NLC mittrug (Ahwoi 1980: 224).

Die Entgegnungen auf die radikale Kritik an den Transitionsregeln entwickelte sich entlang zweier Linien: Zum einen verteidigten Autoren der Verfassung wie der Rechtswissenschaftler Gyandoh Jr. die Amnestieregeln als Kompromiss, um politische Stabilität zu erzielen, derer Ghana zu dem Zeitpunkt am meisten bedürfe. Sorgen, dass die Amnestie zu wenig änderbar sei, wies er mit dem Hinweis auf verfassungspolitische Möglichkeiten zurück, in Zukunft auch die Transitionsregeln einer Revision zu unterziehen, indem der Art. 217 der Verfassung per Referendum geändert würde, der ebenfalls die Transitionsregeln dem unmittelbaren Zugriff des Parlaments entzog. Im Sinne einer Erklärung und Verteidigung der konzeptionellen Überlegungen der Verfassungsversammlung riet Gyandoh Jr. vielmehr dazu, die Verfassung bis aufs weitere nicht zu ändern, sondern zu angemessenen Zeiten zu reformieren (Gyandoh 1981: 55). Damit verschiebe sich der Charakter des Problems von einem rechtlichen zu einem politischen. Gyandoh betonte, dass in Krisenzeiten wie 1979 ein Fokus auf Sicherheit und politische Stabilität noch keine Verletzung des Geistes der Verfassung bedeute. Indem die Verfassung keinen Wert absolut setze, weder öffentliche Sicherheit und Überleben des Staates, noch individuelle Freiheit, entstehe ein Verhandlungsspielraum, der durch Verfassungspolitik gefüllt werden könne. Die Amnestieregeln seien deshalb nicht unumstößlich, wenn auch im Moment aus pragmatischen Übergangsregelungen unausweichlich. Um die Befürchtung zu entkräften, dass die Amnestieregeln unveränderbar blieben, verwies Gyandoh sowohl auf Fälle, in denen „ouster clauses“ von Gerichten aufgehoben werden konnten, als auch das Prinzip der „natural justice“, das auch den AFRC-Sondertribunalen zugrunde lag. Das Prinzip der „natural justice“ ließe es zu, dass einige Fälle des Missbrauchs oder unfairer Behandlungen in den Sondertribunalen wieder aufgenommen werden würden, auch wenn Gerichte legal zu dem Zeitpunkt noch nicht berechtigt seien, diese Punkte aufzunehmen. Gyandoh Jr. warb also für eine pragmatische verfassungspolitische Position, welche die Verfassung zugunsten der in ihr verankerten Prinzipien anerkannte. Schließlich brachte Gyandoh aber auch eine sozialpolitische Begründung der Amnestieregeln ein, die indirekt die Umverteilungshandlungen der AFRC billigten:

The exposures and revelations of Commissions and Committees in our recent history, and the hardships under which the people have groaned, and continue to groan, point irresistibly to the need to eradicate corruption, graft and non-accountability from our national life as a pre-condition to the political stability of the nation and the preservation of the public interest. (Gyandoh 1981: 56)

Als „imperative community demand“ (ebd.) begrifflich gefasst, eignet sich nach Gyandoh Jr. die Verfassung von 1979 einen sozialpolitischen Standpunkt an, innerhalb dessen Werte wie „accountability“ und „probity“ im öffentlichen Leben eingefordert und geschützt wurden. Mit dem Verweis auf historische Erfahrungen, nicht traditionelle, stellten diese Werte den Kern der Verfassung dar; die AFRC brachte sie lediglich „drastisch“ (ebd.) zum Ausdruck. Die politische Stabilität wurde demnach auch durch soziale Gerechtigkeit unterstützt: Die Verfassung von 1979 erhielt aus ihren Inhalten, etwa den Staatszielbestimmungen (Kap. 5) oder den Verhaltenskodex für öffentliche Angestellte (Kap. 24) zugunsten des „community demand“ ihre Berechtigung.

Mit dem Verweis auf eine Forderung der Bevölkerung ähnelte sich die pragmatische Verteidigung Gyandoh Jr. mit der von Ahwoi. Dieser zielte direkt auf zwei Vorwürfe von Folson: Er verteidigte den Putsch vom 4.6. und die „house-cleanings“ mit der fehlenden Handlungsfähigkeit und Repräsentativität der Verfassungsversammlung (1979). Sie wäre deshalb nicht stellvertretend für die Bevölkerung gewesen, weil in ihr hauptsächlich (urbane) Eliten vertreten gewesen seien:

It beats one to understand the presence of representatives from Building Contractors Association, Timber Producers Association and the Ghana Association of Writers when charcoal burners, kenkey sellers, drivers, unemployed etc. were not represented. (Ahwoi 1980: 249)

Damit entspräche die Versammlung eben nicht einem 'souveränen Willen' der Bevölkerung, der erst durch die AFRC und deren Verweise auf die bis dahin Ausgeschlossenen sichtbar wurde. Die Verfassungsversammlung sei auch deshalb nicht legitimiert gewesen, weil sie den Problemen der Korruption und Misswirtschaft nicht entschieden genug entgegen gewirkt hätte, auch hier habe der AFRC einen wesentlichen Teil ergänzt. Schließlich stelle sich nach dem Rechtsparadox der Begründung einer Verfassung die Frage nach der Legitimität nicht, weil auch die AFRC einen in dem Moment anerkannte Regierung gewesen sei. Deziisionistisch hielt Ahwoi fest: „effective control of power is ultimately decisive“ (Ahwoi 1980: 249).<sup>5</sup>

Ahwoi warnte im 'Legon Observer' noch eine Woche vor dem Putsch vom 31.12.1981 vor einer Verurteilung der AFRC. Sein Argument bemühte noch einmal sowohl die desolote Lage Ghanas zum Zeitpunkt des 4.6. und unterstrich die sozialpolitische Legitimität des Putsches:

This then was Ghana before 1979: a divided, sick country to be launched on to the platform of a democratic experiment based on a Constitution, which would prevent calling to account the people who intruded on the national scene and ruled so disastrously. (Ahwoi 1981: 298)

---

<sup>5</sup> Vgl. das zeitgleich entwickelte Argument von Ahwoi (1978-81), der in Rückgriff auf Hans Kelsens Grundnorm das positivistische Argument entwickelte, dass nicht die Verfassung der Maßstab aller Gesetze sei, sondern die Handlungen der AFRC, die die Verfassung schließlich einsetzten.

Zu einer Kritik der mangelnden Vorsorge innerhalb der Verfassung kam jetzt auch eine konkrete Kritik an den Institutionen der Justiz und Polizei. Weil diese als reguläre Schutzmechanismen versagten, hätte der Militärputsch auf extra-legalen Wege eingegriffen und beziehe aus seinem stabilisierenden und korruptionsbekämpfenden Ergebnis seine Legitimität. Gleichzeitig wurden damit mittelbar die Sondertribunale und ihre Kontinuität erneut bekräftigt und eine Kritik am dysfunktionalen Rechtssystem Ghanas bis 1979. Diese Rechtskritik wurde in den darauffolgenden Jahren ein Merkmal des PNDC-Regimes und dessen Legitimationsstrategie. Ahwoi entnimmt sie jedoch bereits 1979 der Selbstkritik des Obersten Richters Ghanas, der die Dysfunktionalität innerhalb der Rechtspraxis und die mangelnde Wahrheitsfindung der Gerichte mit deren Unfähigkeit erklärte, bestehende Regeln anzuwenden. Zudem schloss sich Ahwoi der Diagnose an, dass die bindende Kraft von Gesetzen im Allgemeinen durch ihren autoritären Missbrauch und rückwirkenden Gebrauch verschlissen wurde: "The law was used to create so much lawlessness that in the end it lost whatever claim to fidelity it may have had." (Ahwoi 1981: 299).

Während Folson also die Legitimität der Verfassung radikal infrage stellt, wurde sie aus zwei Richtungen verteidigt. Zum einen stellte die Verfassung die Möglichkeit politischer Stabilität dar, die zu angemessenen Zeiten inklusive der Amnestieregeln auch verfassungspolitisch modifiziert werden könnte (Gyandoh Jr.). Zum anderen umfasst das Dokument den notwendigen extra-legalen Eingriff in einen „ökonomischen Selbstmord“ durch die politische Elite (Ahwoi 1980: 222). Das Erbe aus den Verfassungsversammlungen durchzog als Anfechtungen und Diskussionen die gesamte Dauer der 3. Republik und bildete den Nährboden für die Argumente, die sowohl den Putsch der PNDC als auch die Proklamation ihrer eigenen „Verfassung“ (PNDC-Law 42) rechtfertigen sollten. Auf diese Formen und Argumente der Aneignung und Modifikation von Gerechtigkeitskonzepten in Verfassungen soll im nächsten Abschnitt genauer eingegangen werden.

#### **4.1.2. Die PNDC-Verfassung als sozial-populistisches Experiment**

Ähnlich vielen anderen Militärregimen war auch die PNDC nach ihrem Putsch an einer rechtlichen Fundierung ihrer Regierung interessiert und hat deshalb am 18. März 1983 den *Provisional National Defense Council (Establishment) Proclamation (Supplementary and Consequential Provisions) Act* erlassen (PNDC 1982, im Folgenden *Proklamation*) nachdem als eine der ersten Amtshandlungen der *Preventive Detention Act* (PNDCL 4) wieder eingeführt wurde. Mit der verzögerten Veröffentlichung – das Gesetz erscheint erst ein Jahr nach dem Putsch – reagierte das Regime auf neuere Entwicklungen, die seit dem Putsch am 31.12.1981 aus seiner Perspektive dringenden Regelungsbedarf beanspruchten. Einige der rechtlichen Konzepte des Gesetzes lassen sich zudem auf Diskurse zurückführen, die seit dem Auftreten des AFRC am 4. Juni 1979 die Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit gegenüber einer Elite in den Vordergrund rückten. Korruption, Schwarzhandel sowie eine ineffiziente Gerichtsstruktur waren 1979 die Anlässe für die Intervention des AFRC, der den Staat Ghana

durch eine kleine Oberschicht gefährdet sahen. Nichtsdestotrotz wurde nach einer sogenannten Hausreinigung (house cleaning) die Macht am 24. September 1979 an eine zivil gewählte Regierung abgegeben. 1981 sahen sich Teile des jüngeren Offizierskorps nicht nur aus persönlichen Gründen zu einer erneuten Intervention gerechtfertigt.<sup>6</sup> Die desolade wirtschaftliche Lage und die unveränderten Zugänge zu staatlichen Ressourcen bildeten die umstrittene Grundlage für die erneute Übernahme der Regierungsgeschäfte im Dezember 1981.<sup>7</sup>

Seine soziale Basis hatte das neue Regime von Beginn an in einer linken, jugendlichen und der Gewerkschaftsbewegung, die sich über die Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit im Namen der breiten Bevölkerung definierte. Junge Intellektuelle aus dem Norden Ghanas hatten bereits den Putsch vom 4. 6. 1979 unterstützt und sahen sich nach 1981 beauftragt, mithilfe von Revolutionskomitees innerhalb des staatlichen und privaten Betriebs eine Umverteilung zu beginnen. Insofern spiegelten sich in der *Proklamation* des PNDC aktualisierte Verständnisse von Repräsentation und sozialen Rechten wider, die ab 1988 sowohl die Diskussion um die Wiedereinführung repräsentativer Institutionen als auch die Diskussion in der Consultative Assembly prägten. Aufgrund der populistischen und patriotischen Orientierung an Ghana als Staatsidee kam der Partizipationsdiskurs dabei zunächst ohne tragende Referenz auf traditionelle Autoritäten und Customary Law aus. Vielmehr liest sich die *Proklamation* wie eine sozio-ökonomische Neuordnung, deren dominantes Begründungsnarrativ die „True Democracy“ oder „real democracy“ war (PNDC 1982: 19).

Partizipation lässt sich aus dem Dokument für zwei verschiedene soziale Bereiche destillieren: Zum einen wurden das Parlament und alle Parteien im Zuge der Verfassungsaufhebung von 1979 aufgelöst, zum anderen sollte mehr substanzielle Beteiligung über neue Basisstrukturen gewährleistet werden. Mit der Auflösung der Parteien und des Parlaments war die tiefsitzende Skepsis militärisch und charismatisch geprägter Persönlichkeiten gegenüber klassischen Verhaltensmustern von Politikern aber auch gegenüber dem staatlichen Gerichtswesen verbunden. In der Charta des Regimes spiegelt sich diese Skepsis und Forderung nach mehr Integration vor allem in den vorangestellten Staatszielbestimmungen (Sektion 1) sowie dem Arbeitsauftrag des sogenannten Nationalen

---

<sup>6</sup> Persönlich deshalb, weil sich Rawlings und sein engster Vertrauter Kojo Tsikita während der 3. Republik vom Limann-Regime beobachtet und misstraut sahen. Anders als der Putsch von 1972 spielten jedoch persönliche Antipathien eine weit weniger gewichtige Rolle für die Motivation des Putsches (vgl. Argumentation von Oquaye 2004). Der Legon Observer (XIII/1) bezeichnete Rawlings bereits für das Jahr 1979 als „alternative center of power“, dem die Limann-Verwaltung skeptisch gegenüber sein musste (ebd.: 1980: 7588).

<sup>7</sup> Umstritten war die militärische Intervention in der Retrospektive deshalb, weil Rawlings wie anderen auch der Weg der Parteiengründung offen stand. Der Historiker, Mitbegründer des Movement for Freedom and Justice (Oquaye 2004: 348) und 1992 Präsidentschaftskandidat der NPP, Adu Boahen, hat an dieser Unterlassung den populistischen Machthunger des Regimes und damit dessen Illegitimität nachzuweisen versucht (Adu Boahen 1989). Der Historiker widerspricht damit indirekt der These, dass es dem Militär auf die Rettung des Staates Ghana ankam.

Verteidigungskomitees (National Defense Committee) (Sektion 31) wider. Die Staatszielbestimmungen, die für alle Vertreter des Staates als bindend angesehen wurden, beinhalten neben der Aufzählung klassischer sozio-ökonomischer Verbesserungen über Wohlfahrtsleistungen auch die Forderung nach besserem Zugang zu gerichtlichen Institutionen (Sektion 1i). Darüber hinaus sollte Integration der Gesellschaft durch Überwindung ethnischer Diskriminierungen geleistet werden, verbunden mit der „Kultivierung“ eines „spirit of loyalty to Ghana, overriding sectional, ethnic or other loyalties“ (Sektion 1d). Anders als das Militär- und Polizeiregime von 1966 gab der PNDC in seinem Gründungsdokument keinen Hinweis auf eine geplante Übergabe an ein neugewähltes Parlament. Die Strukturen parlamentarischer Demokratie sollten zukünftig vielmehr von einem „demokratisch gewählten Volkskongress“ ausgehen, dessen Basis das Nationalen Verteidigungskomitee bildeten (PNDC 1982: 18). Das Komitee hatte nicht nur die Aufgabe, die Einhaltung der Staatszielbestimmungen zu überwachen und Reformvorschläge zu formulieren, sondern war (konzeptionell) auch an der Gewährleistung von nationaler Sicherheit und der Übergabe des enteigneten Eigentums an den Staat beteiligt (Sektion 31(1,2,6)). Gleichzeitig wurden die Mitglieder des Komitees vom PNDC ernannt (ebd.: 31(5)), was eher dem Gestus und den Verhaltensmustern der Militärs als einer genuinen Graswurzelbewegung entsprach.

Politische Repräsentation und damit verbunden die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit wurde 1981 in einem Rätssystem umgesetzt, das zwei verschiedenen Zwecken Rechnung tragen sollte. Zum einen entstanden unmittelbar nach dem Putsch am 31.12.1981 sogenannte Arbeiter-Verteidigungskomitees (Worker's Defense Committee, WDC) als Organisationen sozialer Teilhabe an wirtschaftlichem Eigentum. Diese auf Mitbestimmung in staatlichen und teilstaatlichen Betrieben fokussierten Abordnungen stellten eine Form der landesweit entstandenen Volks-Verteidigungskomitees (People's Defense Committee, PDC) dar. Die sozialen Umverteilungen, die mit dem Putsch gegen Institutionen der Eliten einhergingen, sollten vom Regime auf eine rechtliche und damit einigermaßen legitime Basis gestellt werden, wozu nicht nur die *Proklamation* als Schlussstein, sondern auch vorangegangene Gesetze dienten.

Die *Proklamation* des Regimes kam ohne nennenswerte zivile und politische Rechte aus und legte stattdessen den Fokus auf soziale Rechte, mithilfe derer die Umverteilung und Bekämpfung von Korruption sowie indirekt auch die frühe Praxis der Public Tribunals gerechtfertigt wurde.<sup>8</sup> Die Staatszielbestimmungen, mit denen die *Proklamation* eröffnet wurde, waren eine gekürzte Version derjenigen Prinzipien, die bereits in der Verfassung von 1979 enthalten waren (Sektion 1). Sowohl die Rechte auf wirtschaftliche Teilhabe als auch auf Gesundheit, Sicherheit, Wohlfahrt und Bildung wurden in zehn Absätzen zusammengefasst.

---

<sup>8</sup> PNDC-L 24 regelt die Public Tribunals, die nach dem Putsch vom 31.12. als alternative Rechtsprechungsorgane im Land entstanden (1982). Sie erhielten durch die Diskreditierung des staatlichen Gerichtssystems gleichsam eine eigene Legitimationsbasis.



Das Regime unterstrich besonders die soziale Gerechtigkeit, die durch den „revolutionären Prozess“ herbeigeführt und etabliert werden sollte, sofern sie nicht bereits als Maßstab für die Menschenrechte diente. Deren Respektierung wird in dem Dokument zumindest erwähnt (Sektion 1(1b)). Sowohl die Integrität als auch die verbesserte Zugänglichkeit der Gerichte wurden aus der Verfassung von 1979 übernommen, ebenso die Verpflichtung zu Korruptionsbekämpfung, die Integrationsbestrebungen und zur Überwindung von Diskriminierungen. Die zentralen und vor allem pragmatischen Interessen des Regimes lagen darüber hinaus in der Regulierung von Eigentum und dem Zugang zu Organisationen von Rechtsprechung, die neben den staatlichen Gerichten entstanden. Der Zugang zur Rechtsprechung war eng mit den Regulierungen von Eigentum verbunden, insofern in der *Proklamation* die vorangegangenen Streitfragen vor den Public Tribunals nachträglich gerechtfertigt und auf Dauer gestellt werden sollten.

Die ausführliche Regelung von Eigentum, etwa in der Vergabe von Anteilen an Forst- und Mineralwirtschaft (Sektionen 34-36) und dem Zugang zu öffentlichem Land (Sektion 45-46) und die Verwaltung von Stool Land (Sektion 47-48), versucht den Staat erneut als oberste Kontrollinstanz zu festigen. Gleichzeitig wurde die ausführliche Regelung der Struktur der ghanaischen Gesellschaft gerechtfertigt, die agrarisch geprägt blieb. Während die vorherigen Verfassungen lediglich Landkommissionen enthielten, wurden diese durch die Forestry bzw. Minerals Commission in der *Proklamation* funktional zum ersten Mal ausbuchstabiert. Die Kontrolle des Zugangs etwa zu Waldressourcen als auch zu Mineralstoffen entsprach dabei einer zentralen Strategie: Es sollten die Exportgüter erhöht werden, die mit dem Abbau von Holz verbunden waren, und damit die Steuermenge für den Staat.<sup>9</sup> Die betreffende Regelung liest sich als wirtschaftlicher Entwicklungsauftrag, indem sie sowohl die Planung als auch die Vermarktung des Holzes über das Ghana Timber Marketing Board fortsetzte (Sektion 34). Auch die Mineralkommission hatte den Auftrag, Daten zu erheben und den Abbau von Mineralien zu überwachen sowie das betreffende Sekretariat (Ministerium) zu beraten. Innerhalb der *Proklamation* wurden zudem zwei Organisationen integriert, die 1972 sowie 1976 unter der vorangegangenen Militärführung etabliert wurden.

Vor allem die Öffentliche Landkommission (Public Land Commission) spiegelt den Repräsentationsanspruch des Regimes wider. Das öffentliche Land als größtes Handlungsgut der Regierung wurde der Wohlfahrt aller Ghanaer verpflichtet: Zum einen erlaubte sich die PNDC, in bestimmte, als „unproduktiv“ wahrgenommene Landkonflikte im Sinne der öffentlichen Wohlfahrt einzugreifen und umstrittenes Land gegen eine von ihm bestimmte Summe an den Besitzer der Benutzung freizugeben (Sektion 45(3)). Zum anderen beschränkte die PNDC in der *Proklamation* den Privatbesitz an öffentlichem Land auf einen Anteil (plot)

---

<sup>9</sup> Den Hinweis gibt Hutchful (2002): Die PNDC war nach 1981 erfolgreich, wieder Ressourcen für den Staat zu erschließen und damit vor dem Kollaps zu bewahren. Ähnlichen Erfolg hatten sie bereits in den 110 Tagen des ARFC 1979. Gewissermaßen traten hier die Spannungen innerhalb der Revolution von 1981 schon zu Tage: Das Regime musste die staatlichen Institutionen erst einmal konservieren, bevor es sie revolutionieren und für eine breitere Bevölkerung öffnen konnte.

in der gleichen Stadt oder Dorf (Sektion 45(6)). Auch wenn Möglichkeiten des Widerspruchs vor einem Land Valuation Board möglich war (Sektion 43), legalisierten die beiden Regelungen jedoch auch die Enteignungen und damit Eingriffe in die Zivilrechte ihrer Bürger. Die Verpflichtung auf „highest levels of efficiency and effectiveness in advancing the national interest“ (Sektion 37(3a)), die sich als Anspruch an alle öffentlichen Angestellten durch die *Proklamation* zogen, spiegeln sich auch in der Verwaltung des öffentlichen Landes wider und bieten damit eine Institutionalisierung des revolutionären Anspruches, mit dem der PNDC seinen zweiten Putsch am 31.12.1981 begründete. Die Vergaberegulung für öffentliches Land entsprach damit zugleich dem Anspruch, soziale Gerechtigkeit über die individuellen Rechte zu stellen, wie der Regierungsrat es in den Staatszielbestimmungen (Sektion 1) festhielt.

Gleichzeitig betonte das Regime die nationale Dimension der Regelungen, indem sie an die Zugangsbeschränkungen für Ausländer anknüpfte, die bereits in der Verfassung von 1979 aufgenommen wurden (Art. 189 (8-13)). Diese Regelung beinhaltet sowohl die Umwandlung des von Nicht-Ghanaern gekauften (freehold) in geleastes Land (leasehold) als auch die Beschränkung auf 50 Jahre, die rückwirkend auf den 22. August 1969 terminiert wurde (PNDC 42, Sektion 42)). Die Begrenzung des Zugangs von Nicht-Ghanaer war zum einen Zeichen der Mangelwirtschaft, die das Regime bekämpfte und zum anderen motiviert durch die Ausweisung von ca. einer Million Ghanaern aus Nigeria im Zuge dortiger verschärfter Wirtschaftspolitik.<sup>10</sup> Damit musste die Regierung innerhalb kürzester Zeit zusätzlich zu den von Dürren verursachten Missernten in der Northern und Brong-Ahafo Region auch den wieder zurückgekehrten Ghanaerinnen und Ghanaern mehr Land zur Verfügung stellen.

Die Struktur der Public Tribunals<sup>11</sup> stellte die zweite Säule für diese Analyse des Rechtsverständnisses des PNDC dar. Neben der Bekämpfung von Korruption und Ungleichverteilung öffentlicher Güter war der PNDC mit einer Kritik an der staatlichen Justiz angetreten. Sowohl die Regelung der Gerichtskomitees, die nach 1981 im gesamten Land auftraten, als auch die Organisation der neuen Parallelstrukturen waren deshalb Bestandteil der Proklamation und sollten zur „Demokratisierung der Justiz“ beitragen (Oquaye 2004: 358). Die Struktur der Public Tribunals wurde als Ausweitung jener Einrichtungen konzipiert, die bereits unter der AFRC 1979 eingerichtet und über die Transitionsregeln der Verfassung von 1979 erhalten wurden. Diese Transitionsregeln gehen aufgrund des Eingriffs in die ghanaische Gesellschaft weit über die Amnestieregeln des Entwurfs von 1978<sup>12</sup> hinaus. War

---

<sup>10</sup> Die Wirtschaftsflüchtlinge sind als Reaktion auf die mangelnde Versorgung in der zweiten Hälfte der 1970er aus Ghana ausgewandert. Ähnlich der Ausweisung von nigerianischen Arbeitsmigrantinnen und –migranten aus Ghana 1969 beruhte die Massenausweisung 1981 aus Nigeria auf nationalistischer Politik. Auch die ECOWAS, die u. a. in Reaktion auf die Massenausweisung von 1969 gegründet wurde, hat die nigerianische Reaktion 1981 nicht verhindern können.

<sup>11</sup> Zur Praxis der Tribunale in Ghana vgl. Afari-Gyan (1988), Roger Gocking (1996) und Oquaye (2004). Die parallel zu den staatlichen Gerichten eingeführte Struktur lebt bis heute in den Regional Tribunals fort, die in die Verfassung von 1992 aufgenommen, jedoch zum größten Teil bereits in die Gerichtshierarchie integriert wurden und damit keine eigene Legitimationsbasis mehr haben.

<sup>12</sup> Vgl. die dortigen Amnestieregeln, die sowohl den Putsch von 1966 als auch 1972 umfassten (Constitutional Commission 1978). Die endgültige Verfassung von 1979 enthielt ausführliche Amnestieregeln in den Art.

der AFRC am 4.6.1979 noch hauptsächlich gegen die Korruption innerhalb der Armee vorgegangen, so bezog er doch Personen außerhalb der Armee und Schäden für die ghanaische Wirtschaft mit ein:

Wie sehr das Misstrauen gegenüber der staatlichen Justiz den PNDC weiterhin prägte, lässt sich an der Regelung ablesen, dass alle noch behandelten Fälle, die unter der AFRC von den damaligen Untersuchungskommissionen und -komitees vom Berufungsgericht unternommen wurden, 1983 an die Public Tribunals zurücküberwiesen wurden (PNDC-L 42, Sektion 57(1)). Damit wurde auch das Versprechen einer zügigen, weniger an Formalitäten gebundenen Rechtsfindung angeknüpft, das bereits 1979 formuliert wurde. Die Bereitstellung von Gerechtigkeit blieb von den staatlichen bzw. regulären Gerichten semantisch getrennt, ein Merkmal, das die Führung des PNDC bis zur Eröffnung der Consultative Assembly betonte (s. u.). Gleichzeitig blieb die Qualität der Demokratie an Gerechtigkeit gebunden, die sich bezeichnenderweise nicht auf die formale Umsetzung und Einhaltung gesetzter Regeln beschränken ließe (Afar-Gyan 1988: 3).

Die Öffentlichen Tribunale (Public Tribunals, PNDC-L 24) bildeten gemeinsam mit dem „Citizens Vetting Committee“ (PNDC-L 1) sowie dem „National Investigations Committee“ (PNDC-L 2) die Grundstruktur der parallelen Rechtswege, mit denen die staatlichen Verfahren umgangen wurden. Ihre Funktion konnte von einem Koordinator überwacht und gesteuert werden (PNDC-L 42, Sektion 15). In zweierlei Hinsicht blieben die Strukturen jedoch mit dem staatlichen Rechtssystem verknüpft: Zum einen orientierten sich die Kompetenzen, Rechte und Privilegien von Untersuchungskommissionen weiterhin an obersten Gerichten (High Courts) (PNDC-L 42, Sektion 6) und gaben damit zu einem bestimmten Grad auch die Geschäftsordnung der Tribunale vor. Zum anderen konnten sich die Öffentlichen Tribunale an der Rechtsprechung des Supreme Court orientieren oder dessen Meinung zu einem Fall einholen. Gleichzeitig hatten der Generalanwalt und der Direktor der öffentlichen Verfahren (Director of Public Prosecution) jederzeit Rederecht vor öffentlichen Tribunalen, die mit einem eigenen Ankläger eingerichtet wurden (ebd.). Die Regierung behielt sich damit nicht nur das Gründungsrecht von Tribunalen bzw. Untersuchungskommissionen vor, sondern auch die Kontrolle über den Verlauf der Verfahren. So konnte sie zum einen die anfängliche Willkür eindämmen, die die Verfahren 1982 prägten. Zum anderen blieben der Regierung mit den staatlichen Gerichten immer auch ein zweiter Rechtsweg offen. Gleichzeitig konkurrierten die staatlichen Gerichte und Public Tribunals um Fälle, und damit um Ressourcen, wobei sich aufgrund verschiedener Skandale und Misstrauensentwicklungen der Regierung gegenüber den Öffentlichen Tribunalen die Gerichte zum Ende der 1980er durchsetzten (Oquaye 2004). Denn die staatlichen Gerichte blieben ein weitgehend über den Justizrat (Judicial Council) selbstverwalteter Bereich (PNDC-L 42, Sektion 20-23). Allerdings konnten Richter in einem vom PNDC zugelassenen Verfahren entlassen werden, wenn sie die

„effektive und effiziente Ausübung der Gerichtsfunktionen durch ihr Verhalten“ behinderten (ebd.: Sektion 22). Die Spannung zwischen dem staatlichen Recht und dessen Instrumentalisierung für die politischen Zielsetzungen wurden zudem in der Zielsetzung einer Rechtsreform offensichtlich: Programmatisch wurde der Generalstaatsanwalt aufgefordert, gemeinsam mit der Rechtsreform-Kommission (Law Reform Commission) „as soon as possible recommendations for the comprehensive overhaul of the legal system and the legal profession of Ghana“ einzureichen, „to meet the aspirations of the sovereign people of Ghana“ (Sektion 18(2)). Ähnlich den Regelungen der ersten republikanischen Verfassung von 1960, welche die Richter zu einer Rechtsreform aufforderte und sie von der kolonialen Gesetzgebung entband, bedeutete dies einen erneuten Versuch des Widerstands gegen repressive, aus der Kolonialzeit überlieferte Gesetze.

Aufgrund der fehlenden Menschenrechtsstandards im Text selbst bzw. die Unterordnung unter 'den Maßstab sozialer Gerechtigkeit bleibt auch in dem formelhaften Verweis auf „die souveräne Bevölkerung Ghanas“ der Nachgeschmack einer instrumentellen Aneignung von Verfassungsrecht für populistische Zwecke. Die politische Verwendung des Rechtsbegriffs und dessen willkürliche Verfügung durch das Regime werden zudem in den PNDC-Law 2 und PNDC-Law 89 offensichtlich. Während ersteres unmittelbar nach Übernahme der Regierung 1982 die Preventive Custody wieder einführt, verweigerte das zweite Gesetz in einer Modifizierung des Habeas Corpus-Grundsatzes die Anfechtung der Verhaftungsgründe (Oquaye 2004: 309). Beide Gesetze sprechen für die These, dass postkoloniale Regime eher an Ausnahmegesetzen interessiert waren, die aus der kolonialen Praxis hervorgingen, als an der Einhegung ihrer Befugnisse interessiert zu sein. Diese selektive Aneignung bleibt jedoch im Rechtsdiskurs verhaftet: Die Regulierung erfüllt nicht nur ihre Funktion als Kommunikationsmittel innerhalb von Hierarchien, sondern ebenfalls als Legitimation zwischen der Regierung und der Bevölkerung.

Die politische Arena unter des PNDC blieb nach 1983 aufgrund des nicht-konsultativen, exklusiven und technokratischen Regierungsstils des Regimes geschlossen, obwohl die Regierung eine neue politische Basis für die Annahme der Strukturanpassungsprogramme (Economic Recovery Programmes) gewinnen muss: "In Ghana, however, the PNDC has so far been unwilling to liberalize politics because it fears that liberalization will generate opposition and because its operating style has been to deny political expression as much as possible." (Herbst 1993: 91) Die Aufgabe der Meinungsbildung und Vermittlung von Regierungsprogrammen übernahm deshalb die Nationale Kommission für Demokratie, die als weiterer Akteur mit konzeptionellem Einfluss das Verfassungsdenken beeinflusste. Als Beratungs- und Bildungsinstitution wurde sie erst 1984 eingerichtet und war anschließend an der Transition hin zum Mehrparteiensystem von 1992 beteiligt. Die konzeptionellen Neuerungen bzw. Aneignungen bestehender staatlicher und revolutionärer Institutionen durch die Kommission werden im nächsten Unterkapitel analysiert. Diese Neuerungen umfassten sowohl die Wiedereinführung lokaler Verwaltungsstrukturen in der Form parteienloser

Metropolitian/Municipal und District Assemblies als auch deren Evaluation von 1990 als Moment der kontrollierten Transition.

## **4.2. Die Nationale Kommission für Demokratie**

Eine zentrale Forderung der Bewegung des 31. Dezembers wurde neben der Korruptionsbekämpfung eine „true democracy“, die breite Gesellschaftsschichten in die Verwaltung und Entscheidungsfindung einbeziehen sollte. Bevor ich auf die verschiedenen Bedeutungshorizonte des Begriffs im nationalen Diskurs eingehe, will ich kurz die Institutionalisierung zur Umsetzung des Programms skizzieren.

Die Nationale Kommission für Demokratie (NCD) wurde entsprechend der Zielsetzung der PNDC bereits 1982 gegründet (PNDC-Law 42(32)) und übernahm die Aufgabe der Wahlkommission, wie sie bis 1981 in Ghana bestand. Die Aufgabe der Kommission ließ sich der Selbstbeschreibung zufolge programmatisch und organisatorisch umreißen: So sollte sie ein geeignetes Programm zur Umsetzung der „true democracy“ entwerfen und die geeigneten Mittel der Umsetzung finden. Zudem wurde ihr 1988 die Aufgabe der politischen Bildung überantwortet, um jene Denkeinstellungen in der Bevölkerung zu befördern, die die partizipative Demokratie im Sinne der Regierung brauchte (PNDCL 42, 208).<sup>13</sup>

Die NCD war die entscheidende Organisation der Demokratisierung, die um 1990 auch den wesentlichen Einfluss auf die zögerlichen Demokratisierungszugeständnisse von Rawlings ausgeübt hat (besonders in Person von Justice F. D. Annan). Tatsächlich lässt sich die Arbeit der Kommission an zwei Grundsatzpublikationen verdeutlichen: Zum einen wurden von 1984 an Vorschläge für eine Demokratisierung auf Lokalebene gesammelt (Memoranden, Eingaben, Interviews, Forschungsberichte), die im 'Blue Book' vom 1. Juli 1987 zur Einführung von District und Municipal Assemblies (D) kulminierten (vgl. auch PNDCL 207). Zum anderen diente der Bericht *Evolving a true democracy* (NCD 1991) als Grundlage für eine Expertenkommission und die Verfassungsversammlung, die schließlich für den August 1991 einberufen wurde und bis zum März 1992 tagte. In dem Band der NCD war die Synthese von Memoranden, Interviews, einer Evaluation der DA vom Frühjahr 1990 und der zehn Regionalseminaren zu Inhalten der zukünftigen Verfassung versammelt. Von der Opposition aufgrund der Langatmigkeit der Arbeit vor allem mit Skepsis bedacht (u. a. Gymiah-Boadi 1998), entwickelte die Kommission über zehn Jahre die Organisation von Distrikt- und schließlich Nationalwahlen.

### **4.2.1. District Assemblies als neue Legitimationsgrundlage**

#### *Probleme der Politikvermittlung*

Beobachter der 'Economy Recovery Programmes' (ERP) haben die größte Herausforderung darin gesehen, ob das Regime der PNDC nach den ersten Jahren der Reformen eine politische Basis aufbauen kann, um die Folgen der Reformen zu vermitteln und seinen politischen

---

<sup>13</sup> Aufgrund der Nähe der NCD und des PNDC war sich die Opposition in ihrer Verurteilung dieses Bildungsauftrages jedoch einig, dass sie keine wirkliche Aufklärung leisten konnte. Die Trennung von Wahl- und politischer Bildungskommission war deshalb eine zentrale Forderung nach 1990, die in der Mehrheit von der Consultative Assembly mitgetragen und durchgesetzt wurde.

Führungsanspruch auf Dauer zu stellen (Herbst 1993: 76-94). Sowohl die historisch entwickelte Entfremdung von staatlichen Institutionen und ländlichen Bevölkerungsschichten als auch die anhaltende Skepsis der Kernelite gegenüber den politischen Prozessen in ruralen Räumen ließen eine schnelle Verankerung der District Assemblies unwahrscheinlich werden. So äußerten sich nicht nur zentrale Verwaltungsakteure pessimistisch gegenüber Akteuren in ruralen Räumen (Herbst: 90). Auch der Vorsitzende der NCD, Justice F. D. Annan hielt noch 1987 fest, dass Politik und Regierung für die Landbevölkerung

(...) are about how to improve their mud-houses, their drinking water, their capacity to bring their farm produce to the market place, have their health needs attended to and have schools for their children. (Annan 1987, West Africa 1987: 1343)

Hinzu kam als dritter Faktor die autoritäre 'top-down' Regierungsweise, die einer demokratischen Öffnung diametral gegenüberstand: Sie kann ohne demokratische Öffnungen keine Informationen zum Erfolg oder Misserfolg und zu partikularen Bedürfnissen einzelner Gemeinschaften erhalten, die sich nur um apolitische, regierungstreue Positionen versammeln (Herbst: 91). Ohne derartige Informationen stünde allerdings der Erfolg der Wirtschaftspolitik infrage und damit auch der Fortbestand der Regierung. Drei Gründe lassen sich für die Notwendigkeit der Dezentralisierung herausstellen: Erstens zielte ein wesentlicher Teil der Stabilisierungsmaßnahmen auf die Optimierung der Landwirtschaft. Mit Anreizen wurden jene Güterproduktionen wie Kakao und Forstwirtschaft angeregt, um als klassische Exportprodukte die nationale Handelsbilanz zu verbessern. Die Priorität der Landwirtschaft hat Rawlings deshalb bereits 1983 anerkannt:

"Cocoa and forest products make up about 75 percent of all our export receipts and yet the benefits you get from the system (are) small in comparison with what you put in. It is with your agricultural products that we buy the cars, lorries, petrol, kerosene, matches, soap, sugar, etc. and yet how many of you have access to these things? We intend to reverse this trend and bring back the wealth of the country to where it belongs, in the rural areas." (Rawlings 1983, zit. n. Herbst: 83)

Zweitens war eine politische Basis in den ländlichen Räumen wichtig, weil die Erfolge der Wirtschaftsreformen nur über lange Zeit hinweg sichtbar werden würden. Die absolute Armut der Landbevölkerung lag nach Angaben der IFI noch immer unter dem Niveau von 1970, sie machten zudem als Selbstständige die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung aus. Denn es war nicht abzusehen, ob die anvisierten ländlichen Bevölkerungsschichten die makroökonomischen Reformen der Regierung sofort als Verbesserung ihrer Lebenssituation auffassen und positiv mit ihr verknüpfen werden (Herbst: 83-4). Drittens stellte sich dieser Effekt nämlich vor allem in der Region nicht ein, die von den Wirtschaftsprogrammen im Kakao-Sektor am meisten profitiert hat: der Ashanti- und Brong-Ahafo-Region. Sie haben sowohl von der Steigerung des Kakao-Exports von 158.000 t (1983) auf 270.000 t (1990)

(ebd.: 83) als auch von der Erhöhung des Anteils am Weltmarktpreis durch das immer noch staatlich kontrollierte Cocoa-Board profitiert (ebd.: 81). Allerdings kam neben der nur langsamen Erholung der Landwirtschaft der Faktor als ethnisch begründet wahrgenommener Differenzen hinzu: Die Kritik der Eliten und Bevölkerung aus der Ashanti-Region zielte vor allem auf die Dominanz der Ewe in der Regierung, deren oberste Führung vollständig von Vertretern aus der Volta-Region besetzt war (Herbst: 86-88). District Assemblies waren deshalb ein Schritt, die Verankerung von ökonomischen Initiativen auf der lokalen Ebene zu gewährleisten.

### *Die Rechtfertigung der District Assemblies*

Im Sinne des Arbeitsauftrages durch die Regierung, der bereits 1982 im Gründungsdokument der PNDC formuliert wurde (Kap. 4.1), unterteilte die NCD Ghana in 110 Distrikte und führte als Vorbereitung von Oktober bis Dezember 1987 gleichzeitig die Wählerregistrierung als auch politische Bildungskampagnen durch. In drei Schritten (begründet mit knappen Ressourcen) werden von 1988 bis 1989 für die Dauer von drei Jahren zwei Drittel der Mitglieder der einzelnen District Assemblies (DA) direkt gewählt, ein weiteres Drittel der einzelnen DA ernannte der PNDC nach Konsultationen mit traditionellen Autoritäten und „other productive economic groupings“ (NCD 1991: 13) direkt. Die Kandidaten wurden nicht mehr aufgrund ihrer Englischsprachkenntnisse ausgewählt und mussten sich selbst ohne Unterstützung von Parteien bewerben. Als Wahlplattformen werden von den örtlichen Wahlkommissionen Termine festgelegt, an denen sich alle Kandidaten den Wählern vorstellen können. Den jeweiligen DA wird die lokale Planung und Durchführung von Entwicklungsprojekten anvertraut, wofür sie finanziell von der Regierung unterstützt werden sollten und zusätzliche Steuern erheben konnten. In ihrer Evaluation von 1990 kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die DA erfolgreich waren „to revive the spirit of voluntarism and community effort which characterized the early years of our independence.“ (ebd.: 13).

Neben den Themen der direkten, lokalen Partizipation und der normalen Bevölkerung (ordinary people) als Träger der Gesellschaft wird in der Evaluation von 1991 im Zusammenhang mit den DA auch von Wirtschaftsdemokratie (economic democracy) und Entwicklung (development) gesprochen. Allerdings fällt auf, dass Wirtschaftsdemokratie zwar positiv mit der Beseitigung von sozialer Ungleichheit innerhalb der ghanaischen Bevölkerung verbunden ist, die Rolle der DA in diesem Zusammenhang aber nicht weiter ausgeführt wird. Einzig die freiwillige lokale Unterstützung beim Aufbau von Infrastruktur (Straßen, Schulen, Sanitäranlagen) fällt als Spezifizierung der wirtschaftlichen Dimension ins Auge. Diese Auslassung verwundert insofern, als dass die Dezentralisierung als Strategie der politischen und ökonomischen Befriedung zwischen den Schichten beworben und ihr Erhalt auch für die zukünftige Verfassung dezidiert eingefordert wurde. Die DA stellten für jede zukünftige Verfassung die Grundlage dar, auf der Demokratie in Ghana zu realisieren sei „It is again



clear that the Assemblies as basic units of local government, administration and development have proved their worth, and must be guaranteed as a vital element in any future constitutional arrangements.” (ebd.: 15) Auch der Bildungsauftrag der Kommission wird zusammengefasst als Auftrag zur Bewusstseinsbildung der Bevölkerung „to appreciate the relationship between the politics of decentralisation and socio-economic development“ (ebd.: 17). Es spricht vieles dafür, dass der Begriff der Entwicklung synonym zur 'economic democracy' verwendet wurde bzw. dessen radikale Konnotation abzuschwächen versucht, um das Augenmerk mehr auf die partizipativen Elemente des nationalen Aufbaus zu richten.

An anderer Stelle im Bericht von 1991 brachte die NCD neue Vorschläge ein, die auf eine optimierte Arbeitsteilung zwischen lokaler und Zentralregierung abzielten. Sie argumentierte, dass sich die Zentralregierung weitestgehend auf die außenpolitischen Geschicke konzentrieren sollte, wenn die lokalen Regierungen und Verwaltungen mehr Verantwortungen von ersterer übernehmen könnten (ebd.: 24). Die Entlastung des Staates wurde zudem noch von einem anderen Diskursstrang her unterstützt: Der Staat bzw. dessen Ausgabenpolitik werden im Bericht als Quelle der sozialen Spannungen zwischen den einzelnen Schichten identifiziert. So soll in der zukünftigen Verfassung die Ausgabenpolitik überwacht und intern vorhandene Ressourcen weiterhin an die sozial Schwächsten verteilt werden (ebd.: 24-5). Beide Vorschläge fügten sich bereits in das seit den 1980er international verbreitete Programm des reduzierten Verwaltungsstaates ein, der sowohl in seinen Aufgaben beschränkt wird als auch für ein Hindernis für den sozialen Frieden gehalten wird. Dieses Staatsverständnis wurde wiederholt für die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgeführt: „This must be based on the concept that the state must be the mediator between the employer and the worker.“ (ebd.: 31) Der unter der PNDC eingeleitete Rückzug des Staates aus der Wirtschaft (über das 'Economic Recovery Programme' (ERC) eingefordert) fand hier seine Entsprechung in der Konzeptualisierung von Arbeiterrechten. So verwundert es nicht, dass der Begriff der Wirtschaftsdemokratie zwar das Recht auf Gewerkschaftszugehörigkeit und faire und gesunde Arbeitsbedingungen umfasst, aber jede weitere Beteiligung von Arbeitern an Unternehmen ausschloss, wie sie noch Anfang der 1980er von den Gewerkschaften gefordert und als solche von der PNDC bis Anfang 1983 geduldet wurde.

Die Erörterung im Bericht zur zukünftigen konstitutionellen Wahrung ökonomischer Teilhaberechte verdeutlicht das noch einmal: „There is no political democracy without economic democracy and until economic democracy, grounded in the principles of resource generation and equitable distribution is guaranteed there can be no real democracy.“ (S. 44) Allerdings wurden die Teilhaberechte auch an dieser Stelle nicht weiter erklärt. Sie scheinen sich auf die Arbeitsrechte und den Zugang zu Ressourcen zu beschränken, deren nationale Verteilung der Staat weiterhin kontrollieren soll. Zudem wird die Dezentralisierung als die Errungenschaft der 1980er in Ghana erklärt, die den Zugang zu ökonomischen Ressourcen erleichtert hat. In der Tat konzentriert sich die Ressourcenverteilung weiterhin auf die

Kleinproduzenten und -händler, die seit 1984 die sozialen Adressaten des PNDC waren. Das entsprach auch der wirtschaftlichen Verteilung zwischen einem nur kleinen formalisierten und einem übergroßen informellen Sektor.

Allerdings reichten auch Zugeständnisse an eine Kontrolle der Wirtschaft nur bis zu einem bestimmten Punkt. Die Kommission erklärte in ihrem Schlusswort, dass die makroökonomischen Stabilisierungsmaßnahmen, die mit den Verhandlungen am 20.10.1982 mit dem IWF begannen, unumkehrbar und die Stabilität des Staates eng mit der Wirtschaft verbunden sei, vor allem seit die eigene Verletzbarkeit aufgrund der Abhängigkeit von schwankenden Rohstoffpreisen auf dem internationalen Markt überaus deutlich anerkannt wurde. Mit dieser Zäsur entzog die Regierung die Verhandlungen alternativer Wirtschaftsmodelle, sofern solche unter der Opposition überhaupt verhandelt wurden (vgl. Kap. 4.2.3).

Welche Bedeutung hat das Konzept für die Entwicklung und Inauguration der District und Municipal Assemblies für die politische Ordnung Ghanas? Wie eingangs beschrieben, war die PNDC auf eine Verankerung ihrer Politik im ländlichen Raum angewiesen, ohne dass sie auf kurzfristige Verbesserungen der sozio-ökonomischen Lage hoffen konnte. Zudem war der Regierungsstil des Regimes weiterhin nicht-konsultativ, sondern vertraute auf eine Minderheit an technokratischen Experten und einer Anzahl an Massenorganisationen.<sup>14</sup> Das korrespondierte mit der Weigerung des Regimes, auf der Lokalebene politische Parteien zuzulassen:

"Decentralisation and the emphasis on the district level must not be seen as a political programme to be monopolised by professional politicians. District elections and the creation of effective grassroots political authorities were expressions of the PNDC's fundamental belief in the responsibility of all Ghanaians to participate." (West Africa 1987: 1343)

Zwei Faktoren der District Assemblies-Architektur ermöglichten dies: Zum einen gab es zum Zeitpunkt ihrer Konzeption keine transparenten Wege, wie die einzelnen Versammlungen mit der Regierung kommunizieren sollten und welche Verantwortlichkeiten neu entstehen würden. Zum anderen erhielt die Regierung mit ihrer Ernennung von einem Drittel der Abgeordneten eine erhebliche Macht über die Versammlungen, die zudem aufgrund mangelnder Ressourcen zu „local debating societies“ (Herbst: 93) degradiert zu sein schienen. Schließlich ließ die Regierung keine eigenständige nationale Organisation von Landwirten zu, die an Gesetzesprozessen teilhaben konnte, obwohl sie ihre Legitimationsbasis in der Landbevölkerung suchte. Alle drei Einschränkungen der Assemblies und der inhaltlichen

---

<sup>14</sup> Jeffrey Herbst argumentiert, dass die vom Regime geförderten CDRs im ländlichen Raum nur bedingt Informationen über ländliche Räume in die Hauptstadt weitergeben konnten (Herbst: 84). Sandbrook/Oelbaum (1999) räumen den CDRs, der Frauenorganisation oder dem Council of Indigenous Business Association dagegen einen größeren und effektiveren Anteil als Basis der PNDC ein (ebd.: 19).

Partizipation unterstreichen den kontrollierten Reformprozess, den einige Kritiker hauptsächlich als neo-patrimoniale Staatsbesetzung eines korrupten Regimes bezeichnen, dessen Interaktion mit der Landbevölkerung vor allem als Patronage-Klientel-Netzwerk funktionierte und deshalb wenig demokratisch im liberalen Sinne eines formalen, neutralen Staates oder ein Hindernis auf dem Weg zu einer kapitalistisch ausgebildeten marktkonformen Demokratie sei (Sandbrook/Oelbaum 1999: 12).

Für die Interpretation der Verfassungskonferenz hat diese rhetorische und faktische Entwicklung folgende Konsequenz: Das nach dem Prinzip des Gatekeeper strukturierte und funktionierende Regime und dessen Wirtschaftspolitik erfuhr erstens mit der Evaluation der District Assemblies und der Öffnung für ein Mehrparteiensystem, den Vorschlägen der Expertenkommission und innerhalb der Debatte der Verfassungsversammlung sein erstes ausführliches Feedback und konkrete Reformgebote für die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Zentralregierung und Landbevölkerung. Diese erste Chance zur übergreifenden Kommunikation könnte eine Erklärung sein, weshalb sich viele Beiträge der Versammlung nicht nur als national orientierte Beiträge zu einer politischen Struktur, sondern auch als Auflistung lokaler Bedürfnisse lesen, die aufgrund der immer noch verbreiteten Armut zunächst elementare Infrastruktur und eine Zulassung politischer Deliberation fordern (vgl. Kap. 3.4.2). Mit der beratenden Versammlung stand damit zum ersten Mal ein Forum für Kritik zur Verfügung, das trotz aller Vorsicht vonseiten des Regimes nicht vollständig zu kontrollieren war, sondern die politische Arena zumindest für einen kurzen Zeitraum liberalisierte.

#### **4.2.3. Die politische Opposition 1988 bis 1992**

In diesem Abschnitt geht es um eine genauere Beschreibung und Zuordnung von Argumenten zu Gesellschaftsgruppen bzw. ihren Vertretern. Im Sinne der theoretischen Unterscheidungen von Akteuren (vgl. 1.3.) soll deutlich werden, welches Verständnis von politischer Ordnung erkennbar wird und welche Konzepte angeeignet und in die Diskussion um eine neue Verfassung eingebracht werden. Wie bereits angedeutet, sah sich vor allem die urbane Opposition gegenüber der PNDC in verschiedenem Maße von der radikalen Finanz- und Wirtschaftspolitik betroffen. Während die konservative Schicht aus Geschäfts- und Handelseliten seit 1982 als Erste von den Verteilungskonflikten und Pfändungen durch Regimevertreter betroffen war, wurde die zunächst unterstützende linke Schicht aus Lehrern, Studierenden und Arbeitern ab der Kooperation mit dem IWF und den damit einhergehenden Strukturanpassungsprogrammen (SAP) extrem eingeschränkt und teilweise gewaltsam aus der politischen Arena verdrängt. Beide politischen Lager artikulierten gegenüber dem Regime bis 1989 über ihre jeweiligen zentralen Organisationen (u. a. Anwaltskammer, Gewerkschaften) Widerstand, bis sie sich am 1. August 1990 im ‚Movement for Freedom and Justice‘ (MFJ)

zusammenfanden.<sup>15</sup> Als Oppositionsgruppen traten ebenso die Kirchen hervor, besonders der ‚Christian Council of Ghana‘ sowie die katholische Kirche. Die Positionen der Akteure unterschieden sich schließlich zum Ende der 1980er nur noch geringfügig voneinander. Allen war gemeinsam, die Rückkehr zu einer konstitutionellen Regierung über die allgemeine und freie Wahl sowie die Einhaltung der Grundrechte zu fordern, die als Voraussetzung für eine freie und selbstbestimmte Entwicklung konzipiert wurden. Aus einer Aneignungsperspektive ergeben sich dadurch aber nicht nur Kopien oder Nachahmungen westlicher und zeitgenössischer Diskurse. Aneignungstheoretisch ist zu fragen, ob die Forderungen mit Verweisen auf Erfahrungen und Referenzen untermauert werden und ob aus ihnen eventuell Alternativen hervorgingen, die über die kritische, instrumentelle Aneignung von Konzepten hinausgehen. In der Interpretation nicht über die instrumentelle Aneignung der Konzepte gegenüber einem autoritären Regime hinauszugehen, legt Kwame Karikari nahe. Er argumentierte in seiner Medienanalyse des Transitionsdiskurses, dass die Opposition ohne eigenständige ökonomische Konzepte besonders am Mehrparteiensystem als Legitimationsargument festhielt und ihre Publikationen keine Alternativen zu den gängigen Interpretationen von politischen Ordnungen anboten (1998: 179).<sup>16</sup>

### *Repräsentation*

Die Gewerkschaftsbewegung Trade Union Congress (TUC) kritisierte die langwierige Konzeptentwicklung und politische Entscheidung seit der Etablierung der NCD 1981 und die taktische Unbestimmtheit zukünftiger politischer Strukturen im Namen einer breiten Bevölkerung bereits 1986 in einem Memorandum an die NCD: „That this is not merely a question of working out some ‚model‘, home-grown form of government, but rather that of ensuring the political power and rule of the masses as the primary issue.“ (zit. n. Ninsin 1996: 172f). Zu diesem Zeitpunkt basierten die Forderungen der Gewerkschaften noch deutlich auf einer marxistischen Analyse der Machtverhältnisse in der Bevölkerung, in der sich Arbeiter, Landwirte, Selbstständige und andere sozial orientierte progressive Kräfte einem Staat gegenüber sahen, der als koloniale Einrichtung neo-koloniale und ausbeuterische Kräfte repräsentierte. Die institutionelle Schlussfolgerung der Gewerkschaften war deshalb noch 1986 eine „popularly and democratically constituted People’s Assembly as a transitional organ“ (ebd.: 173), die die zukünftigen Regierungsaufgaben und Restrukturierungen überwachen sollte. Gewählt werden sollten die Vertreter dieser Versammlung aus den Massenorganisationen, in denen der Großteil der Arbeiter, Landwirte, Selbstständige, progressiv denkende Intellektuelle, Soldaten und Polizisten organisiert werden sollten. Die Ideen der Arbeiterräte, die die Anfangszeit des Regimes der PNDC prägten, fanden hier zum

---

<sup>15</sup> Vorsitzender des Bündnisses war Adu Boahen, Stellvertreter Jonny Hansen, Ray Kakraba Quarshie, Sekretäre waren Obeng Manu und Kwesi Pratt Jr. Weitere Funktionäre und Unterzeichner des Gründungsmanifestes waren John Ndeburgre und Dan Lartey.

<sup>16</sup> Zur gleichen Schlussfolgerung gelangen in ihrer frühen Zusammenfassung der Protestbewegungen in Subsahara-Afrika auch Bratton/Walle (1992).

Teil ihre Fortsetzung, diesmal jedoch war die Regierung selbst durch ihre Hinwendung zum IWF aus linker Perspektive diskreditiert.

Dieser Position nahestehende akademische Texte, die die Wohlfahrt der Bevölkerung als primäres nationales Ziel hervorhoben, entstanden parallel zu den politischen Forderungen (u. a. Drah/Ninsin 1987; Hansen/Ninsin 1989). Den Fortschritt der Gesellschaft an den gleichen Teilhaberechten aller zu bemessen, kann als Kritik an der Entwicklung des ghanaischen Staates als auch an Rawlings gelesen werden. So fasst Ninsin denn auch den Entwicklungsbegriff zusammen als „namely, that development implies equity in the sharing of the resources for achieving improvements in one's life situation as well as equity in distributing the aggregate national output“ (Ninsin 1989a: 10f). Seine politik-ökonomische Analyse fußt auf zwei Hypothesen, die einerseits der Theorie Fanons folgen (Fanon 1981), dass in abhängigen Entwicklungsökonomien konkurrierende wirtschaftliche Eliten ihre eigene minimale Leistung über die Besetzung staatlicher Institutionen kompensieren und dass andererseits der Einfluss internationaler Organisationen parallel zur internen Krise zunimmt (Ninsin 1989b: 21-27, 38). Sein ernüchterndes Urteil über die staatliche Politik seit der Unabhängigkeit betraf vor allem die Vergrößerung einer kapitalistischen Klasse Ghanas, die selbst unter dem "Indigenisierungsprogramm" der 1970er und der darauffolgenden Krise größer geworden sei, während breite Bevölkerungsschichten eingeschlossen der urbanen Arbeiterinnen und Arbeiter verarmten. Und so wurde auch Rawlings lediglich als staatlicher Vertreter einer sich stetig vergrößernden Bourgeoisie bezeichnet und sein Vertretungsanspruch delegitimiert. Dessen sozial-revolutionären Ansprüche und Rhetorik könnten damit den strukturellen Konflikt zwischen Staat als Organisation aller Bürger und der Wirtschaftspolitik einer kleinen Klasse nicht überdecken. Die in den wissenschaftlichen Analysen vorherrschende Frage blieb deshalb, für wen Entwicklung angestrebt werden sollte. Damit verbunden waren Verteilungsmodi, die radikal neu entwickelt werden sollten (Ninsin 1989a: 10) sowie die Rollen der Massenorganisationen, die dem Regime nahestanden, wie etwa die Frauenorganisation '31. December Women's Movement' (Tsikata 1989: 88f).

Die Gewerkschaften bedienten sich in ihren Reden und Resolutionen ab 1987 aber auch der Semantik und Konzepte der Wahlen sowie der Verfassung. In seiner traditionellen Maiansprache begrüßte der Vorsitzende des TUC 1987 zwar die Erklärung der Regierung Wahlen für District Assemblies, forderte aber gleichzeitig die Ausweitung auf die nationale Ebene und die Einsetzung einer Nationalen Verfassungsversammlung. Die semantische Verschiebung von der Kritik am instrumentellen Gebrauch des Staates und damit des Rechtsapparates durch die Bourgeoisie hin zu einer Forderung nach einer Verfassung lässt sich damit erklären, dass die Verfassung nicht nur als legales Instrument verstanden wird, sondern gleichzeitig Manifest oder politisches Programm sein kann, innerhalb dessen sich die Forderungen der Bevölkerung legitim artikulieren lassen. Aber auch die Vertragsfunktion einer Verfassung als konkrete Gewaltenteilung wurde von Gewerkschaftsvertretern geteilt, die eine klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Gewalten teilte. Noch deutlicher wird

diese kritische Aneignung von Recht gegenüber dem autoritären Regime in einer Resolution des TUC Ghana an der Universität Cape Coast im März 1988, kurz nach dem Vortrag von Adu Boahen: „That the Trades Union stands committed to the fundamental right of the people to decide democratically on the political system of the nation and by whom they will be governed at all levels of the structures created by the political system.“ (zit. n. Ninsin 1996: 176). Der Unterschied zu konservativen Positionen bestand noch darin, wie die Vertreter für die Verfassungskommission zu bestimmen seien. Ähnlich wie in ihrer Forderung von 1986 sollte auch hier die Entsendung über Massenorganisationen realisiert werden: Arbeiter, Fischer und Landwirte, Sicherheitsorganisationen und Berufsverbände sollten weiterhin im Zentrum der Deliberationen stehen.

### *Eine Koalitionsregierung als Transitionsregime*

Der ghanaische Historiker Adu Boahen hielt im Februar 1988 eine dreiteilige Vorlesung vor der Ghana Academy of Arts and Science, die zum Schlüsselereignis der Oppositionsbewegung wurde.<sup>17</sup> Es lohnt sich eine nähere Analyse, weil der Vortragende später als Vorsitzender des MFJ Einfluss auf deren programmatische Punkte hatte und in seiner Debatte einige der zentralen Forderungen bereits vorwegnahm. Der Historiker nutzte die Öffentlichkeit der Reden, um aus einer akribischen Analyse der politischen Geschichte Ghanas heraus Kritik am PNDC zu üben und vor allem dessen Diagnose einer „culture of silence“ zu widerlegen (Rawlings, Sunyani 1987). Während der PNDC in der zweiten Hälfte der 1980er die Bevölkerung zu mehr Interaktion aufforderte, vermerkte Adu Boahen nüchtern, dass es weniger Unwillen sei, mit der Regierung zu kommunizieren oder zu protestieren, als die Androhung und Ausübung von Gewalt und Willkür, die vom Regime ausginge (Adu Boahen 1989: 51f). Die „culture of silence“ sollte vielmehr erstens als Effekt der strikten Zensurpolitik der Regierung und von ihnen kontrollierten Massenmedien und zweitens als bewusste Widerstandsstrategie der Nicht-Kommunikation interpretiert werden (ebd.: 54ff).

Seine konkreten Forderungen an eine Transformation des Regimes im Sinne der in dieser Arbeit untersuchten Repräsentationskonflikte umfasste erstens die Demilitarisierung der Politik über Rückzug und politische Bildung der Sicherheitskräfte und die Wiedereinführung eines Mehrparteiensystems mit Beschränkung auf zwei bis drei Parteien. Damit erkannte Adu Boahen nicht nur die traditionellen politischen Parteien von Danquah und Nkrumah, sondern auch die von Rawlings nach dem Putsch von 1979 gegründete Bewegung des 4. Juni als dritte und neue Partei an. Die Beschränkung der Anzahl von Parteien, die schließlich auch Thema in der beratenden Versammlung wurde, begründete er mit den schon bestehenden politischen Gruppen, die von diesen drei Parteien zum Ausdruck gebracht wurden (ebd.: 62f). Mit diesen Forderungen widersprach der Historiker dem Anti-Parteien- und Pluralismuskurs des Regimes und verlangte zugleich aufgrund anhaltend wirkmächtiger ethnischer bzw. regionaler

---

<sup>17</sup> Der Vortragende wurde später vom PNDC wegen Beleidigung des Regimes verhaftet.

Identitäten eine neue Debatte über einen unitären bzw. föderalen Status Ghanas (ebd.: 64). Gleichzeitig sollten niedrigere finanzielle Hürden für Parlamentskandidaten bestehen, der Staat als Schutz vor aggressiven ghanaischen und ausländischem Lobbying die Kosten für Wahlkämpfe übernehmen, lokale Sprachen neben Englisch im Parlament zugelassen sein und Abgeordnete im Sinne eines imperativen Mandats stärker an ihre Wahlbezirke gebunden werden (ebd.: 63f). Ähnlich wie bereits die Gewerkschaften, der nationale Studentenverband, Kirchen und Anwaltskammern seit 1982, übte der Autor scharfe Kritik an der Einrichtung der District Assemblies unter Ausschluss von politischen Parteien. Er dekonstruierte den Anspruch als Praktik, die regime-nahen Organisationen im Modus eines Einparteiensystems auf der lokalen Ebene einzuführen. Mit dem kritischen Verweis auf die UNIGOV-Debatte von 1978 bot der Autor mit seiner Ablehnung eine Erklärung, weshalb die Opposition nach 1990 keine Alternativen entwickelt hat: "What I would like to assert (...) is that this country has rejected once and for all any military-cum-civilian type of regime, any non-party system and any one party system, and any attempt on the part of anybody or government to impose any of these systems on us will be most inadvisable." (ebd.: 61). Diese Schließung der Debatte um Alternativen bedeutete gleichzeitig, dass weitere Modelle jenseits des Mehrparteienmodells innerhalb der Oppositionsbewegung keinen Raum mehr finden würden. Die Schließung bedeutete jedoch nicht, dass soziale Rechte und Entwicklungsprogramme mit der Rückkehr zum politischen Wettbewerb unvereinbar wären.

Die Vorlesung endete deshalb mit der deutlichen Aufforderung an das Regime, einen Zeitplan für eine Rückkehr zur konstitutionellen Ausübung von Macht und die Einrichtung einer nationalen Übergangsregierung oder Koalition vorzulegen. Sie ist die erste, die eine breitere Öffentlichkeit jenseits der staatlich kontrollierten Medien erfuhr. Der Historiker begründete eine solche Koalitionsregierung zum einen mit den sichtbaren Fraktionen und internen Konflikten in der PNDC und zum anderen damit, dass eine solche Koalitionsregierung auf der Basis breiter Beteiligung sowohl des Regimes als auch traditioneller Autoritäten, der Berufsverbände und religiöser Vertreter sichtbare ethnische Spaltungen innerhalb der Elite zu überwinden helfe (ebd.: 73-4). Diese Einschätzung fußt auf seiner Interpretation der vorangegangenen Wahlen zum Parlament, die in Ghana seit 1960 stattfanden. Auch die letzte Wahl, 1979, deutet auf stärkere regionale als nationale Solidaritäten hin: "This further indicates that Ghana is still not a real nation-state but an agglomeration of regions. It does not appear that this position has changed that radically since the elections. After thirty years of independence, this is a sad reflection on our attempts at building a nation-state." (ebd.: 25, vgl. auch 30)

Interessanterweise verbildlichte auch Adu Boahen auf der semantischen Aneignungsebene sein Repräsentationsargument mit zwei Maximen: Ein Akan-Sprichwort und unmittelbar daran anschließend ein lateinisches Sprichwort sollen zum Ausdruck bringen, dass ohne freie Meinungsäußerung keine Reformvorschläge und Informationen vermittelt werden, die für Legitimation und Politikentwicklung eines jeden Regimes notwendig sind (ebd.: 56). Auf

konzeptioneller Aneignungsebene verweist Adu Boahen in seiner Kritik am Regime am deutlichsten auf Nigerias Transitionsprogramm der späten 1980er: "If we cannot do so ourselves, surely we can learn from our neighbours, the Nigerians, who published a carefully worked-out political programme covering the periode 1987 to 1992 before taking the first step of local elections." (ebd.: 54) Damit wendet sich der Redner deutlich gegen das prozedural und konzeptionell unklare Programm der Regierung in der Einrichtung von District Assemblies. Allerdings blieb die Referenz auf das Verfahren der Demokratisierung beschränkt, er gebrauchte keine eindeutig erkennbaren substanziellen Übernahmen politischer Strukturen; die Funktion der Beispiele scheint zunächst auf ihren exemplarischen Charakter beschränkt. So wurden gleichzeitig andere Länder Zaire, Äthiopien, Libyen und Burkina Faso als negative Beispiele für politische Ordnungsvorbilder (ebd.: 74) oder wie Liberia für neokoloniale Praktiken der Verschuldung über IWF-Kredite und zu enge Bindungen an die USA angeführt (ebd.: 72). Aber auch die Agrarsubventionen der USA und EEG dienen als negative Referenzen für die Kritik an der Agrarpolitik des Regimes, dessen Vernachlässigung des Agrarsektors er scharf ankreidete (ebd.: 52).

Daneben zeigt der überaus deutliche positive Bezug auf die Tradition Danquahs und dessen „Ghanaism“ bzw. Bentsi-Enchills „Abusuaba-Ideologie“ (1971) als Orientierungsquelle für einheitsstiftende, patriotische, familien- und leistungsorientierte Werte, dass der Historiker einer eher „konservativen“ politischen Tradition zuzuordnen ist und mit dieser semantischen und konzeptionellen Einfluss auf die Forderungen der Oppositionsbewegung nach 1990 nahm. Er verweist auf bzw. schließt sich über Zitate den Aneignungspraktiken an, die die nationalistische Elite seit dem Ende des 19. Jahrhunderts verfolgte, nämlich die Kompatibilität von lokalen und westlichen bzw. britischen Institutionen und Werten herauszustellen. Was 1988 von Adu Boahen aktualisiert wurde, war die positive Beziehung zwischen „traditional set-up(s)“ und den Objektiven, die bereits 1969 die Präambel der Verfassung prägten (vgl. Kap. 2). Eine Analogie oder Maßstab von abstrakten Prinzipien wie Freiheit, Gerechtigkeit (justice), Respekt und Gleichheit anhand von traditionellen Werten und Institutionen fand Adu Boahen besonders deutlich in dem Vortrag von Dr. Kwamena Bentsi-Enchill von 1971, der mit einer lokalen Definition von Unternehmertum und familiäre Solidarität keine Schwierigkeiten sah, diese Werte aufzugreifen bzw. anzunehmen:

The focus of Abusuabo is man: its accent, brotherhood and mutual assistance: in scope, elastic. It is a relationship that allows room for individual initiative and enterprise, recognizing as it must that every individual is the potential founder of a family, and rejoicing in individual excellence and achievement as an aid to the survival of the group. At the same time it reminds the individual of his dependence on society and his obligation to serve it. (zit. n. Adu Boahen 1989: 68-89)

### *Das Mehrparteiensystem als bottom-line*

Vier Argumente waren für die Verteidigung des Mehrparteienregimes zentral: i) Freiheit und



Mehrparteiregime wurden nicht von außen durch ausländische Mächte aufgezwungen, sondern sind selbst Resultat anti-kolonialer und anti-autoritärer Kämpfe. In diesem Zusammenhang betonte die Bewegung, dass mit der Vorlesung von Adu Boahen 1988 der Widerstand gegen das Regime weit vor den Ereignissen in Osteuropa als innenpolitische Bewegung begann und deshalb nur bedingt als äußere Intervention bezeichnet werden kann (vgl. Ninsin 1996: 12). Auch Referenzen auf das Coussey-Komitee von 1951 wird (in akademischen Publikationen) als Beleg für die Eigenständigkeit der Demokratieentwicklung angeführt (Drah 1987). ii) Mit Verweis auf die Regelung der Verfassung von 1979, dass Parteien eine nationale Basis haben müssen, sehen die Befürworter keine Gefahr von „tribalism“. Zudem forderten sie, dass Parteien und Wahlkämpfe staatlich finanziert werden, um den Einfluss privater Interessen zu unterbinden, der zu Korruption führe. iii) Während das Regime die District Assemblies als demokratische Graswurzelbewegung in den Mittelpunkt stellte, lehnte die Opposition das Konzept spätestens mit der Veröffentlichung des Gesetzes ab. Die Einschränkung in der Wahl und der Besetzung des District Chief Executive durch die Regierung zeige deutlich, dass sie nicht der Artikulation neuer Politik diene, sondern der Umsetzung zentralstaatlicher Vorgaben. „(W)e can safely say the district assemblies(,) are not true expressions of the democratic will of Ghanaians and therefore cannot be used as the basis for the development of the future.“ (zit. n. Ninsin 1996: 13) iv) Viertens wies die Opposition die Einführung von kompetitiven Parteiensystemen als Hindernis für sozio-ökonomische Entwicklung zurück, vielmehr ermögliche die Wahl von Wirtschaftsprogrammen potenzieller Regierungen die Deliberation. Das 'multi-party system' sei dagegen die einzige „true democracy“:

*We are, on our part, deeply convinced that only a political system that guarantees the fundamental human rights and political liberties of the people, that enables people of like-minded views freely to associate, and form political parties to contest office, and in which the people elect their own leaders through free and fair elections can be considered truly democratic.* (zit. n. Ninsin 1996: 14, Herv. i.O.)

Im Gegensatz zur Anerkennung von Grundrechten und den Bezügen auf indigene Konzepte und Institutionen finden sich in den Forderungen nach der Öffnung der politischen Arena und der Zulassung von Parteien keine konkreten positiven Verweise auf politische Modelle anderer Staaten und Transformationsprozesse. Die Entwicklungen in Osteuropa und Russland finden sich lediglich als Beispiele für notwendige Entwicklungen innerhalb Ghanas, der Vorwurf blinder Adaption neokolonialer Institutionen wurde mit den Erfahrungsargument der Entwicklung von Widerstand innerhalb Ghanas zurückgewiesen (MFJ, August 1990).

#### *Zwischen repressiven Gesetzen und sozio-ökonomischer Integration*

Mit dem eben nachgezeichneten Repräsentationsverständnis ging im Diskurs der Opposition ein Verständnis von Rechten einher, das alle klassischen politischen, sozialen und

ökonomischen Rechte umfasste. Das galt mit jeweiliger Betonung einzelner Rechte sowohl für die Gewerkschaftsbewegung als auch die Anwaltskammer. Die Grundrechte waren eng mit den Forderungen nach Selbstbestimmung verbunden, insofern die Aufhebung der bestehenden repressiven Gesetze der PNDC zuvorderst die Voraussetzungen für den Transitionsprozess selbst und anschließend für die Etablierung einer zivilen Regierung waren. Die Wiedereinsetzung politischer Grundrechte der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit und gleicher Zugang zu den Staatsmedien und Unantastbarkeit der freien Presse waren deshalb eng mit der Forderung nach sofortiger Rückkehr zu einer zivilen Regierung verknüpft und fanden sich in allen ab 1986 untersuchten Manifesten, Resolutionen und Verlautbarungen, die sich zum Teil als eine gemeinsame Oppositionsbewegung präsentierte. Grundrechte wurden zum Ausdruck von zivilisierter Regierung (*civilian rule*), die den Rahmen der Aneignung bildete, innerhalb derer politische Äußerungen Sinn erhielten. Sie entsprangen zugleich der Notwendigkeit, der Opposition überhaupt Zugang zur Öffentlichkeit zu schaffen, die erheblich durch die Kooptation oder Kontrolle und Einschüchterung durch das Regime geprägt war.<sup>18</sup> Insofern das Regime die Rückkehr zu der konstitutionellen Regierung verzögerte, repressive Gesetze wie das *Preventive Custody Law* (PNDCL 4), das *Habeas Corpus Amendment Law* (PNDCL 91), das *Newspaper Licensing Law* (PNDCL 211) und Sektionen des *Public Tribunal Law* (PNDCL 78) nicht aufhob, blieben diese Forderungen dominant und konzentrierten die gesamte Aufmerksamkeit auf sich.

Die Referenzen auf internationale Menschenrechtsdokumente als rechtliche und symbolische Legitimation fallen in den Dokumenten zunächst spärlich aus, was nicht heißt, dass sie in den internen Konsultationen der Akteure nicht konsultiert wurden. So bezog sich die NUGS zur Untermauerung ihrer Forderung nach Pressefreiheit und gegen das PNDCL 211 (Lizensierung von Zeitungen und Zeitschriften, März 1989) sichtbar auf den Art. 19 der UNDHR (25). Der Christian Council of Ghana (CCG) mahnte nicht nur an, die Verfassungen von 1969 und 1979 als Vorlage für ein neues Dokument, sondern auch die Prinzipien der UNDHR aufzunehmen (34) und besonders deren Schutz der Religionsfreiheit zu achten (35). Auffällig ist auch der Bezug auf die *African Charter for Human and Peoples Rights*, die die GBA im Oktober 1992 kurz vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen noch einmal zitiert, um neue repressive Gesetze<sup>19</sup> zu kritisieren sowie die Regierung daran zu erinnern, dass sie selbst die Charta ratifiziert habe (28). Die katholische Kirche ist in ihrer Anerkennung der Afrikanischen Menschenrechtscharta am deutlichsten:

---

<sup>18</sup> Die Gewerkschaften hatten allerdings zum Ende der 1980er noch einmal die Aufmerksamkeit der Regierung auf sich gezogen, die Teile der Führung kooptierte (Herbst 1993). Das erklärt zum Teil, weshalb sie nicht, wie in Benin, Kongo-Brazaville oder Mali als Vorreiter der Proteste Druck auf die Regierung ausüben konnte (vgl. Fleischhacker 2010).

<sup>19</sup> PNDCL 4 und 91 wurden im September 1992 durch das Public Order Law (PNDCL 288) ersetzt. Das beschränkte die Verhaftungszeit auf 14 Tage und die Erklärung des Verhaftungsgrunds innerhalb von 48h. Beobachter wie Amnesty International blieben allerdings skeptisch, ob diese Beschränkungen eingehalten wurden und verwiesen auf anhaltenden Verhaftungen auch hochrangiger Oppositionspolitiker.

(B)y far the most important contribution of the African Charter, in our opinion, is the fact that it does away with the false divide between civil and political rights on the one hand and the social, economic and cultural rights on the other. (...) We now propose that its provisions be integrated into our future constitution to enable the people to enjoy the benefits, which its ratification should bring to them. (CBCG, Februar 1991, zit. n. Ninsin 1996: 40)

Auch wurden die Ereignisse in Namibia und Südafrika sowohl als Gratulation sowie als Beispiel für eigene Grundrechtsforderungen zitiert und der Konflikt mit Verweis auf die UNDHR gerechtfertigt (GBA, Oktober 1990). Im ersteren Fall gratulierte die GBA 1990 der namibischen Bevölkerung für die Einführung einer demokratischen Regierung auf der Basis allgemeiner freier Wahlen (30). Aber auch die politische Öffnung in Südafrika diente dem MFJ als Beispiel für die Freilassung politischer Häftlinge: „If even the obnoxious apartheid regime of South Africa has taken certain steps in that direction inside South Africa, it should not be difficult for the PNDC to do the same.“ (MFJ, Januar 1991) Semantisch stützen sich die meisten Oppositionskräfte in der Mehrheit auf die klassischen Menschenrechte, ohne die Quelle anzugeben. Was auffällt, ist die Abwesenheit von Bezügen auf die Ereignisse im frankophonen Westafrika, die bereits seit Februar 1990 Transitionen in Benin, Mali, Togo und teilweise auch der Elfenbeinküste eingeleitet haben.<sup>20</sup> Die Zitate der Ereignisse im südlichen Afrika können jedoch auch als Form der semantischen Aneignung interpretiert werden, die auf der Aussagen-Ebene in Form von Beispielen mit der konzeptionellen Aneignung korrespondieren. Als Illustration verweisen sie auf die notwendige Öffnung der politischen Arena in Ghana selbst.

Ein weiterer Indikator für die (instrumentelle) Aneignung von Grundrechten ist die Referenz auf soziale und ökonomische Rechte. In diesem Rechtsgebiet mussten die Akteure der Opposition sich zugleich von den ökonomischen Argumenten der Regierung abgrenzen, die ihre Legitimation auch aus der ökonomischen Stabilisierung als Voraussetzung für eine erfolgreiche Demokratisierung und die Wahrung von Menschenrechten bezog. Die Vorwürfe einer zu abstrakten Demokratie, ihrer „slogan-haften“ Formulierung durch die Opposition ohne Bezug zur Lebenswelt der Bevölkerung bilden den Rahmen, innerhalb dessen der Vorsitzende der PNDC in seiner Neujahrsansprache 1991 die Bildung der Verfassungsversammlung und einer Expertenkommission ankündigt. Er verzichtete dabei allerdings auf eine konkrete Beschreibung der Lebensumstände, die mit der Implementation der Dezentralisierung aufgekommen ist. Die Forderungen nach sozialen und ökonomischen Rechten sind innerhalb der Oppositionsbewegung ungleich verteilt, auch wenn sich die meisten der Akteure neben politischen Partizipationsrechten als Voraussetzung für

---

<sup>20</sup> Im Sinne der Diffusionsforschung lassen sich hier verschiedene Sprachen und getrennte Kolonialgeschichten als Gründe anführen. Hinzu kamen allerdings auch zeitgenössische außenpolitische Animositäten mit Burkina Faso und Togo, die zur Schließung der Grenzen und damit der Austauschmöglichkeiten führten (Telefoninterview mit Dr. Traeder, Juli 2012).

Entwicklung positiv auf sie bezogen.

Die Rede von Adu Boahen im Februar 1988 fasste zusammen, was die Gewerkschaften und ihr nahestehende Akademiker bereits früher als negative soziale Entwicklungen der Reformpolitik beschrieben. Die Gewerkschaften verlangten nicht nur das Recht auf Bildung als Voraussetzung für demokratische Selbstbestimmung (Dezember 1986), sondern auch die Inklusion sozialer und ökonomischer Rechte, wie sie bereits in der Verfassung von 1979 und vom PNDCL 42 aufgenommen wurden (März 1988). Beide Rechte fielen zusammen, weil sie die Voraussetzung für die Erfüllung demokratischer Versprechen überhaupt erst ermöglichten und den Staat auf die Förderung von Wohlfahrt der breiten Bevölkerung verpflichteten. Die Staatszielbestimmungen wurden auch deshalb positiv hervorgehoben, weil sie parallel zu den politischen Rechten das Problem der Demokratie als soziale Gerechtigkeit in einem positiven Wege zu lösen versprachen. Diese und der vereinfachte Zugang zum Rechtsweg in Klagen gegen die Regierung wurden aus der 1979er Verfassung hervorgehoben. Ähnlich wie bei Adu Boahen wurde auch von eher linken Akademikern die kurze Amtszeit des 'Armed Forces Revolutionary Council' als Katalysator geschätzt, der die Beschränkung auf Partizipation an Wahlen aufhob und soziale Gerechtigkeit jenseits einer reinen Armee-Angelegenheit unterstrich (Adu Boahen 1989: 28; Ninsin 1987: 79-81). Die sozio-ökonomischen Rechte erhielten jedoch in keinem der untersuchten Dokumente mehr eine solche Prominenz, abgesehen von der Feststellung, dass eine demokratische, d. h. partizipative und selbstbestimmte Ordnung gleichzeitig die notwendige Bedingung für die ökonomische Wohlfahrt der Bevölkerung darstellte.

### *Indigene Werte und Institutionen*

Die Berücksichtigung traditioneller Institutionen ist unter der Opposition ebenfalls ungleich verteilt. Angesichts der Spaltung zwischen städtischem und ländlichen Raum sowie der seit der Kolonialzeit gewachsenen intra-elitären Animositäten sind die Leerstellen in den Dokumenten der Gewerkschaften, der Anwaltskammer, der Studentenvereinigung und dem Movement for Freedom and Justice zunächst wenig überraschend. In seiner Analyse der politischen Geschichte Ghanas zog Adu Boahen zudem bereits 1988 den Schluss, dass der Widerstand gegen Militärregime ein urbanes Phänomen bliebe und gewöhnlich von den Berufs- und Studentenverbänden getragen wurde, „with the traditional rulers, the judiciary and the bureaucracy very conspicuous by their absence“ (Adu Boahen 1989: 30). Lediglich als identifizierbare Körperschaften in einer eingesetzten Verfassungskommission werden Vertreter der House of Chiefs aufgeführt (MFJ November 1990). Ohne die Institution der Chiefs zu nennen, verwies Adu Boahen jedoch auf die von Danquah während der 1950er herausgearbeiteten Ideologie, nach der westliche und indigene Institutionen insofern vereinbar wären. Freiheit zur individuellen Selbstentfaltung mit Fokus auf Familien und Herkunftsgruppen schließe das Mehrparteienregime nicht aus. Genauere Regelungen für die staatliche Inklusion der lokalen Autoritäten finden sich an dieser Stelle allerdings nicht.

Die Anerkennung lokaler Autoritäten übernahmen die Kirchen und unter diesen besonders deutlich die katholische Bischofskonferenz. Im Gegensatz zu den Sprechern des MFJ stützten sie die Vertreter der Kirche sowohl auf Prinzipien als auch auf die von ihnen verkörperten Institutionen der Chiefs (CCG Dezember 1990, CBCG Februar 1991). Die minimale Forderung war erstens, Chiefs in einer überparteilichen Position in den Staat zu integrieren, etwa über die 'Houses of Chiefs' oder der Repräsentation im Council of State. Zweitens sollte der Staat keinerlei Eingriffe in die Berufung von Chiefs mehr haben, was eine klare Anlehnung an die Verfassung von 1979 war, aber auch die Interventionen der PNDC in die Chieftaincy-Angelegenheiten reflektierte. Zudem wurde die Integrität der Institution an die überlieferten unabhängigen Finanzierungsquellen gebunden und jegliche andere Finanzierung durch den Staat auf repräsentative Funktionen beschränkt. Der CCG war von beiden Kirchen angesichts der anhaltenden Konflikte zwischen Staat und traditionellen Institutionen der pragmatischere Vertreter von Chiefs, insofern er das Finanzierungsproblem unmittelbar thematisierte.

Das Memorandum der Bischofskonferenz war dagegen nicht nur umfangreicher, sondern bot auch zahlreiche Übersetzungen von Werten und Institutionen an, die in die neue Verfassung übernommen werden sollten. Diese Übersetzungen umfassten den Anspruch, sowohl indigene, prä-koloniale Traditionen von Menschenrechten als auch von politischen Ordnungsmodellen zu erfassen, die unter einer neuen Verfassung inkorporiert werden sollten. Anders als im Übersetzungsverständnis von Merry (2006), wurden hier nicht nur Analogien gesucht, sondern explizit der Mehrwert traditioneller „universeller“ ethischer Prinzipien hervorgehoben, die mit der Integration zweier Mandate („traditional rule, modern state“) in die neue Verfassung einhergingen. Zentral war nicht nur die Partizipation an Entscheidungen, sondern auch die Verantwortung des Regierenden und die Depersonalisierung des Amtes: Eine Serviceorientierung zwischen Chief und Bevölkerung, der Eid als Rückbindung des Chiefs an die Bevölkerung und Rule of Law als rechtlicher Rahmen wurden angeführt, um die Vereinbarkeit zu illustrieren und die Werte in den Diskurs um eine 'true democracy' einzubringen, der vom Regime geführt wurde. Partizipationsrechte wurden unter anderem damit begründet, dass Teilhabe an Beratungen sprichwörtlich in Maximen festgehalten wurde. Diese sozio-linguistischen Referenzen ermöglichten den Autoren deshalb nicht nur, den Fokus auf unterstützende ethische Prinzipien zu lenken, die längst bestehen, sie unterstrichen die Notwendigkeit, Verantwortung von Regierenden aber auch ihre Auswahl auf eine konstitutionelle Basis zu stellen. Dabei schlossen die Bischöfe an die Verfassung von 1979 an, wo sie eine Vielzahl an funktional analogen Institutionen sahen: Ombudsmann als Vertretung der Bevölkerung gegenüber dem Chief und den Älteren, den Council of State als „Council of Elders“, die Anerkennung der Chiefs im Regierungsapparat sowie der lokalen Selbstverwaltung, der Absetzbarkeit des Präsidenten durch die Bevölkerung als auch das Recht auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Deutlicher noch als alle anderen Akteure verweisen die Bischöfe hier auf die Intention ihrer Übersetzung: „The effort to identify these

universal values with indigenous principles and traditions can serve two important purposes: first to counter those who often point to these principles as alien to Ghana; and second to enhance popular understanding and acceptance of them through appropriate idiom.“ (zit.n. Ninsin 1996: 41) So problematisch diese Positionierung der katholischen Kirche als elitäre Institution ist, so ist doch auffallend, dass sie unter den Oppositionskräften die einzige ist, die weit über die Nennung und Re-Affirmation der Chieftaincy-Institution hinausgehen. Gleichzeitig formulierten sie jedoch auch die Anforderungen an Chiefs, sich neben der Vertretung auf der lokalen Ebene in den Regional und National House of Chiefs nicht mehr als „parochial dignitaries or potentates“ (ebd.: 42) zu begreifen. „(E)xpertise, experience and influence of traditional leaders“ (ebd.) sollten über diese Mechanismen integriert werden. Indem diese Praxis ähnlich wie die frühen Nationalisten die These der Unvereinbarkeit universeller und lokaler Werte negierte und damit gleichzeitig ein lokales Verständnis von verantwortungsvoller Machtausübung dem Verantwortungsbegriff des Regimes entgegensetzte, kann diese Aneignung vor allem als Widerstand und Normalisierung gegenüber einem autoritären Regime interpretiert werden.

*Zusammenfassend:* In diesem Unterkapitel habe ich das semantische und begriffliche Instrumentarium der Opposition umrissen. Auf die Einrichtung der District Assemblies und die anhaltende Praxis der geschlossenen politischen Arena durch die Regierung reagierte die Opposition zunächst mit den elementaren Menschenrechten und der Rückkehr zum Mehrparteiensystem, das von der Regierung anhaltend diskreditiert wurde. Repräsentationsansprüche und Grundrechte waren zu einer Forderung gekoppelt; der Bezug auf indigene Institutionen und Werte diente vor allem als Untermauerung der Opposition. Auch internationale Rechtsdokumente wurden herangezogen, um die Ansprüche zu bestätigen. Vor allem der katholischen Kirche galten diese Bezüge nicht als Widerspruch zu indigenen Werten, sondern letztere reflektierten erstere lediglich und zwar in angemessener Weise zum Verständnis für die breitere Bevölkerung. Anhand der Forderungen nach einem legitimen, unabhängigen Transitionsverfahren und der Betonung der politischen und zivilen Rechte lässt sich ein legalistisches Verständnis von Verfassungen im Sinne der Frankenbergischen Archetypen identifizieren. Ergänzt wird diese Betonung jedoch auch, wenn auch sekundär, durch die Betonung des Vertragsaspekts zwischen Bevölkerung und Regierung, die die katholische Kirche den traditionellen Institutionen entnahm. Aneignung kann in diesem Stadium des konzeptionellen Austauschs lediglich als Widerstand, als instrumenteller Gebrauch der jeweiligen Konzepte gewertet werden. Mit den Verweisen auf den Ghanaismus der anti-kolonialen Nationalbewegung sowie die Verfassungen von 1969 und 1979 wird jedoch ein Verständnis von Ownership deutlich, das vielmehr auf früheren Erfahrungen und Diskursen beharrt und auf neue internationale Standards wenig angewiesen ist. Auch die Diskreditierung der District Assemblies als politische Manipulation oder die Auseinandersetzung mit indigenen Institutionen weist auf keine intensive Suche nach Alternativen hin.

### **4.3. Die Expertenkommission**

Das folgende Kapitel analysiert die Konzepte, die im Bericht der Expertenkommission zu den drei Themen der Repräsentation, den Grundrechten und Chieftaincy auftreten. Die Experten arbeiteten unter zwei erschwerten Bedingungen: Vom Regime selbst war ihnen nicht genug Zeit für umfassende Deliberationen gegeben. Zudem enthielt das Gesetz konkrete Arbeitsaufträge, die eine eigene landesweite Datenerhebung jenseits des NCD-Berichts von vornherein ausschlossen. Von der Opposition wurde die Expertenkommission als technokratisches Instrument der Regierung kritisiert, den Prozess weiter zu kontrollieren sowie lediglich als „rubber-stamp“ für eine bereits angefertigte Verfassung zu dienen (Afari-Gyan 1995: 15) und deshalb besonders von der Opposition als illegitim abgelehnt. Trotz dieser Einschränkungen gelang es der Kommission thematisch über den Bericht der NCD hinauszugehen und neue Repräsentationsmodelle und Grundrechte als Vorlage für die Consultative Assembly festzuhalten, die nach ihr einberufen wurde.<sup>21</sup>

#### **4.3.1. Zusammensetzung und Prinzipien der Expertenkommission**

Der Transitionsprozess erhielt zu Beginn 1991 neue Dynamik, als der Regierungschef Rawlings den Bericht der NCD für März, die Einsetzung einer Expertenkommission und einer Consultative Assembly mit dem Ziel ankündigte, zum Ende des Jahres eine Verfassung vorliegen zu haben. Die Kommission sollte unter dem Vorsitz des ghanaischen Anwalts S. E. K. Asante einen Verfassungsentwurf auf der Basis 'Evolving a true democracy' sowie der Basis des Weißbuchs der Regierung (PNDC, Mai 1991) erarbeiten. S. K. B. Asante arbeitete zu dem Zeitpunkt als Direktor am United Nations Centre on Transnational Corporations, das u. a. mit der Verknüpfung von Rechts- und Wirtschaftsreformen auch in den Ländern Osteuropas beauftragt war (Asante 2002: 66). Zwei Gründe für seine Wahl als Vorsitzender lagen nahe: zum einen seine Expertise und die enge Zusammenarbeit seines Zentrums mit der ghanaischen Regierung in Fragen der Privatrechtsreform, die mit den Strukturanpassungsprogrammen einhergingen (Asante 2002: 66). Zum anderen könnte die UNDP als finanzieller Förderer der Expertenkommission ihn aufgrund seines Renommées innerhalb der UN-Gemeinschaft vorgeschlagen und durchgesetzt haben.<sup>22</sup> Obwohl das Gesetz für die Kommission bereits ab dem 17. Mai galt, war sie erst ab dem 7. Juni geschäftstüchtig (Afari-Gyan 1995: 13), weshalb die Abgabe des Berichts auf den 31.7. verschoben wurde.

Weitere Mitglieder neben dem Vorsitzenden waren: Oseadeeyo Dr. Agyman-Badu, Justice Annie Jiagge, L. J. Chinery-Hesse, Ebo Bentsi-Enchil, Dr. K. Afari-Gyan, Dr. Charles D.

---

<sup>21</sup> Damit unterschied sich der Verfassungsprozess auch von Benin, wo zunächst eine Nationalversammlung auf der Basis vieler

<sup>22</sup> Dass die UNDP die Einrichtung der Expertenkommission finanzierte, geht aus einem Interview mit dem damaligen Minister for Local Government, K. Ahwoi, hervor, in dessen Ministerium die Kommission vom Juni bis zum Juli auch tagte (Ahwoi/Makgetla 2009). Nachfragen bei Zeitzeugen wie Mrs. Estelle Appiah haben bisher noch keinen Erfolg gezeitigt, weshalb gerade Dr. S. E. K. Asante ausgewählt wurde. Seine Bekanntheit innerhalb der UN-Strukturen wird für die Außenorientierung der Verfassungsgebung Ghanas ausschlaggebend gewesen sein.

Jebuni, Dr. E. V. O. Dankwa, S. Ofori-Boateng (Mitglied und Sekretärin). Mit diesen Mitgliedern waren verschiedene Expertisen verbunden, die in die neue Verfassung über den NCD-Bericht hinaus integriert wurden. Sowohl der Aspekt internationalen Privat- und Wirtschaftsrechts (Asante)<sup>23</sup> und internationaler Frauenrechtsinstrumente (Jiagge) als auch afrikanischer Menschenrechtsinstrumente (Dankwa) und finanzwirtschaftliches Wissen (Jebuni) kamen in der Kommission zusammen. Sieben der Mitglieder waren ausgebildete Juristen und teilweise an der Rechtsfakultät der Universität Ghana (Dankwa) oder als Richterin (Jiagge) tätig. Ein Politikwissenschaftler (Afari-Gyan) und ein Ökonom (Jebuni) ergänzten die Expertise aus anderen Disziplinen. Mit dem Dormaahene Oseadeeyo Dr. Agyman-Badu waren zudem ein Amtsinhaber einer traditionellen Institution in der Kommission repräsentiert.

Mit der fachlichen Zusammensetzung und den individuellen Schwerpunkten der Kommissionsmitglieder bieten sich erste Erklärungen für Kanäle an, weshalb zum einen Frauen- und Kinderrechte größere Berücksichtigung in dem Entwurf fanden als noch in der Verfassung von 1979 und zum anderen etwa der Pflichtenkatalog aus der AChHPR-Charta übernommen wurde. So heißt es im Entwurf der Kommission deutlich im Hinblick auf Frauen- und Kinderrechte und in Abgrenzung zu den Beratungen für die Verfassung von 1979: „Happily, and equally to their credit, the women members of the Committee this time around did ask for more, which in the view of the Committee is quite legitimate.“ (Committee of Experts 1991: 74). Berater der Kommission, wie etwa der Anthropologe Maxwell Owusu, gaben in ihren nachträglichen Reflektionen zudem Aufschluss über die Aneignung von bestimmten Positionen hinsichtlich der traditionellen Autoritäten und der Verweise darauf, wie lokale Werte reflektiert wurden (Owusu 1992, 1996). Aus der Perspektive der Sprecherpositionen und der institutionellen Verortung der Aussagen kamen damit verschiedene Fachdiskurse innerhalb der beratenden Verfassung zusammen.

Das 'Committee of Experts (Constitution) Law' (PNDCL 252) legte fest, dass sich die Kommission sowohl auf die vorangegangenen Verfassungen von 1957 bis 1979, ausländische Verfassungen als auch auf den NCD-Bericht (Kap. 4.2.1) beziehen sollte. Konkret verlangte die Regierung nicht nur die Umsetzung einer exekutiven Präsidialregierung und der allgemeinen Wahl zu einem Parlament (National Assembly). Sie verlangte auch die Konzipierung eines Premierministers, der im Unterschied zum Bericht der NCD eine Mehrheit im Parlament haben sollte. Weitere vorgegebene Themen waren politische als auch spezifische Gruppenrechte (Frauen, Kinder, Arbeiter, Behinderte), Provisionen für eine freie und unabhängige Justiz, eine Medienkommission, die Inkorporation von Staatszielen, die

---

<sup>23</sup> S. E. K. Asante ist Autor der Studie *Property Law and social goals in Ghana – 1844-1966* (1975), in der er das Eigentumsrecht zum einen aus traditionellen Quellen ableitet, aber auch anhand von Reformvorschlägen prüft. Im Zentrum steht die These, dass traditionelle Eigentumsverständnisse von einem Treuhandsverständnis geprägt waren, das mit der Intervention britischer Rechtsprechung abgelöst wurde. Sein Konzept eines treuhänderischen Staates, der u. a. Land im öffentlichen Interesse verwaltet, findet sich in seinen Grundzügen auch im Entwurf der Kommission wieder (Committee of Experts 1991: 71).



partizipative Demokratie und nationalökonomische Stabilisierung gewährleisteten, sowie die Aufnahme der nicht-parteilichen District Assemblies als Grundlage für eine dezentralisierte nationale Verwaltung (Afari-Gyan 1995: 14). Während sich die PNDC bereits für die Art und Weise der Exekutive entschieden und den Weg für ein Mehrparteiensystem eröffnet hat, waren Beziehungen zwischen der Exekutive und dem Parlament noch offen. Die Einführung einer geteilten Exekutive wie in der französischen Praxis stellte deshalb die größte konzeptionelle Herausforderung dar. Gleichzeitig musste die Kommission Wege finden, das Zugeständnis an eine unabhängige Justiz und die klassischen politischen und zivilen Rechte zum einen mit den Public Tribunals und zum anderen mit erweiterten Gruppenrechte und Staatszielen zu vereinbaren, die die Verlautbarungen des Regimes bis dahin prägten (Kap. 4.1).

In Bezug auf das Repräsentationsdilemma sollen im Folgenden sowohl der Kompromiss zwischen der Exekutive und dem Parlament als auch der Council of State als nicht-politische Arena besprochen werden, in dem auch Minderheiten repräsentiert werden. Auch die Diskussion alternativer Wahlsysteme soll berücksichtigt werden, weil sie einerseits viel Platz im Entwurf einnimmt und andererseits über die Aufträge der Regierung hinausgeht und damit einen Versuch darstellt, das „winner-takes-all-System“ als negative politische Erfahrung zu umgehen (4.3.2). Diese klassischen Aufgaben der Gewaltenteilung in der Funktion eines Vertrages zwischen der Bevölkerung und Regierung wurden ergänzt durch eine entwicklungsorientierte Perspektive, die weiter in die Dimension eines sozio-politischen Programms hineinreichte. Einer solchen „Developmental Constitution“ unterlag das Verständnis, dass sowohl Bürger als auch der Staat zur Entwicklung der Gesellschaft beitragen müssen und die Verfassung deshalb als Entwicklungsinstrument entworfen und interpretiert werden muss (Committee of Experts 1991: 5).

Der Staat sollte einerseits den Rahmen bereitstellen, in dem das Individuum sein Potenzial voll entfalten konnte: „As an active agent, the government of the day must create, through its policies and programmes, a general environment which enables individuals and groups to make maximum contributions to their society on their own initiatives.“ (Afari-Gyan 1995: 18). Auf der anderen Seite waren Individuen verpflichtet, Eigeninitiativen zu entwickeln, um ihren Beitrag zu leisten. Die Spannung lag deshalb nicht nur in der Vermittlung zwischen effektiven Regieren, Stabilität und Einheit, sondern auch im Feld der Grundrechte, die zwischen den individuellen Freiheiten und den Staatszielbestimmungen vermitteln sollten (ebd.: 18f). Erklärtermaßen bezogen sich die Mitglieder der Kommission deshalb auch auf andere Länder (developing nations), deren Verfassungen ebenfalls als Entwicklungsinstrumente konzipiert wurden und deren Bevölkerungen Menschenrechte ebenfalls neu bewerteten (Committee of Experts 1991: 5, 62). Dieser Philosophie sollten auch die während der PNDC-Zeit entstandenen Institutionen als Maßstab unterworfen werden: „(S)ocial or political values of accountability and probity and fidelity to the public interest should survive the inauguration of the constitution.“ (ebd.: 4). Schließlich musste auch die

Kommission einen dezidierten Standpunkt zum Verhältnis zwischen staatlichen und lokalen Institutionen entwickeln, der über die Ansätze der ersten Evaluation hinausging (4.3.4).

### **4.3.2. Der Präsident zwischen Entlastung und Kontrolle**

#### *Präsident, Premierminister und Kabinett*

Wie bereits herausgestellt, hat die NCD in ihrem Bericht festgehalten, dass die breite Mehrheit der Bevölkerung für einen exekutiven Präsidenten mit einer Nationalversammlung stimmte (NCD 1991). Hinzu kam, ohne die Quellen anzugeben, die Überlegung, dass ein Premierminister in die Exekutive integriert werden sollte, dessen Macht der PNDC in seinem Weißbuch an eine Mehrheit im Parlament band (Afari-Gyan 1995). Diese konzeptionelle Überlegung entfernte Ghana sowohl vom Westminster-Modell (1960 und 1969), nach dem alle exekutive Macht im Premierminister innerhalb des Parlaments lag, als auch von der Präsidialexekutive von 1979. Die Kommission nahm diesen Auftrag an und entwickelte ein Konzept, das den Premierminister unter dem Prinzip der Exekutivverantwortung an das Parlament band, aus dem sowohl eine Mehrheit der Minister als auch der Premierminister selbst stammen sollte (Committee of Experts 1991). Sie vermittelte sowohl zwischen der Einheitssymbolik eines Präsidenten und der Erfahrung, dass in sich entwickelnden Ländern uneingeschränkte Exekutivbefugnisse immer eine Quelle von Autoritarismus und Instabilität darstellen (12). Das bedeutete jedoch nicht, dass der Präsident auf eine rein zeremonielle Rolle reduziert werden sollte:

His or her role transcends the routine tasks of governance. He or she will be the Head of State and Commander-in-Chief of the Armed Forces. He or she will, above all, be the symbol of the unity of the nation, the guarantor of the Constitution and the defender of the independence and territorial integrity of Ghana. In this capacity, he or she should be seen more as a truly national leader than as the head of a political party. Thus, the concept of a 'split' executive only becomes meaningful if it is appreciated that the President will focus on these lofty functions while the Prime Minister concentrates on the tasks of government business and administration. (Committee of Experts 1991: 11)

Dieses Modell einer politisch unabhängigen Spitze entsprach den Vorstellungen eines Regierungschefs wie Rawlings, der oft sein Misstrauen gegenüber dem alltäglichen Parteiengeschäft zum Ausdruck brachte. Das ist keine besondere afrikanische Eigenschaft, sondern weltweit als Merkmal autoritärer und patriarchalischer Führungsverständnisse zu beobachten. So verwies der ghanaische Kritiker Amos Anyimadou denn in der zeitgenössischen Diskussion der Vorschläge von 1991 auch auf das französische Modell der fünften Republik, das an De Gaulles Abneigung gegenüber dem Parlament und den politischen Parteien angepasst wurde, damit der Präsident über dem normalen Politikbetrieb stehe (1991: 114). Tatsächlich nennt auch die Expertenkommission gleich zu Beginn ihrer Diskussion der Exekutive neben den Verfassungsregelungen in Sri Lanka, Namibia, Sambia

und der Republik Korea vor allem Frankreich und frankophone afrikanische Länder als Modell für die geteilte Exekutive (Committee of Experts 1991: 9). Aber es sind wiederum die Verfassungen von Sri Lanka, Namibia und Simbabwe als Commonwealth-Länder, die als Beispiele für eine deliberative Aufteilung exekutiver Macht zwischen dem Präsidenten und dem Kabinett herangezogen wurden, um den Vorteil einer ausgewogenen Kompetenzverteilung für Stabilität und Demokratie zu begründen (ebd.: 10).<sup>24</sup> Es lässt sich damit kein eindeutiges Muster der Referenzen erkennen, die die Aneignung von dem Repräsentationsmodell erklären könnten.

Trotz dieser Zugeständnisse an einen Vorteil der Machtteilung zwischen Präsident und Kabinett folgte die Kommission den zitierten Staaten nicht, sondern verlagerte jegliche exekutiven Befugnisse auf den Präsidenten als Person und schloss den Präsidenten gleichzeitig vom Kabinett aus (ebd.: 191). Die Kommission blieb in ihren Ausführungen undeutlich, ob die vollständige Verlagerung der exekutiven Kompetenzen auf den Präsidenten einzuschränken ist. Deutlich wurde jedoch, dass der Präsident in Vereinbarung mit seiner oben zitierten Rolle alle Kompetenzen zur Ernennung der wesentlichen Kabinettsposten erhielt und das Kabinett damit in einer Zwischenstellung zwischen Präsident und Parlament verblieb. In den Artikeln für das Kabinett wurde allerdings überdeutlich, dass das Kabinett und einzelne Minister im Sinne der Kommission vor allem vor dem Parlament verantwortlich sein sollten (ebd.: 193). Während die Verfassung von 1979 nur eine „vote of censure“ gegenüber einzelnen Ministern kannte, ergänzte die Kommission die Befugnisse des Parlaments um zwei Voten: Zum einen durfte das Parlament Programme und Gesetzesvorschläge mehrfach zur Überarbeitung zurückweisen. Zum anderen wurde die 'vote of censure' ergänzt von einer „vote of no confidence“, die das Misstrauen gegenüber dem gesamten Kabinett zum Ausdruck brachte und dessen Rücktritt bzw. Entlassung durch den Präsidenten erforderte (ebd.: 194). Beide Modi unterschieden sich auch in den Mehrheitsverhältnissen: Während die „vote of censure“ der 3. Republik eine Zweidrittelmehrheit des Parlaments benötigte, sollte sie in der Vierten Republik lediglich die einfache Mehrheit des Parlaments versammeln, um die Ablehnung eines Ministers und dessen Politik zum Ausdruck zu bringen. Das Misstrauensvotum sollte nach den Vorstellungen der Experten von zwei Dritteln des Parlaments getragen werden. Obwohl sich die Kommission zunächst nominell voll auf den Präsidenten stützte, führte sie dennoch die Verantwortung des Kabinetts vor dem Parlament ein. Mit dem Ziel, keine unnötigen Quellen institutioneller Instabilität einzuführen, verband die Kommission deshalb auch eine Hierarchie der parlamentarischen Protestmittel. Die eingebauten Instrumente sollten nur im Falle des Misstrauensvotums zu einer Regierungsauflösung als *ultimo ratio* führen (ebd.: 19).

Die genauen Befugnisse eines Premierministers blieben allerdings im gesamten Entwurf

---

<sup>24</sup> Namibias Verfassung von 1990 gibt in Art. 27(3) vor: „The executive power of the Republic of Namibia shall vest in the President and the Cabinet.“ Art. 35 gibt vor, dass das Kabinett aus dem Präsidenten, einem Premierminister und den Ministern besteht.

unterbestimmt. Das oberste Ziel bestand in einer Arbeitsteilung, die den Premierminister zum administrativen Regierungschef machte und gleichzeitig die Regierungspolitik als Regierungsführer vor dem Parlament verantworten konnte; eine Lösung, die von Rawlings begrüßt wurde. Auch hier wurden hauptsächlich die Erfahrungen der Dritten Republik als Argument eingebracht: Sowohl die Mehrheit der Minister als auch der Premier sollten entgegen der strikten Trennung von Parlament und Exekutive in der 1979er Verfassung Teil der Legislative sein, um Regierungskrisen, wie die Verabschiedung des Budgets von 1980, zu vermeiden. Die Kommission führte in ihrer näheren Bestimmung des Premierministers zudem die Möglichkeiten aus, den Premierminister aus den Reihen des Parlaments oder von außerhalb zu bestimmen. In beiden Fällen sollte er als minimale Legitimation auch die Zustimmung des Parlaments zu seiner Ernennung erhalten (ebd.: 13, 190-1). Damit verbanden sie im Sinne einer präziseren Gewaltenteilung auch die Hoffnung, dass ein Premierminister mit einer zweifachen Legitimation als Mitglied des Parlaments sowie von diesem in seinem Amt bestätigt, nicht ohne Weiteres vom Präsidenten entlassen werden könne (ebd.: 13). Mit der gesamten Konstruktion zielte die Kommission auf zwei Dinge: zum einen auf einen institutionalisierten Zwang zum Konsens innerhalb einer Regierung, vor allem in Zeiten einer Kohabitation. Zum anderen ermögliche die Funktion des Premiers die Brückenbildung zwischen Parlament und Exekutive (Afari-Gyan 1995: 20-21).

#### *The Council of State und das Überpolitische*

Der Council of State war bereits mit der 1969er Verfassung eingeführt, aber nicht weiter spezifiziert worden. Die Kommission übernahm denn auch sowohl die Begründung eines notwendigen nationalen und überparteilichen Gremiums als auch die Analogie zu traditionellen Ältestenrat (Council of Elders)<sup>25</sup> (Committee of Experts 1991: 27). Während aber der konsultative Charakter des Rates sich in der Mitsprache bei Ernennungen erschöpfte und seine Empfehlungen keinerlei bindenden Charakter hatten, sollte er in der 4. Republik mehr Gewicht bekommen. Der nach den Prinzipien der nationalen Integration sowie effektiver und überprüfbarer Regierungsführung modellierte Rat sollte als zentrale Merkmale eine breite Repräsentationsbasis und eine Kommission erhalten, die als deliberative Kammer verfassungspolitische Konflikte zwischen Institutionen löst. Für den Aspekt der nationalen Integration hob die Kommission hervor, dass der Council of State alle regionalen und ethnischen Gruppen sowie zivile und militärische Sektionen der Gesellschaft integrieren könnte. „The fear of minorities that they would be swamped by a dominant majority and the concerns of particular regions and areas about being marginalized in the national development process could all be addressed by such a Council, appropriately composed to show sensitivity

---

<sup>25</sup> Neben der Analogie zur Institution des Ältestenrates bemüht die Kommission zur Begründung dieser Schlichtungsinstanz einen weiteren Anklang: „Taking timely action to diffuse a potential public confrontation between major state organs, or to resolve major constitutional disputes that threaten the very basis of the political order, would be in consonance with our traditional dispute settlement traditions.“ (ebd.: 28)

to all interests“ (ebd.: 29). Dass die Expertenkommission den Council als legitimes und unpolitisches Forum für alle gesellschaftlichen Konflikte und weniger als zweite parlamentarische Kammer konzipierte, zeigt auch ihr Vertrauen, zukünftige potenzielle Konflikte mit dem Militär über präventive und regelmäßige Kooperation in diesem Forum vorzubeugen und damit über den alltäglichen Parteienwettbewerb zu stellen (ebd.: 178). Mit der ausgeglichenen Repräsentation wäre zudem gewährleistet, dass öffentliche Ämter repräsentativ vergeben und „national harmony and unity“ (ebd.: 30) erreicht würden. Die Kommission plante für den Council schließlich vierzig Vertreter, darunter der oberste Richter, der Premierminister, die Fraktionsführer, die Kommandierenden der Sicherheitskräfte ebenso wie Vertreter der National und Regional House of Chiefs sowie zehn von Wahlkollegs bestimmte Vertreter der Regionen (ebd.: 32). Ein aus Juristen, Experten und anderen Personen gebildetes Verfassungskomitee sollte die substanzielle Erweiterung bilden.<sup>26</sup>

Den Aspekt der Überprüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungskonformität entlehnte die Kommission vor allem dem Modell des französischen Verfassungsrates, der alle Gesetzesvorschläge prüfe, ohne dabei in Konflikt mit der Judikative zu kommen. Wieder sind es Erfahrungen aus der politischen Geschichte, die die Kommission zur Evaluation dieses Modells bewegten: Vor allem in der Zweiten Republik gab es politische Konflikte zwischen dem Parlament und dem Supreme Court, die zu Verfassungskrisen führten. Mit dem *Sallah vs. Attorney General*-Urteil des Gerichtshofs wurde das Regierungsprogramm der Verwaltungsreform rückgängig gemacht, die zu einer Entlassung von mehreren hundert Angestellten führte und den Verdacht einer ethnischen Benachteiligung weckte, da vor allem Angestellte betroffen waren, die sich den Ewe zuzählten.<sup>27</sup> Derartige Konflikte sollten durch eine Konsultation und Beratung des Council of State vermieden werden, zumal auch die neu eingeführte doppelte Exekutive zu mehr Spannungen führen könnte (ebd.: 28f). Zwei Sorten von Gesetzeskommentaren wurden dabei aber unterschieden: Bereits die Verfassung von 1979 hatte dem Council of State ein Kommentierungsrecht von gewöhnlichen Gesetzesvorhaben auf Anfrage vom Präsidenten aber auch auf eigene Initiative eingeräumt (Art. 107)<sup>28</sup>, nach dem Gesetze, die bereits verabschiedet wurden, vom Council of State mit einem Memorandum wieder an das Parlament zur eigenen Verfügung weitergereicht werden konnten (Art. 107(6)). Allerdings wurden diese Memoranda nicht als zwingende Lesung in den Gesetzgebungsprozess integriert, sondern verblieben vielmehr im deliberativen und

---

<sup>26</sup> Berufen werden sollten die 17 Mitglieder des Verfassungskomitees u. a. vom Präsidenten, dem Parlament und dem Judicial Council (Committee of Experts 1991: 204f).

<sup>27</sup> *Sallah v. AG* [1970] 2 G&G 493. Die Kommission nennt als ebenfalls destabilisierende konstitutionelle Konfrontation zwischen Exekutive, Legislative und Judikative das *Apaloo*-Urteil unter Nkrumah. Als Illustration für den Konflikt zwischen den Gewalten dient der Kommission zudem die Sozialgesetzgebung unter Roosevelt sowie unter Indira Ghandi (Committee of Experts 1991: 122f).

<sup>28</sup> Nach der Verfassung von 1979 konnten Gesetze vom Council of State kommentiert werden, wenn a) der Präsident danach verlangte, b) der Vorsitzende des Council of State es bestimmte, c) nicht weniger als fünf Mitglieder des Rates danach fragten und wenn d) das Gesetz 'under a certificate of urgency' das Parlament passierte (Art. 107(1)).

verfassungsrechtlichen Nirvana. Die Expertenkommission von 1991 nahm diese Kompetenz ebenfalls auf, mitsamt der Anrufung durch den Präsidenten, den Parlamentssprecher als auch auf eigene Initiative, Gesetze zur Beratung an den Council of State zu überweisen (ebd.: 31, 202f).

Der zweite Gesetzeskommentar wurde ähnlich konzipiert: Das Verfassungskomitee des Council of State sollte auf Anrufung durch den Präsidenten, den Parlamentssprecher, den Premierminister, den Fraktionsführer der Minderheit oder aufgrund von 20 Mitgliedern des Parlaments ein Gesetzesvorhaben auf seine Verfassungskonformität hin überprüfen. Das Parlament darf in diesem Fall das Gesetzesvorhaben nicht mehr beraten, bis das Komitee bindend entschieden hatte und das Vorhaben ganz aufgeben, wenn es mit der Verfassung nicht vereinbar wäre (Committee of Experts 1991: 34f). Diese Prüfung ist die einzige bindende Entscheidung, die dem Council of State obliegen sollte und vor allem Kritikern und Minderheitsparteien dienen könnte, Gesetzesvorhaben der parlamentarischen Mehrheit überprüfen zu lassen. Anders als in Staaten wie Namibia, an deren Verfassung sich die Expertenkommission für die Beziehungen innerhalb der Exekutive orientierte, gingen weder im einfachen Kommentar noch in der Verfassungsprüfung die Gesetzesvorhaben automatisch an den Council of State.<sup>29</sup> Trotz der gewollten deliberativen Verzögerung und möglichen Streitschlichtung blieb der Rat jedoch ein Organ auf Zuruf und ähnelte weniger einer zweiten, selbstständigen Kammer. Selbst die beibehaltenen Regelungen aus der 1979-Verfassung, dass der Rat zwar auch auf eigene Initiative zu jedem Vorhaben staatlicher Institutionen Empfehlungen abgeben dürfe (Art. 108(2)), waren weder für den Präsidenten noch Minister oder das Parlament bindend. Deshalb blieb dem Rat vor allem die Konsultationspflicht des Präsidenten bei der Besetzung hochrangiger öffentlicher Ämter und in der Beratung in Ausnahmeständen. Nationale Integration, Beratung und Prüfung waren also die konzeptionellen Eckpunkte der Expertenkommission.

### *Tiefere Integration durch parteiinterne Demokratie und Proporzwahlrecht*

Die Kommission zeigte vor allem in ihrer Diskussion des Parteiensystems, dass sie keiner romantischen Vorstellung von Konsens nachging, sondern diesen als Resultat einer Diskussion betrachtete und sich damit von Vorstellungen inhärenter Übereinstimmung distanzierte: „In a democratic society, politics is (and must be) presaged on an assumption of the divergence of views and interests, not on the opposite assumption. Thus the necessity for free discussion and debate, so as to bring differences among the citizenry into the open and to

---

<sup>29</sup> Die namibische Verfassung richtete einen National Council ein, dessen Mitglieder aus den Regional Councils entsandt wurden (Art. 69) und zur Prüfung aller Gesetzesvorhaben herangezogen werden (Art. 75). Diese Prüfung beinhaltet kein absolutes Veto-Recht, es sei denn, 2/3 der Mitglieder stimmt gegen das grundlegende Prinzip eines Gesetzes. Erst dann ist das Parlament (National Assembly) aufgefordert, über die Grundsätze erneut zu beraten und gegebenenfalls mit einer 2/3-Mehrheit zu bestätigen. Der Berater der ghanaischen Expertenkommission, Maxwell Owusu, bietet mit seinen nach 1991 erschienen Aufsätzen die Interpretation an, dass auch Botswanas zweite Kammer Modell gestanden hätte, ohne aber im Bericht weiter Erwähnung zu finden (Owusu 1992, 1997).

openly seek accommodation and compromise“ (Committee of Experts 1991: 108). Diese Distanzierung von der harmonisierenden Rhetorik autokratischer Einparteienregime und mangelhafter interner Parteiendemokratie beugte die Kommission zum einen durch eine rigide, die Verfassung von 1979 ergänzende Parteienregulierung an. Sie sah vor, den nationalen Charakter der Parteien zu gewährleisten und Ausschluss von Parteien mit ethnischem, religiösem oder regionalem Charakter zu gewährleisten. Zudem sollte parteiinterne finanzielle Dominanz durch Großspenden von Unternehmen vermieden werden etwa über den Ausschluss ausländischer Spender, die Offenlegung parteiinterner Finanzberichte vor dem Parlament oder die staatliche Finanzierung von Parteien wie in Nigeria.<sup>30</sup> Zudem sollte ihre Partizipation als „intermediate participatory organizations“ auf der nationalen Ebene gewährleistet werden, etwa über garantierte Repräsentation in staatlichen Medien und auf Wahlkämpfen in den Distrikten. Damit ging die Hoffnung einher, dass Parteien trotz der negativen Erfahrungen über die Wahlperioden hinaus auch als integrierende Mechanismen zur Meinungs- und Willensbildung beitragen könnten (ebd.: 107-111). Der Staat wurde damit im Sinne einer gegenseitigen Verpflichtung aufgefordert, Parteien sowohl zuzulassen als auch gleichberechtigt zu unterstützen und vor den Medien zuzulassen. In diesem Sinne sollten nicht nur Parteien und Präsidentschaftskandidaten gleichen Zugang zu staatlichen Medien erhalten, sondern jeder Parlamentskandidat unbehindert werben dürfen (Art. 55(11-13)). Mit diesen Konzepten und Regeln beugte die Kommission zum anderen sowohl dem Ausschluss von Meinungen und Programmen als auch den erzwungenen Beitritt in Parteien vor, der von autoritären Regimen wie der CPP unter Kwame Nkrumah bis 1966 noch praktiziert wurde. Versammlungs- und Vereinsfreiheit war jedoch auch unter der PNDC eines der am meisten missachteten Rechte, angefangen mit dem unmittelbaren Verbot von Parteien bis hin zur Blockade von Selbsthilfe-Organisationen (vgl. CA: 528).<sup>31</sup>

Eine der wichtigsten Innovationen, die die Expertenkommission für das Prinzip der nationalen Integration und der Stabilität neben der erweiterten Aufgabe des Council of State einführte, war das proportionale Wahlsystem (Committee of Experts 1991: 90-106). Mit diesem Vorschlag ging sie weit über den Regierungsauftrag hinaus und überließ es der Consultative Assembly zur Überprüfung, ob ein proportionales Wahlsystem zu mehr Repräsentation und damit mittelbar zu mehr Partizipation einzelner Akteure führen könnte. Mit einer Abkehr vom einfachen Mehrheitswahlrecht verband die Kommission die Hoffnung, alle relevanten

---

<sup>30</sup> Die Finanzierung von Parteien wurde mit Verweis auf die Praxis in Nigeria diskutiert, zugunsten anderer Entwicklungsprioritäten allerdings pessimistisch bewertet, zumal sie Korruption nicht vermeiden würde. Der Vorschlag wurde dennoch an die CA zur Entscheidung weitergereicht (Committee of Experts 1991: 111).

<sup>31</sup> Das Recht auf die Gründung einer Partei und ihre Mitgliedschaft wurde gleich zweimal substantiell im Entwurf der Expertenkommission verankert, sowohl unter den allgemeinen Menschenrechten (Art. 21(3)) als auch unter dem Repräsentationskapitel (Art. 55(1,2,10)). Die Kommission kommunizierte dies als Signal gegenüber der anhaltenden „Unsicherheit“ (EC 1991: 72) im Sommer 1991, in der das Regime noch keine Angaben zur Wiederzulassung von Parteien machte.

Parteien im Parlament zu versammeln, die Wählerstimmen erhalten haben (Afari-Gyan 1995: 22). Im Gegensatz zu vorangegangenen Wahlen in der zweiten und dritten Republik wäre das Parlament wesentlich repräsentativer, könnte Minderheiten in den Wahlkreisen besser integrieren und den Ausschluss von kleineren Parteien verhindern. Ganz im Sinne der Vermeidung eines „winner-takes-all“-Systems, das als eines der Innovationen der Kommission ausgewiesen wurde (Committee of Experts 1991: 3), wurde deshalb zugestanden, dass das Mehrheitswahlrecht („plurality system“) aus dem anglophonen System zwar stabile und arbeitsfähige Regierungen hervorbringe und mit der Opposition eine Alternative bereitstelle. Darüber hinaus sei es einfach in der Anwendung und deshalb gerade für die mehrheitlich analphabetische Gesellschaft Ghanas, die unterentwickelte Transport- und Kommunikationsinfrastruktur und die beschränkten Ressourcen geeignet (Committee of Experts 1991: 92). Ähnlich fatal wie in der Argumentation der Split-Exekutive hat die Kommission damit bereits alle Gründe für das einfache Mehrheitswahlrecht zusammengefasst, die in der Consultative Assembly gegen dessen Alternative vorgebracht wurden.<sup>32</sup>

Das einfache Mehrheitswahlrecht wurde von der Kommission mit Verweis auf Arthur Lewis' Beobachtung des prinzipiellen Ausschlusses einer Minderheit und damit verbundenen „unfairen“ und delegitimierenden sowie destabilisierenden Tendenzen kritisiert (ebd.: 92f).<sup>33</sup> Zwei Argumente wurden von der Kommission für eine breitere Repräsentation angeführt: Das Erfahrungsargument verwies darauf, dass die Möglichkeit eines Regierungswechsels in pluralen und zerstrittenen Gesellschaften wie Ghanas nicht gegeben sei, wie die Geschichte seit 1951 zeige und wo Wählerloyalitäten inflexibel blieben.<sup>34</sup> Damit wäre die Prämisse des Mehrheitswahlrechts nicht mehr aufrechtzuerhalten, nachdem die Opposition das System mitträgt, solange eine Aussicht auf einen Regierungswechsel bestehe (ebd.: 93). Das Gerechtigkeitsargument appellierte an die demokratische Norm, dass alle dauerhaft an Entscheidungen beteiligt sein sollten, die von ihnen betroffen waren (Lewis 1969).<sup>35</sup> Der Ausschluss aus dem politischen System, der durch den hohen Anteil der Militärregime an der

---

<sup>32</sup> Dementsprechend hebt Afari-Gyan (1995) die Unzufriedenheit des PNDC-Regimes mit dieser Regelung hervor und wertet dies als Indiz, dass keine Einmischung in die Deliberationen der Kommission stattfand. Die interne Kommunikation innerhalb der PNDC-Sekretariate verweist ebenfalls auf eine selbstverordnete Zurückhaltung.

<sup>33</sup> Die Kommission bezieht sich dabei auf Lewis (1969: 90). Ironischer Weise hat Arthur Lewis nach 1957 als Berater für den ersten Premierminister Ghanas gearbeitet und wertete in dem von der Kommission zitierten Vortrag von 1965 auch seine Erfahrungen mit Ghanas politischer Geschichte aus. Adu Boahen hat sich in seinem Vortrag von 1988 ebenfalls auf Arthur Lewis bezogen, allerdings auf dessen Entwicklungskonzepte einer tragfähigen Agrarwirtschaft als oberste Priorität.

<sup>34</sup> Diese Selbstbeschreibungen sind allerdings umstritten und bestimmen im Wesentlichen die Rezeption und Akzeptanz des vorgeschlagenen Proporzwahlsystems. Jenseits der Instabilitätsargumente in der Consultative Assembly (s. u.), waren zeitgenössische Kritiker nicht bereit, die Pluralität der Gesellschaft im Sinne segmentärer Gesellschaften mit angebbaren Gruppen als solche zu begreifen.

<sup>35</sup> Diese Demokratiedefinition prägt auch die Akzeptanz von Parteien: „A democratic society assumes the value and fundamental equality of all its members, and further that they are endowed with reason and can play a part in their governance.“ (Committee of Experts 1991: 107).



politischen Geschichte Ghanas noch bekräftigt wurde, verlangte deshalb nach einer institutionellen Lösung, mit der „mutual tolerance and compromise“ gefördert wurden (ebd.). Diesen Fairness-Anspruch, das alle Vorteile des Mehrheitssystems übertrumpfen sollte, unterstrich die Kommission mit einem Verweis auf die Kritik innerhalb Großbritanniens, wo ebenfalls in den frühen 1990ern Forderungen auf eine Reform des Wahlrechts abzielten (ebd.: 94).<sup>36</sup> Gemeinsam mit Arend Lijpharts Studie zur Tragfähigkeit von Konsensdemokratien (1984) argumentierte die Kommission zudem, dass das proportionale dem einfachen Wahlsystem zudem funktional zumindest ebenbürtig sei und ebenfalls ein hohes Maß an Regimestabilität gewährleiste. In diesem Sinne zeigte die Kommission anhand des personalisierten Verhältniswahlrechts des deutschen Bundestages und dessen Wahlergebnisse von 1983, dass eine Einführung einer Zweitstimme zu mehr Repräsentativität und Partizipation führen würde (Committee of Experts 1991: 99-101). Darüber hinaus brachten sie den Vorschlag ein, ähnlich dem Schweizer Modell auch die Besetzung von Ministerposten einer Quote im Parlament zu unterwerfen und damit beide Systeme der proportionalen Repräsentation zu kombinieren (ebd.: 101). Auch hatte die Kommission die Auswirkungen auf das Parteiensystem immer im Blick: Die Verteilung von Zweitstimmen würde ebenso beitragen, dass „grass-roots party organizations“ entstünden, die national auf Stimmenfang gingen und eventuell „a focus of national unity“ würden (ebd.).

Die positive Aufnahme des Proporzwahlsystems bedeutete für die Kommission eine Möglichkeit der Abkehr vom 'winner-takes-all'-System und damit eine Alternative zu den Erfahrungen der vorangegangenen Republiken, in denen es allerdings nie zu einer zweiten Wahlperiode kam. Die dem Entwurf zugrunde liegende Selbstbeschreibung ging zwar von den widrigen Umständen analphabetischer Mehrheiten und mangelhafter Infrastrukturen aus, blieb aber optimistisch, dass die Parteienlandschaft von dem anspruchsvollen System als fairen Ausgleich und gleiche Partizipationschancen im Parlament profitiere. Eine Leerstelle in der Konzeption tragbarer Institutionen für einen solchen Ausgleich fällt jedoch auf: Die Diskussion um das Wahlsystem wird nur an einem Punkt indirekt rückgebunden an die Diskussion um die doppelte Exekutive: Mit dem Vorschlag, dem Schweizer Modell der Verteilung von Ministerposten zu folgen, wurde darauf verwiesen, dass der Premierminister (nach dem französischen Modell) eine Mehrheit im Parlament haben sollte. Der damit institutionalisierte Kompromissgedanke einer Zusammenarbeit verschiedener Parteien im Kabinett, der zudem mit Referenzen auf Arthur Lewis und Arend Lijphart ins Spiel kam, wurde nicht weiter in die Konzeption eingebunden, auch wenn sich die Expertenkommission mehrmals für eine Möglichkeit der Kohabitation sensibilisiert zeigte und mithilfe des Council of State Ausgleich- und Streitschlichtungsmechanismen integrierte, die zwischen einem Präsidenten und einem Premierminister vermitteln könnten (s. o.).

---

<sup>36</sup> Die Quelle wird angegeben als: The Economist, 11.5.1991, S. 13 (Committee of Experts 1991: 94).

### 4.3.3. Die Vermittlung zwischen politischen, sozialen und ökonomischen Rechten

Aus drei Gründen ist die Analyse der Menschenrechts- und Prinzipien Diskussion für meine These der Aneignung von Interesse: Zunächst sind beide Kapitel der Charta im Verhältnis zu den anderen Kapiteln umfangreich ergänzt worden. Zweitens bot sich der Expertenkommission mit den bereits 1979 verankerten Staatszielbestimmungen ein Teil der Verfassung an, der die sozialen Forderungen in der PNDC am ehesten aufnehmen konnte, da diese selbst Staatszielbestimmungen in ihre *Proklamation* übernommen haben (PNDC 42(1)). Damit ergaben sich ein Rahmen für die Aneignung und Kontinuität sozialer Ziele in semi-rechtliche Formulierungen und zugleich eine Vermittlung zwischen den Forderungen der Opposition und der Regierung.<sup>37</sup> Denn wie im Auftrag der NCD und der PNDC mehrmals betont, sollte sich Demokratie nicht auf regelmäßige Wahlen beschränken, sondern die Verpflichtung des Staates zu fairer Verteilung nationaler Güter und besonders die Eigeninitiative der Bürger fördern. Der dritte Grund für die Integration des Themas ist die Aufnahme und Adaption neuerer internationaler Rechtsinstrumente, die regional innerhalb der OAU als auch international im Rahmen der UN seit der Verfassung von 1979 entwickelt wurden. Im ersten Fall war es die bereits genannte *African Charter for Human and Peoples Rights* (1981), im zweiten Fall das „Recht auf Entwicklung“, das 1986 von der Generalversammlung der UN verabschiedet wurde. Es ist dieser zweifache konzeptionelle Brückenbau, der hier interessiert: einerseits die Vermittlung zwischen politischen und rechtlichen Funktionskreisen, andererseits die Vermittlung zwischen lokalen und internationalen Diskursen, die bereits als Rechtsansprüche gerahmt waren. In ihrem Selbstverständnis reihte sich die Kommission damit nicht nur in die Reihe jener Länder ein, die gerade wiederholt den Menschenrechtsschutz in ihren Verfassungen bestärkten, sondern zählte sich auch zu jenen, die an der Fortentwicklung der Menschenrechte teilhatten:

Third World countries have participated, at the international level, in reformulating and expanding the scope of human rights to include social and economic rights and to relate them to development needs. (Committee of Experts 1991: 63)

Vor diesem Hintergrund sahen die Expertinnen und Experten der Kommission auch keinen prinzipiellen Konflikt zwischen den verschiedenen Rechtsgenerationen. Vielmehr wurden beide Rechte im Memorandum kausal miteinander verschränkt: Die Anerkennung fundamentaler Menschenrechte wurde zur Voraussetzung von Entwicklung:

---

<sup>37</sup> Die Justiziabilität der Staatszielbestimmungen ist umstritten. Nach der systematischen Aufgliederung von Frankenberg (2004) allerdings sind sie auch nicht zu vernachlässigen, wenn die volle Funktion von Verfassungen als Diskurse/Praktiken verständlich werden sollen. Baxi verweist auf die positiven Entwicklungen der Staatszielbestimmungen in Indien als frühe Erweiterung eines universalen Verständnisses von Menschenrechten (2000: 1183-1210). Im lokalen ghanaischen Diskurs werden die Staatszielbestimmungen bis in die Gegenwart als Interpretationsmaßstab von den Gerichten eingefordert (u. a. Ghanaian Times, 19.11.2011, S. 6.).

(T)here is a growing realization that the enjoyment of the basic freedoms is conducive to the development and purposeful application of human resources and, indeed, the establishment of an environment that enhances development. (ebd.)

Sowohl die Staatszielbestimmungen als auch die allgemeinen Menschenrechte wurden zu diesem Zweck im Memorandum verschränkt. So finden sich politische, ökonomische und soziale Rechte in beiden Kapiteln, jeweils als Aufforderung an den Staat als auch als Garantie für alle Bürger. Die Rechte von Frauen, Kindern und Behinderten prägten die substanziellen Ergänzungen. Sowohl im Menschenrechts- als auch im Prinzipienkapitel hat die Kommission die klassischen Rechte aus den vorangegangenen Verfassungen mit explizitem Verweis auf die Akuffo-Addo-Kommission von 1968 übernommen: das Diskriminierungsverbot und Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 17), das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 19), der Schutz von Eigentum (Art. 20), die Grundfreiheiten (u. a. Bewegungs-, Versammlungs-, Glaubens- und Meinungsfreiheit) (Art. 21) sowie die Wahrung minimaler Menschenrechte unter Notstandsgesetzen (Art. 32-2) und das Recht auf ungehinderten Zugang zu Gerichten (33). Neben dem Recht auf administrative Gerechtigkeit (Art. 23) hat das Expertenkomitee sechs weitere Rechte eingeführt und bereits bestehende Artikel zum Recht der Ehefrau auf Anteil am Eigentum (Art. 22) und die Rechte von Kindern (Art. 28) substanziell erweitert. Die Neuerungen umfassen das Recht auf sichere Arbeitsverhältnisse und angemessene Entlohnung (Art. 24), das Recht auf Zugang auf gleiche Bildungschancen (Art. 25), das Recht auf freie Entfaltung der eigenen Kultur (Art. 26), Rechte von Frauen und Müttern (Art. 28) sowie Rechte von Menschen mit Behinderungen (disabled) (Art. 30).

Während der Fokus auf aktualisierte soziale und ökonomische Rechte als gegenseitige Verpflichtung der Gesellschaft bereits erklärt wurde, gibt das Komitee neben den vorangegangenen Verfassungen die Quellen für ihre Transfers und Übersetzungen deutlich an: Sie macht in ihrem Memorandum auf neun internationale Menschenrechtsinstrumente aufmerksam, denen Ghana als Unterzeichnerin beigetreten ist (Committee of Experts 1991: 65f).<sup>38</sup> Von diesen Konventionen hoben sie vor allem jene für die Frauen, Kinder und Arbeiter als besonders bedeutsam hervor (ebd.: 65) und folgten dabei den Vorgaben des Regimes. Auf diese Weise vollzog die Kommission die Integration internationaler Menschenrechtsdokumente, sie wurden ohne weitere Adaption oder semantische Einbettung

---

<sup>38</sup> In chronologischer Abfolge: a) Convention relating to the status of refugees (1951); b) Convention on the political rights of women (1952); c) International Convention on the elimination of all forms of racial discrimination (1965); d) 2. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1966, 1966); e) Protocol relating to the status of refugees (1966); f) International Convention on the suppression and punishment of the crime of Apartheid (1973); g) Convention on the Elimination of all forms of discrimination against Women (1979); h) African Charter on Human and Peoples Rights (1981); i) Convention on the rights of the child (1989). In die Zeit der PNDC fallen die Ratifizierungen der letzten drei Menschenrechtsabkommen: 1986, 1989 und 1990. Deshalb konnte sich auch die Opposition auf die Dokumente stützen und deren Umsetzungen einfordern (Kap. 4.3).

in die Verfassung aufgenommen und zudem über die DPSP in einen schützenswerten Status erhoben. Dies galt zum einen für die fundamentalen Menschenrechte und zum anderen für die Staatszielbestimmungen.

### *Das „Recht auf Entwicklung“*

Während im vorangegangenen Abschnitt die Innovationen im Grundrechtsschutz aufgeführt wurden, soll an dieser Stelle auf Ziele staatlicher Politik eingegangen werden. Die Verschränkung beider Kapitel hat zwei Effekte: Zum einen wurden zentrale Rechte noch einmal als Forderungen an den Staat als Leitwerte wiederholt und ihnen damit größeres Gewicht verliehen. Zum anderen nahm das Kapitel der Staatsziele gewissermaßen eine Operationalisierung der Rechte vor. Im Memorandum der Expertenkommission wurden die Konzepte von politischer und ökonomischer Integration, der Berücksichtigung von Frauen für die Wirtschaft als auch allgemeine Arbeitsbedingungen konzeptionell aufeinander bezogen, um den bereits aufgeführten Interdependenzen von Entwicklung und Menschenrechten konkrete Formen zu geben. Darüber hinaus spiegeln die Prinzipien die zeitgenössischen entwicklungspolitischen Konzepte wider, in deren Kontexten sie entstanden sind. Auffallend ist hier der Bezug auf ausländische Direktinvestitionen (foreign direct investment) als Zugeständnis an den Wirtschaftsdiskurs internationaler Finanzinstitutionen (ebd.: 55).<sup>39</sup>

Der Fokus des Regimes auf Prinzipien nationaler Integration wurde nicht nur in den semantischen Äußerungen seiner Sprecher und den Diskursen über Verantwortung (probité and accountability) deutlich. Während die politischen und zivilen Menschenrechte keine besondere Berücksichtigung fanden, stellte die PNDC auch in ihrer Gründungscharta die Staatsziele ganz an den Anfang (Kap. 4.1.2). Die Expertenkommission integriert diese Staatszielbestimmung sowohl aus Gründen verfassungshistorischer Kontinuität als auch auf Drängen des PNDC, der während der Beratungszeit der Kommission in Gesprächen für diese Staatszielbestimmungen warb. In der Retrospektive verließ das Regime seinen Standpunkt gegenüber seiner eigenen, programmatischen Verfassung nicht, in der er die Prinzipien ganz in den Vordergrund stellte und mit seinem Anspruch der Verantwortung verband (Kap. 4.1). Das Expertenkomitee folgte dabei dem allgemeinen Verständnis, dass die Prinzipien als „spirit and conscience of the constitution“ dienten und damit einen wesentlichen Interpretationsmaßstab für die alltägliche Praxis bereitstellten (Committee of Experts 1991: 49). Die Prinzipien wurden als Barometer aufgefasst, „by which the people could measure the performance of their government.“ (ebd.). Als „fundamental objectives“ (ebd.: 49) wurden ihnen neben allen öffentlichen Institutionen ab 1992 dezidiert auch die politischen Parteien untergeordnet (ebd.: 49).<sup>40</sup> Während die Verfassung von 1979 lediglich sechs Artikel unter

---

<sup>39</sup> Auch diese außenpolitische Pflichtformulierung findet sich in der Namibischen Verfassung von 1990 (Art. 99).

<sup>40</sup> Namibia fasst nur den Staat als Adressaten der DSPS (Art. 95). Sri Lanka führt wie in der Verfassung von 1978 dezidiert Parlament, Präsidenten und Kabinett als Adressaten auf (Art. 27).

den Staatszielen versammelte, waren es mit 1992 bereits acht und darunter weitere substantielle Ergänzungen. Die Staatsziele von 1991 wurden in sechs Abschnitte unterteilt: Politische, ökonomische, soziale, Bildungs- und kulturelle Staatsziele sowie Staatsziele der internationalen Beziehungen und Pflichten der Bürger. Gleichzeitig beschränkte die Kommission jedoch die Reichweite der Verfassung, denn anders als 1979 hielt sie in ihrem Entwurf fest, dass die Staatsziele nicht justiziabel seien (Committee of Experts 1991: 49, 222). Damit folgte sie dem Beispiel aus der Verfassung von Sri Lanka (1978, Art. 29). Dieser Ausschluss der Justiziabilität wurde allerdings von der CA wieder rückgängig gemacht (s. u.).<sup>41</sup>

Besonders die Rechte von Frauen und Müttern finden sich im gesamten Memorandum der Kommission häufig wieder, auch jenseits der Anti-Diskriminierungsgebote in den fundamentalen Menschenrechten. In den Prinzipien werden sie als eine Gruppe erfasst, denen der Staat gleichberechtigten Zugang zum formellen ökonomischen Sektor garantieren sollte, um die Reduzierung von Frauen auf den informellen Sektor zu beschränken (ebd.: 54). Weiter ging die Kommission in dem Vorschlag, auch die gleichberechtigte Besetzung öffentlicher Ämter auf Verfassungsebene zu heben. Diese oft vorgebrachten Referenzen auf die CEDAW und ähnliche internationale Menschenrechtsinstrumente lassen sich zum Teil mit der Biographie der Richterin Jjagge erklären sowie mit der Stellung der regimenahen Frauenbewegung '31 December Movement'. Die Verfolgung frauenfreundlicher Gesetzgebung ist jedoch auch konsistent mit der Mitte der 1985 verabschiedeten Gesetzgebung zum Schutz von Erbrechten von Frauen. Diese Quelle wird im Memorandum zwar nicht aufgeführt, bietet aber eine plausible Erklärung für den starken Fokus auf Frauenrechte.<sup>42</sup>

Vor allem im wirtschaftlichen Entwicklungsdiskurs lässt sich von der Überschneidung zweier dominanter zeitgenössischer Diskurse sprechen: Dem Weltbankdiskurs des minimierten Staates und dem Diskurs eines Rechts auf Entwicklung. So war sich die Kommission bewusst, dass z. B. der Schutz von Eigentum eine der Voraussetzungen von Entwicklungspolitik ist. Im Memorandum wurde zugestanden, dass die Reduzierung der Staatsrolle in der Wirtschaft eine wesentliche Aufgabe auch der Verfassung ist (ebd.: 52). Mit dem seit 1989 verhängten Verdikt, dass der Staat größtenteils ineffizient sei, wurde zunächst der Kausalannahme wirtschaftspolitischer Modelle aus den USA bzw. Großbritanniens

---

<sup>41</sup> Atuguba (2009) weist in seiner jüngsten Kritik darauf hin, dass die Staatszielbestimmungen von den Gerichten bisher kaum berücksichtigt wurden. Allerdings besteht eine erste positive Aufnahme der Prinzipien als justiziabel in dem Urteil des Supreme Court: *Ghana Lottery Operators Association vs. National Lottery Authority* (2007-2008) 2 SCGLR 1088. Von der CRC werden deshalb die Gerichte mit der Kontrolle in Besetzungen öffentlicher Ämter mit ausgeglichener Gender-Balance beauftragt (CRC 2011: 283f).

<sup>42</sup> Estelle Appiah verweist darauf, dass diese Gesetzgebung der 1980er von der portugiesischen Frauenrechtsgruppe FIDA beworben wurde (Korrespondenz mit dem Autor). Kritik an der urbanen Perspektive solcher Gesetzgebung übt Atuguba Atuguba (2007, 2009: 17). Auch 2009 seien die Versprechen der Verfassung im Bezug auf die Unterschiede zwischen den Geschlechtern noch nicht eingelöst. Woodman bezeichnete die Reformen in der Mitte der 1980er als die größten Privatrechtsreformen Ghanas seit der Unabhängigkeit (1985).

zugestimmt (ebd.). Der konkrete Hinweis auf die ausländischen Direktinvestitionen als ein Entwicklungsinstrument ist in diesem Abschnitt sicher die deutlichste Konzession an die langjährige Kooperation mit den internationalen Finanzinstitutionen. Auch die Verpflichtung des Staates liest sich wie eine Programmevaluation der Weltbank, indem bestimmte Aufgaben an die Regierungen formuliert wurden. Afari-Gyan fasst den Verpflichtungscharakter des Kapitels deshalb wie folgt zusammen:

As an active agent, the government of the day must create, through its policies and programmes, a general environment, which enables individuals and groups to make maximum contributions to their society on their own initiatives. (Afari-Gyan 1995: 18)

Das „Recht auf Entwicklung“ als paralleler Diskurs wurde im Entwurf der Kommission noch explizit aufgeführt (ebd.: 230), von der CA allerdings aus der endgültigen Fassung wieder getilgt. Aufgrund der Verschränkung oder des „Framing“ von Menschenrechten lohnt sich ein genauerer Blick:

The State recognizes the Human Right to Development, which means that people must be active participants in and beneficiaries of development processes, and that the state is obligated to protect and promote human rights as interdependent ends and means of development. (Committee of Experts 1991: 230)

Die Konkretisierung geht über die allgemeine Bestimmung innerhalb der Menschenrechte hinaus. Zentral wurde der Kausalzusammenhang von Partizipation und Entwicklung, der zum einen Vereinsfreiheiten zur Bildung von Selbsthilfegruppen ohne Einmischung des Staates bedeutete und gleichzeitig Zugang zu allen öffentlichen Institutionen offenhielt, die mit einer allgemeinen, staatlich koordinierten Entwicklungspolitik einherging. Damit hatte die Kommission den internationalen Diskurs auch an den lokalen Diskurs der Dezentralisierung angeknüpft, indem sowohl die Eigeninitiative der Bevölkerungen aber gleichzeitig auch die koordinierende Rolle des Staates formuliert wurde. Im Sinne der Dezentralisierung wurde der Staat nun auch aufgefordert, eine angemessene regionale Balance sowohl in der Rekrutierung von öffentlichen Positionen als auch der finanziellen und administrativen Dezentralisierung der Verwaltung zu gewährleisten (ebd.: 53). Mit diesem Thema strukturierte die Expertenkommission den wesentlichsten Teil der Partizipation am Staat bereits vor, der die Diskussionen in der beratenden Versammlung teilweise dominierte. Gleichzeitig schlossen die Verweise auf Regionen jegliche Andeutungen auf eine mögliche neue föderale Ordnung Ghanas aus.

Das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgern wurde zudem auf der Ebene der Gemeinwohlorientierung von Privatakteuren genauer ausbuchstabiert. Die Kommission unternahm diese Adaption zeitgenössischer lokaler Diskurse über die Verortung und Verwendung von Privateigentum auf zweierlei Weise: Zum einen gemahnte sie an die soziale

Verpflichtung von Eigentum, mit der Individuen ebenso der allgemeinen Entwicklung untergeordnet wurden:

The State shall recognize that ownership and possession of land carry a social obligation to serve the larger community and, in particular, the State shall recognize that the managers of public, stool, skin and family lands are fiduciaries charged with the obligation to discharge their function for the benefit respectively of the people of Ghana, of the stool, skin, or family concerned and are accountable as fiduciaries in this regard. (Committee of Experts 1991: 53)

Dieses Konzept geht ebenso wie die Regelung von Erbrechten einerseits auf die Gesetzesinitiative von 1985 zurück, in der der 'Head of Family (Accountability) Act' (PNDC L 114) verabschiedet wurde.<sup>43</sup> Die gesetzliche Regelung suchte nach einer Lösung, wer für das von einem Familienoberhaupt verwaltete Besitztum verantwortlich sein sollte und welche Maßnahmen Familienmitglieder bei Missbrauch treffen konnten, um vom Familienbesitz nicht ausgeschlossen zu werden. Das galt besonders für Fälle, in denen das Familienoberhaupt Land aus dem Familienbesitz ohne Rücksprache mit der Familie veräußerte. Die Debatte ist ein prägnantes Beispiel für die Kollision britischer und ghanaischer Verständnisse von Privateigentum, besonders von Landbesitz. Mit der Verfassungsgebung wurde auch dieses Gesetz erneut bekräftigt, obwohl seine Implementation bereits in den Jahren zuvor viele Schwächen aufwies. Ein zweiter Hintergrund der Betonung sozialer Verantwortung von Eigentum ist die frühere intellektuelle Intervention des Vorsitzenden S. E. K. Asante in die Diskussion um die Verantwortung von Chiefs und Familienvorsitzenden, die Gesetzesinitiativen im Land-, Familien- und Erbrecht seit der Dekolonisierung prägten (1965; 1975). Damit eröffnen sich gleichzeitig Deutungen von Eigenem und ihrer Adaption aber auch Hinweise für eine weiterhin oberflächige Behandlung der Probleme, zumal die Verpflichtung allenfalls eine Anerkennung (recognition) vonseiten des Staates, aber keine weiteren konkreten Schritte erforderte. Die Einhaltung ökonomischer Rechte wurde deshalb ebenso zu einer Pflicht der Individuen und Privatakteure gemacht.

#### **4.3.4. Tradition und Chieftaincy**

Gemeinsam mit der Opposition aus der katholischen Kirche, deren Memoranden starke Anleihen an eine indigene Menschenrechts- und Regierungspraxis machten (s. o.), verwies auch die Kommission in einem einleitenden Schritt darauf, dass Menschenrechte sowohl eine Grundlage traditioneller Gesellschaften waren, als auch im Widerstandskampf gegen die Kolonialmacht errungen wurden. Sie gelten damit weniger als fremde Importe, denn als

---

<sup>43</sup> Frühe Kritiker wie Kludze (1987) bemängeln zum einen die Ziellosigkeit des Gesetzes, da Familienvorstände im „practical customary law“ immer schon gegenüber der Familie verantwortlich gewesen seien und auch sanktioniert werden konnten. Lediglich das *judicial customary law* hat den „head of families“ früh für immun von Klagen erklärt. Zum anderen bliebe das Gesetz aufgrund mangelhafter Ausführung der Sanktionen und Einschränkungen deklaratorisch und zudem potenziell konfliktstiftend.

integraler Bestandteil, der in den Verfassungen von 1969 und 1979 ausbuchstabiert wurde und nach 1990 um neue Menschenrechtsgenerationen ergänzt wurde (Afari-Gyan 1995: 16). Die Kommission selbst verwies gleich zu Beginn auf die Vereinbarkeit der Werte, indem sie vor allem auf das Recht auf Partizipation und die Kontrolle von traditionellen Autoritäten abhob:

The concept of human rights is by no means alien to African traditions. (...) For example, hatred of oppression, demand for popular participation in the decision-making process, mutual respect between the ruler and the ruled, and an insistence that government must be for and in the interest of the governed underlie the admonition to an Akan chief at his installation as follow:

When we give you advice, listen to it / we do not want you to abuse us / (or) to be miserly ... we do not / want one who disregards advice / we do not want you to regard / us as fools, we do not want / aristocratic ways, we do not / want bullying, we do not / want bullying, we do not like beating / take the stool. (Committee of Experts 1991: 62)

Zwei Dinge fallen an diesem Zitat auf: Wie die meisten Auseinandersetzungen in der Interpretation von Customary Law, besonders in den staatlichen Gerichten, beziehen sich die Gründer auf die Gruppe und Erfahrungen der Akan. Damit werden zunächst andere Formen der Bestimmung traditioneller Autoritäten, etwa über Erblinien, ausgeschlossen bzw. bleiben unerwähnt. Die Bedeutung, die im Eid mitschwingt, verweist auf die Kompatibilität mit dem Grundgedanken der Wahl in liberalen Demokratien: Schlechte politische Führung kann jederzeit abgesetzt werden. Wie Christof Hartmann bemerkte, deutet sich in der Verwendung bereits eine Verschiebung innerhalb der Bezüge auf indigene Institutionen an: Sie werden nicht mehr als radikale Differenz, sondern als komplementär beschrieben (Hartmann 1999). Damit ist zweitens gewährleistet, dass auch die Entwicklung und Beschreibung der Verfassung anschlussfähig bleibt, wenn das Hauptziel die Partizipation der breiten Bevölkerung an der Entwicklung ist. Die Analogien untermauern damit die Gestalt und die Plausibilität der Staatsziele. Gleichzeitig bieten sie an dieser Stelle eine Brücke zwischen den Regeln des Staates und den lokalen politischen Ordnungen, indem auch letztere der neuen Verfassung als oberstem Gesetz unterworfen werden können.

Die wenigsten internationalen Einflüsse sind in der Regelung indigener Autoritäten und Institutionen zu erwarten, da die Verfassungs- und Rechtsgeschichte Ghanas seit der Einführung des Common Law durch die britische Kolonialmacht eine eigene Tradition der Rechtsprechung entwickelt hat. Die Experten standen jedoch vor der Aufgabe, die im Grundrechtsschutz als neue Generation von sozialen und kulturellen Rechten eingebrachten Rechte in Institutionen zu übersetzen, die sowohl zeitgenössischen globalen als auch lokalen Normen gerecht wurden. Wie ihre Vorgängerinnen nahm die Kommission sowohl Chieftaincy als auch Common Law in die Verfassung auf und setzte damit die Normenhierarchie innerhalb der pluralen Ordnungen fort (Kap. 2.1.3). Die zentrale Frage blieb jedoch, welcher Rahmen für eine Reform der Institutionen sowie ihrer rechtlichen Basis in der Verfassung geschaffen



werden sollte. Dringlich wurden diese Überlegungen auch deshalb, weil mit der Einrichtung der District Assemblies ein neues Verhältnis von Chiefs und staatlichen Institutionen entstand, das keine der vorherigen republikanischen Regierungen aus zeitlichen und finanziellen Gründen ausbilden und prägen konnte.<sup>44</sup> Sollte das Verhältnis zwischen staatlichen und traditionellen Institutionen weiterhin ein konsultatives sein oder musste man zwingend darüber hinausgehen?<sup>45</sup>

Chieftaincy als Institution wurde im Memorandum der Expertenkommission auf dreifache Weise konzipiert. Erstens wurden Frauen als Amtsinhaberinnen von Queenmother-Titeln ebenso anerkannt, wie ihre männlichen Gegenparts. Ihnen sollten je nach Gewohnheitsrecht in der neuen republikanischen Verfassung damit die gleichen institutionellen Mittel zur Verfügung stehen. Während Queenmothers bereits nominell in der Verfassung von 1979 (Art. 181) aufgeführt wurden, geht die Kommission mit der Einrichtung adäquater Institutionen über die reine Nennung hinaus. In ihrem Verfassungsentwurf lautet die Regelung deshalb:

Women duly installed as chiefs or queenmothers shall be adequately represented on the statutory bodies created for chiefs and shall be entitled to all the statutory prerequisites and facilities available to chiefs. (Committee of Experts 1991: 294)

Es ist diese Anerkennung von weiteren traditionellen Autoritäten, die in der Consultative Assembly zu einer der zentralen Debatten führten, in denen sich das Interesse am Status quo von Chiefs und damit eliteninterne Differenzen am deutlichsten zeigten.

Zweitens erkannte die Kommission in ihrem Bericht ebenso die verschiedenen Chieftaincy-Traditionen an, die in Ghana seit der partiellen Einführung und Verstärkung der Institution bestanden. Vor allem der Unterschied der zentralistisch organisierten Staaten im Süden des Landes zu den vormals akephalen Gesellschaften im Norden wurde von der Expertenkommission bedacht.<sup>46</sup> Sie entwickelten deshalb die Definition der Chieftaincy weiter, um eventuell in verschiedenen Regionen den Einfluss von dominanten Chiefs zu minimieren:

In these areas, chiefs are by custom not indigenous but designated from a distant community without reference to the consent of the people concerned. Although this practice may have been established by custom and long usage, the Committee feels that it is repugnant to the concept of the people's sovereignty and is ultimately

---

<sup>44</sup> Vgl. u. a. Arhin (2002:111ff) und Ayee (2007).

<sup>45</sup> Traditionelle Autoritäten ernannten in dem betreffenden District innerhalb geltender lokaler Regeln ein Drittel der Local Government Councils (Verfassung von 1979 Art. 183). Die PNDC übernahm diese nominelle Konsultation von traditionellen Autoritäten, stellte ihnen allerdings weitere Interessengruppen zur Seite (PNDC, 1987: 2.5.1.(c)). In der endgültigen Verfassung wurde festgehalten, dass traditionelle Autoritäten für die Ernennung konsultiert werden sollten. Zumindest ausgeschlossen wurde, dass traditionelle Autoritäten oder ihre Vertreter selbst in den MMDAs vertreten waren (Art. 242(d)).

<sup>46</sup> Vgl. Arhin (2002), der die politischen Rituale auf Festivals analysiert und diese zwei Gesellschaftstypen in seiner Analyse verglich (ebd.: 81-104).

subversive of peace and security in such areas, and should be discontinued. (Committee of Experts 1991: 158-159)

Tatsächlich waren Chieftaincy-Konflikte sowohl als Sukzessionskonflikte als auch in Form von Landkonflikten in Teilen der nördlichen Regionen Schauplätze gewaltsamer Konfrontationen zwischen verschiedenen Parteien.<sup>47</sup> Die Expertenkommission konzipierte in dieser Hinsicht eine radikale Lösung, die der lokalen Bevölkerung ein größeres Mitspracherecht einräumen wollte. Effektiv bot diese Formulierung an, den Einfluss kolonialer Entscheidungen zurückzudrängen, aber auch darüber hinaus zu gehen. Denn nicht nur sollten andere Formen traditioneller politischer Organisation anerkannt werden, sondern auch Formen der Landverwaltung kodifiziert werden. Das National House of Chief wurde über die Formulierungen von 1979 damit beauftragt, aktiv an der Lösung von Landkonflikten teilzuhaben und Eigentumsverhältnisse aufzuklären und abzusichern (Committee of Experts 1991: 291).<sup>48</sup> Darüber hinaus wurde in Ergänzung individueller und kollektiver Rechte auch das National House of Chief in die Reform von Sitten und Gebräuchen integriert, die als altmodisch und sozial gefährdend galten (ebd.). Wie oben bereits ausgeführt, umfassten derartige Bräuche die Verbannung von Witwen oder gesundheitsschädliche Initiationsriten. Die traditionellen Autoritäten wurden damit auf der Ebene des Customary Law zum einen als Rechtsinstanzen anerkannt, was auch der Kodifizierungsauftrag zum Ausdruck brachte, der bereits in der Verfassung von 1979 enthalten war:

undertake the progressive study, interpretation and codification of customary law with a view to evolving, in appropriated cases, a unified system of rules of customary law. (Committee of Experts 1991: 291)

Zum anderen ging dieser Auftrag aber auch mit einer Bindung an die kulturellen Staatszielbestimmungen einher, die dazu aufforderten, Sitten und Gebräuche zu reformieren, die gegen individuelle und kollektive Rechte besonders von Frauen verstoßen. Diese Bindung war im Entwurf der Kommission noch deutlicher zum Ausdruck gebracht, indem unter Frauenrechten auch die Abschaffung aller negativen Gewohnheitspraktiken gegenüber Frauen vorgesehen wurde (ebd.: 249). Hier wurden die lokalen Praktiken mit den internationalen Normen konfrontiert, die im Zuge der weltweiten Frauenrechtsbewegung Verbreitung fanden. Die Kommission nutzte die Gelegenheit, diese Werte in eine aktualisierte Verfassung aufzunehmen. Sie deutete damit an, dass auch traditionelle Autoritäten keine bedingungslose Anerkennung mehr finden konnten.

Drittens folgte die Kommission der Verfassungskonzeption von 1969 und 1979 indem sie die

---

<sup>47</sup> Diese Konflikte traten nach 1993 wieder hervor und wurden durch einen Ausnahmezustand des Präsidenten Rawlings begegnet. Vgl. dazu Carola Lentz (2006: 242ff), die die aufkommenden Konflikte mit der Einführung der District Assemblies in Zusammenhang bringt. Ähnliche Konflikte beschreibt Christian Lund für den Norden Ghanas (2003).

<sup>48</sup> Dieser Absatz wurde von der CA nicht angenommen. Vgl. Kap. 4.4.4.

Anerkennung von Chiefs wieder dem National House of Chiefs überantwortete. Damit sollte ebenfalls das PNDC-L 107 aufgehoben werden, das die Gültigkeit einer Wahl in das traditionelle Amt dem zuständigen Sekretär unterstellte. Im Gegensatz zu vorhergehenden Verfassungen und Diskussionen qualifizieren die Mitglieder der Kommission den Zugang zu Chieftaincy-Positionen jedoch. So wurden Chiefs bzw. Personen, die auf einen Chief-Status hinwirkten, ausgeschlossen, wenn er oder sie für eine Straftat verurteilt wurde. Die Anerkennung des Status wurde deshalb an die gleichen Bedingungen geknüpft, wie sie für den Zugang zu Mandaten im Parlament konzipiert wurden (Committee of Experts 1991: 157).<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Vgl. Verfassung 1993 / Art. 275.

#### 4.4. Die Consultative Assembly

Das sich in dieser Studie zunehmend herauskristallisierende Muster der Referenzen auf interne und externe Erfahrungen und Erwartungen an politische Systeme findet seinen deutlichsten Ausdruck in der beratenden Versammlung (Consultative Assembly). Diese wird im Folgenden als Reaktion auf die Verfassungskommission detaillierter untersucht und damit ein weiteres Spektrum an Argumenten analysiert. Auch hier ziele ich im Sinne der Leitfrage dieser Arbeit auf eine Beschreibung der Partizipations- und Entwicklungsverständnisse sowie internen Kritikmuster, die den Verfassungsprozess von 1991-2 prägten:

Mithilfe welcher Referenzen haben lokale Akteure im Verfassungsprozess von 1990-2 Konzepte reproduziert, (weiter-)entwickelt und begründet, um einen Maßstab für Repräsentation, politische und ökonomische Partizipation und Kontrolle (political accountability) zu finden und durch die Verfassung mit Geltung zu versehen?

Die Analysen dieses Unterkapitels sind für zwei Erkenntnisse dieser Untersuchung wesentlich: Zum einen gilt es, die These zu belegen, dass mit der Verfassungsversammlung ein landesweiter Raum der Kritik eröffnet wurde, der seit den Einschränkungen der Pressefreiheit in den späten 1980ern nicht mehr bestand auch und obwohl Zeitungen und Radiostationen erst nach der beratenden Verfassungsversammlung wieder zugelassen wurden. Zum anderen zeige ich in diesem Abschnitt auf, wie die Modellierungen der Verfassungskommission (Kap. 4.3) rezipiert und in ihren zentralen Punkten der Gewaltenteilung in der Auseinandersetzung von Gruppeninteressen zurückgewiesen bzw. verteidigt wurden. Instrumentelle Aneignung zeigt sich besonders deutlich in der zeitweise beliebigen Verwendung von Referenzen auf historische Ereignisse innerhalb Ghanas. Diese Verwendungsmuster zeigen auf einer zweiten Ebene auch, wie in argumentativen Prozessen wie Verfassungsversammlungen politische Selbstbilder und Vorstellungen guter Gesellschaften erzeugt wurden. Ideale der Gleichheit und Partizipation standen Sicherheits- und Effizienzvorstellungen des Regimes gegenüber, das zugleich sein politisches Überleben zu sichern suchte.

Bis hierher hat die Untersuchung gezeigt, dass der sozial-populistische Charakter des Regimes die Selbstdarstellungen an der Oberfläche bis in die 1990er prägte. Politisch versuchte das Regime mit der Dezentralisierung ab 1987 eine neue Legitimationsbasis zu erhalten, nachdem es zunehmend isoliert war von der Bevölkerung (4.2). Rechtlich stützte sich das Regime lange auf die Vorstellung, dass bisherige Verfassungen und das Rechtssystem lediglich eine Minderheit bevorteilte und die Regierung auf wenige Parteien beschränkte. Davon zeugten bereits die kritischen Debatten unter Rechtswissenschaftlern während der 3. Republik (Kap. 4.1). Mit der *Proklamation* der PNDC von 1982 gingen soziale Versprechen einher, die breitere Bevölkerungsschichten bevorzugte und ökonomische Umverteilungen andeutete. Aufschlussreich war das Dokument deshalb, weil es über seinen legalen Gebrauch

hinaus Zielwerte preisgab, an denen die Regierung selbst gemessen werden sollte. Frankensbergs Typologie von Verfassungen hat es deshalb ermöglicht, diese Werte als inhärenten Bestandteil der Dokumente herauszuarbeiten (vgl. Kap. 2.2.1). Und obwohl sich mit der Evaluation der District Assemblies 1990 bereits eine Öffnung des politischen Raums in Richtung eines Mehrparteiensystems andeutete (Kap. 4.2), war der kurzfristig eingesetzten Verfassungskommission die institutionelle Ausgestaltung überlassen (4.3). Deren Vorschläge einer doppelten Exekutive, eines erweiterten Grundrechtsschutzes mit Referenz auf ein 'Recht auf Entwicklung' sowie einer erweiterten Anerkennung von männlichen und weiblichen traditionellen Autoritäten bildeten den Rahmen für die Verhandlungen in der beratenden Versammlung.

Das folgende Unterkapitel analysiert im Sinne des entwickelten Aneignungsmodells die argumentativen Entwicklungen für das Repräsentationsproblem (4.4.2), einen aktualisierten individuellen und kollektiven Grundrechtsschutz (4.4.3) sowie Modelle für die Integration von traditionellen Autoritäten (4.4.4). Der Untersuchung wird eine soziologische Analyse der Abgeordneten vorangestellt, da bisher in der Fachliteratur bis auf wenige Ausnahmen noch keine detaillierte Auswertung der CA vorliegt.<sup>50</sup> Diese Form der Analyse erfüllt zugleich die diskursanalytische Forderung, institutionelle und situative Kontexte der Sprechenden anzugeben (2.4.1). Im letzten Abschnitt dieses Kapitels werden schließlich die Analyseergebnisse zusammengeführt.

#### **4.4.1. Zeitraum, Zusammensetzung und Ressourcen**

Die Analyse der Zusammensetzung der Consultative Assembly ermöglicht es, soziale und politische Faktoren anzugeben, die individuelle, Gruppen- und institutionelle Interessen an einer Kontinuität eines präsidentialen Systems erkennen lassen. Diese Interessenallianzen hatten einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Auswahl an historischen und zeitgenössischen Referenzen, da mit diesen verschiedene Repertoires an Legitimation verbunden waren. Wie in der Methodendiskussion aufgezeigt, überlappen sich verschiedene Themen und erscheinen bisweilen widersprüchlich (2.4). Die abwehrenden Reaktionen von Regierungsvertretern gegenüber einem stärkeren Parlament als Ausgleich in der Gewaltenteilung gegenüber einem Parlament mit mehr Befugnissen in der Menschenrechtsgesetzgebung bildet eine solche Referenz. Im Folgenden sollen deshalb die zeitlichen und materiellen Einschränkungen sowie die personelle Zusammensetzung der Inhaltsanalyse vorangestellt werden. Dieser Schritt ist insofern erforderlich, als dass die postkoloniale Kritik deutlich auf die Flaschenhals-Wirkung und Unterrepräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen in Verfassungsgebungen hingewiesen hat (Kap. 2.2.2). Eine Form des Repräsentationsdilemmas wird dabei bereits in der Debatte um die Sprache sowie der Anerkennung der Versammlung sichtbar (s. u.).

---

<sup>50</sup> Vgl. u. a. die Aufschlüsselung der personellen Besetzung bei Afari-Gyan (1995:137ff).

### *Zeitraum und Zusammensetzung der Beratungen*

Die kontrollierte Öffnung der politischen Arena führte auch für die Verfassungsversammlung zu einem strengen Zeitregime. In der Ankündigung des Prozesses in der Neujahrsansprache 1991 kündigt der Vorsitzende der PNDC an, dass die Verfassung bis zum Ende des Jahres vorliege. Dementsprechend plante die CA<sup>51</sup>, ihre Arbeit bis zum Jahresende abzuschließen. Nach der Eröffnung und der Vergabe der Komiteezugehörigkeiten pausierte die Versammlung am 30. August, um mit ihren Entsendeinstitutionen die Vorschläge der Expertenkommission zu beraten.<sup>52</sup> Erst am 30. September trafen die Mitglieder wieder in Accra ein. Bereits im November war absehbar, dass die Frist der Regierung nicht einzuhalten war, weshalb die Leitung der CA eine Verlängerung bis zum 31. März 1992 erwirkte. Die Eröffnung selbst fand unter Zeitdruck und ohne Vorbereitungszeiten für die Abgeordneten statt, wie ein Mitglied gleich zu Beginn bemängelte (CA: 27). Auch der Mangel an den Referenzdokumenten war Thema der ersten Sitzung. So wurden den Vertreterinnen und Vertretern die Verfassungen von 1969 und 1979 erst nachträglich zugänglich gemacht (CA: 20, 22-3).

Rawlings wandte sich am 26. August 1991 zunächst an eine ausgesuchte, wenn auch nicht vollständig bestimmte Versammlung. In der Consultative Assembly saßen nicht nur Vertreter des Regimes, sondern im Gegensatz zu den Verfassungsversammlungen von 1969 und 1978 auch mehr Vertreter aus der Landwirtschaft und dem Kleingewerbe. Entweder um die Partizipation der bis dato benachteiligten Schichten auch bei der Verfassungskonstruktion zu gewährleisten oder einen Vorteil aus der numerischen Dominanz der bevorzugten sozialen Schicht und vom Regime Abhängigen zu ziehen, setzte das Regime auf Abgeordnete aus den kurz zuvor gegründeten District Assemblies und auf Berufs- und Religionsvertretungen.<sup>53</sup> Während in den frühen verfassungspolitischen Diskussionen der Dritten Republik auch die ausbleibende Repräsentation der ruralen Bevölkerungsschichten kritisiert wurde (Kap. 4.1.1.), konnte die PNDC die Teilhabe an der Debatte 1991-2 erheblich verbreitern, auch wenn zunächst offen bleibt, ob es rein aus politischem Kalkül geschah oder ein nicht-intendierter Effekt war. Viel spricht für eine Kombination aus verschiedenen Motivationen, zumal die Verschiebung der Legitimationsbasis von einer linken urbanen Schicht auf rurale Bevölkerungen auch deren Bevorzugung im Verfassungsprozess nahelegte.<sup>54</sup> Auch die

---

<sup>51</sup> Folgende *Zitierweise* wird für die Protokolle der Consultative Assembly verwendet: (CA: Spaltennummer). Die Protokolle reichen vom 26. August 1991 bis zum 31. März 1992.

<sup>52</sup> Anfang September 1991 fand in Accra im Sitzungssaal der CA die Konferenz des Non-Aligned-Movement statt. Der jüngst aus der Haft entlassene Nelson Mandela war Ende August Gast in der Consultative Assembly. Die unmittelbare Nähe internationaler Akteure kann eine Motivation für die Sprecher sein, die gesamte Welt rhetorisch einzubinden. Die Forderung nach einem Monat Pause kam dezidiert aus dem Plenum (CA: 26).

<sup>53</sup> Vertreter von Berufsverbänden hatte die Opposition in ihren Forderungen allenfalls für eine Kommission vorgesehen, die die Transition vorbereiten sollte (Kap. 4.2.3). Wie 1978 sollte nach ihrer Auffassung eine 'Constituent Assembly' aus gewählten Vertretern zusammengesetzt sein, um Legitimation durch die nötige Offenheit und Unabhängigkeit vom Regime zu erzeugen.

<sup>54</sup> Vgl. die Kritik von Ninsin (1996: 177, 1998a: 42-71), dass die CA mit Anhängern des Regimes gefüllt wurde, die ein existenzielles Interesse am Fortbestand des Regimes hatten. Der Protest der Mittelschicht und der Intellektuellen macht aus der Perspektive eines rasanten Bedeutungsverlustes in den späten 1980ern

verzögerte Zulassung von Parteien spricht für eine Kombination aus der Entsendung aus lokalen und professionellen Körperschaften. Die GBA sowie die NUGS, die ein Teil der Oppositionsbewegung innerhalb des 'Movement for Freedom and Justice' waren, boykottierten die beratende Versammlung aufgrund ihrer Stimmgleichheit mit Vertretern anderer Dienstleistungen, wie Schneiderinnen oder der Assoziation der Boots-Besitzer. Allerdings nahm die GBA über Memoranden an der Diskussion Anteil. Zudem war aufgrund der Expertise von Richtern und Anwälten innerhalb anderer Berufsvertretungen durch den selbstgewählten Ausschluss der GBA keine Unterrepräsentation von rechtsgeschulten Mitgliedern entstanden. Vielmehr bildete sich eine „legal alliance“ auch ohne die in Ghana bis dahin traditionelle Führungsrolle der GBA aus.<sup>55</sup>

Ich schlage vor, die Repräsentanten in sechs Gruppen zu unterteilen, ohne dass sich Überschneidungen ausschließen. Eine erste Gruppe bilden die Delegierten der PNDC bzw. ihr nahestehende Organisationen, wie die 1983 gegründeten „Committees for the Defense of the Revolution“ und die von Konadu-Rawlings, der Ehefrau des Vorsitzenden, geleitete NCWD (41 Repräsentantinnen). Die zweite Gruppe setzt sich zusammen aus Vertretern der District bzw. Municipal Assemblies, deren Evaluation (1990) den Anfang des Verfassungsprozesses machte (114). Traditionelle Autoritäten bilden eine dritte Gruppe; sie wurden hauptsächlich von den Regional House of Chiefs entsandt. Allerdings beschränkte sich ihre Repräsentation nicht auf die zehn House of Chiefs. Neben dem Versammlungsvorsitzenden, Pe Rowland A. Ayagitam II (Chiano-Pio) aus der Upper East Region, waren vierzig Mitglieder mit Ehren- bzw. Adelstiteln angegeben.<sup>56</sup> Sie wurden teilweise als Vertreter von Berufsverbänden (1), Landwirtschaftsorganisationen (7), Religionsverbänden (1) und District Assemblies (16) entsandt oder von der PNDC ernannt (6). Drei dieser traditionellen Autoritäten bzw. Aristokraten waren Frauen. Eine vierte Gruppe bilden die Berufsverbände (professional bodies), die sich wiederum in fünf Untergruppen aufteilen lassen. Dazu zähle ich Dienstleistungen (u. a. Marktfrauenvereinigungen und Ghanas Journalist Association), Industrie- und Arbeitgeberverband, Landwirtschaftsvertreter (u. a. Fischereien und Cacao-Landwirte), Repräsentanten des öffentlichen Dienstes (u. a. Judikative und Verbände des Civil Service) sowie der 'Trade Union Congress', der trotz seiner langanhaltenden Opposition zum Regime seit 1986 mit zehn Vertretern präsent war. Vertreter der religiösen Verbände und der

---

Sinn, in denen sich das Regime mit den District Assemblies eine neue Legitimationsbasis verschaffte (vgl. Kap. 4.2.1).

<sup>55</sup> Interview mit Supreme Court Justice Brobbey, November 2011, vgl. auch CA: 399ff.

<sup>56</sup> Die Titel sind in der Liste der Mitglieder und ihrer Endsendeorganisationen in Klammern wie akademische Titel angegeben oder an einer Generationenangabe (II oder IV) hinter dem Namen erkennbar (vgl. CA: i-viii). Die Entsandten sind jedoch nicht nur auf ihre Rolle als traditionelle Autoritäten für eine partikulare Gruppe zu reduzieren, sondern vertreten u. a. auch partikulare wirtschaftliche Interessen. Der Titel 'Nana' wird in Akan-geprägten Gesellschaften Ghanas als Ehrentitel aufgrund aristokratischer Herkunft oder aufgrund des Alters vergeben. Das Ansehen, das den Titelträgerinnen und -trägern entgegengebracht wird, muss nicht zwingend mit wirtschaftlichem oder politischem Einfluss korrelieren. Zudem werden Titel, ähnlich wie z. B. in der englischen Praxis des Ritterschlags, auch für soziale Verdienste auf der Basis von Leistungen vergeben (vgl. u.a. Dankwa 2004).

Sicherheitsdienste bilden die letzten beiden Gruppen innerhalb der Consultative Assembly. Die folgende Tabelle gibt eine genaue Aufschlüsselung der Zusammensetzung:

Gruppe	Institution	Anzahl	Davon Frauen
Regierungsvertreter	Provisional National Defense Council	21	2
	Committee for the Defense of the Revolution	10	1
	NCDW	10	10
Regionale Vertreter	District/Municipal Assemblies	114	2
Traditionelle Autoritäten	Regional House of Chiefs	10	
Berufsverbände	Dienstleistungsberufe	29	10
	Industrievertreter, Arbeitgeberverband, Handelskammer	6	
	Agrarwirtschaftsvertreter	18	
	Gewerkschaftsvertreter	10	
Religionsvertreter	Ahmadiyya Muslim Mission	1	
	Christian Council of Ghana	1	
	Federation of Muslim Councils	1	
	Ghana Pentecostal Council	1	
	National Catholic Secretary	1	
Sicherheitsdienste	Armee	6	
	Marine	2	
	Luftwaffe	2	
	Gefängnis/Justizverwaltung	1	
	Polizei	2	
Nicht zuzuordnen <sup>57</sup>		5	
<b>Gesamt</b>		<b>261</b>	<b>25</b>

Abbildung 6: Repräsentierte Gruppen in der Consultative Assembly

Die Zuordnung zu einer Gruppe ist allerdings nur für heuristische Zwecke relevant. Sie geben eine Orientierung, welche Interessen und mit ihnen verbundene Modelle vertreten worden sein könnten. Neben der bereits genannten Präsentation korporativer Interessen von Rechtsanwälten, die aus den verschiedenen Institutionen entsendet wurden, sprechen einzelne Biographien für komplexere Interessenlagen, die nicht eindeutig auf eine Identifikation mit dem Regime zu reduzieren sind. Vor allem die unterschiedlichen Äußerungen von Regimevertretern zum Zeitplan des Verfassungsprozesses sowie zur Frage der Wiedereinführung des Mehrparteienregimes verdeutlichen, dass es auch innerhalb der PNDC

<sup>57</sup> (CA: i-viii; 112-118) Fünf der Abgeordneten wurden erst in den Komitee-Listen aufgeführt und tragen keine Angabe zu ihren Entsendeorganisationen.



mehrere Lager gab (Nugent 1995, Oquaye 2004).<sup>58</sup> Deren Differenzen sollten auch in den Debatten und Deutungsmustern der Consultative Assembly sichtbar werden. Auch die Duldung einzelner kritischer Äußerungen während der regionalen Seminare, etwa von Prof. Dr. Kwame Ninsin in der Voltaregion (Ninsin 1996), sprechen für Raum oppositioneller bzw. kritischer Stimmen innerhalb der Versammlung. Einige der Abgeordneten wurden während der 4. Republik auch Mitglied der Oppositionspartei.<sup>59</sup> Erwartbar sind deshalb auch Positionen, die quer zu einer Teilung in PNDC und Opposition liegen. Das zu erwarten berechtigt sowohl linke als auch konservative Kritik an der PNDC, die mit den Zeitungsverboten und dem Angriff auf die Kirchen seit 1988 im öffentlichen Raum unterdrückt wurden (vgl. Nugent 1995, Oquaye 2004).

Regional zuordnen lassen sich nach Angaben der Verfassungsversammlung nur 149 der offiziell 258 Repräsentanten.<sup>60</sup> Als wichtigste Angabe ist die Entsendung aus District oder Municipal Assemblies. Aber auch die regimennahe Organisation NCWD, Landwirtschaftsvertreter sowie die 'House of Chiefs' haben Vertreter aus allen zehn Regionen Ghanas nach Accra entsandt. Damit ergibt sich für die Regionen folgende Verteilung:

<b>Region</b>	<b>Vertreter</b>	<b>davon Frauen</b>
Ashanti	24	
Brong Ahafo	17	1
Central Region	15	1
Eastern Region	18	1
Greater Accra	11	2
Northern Region	17	1
Upper East Region	13	1
Upper West Region	5	1
Volta Region	17	2
Western Region	12	1

Abbildung 7: Regionale Repräsentation in der CA (soweit unmittelbar aus den Protokollen nachvollziehbar)

Die Berücksichtigung der Regionalverteilung ist vor dem Hintergrund relevant, da von

<sup>58</sup> Vgl. die Diskussion um die Bedeutung von Justice F. Annan als Gegenpart zu Rawlings / Tsikata etc. Zudem waren nicht immer alle Regierungsvertreter einer Meinung. Die Debatte um eine Einführung eines Premierministers wurde zwar von Vertretern der CDR getragen, sie fanden aber auch Kritiker in ihren eigenen Reihen (CA: 1476-1515).

<sup>59</sup> Z. B. Kwadwo Adjey-Darko, Brong Ahafo Region, District Assembly.

<sup>60</sup> Mittelbar lassen sich die regionalen Zugehörigkeiten der verbleibenden Mitglieder den Kommentaren und Stellungnahmen in den Plenumsdiskussionen der CA entnehmen.

Beginn an ein regionaler Verteilungsschlüssel für die Vergabe von Komitees in der CA eingeführt wurde und aus den Tagesordnungspunkten auch spezifische Versammlungen der Regional- sowie der lokalen Verwaltungsvertreter hervorgehen. Deshalb müssten regional kodierte Konflikte auch in der regionalen Verteilung in den Komitees reflektiert werden. Tatsächlich wurde unmittelbar nach Bekanntgabe der Komitees moniert, dass sich einzelne Regionen nur unzureichend in den Komitees widerspiegeln würden (CA: 95-7). Der PNDC wurde seit ihrem Beginn immer wieder unterstellt, ein zunehmend Ewe-dominiertes Regime zu sein, die ihren regionalen Schwerpunkt in der Voltaregion hat.<sup>61</sup> Die Volta-Region als Herkunftsgebiet der Ewe war in der Versammlung mit siebzehn unmittelbar identifizierbaren Repräsentanten vertreten. Ihr stand die Ashanti-Region mit 24 Vertretern gegenüber. Allerdings ist auch diese Opposition, entgegen der politischen Rhetorik ethnischer Spaltungen innerhalb des Landes, nur bedingt aussagekräftig. Erst eine inhaltliche Analyse wird Aufschluss über die Darstellung und Wahrnehmung expliziter und latenter ethnischer bzw. regionaler Codes geben. Dafür lässt sich vor allem die Besetzung der Wahlkommission als Indikator heranziehen, die eng mit Repräsentationsfragen von verschiedenen Kollektiven in staatlichen Institutionen verknüpft sind (vgl. Kap. 4.4.2). Ein weiterer Grund für die Berücksichtigung von regionalen Positionen geht bereits aus dem Entwurf der Kommission hervor: Als politische Idealvorstellung des Staates haben die Experten in die Staatszielbestimmungen die Dezentralisierung politischer Selbstbestimmung und Entwicklungsinitiativen mit einer Berücksichtigung regionaler Balance gekoppelt (s. o.). Sie ist demnach bereits als Vorlage im Entwurf als eine Form des Zugangs zum Staat enthalten. Besondere Bedeutung hat die Debatte regionaler Repräsentation denn auch im Zusammenhang mit der Neukonzeption der Wahlkommission erhalten (CA: 404-424), die als erstes substanzielles Thema der Verfassungsdiskussion genauer analysiert werden soll. Die Debatte verweist deshalb auch auf den Versuch einer mittelbaren Legitimation, insofern über die Repräsentation in bestimmten staatlichen Institutionen bzw. in deren regionalen Zweigstellen die Maßstäbe der Anerkennung des neuen politischen Systems nach den negativen Erfahrungen aus der 2. und 3. Republik neu taxiert wurden.

### *Gender*

Beide Tabellen geben außerdem einen Einblick in die niedrigen Repräsentationsraten von Frauen. Auf der einen Seite stellte allein die regimenahe Vertretung der Frauen, NCWD, vierzig Prozent aller Frauen in der Versammlung und ca. sieben Prozent der Regionen. Als

---

<sup>61</sup> Den Vorwurf hat u. a. Adu Boahen (1989: 76) vorgebracht. Für eine Einordnung dieses fortdauernden „politischen Mythos“ in der ghanaischen politischen Gesellschaft vgl. Gyimah-Boadi (2003). Die Gegenüberstellung von Ashanti und Ewe spiegelte sich seit den Wahlen von 1992 in allen Wahlen wider: Die aus der PNDC hervorgegangene NDC führte stets mit über 80 % in der Voltaregion, die konservative NPP in der Ashanti-Region. Allerdings gelang es bis jetzt jedem Präsidenten, diese horizontalen, regional konnotierten Spannungen in der Besetzung der Kabinette auszugleichen, ohne dass es eine explizite Verfassungsnorm dafür gibt (Langer 2007).

PNDC-Delegierte wurde Joyce Bamford-Addo zudem als zweite stellvertretende Sprecherin der Versammlung gewählt.<sup>62</sup> Allein aus der Volta-Region sowie der Industriestadt Tema wurden zwei Frauen von District Assemblies als Repräsentantinnen bestimmt. Drei weitere Frauen wurden von den Marktfrauenvereinigungen entsandt, andere repräsentieren „klassische“ Frauenberufe wie Hebammen, Krankenschwestern, Schneiderinnen und weitere Dienstleistungsberufe. Neben den gendersensiblen Themen des Erbschafts- und Heiratsrechts erlangten die Frauen innerhalb der Versammlung vor allem durch ihre Forderung Aufmerksamkeit, auch Queenmothers und weibliche Chiefs als traditionelle Autoritäten anzuerkennen (Kap. 4.4.4.) sowie durch ihre Proteste gegen politische Ämter männlicher traditioneller Autoritäten (Afari-Gyan 1995: 97-103).

### *Sprache als Integrationskriterium*

Die Fähigkeit der Teilhabe an politischen Prozessen hängt ganz wesentlich davon ab, ob man die dominante Sprache beherrscht. Mit einer sprachpolitischen Festlegung wird deshalb immer auch über Integrationschancen entschieden. Die District Assemblies wurden als politische Arenen geschaffen, in denen Englisch nicht die Amtssprache sein musste.<sup>63</sup> Der Bericht der NCD und die Expertenkommission haben sich jeweils dafür ausgesprochen, auch auf der nationalen Ebene mehrere lokale Sprachen zuzulassen.<sup>64</sup> Die CA selbst tagte jedoch in Englisch und schloss damit Mitglieder aus, die der englischen Sprache nicht oder nur bedingt mächtig waren. Die Frage nach der Sprachfähigkeit aller Vertreter wurde gleich zu Beginn nach der Vereidigung gestellt, wonach analphabetische und nicht-englischsprachige Abgeordnete ihren Eid gesondert ablegen sowie alle Vorgänge der Versammlung aus Zeitgründen in englischer Sprache abgewickelt werden sollten (CA: 21-30). Das PNDC-L 253 bestimmte jedoch, dass neben Englisch jede andere lokale Sprache verwendet werden könne, was in einzelnen Fällen auch genutzt wurde. Die Einträge in den offiziellen Bericht erfolgten jedoch ausnahmslos in Englisch. Das bedeutet, dass zum Teil bereits eine Übersetzung zwischen den Sprecherinnen und Lesern stattgefunden hat. So übersetzten die Abgeordneten Redeweisen oder Maximen aus den jeweiligen Lokalsprachen in ihren Beiträgen gleich selbst und bestimmten, welche normativen und analytischen Bedeutungsschichten aus Metaphern, Maximen oder Redeweisen ihre Argumente unterstützten sollten. Bemerkenswert ist, dass der Gebrauch juristischer Fachsprache im Plenum teilweise zu großen Unmut führte: Redner wurden teilweise scharf für die Verwendung lateinischer Rechtsmaximen (z. B. *ex abundanti cautela*) kritisiert (ebd.: C.A:1474, 1501).

Die Sprachdebatte hatte eine weitere Dimension: Parallel zur Forderung einer kurzen Verfassung wurde auch eine einfache Sprache angemahnt, die von allen zu verstehen sei und

---

<sup>62</sup> Bamford-Addo war als Anwältin Rawlings in der dritten Republik tätig (Oquaye 2004). Von 2008 bis 2012 war sie Sprecherin des Parlaments.

<sup>63</sup> Vgl. Republic of Ghana (1987: 10).

<sup>64</sup> Vgl. NCD 1991: 33-34; Expertenkommission 1991: 37-38.

verhindere, dass sie wieder nur eine Konklave von Bildungseliten würde:

"Various groups, traders, businesses, occupations, and professions are represented in this Assembly and it should be possible in the future for market women at Makola to have her copy of the Constitution in a language she understands or can read so that she can study and discuss it." (CA: 98)<sup>65</sup>

Damit folgte die Versammlung dem Aufruf Rawlings, der in seiner Eröffnungsrede eine kurze und verständliche Verfassung von den Beratenden forderte.

Des Weiteren war die Debatte eng mit der Arbeitssprache des Parlaments aber auch der Nationalsprache verbunden: Einige Vertreter stritten, ob das Zugangskriterium zum Parlament Englisch sein sollte. Auf der einen Seite würde dadurch ein hohes Maß an Alphabetisierung gewährleistet (CA: 232-3), auf der anderen Seite würde durch eine solche Barriere jeder demokratische Ansatz wieder zunichtegemacht (CA: 470). Wieder andere forderten Twi als Nationalsprache einzuführen (CA: 240) oder zumindest eine Kommission zur Entscheidung über eine lingua franca einzusetzen (CA: 448).

#### *Interne Organisation der beratenden Versammlung*

Die beratende Versammlung unterteilte sich in das Plenum und zwei verschiedene Komiteearten: Zum einen wurden fünf 'Standing Committees' eingerichtet, die den Rahmen und Prozess der CA prägten (Business, House Committee, Standing Orders, Privileges, Legal and Drafting). 106 Abgeordnete waren in den Standing Committees vertreten, acht davon in zwei Standing Committees. Daneben wurden vier „Subject Committees“ eingerichtet, innerhalb derer die Vorschläge der Expertenkommission diskutiert und adaptiert wurden: Powers of Government, Rights of the People, State Policy, Public Service. Besonders das Legal and Drafting-Komitee war für den Verfassungsprozess zentral, da es die Funktion der Sammlung inhaltlicher Vorschläge und ihrer Übersetzung in legale Termini übernahm. Die leichteste Möglichkeit der Kontrolle des Ergebnisses bzw. des Verfahrens bestand für das Regime in der Besetzung dieses Komitees.<sup>66</sup> Und tatsächlich fanden sich unter den zwanzig Mitgliedern allein acht Repräsentanten, die von der PNDC (7) bzw. dem CDR (1) ernannt wurden, wovon Justice Brobbey, Regierungsdelegierter, den Vorsitz führte. Dass acht der LDC-Komiteemitglieder auch in anderen Standing Committees vertreten waren (davon drei als Regierungsdelegierte), wurde gleich nach der Zuordnung mit der Expertise begründet, die sowohl in der rechtlichen Übersetzung als auch in anderen Komitees benötigt würde (CA: 84). Die folgende Analyse der Sitzverteilungen in den Standing Committees zeigt, dass Regierungsvertreter überproportional in ihnen repräsentiert waren, obwohl sie lediglich

---

<sup>65</sup> Vgl. auch CA: 215; "This document in effect must be as handy as the Charter of the United Nations to be carried and studied by all as a national bible." (CA: 373)

<sup>66</sup> Tatsächlich bestand während der Versammlungsperiode ein laufender Austausch zwischen dem Arbeitskomitee und Regierungsvertretern (Hinweis von Viktor Brobbey).

15,71 % aller Delegierten stellten. Hinzu kommt, dass die beiden gewählten stellvertretenden Vorsitzenden ebenfalls Regierungsvertreter waren.

<b>Komitee</b>	<b>Mitglieder</b>	<b>davon Regierungsvertreter</b>
Business Committee	30	8 (26,66 %)
House Committee	20	6 (30 %)
Legal and Drafting Committee	20	8 (26,66 %)
Privileges Committee	22	5 (22,72 %)
Standing Orders Committee	22	2 (9,09 %)
Gesamte CA	261	41 (15,71 %)

Abbildung 8: Regierungsvertreter in den Standing Committees der CA

Die inhaltliche Arbeit wurde in vier thematischen Komitees (Subject Committees) geleistet. Trotz der Vorschläge für acht Komitees (CA: 85) wurden vor allem aus technischen Gründen nur vier Komitees aufgestellt: State Policy, Right of the People, Powers of Government, Public Services. Der erste stellvertretende Vorsitz, Justice Hayfron-Benjamin, begründete diese Beschränkung sowohl mit Platz- als auch mit Personalmangel (CA: 87-8). Allerdings konnten alle Abgeordneten inhaltlich in jedem Komitee mitarbeiten; zudem war jedes Komitee aufgefordert, thematische Unterkomitees aufzustellen. Die Verteilung der Sitze wurde nach dem Modus der 1., 2. und 3. Präferenz der Repräsentanten organisiert, wobei Hayfron-Benjamin feststellte, dass vor allem das Komitee zu den Rechten der Bevölkerung (Right of the People) sowie den Befugnissen von den meisten Abgeordneten der Regierung als erste Priorität angegeben wurden (CA: 120-122).<sup>67</sup> Die folgende Tabelle gibt die Verteilung der einzelnen Komitees und die Repräsentation von Frauen sowie Regierungsvertretern an:

<sup>67</sup> Eine Themenverteilung innerhalb der Komitees findet sich im Appendix 1.

Komitee	Anzahl	davon Frauen	Davon Regierungsvertreter
State policy	57	1	8 (14,01 %)
Power of Government	67	3	14 (20,9 %)
Rights of the People	66	12	10 (15,1 %)
Public Services	65	8	7 (12,31 %)
Nicht zuzuordnen <sup>68</sup>	4	1	2

Abbildung 9: Aufteilung der CA-Repräsentanten auf die vier Arbeitskommissionen

Die regionale Verteilung der Arbeitskommissionen ergibt folgendes Bild, wobei berücksichtigt werden muss, dass die Verteilung hauptsächlich nach individuellen Präferenzen denn aus regionalen Überlegungen vergeben wurde:

Region	State Policy	Power of Government	Rights of the People	Public Service
Ashanti	6	10	3	5
Brong Ahafo	5	3	3	6
Central Region	2	6	3	4
Eastern Region	3	6	2	7
Greater Accra	1	1	7	2
Northern Region	5	1	7	3
Upper East Region	4	2	3	4
Upper West Region	1	0	2	2
Volta Region	3	4	5	4
Western Region	4	1	1	2

Abbildung 10: Regionale Repräsentation in den Arbeitskommissionen der CA

### *Kommunikation mit der ghanaischen Öffentlichkeit*

Wie die NCD und die Expertenkommission erhielt auch die CA eine Vielzahl von Memoranden, Afari-Gyan schätzt sie auf über 1000 (Afari-Gyan 1995: 134). Mit zwei weiteren Arten von „Außenwelt“ waren die Abgeordneten konfrontiert: Zum einen Bestand laut Dekret der PNDC das Angebot, dass die Expertenkommission die Arbeit innerhalb der

<sup>68</sup> Vier Abgeordnete ließen sich bei der Auswertung des Protokolls vom 30.8.1991 keinem Komitee zuordnen.

Consultative Assembly unterstützt. In seiner ersten Reflexion der Ereignisse hielt Afari-Gyan jedoch fest, dass das Wissen der Experten während der Plenumsitzungen nur zögerlich nachgefragt wurde (z. B. CA: 30, 124), sie jedoch in den Arbeitskommission mitwirkten. Bemerkenswert ist, dass radikale Vertreter der CDR sogar für einen vollständigen Ausschluss der Experten plädierten: "I think the Committee has had ample opportunity to exhaust all their arguments in that document that they have submitted to Government which we have as the Constitutional Proposals" (CA: 434).

Zum anderen kommunizierte die CA mit der Öffentlichkeit über die staatlichen Medien. Diese hatten bereits den Entwurf der Verfassung als Beilage ihrer täglichen Ausgabe in der Bevölkerung verteilt. Auf diese Weise konnten die Abgeordneten sie mit ihren Entsendeorganisationen überhaupt erst diskutieren (vgl. CA: 180). Der Umgang mit Pressevertretern zeigt sich in den Protokollen allerdings als nervöses Abtasten über die Freiheiten, die die Presse in ihrer Berichterstattung haben sollte. Erste Beschwerden über eine verzerrte Berichterstattung noch vor dem Abschluss der "General Principles" wurden bereits am 3.10.1991 artikuliert, vier Tage nach Beginn substantzieller Verhandlungen. Die Vorschläge reichten vom totalen Ausschluss der Presse bis zur Einrichtung einer Liaison-Gruppe, über die Fehldarstellungen korrigiert werden sollten (CA: 206-211). Es war die erste Gelegenheit des Vertreters der Ghana Association of Journalists, Edward Ameyibor, für mehr Geduld und Toleranz gegenüber der Presse zu werben (ebd.: 209, 253). Die Unruhe innerhalb der CA ist nachvollziehbar, denn weder wurde vom Regime zu der Zeit die Pressefreiheit landesweit aufgehoben, d. h. das Newspaper Licencing Decree zurückgenommen. Noch wurde klar kommuniziert, ob wenigstens innerhalb der Versammlung Redefreiheit und Immunität der Abgeordneten bestanden (CA: 108).<sup>69</sup>

Dabei war mit der Diskussion um die Meinungsfreiheit eng die Frage nach der Souveränität der Versammlung verbunden. Eines der ersten und am heftigsten diskutierten Themen der Verfassungsversammlung war die Reichweite der Beschlüsse der Consultative Assembly. Das spiegelt die Möglichkeit von Protest wider, die die Versammlung auch als gerahmte politische Arena nach einem Jahrzehnt der politischen Schließung und Aufhebung parteilich organisierter Meinungs- und Willensbildung überhaupt erst wieder zuließ. Die Forderungen nach der selbstständigen Verabschiedung hat im postkolonialen Ghana jedoch immer nur das betreffende Militärregime gefällt, meistens zögerlich, wie etwa der NLC 1969. Auch die PNDC behielt sich die Letztentscheidung vor. Wie sehr die Abhängigkeit vom Regime anhielt, illustriert auch die Debatte um die Veränderung der Standing Orders, deren Anpassung an die Versammlung auf Forderung von einigen Abgeordneten erst von der Regierung autorisiert werden sollte (u. a. CA: 91-2). Vor allem der landesweite Protest gegen die ohne Diskussionsmöglichkeit eingebrachten Amnestieregeln für das PNDC-Regime führte

---

<sup>69</sup> „What the PNDC will do with the Draft Constitution is a matter the Legal and Drafting Committee has expressed no view upon yet. (...)= Whether they (someone outside the assembly, S.S.) like it or not our capacity as an advisory body is safeguarded” (CA: 568).

schließlich dazu, dass am 28. April 1992 tatsächlich ein Referendum über die Verfassung stattfand.

### *Die Position des Regimes in der Eröffnungsrede Rawlings*

Die Themen der Revolution, Partizipation und sozialen Gerechtigkeit finden sich in dichter Form in Rawlings Rede vom 27. August 1992 wieder, mit der er die beratende Versammlung eröffnete. Er nutzte die Gelegenheit, eine Kontinuität der 31.12.-Bewegung hervorzuheben, die Ausdruck sozialer und ökonomischer Unzufriedenheit der Bevölkerung gewesen sei: „The people of this nation have no wish to return to the conditions which ignited their anger in 1979 and 1981.“ (CA: 35) In seinem Narrativ passten deshalb widerspruchsfrei auch die Strukturanpassungsprogramme in die Agenda der PNDC (CA: 35). Den finalen Schritt der Vollendung der Revolution sieht er analog zu den Errungenschaften der Revolutionen von 1776, 1789 und 1917 und verweist darauf, dass Verfassungen knappe Dokumente sein können und nicht überlastet werden müssten; eine Erwartung, der die beratende Versammlung schließlich entgegenhandelte, indem sie auf die Verfassung von 1979 aufbaute und keine substantziellen Kürzungen vornahm.

In der Rede gibt es allerdings weniger Erwartungen an die Verfassung per se, denn an die gerechte Umsetzung ihrer Vorschriften. Diese Unentschiedenheit, die Verfassung als oberstes Dokument anzuerkennen und sich dadurch Freiräume für politisches Handeln offenzuhalten, bleibt der Semantik der PNDC ebenfalls verhaftet. Ein Indiz dazu liefert Rawlings in seiner Einschätzung der „rule of law“: „It is for you to create an atmosphere that gives meaning to the people's notion of fairness and justice as opposed to the atmosphere created by the constraints of the rule of law“ (CA: 38). Die Rechtskritik, die als Kritik an der Unfähigkeit und Unwillen der staatlichen Gerichte bereits nach dem ersten Putsch 1979 auftrat, wurde hier fortgeführt, allerdings unter anderen Vorzeichen. Denn zum einen hatte sich seit 1981 die soziale Legitimationsbasis des Regimes verschoben<sup>70</sup> und zum anderen haben sich die staatlichen Gerichte einen Teil ihrer Reputation gegenüber den Public Tribunals seit 1983 wiedergewinnen können.<sup>71</sup> Zugleich gab Rawlings aber auch den Ton für die Anerkennung der Menschenrechte in der neuen Verfassung vor: Rechte sollten als Schutzmechanismen des Individuums und nicht des Staates fungieren. Damit bestätigte er zum einen die Ausführungen der Expertenkommission und gab der Verfassungsversammlung zum anderen sein Placet für die Bestätigung und Erweiterung dieser Rechte. Das damit eröffnete Feld gestattete der Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmern deshalb die Formulierung eigener Forderungen in diesem Jargon.

In seiner Narration grenzt Rawlings die Revolution als eindeutigen Bruch von den Erfahrungen der Korruption und des Missbrauchs des Rechts durch eine versierte Minderheit in den Verfassungen von 1969 und 1979 ab und positioniert ein 'natürliches'

---

<sup>70</sup> Vgl. Kap. 4.2.1.

<sup>71</sup> Vgl. Nugent 1995; Oquaye 2004.



Gerechtigkeitsempfinden der breiten Bevölkerung gegen die formalen Bedingungen des Rechts. Diese semantische Kontinuität der Revolution seit 1981 erlaubte es dem Regierungschef auch, sich gleichzeitig als regionale Besonderheit hervorzuheben, weil die Demokratisierung nicht erst seit 1989 eingefordert und institutionalisiert wurde. Vielmehr gehe sie auf die Entwicklungen und negativen Erfahrungen den 1970ern zurück. Ghanas Verfassungsentwicklung wird damit einerseits von den regionalen Entwicklungen in den Nachbarstaaten abgegrenzt, andererseits versuchte Rawlings damit die Forderungen der Opposition nach einem demokratischen Neuanfang rhetorisch zu unterlaufen.

Mit dem Begriff der Teilhabe an der Regierung, der öffentlichen Verwaltung und den Sicherheitsdiensten sind verschiedene Konflikte verbunden, die über eine einfache Bestimmung des Wahlrechts als Kern pluralistisch-demokratischer Elitenauswahl hinausgeht. Nach einem Jahrzehnt autoritärer Regierung ohne Parlament, aber auch nach den negativen Erfahrungen einer exklusiven Elite und einem Informationsdefizit zwischen Regierung und ländlichen Räumen war Partizipation an politischen und ökonomischen Belangen in Accra die Schlüsselforderung. Diese Forderung wurde für zentrale Regierungsbereiche des Staates formuliert, als Rechtsprinzip übersetzt sowie für – und gegenüber – traditionelle Autoritäten eingefordert. Die anschließende Analyse verfolgt diese Forderungen deshalb auf drei verschiedenen Feldern: Zum einen als Diskussion um garantierte Repräsentation in Staatsorganen wie den Council of State und der Wahlkommission (4.4.2). Zum anderen als Ausdruck von Rechtsansprüchen, die als sozio-ökonomische und -kulturelle die bereits bestehenden Directive State Principles ergänzten (4.4.3). Schließlich kristallisierte sich der Repräsentationskonflikt in der Diskussion um die zukünftige Rolle von traditionellen Autoritäten, die eine Institutionalisierung lokaler Werte darstellen (4.4.4).

#### **4.4.2. Repräsentation und Innovationen**

Wenn das zentrale Problem bedeutete, dass das Winner-takes-all-Modell für multiethnische Staaten wie Ghana auch nach Wiedereinführung von Parteien und dem Mehrparteiensystem negative Konsequenzen bereithielt, so versuchten die Abgeordneten in Anknüpfung an die Verfassungen von 1979 und 1969 eine größtmögliche Nähe verschiedener Kollektive zur Regierung. Zugleich sollten deren Vertreterinnen und Vertreter in konstitutionell unabhängigen Institutionen vertreten sein. Im Folgenden soll dieses Verhältnis von Repräsentanten aus der Diskussion um die Wahlkommission, um den Council of State als auch um das Modell der Split-Exekutive herausgearbeitet werden, obwohl es sich im engeren Sinne nicht zur Behebung von Repräsentationskonflikten zu eignen scheint. Es ist allerdings aufschlussreich, insofern es einen starken Anti-Parteien-Bias in der Versammlung preisgibt, mit dem verschiedene Vorstellungen von Überparteilichkeit verbunden waren. Vor allem die letzten beiden Institutionen wurden von der Expertenkommission als Institutionen des Ausgleichs von Meinungen und Wissen konzipiert, die den negativen Effekten eines als

Nullsummenspiel empfundenen und erlebten Regierungssystem entgegenwirken sollten.<sup>72</sup>

*Wer vertraut der Wahlkommission?*

Während ich gerade auf die Aussagen verwiesen habe, die in der Debatte sichtbar wurden, sprechen weitere Gründe für eine Analyse der Diskussion um die Wahlkommission in der beratenden Versammlung. Als umstrittener Prozess war die Transition auch in Ghana im starken Maße davon abhängig, wie groß die Unabhängigkeit der zukünftigen Wahlkommission und wie belastbar damit ihre Legitimation ist. Das Regime ließ es offen, ob die bis dahin existierende Nationale Kommission für Demokratie auch die Funktion der Wahlkommission übernehmen sollte. Wahlrechte rücken nach Jon Elster zudem auch dort auf die Ebene von Verfassungsrechten, wo sie nicht bereits explizit in der Verfassung genannt werden (Elster 1995: 367).

Noch während der Stellungnahmen zu den generellen Erwartungen an die Verfassung kam es auf Anregung der Regierung zur ersten substanziellen Debatte um die zukünftige Struktur der Wahlkommission, die das geplante Referendum zur Adaption und Promulgation der Verfassung durchführen sollte. Bereits in dieser Debatte wurde die Konfliktlinie des Unitarismus/Regionalismus deutlich. Der Arbeitsauftrag, den das Plenum am 4. Oktober 1991 an das Arbeitskomitee „Representation of the People“ weiterleitete, umfasste zunächst nur, den Umfang der Wahlkommission für das bevorstehende Referendum zu bestimmen. Das um andere Mitglieder erweiterte Komitee plädierte für eine kleine Wahlkommission, die Vertrauen vor allem durch die Integrität ihrer Mitglieder erzeugen sollte. In deutlicher Abgrenzung zur Erfahrung der dritten Republik, in der es lediglich einen Wahlkommissar gab, entschied sich das Komitee für eine Körperschaft, die wesentlich weniger einzuschüchtern wäre als eine einzelne Person. Allerdings sollte die Kommission aus Kommunikationsgründen aus fünf bis sieben Mitgliedern bestehen. Damit schlossen die Arbeitsgruppe und ihr Sprecher Osafo-Maafa eine größere Beteiligung von regionalen Vertretern aus, die sie aus Nähe zum Föderalismus und aufgrund des Zweifels ablehnten, die Regionen könnten hinreichend geeignete Personen benennen:

"The Regional representation idea was not accepted on the grounds that it appertains to federal systems of

---

<sup>72</sup> Eine der zentralen Innovationen der Expertenkommission fand keine Mehrheit: Das proportionale Wahlsystem, das die Experten nach dem personalisierten Verhältniswahlrecht der Bundesrepublik Deutschland modellierten und der Kommission zur Prüfung übergaben, wurde sowohl aus Praktikabilitätsgründen als auch aus Gründen befürchteter Instabilität abgelehnt. Es soll in diesem Abschnitt der Arbeit deshalb nicht weiter diskutiert werden. Weitere Beispiele von Wahlrechtsreformen war die Qualifizierung der Mehrheit des Präsidenten (CA: 1514-1526), der zusätzlich zur numerischen Mehrheit von 50+x eine Mindestanzahl an Regionen gewonnen haben sollte. Auch dieser Vorschlag wurde u. a. mit Verweis auf fragmentierende, ethnische Konsequenzen abgelehnt: „We are for a unitary form of government and therefore to create a situation where you have the President gaining majority in the Regions would exacerbate the feelings regionalism and ethnicity. Therefore, I am appealing to the hon. Member, that in the name of unity this Amendment should be withdrawn because it would create problems in Ghana for the unity we are trying to foster.“ (ebd.: 1522).

government. Additionally, regionalism should yield to eminence, probity and experience and avoidance of mediocrity" (CA: 406)

Dieser Ausschluss führte zu einer lebhaften Diskussion, ob das Vertrauen in die Wahlkommission nicht größer wäre, wenn regionale Vertreter in ihr säßen. Die Fürsprecher für eine regionenorientierte Wahlkommission brachten vor, dass die Aufgaben regionaler Expertise bedürften (u. a. bei der Entwicklung neuer Wahlkreise). Die Argumente verknüpften den Anspruch der Selbstrepräsentation mit der Funktion des besseren Wissens um lokale Grenzen und verwiesen auf die negativen Erfahrungen des UNIGOV-Referendums von 1977 (CA: 421-2). Die Opponenten des Anspruchs der Regionalvertreter brachten dagegen eine Version des Büchse-der-Pandora-Arguments, nach dem jegliche Erwähnung oder Berücksichtigung regionaler Besonderheiten dem Tribalismus Vorschub leisten würde (CA: 422) und verwiesen dabei negativ auf Jugoslawien (CA: 412) oder den Föderalismus in Nigeria (CA: 420) und positiv auf die Einheitsstiftung unter dem ersten ghanaischen Präsidenten Kwame Nkrumah. Die Wahlkommission würde aufgrund der Integrität ihrer Mitglieder das Vertrauen der Bevölkerung gewinnen.

Die Diskussion um die Wahlkommission fiel in den gleichen Problembereich wie der Council of State: Wie ließ sich über Repräsentation Vertrauen in die Institutionen und Verfahren stiften und wer sollte bei Konflikten zwischen den Gewalten angerufen werden. Dass ein Konflikt aufkommen konnte, zeigte zuvor die Debatte um einen administrativen Premierminister, den die Expertenkommission nach dem Modell des französischen Semi-Präsidentialismus in die Debatte einbrachte.

#### *Ein Modell für die Exekutive: Split-Exekutive vs. effiziente Regierung aus einer Hand*

Wie in der Analyse des Entwurfs der Expertenkommission bereits deutlich wurde, bestand ein Arbeitsauftrag darin, die Möglichkeiten einer geteilten Exekutive zu prüfen. Die Kommission hat vorgeschlagen, ähnlich dem französischen Modell einen Premierminister zu ernennen, der dem Parlament gegenüber verantwortlich ist (vgl. 4.3.2). Aufgrund der Brisanz des Vorschlages beschäftigte sich auch die Versammlung intensiver mit ihm, einerseits in den Beiträgen zu den 'General Principles' zu Beginn der Konsultationen, andererseits in der Diskussion des Berichts zur Exekutive.<sup>73</sup> Der Vorschlag wurde in der CA entweder mehrheitlich abgelehnt oder aber ein Premierminister-Amt vorgeschlagen, das andere Legitimationsquellen haben sollte, als von der Kommission konzipiert. Die Diskussion ist

---

<sup>73</sup> Die Diskussion der 'General Principles' reichte vom 1.10. bis zum 11.10.1991. Der Bericht des 'Committees on Power of Government' wurde am 20.11. zum ersten Mal, am 14.11. zum zweiten Mal vorgelegt und vom 17. bis zum 21. Januar im Plenum diskutiert bzw. ergänzt. Der Vorschlag für einen administrativen Premierminister wurde am 17.1. vorgebracht. Im Gegensatz zu anderen Berichten der Arbeitskommissionen wird kein dritter Entwurf zur Exekutive diskutiert. Abschließend wurde die Exekutive am 18.3.1992 in der kapitelweisen Verabschiedung der Verfassung debattiert, jedoch ohne substanzielle Änderungen zuzulassen (CA 3363-3422).

insofern aufschlussreich, als dass in ihr wiederholt mit dem Bild eines feindlichen Parlaments (hostile parliament) als schlimmstes Szenario operiert wurde, der Aspekt des „winner-takes-all“ dagegen als Problem nicht mehr auftrat. Aufgrund der möglichen Konflikte zwischen Premierminister und Präsidenten hatte sich die Mehrheit der Abgeordneten bereits in den General Principles gegen eine geteilte Exekutive ausgesprochen. So würde nicht nur die Autorität des Präsidenten unterminiert (CA: 135f, 143), sondern auch dem Militär Anlass zu Intervention gegeben (CA: 146, 179, 454).

Um die geteilte Exekutive zurückzuweisen, wurden auch lokale Sprichwörter und bestehende traditionelle Institutionen als Analogien herangezogen. „Two lions cannot live in one hole“ (CA: 168). Am deutlichsten brachte es der Abgeordnete Adjey-Mensah zum Ausdruck: „I think our experiences and our culture tells us that the split system would not auger well for this country. Nanamoun here would tell you that when they sit in state they are addressed as Kasa preka, Odeefuo, Otumfuo, and so forth. It is autocracy – that is our culture. You cannot divide power between two people.“ (CA: 146)<sup>74</sup> Ähnlich wie in der Debatte um die Chieftaincy-Definition innerhalb der Expertenkommission bestand allerdings auch hier keine Übereinkunft, inwiefern lokale politische Ordnungen eine Machtteilung ausschlossen. Befürworter der geteilten Exekutive konnten sich deshalb ebenfalls auf Analogien aus lokalen politischen Traditionen und Praktiken stützen: „(B)efore the white man came into contact with us, our ancestors had their own system of Government. This system of Government was deeply rooted in the principles of democracy, and it has been in existence and in practice up to the present time.“ (CA: 231) Danach wurde auch in einigen traditionellen Staaten zwischen einem Staatsoberhaupt als Symbol der Einheit und Autorität und einem Regierungsvorsitzendem (Mankrado) unterschieden, der die Regierungsgeschäfte führte (ebd.). Während der weiteren Verhandlungen spielten diese Analogien allerdings keine weitere Rolle, ihre Übersetzungsangebote wurden in der Versammlung nicht wieder aufgegriffen.

Einen letzten Versuch für den Vorschlag einer geteilten Exekutive unternahm der CDR-Abgeordnete Dr. Toni Aidoo, indem er vorschlug, den Vize-Präsidenten durch einen administrativen Premierminister zu ersetzen. „There shall be an Administrative Prime Minister who shall be appointed by the Executive President from among the elected Members of Parliament.“ (CA 1476) Der Abgeordnete argumentierte dabei keinesfalls für die Rückkehr zum parlamentarischen Kabinettsprinzip von 1969. Aidoo's Kritik brachte vielmehr eine Skepsis gegenüber dem Parlament zum Ausdruck, das die Arbeiten des Präsidenten einschränken würde, und rückte die Debatte institutionell eher in die Richtung des französischen Modells. Statt eines Premierministers, der der Mehrheit des Parlaments entstammen sollte, wie von der EC in ihrem Memorandum vorgeschlagen (Kap. 3.3.2), sollte der Präsident die freie Wahl bei der Ernennung eines Premierministers haben, der als

---

<sup>74</sup> Der Sprecher verweist hier auf eine der vielen internen Hierarchien traditioneller Autoritäten. Vgl. zur Übersicht der unterschiedlichen Ämter und Rangfolgen Dankwa (2004: 125ff).

Bindeglied zwischen dem Parlament und der Exekutive fungiere, aufgrund seines Vorsitzes eines Ministerrats gleichzeitig mit hinreichend Wissen die politischen Entscheidungen vor dem Parlament rechtfertigen konnte. Damit wäre zugleich die Einheit der Exekutive als auch die Vermittlung zwischen ihr und der Legislative gewährleistet: „for sympathetic understanding of the problems of Government and the need for the people to support the programmes they have approved and endorsed in the national elections.” (1477) Mit diesen Vorstellungen wich der Vorschlag nicht von der allgemeinen Skepsis gegenüber einer geteilten Exekutive in den 'General Principles' ab, das Konzept eines aus dem Parlament ernannten Premiers nutzte vielmehr das Konfliktargument, um sich gegenüber dem Kabinettsprinzip etwa des englischen Modells oder der Verfassung von 1969 zu positionieren. Damit verbunden findet sich in dem Beitrag von Aidoo ein Verständnis von Parlament, das der Exekutive weder die Ausführung von Programmen erschwert, noch eine „hostile opposition“ (CA: 1478f) entwickelt.<sup>75</sup> Im Kern behielt sich Aidoo vor, dass der Präsident an parlamentarischen Mehrheiten vorbei einen Premier aus funktionalen Gründen ernennen konnte. Die Legitimitätskonflikte, die mit dem englischen Modell verbunden waren, wurden wie 1979 zugunsten der Legitimität des Präsidenten gelöst, das Parlament blieb bereits von Beginn an konzeptionell schwach, indem es lediglich zur Repräsentation und Zustimmung zu Gesetzen befähigt wurde. Ein administrativer Premierminister würde zu einer solchen Kooption des Parlaments beitragen und damit die Exekutive stärken (CA: 1476-82). Ganz im Sinne der allgemeinen Befürchtung, dass ein potenziell oppositionelles oder „hung-Parlament“ die Arbeit des gegenüber der Bevölkerung verantwortlichen Präsidenten und Vize-Präsidenten unterminieren könnte, wurde in dem Änderungsvorschlag auf die Einheit der Exekutive gesetzt.

Die Sekundanten dieses Vorschlags bauten ebenso auf die unantastbaren Befugnisse des Präsidenten, seinen Stellvertreter selbst zu bestimmen. Zudem wurde der Vorschlag als ideale Umsetzung partizipativer Demokratie gewertet (CA: 1484), ohne aber konzeptionell weitere Ansatzmöglichkeiten für eine Kontrolle der Regierung durch die Bevölkerung zu entwickeln. Das Amt wurde sowohl als Vertreter der Exekutive im Parlament als auch als desjenigen bezeichnet, der die Rolle des Mehrheitsführers übernahm. Mit dieser funktionalen Fusion und Unklarheit in der Bestimmung des Amtes und dessen Kompetenzen provozierten die Befürworter Kritik: Weder wäre das Parlament auf die Rolle zu reduzieren, die Bevölkerung zu repräsentieren und Gesetze zu verabschieden (CA: 1486-7), noch bestünde ein Mehrwert in der nominellen Ersetzung des Vize-Präsidenten durch einen Premierminister, der ebenfalls vom Präsidenten ernannt würde. Vielmehr machten die Gegner des Änderungsvorschlags auf das Legitimationsdilemma aufmerksam, dass der Vize-Präsident seine Anerkennung ebenfalls von der Bevölkerung erhalte und deshalb mit verantwortlich für die Politik der Regierung

---

<sup>75</sup> Das Thema einer feindlichen Opposition war ein wiederkehrendes Thema. Vgl. z. B. "I suggest that we must have good Government' and a responsible, positive opposition in the country." (CA: 284, auch 375, 458).

wäre. Diese Verantwortung sei nicht durch ein Amt aufzuweichen, das der Diskretion des Präsidenten unterlag (CA: 1486). Als Begründungen finden sich sowohl Referenzen auf ghanaische Erfahrungen als auch Hinweise auf die „verwirrende“ Praxis administrativer Premierminister in Togo, Sambia und Zaire (CA: 225-6, 1484) sowie auf die zeitgenössischen Probleme der doppelten Exekutive in Zeiten einer Kohabitation in Frankreich (CA 1488).<sup>76</sup>

Lediglich der sekundierende Kommentar von Martin Amidu brachte substantielle Argumente für eine doppelte Exekutive vor. Zum einen verwies der Fürsprecher auf die bereits von der Akuffo-Addo-Kommission von 1968 entwickelten Argumente, um den Vorwurf der inhärenten Konflikthaftigkeit zu entkräften. Zum anderen erinnerte Amidu an die Regierungskrise, die 1980 durch die strikte Trennung der Legislative und Exekutive begünstigt wurde. In seinen Worten gab es keinen sachkundigen Vertreter im Parlament, der die Regierungspolitik verteidigen und Mehrheiten gewinnen konnte. Ein administrativer Premierminister würde diesem Dilemma aufgrund seiner Teilnahme an beiden Regierungsgewalten nicht ausgesetzt sein (CA: 1491-3). Die Debatte um eine geteilten Exekutive, die in den Diskussion der beratenden Versammlung zu diesem Zeitpunkt zum letzten Mal aufgenommen wurde, diente damit auch der Bearbeitung des Problems der 3. Republik und damit auch dem Misstrauen gegenüber einem Parlament, das die Handlungsfähigkeit der Exekutive einschränkte. Ihre Bedeutung wird anders als beim konsenstheoretischen Ansatz Arendt Lijpharts, der im Entwurf der Expertenkommission namentlich genannt wird, nicht als Instrument paritätischer Beteiligung an der Regierung konzipiert. Vielmehr blieb die strikte Trennung von Exekutive und Parlament das dominante Modell, das Sicherheit und Frieden als Voraussetzungen für Entwicklung garantieren sollte. Die Debatte um die regionale Repräsentation in der Wahlkommission hat bereits gezeigt, dass die spezifische Teilhabe hauptsächlich in regierungsnahen Beratungsinstitutionen garantiert werden soll, während dem Parlament als einem zentralen Organ der Regierungskontrolle keine große Bedeutung zugemessen wurde. Vor allem die wiederholt entworfenen Szenarien eines Parlaments, dessen Mehrheit aus der Oppositionspartei bestünde, spricht für die Verschränkung des Parteienmisstrauens mit dem gegenüber einem Parlament, das von opponierenden Parteien beherrscht sein könnte, während Quotenregelungen eine regionale Repräsentation sichern sollten.

Interessanterweise trat das Szenario eines Parlaments, das gegen die Exekutive handeln könnte, ohne gleichzeitige Debatte des Wahlzeitpunktes auf. Es ist plausibel, dass das Narrativ eines widerspenstigen Parlaments von 1980, das gegen den Budgetvorschlag des damaligen Präsidenten Limann stimmte, als Erfahrung und Rechtfertigung für Maßnahmen gegen ein undiszipliniertes Verfassungsorgan angeführt wurden, dem zudem die ganze anti-parlamentarische Abneigung autoritären Regimes galt. Als Kompromiss zwischen den beiden Vorschlägen wurde schließlich vereinbart, dass der Präsident die Mehrheit seiner Minister aus

---

<sup>76</sup> Von 1986 bis 1989 bestand in Frankreich die Kohabitation zwischen dem sozialistischen Präsidenten Mitterand und dem Mitte-Rechts-Premierminister Chirac.

dem Parlament berufen muss (Afari-Gyan 1995: 54). Damit sollte das funktionale Problem der Vermittlung von Regierungshandeln innerhalb des Parlaments aufgehoben werden, das 1980 zu Regierungskrisen geführt hat: „We noticed quite painfully that the programmes of the PNP or the President programmes were not sufficiently impressed on Parliament. (...) I think that the concerns being expressed, which is gleaned from our very recent political past, is to try and create a meaningful linkage between the Executive and Parliament, as wielders of power – a linkage that would enable them complement each other in the discharge of their functions.” (CA: 1558). Dass die Vermittlung zwischen der Exekutive und dem Parlament direkt stattfinden sollte, zeigt die Debatte um den Council of State, der als schlichtendes Organ fast völlig zur Seite gedrängt wurde.

#### *Council of State: Exekutives Beratungsorgan oder zweite Kammer?*

Zwei Diskussionsstränge sind mit dem Council of State verbunden: Erstens musste geklärt werden, welche Funktionen der Rat ausführen sollte. Zweitens musste bestimmt werden, wer im Council vertreten sein soll. Wie bereits gesehen, wurde der Council of State von der Expertenkommission als Ausgleichsorgan konzipiert, das zwischen verschiedenen Machtzentren, vor allem zwischen einem Präsidenten und seinem Premierminister vermitteln sollte. Sowohl seine umfangreiche Zusammensetzung mit verschiedenen regionalen und Vertretern von Verbänden als auch die Gerichtskommission dienten seinen Autoren nach allein dem Zweck der Balance, sowohl personell über Rückgriff auf erfahrene Politiker als auch funktional als Prüfungsinstanz kontroverser Gesetzesvorhaben. Die Expertenkommission eröffnete damit die Möglichkeit, politische Sackgassen zu umgehen und ähnlich wie im Fall des höchsten Gerichts, ein unabhängiges Gremium anzurufen. Bereits zum Ende der 'General Principles' war ersichtlich, dass die Mehrheit der Consultative Assembly das Gerichtskomitee ablehnte, um jeglichen Konflikt mit der Judikative zu vermeiden (Afari-Gyan 1995: 55-57). Vor allem der Grundsatz, keine weiteren Konflikte zuzulassen, leitete zunächst den Bericht des Arbeitskomitees zum Council of State an und argumentierte für den Ausschluss des Gerichtskomitees (CA: 1456). Laut dem Bericht sollte der Council of State dem Präsidenten vor allem als beratendes Organ zur Seite stehen und weniger im Weg. Da sich die Frage nach einem Premierminister mit der Diskussion vom 17. Januar 1992 endgültig geklärt hat (s. u.), waren über diese beratenden Funktionen hinausgehende Kompetenzen nicht mehr nötig und als potenzielle Konfliktquellen auch nicht brauchbar. Mit dem Antrag von Stanley-Pierre am 30. Januar 1992, wurde die Funktion des Rates endgültig auf seine Rat gebenden Kompetenzen gegenüber dem Präsidenten festgelegt, auch wenn die Mehrheit nach Unstimmigkeiten im Verfahren verhältnismäßig knapp ausfiel (121 Ja-Stimmen gegen 95 Nein-Stimmen) (CA: 1764-1785). Die Vertreter eines eingeschränkten Council of State argumentierten, dass ein gewähltes Parlament und ein gewählter Präsident von keinem Gremium eingeschränkt werden dürften, das kein Mandat der Bevölkerung trage, sondern lediglich mittelbar ernannt wird. Mit dieser Position klarer

(demokratischer) Mandate und dem Prinzip der Gewaltenteilung fiel schließlich auch das Gerichtskomitee des Council weg (1823-36).<sup>77</sup>

Die für das Repräsentationsdilemma zentralere Frage war, wer im Council vertreten sein und damit direkteren Zugang zum Präsidenten haben sollte. Während die Expertenkommission einen repräsentativen Council of State mit 40 Mitgliedern vorsah, wurde dieser Umfang in den 'General Principles' und im Bericht der Arbeitskommission bereits auf 25 Mitglieder beschränkt. Neben den 10 Vertretern der Regionen sollten drei pensionierte Funktionsträger aus Justiz, Militär und Polizei sowie der Präsident des National House of Chief vertreten sein. Der beratenden Versammlung blieben deshalb nur noch die verbleibenden elf Personen zu definieren, die laut Entwurf vom Präsidenten ernannt werden sollten. Auch wurde in den 'General Principles' deutlich, dass vor allem die korporativen Interessen von Kirchen, Landwirten, Lehrern und Gewerkschaften im Council vertreten sein sollten. Anerkennung und verfügbare Expertise für den Präsidenten waren die zentralen Motivationen für deren Aufnahme in den Council of State: Mit Verweis auf die rhetorischen Bekenntnisse aller Regierungen gegenüber der Mehrheit der Bevölkerung als Landwirte, wäre die Aufnahme in den Council of State als prestigeträchtigen Ort die einzige folgerichtige Anerkennung (CA: 1795-6, 1798, 1802), mit der zudem genügend Expertise für die zukünftige Ernährungssicherheit des Landes gesichert werden könnte (CA: 1796). Als Vertreter der breiten Bevölkerung, die zu 60 % das GDP tragen aber darüber hinaus auch die „customs and traditions of the people of Ghana“ verkörperten, waren sich die Landwirte ihrer Position sicher. Ihre Argumentation schien insofern konsistent, als dass sie sich nicht als eine partikulare Interessengruppe verstanden wissen wollten, sondern als Landwirte im nationalen Interesse handeln würden. Diese strategischen Appelle an das Gemeinwohl und an die Anerkennung der Bevölkerungsmehrheit, für Verfassungsversammlungen zuweilen typisch<sup>78</sup>, ging auf die Ablehnung korporativer Repräsentation in einem früheren Amendment zurück, so dass auch die Landwirte den Eindruck partikularer Interessen vermeiden mussten. Damit entfiel zumindest semantisch die Möglichkeit, den Stadt-Land-Widerspruch genauer zu artikulieren. Den Gegnern fiel es deshalb leicht, jegliche Repräsentation der Landwirte im Council of State zurückzuweisen: Sie verwiesen einerseits darauf, dass es sowohl innerhalb

---

<sup>77</sup> Das Gerichtskomitee des Council of State wurde unter der Prämisse eingebracht, dass es keinen Widerspruch mit a posteriori-Entscheidungen des Supreme Court geben würde, weil es präventiv Gesetzesvorhaben auf ihre Verfassungsmäßigkeit prüfen würde. Diese Leistung wiederum sollte vor allem dem Teil der Bevölkerung zugute kommen, der sich keinen Gang zum Gericht nach Accra leisten konnte. Damit wurde dem Council of State ein letztes Mal die Rolle eines überparteilichen Gremiums zugesprochen, vor allem die marginalisierten Teile der Bevölkerung zu schützen. Die Vertreter eines kleinen, beratenden Gremiums setzten sich allerdings mit dem Verweis durch, dass die wesentlichen Aufgaben bereits definiert wurden (CA: 1823-1836).

<sup>78</sup> Vgl. dazu Jon Elster (1995: 379f), der darauf hinwies, dass sich Selbstinteressen in öffentliche Belange kleiden können, ohne dass sich daraus ableiten ließe, dass alle Bezüge auf das Gemeinwohl sich auf Eigen- bzw. Gruppeninteressen zurückführen ließen: "If nobody was ever moved by the public interest, nobody would have anything to gain by appealing to it. Self-serving appeals to the public interest are parasitic on genuine appeals." (ebd.: 380).



der Landwirte als auch zwischen verschiedenen Berufsverbänden schwer zu bestimmen sei, wer ein Mandat zur Repräsentation habe. Vertreter des Regimes vermuteten sogar einen neuen „political elitism“ (1800) unter wohlhabenden Farmern als unsachgemäße Einflussnahme auf den Präsidenten. Andererseits verwiesen sie pragmatisch auf die Ernennungskompetenzen des Präsidenten, der je nach sozialer und ökonomischer Bedeutung verschiedener Gesellschaftsteile den Council of State ernennen könne. Der Versuch der Landwirte, sich tiefer in die Verfassung einzuschreiben und Einfluss auf die Entscheidungsprozesse zu gewinnen, wurde damit erneut zurückgewiesen. Korporative Interessen verblieben im Council of State zunächst auf das National House of Chiefs und die staatstragenden Institutionen der Justiz, des Militärs und der Polizei beschränkt, auch wenn Letztere drei ebenfalls ausgeschlossen werden sollten (CA: 1803).<sup>79</sup>

Mit der Beschränkung auf ein konsultatives Gremium im Sinne der „Weisheit von King Solomon“ (CA: 1807) verblieb der Council of State, wie bereits 1969 konzipiert, innerhalb der Exekutive und bildete keinen neuen Ansatz einer zweiten Kammer.<sup>80</sup> Für die Beschränkung auf eine Art Schattenkabinett spricht auch die Regelung, dass der Council of State nur noch auf Anforderung des Präsidenten Gesetze des Parlaments kommentieren sollte, wo er 1979 zumindest noch auf eigene Initiative Kommentare zu Gesetzesvorhaben erlassen konnte.<sup>81</sup> Als Kompromiss zwischen den Verteidigern eines bedeutungsvollen Council of State und den Vertretern einer klaren und ungebundenen Exekutive kam denn auch die Formulierung in die endgültige Verfassung, dass der Council of State auf Nachfrage oder eigene Initiative alle Themen beraten und kommentieren darf, die vom Präsidenten, Ministern, dem Parlament oder anderen Staatsorganen durchgeführt werden, ohne dass diese an diese Empfehlungen rechtlich gebunden wären (Art. 91(3)) (CA: 1819-21). Es stand allerdings bis zum Ende der Debatte im Raum, dass der Council of State nicht vollends ohne eigene Initiative in Konflikten, etwa zwischen dem Präsidenten und dem Parlament, bleiben könne.

#### 4.4.3. Grundrechtsschutz und Staatsziele

Der Schutz von Grundrechten aller Bürger gilt als ein zentraler Bestandteil des Konstitutionalismus (vgl. Kap. 2.2.2) und stellte im Zuge der Transition die Hauptforderung der Oppositionsbewegung dar (Kap. 4.2.3). Der staatliche Schutz von Leben und Eigentum,

---

<sup>79</sup> Der Council of State blieb auch aus der Perspektive seiner Verteidiger zunächst ein technokratisches, neutrales Expertengremium: "(T)hese people (retired Chief Justice, Inspector General of Police, Chief of Staff, S.S.) will have no axes to grind. They can give the President disinterested advice." (CA: 1806).

<sup>80</sup> Auch wenn ein föderales Modell zeitweilig wieder aufkam, war es zu keinem Zeitpunkt dominant (CA: 276, 502): "The strength of the men and women of this Upper House would depend on the common interest of the group they represent and they can fight back if the Government tries to intimidate them into submission." (CA: 524).

<sup>81</sup> Vgl. Verfassung von 1979 Art. 107 erlaubt dem Vorsitzenden des Council of State auf eigene Initiative ein Gesetz zu kommentieren. Die Regelung des Kommentars auf Nachfrage durch den Präsidenten ist jedoch redundant, da ohnehin nur die Exekutive Gesetzesvorhaben entwickeln und in das Parlament einbringen kann.

Versammlungs- und Meinungsfreiheiten war essentielle Voraussetzung für die Oppositionsbewegungen und dominierte deshalb deren Agenda. Die wichtigsten zivilen Rechte waren sowohl das Recht auf ein ordentliches Gerichtsverfahren als auch die Versammlungs- und Vereinsfreiheit. Die systematischen Einschränkungen und Verletzungen durch staatliche und parastaatliche Akteure seit 1982 galten als hinreichender Grund, um eine umfangreiche Grundrechtscharta in die neue Verfassung aufzunehmen bzw. die bereits bestehenden Klauseln zu bestätigen, darunter besonders ausführliche Verfahrensregeln für Verhaftungen und Urteile. In aller Kürze sollen deshalb zunächst die rechtlichen Innovationen als Aneignung diskutiert werden, um im Anschluss daran nach den Strategien der Menschenrechte zu fragen, von denen besonders die Teilhaberechte von Frauen betroffen waren. Aneignungsstrategien variierten dabei je nach Akteuren: Vor allem Regierungsvertreter unternahmen Versuche, rechtliche Garantien mit Handlungsspielräumen zu versehen. Die Mehrheit der Delegierten beharrte jedoch auf der Wiederaufnahme des ausführlichen Menschenrechtskatalogs, der bis heute die Verfassung prägt. Gleichzeitig widersprachen sie damit dem Anspruch, eine kurze und leicht verständliche Verfassung mit hohem Repräsentationsanspruch zusammenzutragen (Kap. 4.1.1).

#### *Informationsfreiheit, Eigentumsschutz und Maßstäbe für Todesstrafen*

Beobachter des Transformationsprozesses haben darauf hingewiesen, dass das Regime nach seiner Entscheidung für die Wiedereinführung des Mehrparteiensystems relativ schnell die Themen der Oppositionsgruppen aufgenommen und argumentativ besetzt hat (Luckham 1998: 138f). Vieles an dieser thematischen Vereinnahmung spricht für eine instrumentelle Aneignung von rechtlichen Sicherheiten, die dem Regime gegenüber internationalen Beobachtern und Kreditgebern mehr Ansehen verschaffen sollte und damit dessen Handlungsspielraum erweiterte. Interessant wird es, wo diese Rechte auf das Regime als Forderung bezogen werden, denen es sich danach nur noch schwer entziehen konnte. Mit der Besetzung und Zulassung des Menschenrechtsdiskurses öffneten sich deshalb auch Möglichkeiten der Kritik. Rawlings stimmte Individualrechten gegenüber dem Staat in seiner Eröffnungsrede denn auch zu, schränkte sie aber mit seinen Ausführungen zur „rule of law“ wieder ein (CA: 37-8). Neben zivilen und politischen Rechten hob er besonders die neuen, von der quasi parastaatlich assoziierten NCWD-Organisation Frauen- und Kinderrechte hervor und verlagerte damit das Interesse von den zentralen negativen Grundfreiheiten auf ein Gebiet, in dem ein Teil des Regimes bereits vor 1990 aktiv war. Der Entwurf der Expertenkommission und dessen Fokus auf soziale und ökonomische Rechte wurden denn auch ohne größere Kontroverse in der Consultative Assembly aufgenommen und empathisch erweitert (Afari-Gyan 1995: 46). Das spricht zunächst für einen thematischen Konsens innerhalb der Assembly. Allerdings zeigte die Debatte nach den Beiträgen zu den 'General Principles' der zukünftigen Verfassungen auch Konfliktlinien zwischen Vertretern des Regimes und Kritikern innerhalb der Versammlung. Um Aneignung von solchen Rechten zu

identifizieren, führe ich deshalb zunächst die Erweiterungen auf, die die Versammlung dem Entwurf der Verfassungskommission hinzugefügt hat.

Drei Erweiterungen des Menschenrechtskapitels gehen auf die Verhandlungen in der beratenden Versammlung zurück: Die allgemeinen Freiheitsrechte wurden erstens um das *Recht auf Information* mit dem Verweis ergänzt, dass nur auf diese Weise der erste Schritt hin zu einer offenen und transparenten Regierung geleistet werden könne (CA: 1672-3). Zweitens wurde über die Formulierungen der Expertenkommission hinaus der *Schutz von Eigentum* gestärkt: Zum einen wurde explizit aufgenommen, dass jede Person das Recht auf Eigentum habe (Art. 18). Zum anderen sollten alle von Umsiedlungen betroffenen Personen Anrecht auf adäquates Land haben (Afari-Gyan 1995: 46). Wenig beachtet geblieben sind die neuen *Qualifizierungen für Todesstrafen*, die nicht unter den Hochverratsverdacht fallen: Hier sollte das Parlament die Mehrheiten für Geschworenenurteile in Todesstrafen und lebenslangen Gefängnisstrafen festlegen; für die Regionaltribunale, die unter der PNDC eingeführt und als Kompromiss beibehalten und erst später aufgelöst wurden, galt für Todesstrafen das Einstimmigkeitsprinzip der Richter. Mit der Betonung des Enteignungsschutzes und höherer Hürden für Todesstrafen durch Regionale Tribunale reagierten die Abgeordneten damit deutlich auf die physischen Exzesse, die die PNDC-Ära seit 1981 immer wieder erschütterten.<sup>82</sup>

Auch die sozialen und ökonomischen Rechte waren für die Abgeordneten zunächst wenig kontrovers, sondern sollten lediglich ergänzt werden – etwa um Altersrechte. Individualrechte, die an die Zugehörigkeit zu einer Gruppe anschließen, tauchten in der Debatte besonders im Hinblick auf die Rechte von Frauen und Kindern auf. Sie setzten dabei allerdings keine neuen eigenen Akzente, sondern betonten bestimmte Regelungen der Expertenkommission nur noch einmal oder setzten Artikel aus der Verfassung von 1979 wieder ein. Eine wesentliche Ergänzung für Frauen waren nicht nur die sozialen Teilhaberechte an Bildung, sondern auch das Verbot von „customary practices, which dehumanize or are injurious to the physical and mental well-being of a person“ (Art. 26(1), CA: 2153), die allerdings nicht auf Frauen beschränkt sein mussten. Darüber hinaus wurden Rechte von Kindern auch gegenüber ihren natürlichen Eltern hervorgehoben (Art. 28(1a-c)) und originär ein allgemeines Diskriminierungsverbot gegenüber Kindern eingefügt, die aufgrund von Glaubensfragen in ihrem Zugang zu medizinischer Versorgung und Bildungseinrichtungen ausgeschlossen wurden (CA: 2161-2). Ergänzt und in der Debatte als wichtig erachtet wurde auch, das Recht auf sichere Arbeitsbedingungen und fairen Lohn noch einmal unter den Menschenrechten zu verankern (Afari-Gyan 1995: 45-46).

Innerhalb der Staatszielbestimmungen gehen drei wichtige Ergänzungen auf die Versammlung zurück: Erstens wurde neben der regionalen auch eine geschlechterneutrale Besetzung von

---

<sup>82</sup> Das letzte Todesurteil wurde in Ghana 1993 vollstreckt. Eine der zentralen Forderungen der Verfassungsreform von 2010 war deshalb auch, die *de facto* Anerkennung des unbedingten Schutzes auf Leben auch *de jure* in die Verfassung aufzunehmen (Constitutional Review Commission 2012: 628ff).

öffentlichen Ämtern eingefordert (Art. 35(6b)).<sup>83</sup> Zweitens sollten je nach Möglichkeiten öffentliche Institutionen und Regierungsvertreter in jeder Region mit ihren Versorgungsleistungen vertreten sein. Mit Ausblick auf die Kontinuität von nationalen Entwicklungsplänen wurde drittens jede Regierung darauf verpflichtet, Projekte ihrer Vorgänger fortzusetzen. Vor allem die letzten Forderungen in den 'Directive Principles' waren eine Aneignung der Vertreter in der Versammlung von dem, was das Regime als Dezentralisierungsprojekt 1988 begonnen hat. Der Staat sollte parallel zur Abgabe von Regierungskompetenzen an lokale und regionale Ebenen die Verwaltung dezentralisieren, substantielle Entscheidungskompetenzen übertragen und auch die Chief District Executives von der Versammlung bestätigen lassen. Bis dahin wurden nur wenige Kompetenzen abgegeben und zudem die Erhebung von Ressourcen lokalen Initiativen überlassen. Diese Betonung lokaler Eigenanstrengung entsprach dem Entwicklungsdiskurs, den die Regierung seit 1983 mit internationalen Gebern wie dem IWF oder der Weltbank teilte (vgl. 4.2.1). Sie kollidierte allerdings mit den Ansichten von Vertreterinnen und Vertretern, die von staatlichen Institutionen als Vorschuss mehr Wohlfahrtsleistungen sowie mehr genuine Partizipationschancen jenseits autoritärer Kontrolle erwarteten und dabei besonders auf die Durchsetzung der Staatszielbestimmungen setzten.

Diese zentrale Forderung nach Dezentralisierung korrespondiert auch mit der Wahrnehmung der Gefahr, dass die Besetzung zentraler Institutionen in Accra wieder zum „Winner-takes-all“-Dilemma führe. Deshalb auch die Forderung nach der Kontinuität der Entwicklungspolitik, zu der im beschränkten Umfang die „National Development Planning Commission“ verpflichtet und die 2010 mit gleicher Intention wiederholt wurde. Es liegt deshalb nahe, in dieser Formulierung entwicklungsorientierter Staatsziele den Vorläufer für den Fokus der Verfassungsreform zu sehen, der 2011 die institutionellen Konsequenzen aus der Regelung zieht und die National Development Planning Commission in den Status einer unabhängigen Verfassungsinstitution heben will (Constitution Review Commission 2012).

Aneignung im Sinne von instrumenteller Verwendung von Menschenrechtssemantiken gegenüber dem Staat prägte auch die Verfassungsversammlung, insofern sie über den Inhalt der Rechte zunächst in keinen Dialog untereinander traten (Kap. 2.1). Neben den geforderten fundamentalen Freiheitsrechten lesen sich viele Beiträge wie Replikationen des zeitgenössischen internationalen und nationalen Diskurses im Hinblick auf Menschenrechte als Bedingung erfolgreicher ökonomischer Entwicklung. Dadurch wird die Verschränkung des Entwicklungsdiskurses mit dem der Menschenrechte unmittelbar sichtbar, die die Bezeichnung der Verfassung als eine 'developmental constitution' rechtfertigt. Osafo Maafo, Vorsitzender des Menschenrechtsausschusses, beschließt sein Plädoyer für die Aufnahme des Kapitels deshalb mit den folgenden Worten:

---

<sup>83</sup> Diese Klausel wurde jedoch auch verwendet, um präzisere Artikel für Frauen und deren Integration in das Menschenrechtskapitel zurückzuweisen (CA: 2159f). Ebenso berührt von dieser Formulierung ist die Quotendebatte (s. u.).

(...) the enjoyment of basic freedoms is conducive to the development and purposeful application of human resources and, indeed, the creation of an environment that enhances development. It is only when you have freedom that you use your initiative best. It is only when you live in an atmosphere of no restrictions and harassment that your faculties perform best. (zit. n. Afari-Gyan 1995: 46)

Mit der Anerkennung der Bedeutung von Menschenrechten für eine selbstbestimmte Entwicklung stand denn auch die Frage im Raum, wie diese Rechte zu schützen seien. Die am 7. Februar 1992 geführte substanzielle Menschenrechtsdebatte (CA: 2086-2163) stimmte dem Expertenentwurf darin zu, dass Gerichte und die 'Commission for Human Rights and Administrative Justice' (CHRAJ) Garanten der Menschenrechte sein sollten und folgte damit ebenso den Institutionen, die mit der Verfassung von 1979 eingeführt wurden. Neben der Integration der nach 1981 entstandenen Regional Tribunals in die staatliche Gerichtshierarchie und die Fortentwicklung der CHRAJ aus dem bereits 1969 eingeführten Amt des Ombudsmanns wird in der Debatte ersichtlich, welchen Stellenwert das Parlament innehatte. Zwei Änderungsanträge waren dafür von Belang. Zum einen zielte eine Reihe von Änderungsanträgen auf die Kürzung und Straffung der strafrechtlichen Regelungen mit dem Argument, dass viele bereits im Strafrecht aufgehoben seien und zudem keinen prinzipiellen Schutz für das Individuum gewährleisten würden (CA: 2089). Der zweite Antrag zielte auf die Einführung von sogenannten 'claw-back-clauses', die dem Parlament erlauben sollten, Menschenrechte weiter zu qualifizieren und dadurch eventuell Obligationen zu unterstreichen, die mit den Rechten verbunden waren. Beide Initiativen schlugen wieder den Bogen zur Frage, wie umfangreich die Verfassung sein muss, um anerkannt, verständlich und flexibel zu sein. Beiden Änderungsanträgen wurde erneut entgegengehalten, dass sie ein zu großes Vertrauen in das Parlament setzten, das in der Vergangenheit bereits Gesetze gegen die Menschenrechte erlassen hätte (CA: 2092-3). Damit scheiterte selbst das Anliegen des eher radikalen Regierungsvertreters Dr. Tony Aidoo, dem Parlament einen größeren Stellenwert zumindest in dem Punkt einzuräumen. Mit dem Verfassungsrang des ausführlichen Menschenrechtskatalogs wurden stattdessen wiederholt Schutzmechanismen festgeschrieben, die ihre Legitimität aus Referenzen auf negative historische Erfahrungen besonders der ersten, aber auch der zweiten Republik zogen (Kap. 3.2).<sup>84</sup>

### *Gender und Quoten*

Die Debatte um die Ausführlichkeit und den Umfang der Rechte, wie ich sie eben beschrieben habe, hatte zudem einen Gender-Bias, der sich anhand der Forderungen nach spezifischen Rechten auf und Partizipation an staatlichen Institutionen aufzeigen lässt. Für die

---

<sup>84</sup> Deutlich wird diese Beschränkung des Parlaments deshalb auch in dem ohne Aussprache angenommenen Zusatz, dass dem Parlament mit Ausnahme der Steuererhebung keinerlei retroaktive Gesetzgebung gestattet ist, die die persönlichen Rechte einschränkt (Art. 107(2)) (CA: 2438f).

Fragestellung ist er insofern relevant, als dass vor allem Frauen sich übergreifend als Gruppe konstituieren konnten und besonders an zwei Stellen ihr Interesse gemeinsam artikulierten. Das lag auch daran, dass von den 25 Frauen bereits zehn über den NCWD vertreten waren und damit organisatorischen Rückhalt hatten. Neben der Partizipation in staatlichen Institutionen forderten die Frauen auch in den semi-autonomen Institutionen der Chieftaincy einen höheren Stellenwert und mehr institutionell abgesicherte Ressourcen (s. u. Kap. 4.4.4). Die Frauen der Versammlung bezogen zunächst ebenso Stellung gegenüber einem potenziell feindlichen (*hostile*) Parlament wie ihre männlichen Counterparts in der MR-Debatte. Ihre Interventionen verweisen darauf, dass Frauen in den vorangegangenen Parlamenten und Regierungen immer eine Minderheit blieben:

Women should not rely on the benevolence of male legislators or all-male Government to decide on their specific constitutional rights and material benefits, and that is why we women are here in full force. (CA 271)

Das Misstrauen der weiblichen Delegierten zeigte sich in Formulierungen, die Frauen in ihrer Rolle als Arbeitende, als Ehefrauen sowie als Mütter mehr Rechte zusprachen, als zuvor. Die Vertreter der Frauen konnten sich dabei ebenso auf demokratische Mehrheitsargumente (CA: 273) wie auf historisierende Argumente der Marginalisierung innerhalb der ghanaischen Gesellschaft stützen und positionierten sich damit entlang der Konfliktlinie von Partizipation und Gleichheit. Ähnlich wie in der Expertenkommission wurde deshalb immer wieder Bezug genommen auf die CEDAW, die als Modell für weltweite Frauenrechte gilt (CA: 403) (Kap. 4.3). Die bereits in den „General Principles“ geforderten Rechte umfassten deshalb alle Lebensaspekte von Frauen, von kostenloser und flächendeckender Gesundheitsversorgung für Mütter und Kinder, der Einsetzung eines gerechten Erbrechts bis zur Heraufsetzung des Heiratsalters auf 18 Jahre, um Todesfälle von Müttern und Kindern zu minimieren.<sup>85</sup>

Ähnlich wie in der Frage um regionale Repräsentation in der neuen Wahlkommission oder der Repräsentation von Landwirten im Council of State waren Frauenquoten eine der ersten Lösungsvorschläge für die Aufhebung der Marginalisierung (u. a. CA: 390, 403, 504). Sowohl an Regierungs- als auch an öffentlichen Ämtern sollten Frauen beteiligt werden. Exemplarisch für die Forderung steht dafür der Widerstand gegen einen Änderungsantrag, der den Präsidenten verpflichten sollte, mindestens eine Frau in den Nationalen Sicherheitsrat und damit in einen traditionell männlich dominierten Raum zu ernennen (CA: 1573-9). Laut Bericht des Subkomitees hatte der Präsident drei weitere Sitze im Nationalen Sicherheitsrat zu vergeben. Bereits in diesem Bericht wurde festgehalten, dass mindestens eine dieser Nominierungen an eine Frau gehen sollte. Diesen Zusatz wollte der Delegierte Kotortoh II streichen lassen, was den heftigen Protest vor allem von weiblichen Vertreterinnen

---

<sup>85</sup> Die häufigen Forderungen nach der Herabsetzung des Heiratsalters werden oft begleitet mit dem Hinweis auf eine 'Anti-Teenager-Pregnancy'-Kampagne, die zeitnah zur Verfassungsversammlung stattfand (CA: 241, 256, 380).

provozierte. Eine ihrer Vertreterinnen betonte deshalb:

(...) it is for us as a country to recognize this failing in society, the fact that women are relegated to the background and put an obligation here once and for all on the President to select, in choosing three persons only one to be a woman. This would be a recognition to the entire world that we are making the effort as a country to recognize a problem, the problem of relegation of women to the background and trying to use constitutional instruments to resolve that problem. (CA: 1577)

Diese energische Forderung ist nicht nur aufschlussreich als Forderung nach mehr institutionell garantierter Partizipation von Frauen in Kerngeschäften des Staates. Das Zitat zeigt auch, dass die Sprecherin gleichzeitig an zwei Werte appelliert: Zum einen wird der internationalen Gemeinschaft der geteilte Wert zugeschrieben, dass „constitutional instruments“ die einzigen legitimen Lösungsmechanismen innerhalb der internationalen Gemeinschaft seien. Diese Annahme wird instrumentell genutzt, den Handlungsfreiraum für Frauen verfassungsrechtlich zu erweitern, die internationale Gemeinschaft dient als Referenz für gutes, gewaltfreies Regieren, besonders in Hinsicht auf die Integration von Frauen. Zum anderen wird Ghanas zukünftige Politik (polity) daran gemessen: Die Gemeinschaft 'Ghana' soll als Modell aus der Transition herausgehen, die sich der internationalen Gemeinschaft als würdig erweist, indem sie die angemessenen konstitutionellen Instrumente erlässt.

Das auch polemisch vorgetragene Hauptargument der Gegner des Antrags auf einen Sitz für Frauen im Nationalen Sicherheitsrat war, dass der Tatbestand bereits in den 'Directive Principles' aufgehoben war und ein solches „Modethema“ (CA: 1573) deshalb nicht in die Verfassung aufgenommen werden müsse. Die Staatsziele wurden anders als in den Diskussionen um die Selbstverständlichkeit der Menschenrechte nun wiederum taktisch gegen Frauen eingesetzt und damit instrumentalisiert. Das emanzipatorische Potenzial von Rechten des Entwicklungsdiskurses, das innerhalb der Verfassungskapitel der Staatzielbestimmungen in doppelter Ausführung sichtbar wurde und das die Frauen gezielt zur Einforderung ihrer Teilhabe an der nationalen Entwicklung nutzten, blieb von Männern in den spezifischen Formulierungsfragen dominiert. Deutlich wurde zugleich, dass auch Frauen weniger auf eine alltägliche gerechte Regierungspraxis der Exekutive und Legislative als auf die symbolische Kraft der Verfassung bzw. ihrer „constitutional instruments“ setzten. Das auf diese Weise sichtbare Dilemma der Repräsentation von regionalen, beruflichen oder ausgeschlossenen Minderheiten der Frauen fand mit ihren Quotenregelungen als einen Ausgleichmechanismus jedoch keine Mehrheit in der Versammlung, ohne dass es zu einem argumentativen Austausch gekommen wäre. Sichtbar wird in diesem Teilaspekt des Verfassungsdiskurses, dass Eigeninteressen (vested interests) männlicher Delegierten aufgrund ihrer Mehrheit durchgesetzt wurden und (funktionale) Ausschlüsse fortsetzten. Gleichzeitig zeigt dieser Aspekt der Repräsentation von Frauen über ihren nominellen Anspruch auf Rechtssicherheit hinaus ähnliche Lösungsvorschläge wie die Debatte mit den

Quoten in der Gewaltenteilung (Kap. 4.4.2). Inhaltlich können sich zugleich Verständnisse von Grundrechten und gesetzlich garantierter Teilhabe in den Funktionen von Verfassungen überschneiden. Der symbolische Wert war für Frauen auf einer besonderen Ebene durchaus integrativ, in diesem Fall als Integration in die Kerngeschäfte des Sicherheitsapparates des ghanaischen Staates. Sie blieb ihnen allerdings durch den Widerspruch der Mehrheit der beratenden Versammlung verwehrt. Ein ähnliches formelles Repräsentationsdilemma von Frauen wird sichtbar, wenn als drittes Feld die Diskussionen zur Chieftaincy-Institution untersucht werden.

#### **4.4.4. Parteilose Chiefs, Queenmothers und demokratische Prinzipien**

Das Repräsentationsdilemma, d. h. die Frage nach der Partizipation an staatlichen Institutionen, setzte sich auf einer weiteren Ebene fort in der Frage, welche Befugnisse und Handlungsmöglichkeiten die neue, entwicklungs-modernistisch geprägte Verfassung den traditionellen Autoritäten als Vertretern semi-autonomer sozialer Felder zusprechen sollte. Wie der theoretische und historische Teil dieser Arbeit (Kap. 2.3, 3) sowie die Diskussion der Wahrnehmung von Konflikten mit Chiefs in der Expertenkommission zeigte (Kap. 4.3), bestand zwischen Chiefs und staatlichen Eliten seit jeher ein ambivalentes Verhältnis. Da diese Beziehungen und die zwischen staatlichem und Gewohnheitsrecht seit der Kolonialzeit politisch und rechtlich geordnet wurden, entstanden Hierarchien, die bis in die Gegenwart fortwirken. Allerdings konnten die Chiefs mit der Einführung des National House of Chiefs einen beachtlichen organisatorischen Vorteil und ein hohes Maß an Unabhängigkeit gewinnen. Zugleich vermieden sie in den Beratungen von 1969 und 1978, sich zu sehr in die lokalen Institutionen hineinzubegeben, um ihre eigene Autorität nicht zu gefährden. Dieses Verhältnis stand aufgrund der jüngsten Einführung der MMDAs auch in der Consultative Assembly auf dem Prüfstand.

Drei Probleme waren für die CA im Hinblick auf die Chieftaincy-Debatte relevant; alle drei knüpfen an die bereits genannten Themen der Repräsentation von Kollektiven an. Und gleichzeitig stellten die Chiefs trotz ihrer allgemeinen, landesweiten Anerkennung als Symbole der Einheit und Kontinuität von Gemeinschaften auch eine partikulare Interessengruppe dar (vgl. Kap. 2.3). Das erste Problem betraf deshalb auch die Definition von Chiefs als Grundlage für jegliche weitere Entscheidungen. Zweitens musste die Versammlung entscheiden, ob sie den Chiefs eine stärkere politische Rolle zusprach als zuvor oder die Praxis der offiziell gepflegten funktionalen Distanz beibehielt. Daneben war drittens zu bestimmen, ob Queenmothers, d. h. die weiblichen Autoritäten in lokalen Führungshierarchien ebenfalls im strengen Sinne als Chiefs mit allen parastaatlichen Privilegien anerkannt werden sollten; dieses Problem war eng mit dem Aspekt der Integration von Frauen in die nationalen Strukturen verbunden (s. o.). Bis auf die partielle Verwaltung von Stool Land, Regulierung interner Konflikte und als zu konsultierende Akteure in der Besetzung der District Assemblies (Republic of Ghana 1987) wurden traditionellen



Autoritäten zunächst keine weiteren Funktionen zugesprochen. Das PNDCL 107 (1985) hatte die Ernennung von Chiefs zudem erneut von staatlicher Zustimmung abhängig gemacht.<sup>86</sup> Deshalb spricht einiges dafür, dass auch Chiefs ein großes Interesse an der neuen Verfassung als Autonomiegarantie haben würden.

### *Die Demokratisierung von Chieftaincy-Institutionen*

Mit der Definition der Chieftaincy kam ein veritabler Konflikt auf, der die gespaltenen Meinungen innerhalb der Consultative Assembly reflektierte. Diese Divergenzen rührten aus dem Grund, dass eine Einheit weder bei Vertretern des Regimes noch der Chiefs bestand. Die Differenzen bezogen sich zwar nicht auf die de jure Anerkennung der traditionellen Institution in der Verfassung. Das wurde in den Äußerungen in den 'General Principles' bereits frühzeitig deutlich. Die Institution galt mitunter als der tragende Pfeiler bzw. die letzte Bastion der ghanaischen Gesellschaft: "As the last survival of our culture as a people, the institution of chieftaincy must be given its rightful place in the mother of all laws in Ghana" (CA: 528). Entscheidungsbedarf bestand darin, in welchem Umfang die Institution in der Verfassung bestätigt und ausgestattet werden soll. Eines war bereits sichtbar: Unter die Definition müssen unterschiedslos alle Formen der traditionellen Herrschaft subsumiert werden, die es in Ghana gab. Während die NCD und die Expertenkommission diese Differenzen in einem demokratisierenden Gestus aufdeckten, verblieben die Chiefs und ihre Fürsprecher bei einer aristokratischen, exklusiven Ernennung durch traditionelle Wahlgremien, soweit dies Usus in der jeweiligen traditionellen Region (traditional area) war.

Die Expertenkommission hat in ihrem Definitionsvorschlag für Chiefs anerkannt, dass verschiedene Chieftaincy-Traditionen und -praktiken in Ghana bestehen würden, deren Berücksichtigung eine gegenüber der Definition von 1979 erweiterte Formulierung bedürfe (Committee of Experts 1991: 158-159, Kap. 4.3.4). Diese Definition berührte zunächst nicht die Anerkennung des Potenzials von Chiefs für den „modern sector“ sowie als einheitsstiftende Akteure (ebd.: 156). Aber der Protest gegen die Definition kam treffend durch den Vertreter des Eastern Region House of Chiefs, Osagyefo Kuntunkununku II, zum Ausdruck: "Have chiefs been elected by 'their people'? It is a traditional institution, indeed the most ancient in our culture, which has its own rules of qualification and membership." (CA: 388). Der Protest der Chiefs führte dazu, dass ein Änderungsantrag in der ersten Lesung des Berichts von der Mehrheit der Versammlung angenommen wurde, der diesen Bezug auf demokratische, d. h. Wahlen durch alle Subjekte, wieder zurücknahm. Funktional ergänzend dazu wurde das Parlament davon ausgeschlossen, Gesetze zu verabschieden, die ohne Konsultation mit dem National House of Chiefs die Institution der Chieftaincy betrafen (CA: 2420-33). Die Regelung, die bereits 1979 aufgenommen wurde (Art. 88(3)), galt radikalen

---

<sup>86</sup> Die Gesetzesinitiativen reichen von 1985 bis 1989 und versuchen die seit Mitte der 1980er teilweise gewaltsam ausgetragenen Chieftaincy-Konflikte zu regulieren sowie Anerkennungskonflikte um regime-treue Chiefs zu unterbinden (Ray (1998).

Regime-Vertretern wie Aidoo aufgrund des Gleichheitsprinzips als anfechtbar, nachdem dann jede nationale Institution sich ein Prüfungsrecht vorbehalten könne; eine Debatte, die an den Ausschluss der Landwirtschaftsvertreter anschloss, allerdings gegenteilig positiv für die Verteidiger, in diesem Falle die Chiefs ausfiel.<sup>87</sup> Auch der Einwand, dass mit dem Prüfungsrecht des NHC das demokratische Mandat des Parlaments untergraben werde, fand keine weitere Zustimmung.

### *Chiefs und aktive Parteipolitik*

Traditionelle Autoritäten, so wurde bereits hervorgehoben, nehmen in der ghanaischen Gesellschaft eine wichtige aber auch ambivalente Rolle ein (Kap. 2.3.2). Der historische Rückblick hat gezeigt, dass spätestens seit der Native Ordinance Order unter dem Gouverneur Guggisberg die Doktrin der indirekten Herrschaft anstatt zu mehr Freiheit tatsächlich zu mehr Staatsintervention führte (vgl. Kap. 3.1.). Diese Praxis wurde von postkolonialen Regierungen fortgesetzt, die Ernennungen von Chiefs waren von sowohl unter zivilen als auch unter Militärregierungen von ministeriellen Bestätigungen abhängig (Kap. 3.1-2). Gleichzeitig sind politische Akteure in der Hauptstadt von jeher auf die lokalen Machtzentren der auch als „vote broker“ agierenden lokalen traditionellen Autoritäten angewiesen. Die Frage, ob Chiefs von aktiver Parteipolitik ausgeschlossen werden sollen, kann deshalb aufschlussreich für die Kontinuität der asymmetrischen Interdependenz sein. Asymmetrisch ist die gegenseitige Abhängigkeit insofern, als dass dem Staat mehr Mittel (Zwang, materielle Anreize, Dominanz legaler Verfahren der Anerkennung) zur Verfügung stehen, um die Besetzung von Chieftaincy-Position zu beeinflussen als vice versa. Gleichzeitig bedeutet eine vorteilhafte Besetzung für die jeweilige Regierung nicht, dass die Chiefs automatisch die Anerkennung ihrer Subjekte in den „traditional areas“ haben.

Die UNIGOV-Kampagne von 1976-7 hatte gezeigt, dass ein Teil der Chiefs prinzipiell gegen die Einführung von Parteien stand (Owusu 1979). Ihre Ablehnung beruhte auf dem Argument, dass die Zulassung von Parteipolitik auf der Dorfebene zu Zerwürfnissen innerhalb der Gemeinschaften führe – und damit faktisch den Einfluss und die traditionelle Aufgabe von Chiefs unterminieren würde. Mit der Wiedereinführung von Parteien zu Beginn der 1990er verschob sich die Frage dahin, ob Chiefs selbst als Parteigänger auftreten durften. Teilweise waren sie bereits in den District Assemblies vertreten, die allerdings dezidiert ohne Zulassung von Parteien gewählt wurden.<sup>88</sup> Die NCD beschränkte sich in ihrem Bericht auf die Empfehlung, in der Verfassung eine Rolle für Chiefs als Interessenvertreter ihrer

---

<sup>87</sup> Der Absatz besagt zunächst nichts weiter über die Konsequenzen aus, die eine Beratung des National House of Chiefs für den Gesetzgebungsprozess hat. Die Funktionen des National House of Chief werden als beratend unter Art. 272 zusammengefasst, gemeinsam mit der Aufgabe, Gewohnheitsrecht zu interpretieren, zu kodifizieren und zu vereinheitlichen.

<sup>88</sup> Wie gespannt das Verhältnis zwischen Chiefs und den jeweiligen Regierungen auf der Lokalebene bis heute ist, zeigt die aktuelle Studie von Stephen Arthur (2012), nach der traditionelle Autoritäten trotz verfassungsmäßigem Gebot nur selten bei der Besetzung der District Assemblies konsultiert werden (ebd.: 278).

Bevölkerungen (*people*) zu definieren (NCD 1991: 56). Diese Zurückhaltung entsprach noch ihrer Skepsis gegenüber alternativen Loyalitäts- und Machtzentren, die besonders durch die neuen District Assemblies gerade neu bestimmt werden sollten. Die Expertenkommission machte keinerlei Äußerung zur Positionierung von Chiefs als parteipolitische Akteure.

Damit kann das Thema als eine genuine Innovation und Verhandlungsergebnis der Consultative Assembly analysiert werden, wo es zu den passioniertesten Themen gehörte (Afari-Gyan 1995: 97, Brobbey 2008: 138). Bereits in den 'General Principles' wurden von Nominierten der PNDC als auch aus DA der Voltaregion verlangt, Chiefs aufgrund ihrer Einheitsfunktion, ihrer sakralen Position sowie potenzieller Destabilisierung von Wahlkämpfen und aktiver Parteipolitik auszuschließen.<sup>89</sup> Der Antrag auf den Ausschluss von Paramount Chiefs aus aktiver Parteipolitik ging denn konsequenterweise auch von einem PNDC-Nominierten aus, Mr. Ansah-Mensah (CA: 2718-9). Seine Argumentation war, dass nur durch Ausschluss von allen Chiefs die Neutralität und Würde des Amtes gewahrt werden könne, die im Wahlkampf um die Gunst ihrer traditionell Untergebenen aufs Spiel gesetzt und nach Wahlniederlagen auch beschädigt werden könne (CA: 2724). Dahinter stand das Ziel, eben diese breite Anerkennung des Amtes zumindest offiziell als symbolisches Kapital für Wahlkämpfe auszuschließen. Gemeinsam mit den bereits angeführten Beispiel zur Intervention des NHC in die Gesetzgebung des Parlaments ist dies ebenfalls ein Beispiel der instrumentellen Aneignung, insofern verschiedene demokratische und traditionelle Muster gegen die Intervention von alternativen Machtzentren eingeführt wurden. Es entstand in der Diskussion denn auch keine neue Form der Interaktion zwischen diesen semi-autonomen und staatlichen Institutionen, außer dass Chiefs bei der Besetzung eines Drittels der MMDAs konsultiert werden sollten. Die Trennung von Amt und Person wurde in einem Kompromissvorschlag deshalb zum führenden Argument: Erst mit der Niederlegung des Chief-Amtes durfte wieder aktive Parteipolitik betrieben werden; die sakrosankte Institution blieb weiterhin „über“ – und damit offiziell außerhalb – der Politik bestehen, wenn sie auch in der Ausübung ihrer Kompetenzen und Ressourcen vom Staat weiterhin beschränkt wurde. Ein zweiter Kompromiss erlaubte zudem die indirekte Teilhabe von Chiefs am Staat: Ungeachtet des Ausschlusses aus dem Parlament (Art. 94(3c)) sollten Chiefs in öffentliche Ämter berufen werden können. Womit die Möglichkeiten der Kooption und Anreize auf öffentliche Ämter schließlich nachholend legalisiert wurden. Das kennzeichnet erneut das ambivalente Verhältnis, in dem sich traditionelle bzw. die „semi-autonomen sozialen Felder“ Chieftaincy und Staat miteinander befinden.

#### *Queenmothers als Entwicklungsakteure*

Ähnlich wie Frauen für ihre garantierte Integration in öffentliche Ämter stritten, wurde der Kampf um Anerkennung für Queenmothers als traditionelle Autoritäten geführt. Diese

---

<sup>89</sup> CA: 202, 220, 268, 367, 383.

formelle Anerkennung war in der Verfassung von 1979 bereits enthalten (Art. 181), hatte aber keinen institutionellen und finanziellen Unterbau erhalten. Die Expertenkommission bestätigte, dass unter Chiefs dezidiert auch Frauen zu verstehen seien:

The Committee recommends the adoption of the above definition subject to the clarification that the term 'Chief' includes a woman who has been properly installed as a chief in her own right in accordance with the applicable customary law and usage. (Committee of Experts 1991: 158, Herv.i.O.)

Zudem sollten Queenmothers alle Repräsentationsmöglichkeiten in den „statutory bodies“ mit allen Privilegien eines Chiefs erhalten (ebd.: 294); es wurde eines der kontroversesten Themen in der staatlichen Anerkennung semi-autonomer Akteure innerhalb der Consultative Assembly (Afari-Gyan 1995: 95ff). Diese Neugestaltung wurde von vielen Sprecherinnen in den 'General Principles' emphatisch begrüßt und darüber hinaus die Institutionalisierung von Paramount Queenmothers in eigenen Vertretungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene gefordert (CA: 498). Aufgrund ihrer sozialen, politischen und ökonomischen Funktionen sollten sie ebenso wie ihre männlichen Counterparts im Amtsblatt veröffentlicht werden, Zuschüsse für ihre Funktionen erhalten und Zugang zu traditionellen Gerichten haben (CA: 362). Drei verschiedene Legitimationsargumente lassen sich in den Debatten vonseiten der Queenmothers bzw. ihrer Vertreter identifizieren: Erstens legen sie die Verfassung als Maßstab an, um die Organisationsformen und Gebräuche von Chieftaincy in einer „reinigenden Handlung“ (CA: 403) zu reformieren:

If the constitution is to afford the people a searchlight before which all public institutions will be viewed to ensure their commitment to democratic principles and equal representation before the law, then surely our cherished rules of customary law and usage, our institutions of chieftaincy and similar things cannot escape this scrutiny. (CA: 262)

Dieser Absatz bezieht sich jedoch nicht nur auf die Affirmation der neuen Regelung, dass für Frauen nachteilige (u. a. körperverletzende) Bräuche abgeschafft werden müssen, ein Aspekt, der zweimal in der Verfassung verankert wird. Das Argument beruft sich ebenfalls auf das Gleichheitsprinzip, das mit der neuen Verfassung aktualisiert wird.<sup>90</sup> Das zweite Legitimationsargument schloss sich der allgemeinen Feststellung an, dass Chiefs eine große Rolle im lokalen und nationalen Entwicklungsprozess zukommt. Die Anerkennung von Queenmothers würde über ihre Expertise und Erfahrungen ebenfalls Beiträge zur nationalen Entwicklung leisten (CA: 403) und darüber hinaus Konflikte zwischen Chiefs und ihren

---

<sup>90</sup> Eine Sprecherin bezieht sich gleichzeitig als Argument auf die Verabschiedung der CEDAW sowie auf religiöse Argumente aus der Schöpfungsgeschichte, um die Rolle von Frauen auch in traditionellen Positionen hervorzuheben. Diese verschieden gelagerten Argumente müssen sich deshalb nicht ausschließen, sondern können ihren Geltungsanspruch durchaus auch summieren.

Bevölkerungen minimieren (CA: 3653). Das dritte Argument knüpft an die funktionale Legitimität innerhalb der Chieftaincy-Institution an: Als integrale Teilhaberinnen an der Wahl, Ernennung und Entlassung von Chiefs müssten Queenmothers in das National House of Chiefs (NHC) bzw. die Regional Houses of Chiefs aufgenommen werden, wo sie zudem die verfassungsmäßige Rolle, der Kodifizierung von Gewohnheitsrecht, unterstützten.

Die Forderungen nach mehr Repräsentation, Ressourcen und Kompetenzen wurde wie die Demokratisierung von den Vertretern der Chiefs vehement zurückgewiesen. Die Kompromisse reichten von der Aufnahme von Queenmothers in die Regional House of Chiefs (RHC), ohne sie aber als reguläre Chiefs anzuerkennen (CA: 207), bis zur Ablehnung jeglicher nominellen Anerkennung von Queenmothers auf der Basis, dass sie selbst zu Anlässen von Konflikten wurden (CA: 208). Zwei weitere Argumente der Gegenseite stechen heraus: Zum einen wurde vehement darauf verwiesen, dass sich innerhalb der Akan-Tradition Queenmothers nicht in die Hierarchie der Chiefs integrieren ließen, sondern in ihrem eigenen Recht im Rat des Chiefs vertreten seien (CA: 2655) und zudem nicht überall im Land die gleichen Strukturen vorhanden wären (ebd.). Zum anderen verwies gerade der Vorsitzende des Menschenrechtsberichts, Osafo-Maafo, darauf, dass die Institution der Chieftaincy auf keinen Fall zu demokratisieren sei, weil sie außerhalb demokratischer Überlegungen stünde:

„(...) people were trying to argue on democratic lines about chieftaincy and I want to make the point that there is nothing democratic about chieftaincy. (...) Indeed, when you try to talk about customary law and usage, it is not a democratic institution and it should not be taught in that concept and nobody should attempt to democratize chieftaincy, otherwise you would defeat the whole purpose.“ (CA: 2658-9)

Als Konzession gestand der Sprecher zwar eine vorsichtige Modernisierung zu, verblieb aber in einem konservativen Gestus der Unantastbarkeit von Chieftaincy-Institutionen, für den ihm schließlich Beliebigkeit, „male-chauvinism“ (CA: 2660) und eine „crisis of consistency“ (CA: 2661) bescheinigt wurde. Trotz des starken Protests wurden Queenmothers weder explizit in das National noch in die Regional Houses of Chiefs aufgenommen.<sup>91</sup> Aufschlussreich ist die Debatte insofern, als dass mit ihr nicht nur bestimmte Selbstbilder von einer „unwritten constitution in the blood of Ghanaians“ konstruiert wurden, sondern auch eine autoritäre, männliche Dominanz der Definitionen über traditionelle Institutionen, die den aufgekommene demokratischen Kriterien der Gleichheit und Teilhabe argumentativ nur wenig entgegensezten.

---

<sup>91</sup> Die Verfassung von 1979 hatte die Zusammensetzung des National House of Chiefs und der Regional Houses of Chiefs nicht weiter bestimmt (vgl. 1979 Art. 179 und 180). Auch die Expertenkommission von 1991 hat diesen Punkt zunächst ausgelassen (Commission of Experts 1991: 290-4). Die CA fügte für die NHC ein, dass seine Mitglieder jeweils 5 Paramount Chiefs aus jeder Region sein sollten. Für die RHC hielt sie fest, dass das Parlament über seine Zusammensetzung entscheiden sollte. Damit besteht zumindest ein legales Moment der Öffnung für die Anerkennung von Queenmothers in den RHC und mittelbar über das Entsendeprinzip in das NHC.

## 5. Analytische Zusammenführung

Ich habe Aneignung als Konzept verwendet, um verschiedene Schichten in der ghanaischen Verfassungsdebatte herauszuarbeiten und damit unterhalb der *externen* Transfers von Ideen und Konzepten die *interne* Aufnahme und Anwendung in politischen Deutungskämpfen um angemessene politische Strukturen und Selbstbilder aufzuzeigen. Die Verfassungsdebatte wurde dabei als politische Arena sowie als Beispiel zentraler Entscheidungsmomente für die Konstruktion oder Re-Aktualisierung politischer Gemeinschaften ausgewählt. Verfassungen als Kommunikationsmittel mit einer internationalen „Außenwelt“ auch als Selbstverständigung und Ordnungsinstrument einer gesellschaftlichen „Innenwelt“ vereinen die Debatte.

Die Untersuchung erfasste die Debatte um die Teilhabe am Staat und damit seiner Vertiefung und Rückkopplung an die Bevölkerung seit 1982 und dessen Regelung aus der Perspektive der Entwicklungspolitik, weil diese die Debatte aus zwei Gründen strukturierte: Zum einen aufgrund der Kausalannahmen, die in der zweiten Hälfte der 1980er Auftrieb erhielten und zusätzlich mit der Vergabe von Krediten bewehrt waren: Partizipation sei notwendige Voraussetzung für nationale Entwicklung, die ökonomische Entwicklung folgt der Dezentralisation und zivilgesellschaftlichen Kontrolle der Regierung. In einem ersten Schritt halte ich im Folgenden die Ergebnisse der Studie innerhalb des im Theoriekapitel eingeführten Untersuchungsschemas fest. In einem zweiten Schritt möchte ich die Debatte noch einmal anhand der Begriffe *Partizipation*, *Gleichheit*, *Stabilität* und *Entwicklung* als einen Schritt hin zu einer möglichen Typenbildung für Verfassungsdiskurse in Beziehung zueinander setzen.

### 5.1. Die inhärenten Spannungen einer *Developmental Constitution*

Wer hat sich was, wann und wie angeeignet und wie haben sich Konzepte von Repräsentation, Grundrechten und der Integration von nicht-staatlichen Autoritäten über die Zeit in Ghanas jüngerem Verfassungsprozess verändert? Diese Frage soll im Folgenden mithilfe des Schemas beantwortet werden, das die Aneignungsanalyse begleitet hat. In der Studie habe ich herausgestellt, dass die meisten externen Referenzen von der Expertenkommission vorgenommen wurden. In der beratenden Versammlung waren dagegen Appelle an gemeinsame Erfahrungen die häufigsten Mittel, mithilfe derer die hier herausgestellten drei Themen konzeptioniert wurden. Die Vorstellung eines reformierten Staats auf den Grundlagen partizipatorischer Graswurzelbewegungen nach dem Putsch von 1981 hin zur Einführung des Mehrparteiensystems auf externen und internen Druck hin, bilden die Klammer für diese Zusammenfassung:

	Interne Referenzen	Externe Referenzen
<b>Repräsentation</b>		
Überparteiliche Gremien	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mögliche zweite Kammer, die zwischen Parlament und Exekutive vermittelt</li> <li>- Ort, an denen Chiefs repräsentiert werden können</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Council of States in Namibia, Sambia, Botswana (+)</li> <li>(+)</li> </ul>
Doppelte Exekutive	<ul style="list-style-type: none"> <li>- in politischen Traditionen immer nur eine Spitze (-) vs. lokale Traditionen, nach denen auch Trennung von Ämtern (+)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doppelte Exekutive in frankophonen Ländern, inkl. Frankreich (-) (Consultative Assembly)</li> <li>- Sri Lanka, Namibia (+) (Expertenkommission)</li> </ul>
Quotenregelungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- besseres Wissen der Beteiligten über lokale bzw. funktionale Belange (Effizienz) (+)</li> <li>- faire Repräsentation von bis dahin vernachlässigten Minderheiten (Gleichheit) (+)</li> </ul>	
Wahlsystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporzsystem zu anspruchsvoll für größtenteils analphabetische Bevölkerung</li> <li>- zu große Gefahr der „Tribalisierung“ der Politik (Stabilität, Einheit)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BRD (+) (Expertenkommission)</li> </ul>
Parteien	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verantwortungslose und korrupte Parteien der 2. und 3. Republik</li> <li>- Gefahr eines „hung-Parliaments“, das die Vermittlung zwischen Parteien einschränkt</li> </ul>	
District Assemblies	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Graswurzelbewegungen und partizipative Demokratie als Voraussetzung sozio-ökonomischer Entwicklung i.S. von „Instrument zur Selbsthilfe“</li> <li>- ohne Parteien, da Einheit der Gemeinschaften gefährdet vs. auf lokaler Ebene MP-System einzuführen (CA)</li> <li>- bessere Ausstattung und mehr Selbstbestimmung gegenüber der Zentralregierung, damit Entwicklungsauftrag erfüllt werden kann, der 1987 mit der Einführung der DA fortgesetzt werden sollte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nigerias Local Councils als Entwicklungsinstrumente (+)</li> </ul>
<b>Grundrechte</b>		
negative Grundrechte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- interne Erfahrungen der MR-Verletzungen unter der PNDC (sowohl von Opposition als auch in CA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allgemeine Menschenrechtserklärung, ACHHPR (+)</li> <li>- Entwicklungen in Südafrika (+)</li> </ul>
positive Grundrechte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bedeutende Rolle von Frauen in der ghanaischen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 'Recht auf Entwicklung' (+), Ghana und andere</li> </ul>

	<p>Gesellschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recht nicht nur als elitäres Gut, sondern für gesamte Bevölkerung</li> </ul>	<p>Länder des globalen Südens gleichzeitig Teil des internationalen Diskurses (Expertenkommission)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CEDAW (+)</li> </ul>
Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erfahrungen von 1979 (-) zur Einführung von Transition Rules, die die Bearbeitung von Menschenrechtsverbrechen während der PNDC-Ära den Gerichten entzogen</li> </ul>	
<b>Chieftaincy</b>		
Autonomie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- frei von politischer Intervention; Integration von einzelnen Gemeinschaften</li> <li>- wenn autonom, dann Mobilisierung zur Entwicklung (development)</li> <li>- Modell für staatliche Politik (u. a. Eid), „unwritten constitution“</li> <li>- Chiefs in zweiter Kammer als Ausgleich und Integrationsmedium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- politische Traditionen halten internationalen demokratischen Standards stand (Analogiebildung)</li> <li>- Modelle eines Zweiten Hauses: Botswana, Nigeria (+)</li> </ul>
Interne Demokratisierung / Reform	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine demokratische Wahl der Chiefs sondern Unantastbarkeit der Institution (CA)</li> <li>- keine Zulassung von Queenmothers in den NHC und RHC</li> </ul>	
Selbstbeschreibungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Mother Ghana“</li> <li>- im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der gesamten Welt</li> <li>- entwicklungsbedürftiges Land (Infrastruktur, Bildung und Gesundheit)</li> <li>- zu reformierende Sitten/Gebäude, die gesundheitsschädlich sind (-)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- abhängiges Land (Golfkrise, Teuerung)</li> </ul>
Verfassungsverständnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verfassung als oberstes Gesetz, das besser schützt als Parlament und Exekutive</li> <li>- kurze Verfassung mit einfacher Sprache für gesamte Bevölkerung</li> <li>- Prozess hoffentlich endgültig, um Demokratie aufzubauen („stand the test of time“)</li> <li>- Verfassungen als programmatisches Entwicklungsinstrument</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- symbolische Kommunikation nach außen: „show the world“ (CA)</li> </ul>

Abbildung 11: Thematische Zusammenfassung der Inhaltsanalyse im Untersuchungsschema ((+) und (-) geben in der Abbildung 12 an, ob es sich um positiv oder negativ konnotierte Referenzen



handelte.)

Das Konzept der Aneignung habe ich aus der jüngeren sozialtheoretischen Forschung abgeleitet und zunächst zwischen bloßem Verhalten auf äußere Zwänge, wobei diese Reaktion jedoch auch subversive Effekte zeitigen kann, und Handlungen unterschieden. Weiterhin unterschied ich in dieser Studie zwischen instrumenteller und freiwillig-dialogischer Aneignung, wobei vor allem Letztere zu einer Veränderung von Konzepten und Ideen und damit zu einer genuinen Anpassung an verschiedene lokale Kontexte führen kann (Kap. 2.1.1). Die den einzelnen Analyseschritten (Kap. 4) und dieser Übersicht (Abbildung 12) entnommenen Argumente bzw. Aussagen zugunsten der thematischen Einschränkung geben nun den Blick frei auf die verschiedenen Aneignungsbewegungen, die die Verfassung und ihre einzelnen Teile in der Zeit erfahren hat. Als wesentliche Akteure können Vertreter des Regimes, die Opposition, Vertreter semi-autonomer politischer Institutionen als auch politisch gemäßigte Positionen gelten (Kap. 2.2). Die Opposition unterteilt sich noch einmal nach ihrem konzeptionellen Anspruch, lediglich politische Institutionen zu übernehmen (Kap. 4.2) oder aber andere sozio-ökonomische Faktoren zu fordern.

Diese Forderungen sind bezeichnend für die Anforderungen. Das Ausgangsdilemma war, dass Verfassungen als rechtliche und politische Instrumente sowohl mit der internationalen Staatengemeinschaft als auch mit den jeweiligen Bürgern kommunizieren und um Anerkennung werben. Sowohl äußerer als auch innerer Druck haben das ghanaische Regime 1991 gezwungen, einer politischen Öffnung zuzustimmen. Diese Zustimmung ging jedoch einher mit ambivalenten Bezügen auf politische Macht und substaatliche Autonomie, die in der Vierten Republik institutionalisiert werden sollten. Um die aus divergierenden Gruppen- und institutionellen Interessen teilweise widersprüchliche Adaption und Instrumentalisierung internationaler Normen und ihre Vermittlung nach innen beschreiben zu können, wurde im ersten Teil ein Konzept von Aneignung entwickelt, das eine Erfassung verschiedener Positionen ermöglichte, inwiefern sie die unterschiedlich zum Ausdruck gebrachten Normen instrumentalisieren oder darüber hinaus vor dem Hintergrund lokaler Normen transformierten. Dabei hat die Aneignungsperspektive auch dazu geführt, lokale institutionelle und politische Geschichte und Erwartungen stärker im Sinne lokaler Normen zu berücksichtigen. Verfassungen wurden dabei nicht nur als Anordnung staatsorganisatorischer Prinzipien oder als „higher law“ an der Spitze einer Normenhierarchie konzipiert, sondern ebenfalls als symbolisch vermittelter Souveränitätsausdruck einer dynamischen politischen Gemeinschaft begriffen. Mit diesem Fokus konnte eine weitere Problemebene, die des Ein- und Ausschlusses aus der politischen Gemeinschaft, beschrieben werden, die für postkoloniale Räume weiterhin relevant ist.

Die Analyse hat sowohl die koloniale Prägung der ghanaischen staatlichen Institutionen herausgearbeitet (Kap. 3) als auch den Umgang mit diesen institutionellen Strukturen innerhalb des Verhandlungsprozesses, der in den Entwicklungsdiskurs eingebettet war (Kap.

4). Dieser seit 1989 von den internationalen Organisationen und individuellen Geberländern getragene Entwicklungsdiskurs koppelte ökonomische und politische Kausalannahmen in dem Paradigma, dass die politische Öffnung und Deregulierung (autoritärer) zentralistischer politischer Interventionen in Wirtschaftsprozesse Voraussetzung einer erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung seien. Mit dieser Qualifizierung politischer Regulierung war verbunden, dass die Bevölkerung mehr Eigeninitiativen leisten müsste, um den Rückzug des Staates zu kompensieren. Gleichzeitig waren staatliche Strukturen Gegenstand der Reform, die zuvor nie in aller Tiefe die ghanaische Gesellschaft erreicht hatten. Die Verfassungsversammlung stand deshalb vor dem Dilemma, sowohl die Legitimität des Staates als politische Gemeinschaft zu begründen als auch seine wirtschaftspolitische Neuregelung durchzuführen, um international weiter anerkannt zu bleiben bzw. um Zugang zu internationalen Krediten zu behalten.

Diese Studie hat gezeigt, dass dieses Entwicklungsparadigma von allen Akteuren als kleinster gemeinsamer Nenner instrumentell angeeignet und als Legitimationsdiskurs mit normativen Forderungen erweitert wurde: Die Regierung konnte ihre Politik mit der erfolgreichen Stabilisierung in einem Narrativ der Kontinuität platzieren und sich selbst als alternativlos präsentieren, ein Ergebnis, das von den thematischen Beschränkungen der Opposition auf den Menschenrechtsdiskurs unterstrichen wurde. Substaatliche und zivilgesellschaftliche Akteure waren darauf angewiesen, sich innerhalb des Entwicklungsparadigmas als Akteure zu präsentieren, die zu Privatinitiativen fähig waren. Sie mussten sich aber gleichzeitig der Repräsentation im und Teilhabe am Staat versichern können. Der Entwicklungsdiskurs wurde auch innenpolitisch zu einem Metacode, der eine gemeinsame Sprache ermöglichte.

Die zum Teil interagierenden, zum Teil konkurrierenden Topoi der Stabilität der Exekutive, der nationalen Entwicklung (development), des Rechts auf Partizipation sowie auf Autonomie prägten die ghanaischen Debatten nach 1988. In ihnen überlagerten sich Argumente, die auf die Mechanismen des Rechts setzten (Recht auf Entwicklung) mit den politischen (utilitaristischen) Argumenten einer stabilen und zur Entwicklungspolitik handlungsfähigen Regierung, die im Präsidenten gebündelt alle Möglichkeiten der Intervention vorbehielt. Die Dominanz der Exekutive kam in den folgenden Aspekten der institutionellen Gestaltung zum Ausdruck:

i) Dem Parlament wurden keine weiteren Kompetenzen übergeben, sondern alle Initiativen für Gesetzesvorhaben der Exekutive überlassen, auch wenn der Präsident eine Anzahl an Ministern aus dem Parlament ernennen musste. Dies wurde jedoch nicht auf der Basis parlamentarischer Hoheit, sondern hauptsächlich als effektive Vermittlung exekutiver Vorhaben innerhalb des Parlaments begründet. Der Fokus auf die Exekutive wurde zudem mit Bildern eines potenziell feindlichen Parlaments und kontraproduktiven Opposition untermauert, die sowohl der parteienfeindlichen Rhetorik des Militärregimes als auch dem verbreiteten Anti-Parlamentarismus Rechnung trugen.

ii) Jegliche Referenzen auf regionale Repräsentation und anderer Quotenmechanismen in

staatlichen Institutionen (Council of State, Wahlkommission, qualifiziertes Wahlrecht des Präsidenten, proportionales Wahlrecht des Parlaments) wurden mit dem Verweis auf ihre fragmentierenden Effekte und potenziellem „Tribalismus“ zurückgewiesen. Ghanas Struktur als unitaristischer Staat blieb damit unangetastet, zu großen Teilen auch im Namen der notwendigen Entwicklungspolitik.

iii) Alternative Legitimitätsquellen, wie die der Chieftaincy-Institutionen, wurden von staatlicher Seite weiterhin begrenzt, aber diese Autonomieräume auch von unmittelbaren Zugriffen durch Gesetze aus dem Parlament und durch personelle Politisierung durch aktive Parteinahme beschränkt.

iv) Verfassungen und Rechtsauffassung verblieben vonseiten der Regierung und ihrer Vertreter in der Sphäre eines Katalogs sowie einer programmatischen Verfassung, indem fundamentale Rechte emphatisch begrüßt und erweitert wurden, besonders in sozial-ökonomischen Sektoren. Diese Erweiterung ist ein weiteres Beispiel, sowohl für die Perspektive der Aneignung als auch für konkurrierende Konzepte von Staatlichkeit: Ghanas neuer Staat sollte nicht nur die Unversehrtheit seiner Bürger nach dem Gewalt ausübenden Militärregime wiederherstellen und garantieren, sondern ebenfalls das Recht auf die Möglichkeitsbedingungen von Privatinitiativen und Selbsthilfe auf der lokalen Ebene. Dieses Verständnis geht weit über ein liberales Verständnis negativer Freiheit vom Staat hinaus, wie es noch die Verfassung von 1969 und auch die ambivalenten Konzepte des 'Washington Consensus' geprägt hat. Die Regierung konnte sich dabei zwar auf die von ihr mitgetragenen Ratifizierungen von Menschenrechten, besonders von Frauen und Kindern, stützen. Sie konnten durch diese Besetzung allerdings nicht verhindern, dass sich oppositionelle Faktionen ebenfalls auf sie bezogen und an den Rechtsmodus appellierten.

v) Parallel dazu wurde nicht nur der Staat auf die Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet, sondern auch die alternativen Strukturen der Chieftaincy-Institutionen zur Reform von Gewohnheitsrecht aufgefordert. Das Narrativ der funktionalen Analogie „moderner“ und „traditioneller“ Rechtsprinzipien wurde konfrontiert mit Verweisen auf internationale Rechtsnormen (CEDAW) und Demokratienormen der Beteiligung von Frauen. Die zunächst negierte Differenz wurde deutlich in der Zurückweisung, dass Frauen in ihrer Rolle als Queenmothers zu den nationalen und regionalen staatlich garantierten Selbstorganisationen der Chiefs zugelassen werden. Diese Autonomieräume wurden vonseiten der Chieftaincy-Vertreter einer demokratie-normativen Evaluation mit Verweis auf die sakralen und traditionellen Legitimationsquellen der Institution damit explizit entzogen.

Bezüge auf internationale Modelle und Normen wie die Menschenrechte ließen sich in dieser Studie systematisieren als negative Bezüge auf politische Ereignisse in Nachbarländern sowie als positive Bezüge selektiver Menschenrechte, vor allem aufgrund der zeitgenössischen Debatte auf Frauen- und Kinderrechte. Am deutlichsten wurden evaluative Bezüge auf internationale Modelle im Memorandum der Expertenkommission, was zum einen mit der spezifischen Form des Berichts und zum anderen der internationalen Expertise ihrer

Mitglieder zu erklären ist, die zunächst ohne den Anspruch der Repräsentation spezifischer Gruppen auftraten. Dagegen argumentierten die meisten Mitglieder der beratenden Versammlung zum einen als Vertreter ihrer lokalen Gemeinschaften und Entsendeorganisationen im Sinne eines Gruppeninteresses und zum anderen im Namen der höheren Einheit 'Ghana'. Die Zurückweisung der Expertise als auch die Kritik an technischer Sprache und komplexen Modellen, wie die geteilte Exekutive und das Proporzwahlssystem, machten zumindest rhetorisch gepflegte Differenzen sichtbar. Diese Unterschiede lassen sich noch einmal aus der Perspektive von vier Begriffen aufzeigen, die eng mit den Konzepten der Repräsentation (*Partizipation*) sowie der Grundrechte (*Gleichheit*) verwandt sind und sich ebenfalls alle um *Entwicklung* als Bezugspunkt gruppieren lassen. Die konservative Haltung der Regierungs- aber auch der Chieftaincy-Vertreter lässt sich unter dem Aspekt der *Stabilität* fassen.

## **5.2. Partizipation, Gleichheit und Stabilität**

Während die Themenkomplexe bisher weitgehend chronologisch behandelt wurden, will ich im kommenden Abschnitt anhand übergreifender Kategorien die Frage nach der Repräsentation und der ihr zugrundeliegenden Vermittlung externer und interner Normen an das Aneignungskonzept zurückbinden. Grob lassen sich aus den thematischen Analysen der Dokumente vier Begriffe ausmachen, die in den jeweiligen Beiträgen unterschiedlich miteinander kombiniert und konfrontiert wurden: *Stabilität*, *Partizipation*, *Gleichheit*, *Entwicklung*. Ihre Kombinationen sollen im Folgenden auf ihre Auswirkungen auf Repräsentation, Grundrechte und Chieftaincy befragt werden.

### *Entwicklung und Stabilität*

Sowohl der historische Abriss (Kap. 3) als auch die Argumentationen in der Verfassungsdebatte haben gezeigt, dass der ghanaische Staat nach einem Jahrzehnt gegenüber seinen Bürgern einen Legitimationsverlust erlitten hatte, der durch die „Economic Recovery Programmes“ und die damit einhergehende Verarmung noch vertieft wurde. Die elitäre Durchsetzung der Restrukturierung des ghanaischen Staates führte zwar kurzfristig zu makroökonomischer Stabilität, allerdings zum Preis von politischer Exklusion. Dass makroökonomische Entwicklungspolitik ohne breite politische Partizipation auskam, war über 1989 Bestandteil der Analysen der IFIs. Noch 1993 wurde im betreffenden ghanaischen Strategieplan festgehalten, dass mit der politischen Öffnung und Pluralisierung auch höhere Kosten und damit makroökonomische Destabilisierungen einhergehen konnten (World Bank 1993). Wie dem NCD-Bericht *Evolving a true democracy* unschwer zu entnehmen war, passte sich die Regierung ihren analytischen und normativen Äußerungen diesen Konzepten an. Die ökonomische Analyse des „deprived man“ in den ländlichen Räumen wurde verknüpft mit der Aufforderung zu mehr Eigeninitiative über die District Assemblies, denen explizit die Instrumente zur Selbsthilfe an die Hand gegeben werden sollten. Ganz im Sinne einer

Verzögerung der Öffnung des politischen Raums auf der lokalen und nationalen Ebene wurde die neue Initiative 1987 denn auch in die revolutionäre Rhetorik der PNDC verankert und die kausale Verbindung der „relationship between the politics of decentralisation and socio-economic development“ (NCD 1991: 17) zum normativen Grundstein der zukünftigen Ordnung gemacht.

Während die (urbane) Opposition vor allem die politische Kontrolle und Kooption ländlicher Bevölkerungsschichten kritisierte, wurde Entwicklung in der Expertenkommission als Recht gerahmt. Das „Recht auf Entwicklung“ prägte besonders die Gestaltung der Staatszielbestimmungen. Dieser Rechtsanspruch wurde in der Verfassungsversammlung in der Mehrheit von den Vertretern der District Assemblies aufgegriffen, um besondere Forderungen an zukünftige Regierungen zu stellen, d. h. die Infrastruktur bereitzustellen, die mit dem Entwicklungsbegriff einhergingen. Der Bedeutungsüberschuss des Begriffs wurde dabei so besetzt, dass dem Staat entgegen dessen Entlastungsstrategie wiederum die Verantwortung oblag, bestimmte Güter bereitzustellen. Das kennzeichnet noch keine genuine, dialogische Aneignung, die zu einer Verhandlung neuer Verbindlichkeiten gegenüber dem Staat führte.

Neben dem kausalen Nexus von Entwicklung als Voraussetzung für Wachstum deutete die frühe Entscheidung für eine Exekutivregierung (NCD-Bericht) eine Kontinuität autoritärer Regime als Bedingung für jegliche weitere Entwicklungspolitik an. Während die Expertenkommission mit Modellen experimentierte, in denen der Einfluss der Exekutive zumindest an die Expertise verschiedener Organe gebunden und die Verwaltung durch die CHRAJ etwas mehr kontrolliert werden sollte, bestärkte die Consultative Assembly die „imperial presidency“. Jegliche Aufweichung des unitaristischen und zentralisierten Staates durch die Einführung alternativer Wahlsysteme oder eine geteilten Exekutive wurde vehement zurückgewiesen. Keine Quote sollte die Diskretion des Präsidenten einschränken, da sie eine potenzielle Konfliktquelle sein würde. Dies reichte bis zum Ausschluss von Chiefs und Queenmothers aus der aktiven Politik, die in der Kritik von Regierungsnominees an Autonomieforderungen deutlich wurde.

### *Stabilität und Partizipation*

Die Befürworterinnen und Befürworter einer starken und ungebundenen Exekutive operierten zudem mit zwei Schreckensbildern: zum einen mit einem unberechenbaren Parlament sowie einer „feindlichen Opposition“, die sie Erfahrungsargumenten aus den vorangegangenen Republiken entnahmen. In Kombination mit nationalistischen Argumenten galten Parlamente und Oppositionsparteien in verschiedenen Szenarien als problematisch. In der Debatte um die geteilte Exekutive wurde besonders oft auf ein „hung parliament“ als Anlass für Instabilität und Regierungskrisen hingewiesen. Deutlich wurde dies auch in dem Schluss von einer geteilten Exekutive auf mögliche neue Interventionen des Militärs. Das andere Schreckensbild waren die zeitgenössischen Zustände in Togo und Liberia, die zum Anlass gereichten, innere Stabilität mit nationalistischem Unterton einzufordern: „We should condone crime, but we

should avoid vindictiveness, vengeance, and cultivate a spirit of tolerance and reconciliation in the supreme interest of the nation.“ (CA: 352-3)

Jedoch wurde Stabilität argumentativ auch an die Bedingung der Teilhabe an Regierungsgeschäften gebunden. Sowohl die Regionalismus-Debatte um die Besetzung der Wahlkommission als auch die Dezentralisierungsforderungen belegen das. Darüber hinaus haben die vielfältigen Forderungen nach regionalen Quoten für öffentliche Ämter, für spezifische Verbände in staatlichen Institutionen sowie für Frauen in den meisten Fällen unterlegt, dass nur die Integration breiterer Bevölkerungsschichten in den Staat zu mehr Stabilität führe. Auch die Forderungen der Opposition nach der Wiedezulassung von Parteien basierten auf der Kausalannahme, dass nur politische Pluralität und der Wettbewerb um Ideen zu wirtschaftlichen Wachstum führten. Diesen Deutungshorizont konnten sie nicht nur ihrer libertären Grundeinstellung entnehmen, sondern auch den spezifischeren Äußerungen der Geberländer. Diese hatten anders als die Weltbank bereits 1990 politik-strukturelle Bedingungen mit der weiteren Vergabe von Krediten verknüpft.

Ein normatives Feld zwischen (exekutiver) Stabilität und Partizipation lässt sich in der Artikulation von Regierungsstandards ausmachen, d. h. darin, welche Qualitäten die politische Führung mitbringen sollte. 'Accountability and probity' gelten hier als Markierungen, die auf die Legitimationsstrategien der frühen PNDC und damit auf die Erfahrungen der Korruption zurückverweisen.

Give all Ghanaians good governance, devoid of mismanagement, nepotism, tribalism, ostentations et cetera and let your Opposition wait for and take its turn as a friend and not an enemy and above all let them all in positions of trust be guided by the cardinal principles of Accountability and Probity. (CA: 456)

### *Partizipation und Entwicklung*

Während das Regime also vorsah, über eine Politik der Kontrolle die Beteiligung an der nationalen und zum Teil auch an den lokalen Strukturen zu steuern, forderten verschiedene Gruppen eine verfassungsrechtliche Garantie auf Teilhabe am Staat. Regionalvertreter, Landwirte, Chiefs und Queenmothers argumentierten, dass sowohl im Alltagsgeschäft der Politik als auch in der Entwicklungspolitik ihr spezifisches Wissen und Erfahrungen notwendig integriert werden müssen. Während Regionalvertreter dieses Argument für die Demarkierungen von Wahlkreisen für die Wahlkommission vorbrachten, waren Landwirte besonders an Vertretungen im Council of State interessiert.

Auch Chiefs und Queenmothers konnten sich auf diese Weise argumentativ auf den Entwicklungstopos stützen, der ihnen sowohl in den Deliberationen der NCD als auch im Memorandum der Expertenkommission bereits zuerkannt wurde. Da ihre Funktionsbeschreibungen nicht nur Repräsentation, sondern auch die Initiative von lokalen Entwicklungsprojekten umfassten, konnten sie zudem eine besondere Stellung innerhalb des Staates verlangen, ohne den Rahmen der Entwicklungspolitik zu verlassen.

### *Gleichheit und Entwicklung*

Das Thema der Gleichheit ist am ehestens mit dem Rechtsdiskurs verbunden, der in der Diskussion um die Ausgestaltung und den Umfang der negativen und positiven Freiheitsrechte verbunden war. Im Sinne der (konservativen) Opposition bestand zunächst kein Widerspruch: Argumentativ wurden traditionelle Werte der Selbstentfaltung zur Unterstützung der Gemeinschaft analog zu Freiheitsrechten verstanden; politische Traditionen aus nationalen Semantiken fanden hier wieder Verwendung (Kap. 4.2.3). Auch die katholische Kirche betont, dass mit der AChHPR die Differenz zwischen individuellen und kollektiven Rechten aufgehoben wurde.

Der Konnex von Gleichheit und Entwicklung kam zudem in der Form von Frauen- und Kinderrechten zum Tragen, außerdem im Verweis auf die Verpflichtungen gegenüber internationalen Menschenrechtsdokumenten. Das umfasste nicht nur ein besonderes Bekenntnis zur Unversehrtheit von Frauen und Kindern gegenüber einem reformbedürftigen Gewohnheitsrecht. Vielmehr wurde mit den Partizipationsansprüchen in den 'Directive Principles auch wieder an die Möglichkeit zur Entwicklung appelliert.

### *Gleichheit und Partizipation*

Der im engeren Rechtsverständnis liegende Gleichheitsanspruch kam auch im Feld des Partizipationsanspruchs am deutlichsten in Gender-Konflikten zum Tragen. Sowohl die Verwendung statistischer Argumente, um auf die Anzahl der Frauen in Ghana hinzuweisen und damit Quotenansprüche zu begründen, als auch die Debatte um die Integration von Queenmothers waren für eine instrumentelle Aneignung, aber auch den Widerstand exemplarisch. Queenmothers haben sowohl mit Expertise- als auch mit Rechtsargumenten für ihre Integration in die nationalen und regionalen Selbstverwaltungen argumentiert. Partizipation an diesen Orten würde ihnen nicht nur eine staatliche, sondern auch eine traditionelle Anerkennung bieten, in deren Rahmen ihr Wissen sowie ihre Rollen gegenüber der Bevölkerung zum Tragen kämen. Anhand dieser Debatte wurde jedoch deutlich, wie die Anerkennung auf der Basis gleicher Legitimationsquellen (jenseits des Staates) mithilfe von Traditionsargumenten als unveränderlich zurückgewiesen wurden und Partizipationschancen in semi-autonomen Räumen für Frauen verschlossen blieben.

### *Gleichheit und Stabilität*

Dem Aspekt der Gleichheit und (exekutive) Stabilität ist die Funktion zuzuordnen, die der Verfassung als oberstes Dokument zugesprochen wurde. Mit ihr verbunden ist das Dilemma, das die Idee des „constitutionalism“ direkt betrifft: Hält sich die Regierung an die ihr auferlegten Grenzen? Mit der Entscheidung für eine Präsidialexekutive und der damit begünstigten personellen Kontinuität unter Rawlings stand zur Debatte, inwiefern er sich selbst an die neue Verfassung halten würde. Seine Kommentare zur „rule of law“ zeigten, dass ein großes Misstrauen gegenüber den Gerichten als Orte der alten Elite bestand und der

Ineffizienz vor allem durch Tugendappelle öffentlicher Angestellter und Bürger begegnet wurde.

Die Herausforderung für das Regime bestand darin, dass sie bestimmte Rechte in der Verfassung als Kommunikation mit internationalen und bilateralen Partnern aufnehmen und garantieren musste. In diesem Sinne versicherten Vertreter des Regimes bereits 1991, dass Regelungen zur Unantastbarkeit von Privateigentum und Sicherung der makroökonomischen Stabilitätspolitik in der Verfassung aufgenommen würden (West Africa 1991). Die zweite Herausforderung des Regimes bestand darin, die institutionellen Ausgleichsmechanismen der Expertenkommission abzulehnen, die auf eine stärkere Kontrolle der Exekutive zielten. Die Debatte um die geteilte Exekutive hat dabei am deutlichsten gezeigt, dass lokale Vorstellungen von einer einheitlichen Führung auch an lokalen Werten gemessen werden können. Diese wiederum schlossen Deutungskonflikte um die Anwendung lokaler Normen und Institutionen nicht aus, die lokalen Pluralismusmodelle verweisen selbst auf Unterschiede, an denen der Staat und Eliten zu messen sind.



## 6. Schlussbemerkung

In diesem Schlusskapitel werde ich zwei Brückenschläge vornehmen: Erstens werde ich die Verfassungsgebung an die jüngste Verfassungsreform rückbinden, die vor den Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre noch mehr politische Neutralität von Entwicklungsinstitutionen zum Ausdruck brachte. Zweitens werde ich elaborieren, welchen Mehrwert die Studie für Aneignungsforschungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in jungen Demokratien sowie für Verfassungen bietet. Abschließend soll auf zwei zentrale Desiderate verwiesen werden, die in zukünftigen Forschungen angegangen werden müssten.

### 6.1. Rückkopplung an die Constitution Review Commission von 2009

Die Verfassung von 1992 stand seit ihrer Einführung auf dem Prüfstand. Insbesondere der Streit um die Legitimität der Wahlen von 1996, die rechtliche Interpretation in einer Anzahl von sensiblen Gerichtsurteilen und ihre Anerkennung durch die Regierung trugen zur Verstetigung ihrer Deutung bei. Den Wahlen von 1996 waren politische und institutionelle Krisen vorangegangen, die durch einen überparteilichen Dialog innerhalb eines von der Wahlkommission eingerichteten Verfahrens gemildert werden konnten und zu seiner breiten Anerkennung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von 1996 führten. Während die Opposition die Parlamentswahlen von 1992 noch boykottierten, nahmen sie vier Jahre später teil und unterstützten damit die Anerkennung der Verfassung (zumindest innerhalb der Elite). Gerichtsurteile ermöglichten zunächst eine positive Auslegung der fundamentalen Grundrechte und Staatszielbestimmungen als auch einer zu begrenzenden Exekutive.<sup>1</sup>

Die inhärenten Spannungen und daraus resultierenden Ungleichgewichte wurden deshalb seit 1993 und besonders seit dem Machtwechsel von der NDC zur NPP 2001 Thema von Reforminitiativen. Die ghanaische Kritik an der „imperial presidency“ verstärkte sich wechselseitig mit der externen Evaluation innerhalb des African Peer Review Mechanism, der 2004/5 der Regierungsstruktur Ghanas nachteilige Effekte auf die Entwicklungskapazitäten des Landes bescheinigte. Mit der Einsetzung der Constitutional Review Commission (CRC) wurde der Diskurs fortgesetzt, der 1990 bzw. bereits 1969 begann: die „Zähmung der Exekutive“ (Ninsin/Tlou 2009) durch die Bestärkung unabhängiger Verfassungsorgane. Die „developmental constitution“ im Titel des Berichts der CRC (Constitution Review Commission 2012) bezieht sich vor allem auf die Neutralität einer nationalen Entwicklungskommission, die 1992 als zusätzliches Beratungsorgan der Exekutive aufgeführt wurde (Art. 86-7). Mit dieser Verpflichtung auf einen langfristigen Entwicklungsplan geht erneut die Idee einer überparteilichen Instanz einher, nach der Experten aus allen Lebensbereichen, Verbänden und Parteien entlang der 'Directive Principles' über

---

<sup>1</sup> Seneadza (2009) hebt die folgenden Urteile als bedeutend für die Interpretation der Verfassung nach 1992 hervor: „New Patriotic Party (NPP) v Attorney-General (the 31st December case, 1993-94, 2 GLR 35- 192); New Patriotic Party (NPP) v Attorney-General (CIBA case 1996-97, SCGLR 729-803) and Ghana Lotto Operators Association & 6 Ors. v National Lottery Authority (Lotto case, 23rd July 2008, unreported).“ Vgl. auch Atuguba (2009: 17).

Legislaturperioden nationale Entwicklungspläne erstellen und deren Einhaltungen durch die Regierungen gemeinsam mit den Gerichten und der CHRAJ überwachen (Constitution Review Commission 2012: 2). Dieses Neutralitätsgebot stand bereits, verschieden kodiert, 1992 als Aneignung der Entwicklungsperspektive im Zentrum der Diskussion und gibt dem Begriff der „developmental constitution“ ihren Bedeutungsgehalt. Entwicklungspolitik soll vor dem Hintergrund der negativen Erfahrungen des „the winner takes all“ den Regierungen in den groben Zügen vorgegeben und damit entpolitisiert werden.<sup>2</sup> Besonders dringlich wird diese Regelung vor dem Hintergrund fehlender Gesetze zur Verteilung der neu entdeckten und geförderten Ölvorkommen Ghanas. Der Prozess des „House Cleaning“ wurde von der Bevölkerung angenommen, thematisch jedoch neu interpretiert:

There was an overwhelming call by Ghanaians throughout the country for the institution of a long-term, strategic, and relatively permanent National Development Plan in order to steer the nation into prosperity. This was in spite of the fact that national development planning was not one of the indicative sets of issues that were used by the Commission to facilitate discussions on the review of the Constitution. The Commission agrees with the people of Ghana and recommends that a new National Development Planning Commission (NDPC) be established by the Constitution as an independent constitutional body, with dedicated funding, charged with the development of a National Development Plan. (Constitution Review Commission 2012)

Verfassungsdiskurse zeigen sich an dieser Stelle erneut als Foren, an denen sich – trotz aller Skepsis und allem Zynismus – breitere Bevölkerungsschichten beteiligen und Bedeutungsgehalte zentraler Begriffe wie Gleichheit, Repräsentation prägen. Damit prägen die Momente gleichzeitig ein Verständnis politischer Gemeinschaften, das auf mehr Inklusion und weniger divergierende Tendenzen wahlpolitischer Manöver und Versprechen von politischen Parteien setzt. Der Entwicklungsdiskurs in Ghana ging deshalb bereits 1992 und immer noch 2009 deutlich über minimale, formale Demokratieverständnisse hinaus, d. h. Demokratie als die mögliche Abwahl von Führungskräften.

## **6.2. Aneignungsperspektiven auf Verfassungen**

### *Aneignung in Räumen begrenzter Staatlichkeit*

Der dritte und mit den beiden anderen Beiträgen eng verbundene Forschungsbeitrag ist eine erste Einschätzung des Mehrwerts der Studie für die Diskussion innerhalb der Staatszerfall-Debatte, und darunter besonders innerhalb der vom 'SFB 700: Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit' betriebenen Forschungen zu Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Ich argumentiere, dass der Beitrag meiner Studie darin liegt, zentrale Prozesse der Verfassungsgebung für die Formulierung von Theorien über verbindliche Regelungen als

---

<sup>2</sup> Der Fokus auf die Entwicklungspolitik wurde im Weißbuch der Republic of Ghana (2012) zwar begrüßt, die rechtliche Verbindlichkeit für Folgeregerungen als auch die Ergänzungen durch das Parlament dagegen abgelehnt (ebd.: 3ff).

Governance-Leistung zugänglich gemacht zu haben. Damit rücken jene Momente in den Fokus, in denen Gesellschaften sich über ihre Institutionen versichern und normative Raster sichtbar machen, anhand derer zukünftige Erwartungen an staatliche Institutionen im Allgemeinen und Regierungen im Besonderen gemessen werden. Diese Vorstellungen von Zukunft können sich an Modelle internationaler Normen von Staatlichkeiten anlehnen, modifizieren diese jedoch meistens und visualisieren damit jene Konflikte, die bei der Konsolidierung von Staatlichkeit lokal auftreten. Das gilt sowohl für die Verfassungsgebungen in Transitionsperioden wie die frühen 1990er als auch für die jüngsten Verfassungsreformbewegungen in subsaharischen Staaten (vgl. Stroh/von Soest 2011).

Der 'SFB 700: Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit' konzentriert sich auf die Untersuchung von Governance-Leistungen, die sowohl von staatlichen als auch privaten Akteuren für ein Kollektiv geleistet werden. Als Governance-Leistung definiert der Forschungsbereich in seiner internen Kommunikation (Draude et al. 2012: 3) Governance-Leistungen als „institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, die auf die Herstellung und Implementierung verbindlicher Regelungen bzw. auf die Bereitstellung kollektiver Güter abzielen“ (ebd.: 6).

Der für diese Studie relevante Aspekt ist derjenige der Bereitstellung von „verbindlichen Regelungen“. Verfassungsdiskurse umfassen normative Forderungen und Zielvorgaben innerhalb eines Kollektivs, die ihre Institutionen auf bestimmte Leistungen verpflichten. Mit dem Entwicklungsdiskurs als Rahmen sowohl internationaler als auch nationaler Kommunikation wurden in den frühen 1990ern innerhalb der ghanaischen Gesellschaft derartige Regelungen als verbindlich herausgestellt. Die Verbindlichkeit, die innerhalb der theoretischen Ausrichtung des SFBs „unabhängig davon“ untersucht wird, „ob und wie sie durchgesetzt und eingehalten werden“ (ebd.), bildet dabei den Anreiz, auch in Räumen begrenzter Staatlichkeit danach zu fragen, was mit Verfassungen *gemacht* wird. Das heißt, neben den Fragen, wie staatliches Recht vermieden und umgangen wird oder allenfalls selektiv auf lokalen und nationalen Ebenen Anwendung findet, bleiben auch Verfassungsreformen in Räumen begrenzter Staatlichkeit aktuelle Phänomene, innerhalb derer Akteure die Technik „staatliches Recht“ wiederholt als Hierarchie und damit den damit verbundenen Legitimitätsanspruch etablieren wollen. Die Analyseebene 'jenseits des Staates' betont die Differenzierung von Governance-Leistungen; die in dieser Studie untersuchten gesellschaftlichen Konvergenzpunkte bieten Analysemöglichkeiten, in denen der (ambivalente) Anspruch erhoben wird, eine Gesamtheit (neu) zu ordnen und politisch sowie sozio-ökonomisch anzupassen und damit den „Semantiken des Staates“ (Schlichte 2005) neue Geltung zu verschaffen.

In diesem Sinne stellen Verfassungsgebungen auch institutionelle Entscheidungsmomente oder Weichenstellungen dar, die dazu beitragen, den heutigen Reformfokus auf eine stärkere Neutralisierung zentraler Elemente nationaler Entwicklungspolitik zu legen, wenn schon föderale Elemente oder aber alternative Wahlsysteme keine Mehrheit finden. Die Möglichkeit

dieser ideellen Ressourcen hat diese Studie deutlich aufgezeigt und bindet deshalb den zeitgenössischen Konflikt um eine faire und gleiche Verteilung von Ressourcen an die Transition von 1992 und dahinter zurück. Modi der Quotenregelungen, der Integration von Frauen in Kerngeschäfte des Sicherheitsapparates aber auch der Besetzung zentraler Organisationen durch regionale Vertreter wurden bereits 1991 denkbar und nur durch das Beharrungsvermögen der Regierung unter internationalem und nationalem Druck die autoritären Züge der Gewaltenteilung aufrechtzuerhalten. Allerdings vermochten die Vertreter des Regimes dies vor allem mit einer instrumentellen Aneignung des Entwicklungsdiskurses, nach dem es staatliche Stabilität und Stärke bedürfe und weniger Momente der permanenten Diskussion im Parlament. Ähnlich wie im deutschen Parlamentarischen Rat (1. September 1948 bis 8. Mai 1949) entschied die Mehrheit in der ghanaischen beratenden Versammlung vor dem Hintergrund einer mangelnden parlamentarischen Disziplin von 1980. Die Expertenkommission gestaltete deshalb Möglichkeiten der Konsultationen zwischen Parlament und Exekutive über repräsentative Organe. Entwicklungsimperative und historische innenpolitische Erfahrungen sind jeweils Gründe, an die Beratende anknüpfen können und die vor allem durch den Fokus auf Selbstbeschreibungen sichtbar werden.

Aneignung als Mechanismus bleibt ein offenes Konzept, das sowohl *repressive* als auch *emanzipative* Elemente in Diffusionsprozessen erfassen kann. Die im SFB betriebene Forschung zielt auf die Prozesse, „in denen der Zugewinn an Denk-, Wahrnehmungs- und Handlungsmöglichkeiten eine Veränderung des relativen Machtpotenzials nach sich zieht“ (Draude et al. 2012: 15). Das „relative Machtpotenzial“ zielt in diesem Fall auf die Bereitstellung der Regelungen und kollektive Güter. Je nach Akteur wurden in der Verfassungsversammlung verschiedene Potenziale verhandelt. So wurde a) das Regime durch den Prozess befähigt, außenpolitisch weiterhin anerkannt zu bleiben und Zugang zu Krediten zu erhalten und innenpolitisch seine autoritäre Struktur zu sichern, die argumentativ mehr anhand von politischen Erfahrungen und Animositäten gegenüber politischen Parteien denn aus internationalen Vorgaben von „rule of law“ und „electoral democracy“ abgeleitet wurden (Kap. 1.1). Dennoch konnte das Regime nicht verhindern, dass b) innenpolitische Akteure die vollständige Dezentralisierung, die Erweiterung der Repräsentation und Zulassung von umfassenden Grundrechten forderten und durch die Verfassung auch handhabbar und damit für Gerichte als Mechanismus zugänglich machten. Das relative Handlungspotenzial von Kritikern hat sich durch diese Aneignung sozialer und politischer Werte erhöht, insofern die Geltung von Verfassungsrecht und dessen *emanzipatives* Potenzial tendenziell reaktualisiert wurden. Die Regierung musste sich in der Folge immer wieder die Verweise auf die Verfassung als verbindlichen Maßstab für Regierungshandeln und sozial-politische Gerechtigkeit 'gefallen lassen'. Dafür mussten die endgültigen Verfassungsabschnitte nicht unbedingt 'ghanaisch' sein. Es reicht, dass die international anerkannten und tradierten Menschenrechtsinstrumente lokal anknüpfungsfähig sind. Mit der Übersetzung der Bedürfnisse und Kausalannahmen von Entwicklungspolitik hat die Verfassungsgebung genau

diese Anknüpfungsfähigkeit bestätigt.

Einen Sonderfall stellte die Integration der Chieftaincy-Institution in die staatliche Hierarchie dar. Potenziell ein attraktiver Erbringer von verbindlichen Entscheidungen und kollektiven Gütern für partikulare lokale Gemeinschaften, lässt sich die hier aufgearbeitete Verfassungsdebatte auch mithilfe des Aneignungskonzepts nicht eindeutig als „gelingen“ beschreiben. Als solche gelten Aneignungsprozesse, die auch zu einer Veränderung der jeweiligen Institution oder Werte führten (Draude et al. 2012: 16). Die Chieftaincy-Institution in Ghana war durch ihre Vertreter jedoch zunächst vor einer Demokratisierung ihrer Wahlmodi durch breitere Bevölkerungsschichten als auch vor dem Zugang weiblicher Eliten bewahrt worden (Kap. 4.4.4). Gleichzeitig wurden sie aus dem politischen Raum ausgeschlossen, insofern die Amtsinhaber zugunsten von Einheit und Integrität nicht an aktiver Parteipolitik teilnehmen dürfen, eine der Neuerungen in der Verfassung von 1992. Durch diesen Ausschluss wurden sie zwar von aktiver Parteizugehörigkeit und damit vom unmittelbaren Zugang zu nationalen Ressourcen getrennt (denn auf lokaler Ebene sind Parteien vom Wahlkampf weiterhin ausgeschlossen). Dafür hat sich relativ ihr Handlungsspielraum in ihren "traditional areas" erhöht und die Institution von zu viel staatlicher politischer Intervention entkoppelt. Angeeignet wurde die Verfassung deshalb in ihrer Funktion als ordnendes positives Recht, das einen Rahmen für alle politischen Institutionen des Landes bildet; die Autonomie wurde mit Verweis auf die geteilten sozialen Werte der ghanaischen Gesellschaft bewahrt. Gleichzeitig erhöhte sich der Handlungsspielraum traditioneller Autoritäten, insofern sie ihre Funktion als Entwicklungsagenten freier und besonders unter Bezugnahme auf ihre eigenen Legitimitätsquellen ausüben können. Damit wurde tendenziell, wenn auch als nicht-intendierter Effekt, die Möglichkeit alternativer Leistungserbringer in Räumen sich langsam konsolidierender Staatlichkeit konserviert, ohne dass allerdings zukünftige Konflikte um die Besetzung der Ämter als auch deren Verhältnis zu staatlichen Institutionen ausgeräumt wären. Mit dem in dieser Studie erneuerten Fokus auf Prozesse auf staatliche Institutionen war nicht der Anspruch verbunden, hinter die Diagnose von Räumen begrenzter Staatlichkeit zurückzufallen. Es handelt sich vielmehr um einen komplementären Blick auf widersprüchliche Tendenzen. Interessant erscheint, dass sich die Gesellschaften wie in Ghana in Verfassungsreformen aktiv-interpretierend den territorialen, sektoralen und sozialen Begrenzungen der Staatlichkeit (Draude et al. 2012: 10f) nähern und dadurch teilweise aufheben. Zumindest für die Formulierung und damit Aktualisierung von Regeln ist die Analyse von Verfassungen deshalb interessant.

#### *Aneignung in der Analyse von jungen Demokratien*

Die eben beschriebene Aneignungsperspektive lässt sich erweitern um einen demokratietheoretischen Blick auf Verfassungen. Zentral dafür ist die These, dass das Repräsentationsdilemma eng mit den Fragen der Teilhabe an Verfassungsgebungen verbunden ist. Sowohl der

substanzielle Gehalt der Verfassung als auch das legitime Verfahren sind für die Aktualisierung und Vertiefung legitimer Institutionen auch in Räumen begrenzter Staatlichkeit relevant. Vor dem Hintergrund der Unterscheidung von repressiven und emanzipativen Effekten von Aneignung für jeweils unterschiedliche Akteure sehe ich den Beitrag dieser Studie deshalb in einer Mikroanalyse von Transitionen oder Transformation, die unterhalb der strukturfunktional orientierten Transitionsforschung (u. a. Fleischhacker 2010, Hartmann 1999) angesiedelt sind.

Die funktionale Aufschlüsselung der Aneignung von Verfassungen auf vier Ebenen und mehreren Archetypen (Kap. 2.2) kommt zwei Fragen der demokratieorientierten Transitionsforschung entgegen: zum einen der Frage nach einer angemessenen *Gewaltenteilung* für autoritäre Regime in pluralistischen, post-kolonialen Gesellschaften. Während sich die Transitionsforschung der 1980er zunächst auf eine Überbetonung beschränkte und damit minimalistische Forderungen nach einer „electoral democracy“ verband (Fleischhacker 2010: 34), zeigte diese Arbeit die Verbindung von Selbstwahrnehmungen und der Forderung nach Integration auf, die über die Betonung politischer Parteien hinausging. Vor allem in bipolar organisierten Parteiensystemen mit einfachem Mehrheitswahlrecht werden deshalb immer wieder auch Forderungen nach mehr Inklusion laut, die das „the winner-takes-all“-Modell umgehen wollen.<sup>3</sup> In diesem Sinne zeigen sich beispielsweise argumentative Leerstellen oder Lücken in der Diskussion, inwiefern ein Proporzwahlssystem zu mehr Integration führen kann, wie in der Diskussion von 1991.

Der zweite Aspekt der funktionalen Differenzierung betrifft die *symbolisch-integrative* Dimension von Verfassungen. Demokratietheoretisch gewendet bedeutet diese Frage, wer in einem Kollektiv als solches angesprochen und sich als Teil dessen versteht, als dass er oder sie bereit ist, persönliche Nachteile zu ertragen. Die Integration der Dimension der Selbstbilder hat gezeigt, dass Verfassungsgebungen auch als integrative Momente haben können. Zugleich wurde deutlich, dass der post-kolonialen Kritik in ihrer Warnung vor Ausschließungen von Minderheiten Gehör zu schenken ist, zumal diese Kritik in Räumen begrenzter Staatlichkeit den sensiblen Punkt des nur unvollständig integrierten politischen Raumes berührt. Die Forderungen der Partizipation an staatlichen Institutionen wurden in Ghana in den frühen 1990ern funktional (u. a. Landwirte), nach Geschlechtern (Frauen) sowie nach Regionen vorgetragen. Die Begrenzung auf die Wahlmodi von Parteien als Minimalforderungen wurde auf diese Weise argumentativ deutlich überschritten. Neben den äußeren Einflüssen durch internationale Großwetterlagen und deren technische Repertoires

---

<sup>3</sup> Solche Forderungen nach Inklusion der Opposition oder aber struktureller Reform des 'winner-takes-all'-Systems werden in der ghanaischen Öffentlichkeit auch jüngst in Erwartung eines Supreme Court Urteils vorgebracht. Am 29. August entscheidet der Supreme Court über eine Klage der NPP, nach der der Präsidentschaftskandidat Nana Akuffo-Addo die Wahlergebnisse zugunsten des NDC-Kandidaten und jetzigen Präsidenten John Mahama anführt. Plausibel sind diese Klagen vor dem Hintergrund, dass die Präsidentschaftswahlen in dem faktischen Zweiparteiensystem immer äußerst knapp ausfallen. Bei der Wahl 2008 waren es ca. 40.000 Stimmen Unterschied.

(u. a. Konditionalisierung von Entwicklungshilfe), die unter *instrumentelle Rationalität* fallen, kamen mit der kommunikativen Dimension von Überzeugungen und Selbstbildern Elemente einer *kommunikativen Rationalität* zum Tragen.<sup>4</sup>

### *Aneignung in der Analyse von Verfassungen*

Verfassungspolitische Analysen sind eng mit Demokratieforschungen verbunden, insofern Verfassungen die Werte und Regeln zum Ausdruck bringen (sollen), die sich eine Gemeinschaft gegeben hat. Das bedeutet nicht, dass nicht auch heute noch „basic laws“ verordnet werden bzw. dominante Interpretationen die Deutungen von Verfassungen in diese Richtung drängen (Kap. 2.2). Verfassungen als Gegenstände der Aneignung verknüpfen ebenfalls die Aspekte der Gewaltenteilung sowie der symbolischen Integration, fügen dem aber noch die Bestimmung eines positiven Rechts sowie dem Schutz umfassender Grundrechte hinzu. Sie umfassen damit Institutionen und soziale Werte. In dieser Studie bin ich über den Vorwurf der Verfassungen in post-kolonialen Räumen als „Chimären“ (Ghai 2011) insofern hinausgegangen, als dass ich erstens die Funktionen von Verfassungen ausdifferenziert habe und zweitens darauf hingewiesen habe, dass die Vorrangstellung über das Konzept der 'constitutional democracy' hinausgeht. Damit sind bestimmte Annahmen über die Funktionsweise und Besonderheit des Modus 'Verfassung' verbunden, etwa das Primat der Verfassung, die Einhegung exekutiver Entscheidungen und Überprüfbarkeit von Gesetzen.

Die Aneignungsanalyse von Verfassungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit erlaubt nun, jüngere Verfassungsreformen und -proteste (u. a. Senegal 2011, Kenia 2005, 2011) differenzierter zu analysieren und damit neben der instrumentellen Verwendung überlieferten kolonialen Rechts auch die Verwendungsweise als Protest bzw. Kritik an Regierungen zu betrachten. Solche Kritik geht vor allem dann über die Einforderung von Verantwortung in Wahlperioden hinaus, wenn wie 1992 und 2010 sozial-ökonomische Rechte instrumentell angeeignet werden, um die politischen Entscheidungsträger zu fairer Verteilung von nationalen Ressourcen zu bewegen. Mithilfe der argumentativen Analyse der Verfassungsgebungen erhielten die einzelnen Aspekte der Grundrechte, Repräsentation und Gliederung semi-autonomer sozialer Akteure weitere Bedeutungsschichten, die aus der internationalen Sprache des Dokuments nicht ohne Weiteres hervorgehen. Damit kann die Verfassung ihre Funktion nach außen hin erfüllen, sowohl Anerkennung als auch Gleichheit in den Internationalen Beziehungen zu kommunizieren. Gleichzeitig werden aus einer solchen diskurstheoretischen Perspektive interne Kommunikationen deutlich, die ich hier als instrumentelle Aneignung über die bloße Nachahmung hinaus bezeichnen möchte.

---

<sup>4</sup> Die Kombination von Gewaltenteilung und dem Unterlassen von mehr föderativen Elementen mit der symbolischen Ebene der vereinheitlichenden Selbstbeschreibungsdiskurse führt deshalb über die Nationalismusforschung anhand von Gedenktagen in subsaharischen Staaten hinaus, die jüngst von Carola Lenz und Godwin Cornes (2011) angeregt wurde und die symbolische Selbstdarstellung anhand von Gedenktagen untersuchten. Zum einen werden dadurch auch Verfassungen als symbolische Orte zugänglich, zum anderen die Analysen von konstruierten Gemeinsamkeiten als ideelle Ressourcen für Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit erschlossen.

Auf der Ebene der Verfassungswirklichkeit ist die Durchsetzung der Rechtsmechanismen durch einen Supreme Court allerdings weiter abhängig von dem günstigen sozio-ökonomischen Umfeld, in dem Richter sich von der Exekutive absetzen können (Prempeh 2012). Die Geschichte Ghanas hat gezeigt, dass bis 1991 keine Republik lange genug andauerte, um Verfassungsrichtern und -richterninnen Raum zur Entwicklung einer eigenen Interpretationskultur zu geben. Deshalb bietet die Dauer der ghanaischen Verfassung in ihrer konstitutionellen Funktion eines obersten Rechts auch erst jüngst Anlass, von sozialer Wirksamkeit in der Auslegung der sozio-ökonomischen Staatszielbestimmungen zu sprechen (Atuguba 2009). Die Verfassungsreformdebatte kann sich in diesem Fall explizit auf diese jüngeren Entwicklungen stützen und damit die Legitimation der Verfassung erhöhen. Vor diesem Hintergrund ergänzt diese Studie diejenigen, in denen globale Diffusionen von westlichen (US-amerikanischen) Modellen anhand der formalen Nennung in Verfassungstexten untersucht wurden (Goderis/Versteeg 2011; Law/Versteeg 2012).

#### **6.4. Desiderate: lokale Normen und Fachdiskurse**

Der Studie lassen sich schließlich zwei theoretische Desiderate für Forschungen entnehmen: die Gestalt lokaler Normen sowie das Verhältnis von rechtlichen Argumentationsstilen in politischen Verhandlungen. i) Die Analyse des ghanaischen Verfassungsdiskurses zielte zum einen auf einen internationalen Diskurs und zum anderen auf einen Diskurs, der in aller Regel von Eliten dominiert wird. Während die erste Untersuchung der zweifachen Funktion von Verfassungen (Kommunikation nach innen und nach außen) zuzurechnen ist, wirft letztere Problematik weitere Frage auf: Wie lassen sich lokale Normen erkennen, anhand derer Eliten beurteilt werden? Was ist der kognitive Hintergrund von politischen Diskursen oder: Was ist der Raum des Sagbaren und der Alternativen? In dieser Studie wurde Aneignung externer und interner Normen auf der Ebene der Argumente untersucht. Thematisch wurden diese nach Themen sortiert, die auf lokale Verständnisse von Rechten und Partizipation hindeuteten. Gleichzeitig basierte die Untersuchung bereits auf einer Übersetzung innerhalb der schriftlichen Quellen; das Englische erfasst damit die in aller Wahrscheinlichkeit von Lokalsprachen geführten Verhandlungen jenseits der Protokolle und Memoranden. Damit gehen eventuell Bedeutungsgehalte aber auch Formen der Verständlichkeit (etwa auf der Ebene der Regeln für wahre, wahrhaftige und gültige Argumente) verloren. Kurz: Der interkulturelle Rahmen muss noch weiter in die Analyse integriert werden, wenn Bedeutungsgehalte und die von ihnen geprägten Interessen in Verfassungsprozessen erschlossen werden sollen, besonders wenn die Ergebnisse als Vermittlungen zwischen internationalen und lokalen Normen interpretiert werden. Dieser interkulturelle Diskurs wird vor allem dann bedeutsam, wo nicht nur (rechtswissenschaftliche) Fach- und Funktionseleiten im entsprechenden Vokabular die Übersetzung internationaler Normen (nach politischen Mustern) vornehmen.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. Kwesi Yankah (1995) für erste Rhetorikstudien innerhalb der Akan. Eines der Probleme wird sein, in



ii) Das zweite Problem ist ein ähnliches und zielt auf die funktionale Integration von Rechtsmodi und Politik. Noch nicht tiefergehend habe ich in dieser Arbeit die verschiedenen funktionalen Positionen von Argumenten und damit verbundenen fachspezifischen Anforderungen an ihre Plausibilisierung untersucht. Dabei erlaubt der diskursanalytische Zugang nicht nur, thematische Zugänge und die Sprecherpositionen zu erfassen. Auch sprachliche Konventionen und rhetorische Mittel können zum Bestandteil der Analyse werden, wenn z. B. Fachsprachen die Positionen von Aussagen und Verständnissen von Verfassungen prägen (vgl. Keller 2011: 72f, 100f). Zu untersuchen wäre deshalb, wie innerhalb des hoch politisierten und symbolischen Prozesses die Prägung von Normen und die Modellierung von tragfähigen Institutionen von Fachdiskursen und rechtlichen Grammatiken beeinflusst sind. Zwar sind die Analysen der Rechtsprechung von Obersten Gerichten eine ergänzende Quelle für die Wirksamkeit von Verfassungen und die Umsetzung des Konstitutionalismus-Konzepts. Indem z. B. gefragt wird, welche Interpretationsmaßstäbe und -strategien die Richterinnen und Richter anlegen, lassen sich ebenfalls soziale Sinnhorizonte erschließen. Aber interessanter noch ist die Frage, wie sich bestimmte Rechtslogiken innerhalb der Verfassungsdebatte selbst entfalten, wie Aus- und Einschlüsse aufgrund von rechtskundigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern die Struktur und Substanz von Verfassungen prägen. Das kann zum einen die Disqualifizierung von anderen Bevölkerungsvertretern betreffen, die aus einem Fachdiskurs ausgeschlossen werden, wenn sie dessen Begriffe und Logiken nicht beherrschen. Der Protest in der beratenden Versammlung von 1991-2 gegenüber rechtswissenschaftlichen Fremdwörtern kennzeichnet einen Moment des Widerstands gegen Expertensprachen. Zum anderen können rechtliche Formulierungen den intendierten Sinn eines kollektiven Beschlusses bestärken oder relativieren. Eine wenn möglich vergleichende Anschlussstudie zu Verfassungsgebungen wird die politische Verhandlung über Institutionen deshalb daraufhin untersuchen müssen, wie derartige Rechtslogiken und Sprechweisen politisch verwendet werden. Die interkulturelle Kommunikation über Menschenrechte wird damit auch zu einem Verständnisproblem zwischen verschiedenen Fachdiskursen und einer sich beständig neu konstituierenden Öffentlichkeit.

---

multinationalen Staaten verschiedene Sprechweisen zu unterscheiden. Eine andere Herausforderung wird sein, die Konvergenz von Sprechweisen zu identifizieren, in denen verschiedene soziale Rollen und funktionales Wissen von Akteuren zusammenfallen.

## 7. Literaturverzeichnis

### 7.1. Offizielle Quellen des Untersuchungskorpus

*Committee of Experts* 1991: Report of the committee of experts on proposals for a draft constitution of Ghana. Presented to the PNDC, Accra.

*Constitution Review Commission* 2012: From a political to a developmental constitution, (20.12.2012), Accra.

*Constitutional Commission* 1968: Memorandum on the proposals for a constitution for Ghana, Accra.

*Constitutional Commission* 1978: The Proposals of the Constitutional Commission for A Constitution for the Establishment of a Transitional (Interim) National Government for Ghana, (Ghana Publishing Cooperation), Accra.

*National Commission for Democracy (NCD)* 1991: Evolving a True Democracy - Summary of National Commission on Democracy: Work towards the establishment of a new democratic order, Accra.

*Republic of Ghana* 1979: Constitution of the Republic of Ghana, Accra.

*Republic of Ghana* 1987: District political authority for district level elections, Accra.

*Republic of Ghana* 1992: Constitution of the Republic of Ghana, Accra.

*Republic of Ghana* 2012: *White Paper on the Report of the Constitution Review Commission of Inquiry (Government Printer, WP. No.1/2012)*.

### 7.2. Bücher und Zeitschriften

*Acharya, Amitav* 2004: How ideas spread: Whose norms matter? Norm localisation and institutional change in Asian regionalism, in: *International Organization* 58, 239-275.

*Ackerman, Bruce* 1998: *We the people: Transformations*, Cambridge.

*Adu Boahen, Albert* 1989: *The Ghanaian Sphinx: Reflections on the contemporary history of Ghana, 1972-1987*, Accra.

*Afari-Gyan, Kwadwo* 1988: *Public tribunals and justice in Ghana*, Accra.

*Afari-Gyan, Kwadwo* 1995: *The making of the fourth republican constitution of Ghana*, Accra.

*Ahwoi, Kwamena* 1978-81: Kelsen, The Grundnorm and the 1979 constitution, in: *University of Ghana Law Journal* 15, 139-167.

*Ahwoi, Kwamena* 1980: The Constitution and question of values, in: *Legon Observer* 12, 222-224, 248-251.

- Ahwoi, Kwamena* 1981: The transitional provisions: Its significance on Ghana today, in: Legon Observer 13, 298-299.
- Ahwoi, Kwamena/Makgetla, Itumeleng* 2009: Interview: Decentralisation, Balancing the central and the local (Innovations for success-Project der Princeton University), Princeton.
- Aidoo, Thomas M.* 2006: The Context and Provenance of Democratization in Ghana, 1990-1992, in: *Historia Actual Online* 9: 4, 7-16.
- Ake, Claude* 1967: A theory of political integration, Homewood, Ill.
- Ake, Claude* 1991: Rethinking African Democracy, in: *Journal for Democracy* 2: 1, 32-44.
- Ake, Claude* 1993: The unique case of African democracy, in: *International Affairs* 69: 2, 239-244.
- Almond, Gabriel Abraham/Verba, Sidney* 1963: The civic culture. Political attitudes and democracy in 5 nations, Princeton, NJ.
- Anderson, Benedict* 2006: *Imagined Communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*, London (u.a.).
- Anyimadou, Amos A.* 1991: A pessimistic view of the split executive proposed for Ghana's Fourth Republic, in: Ninsin, Kwame A./Drah, F.K. (Hrsg.): *Ghana's transition to constitutional rule*, Accra, 111-116.
- Anyimadu, Amos* 1998: Overdrawing the Nation: The national question in the political theories of Ghanaian Constitutions, in: Nsongola-Ntalaja, Georges (Hrsg.): *The state and democracy in Africa*, Trenton, NJ u.a., 180-191.
- Apter, David* 1966: *Ghana in Transition*, New York.
- Arato, Andrew* 2012: Conventions, constituent assemblies, and round tables: Models, principles and elements of democratic constitution making, in: *Global Constitutionalism* 1: 1, 173-200.
- Arhin, Kwame* 2002: The political systems of Ghana: Background to transformations in traditional authority in the colonial and post-colonial periods, Accra.
- Arthur, Stephen Nana Ato* 2012: The unfinished business of decentralisation: Political accountability of local government in Ghana: A case study of the Komenda-Edina-Eguafo-Abrem (KEEA) Municipality (Dissertation), Bonn.
- Asante, Samuel K.B.* 1965: Fiduciary principles in Anglo-American law and the customary law of Ghana: A comparative study, in: *International and Comparative Law Quarterly* 14, 1144-1188.
- Asante, Samuel K.B.* 1975: *Property law and social goals in Ghana, 1844-1966*, Accra.
- Asante, Samuel K.B.* 2002: *Reflections on the constitution, law and development*, Accra.
- Asare, Stephen Kwaku* 2007: Accounting for Jurisprudential Orientation - *Akoto* never dies,

- in: Mensa-Bonsu, Henrietta J.A.N./Dowuona-Hammond, Christine/Appiagyei-Atua, Kwadwo/Josiah-Aryeh, Nii A./Hammond, Ama F. (Hrsg.): Ghana law since independence: History, development and prospects, Accra, 143-177.
- Atuguba, Raymond A.* 2007: Ghana at 50: Colonized and happy, in: Mensa-Bonsu, Henrietta J.A.N./Dowuona-Hammond, Christine/Appiagyei-Atua, Kwadwo/Josiah-Aryeh, Nii A./Hammond, Ama F. (Hrsg.): Ghana law since independence: History, development and prospects Accra, 571-588.
- Atuguba, Raymond A.* 2009: Contemporary constitutional issues in our multiparty democracy, Accra.
- Austin, Dennis* 1962: The political science in Ghana, in: The Political Quarterly 33: 1, 20-29.
- Ayee, Joseph R.E.* 2007: Traditional leadership and local governance in Africa: The Ghana experience, (Fourth National Annual Local Government Conference: Traditional Leadership and Local Governance in a Democratic South Africa: Quo Vadis, Elangeni, Durban, 30.-31.7.).
- Bachmann-Medick, Doris* 2012a: Menschenrechte als Übersetzungsproblem, in: Geschichte und Gesellschaft (Themenheft: Übersetzungen) 38: 2, 331-359.
- Bachmann-Medick, Doris* 2012b: Translation - A Concept and Model for the Study of Culture, in: Neumann, Birgit/Nünning, Ansgar (Hrsg.): Travelling Concepts for the Study of Culture, Berlin (u.a.), 23-43.
- Bamba, Dusuuru* 2008: How the Supreme Court re: akotoed the Anane Case, <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/artikel.php?ID=146325>, 14. April 2011.
- Banégas, Richard* 2003: La démocratie à pas de caméléon: Transition et imaginaires politiques au Bénin, Paris
- Baxi, Uprenda* 2000: Constitutionalism as a site of state formative practices, in: Cardozo Law Review 21, 1183-1210.
- Baxi, Uprenda* 2005: Postcolonial legality, in: Schwarz, Henry/Ray, Sangeeta (Hrsg.): A companion to postcolonial studies, Malden 540-555.
- Bayart, Jean-Francois* 2005: The illusion of cultural identity, London.
- Bennett, Valerie Plave* 1975: Malcontents in Uniform: The 1972 Coup d'État, in: Austin, Dennis/Luckham, Robin (Hrsg.): Politicians and soldiers in Ghana, London, 300-312.
- Bennion, Francis A.R.* 1962: The constitutional law of Ghana, London.
- Benton, Lauren* 2002: Law and colonial cultures. Legal regimes in world history, 1400-1900, Cambridge [u.a.]
- Berger, Tobias* 2012: The logic of non-enforcement: Translating the rule of law in Bangladesh:

- in: Zapf, Holger (Hrsg.): Nichtwestliches Politisches Denken. Zwischen kultureller Differenz und Hybridisierung. Wiesbaden, 31-46.
- Berman/Landsdale* 2007: Custom, modernity, and the search for Kihote: Kenyatta, Malinowski and the making of 'Facing Mount Kenya', in: Tilley, Helen/Gordon, Robert J. (Hrsg.): Ordering Africa : anthropology, European imperialism and the politics of knowledge, Manchester [u.a.], 173-198.
- Bierschenk, Thomas* 2006: The local appropriation of democracy: an analysis of the municipal elections in Parakou, Republic of Benin, 2002–03, in: Journal of Modern African Studies 44: 4, 543-571.
- Bimpong-Buta, Seth Yeboa* 2005: The role of the supreme court in the development of constitutional law in Ghana (University of South Africa: Dissertation).
- Blankenburg, Erhard* 1998: Patterns of legal culture: The Netherlands compared to neighboring Germany, in: The American Journal of Comparative Law 46: 1, 1-41.
- Böhm, Andreas* 2004: Theoretical coding: Text analysis in grounded theory, in: Flick, Uwe/Kardoff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): A companion to qualitative research, London, 270-275.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2009: The transformative Power of Europe. The European Union and the diffusion of ideas, Berlin.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2012: From Europeanisation to Diffusion: Introduction, in: West European Politics 35: 1, 1-19.
- Boulaga, Fabian Eboussi* 1993: Les conférences nationales en Afrique noire: une affaire à suivre, Paris.
- Bratton, Michael/Walle, Nicolas van de* 1992: Popular Protest and Political Reform in Africa, in: Comparative Politics, 419-442.
- Bratton, Michael/Walle, Nicolas van de* 1997: Democratic experiments in Africa: Regime transitions in comparative perspective, New York.
- Brempong, Arhin/Arhin, Kwame* 2002: Transformations and traditional rule in Ghana, 1951-1996, Accra.
- Buchstein, Hubertus* 1994: Selbstbindung als verfassungstheoretische Figur, in: Gebhardt, Jürgen/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Demokratie, Verfassung und Nation: Die politische Integration moderner Gesellschaften, Baden-Baden, 231-252.
- Buckel, Sonja/Christensen, Ralf/Fischer-Lescano, Andreas* (Hrsg.) 2009: Neue Theorien des Rechts, Stuttgart.
- Chakrabarty, Dipesh* 2000: Subaltern studies and postcolonial historiography in: Nepantla: Views from South 1: 1, 9-32.

- Chazan, Naomi* 1978: Political culture and socialization to politics: A Ghanaian case, in: *The Review of Politics* 40: 1, 3-31.
- Chazan, Naomi* 1982: The new politics of participation in tropical Africa, in: *Comparative Politics* 14: 2, 169-189.
- Chazan, Naomi/Le Vine, Victor T.* 1979: Politics in a "Non-Political" System: The March 30, 1978 Referendum in Ghana, in: *African Studies Review* 22: 1, 177-207.
- Conrad, Sebastian* 2009: Ordering the colonial world around the 20th century. Global and comparative perspectives, Leipzig.
- Crook, Richard C./Asante, Kojo/Brobbe, Victor* 2010: Popular concepts of justice and fairness in Ghana: Testing the legitimacy of new or hybrid forms of state justice, (Working Paper), London.
- Dann, Phillip/Al-Ali, Zaid* 2006: The Internationalized Pouvoir Constituant – Constitution-Making Under External Influence in Iraq, Sudan and East Timor in: Bogdandy, A. von/Wolfrum, R. (Hrsg.): *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 423-463.
- Dankwa, Addo Oseadeeyo III* 2004: The institution of Chieftaincy in Ghana: The future, Accra.
- Danquah, Joseph Boakye* 1928: Gold-Coast: Akan Laws and customs and the Akim Abuakwa constitution, London.
- De La Rosa, Sybille* 2012: Aneignung und interkulturelle Repräsentation: Grundlagen einer kritischen Theorie politischer Kommunikation, Wiesbaden.
- Deng, Francis M./Deng, Daniel J./Deng, David K.* 2008: Identity, Diversity, and Constitutionalism in Africa, Washington, D.C.
- Depelchin, Jacques* 2005: Silences in African history. Between the syndromes of discovery and abolition, Dar es-Salaam.
- Dickovick, J. Tyler* 2009: Revolutionising local politics? Radical experiments in Burkina Faso, Ghana and Uganda in the 1980s, in: *Review of African Political Economy* 122, 519-537.
- Dorsen, Norman/Rosenfeld, Michel/Sajó, Andrés/Baer, Susanne* 2010: *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials* St. Paul, MN
- Drah, F.K.* 1987: Aspects of the Akan State system: Precolonial and colonial, in: Ninsin, Kwame A./Drah, F.K. (Hrsg.): *The search for democracy in Ghana: A case study of political instability in Africa*, Accra, 33-54.
- Drah, F.K.* 1991: Constitutionalism and the rule of law: The bedrock of constitutional rule, in: Ninsin, Kwame A./Drah, F.K. (Hrsg.): *Ghana's transition to constitutional rule*, Accra, 97-110.

- Drah, F.K./Ninsin, Kwame A.* (Hrsg.) 1987: The search for democracy in Ghana: A case study of political instability in Africa, Accra.
- Drah, F.K./Oquaye, Mike* (Hrsg.) 1996: Civil society in Ghana, Accra.
- Draude, Anke* 2012: Vielfalt des Regierens, Frankfurt/Main.
- Draude, Anke/Schmelzle, Cord/Risse, Thomas* 2012: Grundbegriffe der Governanceforschung: Ein Beitrag aus dem Teilprojekt A1. Second revised edition (SFB-Governance Working Paper Series 36), Berlin.
- Duchacek, I.D.* 1973: Power maps: Comparative politics of constitutions, Oxford.
- Eckert, Julia* 2006: From subjects to citizens: Legalism from below and the homogenisation of the legal sphere, in: *Journal of Legal Pluralism* 53-54, 45-75.
- Eckert, Julia* 2009: Rechtsaneignung: Paradoxien von Pluralisierung und Entpluralisierung in rechtspluralen Situationen, in: *Kötter, Matthias/Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.): Normative Pluralität ordnen: Rechtsbegriffe, Normenkollisionen und Rule of Law in Kontexten dies- und jenseits des Staates, Baden-Baden, 191-206.
- Edsman, Björn M.* 1979: Lawyers in Gold Coast Politics c. 1900-1945: From Mensah Sarbah to J.B. Danquah, Uppsala.
- Eimer, Thomas R.* 2012: When modern science meets traditional knowledge: A multi-level process of Adaption and Resistance, i, Berlin.
- Ekeh, P.* 1975: Colonialism and the two publics in Africa: A theoretical statement, in: *Comparative Studies in Society and History* 17: 1.
- Elster, Jon* 1995: Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process, in: *Duke Law Journal* 45: 2, 364-396.
- Elster, Jon/Slagstad, Rune* (Hrsg.) 1988: Constitutionalism and democracy, Cambridge.
- Esleva, Luis/Pahuja, Sundhya* 2012: Beyond the (Post)Colonial: TWAIL and the everyday life of International Law, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 45, 195-221.
- European Commission* 1991: Commission communication to the Council and Parliament: Human Rights, Democracy and Development Cooperation Policy, (SEC(91) 61 final), Brüssel.
- Fanon, Frantz* 1981: Die Verdammten dieser Erde, Frankfurt/M.
- Fleischhacker, Helga* 2010: Parteiensystem und Verfassung in Afrika: Strukturen - Funktionen - Typen, Opladen.
- Folson, Kweku* 1980: Transitional Provisions, in: *The Legon Observer* 12: 6-8.
- Franck, Thomas M.* 1992: The Emerging Right to Democratic Governance, in: *The American Journal of International Law* 86: 1, 46-91.

- Frankenberg, Günter* 2006: Comparing constitutions: Ideas, ideals, and ideology: Toward a layered narrative, in: *International Journal of Constitutional Law* 439.
- Frankenberg, Günter* 2009: Partisanen der Rechtskritik: Critical Legal Studies etc., in: Buckel, Sonja/Christensen, Ralf/Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.): *Neue Theorien des Rechts*, Stuttgart, 93-112.
- Fröhlich, Almut Mareen* 2009: Von der Parlamentssouveränität zur Verfassungssouveränität: Der britische Verfassungswandel am Beispiel des Human Rights Act 1998, Berlin.
- Geertz, Clifford* 1983: *Local knowledge: Further essays in interpretative anthropology*, New York.
- Geertz, Clifford* 2003: *Dichte Beschreibung: Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*, Frankfurt/Main.
- Geschiere, Peter/Meyer, Birgit/Pels, Peter* (Hrsg.) 2008: *Readings in Modernity in Africa*, Oxford.
- Geschiere, Peter/Rowlands, Michael* 1996: The domestication of modernity: Different trajectories, in: *Africa: Journal of the International African Institute* 66: 4, 552-554.
- Ghai, Yash* 2011: Chimera of constitutionalism: State, economy, and society in Africa (African Constitutionalism: Present Challenges and Prospects for the Future, Faculty of Law, University of Pretoria, 1.-4. August).
- Glaser, B. G./Strauss, A.* 1967: *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*, Chicago.
- Gluckman, Max* 1974: African traditional law in historical perspective (Radcliffe-Brown lecture in social anthropology 1974), London.
- Goderis, Benedikt/Versteeg, Mila* 2011: The Transnational Origins of Constitutions: An Empirical Investigation, in, 55.
- Göhler, Gerhard* 2004: Institution, in: Göhler, Gerhard/Iser, Matthias /Kerner, Ina (Hrsg.): *Politische Theorie - 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung*, Wiesbaden, 209-227.
- Griffiths* 1986: What is legal pluralism?, in: *Journal of Legal Pluralism* 24: 1.
- Griffiths, Aaron/Katalikawe, James* 2003: The reformulation of Ugandan democracy, in: Bastian, Sunil/Luckham, Robin (Hrsg.): *Can democracy be designed? The politics of institutional choice in conflict-torn societies*, London, 93-119.
- Grimm, Dieter* 1987: *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft* Frankfurt/M.
- Grimm, Dieter* 2012: Types of constitutions, in: Rosenfeld, Michel/Sajó, András (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 98-132.
- Gyandoh, Samuel O. Jrn./Griffiths, J.* (Hrsg.) 1972: *Sourcebook of the constitutional law of Ghana: The Cases: 1872 through 1970*, Accra.



- Gyandoh, Samuel O. Jr.* 1966: Principles of judicial interpretation of the republican constitution of Ghana, in: *University of Ghana Law Journal* 3: 1, 37-67.
- Gyandoh, Samuel O. Jr.* 1981: Transitional provisions of the 1979 Constitution and political stability, in: *The Legon Observer* 13, 51-57.
- Gyekye, Kwame* 1992: Traditional Political Ideas. Their Relevance to Development in Contemporary Africa, in: *Wiredu, Kwasi/Gyekye, Kwame (Hrsg.): Person and Community. Ghanaian Philosophical Studies I*, Washington, D.C., 243-256.
- Gyekye, Kwame* 1997: *Tradition and Modernity. Philosophical Reflections on the African Experience*, New York.
- Gyimah-Boadi, Emmanuel* 2003: Ghana: The political economy of successful' ethno-regional conflict-management, in: *Bastian, Sunil/Luckham, Robin (Hrsg.): Can democracy be designed? The politics of institutional choice in conflict-torn societies*, London, 120-144.
- Hahn, Hans Peter* 2008: Appropriation, Alienation and Syncretization: Lessons from the Field, in: *Hahn, Hans Peter (Hrsg.): Consumption in Africa: Anthropological approaches*, Münster, 71-92.
- Hansen, Emmanuel/Ninsin, Kwame A. (Hrsg.)* 1989: *The state, development and politics in Ghana*, London.
- Hartmann, Christof* 1999: *Präsidentenwahlen und Ethnizität in Afrika*.
- Hartmann, Christoph* 2007: Zwischen Universalismus und Partikularismus: Demokratie in Afrika in: *Verfassung und Recht in Übersee* 40: 4, 408-422.
- Hauck, Gerhard* 2003: *Die Gesellschaftstheorie und ihr Anderes: Wider den Eurozentrismus*, Münster.
- Herbst, Jeffrey* 1993: *The politics of reform in Ghana, 1982-1991*, Berkeley.
- Hildenbrand, Bruno* 2004: Amseln Strauss, in: *Flick, Uwe/Kardoff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): A companion to qualitative research*, London, 17-23.
- Hobsbawm, Eric J./Ranger, Terrance (Hrsg.)* 1983: *The invention of tradition*, Cambridge.
- Hoehne, Markus V.* 2009: Mimesis and mimicry in dynamics of state and identity formation in Northern Somalia, in: *Africa* 79: 2, 252-281.
- Hunt, Lynn Avery* 1989: *Symbole der Macht, Macht der Symbole: Die Französische Revolution und der Entwurf einer politischen Kultur*, Frankfurt am Main.
- Hutchful, Eboe* 1991: *Shades of meaning: The struggle to define democracy in Ghana*, (Canadian Association of African Studies Annual Conference, York University Toronto, May 1991).
- Hutchful, Eboe* 1993: *Reconstructing political space: Militarism and constitutionalism in*

- Africa, in: Greenberg, Douglas (Hrsg.): Constitutionalism and democracy: Transitions in the contemporary world, New York (u.a.), 215-234.
- Hutchful, Eboe* 2002: Ghana's adjustment experience: The paradox of reform, Genf.
- Kaelble, Hartmut* 2005: Die Debatte über Vergleich und Transfer und was jetzt?, in: Hartmut Kaelble: Die Debatte über Vergleich und Transfer und was jetzt? In: H-Soz-u-Kult 08.02.2005, <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/forum/2005-02-002>.
- Kaelble, Hartmut* 2006: Herausforderungen an die Transfergeschichte, in: COMPARATIV 16: 3, 7-12.
- Karikari, Kwame* 1998: The Press and the Transition to Multiparty Democracy in Ghana in: Ninsin, Kwame A. (Hrsg.): Ghana: Transition to democracy, Accra, 164-184.
- Keiler, Peter* 1990: Aneignung, in: Sandkühler, H. (Hrsg.): Europäische Enzyklopädie zur Philosophie und Wissenschaften, Hamburg, 118-128.
- Keller, Reiner* 2011: Diskursforschung: Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, Wiesbaden.
- Kenyatta, Jomo* 1953: Facing Mount Kenya, London.
- Kludze, A.K.P.* 1987: Accountability of the Head of Family in Ghana: A Statutory Solution in Search of a Problem, in: Journal of African Law 31: 1-2, 107-118.
- Kötter, Matthias* 2012: Non-state justice institutions: A matter of fact and a matter of legislation, (American Science Association, San Diego).
- Kötter, Matthias/Kühl, Kristina/Mengesha, Judith* 2009: Normative Pluralität ordnen? Eine Problemskizze, in: Kötter, Matthias/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Normative Pluralität ordnen: Rechtsbegriffe, Normenkollisionen und Rule of Law in Kontexten dies- und jenseits des Staates, Baden-Baden, 11-28.
- Kreide, Regina* 2008: Ambivalenz der Verrechtlichung - Probleme legitimen Regierens im internationalen Kontext, in: Kreide, Regina/Niederberger, Andreas (Hrsg.): Transnationale Verrechtlichung: Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik Frankfurt/M. (u. a.) 260-294.
- Kumado, C.E.K.* 1993-95: Forgive us our trespasses: An examination of the indemnity clause in the 1992 Constitution of Ghana, in: University of Ghana Law Journal 19, 83-101.
- Kumado, Kofi/Busia Jr., K.A.* 1991: The impact of developments in Eastern Europe on the democratization process in Africa: An exploratory analysis, in: Andreassen, Bård-Anders/Swinehart, Theresa (Hrsg.): Human Rights in developing countries 1990: A yearbook on human rights in countries receiving aid from the Nordic Countries, the Netherlands and Canada, Kehl u.a., 3-17.
- Kuper, Leo/Smith, M.G.* (Hrsg.) 1969: Pluralism in Africa, Berkeley.

- La Verle, Berry* (Hrsg.) 1994: Ghana: A country study Washington D.C.
- Laing, Lionel H.* 1962: The diffusion of political ideas and structures in the Commonwealth, in: *Parliamentary Affairs* 16: 1, 46-54.
- Landau, David* 2013: Constitution-making gone wrong, in: *Alabama Law Review* 64:5, 923-980.
- Lauer, Helen* 2007: Depreciating African political culture, in: *Journal of Black Studies* 38: 2, 288-307.
- Law, David S./Versteeg, Mila* 2012: The declining influence of the United States Constitution, in: *The New York University Law Review* 87: 3, 85.
- Law, Robin* 2013: The government of Fante in the Seventeenth Century, in: *Journal of African History* 54: 1, 31-52.
- Lentz, Carola* 2006: Ethnicity and the making of history in Northern Ghana, Edinburgh.
- Lentz, Carola/Cornes, Godwin* (Hrsg.) 2011: "Staatsinszenierung, Erinnerungsmarathon und Volksfest": Afrika feiert 50 Jahre Unabhängigkeit, Frankfurt/M.
- Lev, Daniel S.* 1993: Social Movements, Constitutionalism, and Human Rights: Comments from the Malaysian and Indonesian Experience, in: Greenberg, Douglas/Katz, Stanley N./Oliviero, Melanie Beth/Wheatley, Steven C. (Hrsg.): *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, New York (u.a.), 138-155.
- Lewis, W. Arthur* 1969: *Politics in Westafrika* London.
- Lijphart, Arend* 1969: Consociational democracy, in: *World Politics* 21: 2, 207-225.
- Lijphart, Arend* 1971: Cultural diversity and theories of political integration, in: *Canadian Journal of Political Science* 4: 1, 1-14.
- Lijphart, Arend* 1984: *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven.
- Lijphart, Arend* 1999: *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, Conn.
- Luckham, Robin* 1975: The constitutional commission 1966-69, in: Austin, Dennis/Luckham, Robin (Hrsg.): *Politicians and soldiers in Ghana*, London.
- Luckham, Robin* 1998: Transition to democracy and control over Ghana's military and security establishments, in: Ninsin, Kwame A. (Hrsg.): *Ghana: Transition to democracy*, Accra, 119-145.
- Luckham, Robin/Nkrumah, Stephen* 1975: The constituent assembly: A social and political portrait, in: Austin, Dennis/Luckham, Robin (Hrsg.): *Politicians and soldiers in Ghana 1966-69*, London, 89-125.

- Lugard, Frederick J.D.* 1922: *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, Edinburgh (u.a.).
- Lund, Christian* 2003: 'Bawku is still volatile'. Ethno-political conflict and state recognition in Northern Ghana, in: *Journal of Modern African Studies* 41: 4, 587-610.
- Macamo, Elisio Salvado* (Hrsg.) 2005: *Negotiating Modernity. Africas ambivalent experience*, Dakar
- Mamdani, Mahmood* 1990: The social basis of constitutionalism in Africa, in: *The Journal of Modern African Studies* 28: 3, 359-374.
- Mamdani, Mahmood* 1995: Democratic theory and democratic struggle, in: Chole, Eshetu/Ibrahim, Jibrin (Hrsg.): *Democratisation processes in Africa* Dakar, 43-62.
- Mamdani, Mahmood* 1996: *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton.
- Mamdani, Mahmood* 2012: *Define and Rule: Native as Political Identity*, Cambridge (Mass.).
- Marchesin, Philippe* 1995: Mitterand l'Africain, in: *Politique Africaine* 58, 5-24.
- Menzel, Ulrich* 1998: *Globalisierung vs. Fragmentierung*, Frankfurt/M.
- Merry, Sally E.* 2006: *Human rights and gender violence: Translating international law into social justice*, Chicago.
- Miller, Jonathan M.* 2003: A typology of legal transplants: Using sociology, legal history and Argentine examples to explain the transplant process, in: *American Journal of Comparative Law* 51, 839-886.
- Miller, Laurel E.* (Hrsg.) 2010: *Framing the state in times of transition: Case studies in constitution making*, Washington D.C.
- Mitterand, Francois* 1990: Allocution prononcée par M. le président de la République à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16<sup>e</sup> conférence des chefs d'Etat de France et d'Afrique, 20. Juni 1990, in: [http://www.rfi.fr/actufr/articles/037/article\\_20103.asp](http://www.rfi.fr/actufr/articles/037/article_20103.asp), 17. März 2010.
- Moore, Sally Falk* 2001: Certainties undone: Fifty turbulent years of legal anthropology, 1949-1999, in: *Journal of the Royal Anthropological Institute* 7: 1, 95-115.
- Murphy, Walter F.* 1993: Constitutions, Constitutionalism, and Democracy, in: Greenberg, Douglas/Katz, Stanley N./Oliviero, Melanie Beth/Wheatley, Steven C. (Hrsg.): *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, New York (u.a.), 3-25.
- Ninsin, Kwame A.* 1987: Citizenship, participation, and democracy, in: Ninsin, Kwame A./Drah, F.K. (Hrsg.): *The search for democracy in Ghana: A case study of political instability in Africa*, Accra, 71-91.
- Ninsin, Kwame A.* 1989a: Introduction: Thirty-seven years of development experience, in:

- Hansen, Emmanuel/Ninsin, Kwame A. (Hrsg.): The state, development and politics in Ghana, London, 1-12.
- Ninsin, Kwame A.* 1989b: State, capital and labour relations, 1961-1987, in: Ninsin, Kwame A./Hansen, Emmanuel (Hrsg.): The state, development and politics in Ghana, London, 15-42.
- Ninsin, Kwame A.* 1991: The Nkrumah Government and the Opposition on the Nation State: Unity vs. Fragmentation, in: Arhin, Kwame (Hrsg.): The life and work of Kwame Nkrumah: Papers of a symposium, Accra, 220-235.
- Ninsin, Kwame A.* (Hrsg.) 1996: Ghana's Political Transition: 1990-1993. Selected Documents, Accra.
- Ninsin, Kwame A.* 1998a: Civic associations and the transition to democracy, in: Ninsin, Kwame A. (Hrsg.): Ghana: Transition to democracy, Accra, 42-71.
- Ninsin, Kwame A.* (Hrsg.) 1998b: Ghana: Transition to democracy, Accra.
- Ninsin, Kwame A./Drah, F.K.* 1991: Ghana's transition to constitutional rule. Proceedings of a seminar organized by the department of political science, University of Ghana, Legon, Accra.
- Ninsin, Kwame A./Tlou, Lehlohonolo* 2009: Introduction: Implementing the ECOWAS idea in Ghana: taming the state, empowering the people, in: Les Etats-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, Paris, 11-18.
- Nugent, Paul* 1996: Big men, small boys and politics in Ghana: Power, ideology and the burden of history, 1982-1994 London.
- Organisation of African Unity* 1990: African Charter for popular participation in development and transformation, Arusha.
- Odotei, Irene K./Awedoba, Albert K.* (Hrsg.) 2006: Chieftaincy in Ghana: Culture, governance and development, Accra.
- Olukoshi, Adebayo* 2001: West Africa's political economy in the next millenium, Dakar.
- Onyejekwe, Okey/Busia, Kojo/Oertel, Stephane/Mengesha, Hasna* 2007: Relevance of African Traditional Institutions of Governance, Addis Ababa.
- Okoth-Ogendo, H.W.O.* 1991: Constitutions without constitutionalism: Reflections on an African paradox, in: Shivji, Issa G. (Hrsg.): State and constitutionalism: An African debate, Harare, 3-25.
- Oquaye, Mike* (Hrsg.) 1995: Democracy and conflict resolution in Ghana, Accra.
- Oquaye, Mike* 2004: Politics in Ghana 1982-1992: Rawlings, revolution and populist democracy, Accra.
- Owusu, Maxwell* 1979: Politics without Parties: Reflections on the Union Government

- Proposals in Ghana, in: *African Studies Review* 22: 1, 89-108.
- Owusu, Maxwell* 1989: Rebellion, Revolution, and Tradition: Rinterpreting Coups in Ghana, in: *Comparative Studies in Society and History* 31: 2, 372-397.
- Owusu, Maxwell* 1992: Democracy and Africa - A view from the village, in: *The Journal of Modern African Studies* 30: 3, 369-396.
- Owusu, Maxwell* 1996: Tradition and Transformation: Democracy and the Politics of Popular Power in Ghana in: *The Journal of Modern African Studies* 34: 2, 307-343.
- Owusu, Maxwell* 1997: Domesticating democracy: Culture, civil society, and constitutionalism in Africa, in: *Comparative Studies in Society and History* 39: 1, 120-152.
- Parkinson, Charles* 2007: Bills of rights and decolonization: The emergence of domestic human rights instruments in Britain's overseas territories, Oxford.
- Pepera, J.S.* 1991: A 'development-oriented' constitution?, in: Ninsin, Kwame A./Drah, F.K. (Hrsg.): *Ghana's transition to constitutional rule*, Accra, 69-76.
- PNDC* 1982: Provisional National Defense Council (Establishment) Proclamation (Supplementary and Consequential Provisions) Law, Accra.
- Prempeh, H. Kwasi* 2007: Africa's "constitutionalism revival": False start or new dawn?, in: *I CON* 5, 469-506.
- Prempeh, H. Kwasi* 2012: Neither "timorous souls" nor "boldt spirits": Courts and the politics of judicial review in post-colonial Africa, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 40: 2, 157-177.
- Presbey, Gail M.* 1998: Akan-Chiefs und Königsmütter im heutigen Ghana. Beispiele für Demokratie und verantwortliche Autoritäten?, in: *polylog. Zeitschrift für interkulturelles Philosophieren* 2, 43-57.
- Quashigah, Edward Kofi* 2007: The evolution of the constitution of Ghana: The jurisprudence of the courts, in: Mensa-Bonsu, Henrietta J.A.N./Dowuona-Hammond, Christine/Appiagyei-Atua, Kwadwo/Josiah-Aryeh, Nii A./Hammond, Ama F. (Hrsg.): *Ghana law since independence: History, development and prospects*, Accra, 119-141.
- Randeria, Shalini* 2009: Transnationalisierung des Rechts und der "listige Staat" in Indien: Zivilgesellschaftlicher Widerstand gegen die Privatisierung öffentlicher Güter, in: Randeria, Shalini/Eckert, Andreas (Hrsg.): *Vom Imperialismus zum Empire*, Frankfurt/M., 211-236.
- Randeria, Shalini/Eckert, Andreas* (Hrsg.) 2009: *Vom Imperialismus zum Empire*,

Frankfurt/M.

- Rathbone, Richard* 2000: Nkrumah and the Chiefs: The Politics of Chieftaincy in Ghana 1951-60, Accra.
- Rattray, Robert S.* 1929: Ashanti law and constitution, Oxford.
- Ray, Donald I.* 1998: Chief-State relations in Ghana: Divided sovereignty and legitimacy, in: van Rouveroy, E. Adriaan B./Zips, Werner (Hrsg.): Sovereignty, legitimacy, and power in West African societies, Hamburg, 48-69.
- Ray, Donald I./van Rouveroy, E. Adriaan B.* 1996: The new relevance of traditional authorities in Africa: The conference; major themes; reflections on chieftaincy in Africa; future directions, in: Journal of Legal Pluralism 37-38, 1-38.
- Reyntjens, Filip* 1991: The Winds of Change. Political and Constitutional Evolution in Francophone Africa, 1990-1991, in: Journal of African Law 35: 1/2, 44-55.
- Rinke, Stefan/Saiz, Mónica Contreras/Hölck, Lasse* 2012: Appropriation and resistance mechanisms in (post-) colonial constellations of actors (SFB-Governance Working Paper Series 30), Berlin.
- Rosenfeld, Michel* 1993: Modern constitutionalism as interplay between identity and diversity: An introduction, in: Cardozo Law Review 14, 497-531.
- Rubin, Leslie* 1976: Ghana 1966-1972: A study in African constitutional change, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge) 25, 477-497.
- Rubin, Leslie/Murray, Pauli* 1961: The constitution and government of Ghana, London.
- Said, Edward W.* 2003 (1978): Orientalism, London.
- Saldías, Oswaldo* 2010: Networks, Courts and Regional Integration, Berlin.
- Sandbrook, Richard/Oelbaum, Jay* 1999: Reforming the political kingdom: Governance and development in Ghana's Fourth Republic, Accra.
- Sarbah, John Mensah* 1968 (1906): Fanti National Constitution: A short treatise on the constitution and government of the Fanti, Ashanti and other Akan tribes of West Africa, London.
- Sardan, Jean-Pierre O. de* 2005: Anthropology and development: Understanding contemporary social change, London.
- Schaffer, Frederic Charles* 1998: Democracy in translation. Understanding politics in an unfamiliar culture, Ithaca, NY [u.a.].
- Schatzberg, Michael G.* 2001: Political legitimacy in Middle Africa: Father, family, food, Bloomington (u.a.).
- Schlichte, Klaus* 2005: Der Staat in der Weltgesellschaft: Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika, Frankfurt/M.

- Shivji, Issa G. (Hrsg.)* 1991: State and constitutionalism: An African debate on democracy, Harare.
- Seneadza, Oswald K.* 2009: The Attitude of Ghanaian Courts towards the Enforcement of Socio-economic Rights of the Citizenry: A Critical Review, <http://www.articlesbase.com/national-state-local-articles/the-attitude-of-ghanaian-courts-towards-the-enforcement-of-socioeconomic-rights-of-the-citizenry-a-critical-review-1094081.html>, 20. Mai 2012.
- Sklar, Richard L.* 1983: Democracy in Africa, in: African Studies Review 26: 3/4, 11-24.
- Slinn, Peter* 1991: A Fresh Start for Africa? New African Constitutional Perspectives for the 1990s, in: Journal of African Law 35: 1/2, 1-7.
- Smend, Rudolf* 1928: Verfassung und Verfassungsrecht, München.
- Spivak, Gayatri Ch.* 1995: Constitutions and cultural studies, in: Leonard, Jerry D./Ashe, Marie (Hrsg.): Legal studies as cultural studies, Albany, 155-174.
- Spivak, Gayatri Ch.* 2008: Can the Subaltern Speak? Postkolonialität und subalterne Artikulation. Mit einer Einleitung von Hito Steyerl, Wien.
- Stroh, Alexander/von Soest, Christian* 2011: Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika (GIGA Fokus), Hamburg.
- Titscher, Stefan/Wodak, Ruth/ Meyer, Michael/Vetter, Eva* 1998: Methoden der Textanalyse: Leitfaden und Überblick, Opladen.
- Tsikata, Edzodinam* 1989: Women's political organizations 1951-1987, in: Hansen, Emmanuel/Ninsin, Kwame A. (Hrsg.): The state, development and politics in Ghana, London, 73-93.
- Tsikata, Fui* 1978-81: Limits of constitutional law, in: University of Ghana Law Journal 15, 17-31.
- Tully, James* 1995: Strange multiplicity: Constitutionalism in the age of diversity, Cambridge.
- Tully, James* 2008: Modern constitutional democracy and imperialism, in: Osgoode Hall Law Journal 46, 461-493.
- Tully, James* 2009: Politische Philosophie als kritische Praxis, Frankfurt/M.
- Tushnet, Mark* 1999: The possibilities of comparative constitutional law, in: The Yale Law Journal 108: 6, 1225-1309.
- Twining, William* 2004: Diffusion of law: A global perspective, in: Journal of Legal Pluralism 49, 1-45.
- Twum-Barima, Kankam* 1985: The cultural basis of our national development, Accra.
- Vorländer, Hans* 2005: Die Verfassung als symbolische Ordnung: Perspektiven einer



- kulturwissenschaftlich-institutionalistischen Verfassungstheorie, in: Becker, M./Zimmerling, R. (Hrsg.): *Recht und Politik. PVS Sonderheft*, Wiesbaden, 292-249.
- Vorländer, Hans* 2007: *Europas multiple Konstitutionalismen*, in: *ZSE* 2, 161-180.
- Waluchow, Wil* 2007: *Constitutionalism*, in: *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (online), 27.10.2011.
- Watson, Alan* 1993: *Legal transplants: An approach to comparative law*, Athens.
- Weber, Max* 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundrisse der verstehenden Soziologie*, fünfte revidierte Auflage, Tübingen.
- Weiß, Alexander* 2012: *Monitoring in der Politischen Theorie: Wie wir Theorien aus anderen Disziplinen erfassen und im Fach aufbereiten*, in: *Zeitschrift für Politische Theorie* 3: 1, 42-56.
- Wiredu, Kwasi* 1996: *Cultural Universals and Particulars. An African Perspective* Bloomington
- Wiredu, Kwasi* 2001: *Tradition, Democracy and Political Legitimacy in Contemporary Africa*, in: Eisei, Kurimoto (Hrsg.): *Rewriting Africa: Toward Renaissance or Collapse?*, Osaka, 161-172.
- Wiredu, Kwasi* 2007: *Democracy by consensus [in Africa]: some conceptual considerations*, in: *Socialism and Democracy* 21: 3, 155-170.
- Woodman, Gordon R.* 1985: *Ghana reforms the law of intestate succession*, in: *Journal of African Law* 29: 2, 118-128.
- Woodman, Gordon R.* 1989: *Constitutions in a world of powerful semi-autonomous social fields*, in: *Third World Legal Studies* 8, 1-20.
- World Bank* 1993: *Ghana 2000 and beyond: Setting the stage for accelerated growth and poverty reduction*, Washington D.C.
- Yankah, Kwesi* 1995: *Speaking for the Chief: Okyeame and the politics of Akan royal oratory*, Bloomington.
- Young, Crawford* 1976: *The politics of cultural pluralism*, Madison.
- Young, Tom* 2003: *Introduction*, in: Young, Tom (Hrsg.): *Readings in African Politics*, Oxford, 1-7.
- Zoethout, Carla M./Pietermaat-Kros, Marlies E./Akkermans, Piet W.C.* (Hrsg.) 1996: *Constitutionalism in Africa: A quest for autochthonous principles*, Deventer.

### 7.3. Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

<i>Name</i>	<i>Datum</i>	<i>Ort</i>	<i>Biographie</i>
Kwame Ninsin, Ph.D.	28. März 2011 12. April 2011	Accra	Politikwissenschaftler, Mitglied der Consultative Assembly
Mr. Francis Ameyibor	28. März 2011	Accra	Journalist, Ghana News Agency
Kwame Arhin, Ph.D. (Oxford)	1. April 2011 15. April 2011	Accra	Anthropologe, Mitglied der Consultative Assembly
Martin Ajey, Ph.D. (South Africa)	1. April 2011 8. April 2011	Accra	Lecturer, Institut of Philosophy, University of Legon
Raymond Atuguba, JD (Havard), LLM (Havard)	15. April 2011	Accra	Executive Secretary der Constitutional Review Commission
SC Justice Kludze	20. Mai 2011	Accra	ehem. Richter am Supreme Court
Dr. Christian Joly	23. Mai 2011	Accra	Attaché für Kooperation an der Französischen Botschaft in Ghana
Mrs. Suzan Hermina-Yemedi	25. Mai 2011	Accra	Senior Programme Officer der dänischen Botschaft in Ghana
Prof. Dr. E. Gyimah-Boadi (Direktor)	2. Oktober – 30. November 2013	Accra	Mitglieder des Ghana Center for Democratic Development
Mr. Victor Brobbey, LLM (Havard)			
Mr. Kojo Asante			
Dr. Franklin Oduro (Ottawa)			
Mrs. Regina Oforiwaa Amanfo			
Mr. Maxwell Ashon			
Mr. Adu Kakra Duayeden			
Prof. Kofi Quashigah, LLM (Ghana, Nigeria), Ph.D. (Nigeria)	8. November 2011	Accra	Associate Professor; Faculty of Law
SC Justice S.C. Brobbey	20. November 2011	Accra	Richter am Supreme Court, 1991-2 Vorsitzender des Legal Drafting Committee der Consultative Assembly
Mrs. Estelle Appiah, LLB (London)	21. November 2011	Accra	Unter der PNDC ab Januar 1989 im Ministry of Justice; seit Oktober 2012 im Constitution Review Implementation Committee
Prof. Dr. Paulin Hountondji (ENS, Paris)	13. Dezember 2011	Cotonou	Professor der Philosophie, 1991- 1992 Bildungsminister Benins
Dr. Heike Traeder	1. August 2012	Telefonisch	Von 1987 bis 1993 Leiterin der Konrad-Adenauer-Stiftung in Accra
Dr. Burghart Nagel	7. Juli 2012	Telefonisch	Von 1987 bis 1992 Botschafter der BRD in Ghana
Francis Bennion (Oxford)	20. Februar 2013	Schriftlich	Technischer Berater der Nkrumah- Regierung und Autor der Verfassung von 1960, entsendet vom Parliamentary Council, Großbritannien

## **Appendix: Kodierungsschemata für die Protokolle der Consultative Assembly**

Kodiert wurden die Beiträge der Consultative Assembly in vier Kategorien: Sprecher/in, Datum, Form des Beitrags und thematisch. Die Schlagworte für die drei Themen werden für diese Übersicht den drei Untersuchungsdimensionen zugeordnet. Nicht der gesamte Kodex fand für die Beschreibung und Diskussion der Aneignungsprozesse Anwendung; Themen wie notwendige Verwaltungsreformen und die Beziehungen zu den Sicherheitsdiensten blieben, wengleich von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern vorgebracht, außen vor. (vgl. Kap. 2.4).

### *Sprecher/Innen*

Die Sprecherinnen und Sprecher wurden in einer gesonderten Tabelle nach ihrem Erscheinen in den ersten Protokollen der Consultative Assembly sowohl nach ihrer Entsendeorganisation, ihrer Herkunftsregion als auch dem ihnen zugeordneten Arbeitskommissionen innerhalb der beratenden Versammlung angeordnet und für die Kodierung der einzelnen Beiträge zusammengefasst (Kap. 4.4.1). Auf diese Weise wurde jede/r Delegierte/r erfassbar und seine Beiträge daraufhin untersuchbar, ob er als Regierungsvertreter oder etwa vor dem Hintergrund regionaler Identitäten sprach und auf welche Erfahrungen bzw. Verfassungskonzepte er/sie sich bezogen. Es ergibt sich folgendes Schema:

<i>I</i>	<i>HC</i>	<i>WR</i>	<i>_CSP</i>
Position im Datenblatt	Delegiert vom ‚House of Chiefs‘	Regionale Zugehörigkeit zur ‚Western Region‘	Komitee-Zugehörigkeit zum ‚Committee of State Policy‘
	SP – Sprecher der CA HC – House of Chiefs PNDC – Nominiert von der Regierung CDR – Committee for the Defense of the Revolution NCWD – Vertreterin der nationalen Frauenbewegung DA – District Assemblies BV – Berufsverbände unterteilt in: DL – Dienstleistungen LW – Landwirtschaft Ind – Industrie TU – Trade Unions REL- Religionsgruppen SP-D – Sicherheitsdienste (Kap. 4.4.1)	ASH – Ashanti-Region AC – Greater Accra BA – Brong Ahafo CR – Central Region ER – Eastern Region NR – Northern Region UER – Upper East Region UWR – Upper West Region VR – Volta Region WR – Western Region	CSP – State Policy CPS – Public Service CPG – Power of Government CRP – Right of the People

### *Daten*

Die Versammlung, die vom 26. August 1991 bis zum 31. März 1992 andauerte, entwickelte innerhalb ihrer Konsultationen verschiedene Dynamiken, die mit dem Zeitdruck des zunächst geplanten Ende Dezember 1991 zunahmen und dann in die substanziellen Debatten des Neujahrs reichten. Die Aufnahme der Daten der jeweiligen thematischen Debatten und individuellen Beiträge ermöglicht es, die zeitlichen Entwicklungen nachzuvollziehen. Angegeben wurde die Debatte im Format yymmdd: z.B. der 2. Oktober 1991 als 911002.

### *Form der Beiträge*

Die Beiträge innerhalb der Assembly lassen sich in zwei Bereiche unterscheiden: Zum einen habe ich inhaltliche Beiträge als *Inhalt* verschlagwortet, wozu auch die General Principles gehören, in denen alle Delegierten Möglichkeiten zu einem

Eingangsstatement hatten. Als Inhalt habe ich nur Beiträge gezählt, die sich auf den substanziellen Teil der Beratungen bezogen. Zum anderen habe ich davon Beiträge als *Prozedur* unterschiedenen, die sich auf Verfahrensfragen bezogen.

### *Thematische Kodierung*

Diese Studie nimmt als Untersuchungsdimensionen Repräsentation, Grundrechte und Chieftaincy in den Blick und untersucht, wie mit ihnen verbundene lokale Vorstellungen, Selbstwahrnehmungen und Erfahrungen mit internationalen Normen verbunden werden. Als *Metacode* bildet der nationale Entwicklungsdiskurs einen Kommunikationsrahmen, auf den sich die meisten zentralen Argumente der Delegierten beziehen (Kap. 1.1). Im Sinne einer offenen Kodierung (Kap. 2.4) habe ich die Beiträge entlang den Untersuchungsdimensionen gebildet und in einem zweiten Schritt abstrahiert. Grobe Kategorien wie Dezentralisierung oder Militär habe ich thematisch eingegrenzt, indem ich mit ihnen verbundenen Forderungen verschlagwortet habe. Zwei gesonderte Kategorien habe ich über die Kodierung erfasst: Die Erste bildet selbstreferentielle Beiträge ab, die innerhalb der Deliberationen die Beziehung der Versammlung zur Außenwelt thematisierten. Die Zweite stellt Erwartungen an die Verfassung als Dokument, etwa an ihren Umfang, Sprache und ihr Verhältnis zum Parlament. Ein +/- in den Themen gibt an, ob die Referenz positiv oder negativ konnotiert ist, das heißt, ob sich die Delegierten Unterstützung von der Referenz erwarten oder nicht. Alle drei Untersuchungsdimensionen lassen sich dann darauf hin untersuchen, inwiefern sie transnationale Good Governance-Normen mit lokalen Erfahrungen verschränken (Kap. 4.4).

### *Entwicklungspolitische Bezüge*

---

Entwicklung+	Entwicklung/Directive Principles
Entwicklung/Demokratie	FDI/nationales Interesse (Foreign Direct Investment)
Entwicklungskonditionalitäten	FDI/Sicherheit
Entwicklungspolitik	Korruption
Entwicklungspolitik/Diversifizierung	Militär/Entwicklungsorientierung
Entwicklungspolitik/Finanzierung	National Development Commission
Entwicklungspolitik/Infrastruktur	PNDC/Entwicklungspolitik
Entwicklungspolitik/Kontinuität	Recht/Zugang nationale Ressourcen
Entwicklungspolitik/Kooperativen	Stabilität
Entwicklungspolitik/Nord-Süd-Balance	Stabilität/Entwicklung
Entwicklungspolitik/Quotensystem	Verfassung/Entwicklungsinstrument
Entwicklungspolitik/regionale Balance	

Accountability	Mehrparteiensystem
Accountability/Probity	Mehrparteiensystem+
Antiparlamentarismus	Militär/Kandidatur Parlament+
Bildungspolitik/regionale Balance	Militär/Kandidatur Parlament-
Council of State	Militär/nicht politisch
Council of State/Amendments-	Militär/regionale Balance
Council of State/Council of Elders	National Security Council/Chiefs
Council of State/Farmer	Opposition
Council of State/Gerichtskommission-	Opposition/Ownership
Council of State/House of Lords	Opposition/Verantwortung
Council of State/nationale Integration	Ownership
Council of State/neutral	Parlament
Council of State/ohne Chief-Vertreter	Parlament-Council of State
Council of State/regionale Balance	Parlament/externe Minister+
Council of State/Repräsentation	Parlament/Legislaturperiode
Council of State/zu groß	Parlament/Menschenrechtsschutz
Council of State/Zweite Kammer+	Parlament/Präsident
Council of State/weniger Militär	Parlament/qualifizierte Mehrheiten
DA (District Assemblies)	Parlament/Revisionsrecht
Chieftaincy/allgemeine Wahl (durch die Bevölkerung)	Parlament/Zugangskriterien
Demokratie, parlamentarische	Parlament/Zweikammersystem
Demokratie/Entwicklung	Parteien+
Demokratie/Presse	Parteien+/national
Dezentralisierung	Parteien+/staatliche Wahlplattformen
Dezentralisierung/bedarfsorientierter	Parteien-
Ressourcenzugang	Parteien/beschränkte Anzahl
Dezentralisierung/Chieftaincy	Parteien/Eigenfinanzierung
Dezentralisierung/DA-Chair-	Parteien/national
Dezentralisierung/Demokratie	Parteien/staatliche Finanzierung
Dezentralisierung/Devolution	Parteien/Zugang Medien
Dezentralisierung/Einnahmen	participatory government
Dezentralisierung/Entwicklungspolitik	Quotensystem
Dezentralisierung/Infrastruktur	Quotensystem-
Dezentralisierung/Kontrolle Ämter	Quotensystem/Einheit
Dezentralisierung/non-party-polities	Regional Councils
Dezentralisierung/party-polities	regionale Kooperation
Dezentralisierung/self-help	Regionalismus

---

Dezentralisierung/Vergütung DA-Abgeordnete	Regionalismus-
Dezentralisierung/Wahl DA-Chair	Regionalismus-/Regional Assemblies
Dezentralisierung/Wahl Exekutivkomitee	Repräsentation/Sonderinteressen-
Ethnicity	SPLIT+ (geteilte Exekutive)
Exekutive	SPLIT+-
Exekutive/Amtsperiode 4 (Dauer der Amtsperiode 4 Jahre)	SPLIT+/Lewis SPLIT-
Exekutive/Amtsperiode 5 (Dauer der Amtsperiode 5 Jahre)	SPLIT-/Autorität des Präsidenten SPLIT-/DA
Exekutive/Amtsperioden 2 (Zwei Amtsperioden als Maximum)	SPLIT-/Konflikt SPLIT-/Militärputsch
Exekutive/Arbeitspremier	SPLIT-/unbekannt
Exekutive/Impeachment	Vertrauen/Wahkommission
Exekutive/Pension	Wahl/einzige Autoritätsquelle
Exekutive/Tradition	Wahlkommission
Exekutive/Vizepräsident	Wahlkommission/dezentralisieren
Exekutive/Wahl	Wahlkommission/NCD-
Exekutive/Wahl regionales Quorum	Wahlkommission/regionale Balance/Vertrauen
Frauenpolitik/Ministerium	Wahlkommission/V79+
Frauenrechte/Quoten	Wahlrecht
Gewaltenteilung/Prinzip	Wahlrecht/Proporzsystem
Kabinettt/90% Parlament	Wahlrecht/Proporzsystem-
Kabinettt/individuelle-kollektive Verantwortung	Wahlrecht/qualifiziertes first-past-the-post
Kabinettt/Vetting	
Landwirtschaft/dezentralisieren	
Landwirtschaft/Repräsentation	

*Grundrechte (u.a. Allgemeine und spezifische negative, positive, individuelle und kollektive)*

---

Directive Principles	Kollektivrechte
Directive Principles/Landwirtschaft	Menschenrechte
Directive Principles/Lohnpolitik	Menschenrechte/Arbeit
Directive Principles/Pflichten	Menschenrechte/Bildung
Eigentum/Schutz	Menschenrechte/Frauenrechte
Erbrecht	Menschenrechte/Frauenrechte+/Eigentum
Erbrecht/Frauen	Menschenrechte/Frauenrechte/PNDC+
Erbrecht/Präsident	Menschenrechte/Frauenrechte/Scheidungsrecht
Menschenrechte/Frauenrechte/PNDC+	Ombudsmann
Grundrechte+	Ombudsmann/dezentralisieren
Haftzeit	Pressefreiheit
Judikative	Pressefreiheit-
Judikative/dezentralisieren	Pressefreiheit/Verantwortung
Judikative/District Land Courts	Recht/Pflicht
Judikative/Ineffizienz	Recht/Zugang nationale Ressourcen
Judikative/legal aid	Rechte/kollektive
Judikative/Reform	Reconciliation
Judikative/traditional courts	Religionsfreiheit
Judikative/Tribunale+	Rule of Law
Judikative/Tribunale+/Effizienz	Streikrecht/Einschränkung
Judikative/Tribunale+/populär	Vereinsfreiheit
Judikative/Tribunale-	Vereinsfreiheit/Pflichteintritt Berufsverbände
Judikative/Unabhängigkeit	Verfassung/ausführlicher Menschenrechtsschutz+
Judikative/Vetting	Versammlungsfreiheit
Heiratsalter	Versammlungsrecht
Kinderarbeit/Verbot	
Kinderrechte	
Kinderrechte/Kommission	
Kinderrechte/Mutterschutz	
Kinderrechte/Pflichten	
Kinderrechte/UN-Konvention+	



*Chieftaincy (Institution, customary law, Bezüge auf politische Traditionen und Sprichwörter)*

---

Chieftaincy	Chieftaincy/zweite Kammer
Chieftaincy/allgemeine Wahl (durch die Bevölkerung)	Council of State/ohne Chief-Vertreter
Chieftaincy/Court of Appeal	Customary Law/dynamisch
Chieftaincy/customary law	Dezentralisierung/Chieftaincy
Chieftaincy/Definition	Dignity/Chieftaincy
Chieftaincy/DHC	politische Tradition (Chieftaincy)
Chieftaincy/Eid	Queenmothers
Chieftaincy/Einheitssymbol	Religion/traditionelle-
Chieftaincy/Finanzierung	Sitten/Reform körperverletzender Gebräuche
Chieftaincy/Gerichtsbarkeit	Spruchwort
Chieftaincy/Landverwaltung	Tradition/Konsultation
Chieftaincy/Legislative	Tradition/medizinische
Chieftaincy/Local Administration Courts	Tradition/Staatszugehörigkeit
Chieftaincy/neutral	
Chieftaincy/NHC Anerkennung	
Chieftaincy/NHC dispute settlement	
Chieftaincy/Reform	
Chieftaincy/Regierungsbeteiligung	

*Referenzen auf Ghana (Ereignisse, Konzepte, Personen, Kultur- und Sprachpolitik, Selbstbeschreibungen)*

---

CA 1968 (Verfassungsversammlung von 1968)	Kulturpolitik/Commission of Culture
CA 1978 (Verfassungsversammlung von 1978)	Kulturpolitik/Nationalsprache
Danquah Busia Memorial Club/Kritik an	Medien/lokale Sprachen
Berichterstattung	Nationale Identität
Erfahrung 1957+ (Unabhängigkeit)	nationale Parteien
Erfahrung 1960 (Verfassungsgebung unter Nkrumah)	Nationaleinkommen/Verteilung
Erfahrung 1960+	Nationalismus
Erfahrung 1969	Nationalkultur
Erfahrung 1969/Apollo 568	Nationalsprache/Twi+
Erfahrung 1969/Wahlkampf-	Nkrumah
Erfahrung 1979	Nkrumah+
Erfahrung 1979/Gewaltenteilung-	Patriotismus
Erfahrung 1979/Wahlkampf-	Selbstbeschreibung+/Asien-/Unruhe
Erfahrung 1980er	Selbstbeschreibung+/Eastern Europe-/Unruhe
Erfahrung 1981-	Selbstbeschreibung+/hospitality/Bürgerrechte
Erfahrung NRC+	Selbstbeschreibung+/Mittlerer Osten-/Unruhe
Erfahrung NRC-	Selbstbeschreibung+/Modell für Afrika und darüber
Erfahrung SMC/UNIGOV-	hinaus
GBA-PNDC (Verhältnis zwischen Ghana Bar	V 1960 (Verfassung von 1960)
Association und PNDC)	V 1969
GBA-SMC (Verhältnis zwischen der GBA und dem	V 1969- (negativer Bezug auf die Verfassung von
Supreme Military Council	1969)
Ghana	V 1979
Ghana-	V 1979+
Ghana/Außenwirkung+	V 1979-
Ghana/Geschichte+	
Grassroot/1980er+ (Graswurzelbewegung unter der	
PNDC)	
Grassroot/Member of Parliament (Rückbindung der	
Parlamentarier an Region)	

*Externe Referenzen (Länder, Ereignisse, Verfassungskonzepte)*

---

Afrika-	Liberia-/gewalttätige Transition
Apartheid-	Medien/England+
Aristoteles	Niederlande
Asien-	Nigeria/Local Councils+
Bolivien/Anti-Coups+	Nigeria-
BRD	Nigeria/Föderalismus-
BRD/AMS	Norwegen
BRD/Weizsäcker/globale Nord-Süd-Balance	Perestroika/Glasnost+
Burkina Faso	Rousseau/Abhängigkeit = Schwäche
Dänemark	Schweden
Diaspora+	Schweden+
Eastern Europe-	Sierra Leone-
Europa	Sri Lanka/SPLIT-
Faschismus-	Togo
frankophone Länder-	Togo/SPLIT-
Frankreich+	Togo-/gewalttätige Transition
Frankreich+/Verfassungsumfang	UdSSR-/frühe politische Bildung+
Frankreich-	UN
Frankreich/Mitterand	UN-Charta
GB (Großbritannien)	UN/CEDAW+
GB+	UN/International Co-operative Alliance
GB/Militärtradition+	USA
GB/Member of Parliament Boateng	USA+/Verfassungsumfang
GB/Rassismus-	USA+/
Golfkrise	USA+/Impeachment
Golfkrise-/Preisanstieg in Ghana	USA+/Verfassungsumfang
Großbritannien/Geschichte-	USA/Marbury vs. Madison
Großbritannien/Verfassungskonventionen+	USA/Rassismus-
Haiti-/Konflikte	USA+/Verfassungskonvention
Jugoslawien-/Konflikte	USA/Vizepräsident+

*Selbstreferenzielle Diskussionen der Consultative Assembly*

---

CA-EC (Consultative Assembly und Expert Commission)	Komitee/Kritik an Zusammensetzung PNDC-L 253
CA-Informationen (Informationsressourcen der Delegierten)	Referendum Souveränität/CA
CA-Infrastruktur (Ausstattung der Delegierten)	Transition rules
CA-PNDC (Beziehung zur PNDC)	Verfassungsverabschiedung/CA
CA/Kritik Gruppenbildung	

Verfassung (Beziehungen staatlicher Institutionen zur Verf., Sprache, Umfang)

---

Militär-Verfassung	Verfassung/Marktwirtschaft
Verfassung	Verfassung/Parlament+
Verfassung+/Parlament-	Verfassung/Sprache
Verfassung-/Parlament+	Verfassung/Tierschutz
Verfassung/Arbeitspolitik	Verfassung/Umfang
Verfassung/ausführliche Menschenrechte+	Verfassung/Umweltschutz
Verfassung/Bildungsinstitution	Verfassungsgeschichte
Verfassung/human factor	
Verfassung/Landwirtschaft	

*Nach der ersten Textanalyse ausgeschlossene Schlagwörter*

---

Amendements (Möglichkeit der Verfassungsänderung)	Politische Bildung
Bildungspolitik / Bildungspolitik/Kostenfreiheit /	Selbstverwaltung/Landwirtschaft
Bildungspolitik/politsche Bildung	Staatsangehörigkeit
Biographie	Staatsangehörigkeit/binationaler Präsident+
Coups	Staatsangehörigkeit/nationaler Präsident
Coups/Abwehr Entschädigung	Militär-Bevölkerung
Coups/Abwehr Zivilgesellschaft	Militär/Auflösung
Coups/Abwehr/good governance	Militär/Ausstattung
Coups/Abwehr/Politik	Militär/Verbot Parallelarmee
Dignity	National Security Council
Eid	Staatsbürgerschaft/binational+
ERP+	Staatsbürgerschaft/doppelte+
FDI/nationales Interesse (Foreign Direct Investment)	Staatsbürgerschaft/doppelte-
FDI/Sicherheit	Statistik/Ghana
Finanzpolitik	Umweltpolitik
Finanzpolitik/Transparenz	Umweltschutz
Gesundheitspolitik	Verwaltung/Demokratie
Gesundheitspolitik/Kostenfreiheit Bedürftige	Verwaltung/dezentralisieren
Gesundheitspolitik/Kostenfreiheit Kinder	Verwaltung/ingeschränkte Kandidatur
Good Governance	Verwaltung/Frauenquote
Good Governance/Justice	Verwaltung/Kandidatur Parlament+
Good Government/Sicherheit/Entwicklung	Verwaltung/Kandidatur Parlament-
Good Government/Wohlfahrt	Verwaltung/Quotensystem
Grenzmodifikation	Verwaltung/regionale Balance
International Law	Verwaltung/Verhaltenskodex
Internationale Beziehungen	Verwaltung/Willkürfreiheit Besetzungen
Internationale Beziehungen/nationales Interesse	Verwaltung/Zugangskriterien
Landkommission	Wirtschaftspolitik
Landkommission/dezentralisieren	Wirtschaftspolitik/Aufsicht
Landkommission/Mineralwirtschaft	Wirtschaftspolitik/Privatisierung+
Landverwaltung	Wirtschaftspolitik/Protektionismus
Landwirtschaft/dezentralisieren	Wirtschaftspolitik/self-sufficiency
Landwirtschaft/Forstwirtschaft	Wirtschaftspolitik/verarbeitende Industrie
Landwirtschaft/Repräsentation	Zentralbank/unabhängig
Landwirtschaft/Sozialversicherung	
Militär	

## Danksagung

Jede wissenschaftliche Arbeit lebt von einer Vielzahl an Begegnungen, Förderungen, Gesprächen und Kritiken. Deshalb danke ich zunächst Prof. Dr. Börzel und Prof. Dr. Dann für die interdisziplinäre Begleitung der Forschungsarbeit sowie für die Abschlussförderung im Kolleg „Transformative Powers of Europe“ an der Freien Universität Berlin. Für drei Jahre intensive Auseinandersetzung mit dem Thema ‚Verfassungen‘ danke ich der DFG als Förderin, Prof. Dr. Dr. h. c. Pernice als Sprecher und den Mitarbeitern, Kollegiatinnen und Kollegiaten des Graduiertenkollegs ‚Verfassung jenseits des Staates. Von der europäischen zur globalen Rechtsgemeinschaft?‘ (Humboldt-Universität zu Berlin) als wohlgesonnene Kritikerinnen und Kritiker. In Ghana waren ebenso viele Personen am Gelingen dieser Arbeit beteiligt: Prof. Helen Lauer, Dr. D.E.K. Baku und Prof. Kofi Quashiga haben mich zu ihren Kolloquien bzw. Vorlesungen an der University of Ghana eingeladen. Während eines zweimonatigen Aufenthalts als Research Fellow am Ghana Centre for Democratic Development konnte ich aus erster Hand u.a. von Prof. Gyimah-Boadi, Dr. Franklin Oduro, Victor Brobbey und Regina Oforiwaa Amanfo über die politischen Entwicklungen Ghanas lernen. Mein Dank gilt zudem allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, die sich im Laufe des Forschungsprozess meinen bisweilen sehr detaillierten Fragen gestellt haben. Äußerst hilfreiche konzeptionelle und theoretische Hinweise gaben an entscheidenden Stellen Dr. Anke Draude und Kai Striebinger. Anregend und wertvoll für die Interpretation der ghanaischen und postkolonialen Rechts- und Zeitgeschichte und die Arbeit am Text war die Expertise von Benedikt Pontzen, Joshua Kwesi Aikins, Tobias Berger und besonders von Tillmann Schneider. Nicht nur in kritischen Momenten konnte ich auf die Unterstützung der Familien Skupien und Hummitzsch zählen; vielmehr nahmen sie durch beständiges interessiertes Nachfragen immer Anteil am Forschungsprozess. Aus vielen Gründen, die sich jedem sofort erschließen, widme ich diese Arbeit schließlich meiner Frau Marina Pizzo.

Dieses Material steht unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International. Um eine Kopie dieser Lizenz zu sehen, besuchen Sie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.