

ANALYSEN UND BERICHTE

Zivilgesellschaft und Entwicklung¹

Von *Konrad Ginther*

1. Eingrenzung und Strukturierung des Themas

Mit dem Zerfall des sowjetischen Imperiums und der Sowjetunion selbst hat nicht nur in den Reformstaaten Mittel-, Ost- und Süd-Ost-Europas sondern auch in zahlreichen Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika, ein Demokratisierungsprozeß eingesetzt, in dem "Zivilgesellschaft" zu einem Schlüsselbegriff geworden ist. Die Funktion von Zivilgesellschaft und die Bedeutung dieses Begriffs in der Verfassungsentwicklung im europäischen Kontext können als hinlänglich geklärt gelten. Ungeklärt ist der Begriff "Zivilgesellschaft" nunmehr seit der großen Wende im Zusammenhang mit den Reformprozessen in den sogenannten Reformstaaten Mittel- und Osteuropas sowie im Kontext der postkolonialen Entwicklung in außereuropäischen Räumen, insbesondere in Afrika.

Das Ende der *grand debate* über eine neue internationale Wirtschaftsordnung signalisierte auch das Ende der Idealisierung jenes Verfassungs- und Wirtschaftsmodells, wonach mit einer auf "wirtschaftliche Rechte und Pflichten der Staaten"² gegründeten internationalen Wirtschaftsordnung auf nationaler Ebene in den Staaten der Zweiten und Dritten Welt auf eine staatsinterventionistische Wirtschaftsordnung mit einem substantiellen Sektor von Staatsbetrieben und öffentlichen Unternehmungen gesetzt wurde. Mit der Wende in Europa ging eine weltweit ausgreifende Wende in der developmentpolitischen Orientierung einher. Mit dem Begriff von der "in den Menschen zentrierten Entwicklung" wird nunmehr auf Demokratieförderung und Förderung des Menschenrechtsschutzes sowie auf eine "marktfreundliche" Wirtschaftsordnung als Voraussetzung einer nachhaltigen Entwicklung gesetzt, in der es vermehrt auf Partizipation, das soll heißen, auf individuelle Selbstbestimmung und Mitbestimmung der Einzelnen am kulturellen, wirtschaftlichen und schließlich

¹ Überarbeitete Fassung der Herbert-Krüger-Gedächtnisvorlesung auf der 21. Tagung des Arbeitskreises für Überseische Verfassungsvergleich vom 21.-23. Juni 1996 in München.

² Vgl. die UN-Erklärung über die wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, GV-Res. 3281/XXIV vom 12. 12. 1974.

politisch-rechtlichen Geschehen im Staat und in Kooperation mit der Regierung ankommt. Die Ausformung eines sich seiner politischen Bedeutung bewußten Mittelstandes in Europa ist Teil europäischer Wirtschafts-, Sozial- und Verfassungsgeschichte, im Rahmen welcher der Begriff "Zivilgesellschaft" seine für Europa spezifische Bedeutung erhält. Läßt sich dieser Begriff als ein Allgemeinbegriff auf außereuropäische Lagen anwenden?³

Die Vielgestaltigkeit, Heterogenität und Andersartigkeit der Ausformung von Staatlichkeit und Verfassungsentwicklung im postkolonialen, außereuropäischen Kontext, lassen es ratsam sein, auf eine nominale, allgemein-abstrakte Definition der Begriffe "Zivilgesellschaft" und "Entwicklung" zu verzichten. Ihre Bedeutung und Funktion soll vielmehr, ausgehend von einer weiten Umschreibung von Entwicklung im Sinn einer Realdefinition, anhand aktueller Entwicklungslagen und konkreter Rechtstatsachen beschrieben werden und vor dem Hintergrund der nationalen und internationalen Verfassungsordnung eine Erklärung finden.

In der "Erklärung von Cocoyoc" wird ein Hauptanliegen von Entwicklung in der Befriedigung der elementaren Grundbedürfnisse der ärmsten Teile der Weltbevölkerung gesehen, aber nicht darauf beschränkt: "Entwicklung heißt auch Freiheit der Meinung und deren freie Weitergabe, auch das Recht, Ideen und Anregungen zu geben und zu erhalten. Es besteht ein tiefes soziales Bedürfnis, an der Gestaltung der Grundlagen seiner eigenen Existenz mitzuwirken und einen Beitrag zur Gestaltung der Zukunft der Welt zu leisten. Vor allem aber heißt Entwicklung auch Recht auf Arbeit, womit wir nicht nur meinen, einen Broterwerb zu haben, sondern Selbstverwirklichung in der Arbeit zu finden, das Recht, nicht veräußert zu werden durch Produktionsprozesse, die Menschen nur als Werkzeuge benutzen."⁴

Die Erklärung von Cocoyoc fährt fort mit der Feststellung, daß es viele verschiedene Wege zur Entwicklung gibt und das Ziel nicht sein kann "aufzuholen", sondern Lebensqualität für

³ Vgl. die in den Jahren 1991/92 liegenden Marksteine der Wende: The Accra Declaration of the Ministerial Conference of the Non-Alligned Countries, A World in Transition: From Diminishing Confrontation Towards Increasing Cooperation, Accra 7, September, 1991, NAC/Conf. 9/MM/DOC. 10; Informal Encounter on National Governance: The Respective Roles of the Public and Private Sectors in Promoting Sustainable Development, Caracas, 13-15 February 1991, prepared by the UNCTAD Secretariat in preparation for UNCTAD VII and UNCTAD VIII, Cartagena, 8. Februar 1992: A New Partnership For Development: The Cartagena Commitment, DT (VIII)/Misc. 4, Para. p. 27ff. – Für eine weitere Erörterung der Wende aus der Perspektive von Dritte-Welt-Staaten siehe: After the Cold War. The North/South Divide. A Round-Table on security in the post Cold War world: Boston Review, Vol. XVIII, Nos. 3 und 4 (June, August 1993), insbesondere den Interview-Beitrag von Ambassador Olara Otunnu.

⁴ Die Erklärung von Cocoyoc wurde von den Teilnehmern der UNDP/UNCTAD-Symposiums über Rohstoffnutzung, Umwelterhaltung und Entwicklung, 8.-12. Dezember 1974 in Cocoyoc, Mexiko, angenommen.

alle zu sichern auf einer Produktionsgrundlage, die mit den Bedürfnissen zukünftiger Generationen vereinbar ist. "Entwicklung", so verstanden, verlangt Entwicklung eines sozialen und politischen Bewußtseins und verlangt Bereitschaft zu aktiver selbstbestimmter Beteiligung bei den unmittelbar Betroffenen. Die Statuierung des Prinzips der "im Menschen zentrierten Entwicklung" bedeutet, dem Grundsatz der "Selbstbestimmung" auf der Ebene der gesellschaftlichen Basis seine konkrete Realisierungschance durch individuelle und kollektive Entscheide und Impulse "von unten" zu geben. Umso bedeutsamer ist der Umstand zu werten, daß Entwicklung stets einen Gemeinschaftsbezug aufweist und auf kollektive Initiativen und Vernetzung von Gruppen ebenso wie auf Verlaß auf gesamtgesellschaftliche und staatliche Leistungen, nicht zuletzt auch seitens der internationalen Gemeinschaft, angewiesen bleibt.⁵

Das teilte sich zum Beispiel jüngst in der Beanspruchung von internationalem Beistand bei der Einrichtung einer Mehrparteienverfassung bzw. der Beanspruchung dringender Hilfe bei der Ausbildung von Regierungsbeamten, insbesondere auf lokaler Ebene, und bei der Konsolidierung von Zivilgesellschaft und der Hebung eines allgemeinen Rechtsbewußtseins mit.⁶ Wenn Entwicklungs- bzw. Reformprozesse in einem Entwicklungsland von der Basis aus initiiert und von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden, stellt sich die Frage nach dem Status und der Funktion der dabei involvierten Akteure; das sind nicht-regierungsoffizielle Organisationen (NRO) und regierungsoffizielle Vertreter von Staaten bzw. Repräsentanten internationaler Organisationen, die im Rahmen von EZA im Entwicklungsland tätig werden; ebenso stellt sich die Frage nach dem Status der auf Seiten der Entwicklungsländer kooperierenden lokalen Institutionen des Nichtstaats- bzw. des Zivilsektors. Eine Antwort darauf wird sich zunächst auf die nationale Verfassungs- und Rechtsordnung des Aufenthaltsstaates stützen, aber auch den Stand der internationalen Verfassungsordnung und der Völkerrechtsordnung berücksichtigen dürfen. Ein "Schlüsselbegriff" an der Schnittstelle zwischen nationaler und internationaler Verfassungsordnung ist das "Recht auf Entwicklung"⁷, dessen Realisierung ausdrücklich in das Mandat des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR) gelegt wurde⁸, und wofür jüngst eine eigene Arbeitsgruppe über das Recht auf Entwicklung bei der Men-

⁵ Vgl. die Erklärung über das Recht auf Entwicklung, GV-Res. 41/128 (1986); Wiener Erklärung und Aktionsprogramm der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993, Part II, para. 6 und die DAC-Orientations on Participatory Development and Good Governance 1993, para. 9; OCDE/GD (93) 191 ("... the human being is the central subject of development").

⁶ Vgl. *M. Halfani / M. Ncomo*, Towards a Reconstruction of State-Society Relations. Democracy and Human Rights in Tanzania (International Centre for Human Rights and Democratic Development, Montreal, 1995) 62.

⁷ GV.-Res. 41/128, Declaration on the Right to Development, 4 December 1986.

⁸ GV.-Res. 48/141, High Commissioner for the promotion and protection of all human rights, 20 December 1993; in: Notes of the UNHCHR-No. 1. The High Commissioner for Human Rights: An Introduction, 43.

schenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen bestellt wurde.⁹ Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit im November 1996 in Genf aufgenommen. Die "Erklärung über das Recht auf Entwicklung" der Generalversammlung hat viele Fragen der Realisierung dieses Rechts offengelassen; so die Frage nach den Trägern: Sind es neben Einzelnen und Gruppen auch die Staaten? Was ist der Gehalt des unter dem Recht auf Entwicklung erhobenen Anspruchs? Diese Fragen stellen sich unter dem Gesichtspunkt der im Geiste von Demokratisierung und Entwicklung geforderten "Bürgerbeteiligung" an Entwicklung, *popular participation in development*, und unter dem Gesichtspunkt der nunmehr viel beschworenen "neuen Partnerschaft zwischen Regierung und Volk".¹⁰ Es wird also nach der Relation zwischen Staat und Gesellschaft unter einem entwicklungspolitischen Gesichtspunkt gefragt. In diesem Kontext ist nach Funktion und Status von Institutionen einer sogenannten "Zivilgesellschaft" im Entwicklungskontext zu fragen. Ist es überhaupt zutreffend, im entwicklungspolitischen Kontext von "Zivilgesellschaft" zu sprechen? Oder wäre der Ausdruck "Nicht-Staatssektorinstitutionen" vorzuziehen?

2. Die im Menschen zentrierte Entwicklung und das Recht auf Entwicklung: Zivilgesellschaft und Verfassungsordnung bzw. Gesamtverfassung

Die Entwicklungszusammenarbeit hat verschiedene Phasen der entwicklungspolitischen Orientierung durchlaufen. Vorerst war unter Entwicklung hauptsächlich Transfer finanzieller und technischer Ressourcen von Geber- zu Empfängerstaaten verstanden. Massiver Ressourcentransfer sollte nach dieser entwicklungspolitischen Konzeption einen bis an die gesellschaftliche Basis hinunterreichenden Sickerprozeß gesamtgesellschaftlicher Entwicklung auslösen. Diese Aufgabe sollte in aller Regel mit einer staatlich gelenkten und weitgehend von der öffentlichen Unternehmung getragenen nationalen Wirtschaftsordnung einhergehen, auf internationaler Ebene eine "neue" internationale Wirtschaftsordnung ein Nachholen von Entwicklung im Sinn von Modernisierung gestatten. Die hochgesteckten Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Die Entwicklungspolitik hat im Zuge der großen Wende in der zweiten Hälfte der 80er Jahre eine Neuorientierung im Sinn von "Entwicklung, die im Menschen zentriert ist" erfahren. Als ein hauptsächliches Traktandum der Entwicklungspolitik gilt es, nunmehr eine entwicklungsgerechte nationale und internationale Verfassungsordnung einzurichten, in der sich mit den Menschenrechten und der Rechtsstaatlichkeit auch eine marktfreundliche Wirtschaftsordnung bewähren kann. Der Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre einsetzende Demokratisierungsprozeß in Staaten der "Dritten Welt" fällt in eine Epoche der Sicherung der Welthandels- bzw. Weltwirtschaftsordnung auf Grundlage einer vermehrt "*rule oriented*" Weltwirtschaftsordnung in der Post-Uruguay-Ära einerseits; andererseits wird die Arbeitsgruppe zum Recht auf Ent-

⁹ Commission on Human Rights – Resolution 1996/15, 11 April 1996.

¹⁰ Vgl. Deklaration von Rio, Präambel, § 2.

wicklung aufgefordert, Formen und Verfahren für dessen Realisierung in einer Epoche zu entwerfen, in der Entwicklung als "Entwicklung von unten" verstanden wird und Partizipation und *democratic governance* als Grundmuster bzw. Voraussetzungen für Entwicklung weitgehend theoretische Anerkennung gefunden und praktische Folgeleistung – jedenfalls im grundsätzlichen Bemühen – erfahren haben.

Wenn also von "Zivilgesellschaft" die Rede ist, wird Demokratisierung angesprochen. Wenn von Demokratisierung die Rede ist, werden im Entwicklungskontext partizipative Rechte von Einzelnen und Gruppen, am Entwicklungsprozeß aktiv Anteil zu nehmen, als unerläßliche Voraussetzung für Nachhaltigkeit einer im Menschen "zentrierten Entwicklung" angesprochen. Zurecht ist daher schon bald nach Verabschiedung der Erklärung über das Recht auf Entwicklung auf dessen "*domestic policy function*" im Sinn der Binnenwirkung dieses Rechts auf der Ebene nationaler Verfassungsordnungen hingewiesen worden.¹¹ Dieser Hinweis war ausdrücklich rechtspolitisch und nicht *de lege ferenda* gemeint. Was in jener Zeit vorerst sozusagen nur als "außerkonstitutioneller Anspruch" von Einzelnen und Gruppen auf Partizipation am politischen Prozeß gegenüber dem eigenen Staat, in dem Mitbestimmung vorenthalten wird, verstanden werden konnte, erscheint heute angesichts der Stimmen, die von einem völkerrechtlich zu gewährleistenden Recht auf eine demokratische Verfassungsordnung sprechen,¹² in einem neuen Licht. Hier fällt die rezente Demokratisierungsbewegung und deren praktisch-politische Geltendmachung eines Anspruchs auf Demokratie ebenso wie die Bekräftigung des Rechts auf Entwicklung als individuelles und kollektives Menschenrecht durch die Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien 1993 ins Gewicht. Läßt sich in diesem Zusammenhang der Begriff der Zivilgesellschaft so, wie er sich aufgrund seiner historischen Bezüge europäischen Herkommens darstellt, im Kontext etwa afrikanischer Verfassungsentwicklung noch praktischen Sinn stiftend verwenden? Kössler und Melber verwenden den Begriff im Sinne Gramscis zur Kennzeichnung von demokratischen Massenbewegungen in afrikanischen Ländern (als Beispiele werden Togo, Zaire oder auch Nigeria genannt) in der Bedeutung von: "that wider space and network of potentially independent organizations that proves instrumental for the authentic articulation of interests, for the airing of conflicting perspectives of society projects and for the definition of an overall concept and perspective of development and commands the measure of consensus that is a prerequisite of political legitimacy."¹³ Diese Definition ist in der Tat so weit gefaßt, daß eigentlich nichts Spezifisches im afrikanischen

¹¹ Vgl. Ph. Kunig, Die "innere Dimension" des Rechts auf Entwicklung. Rechtspolitische Überlegungen zur Inpflichtnahme von Entwicklungsländern, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, Vol. 19 (1989), 383-400.

¹² Vgl. Th. Franck, The emerging right to democratic governance, in: 86 *AJIL* (1992), 46-91 und ders., The democratic entitlement, in: *University of Richmond Law Review* 1994, 3-24.

¹³ Vgl. R. Kössler / H. Melber, The Concept of Civil Society and the Profile of Nation Building in African States, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/1996, 61-80, 72.

Entwicklungskontext Erklärung finden wird. Der Begriff ist so weit gefaßt, daß er auch eine malitiose Verwendung finden könnte, etwa um Schichos Argwohn zu belegen, für den die Verwendung des Begriffs "Zivilgesellschaft" lediglich der Versuch einer mythischen Verschleierung einer "dritten Kolonisierung" Afrikas ist.¹⁴ Kann aber von einer dritten Kolonialisierung überhaupt gesprochen werden, solange die zweite Phase der Selbstbestimmung noch nicht stattgefunden hat?¹⁵

Es darf davon ausgegangen werden, daß ein spezifisch-eurogener Begriff wie "Zivilgesellschaft" für die Erklärung aktueller politischer Reformprozesse in Afrika wohl nicht ausreicht, so daß es sich erübrigen würde, nach authentischen afrikanischen Determinanten in der Überwindung defizitärer afrikanischer Verfassungsordnungen zu fragen und diese auf einen den afrikanischen Realitäten näher gelegenen Begriff zu bringen.¹⁶ Es ist daher nach der Funktion und Bedeutung jener Komponenten im Prozeß der Reform afrikanischer Verfassungsordnungen, für welche der Begriff "Zivilgesellschaft" in Verwendung gekommen ist, und nach den tieferen Gründen dieses Prozesses sowie nach dem spezifischen Wesen afrikanischer Verfassungsordnungen und deren Entwicklung, insbesondere Entwicklung im Sinn einer im Menschen zentrierten Entwicklung, zu fragen. Als dem dafür geeignetsten Ausgangspunkt wird vom Begriff der "in Entwicklung befindlichen Verfassungsordnung" (*developing constitutional order*) und vom Begriff der "Gesamtverfassung" Hermann Hellers ausgegangen.¹⁷

Der Begriff der "in Entwicklung befindlichen Verfassungsordnung" ist der im Rahmen der *Third World Legal Studies Association* verwendeten Terminologie *developing constitutional orders* nachgebildet. Darunter ist mehr als Verfassung im formellen-normpositivistischen Sinn gemeint, und soll ein *re-thinking* und ein *fresh look at African developing constitutional orders* angeregt werden.¹⁸ In der deutschen Staatslehre entspricht dem Be-

¹⁴ Vgl. W. Schicho, Mythos Zivilgesellschaft. Die Dritte "Kolonisierung" Afrikas, in: F. Kolland u.a. (Hrsg.), Staat und Zivilgesellschaft. Beiträge zur Entwicklungspolitik in Afrika, Asien u. Lateinamerika (Wien, 1996), 93-116

¹⁵ Vgl. Towards a Second Liberation. Africa and the World Crisis; in: development dialogue 1987: 2, 1-29.

¹⁶ Zudem verlangt die Fülle der Erklärungen des Begriffs der Zivilgesellschaft nach einlässlicher Berücksichtigung der Besonderheiten im Anwendungsfall. Für eine umfassende Literaturübersicht siehe: G. Hydén, Assisting the Growth of Civil Society: How might it be improved? (Es handelt sich dabei um einen Beitrag anlässlich des Workshops "Civil Society and Democracy", arranged by the DAC of the OECD, at Uppsala University, 12-13 June 1995).

¹⁷ Siehe H. Heller, Staatslehre (Hrsg. G. Niemeyer, 3. Aufl., 1963), 251 ff.

¹⁸ So Filip Reyntjens in seinem "Call for Papers" (11.02.1988) für das Workshop über "Developing Constitutional Orders in Sub-Saharan Africa". Die Beiträge des Workshops sind erschienen in: Pluralism, Participation and Decentralization in Sub-Saharan Africa. Third World Legal Studies – 1989. Viele Beiträge hatten damals schon die Problematik der Natur des afrikanischen Staates und insbesondere seiner Beziehung zur Zivilgesellschaft zum Gegenstand. In verschiedenen Beiträgen

griff *constitutional orders* am ehesten der Begriff der "Gesamtverfassung" bei Hermann Heller. Nach ihm ist der Staat eine organisierte Lebensform, für deren Verfassung nicht nur die normierte und rechtlich organisierte, das ist die normative Verfassung, sondern auch das nicht normierte, gleichwohl aber normalisierte Verhalten der Beteiligten kennzeichnend ist. Für ihn ergibt sich das "normalisierte Verhalten" der Beteiligten aus der gemeinsam erlebten Geschichte und Kultur und macht den nicht normierten Unterbau der Staatsverfassung aus.¹⁹ Die normative Verfassung findet eine empirische Verfassung stets vor und muß sich in *Interaktion* mit ihr behaupten, um sich schließlich in der Gesamtverfassung zu bewähren. Wie steht es in der Verfassungsbildung im afrikanischen Kontext um die Frage der Entwicklung einer Verfassungsordnung, in welcher die "Normalität" die "Normativität" zu tragen vermag. Zumeist wird nach den Ursachen des Verfalls von Verfassungsordnungen gefragt und nicht, warum sie oft gar nicht zum Tragen kommen konnten. Unter diesen Umständen verfassungspolitischen Versagens im entwicklungspolitischen Kontext eine Erklärung anhand des Begriffs der "Zivilgesellschaft" zu suchen, wäre wohl verfehlt. Es geht um Elementares. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit stehen in einem natürlichen Spannungsverhältnis, in dem sich Verfassungswirklichkeit je nach dem Grad der Kongruenz von "Normalität" und "Normativität" als verfassungsaushöhlend oder aber als verfassungsausfüllend darstellt.²⁰

Wie stellt sich das Verhältnis von "Normalität" zu "Normativität" im Fall des afrikanischen Entwicklungsstaates dar, insbesondere wenn nach Heller die nicht-normierte Verfassung nur Teilinhalt der Gesamtverfassung ist und "die Normalität durch die Normativität verstärkt und ergänzt werden, zur empirischen Berechnungsregel noch die wertende Beurteilungsnorm hinzutreten" muß?²¹ Ist für den afrikanischen Entwicklungsstaat die empirische Berechnungsregel jemals erstellt worden, um sie an der wertenden Beurteilungsnorm der Normativverfassung zu messen? Oder, bewahrheitet sich der allgemeine Befund, daß die Nachhaltigkeit einer Verfassung, in welcher auf die historisch-politischen Ausgangsbedingungen, d. h. auf die empirischen gesellschaftlichen Voraussetzungen, keine Rücksicht genommen wird, sich früher oder später als fragwürdig erweisen wird;²² und hat sich nicht gerade im Hinblick auf die Lage post-kolonialer afrikanischer Verfassungsordnungen dieser Befund bestätigt? Die Rede von *phantom states* oder von *phantom legislation*²³ bezeichnet ein kaum noch erträgliches Maß an Spannung zwischen "Normativität" und "Normalität" in den Verfassungsordnungen "schwacher afrikanischer Entwicklungsstaaten", deren Bestand

wurde der afrikanische Staat als "an arbitrary monstrosity", als ein "phantom state delivering phantom services" oder einfach als Nicht-Staat angesprochen; ebd., vii.

¹⁹ Heller, a.a.O. (FN 16).

²⁰ Vgl. D. Grimm, Verfassung, in Staatslexikon, 5. Band (7. Aufl., 1989) 633-643, 637.

²¹ Vgl. Heller, a.a.O., 251.

²² Grimm, a.a.O. (FN 19).

²³ Siehe oben FN 17.

weniger aus interner Konsolidierung resultiert, sondern in einem entscheidenden Ausmaß durch das Umfeld eines benevolenten internationalen Systems gewährleistet ist.²⁴

Der Begriff der "Zivilgesellschaft" setzt, in einem europäischen Kontext verwendet, eine etablierte Verfassungsordnung mit einer hinreichenden Kongruenz von "Normativität" und "Normalität" voraus. Um mit Böckenförde zu sprechen, ist darunter zunächst die für den europäischen Verfassungsstaat grundlegende verfassungspolitische Relation zwischen Staat und Gesellschaft als zwei voneinander normativ-institutionell gesonderte Handlungs- und Funktionsbereiche zu verstehen; Bereiche, die einander ergänzen, aber auch konkurrieren können: "Gesellschaft umfaßt den Bereich der nicht-herrschaftlich-hoheitlichen Betätigung einzelner und von Kollektiven in einem durch die Staatsrechtsordnung geschaffenen Raum freier-autonomer Betätigung. Mit einer dergestalteten Rahmenordnung wird die Grundverfassung einer Staatsrechtsordnung im Interesse einer freien Gesellschaft unter den jeweils gegebenen historisch-politischen Bedingungen im Einzelfall festgelegt".²⁵ Die Gesellschaft wird als einer autonomen Selbstregulierung fähig erachtet, bedarf dafür aber der Rahmensezung durch den Staat. Zivilgesellschaft meint die Nicht-Staatssektorinstitutionen, die an der Konstituierung, Erhaltung und Entwicklung einer demokratischen, nicht notwendigerweise pluralen, Verfassungsordnung aktiv Anteil nehmen. Man spricht von Zivilgesellschaft und ihren Institutionen jedoch hauptsächlich dann, wenn diese in unterschiedlichen Intentionen und in vielgestaltigen Formen einer pluralistischen Verfassungsordnung politischen Gehalt geben und eine solche Verfassungsordnung zu bewahren trachten, indem sie insbesondere den dafür erforderlichen Freiraum ausfüllen bzw. sichern.

In den Verfassungsordnungen vieler Entwicklungsländer steht der für Partizipation erforderliche Freiraum nicht oder nicht hinreichend zur Verfügung. Das ist nur eine der Ursachen. Die Krise des afrikanischen Staates ist zumeist Ausdruck einer aufgrund elementarer Inkongruenzen "defizitären Gesamtverfassung". Die seit Jahren mit wachsendem Nachdruck geforderte *second liberation* oder zweite Phase der Selbstbestimmung ist im Grunde ein Ruf nach "partizipativer Entwicklung", auf der Grundlage einer echten "Partnerschaft zwischen Regierung und Volk" als neue *chiffre* für "Kongruenz". Im einzelnen geht es um den hinreichenden Grad einer autonomen Selbstorganisation des Volkes als elementare Komponente einer partizipativen "Gesamtverfassung", die sich selbst trägt (Nachhaltigkeit). Das erfordert eine Transformation bestehender Verfassungsordnungen, ausgehend und getragen von Initiativen und Institutionen an der Basis, der sog. *grass roots*-Ebene. Die

²⁴ Vgl. R.H. Jackson / C.G. Rosberg, Why Africa's Weak States Persist. The Empirical and the Juridical in Statehood, in: 35 World Politics 1-25 (1982). Der Begriff des "schwachen Staates" wurde von Gunnar Myrdal, Manifest über die Armut in der Welt (Frankfurt 1970), 25ff., eingeführt. Zum Thema des schwachen afrikanischen Entwicklungsstaates vgl.: F. Nuscheler / K. Ziemer, Politische Herrschaft in Schwarzafrika (München 1980), 148 ff.

²⁵ Vgl. E.-W. Böckenförde, Staat und Gesellschaft, in: Staatslexikon, 5. Band (7. Aufl.), 228-235, 230.

historisch-politischen, gesellschaftlich-wirtschaftlichen und rechtlichen Umstände des afrikanischen Entwicklungsstaates lassen insoweit einen Vergleich mit dem europäischen Verfassungsstaat und seinem historischen Herkommen kaum zu. Bei allem Erkenntnisgewinn aus einem Vergleich mit der Geschichte des europäischen Verfassungsstaates bleibt bei näherer Betrachtung immer noch die Frage "What is the nature of the African Developing State?"²⁶ offen. Ein Erklärungs-, Begründungs- und Rechtfertigungsbedarf besteht auch für die Funktion der internationalen Gemeinschaft bzw. ihrer völkerrechtlichen Institutionen, die auf den Entwicklungsprozeß Einfluß nehmen. Insofern kann von einer dreipoligen Konstellation gesprochen werden, in der Staat, Volk und internationale Gemeinschaft (Staaten und internationale Organisationen) in einer entwicklungspolitischen Beziehung zueinander stehen und auch untereinander agieren. Dafür ist 1990 auf der International Conference on Popular Participation in the Recovery and Development Process in Africa (Arusha 12-16 February 1990) ein Programm bzw. Modell formuliert worden.

Mit der in Arusha angenommenen African Charter for Popular Participation in Development and Transformation (hinfort: *Charter*)²⁷ sollte den Regierungen afrikanischer Staaten ein, später auch von der OAU und der ECA indossiertes, Arbeitsdokument für die Förderung partizipatorischer Entwicklung, "the only way of accelerating sustainable development and transformation for Africa"²⁸, an die Hand gegeben werden.

In der *African Charter* wird dem Volk und seinen selbst geschaffenen Institutionen die führende Rolle im Prozeß partizipativer Entwicklung zugeschrieben.²⁹ Die Regierungen Afrikas trifft nach dieser Erklärung die Pflicht, einer dergestaltigen Partizipation des Volkes im Geiste einer "neuen Partnerschaft zwischen afrikanischen Regierungen und dem Volk im gemeinsamen Interesse einer gesellschaftlichen und beschleunigten sozio-ökonomischen Entwicklung" hinreichend Raum zu geben.³⁰ Die Staatengemeinschaft wird aufgefordert, "indigenous efforts which promote the emergence of a democratic environment and facilitate a people's effective participation and empowerment in the political life of their countries" zu unterstützen. Insbesondere wird von der Staatengemeinschaft erwartet, daß sie Dezentralisierung von Entwicklungsprozessen unterstützt und damit Einfluß auf einen

²⁶ So ein Teilnehmer aus dem Prime Minister's Office von Zimbabwe am Ende eines Symposiums zum Thema "New Perspectives and Conceptions of International Law. An African European Dialogue"; vgl. K. Ginther, Conclusions, in: K. Ginther / W. Benedek (Hrsg.), *New Perspectives and Conceptions of International Law. An African-European Dialogue* (Wien, 1983), 236 und das Concluding and Press Statement, ebd. 141.

²⁷ Die Konferenz ging auf das mit GA-Res. S-13/2 initiierte "United Nations' Programme of Action for African Economic Recovery and Development, 1986-1990" zurück. Die *Charter* ist als Dokument der ECA veröffentlicht worden: E/ECA/CM.16/11.

²⁸ Aus der Schlußerklärung eines Mitglieds der Regierung Tansanias; E/ECA/CM.16/11, 38.

²⁹ *Charter*, para. 13 ff.

³⁰ *Charter*, para. 16 ff.

innerstaatlichen Verfassungsbereich nimmt, der bisher sakrosankt und von internationaler Einflußnahme ausgenommen war.³¹

Als Zwischenergebnis läßt sich festhalten, daß hier der Begriff Zivilgesellschaft für eine Vielfalt von Institutionen des Nicht-Staatssektors in Staaten verwendet wird, deren Verfassungsordnung im Sinne einer Gesamtverfassung unausgewogen, sozusagen staatslastig ist, ohne daß der Staat die von ihm erwarteten bzw. beanspruchten Dienstleistungen erbringt oder überhaupt erbringen kann. Die Gesellschaft, bzw. die Institutionen des Nicht-Staatssektors, sind aufgrund der Defizite der jeweiligen Verfassungsordnung vor unterschiedlich gravierende Herausforderungen gestellt. Um ihrer im afrikanischen Entwicklungskontext vorgegebenen Bestimmung genügen zu können, sind die zumeist prekären Institutionen der Zivilgesellschaft, bzw. des Nicht-Staatssektors, in der Regel auf eine materielle Unterstützung seitens der Staatengemeinschaft angewiesen. Daraus ergeben sich Fragestellungen, insbesondere zum Rechtsstatus von entwicklungspolitisch aktiven Institutionen des Zivilsektors, die im Rahmen der jeweiligen nationalen und unter Berücksichtigung der einschlägigen internationalen Verfassungsordnung zu klären sind.

3. Defizite afrikanischer Verfassungsordnungen: Zivilgesellschaft als Kompensation von "Unterstrukturiertheit"?

Wenn die entwicklungspolitische Krise afrikanischer Staaten anhand der Defizite afrikanischer Verfassungsordnungen erklärt wird, wird zumeist für das entwicklungspolitische Versagen auch die "Unterstrukturiertheit" afrikanischer Gesellschaften (*understructured society*) und deren Fragmentierung verantwortlich gemacht und als wesentlicher Grund der Krise des afrikanischen Staates angeführt.³² Mit der Feststellung von "Unterstrukturiertheit" afrikanischer Gesellschaften als Kennzeichen afrikanischer Verfassungsordnungen wird auch nach dem Verbleib bzw. nach den möglichen Funktionen "traditioneller Autoritäten und Institutionen" zu fragen sein.

Die Strukturen, Institutionen und sozialen Wertungen des traditionellen Sektors sind bisher nicht oder nicht ausreichend als Teil des nicht normierten, "normalisierten" Unterbaus der "Normativverfassung" verfassungspolitisch veranschlagt bzw. ausgeschöpft worden. Das Defizit an "Komplementarität" zwischen "normalisiertem Verhalten der Beteiligten" und der "Normativverfassung" ist die Folge der Rezeption eines Verfassungskonzeptes, das nicht als Produkt gemeinsam-erlebter Geschichte auf dem "Nährboden" afrikanischer nor-

³¹ *Charter*, para. 21 f.

³² Vgl. *P.P. Ekeh*, *Development Theory and the African Predicament in : African Development*, Vol. 11 (1986), 1-40, 26 und *M. Doornbos*, *The African State in Academic Debate: Retrospect and Prospect*, in: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 28 (1990), 179-198, 190 f.

mativer Kultur historisch gewachsen ist. Die afrikanische Verfassungsordnung hat sich unter erschwerten Bedingungen eines zunehmend interdependenten internationalen Systems und damit eröffneter Möglichkeiten oder Schrankensetzungen zu entwickeln. Afrikanischerseits wird gleichsam von einem "Belagerungszustand" Afrikas gesprochen, unter dem afrikanische Völker um Authentizität und Beständigkeit ihrer nationalen Verfassungsordnung ringen.

"Unterstrukturiertheit" heißt in der Terminologie neo-liberaler Staatslehre, daß "*mediating structures*" bzw. "*intermediary groups*", die zwischen den Einzelnen und Gruppen auf der einen und ihrem Staat auf der anderen Seite vermitteln, fehlen oder diese nicht hinreichend ausgebildet sind.³³ Die Übertragung europäisch-westlicher Verfassungskonzepte geschah im Glauben, der gesellschaftliche "Unterbau" der Verfassung würde sich in einem evolutionären bzw. selbsttätigen Modernisierungsprozeß, sozusagen in einem Sickerprozeß "von oben", von selbst bilden. Dieser Glaube gründete in der Annahme einer gleichsam gesetzmäßigen "nachholenden Entwicklung" aufgrund und im Rahmen des einmal vollzogenen formellen Verfassungs- und Rechtstransfers. Die Kultur und Geschichte afrikanischer Gesellschaften blieben in dieser Perspektive in den verfassungs- und entwicklungspolitischen Erwägungen weitestgehend unberücksichtigt oder figurierten nur am Rande.

In einem unvermittelten Verfassungstransfer darf vielmehr ein die afrikanischen Verfassungsordnungen auch heute noch belastendes Vermächtnis des Kolonialismus und auch eine wesentliche Ursache der entwicklungspolitischen Malaise in Afrika gesehen werden.³⁴ Die Frage einer harmonischen und komplementären Einbindung indigener gesellschaftlicher Institutionen und Strukturen in die verfassungspolitische Entwicklung wird eigentlich erst im Zuge von Dezentralisierung und Demokratisierung in jüngster Zeit relevant; sie hat sich aufgrund der aus der Kolonialzeit übernommenen dominanten Position des Staates von Regierungsseite nicht gestellt. Zudem bewirkte der unter dem damaligen Titel "Entwicklungshilfe" geforderte und tatsächlich geleistete massive Ressourcentransfer in die damals sogenannten "unterentwickelten Staaten" eine zusätzliche Stärkung des Staatssektors ge-

³³ Siehe dazu General United States approach: Contribution bei Prof. *Peter L. Berger*, United States Expert, in der Working Group on the Right to Development; E./CN. 4/AC.34/WP.13, 26. November 1981. Die neo-liberale Terminologie wurde schon in einer Frühphase der Arbeiten der Arbeitsgruppe zum "Recht auf Entwicklung" in die Diskussion eingebracht; siehe dazu *K. Ginther*, *Intermediary Groups and Parallel Structures: International Legal Aspects of Developing Constitutional Orders in Sub-Saharan Africa*, in: *Third World Legal Studies – 1989* (FN 8), 85-104, 94f. Diese Terminologie ist später in dem erweiterten entwicklungspolitischen Diskurs auch unter Beteiligung internationaler Organisationen aufgenommen worden; siehe z. B. "Commission Communication to Council and Parliament: Human Rights, Democracy and Development Cooperation Policy, Commission of the European Communities, SEC (91) 61 final (Bruxelles, 25 March 1991).

³⁴ Vergleiche development-dialogue (1987): 2, *Towards a Second Liberation: Africa and the World Crisis*, 1-29.

genüber den an sich schwach ausgebildeten gesellschaftlichen Strukturen.³⁵ Die verfassungspolitischen Auswirkungen von "Unterstrukturiertheit", man könnte auch sagen Unausgewogenheit oder Fragmentierung afrikanischer Verfassungsordnungen, haben sich dadurch verschärft. Die entscheidende Wende kam in den 80er Jahren. Seither wird in der Entwicklungskooperation auf Dekonzentrierung, Dezentralisierung, Demokratisierung, Lokalregierung und schließlich auf Förderung von "Zivilgesellschaft" und deren Institutionen gesetzt.

Dabei gewinnen auch Strukturen, Institutionen des traditionellen Sektors und traditionelles Wissen, sog. "hidden resources", Beachtung in einem "Für und Wider" im Diskurs über die Entwicklung afrikanischer Verfassungsordnungen im Sinn einer genuinen und nachhaltigen Demokratie: Eine "*renaissance à l'Afrique*" unter dem Titel "Förderung der Zivilgesellschaftsentwicklung"? Bei allen berechtigten Zweifeln an Reduktionismen, besser läßt sich das Dilemma von "Zivilgesellschaft und Entwicklung" im Kontext afrikanischer Verfassungsentwicklung wohl kaum kennzeichnen. Die Nachvollziehung europäischer Demokratieentwicklung und daran gebundene Ideologien und Reformprogramme bleiben in einer unvermittelten Übertragung auf außereuropäische Räume einmal mehr fragwürdig. Die Unterstrukturiertheit afrikanischer Verfassungsordnungen läßt sich nicht unter Rückgriff auf europäische Muster von "Zivilgesellschaft" kompensieren.

4. Verfassungsentwicklung "von unten": die Formung des Nicht-Staatssektors (Zivilgesellschaft) im entwicklungspolitischen Kontext

Im allgemeinen und grundsätzlichen verlangt die Ausformung einer initiativen und mächtigen Zivilgesellschaft (*vibrant civil society*) nach einem *enabling environment* in Gestalt verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen, aufgrund welcher Einzelne und Gruppen (Kollektive) über ein "faïres" Maß an Rechten der Partizipation am öffentlichen Leben verfügen und folglich mit einem politischen *empowerment of the citizenry* gerechnet werden kann. In einem afrikanischen entwicklungspolitischen Kontext von "Zivilgesellschaft" zu sprechen, verlangt nach einer Differenzierung; handelt es sich doch um einen mit europäischer Geschichte besonders befrachteten Begriff, der mit dem Modell eines mit einem zentralen Machtmonopol ausgestatteten Staates eng verbunden ist; ein Modell, das sich im Hinblick auf die kulturelle Vielfalt, den Rechtspluralismus und die Multiethnizität afrikanischer Gesellschaften nicht bewährt hat.³⁶

³⁵ Ebd.

³⁶ Bemerkenswerterweise wurde auf der Konferenz "Local Self-Governance, People's Participation and Development: Preconditions for Peace and Stability", Kampala, Uganda (30. August - 4. September 1993) auf eine Bemühung bzw. Erörterung des Begriffes "Zivilgesellschaft" zugunsten der Fokussierung auf die spezifischen afrikanischen Realitäten verzichtet; vgl. D. Rothchild (ed.),

Weniger problematisch ist der Begriff "enabling environment", der in letzter Zeit geradezu ein neuer entwicklungsstrategischer bzw. entwicklungspolitischer Grundbegriff geworden ist. Entwicklung wird damit zu einer Sache der Entwicklung von Mikrostrukturen interner nationaler Verfassungsordnungen unter einem neuen entwicklungspolitischen Ansatz der Förderung von Partizipation an der gesellschaftlichen Basis. Goran Hydén sieht in allen Entwicklungsprojekten einen immanenten Ansatz für partizipative Projektdurchführung und insofern ein Potential für gesamtgesellschaftliche politische Erziehung der im Projekt involvierten oder von ihm Betroffenen und deren politische Aktivierung über den eigentlichen Projektbereich hinaus³⁷. Das Development Center der OECD und das Development Assistance Committee (DAC) widmen in letzter Zeit den Themen "Partizipative Entwicklung" und "Entwicklungszusammenarbeit und Förderung der Menschenrechte" besondere Aufmerksamkeit.³⁸ In einer in den Menschen zentrierten Entwicklungspolitik muß es auch um die Entwicklung gesellschaftlicher Institutionen auf dem Nährboden der eigenen Geschichte und gesellschaftlichen Kultur samt dem angestammten *thought milieu* gehen. Eine partizipative Entwicklungspolitik wie sie in den Forschungsprogrammen der OECD reflektiert wird, hat offensichtlich den Zweck, die kulturellen, spirituellen und sozialen Ressourcen an der gesellschaftlichen Basis für eine nachhaltige Entwicklung "von unten" zu mobilisieren und in das Entwicklungsgeschehen aktiv einzubringen, d.h. nicht nur in der Projektarbeit, sondern auch in der gesamtgesellschaftlichen politischen Arena als entscheidender Mitbestimmungsfaktor zu fungieren. Ein partizipativer Stil der Projektarbeit soll nicht nur zu einem ganzheitlichen *capacity building*, d.h. Aneignung technischer Fähigkeiten und Mitbestimmung am Arbeitsplatz führen; Partizipation an entwicklungspolitischer Überlegung, Entscheidung und Folgenabschätzung soll auch Schulung politischer "*skills*" für eine Mitbestimmung in einem allgemeinen Demokratisierungsprozeß mit sich bringen.

Strengthening African Local Initiative: Local Self-Governance, Decentralization and Accountability (Hamburg 1994), insbesondere *D. Rothchild*, The Debate on Decentralization in Africa: An Overview (1-12), *D. Olowu*, Beyond The Failure of the Centralized State in Africa, ebd. 19-30 und *H. H. Brydensholt*, Towards Self-Governance in a Culturally Diverse Setting. A European Perspective, ebd. 31-42.

³⁷ *G. Hydén*, Changing Ideological and Theoretical Perspectives on Development, in: *U. Himmelstrand* et al., African Perspectives on Development, Controversies and Openings (New York, 1994), 313f. und *Kössler/Melber*, The Concept of Civil Society and the Process of Nation-Building in African States (FN 12.)

³⁸ Vgl. *H. Schneider / M.-H. Libercier*, Participatory Development from Advocacy to Action (OECD/Paris 1995), die Ergebnisse eines Forschungsprogramms des Development Centre "The Human Factor in Development" (1993-1995). Im Februar 1994 wurde vom Development Centre der OECD ein Workshop zum Thema "Promoting Participatory Development: Towards a New Partnership", im Februar 1996 ein Workshop zum Thema "Development Cooperation and the Promotion of Human Rights" durchgeführt. Die Materialien beider Veranstaltungen geben einen praxisbezogenen Einblick in die Tiefenstruktur von Entwicklung und fordern zu methodologischen Überlegungen über partizipative und aktionsorientierte Forschung auch im Völkerrecht heraus.

Für eine Verfassungsentwicklung, in der von Entwicklungsarbeit an der gesellschaftlichen Basis ausgegangen wird, kann mit bodenständigen Entwicklungsressourcen und insofern auch mit Nachhaltigkeit einer in der normativen Kultur der jeweiligen Gesellschaft wurzelnden Verfassungsordnung gerechnet werden. Allerdings sind diese Ressourcen weder in der kolonialen, noch post-kolonialen Epoche afrikanischer Verfassungsentwicklung bisher hinreichend berücksichtigt worden.³⁹

Die "kulturellen Energien" afrikanischer Nationen – so Ekeh – seien daher bisher weder für die Entwicklung nationaler Verfassungsordnungen, noch für Entwicklung im allgemeinen hinreichend oder gar nicht genutzt worden.⁴⁰ Es ist daher verständlich, wenn heute "Entwicklung von der Basis ausgehend" (*development from bottom up*) und Förderung der eigenen menschlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten in personeller und institutioneller Hinsicht (*endogenous personal and institutional capacity building*) als vorrangig eingefordert werden und gefördert werden sollen. *Capacity building* erstreckt sich dabei sowohl auf den Staats- als auch auf den Nicht-Staatssektor; im letzteren Fall unter Bedachtnahme darauf, daß die Nicht-Staatssektordinstitutionen tatsächlich regierungsunabhängig und repräsentativ sind und so eine echte Partnerschaft, d. h. effektive Teilnahme der Bevölkerung an der Entwicklung und Erhaltung afrikanischer Verfassungsordnungen, zu gewährleisten vermögen.

Wenn aus einer europäischen Verfassungsperspektive von der "fehlenden Mitte" oder auch von dem Fehlen eines "Mittelstandes" gesprochen wird, werden die Defizite in der Genese afrikanischer Verfassungsordnungen nach einem europäischen Muster erklärt und dabei leicht übersehen, daß es sich aus afrikanischer Sicht um einen "Prozeß der Versöhnung"⁴¹ von, um mit Heller zu sprechen, "rezipierter Normativität" und einer "bodenständigen

³⁹ Manche sehen darin eine Nachwirkung des Kolonialismus, der in Afrika besonders aggressiv war. In der sog. "zweiten Phase" des Kolonialismus im 19. Jhd. hat z.B. *John St. Mill* in seiner Abhandlung "A Few Words on Non-Intervention" den "Barbaren" das Recht auf einen eigenen Staat in freier Übersetzung mit den folgenden Worten verweigern wollen: "Barbaren haben keine Rechte als Staat, ausgenommen ein Recht auf eine solche Behandlung, die es ihnen erlaubt, ein Staat zu werden. Eine zivilisierte Regierung muß sich mit Barbaren als Nachbarn abfinden; wenn dem so ist, kann sie sich allerdings nicht immer mit einer defensiven Grundhaltung zufriedengeben. Nach längerem oder kürzerem geduldigen Ertragen wird sie sich genötigt sehen, diese (*gemeint sind die Barbaren*) entweder zu unterwerfen oder soviel Herrschaft über sie auszuüben und dabei deren Geist so zu brechen, daß sie nach und nach in einen Zustand der völligen Abhängigkeit absinken ... Zwischen zivilisierten Völkern, Mitgliedern einer Gemeinschaft gleicher Nationen, wie das christliche Europa, stellt sich diese Frage völlig anders und muß nach Maßgabe gänzlich anderer Grundsätze entschieden werden". Vgl. den englischen Text in: *Dissertations and Discussions*. Vol. III (1859); abgedruckt in: *R.A. Goldwin et al. (eds.), Readings in World Politics* (4th ed., 1957), 39 ff, 47.

⁴⁰ A.a.O. (FN 23), 25.

⁴¹ Vgl. *Ekeh*, a.a.O. (FN 31).

Normalität" handelt. Die geeigneten Institutionen müssen die dafür erforderlichen Funktionen erst noch annehmen, die erforderlichen Funktionen müssen die dafür geeigneten Institutionen erst noch finden; dies alles unter der Supervision einer Weltöffentlichkeit und ohne Verfügbarkeit, wenn auch nur vermeintlicher, Freiräume für ein entlastendes Ausgreifen in außerafrikanische Räume, wie sie sich europäische Staaten in kritischen Entwicklungsphasen zur Verfügung halten konnten. Von afrikanischer Seite wird in diesem Zusammenhang vermerkt, daß in keiner anderen Region der Welt die Entwicklung eines kontinentalen Staatensystems unter einem vergleichbaren Einfluß internationaler Entscheidungsträger (Staaten, internationale Organisationen) stattgefunden hat und noch stattfindet; die Lage Afrikas also die eines "belagerten" Kontinents ist.⁴²

5. Zivilgesellschaft und Entwicklung: internationale Verfassungsordnung

Die Relation zwischen den Begriffen "Zivilgesellschaft" und "Entwicklung" ist insofern unter dem Gesichtspunkt der Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft und deren Entwicklung zu verstehen, als Entwicklung auch als Mittel und Zweck einer nachhaltigen internationalen Friedens- und Sicherheitsordnung verstanden werden kann. Das Verhältnis zwischen Nicht-Staatssektor- und Staatssektordinstitutionen ist daher nicht nur Gegenstand der Entwicklung nachhaltiger Verfassungsordnungen in den einzelnen Staaten, sondern auch Gegenstand der Entwicklung der internationalen Verfassungsordnung und steht damit auf der Agenda des bilateralen und multilateralen entwicklungspolitischen Dialogs. In ihrer aktuellen Verkettung gewinnen dabei die Begriffe "Demokratie", "Menschenrechte" und "Entwicklung" zunehmend an Bedeutung für die Legitimierung verfassungspolitischer Leitbilder einzelner Staaten, aber auch der internationalen Verfassungsordnung. Im Sinn von "political correctness" wird gelegentlich in abstrakt-lakonischer Manier von "governance" und "accountability" gesprochen und deren nähere Bestimmung einem sog. "konstruktiven" Politikdialog überlassen.⁴³

Die Frage der Funktionen und des Status der Zivilgesellschaft im entwicklungspolitischen Kontext ist daher auch im Hinblick auf den durch die internationale Verfassungsordnung gesetzten Rahmen zu erwägen. Unter internationaler Verfassungsordnung werden zum einen die Grundsätze, Normen und Institutionen, welche die "Normativverfassung" der Völkerrechtsordnung ausmachen, und zum anderen die dem Nicht-Staatssektor zugehörigen Institutionen und Programme verstanden, die in der Praxis für die Abstützung einer völkerrechtlich determinierten internationalen Verfassungsordnung, aber auch für die Beachtung nicht formal-rechtlich verbindlicher internationaler Regime unerlässlich oder

⁴² Ebd.

⁴³ Vgl. Synthesis Report der DAC-Expert Group on Aid Evaluation (Aug. 1996), insbes. den Abschnitt: Managing Donor Support. Human Rights Project and Program Management, 77-80.

jedenfalls förderlich sind, um deren Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Insofern kann auch auf völkerrechtlicher Ebene von einer "Gesamtverfassung" gesprochen werden, ohne auf den natürlich hinkenden Vergleich mit der staatlichen Gesamtverfassung hier näher eingehen zu können. Zunehmend kommt es zu entwicklungspolitisch und auch völkerrechtlich bzw. organisationsrechtlich bedeutsamen Beziehungen zwischen Staatssektor- und Nicht-Staatssektorsinstitutionen auf internationaler Ebene, indem NRO mit einer gewissen *constituency* vermehrt zur Beobachtung und informellen, unverbindlichen Mitwirkung am Verhandlungsgeschehen auf der Ebene organisierter und nicht organisierter, bi- und multilateraler Diplomatie zugelassen werden.⁴⁴ Für die Entwicklung und Konsolidierung afrikanischer Staatlichkeit ist Verlaß auf die Stützung durch ein "benevolentes" Umfeld von Staaten und internationalen Organisationen ebenso unerlässlich wie die begleitende und kontrollierende Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) an einer partizipatorischen Entwicklung, in der auch die Förderung der Menschenrechte und demokratischer Verfahren unerlässlich sind. Es ist heute davon auszugehen, daß mit dem Ende des ideologischen Konflikts die NRO ihre Bestimmung und Funktion im Entwicklungsprozeß neu definieren müssen und die Entwicklung der internationalen Verfassungsordnung davon nicht unberührt bleiben kann. *For better or for worse*, die Art und Weise, wie sich die Beziehungen zwischen Staatssektor und Nicht-Staatssektorsinstitutionen entwickeln werden, wird auf beiden Ebenen, der nationalen und der internationalen Verfassungsordnung, weiterhin seine praktische Bedeutung behalten. Viele sprechen in diesem Zusammenhang von der Stärkung der Institutionen einer wirkmächtigen Zivilgesellschaft (*vibrant civil society*). Die Verschränkung nationaler und internationaler Verfassungsordnungen, die andere Seite des sog. "Belagerungszustandes" Afrikas, wird dabei zumeist nicht oder nicht hinreichend beachtet.

⁴⁴ Vgl. anstatt vieler: *Weltbank*, Operational Directive 14.70: Involving Non-Governmental Organizations in Bank-supported Activities, Aug. 28, 1989 und WTO-Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations. Decision adopted by General Council on 18 July, 1996, WT/L/162; zur EU-Praxis siehe unten bei FN 63.

5.1. Modelle in Theorie und Praxis

5.1.1. Die Banjul Charta und die Charta von Arusha

a) Die *Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker* (Banjul Charta) ist bisher der einzige Ort, an dem "Rechte der Völker" als Kollektivrechte formal-rechtlich verbindlich in einem völkerrechtlichen Vertrag verankert worden sind.⁴⁵ In der Präambel der Banjul Charta wird für die Begründung und Realisierung des Menschenrechtsschutzes und dessen Förderung auf die "Kraft ihrer historischen Traditionen und der Werte der afrikanischen Zivilisation" verwiesen.⁴⁶ Im operativen Teil der Charta werden der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker die Förderung und der Schutz der Menschenrechte als zwei voneinander getrennte Aufgaben übertragen.⁴⁷ Was die von der Kommission dabei zu berücksichtigenden Rechtsgrundlagen anlangt, wird die Afrikanische Kommission zunächst ganz allgemein auf das "internationale Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und Rechte der Völker" verwiesen, dabei aber in einem die besondere Bedeutung der Bestimmungen der verschiedenen afrikanischen Instrumente betreffend die Menschenrechte und Rechte der Völker hervorgehoben.⁴⁸ Für die "Festlegung der Rechtsgrundsätze", zunächst für eine Förderung zum Unterschied von Schutz der Menschenrechte⁴⁹, kann sich die Afrikanische Kommission hilfsweise auch auf "Regeln" in allgemeinen oder besonderen Abkommen stützen, "die ausdrücklich von den Mitgliedsstaaten der Organisation für afrikanische Einheit anerkannt worden sind", ferner auf die afrikanische Praxis in Übereinstimmung mit den internationalen Normen für Menschenrechte und Rechte der Völker und auf das regionale Gewohnheitsrecht und auf allgemeine in Rechtssprechung und Lehre entwickelte allgemeine Rechtsgrundsätze.⁵⁰

Die Charta von Banjul ist 1986 in Kraft getreten. Nicht nur was die Aufgabe des Menschenrechtsschutzes, sondern auch die Aufgabe der Förderung der Menschenrechte auf der Ebene der afrikanischen Regionalordnung anlangt, ist sie noch bloßes Projekt geblieben. Auch für die Effektivität der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte im Rahmen der Banjul Charta gilt der allgemeine Erfahrungssatz, daß internationale Institutionen so

⁴⁵ Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker vom 27. Juni 1981; abgedruckt in: *B. Simma / U. Fastenrath* (Hrsg.), *Menschenrechte – ihr internationaler Schutz* (3. Aufl. 1992), 557 ff.

⁴⁶ Ebd., Präambel Para. 5.

⁴⁷ Art. 45.

⁴⁸ Art. 60.

⁴⁹ Vgl. *N.S. Rembe*, *Africa and Regional Protection of Human Rights* (Rome 1985) 131 und *W. Benedek*, *Durchsetzung von Rechten des Menschen und der Völker in Afrika auf regionaler und nationaler Ebene*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 54 (1994) Nr. 1, 150-181.

⁵⁰ Art. 61

effektiv sind, wie es ihre Mitgliedstaaten bzw. deren Verfassungsordnungen gestatten. Es kommt auf eine engagierte Mitgliedschaftspolitik der Staaten in den völkerrechtlichen Institutionen des Menschenrechtsschutzes⁵¹ an. Das besondere menschenrechtliche Engagement eines Staates auf internationaler Ebene läßt allerdings nicht immer auf einen entwickelten Menschen- bzw. Grundrechtsschutz auf nationaler Ebene schließen, wofür es neben einer unabhängigen Justiz auch auf eine rechtsbewußte Zivilgesellschaft ankommt.

Im Entwicklungskontext den Begriff der "Zivilgesellschaft" zu bemühen, verführt zuweilen zu Denkmustern der "Modernisierungstheorie" im Sinn einer die europäische Verfassungsentwicklung nachholenden Entwicklung. Eine andere Sache ist es, wenn in den Bestimmungen der Banjul Charta über die Rechtsgrundlagen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte sowie über deren weitere Erschließung und Entwicklung eine diskrete Aufforderung an die Staatengemeinschaft entnommen werden kann, die Förderung des Menschenrechtsschutzes in den Staaten Afrikas als eine Angelegenheit von allgemeiner völkerrechtlicher Relevanz und Zuständigkeit außereuropäischer Instanzen zu verstehen.⁵² Besonders auffallend und deutlich ist die Zuständigkeit der Staatengemeinschaft, ja deren Verpflichtung zur Förderung von *popular participation* am afrikanischen Entwicklungs- und Demokratisierungsprozeß in der African Charter for Popular Participation in Development and Transformation festgehalten worden.

b) Die *African Charter for Popular Participation in Development and Transformation* (Charta von Arusha) wurde im Februar 1990 auf einer von NRO anlässlich der *Mid-Term-Review* zu der UNPAAERD⁵³ angeregten Konferenz angenommen.⁵⁴ An dieser Konferenz⁵⁵ nahmen über 500 Vertreter von afrikanischen NRO, *grassroots*-, Bauern-, Frauen- und Jugendorganisationen, Gewerkschaften, weiter Vertreter afrikanischer Regierungen

⁵¹ Vgl. K. Ginther, Grundfragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, in: K. Ginther / Th. Oppermann, Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 17 (Karlsruhe 1975), 7-52, 8 ff.

⁵² Neben den Bestimmungen über die anwendbaren Grundsätze (Art. 60, 61) läßt auch Kapitel III zum Verfahren vor der Kommission darauf schließen, daß die Kommission auch Menschenrechtsbeschwerden annimmt, die von NGOs eingebracht werden, auch wenn diese NGOs ihren Sitz im außerafrikanischen Ausland haben, wenn in Art. 55 f von "anderen Mitteilungen" die Rede ist, die nicht Staatenmitteilungen sind, ohne sie aber näher zu konkretisieren. So wurde beispielsweise eine vom Österreichischen Komitee zur Verhütung von Folter an die Afrikanische Menschenrechtskommission geleitete Beschwerde von der Kommission so beantwortet, als handle es sich um eine "andere Mitteilung" nach Kapitel III der Banjul Charta.

⁵³ United Nations Programme of Action for African Economic Recovery and Development (1986-1990).

⁵⁴ Abgedruckt in: C. Krause / A. Rosas (eds.), *Development Cooperation and Processes toward Democracy*, Helsinki 1991 (app. 3, 121 ff)

⁵⁵ International Conference on Popular Participation in the Recovery and Development Process in Africa.

und der Geberstaaten, Institutionen des UN-Systems, nicht-afrikanische NRO, sowie Spezialisten aus dem In- und Ausland teil. Gegenstand der Konferenz sollte sein, die Rolle der Partizipation der Bevölkerung am Gelingen von Entwicklungsanstrengungen in Afrika allgemein ins Bewußtsein zu rufen und v.a. auch nationale Regierungen und die internationale Gemeinschaft für die Dimensionen, die Dynamik und Prozesse aber auch für das in der Bevölkerung gelegene Entwicklungspotential zu sensibilisieren, diesbezügliche Hindernisse zu identifizieren und geeignete Methoden zur Förderung von *popular participation in policy formulation, planning, implementation etc.* zu definieren. Die am Ende der Konferenz (19.-26. Februar 1990) angenommene Charta von Arusha weist als Ergebnis das Modell eines Interaktionsschemas der am Entwicklungsgeschehen *idealiter* beteiligten Akteure aus, in dem die Nicht-Staatssektoreinrichtungen, von denen üblicherweise auch als Zivilgesellschaft gesprochen wird, eine entwicklungsbestimmende Funktion einnehmen.

Die Teilnehmer am afrikanischen Entwicklungsprozeß sind nach Reihung der *Charter of Arusha* zunächst die Institutionen der sich selbst organisierenden Bevölkerung und das Volk des Staates selbst, des weiteren die afrikanischen Regierungen, in- und ausländische entwicklungspolitisch engagierte und aktive NRO und die internationale Gemeinschaft. Die führende Funktion wird dem Volk und seinen Organisationen zuerkannt:

- Als entscheidend für eine Transformation gilt nach der *Charter of Arusha*, daß die Bevölkerung durch regierungsunabhängige Institutionen, Basisorganisationen etc. initiativ wird, die in der Gesellschaft bzw. im Volk ihren Rückhalt haben, auf Freiwilligkeit beruhen, demokratisch organisiert und in afrikanischer Tradition und Kultur verwurzelt sind und so eine eigenständige Entwicklung von der gesellschaftlichen Basis ausgehend zu gewährleisten vermögen.⁵⁶
- Eine kritische Rolle kommt folglich den afrikanischen Regierungen insofern zu, als sie den erforderlichen Initiativen der Bevölkerung jenen Handlungsraum zukommen lassen sollen, der für eine partizipative Entwicklung erforderlich ist. Eine "neue Partnerschaft zwischen Regierung und Volk" wird im gemeinsamen Interesse an einer beschleunigten sozio-ökonomischen Entwicklung Afrikas zu einer unabdingbaren Forderung erhoben. Offen bleibt, wie diese Forderung im einzelnen eingelöst werden kann.⁵⁷
- Von der internationalen Gemeinschaft wird jedenfalls erwartet, daß sie ihre eigene Geschichte von Bürgerbeteiligung (*popular participation*) überdenkt und die endogenen Anstrengungen in Afrika zur Schaffung eines demokratischen Milieus und zur Erleichterung einer effektiven Partizipation (*enabling environment*) im Sinn effektiver Beteiligung des Volkes an der Gestaltung der eigenen nationalen Verfassungsordnung unterstützt. Die internationale Gemeinschaft wird also aufgefordert, Entwicklung und

⁵⁶ Charta von Arusha, II. Promoting Popular Participation, paras. 11-15.

⁵⁷ Ebd., para. 16-17.

Transformation, Dezentralisierung und Demokratisierung im Rahmen nationaler afrikanischer Verfassungsordnungen zu unterstützen.⁵⁸

Unter dem Titel "*Popular Participation in Development*"⁵⁹ werden die Befugnisse und Verpflichtungen der Akteure am Entwicklungsprozeß im einzelnen dargelegt. Als erstes werden die afrikanischen Regierungen in Pflicht genommen, ein *enabling environment* für eine breite, auf dezentrale Basis abgestützte Partizipation der Bevölkerung am Entwicklungsprozeß zu ermöglichen.⁶⁰ In der Charta von Arusha werden Entwicklungs-NRO gegenüber ihren Regierungen komplementäre Rechtsansprüche eingeräumt, nämlich autonome grassroots-Organisationen einzurichten und dadurch partizipative Entwicklung zu fördern, auf allen Ebenen institutionelle Strukturen zu entwickeln, um den Dialog zwischen NRO und Regierungen und nicht zuletzt auch die Zusammenarbeit und den Dialog zwischen afrikanischen und nicht-afrikanischen NRO zu fördern und zu pflegen. *Prima facie* haben die Institutionen des Nicht-Staatssektors im Modell der Charta von Arusha ein primäres, "außerkonstitutionelles" Recht auf Partizipation und im Fall einer Vorenthaltung bzw. Verletzung dieses Rechts ist die Staatengemeinschaft befugt, für dessen Verwirklichung Hilfestellung zu geben.⁶¹

Am Ende wird die Einrichtung von Mechanismen der Befolgungskontrolle auf nationaler Ebene unter Beteiligung von Vertretern der NRO, *grass-roots*- und anderen Organisationen empfohlen. Auf regionaler Ebene soll ein Mechanismus der Befolgungskontrolle im Rahmen der OAU/ECA eingerichtet werden, was bisher bei einer noch unerfüllten Programmnorm geblieben ist. Für die Rezeption und Wirkung des Partizipationsprogrammes der *Charter of Arusha* wird nicht unerheblich sein, welchen Stellenwert den Institutionen des Nicht-Staatssektors im entwicklungspolitischen Kontext seitens der Staatengemeinschaft im allgemeinen und der Europäischen Union im besonderen eingeräumt wird.

c) Auch in der Arbeit der zuvor erwähnten *Arbeitsgruppe der OECD*⁶² war der Hauptgegenstand der jüngsten Tagung (Februar 1996, Paris) dem Thema der Förderung von Menschenrechtsschutz und Demokratisierung in der Programmgestaltung und Projektdurchführung unter dem Gesichtspunkt gewidmet, aus eigener Erfahrung, d. h. aus Erfahrungsberichten über die Förderung der Menschenrechte in der Projektdurchführung von nichtregie-

⁵⁸ Ebd., paras 21-22. Dem entsprechen auf Geberseite die im Rahmen der OECD/DAC durchgeführten Studien und Analysen der eigenen entwicklungspolitischen Erfahrung der Geberländer mit partizipativer Entwicklung und Förderung von *good governance* und Demokratie. Siehe dazu oben bei FN 27.

⁵⁹ Charta von Arusha III, *Popular Participation in Development*, para. 23 A.-H.

⁶⁰ Ebd. III, para. 23, A., 1, 3.

⁶¹ Siehe dazu später bei FN 73.

⁶² Siehe oben bei FN 27.

rungeoffiziellen Entwicklungsorganisationen zu lernen. Ein Diskussionspunkt betraf den sog. *"rights' approach"*, nämlich die Frage, ob neben den vertraglich verpflichtenden Menschenrechtsschutzstandards und Menschenrechtsschutzverfahren noch alternative Formen der Förderung der Gewährleistung des Menschenrechtsschutzes im entwicklungspolitischen Kontext verfolgt, bzw. in Anspruch genommen werden sollen. Dies ist die Frage, ob gegenwärtigen Anstrengungen zur Realisierung der "Erklärung über das Recht auf Entwicklung" eine menschenrechtsfördernde Funktion überhaupt noch eingeräumt werden kann oder soll. Die weiteren Ausführungen sind auch unter dem Gesichtspunkt dieser Fragestellung zu verstehen.⁶³

5.1.2. Partizipation und Zivilgesellschaft in der Entschließungspraxis der EU und die Realisierung der UN-Erklärung über das Recht auf Entwicklung

a) Die *Mitteilungen bzw. Entschließungen der Europäischen Gemeinschaft/EU* und ihrer Mitgliedstaaten anfangs der 90er Jahre, nehmen sich gleichsam wie eine Antwort auf die Einladung in der Charta von Arusha an die Staatengemeinschaft aus, indem Parlament, Rat und Kommission der damaligen EWG sich bereit und willens erklären, die in den Entwicklungsstaaten anlaufenden Verfassungsreformen "von unten" zu unterstützen. In der Mitteilung der Kommission an Rat und das Europäische Parlament zum Thema "Menschenrechte, Demokratie und Entwicklungszusammenarbeit"⁶⁴ wird im Hinblick auf Demokratieentwicklung in der Dritten Welt betont, daß die Grundlagen einer tiefverwurzelten nachhaltigen Demokratie in den Initiativen liegt, die jeweils von der örtlichen Bevölkerung ausgehen. Zu Afrika wird ausdrücklich vermerkt, daß dort, wo es bisher an Strukturen zwischen Staat und Individuum nahezu vollkommen gefehlt habe, nunmehr kollektive und Einzelinitiativen spontan sprießen. Insbesondere gebe es dort ein starkes Drängen nach einem Recht, "außerhalb der Kontrolle eines zentralistischen autoritären Staates zu handeln". Die Kommission schlägt in dieser Mitteilung zur Förderung des Demokratisierungsprozesses und der Menschenrechte zwei Alternativen vor: Die positive Reaktion der Förderung der Menschenrechte, wo die Entwicklung eines Menschenrechtsschutzsystems bereits in Gang ist, einerseits und die negative Reaktion der Sanktionierung ernster und systematischer Verletzungen von Menschenrechten andererseits. Der ersten Variante wird der Vorzug gegeben.

In der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung vom 21. November 1991⁶⁵ wird die

⁶³ Siehe dazu den Synthesis Report der DAC Expert Group on Aid Evaluation, siehe die Ausführungen bei FN 74.

⁶⁴ Sec. (91) 61 final. Brussels, 25. März 1991.

⁶⁵ Bull. EG 11-1991, 128 ff.

Mitteilung der Kommission unter Betonung der Bedeutung des "konstruktiven Politikdialogs" zwischen den Entwicklungspartnern als wichtiger Beitrag zur Förderung der Menschenrechte und Demokratie positiv aufgenommen. Unter den Akteuren bzw. Partnern der Entwicklungszusammenarbeit werden die Staatssektor- und Nicht-Staatssektorinstitutionen und Vertreter der internationalen Gemeinschaft unterschieden. Die Europäische Gemeinschaft (EG) und ihre Mitgliedstaaten anerkennen und berücksichtigen gemäß der Entschließung des Rates die Menschenrechtsfrage ausdrücklich als einen Bestandteil ihrer Beziehungen zu den Entwicklungsländern. Im Fall massiver Menschenrechtsverletzungen durch ein Entwicklungsland werden die EG und ihre Mitgliedstaaten in negativer Reaktion die Beziehungen zur Regierung des Landes reduzieren und vermehrt direkte Beziehungen zu den Institutionen des nicht-staatlichen bzw. informellen Sektors aufnehmen.

In der Entschließung wird die Förderung von NRO und anderer Institutionen, die für eine pluralistische Gesellschaft erforderlich sind, ausdrücklich betont: Nichtregierungsorganisationen und informelle Netzwerke, einschließlich der NRO sollen gemäß dieser Entschließung auch als Alternativen der Zusammenarbeit in Betracht kommen; dem Volk und seinen selbstgeschaffenen Institutionen sollen im Falle von massiven Menschenrechtsverletzungen als direkte Partner der Zusammenarbeit einer Kooperation mit der Regierung vorgezogen werden. Schließlich wird in dieser Entschließung die Kommission gebeten, dem Rat jährliche Berichte über die Menschenrechtspolitik der EG, heute der EU, vorzulegen.

In ihrem Bericht vom 23. Februar 1994⁶⁶ legte – um nur ein Beispiel zu erwähnen – die Kommission Leitlinien für die Durchführung positiver Aktionen vor. Sie gliedern sich in *Aktionen, verbunden mit der Ausübung von Staatsgewalt; Aktionen zur Festigung der Zivilgesellschaft* und *Aktionen zur Unterstützung von Problemgruppen*. Zur Festigung der zivilen Gesellschaft heißt es dort: "Wenn die Wirkungen der Aktionen dauerhaft sein sollen, muß in diesem besonders sensiblen und wichtigen Bereich ein 'soziales' Gefüge geschaffen und gefestigt werden, das gleichzeitig Ursprung und Garantie einer demokratisch organisierten Gesellschaft ist. Dazu sind insbesondere vorgesehen: – Unterstützung lokaler Vereinigungen und Bewegungen; – Unterstützung der Pressefreiheit; – Stärkung von Bildungsaktionen."

Das Europäische Parlament hat sich in seiner Entschließung vom 14. Mai 1992 zutiefst davon überzeugt erklärt, daß die Hauptaufgabe der NRO in der Entwicklungszusammenarbeit in ihrem Beitrag zur Entwicklung der endogenen Gesellschaftsstrukturen in den Entwicklungsländern und damit zu einer umfassenden Demokratisierung "von unten" liegt. Die Entwicklung endogener Gesellschaftsstrukturen soll durch die Förderung der Entwicklungs-NRO unterstützt, also durch einen Beitrag zur Überwindung von gesellschaftli-

⁶⁶ Bericht über die Durchführung der Entschließung vom 28. November 1991; (KOM) 94 (42 entg).

cher "Unterstrukturiertheit" nationaler Verfassungsordnungen in Entwicklungsländern gefördert werden.⁶⁷

Nach dem Kommissionsvorschlag für eine Verordnung des Rates zur Kofinanzierung von Aktivitäten von NRO⁶⁸ ist für die Kofinanzierung unter anderem ausschlaggebend, ob die Aktion der "Stärkung der Zivilgesellschaft und der partizipativen Entwicklung, sowie der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte und der Demokratie" dient. Ein weiteres Qualitätskriterium sind ein weiteres Mal die NRO, nämlich die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den NRO (als eines der Selektionskriterien).

Die "Philosophie" der Europäischen Union, Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung in einer sich wechselseitig bedingenden Beziehung unter einer Beziehung zu verstehen, kommt auch in den Bestimmungen über "Partizipation" im Lomé IV-Vertrag zur Geltung. Seit dem *Mid-term review* (November 1995) finden sich die Bestimmungen, die ursprünglich in Teil I "Grundlagen" des Vertrages enthalten waren, nunmehr in Teil III "The Instruments of ACP-EC-Cooperation", unter Kap. II "Financial Cooperation, Section IVA" "Dezentralized Cooperation" (Art. 251a-251e). Diese Umschichtung sollte nicht ohne praktische Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit sein, der es um die Stärkung und Diversifizierung der Basis für langfristige Entwicklung der AKP-Staaten im Rahmen von Lomé geht. In diesem Rahmen sollen alle Entwicklungsträger in den AKP-Staaten und der Gemeinschaft ihren vollen Beitrag zu einer autonomen Entwicklung leisten können. Dezentralisierte Kooperation meint, die entwicklungspolitisch aktiven NRO in den AKP-Staaten und in der Gemeinschaft zu fördern und untereinander zu vernetzen, um ein potentes sowie weitestgehend autonomes Beziehungsfeld zwischen den nicht-staatlichen Entwicklungsträgern in den AKP-Staaten und in der Gemeinschaft im Rahmen der Sektion IV A (Dezentralisierte Kooperation) festgelegten Finanzierungsformen zu unterstützen.

b) Die *UN-Deklaration zum Recht auf Entwicklung* wurde in den Jahren 1981-1986, also gerade noch in der dann zu Ende gehenden Epoche der *grand debate* über die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung erarbeitet. Der Text dieser Erklärung war noch Produkt eines Kompromisses zwischen den diese Epoche auszeichnenden Staatengruppen der Ersten, Zweiten und Dritten Welt. Die Gruppe der 77, unterstützt von der Gruppe der sozialistischen Staaten, wollte unter einem Recht auf Entwicklung vornehmlich ein Recht der Entwicklungsstaaten auf Ressourcentransfer von "Nord" nach "Süd" verstehen. Nach Anschauung der Gruppe der westlichen und anderer Staaten sollte das Recht auf Entwicklung als ein individuelles, zum Teil auch kollektives Menschenrecht verstanden werden.

⁶⁷ Amtsblatt Nr. C 150/273, 14. Mai 1992.

⁶⁸ KOM (95) 292 entg. – 95/168 SYN. 11. Juli 1995.

Die von der Generalversammlung am 4. Dezember 1986⁶⁹ angenommene "Erklärung über das Recht auf Entwicklung" war das Produkt eines Kompromisses der Positionen von damals. Heute kann, von der allgemein akzeptierten Konzeption einer "im Menschen zentrierten Entwicklung" ausgehend, bei Interpretation und Anwendung des Rechtes auf Entwicklung das Gewicht auf die menschenrechtliche Komponente dieses Kompromisses gelegt und von partizipatorischen Rechten von Einzelnen und Gruppen gegenüber ihrem Staat und seiner Regierung ausgegangen werden, was auch in der Wiener Erklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte von 1993 und in der jüngsten Resolution der Generalversammlung zum Recht auf Entwicklung zum Ausdruck gebracht wird.⁷⁰

In der Präambel der jüngsten Resolution der UN-Generalversammlung zum Recht auf Entwicklung erfährt das Recht des Volkes am entwicklungspolitischen Entscheidungsprozeß auf allen Ebenen, einschließlich der Formulierung und Implementierung von Entwicklungsprogrammen teilzunehmen, eine besondere Gewichtung. Im operativen Teil wird für die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung ein dynamischer Prozeß und konkrete Maßnahmen nationaler und internationaler Strategien auf allen Ebenen gefordert, unter Beteiligung der Staaten, der Organisationen des UN-Systems aber auch der Nicht-Regierungsorganisationen, die auf entwicklungspolitischem Feld aktiv sind (para. 14).⁷¹

Heute kann davon ausgegangen werden, daß das Recht auf Entwicklung ein *compositum mixtum* allgemein anerkannter individueller und neuerdings beanspruchter kollektiver Menschenrechte, aber auch eine Bekräftigung der Position darstellt, daß es für die Förderung individueller und kollektiver Menschenrechte unter autoritären und repressiven Regierungssystemen die kollektive Geltendmachung dieser Rechte in friedlicher Form ein erlaubtes Mittel der Rechtsverfolgung ist, das auch seitens der Staatengemeinschaft Unterstützung erfahren darf bzw. sollte.

5.1.3 *Einige Bemerkungen zum Begriff der Zivilgesellschaft und zur praktischen Dimension von Entwicklung*

Gemäß der heute gängigen Definition von "Zivilgesellschaft", wie sie auch von Larry Diamond verwendet wird, sind unter diesem Begriff die Institutionen und Erscheinungen des organisierten gesellschaftlichen Lebens zu verstehen, die auf Freiwilligkeit basieren, sich selbst ergänzen, weitgehend sich selbst erhalten, autonom vom Staat agieren und nicht nur an die Rechtsordnung bzw. die allgemein geteilten Werthaltungen der Gesellschaft

⁶⁹ Res. 41/128, 4. Dezember 1986.

⁷⁰ GV-Res. 1996/15, 11. April 1996: "The Right to Development" und Wiener Erklärung, Para. 8 ff., 72 ff.

⁷¹ A.a.O., FN 69.

gebunden sind, sondern für die Bewahrung ihrer Autonomie geradezu einer starken Rechtsordnung bedürfen. Larry Diamond unterscheidet Zivilgesellschaftsinstitutionen von anderen sozialen Gruppen dahingehend, daß Zivilgesellschaft eher "öffentliche als private Zwecke" verfolgt und in einer besonderen Relation zum Staat steht, aber selbst nicht formelle Regierungsgewalt oder ein öffentliches Amt anstrebt.⁷²

Göran Hydén hat diese Definition von Zivilgesellschaft für eine Erklärung der Bedingungen und Voraussetzungen von Entwicklung im postkolonialen Kontext übernommen und dabei die politische Finalität ihrer Funktion hervorgehoben. Diese liege, so Hydén, in der Evolution von *democratic governance*. Die Ausformung einer starken Zivilgesellschaft soll zu einer starken Demokratie hinführen. Im Sinn der "Modernisierungsverfassung" ist auch nach Goran Hydén eine starke, nicht-bäuerliche und urbane Mittelklasse Voraussetzung für die Herausbildung von Institutionen der Zivilgesellschaft: "The middle class helps to create the legal and constitutional framework for a viable civil society."⁷³ In Europa hätte sich Zivilgesellschaft aus einer zu kollektiver Identität aufstrebenden und zu wachsendem politischen Selbstbewußtsein findenden Mittelklasse gebildet; wäre bürgerliche Gesellschaft auch als politischer Faktor des liberalen Staates zum Tragen gekommen. Heller würde von der Ausformung gesellschaftlicher "Normalität" im Sinn eines rechtlich nicht normierten, gleichwohl aber normalisierten Verhaltens sprechen, das die "Normativverfassung" in der sich allmählich durchsetzenden Form pluralistischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit trägt oder tragen soll.

Die vorhergehenden Ausführungen sollen auf die spezifische demokratiepolitische Übergangslage in afrikanischen Staaten, die Struktur afrikanischer Verfassungsordnungen, auf deren historisches Herkommen, aktuellen Kontext und Entwicklung der Demokratie aufmerksam machen. Vor diesem Hintergrund hebt sich eine demokratische Aufbruchsbewegung mit ihren Chancen und Risiken ab, mit denen umzugehen nur afrikanische Politik sein kann oder sein sollte; aber doch auch ein Traktandum der Entwicklungszusammenarbeit auf der "Agenda des entwicklungspolitischen Dialogs" zwischen den Entwicklungspartnern und Gegenstand der entwicklungspolitischen Strategiediskussion der internationalen Gebergemeinschaft ist.

Wenn von "Zivilgesellschaft" im Hinblick auf Entwicklungsländer gesprochen wird, werden die Umstände, die das Nord-Süd-Verhältnis charakterisieren, und die Institutionen und

⁷² Vgl. L. Diamond, Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation: Journal of Democracy. Vol. 5, Nr. 3, (1994), 4-17, 5 f.

⁷³ Vgl. G. Hydén, Assisting the Growth of Civil Society: How Might it be Improved?, (65 S., 8), vorgelegt anläßlich des Workshop on Civil Society, and Democracy organized by the University of Uppsala in June 1995, im Namen der nordischen Länder als ein Beitrag zur Arbeit der Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance des DAC für dessen Treffen am 13.-14. Dez. 1995 durchgeführt wurde.

Verfahren, im Rahmen welcher Entwicklungszusammenarbeit heute praktiziert werden, gelegentlich übersehen; v. a. der Umstand, daß die Einflußnahme und Einwirkung externer Faktoren auf die Entwicklung der Verfassungsordnungen Afrikas von einer Dimension und Qualität sind, die einen Vergleich mit den Bedingungen und Umständen der Verfassungsentwicklung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts kaum sinnvoll sein läßt. Der *Synthesis Report* der *DAC Expert Group on Aid Evaluation*⁷⁴ soll hier in Auszügen und mit nur einigen Anmerkungen wiedergegeben werden, um der "Unterstrukturiertheit" und dem spezifischen Entwicklungsbedarf von afrikanischen Verfassungsordnungen die entwicklungspolitischen Strategien und Praktiken gegenüber zu stellen, die gegenwärtig von der OECD bzw. in Arbeitsgruppen unter dem DAC studiert werden, um daraus allgemeine Lehren für eine Förderung der Menschenrechte und der Demokratieentwicklung im entwicklungspolitischen Kontext zu gewinnen. Aus den in der DAC-Studie behandelten Themenbereichen werden hier die Themen: "*legal systems*", "*human rights*" und "*participation*" aufgegriffen, um Aufschluß über die Perspektiven zu gewinnen, in der die Geberstaaten die Bedeutung und Funktion des Begriffs der "Zivilgesellschaft" im entwicklungspolitischen Kontext wahrnehmen.⁷⁵

a) Unter dem Thema "*Legal Systems*" wird von Investitionen in die Förderung von Rechtsstaatlichkeit gehandelt. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß die institutionelle Stärkung des Gerichtssystems in keinem Fall der beste Ort ist, eine Förderung von Rechtsstaatlichkeit zu beginnen, wenn nicht zuvor eine hinreichend engagierte politische Führung, eine schon einigermaßen geordnete Rechtsstruktur und ein hinreichend allgemeiner Zugang zum Rechtsschutzsystem gewährleistet sind oder gewährleistet werden können. Förderung von Rechtsstaatlichkeit verlangt eine bodenständige Unterstützung für die gewünschten Reformziele und dafür eine Strukturierung der gesellschaftlichen Basis in den Empfängerländern von Seiten der Geberstaaten, insbesondere Unterstützung von NRO-Koalitionen bzw. von Einheiten des Wirtschaftssektors. Daher ist in gewissen Fällen "*constituency and coalition building*" zur Mobilisierung von Reforminitiativen immer dann angezeigt, wenn noch nicht ein hinreichender Grad politischer Unterstützung bzw. von Reformkräften als minimale Voraussetzung für die Förderung der Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit erreicht worden ist. "*Structural reform strategy, access creation strategies*" und "*legal systems strengthening strategies*" sind dann die logisch nächstfolgenden Schritte.⁷⁶ Diese Erkenntnis ist gemäß der Studie eines ihrer hauptsächlichen Ergebnisse. In dieser Phase bietet das Recht auf Entwicklung als individuelles und kollektives Menschenrecht die Rechtsgrundlage für die Beanspruchung jenes verfassungspolitischen Freiraumes für "*constituency and coalition building*", den Einzelne oder Kollektive (*grassroots initiatives*,

⁷⁴ Der volle Titel des Berichtes lautet: *Evaluation of Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance*. Revised Draft, August 1996.

⁷⁵ Die beiden übrigen Bereiche der Studie sind: *Public sector management and decentralization*,

⁷⁶ A.a.O., 5 ff., 28 ff., 29.

CBOs, etc.) für eine Initiierung demokratischer Reformen und der Förderung des Menschenrechtsschutzes für sich reklamieren, einerseits und auch die Legitimationsbasis für eine Unterstützung demokratischer Reformbewegungen seitens der internationalen Gemeinschaft andererseits.

b) Unter dem Thema "*Human Rights*" wird die Stärkung des Schutzes von bürgerlichen und politischen Rechten, in der Regel in Verbindung mit der Unterstützung von Demokratisierungsbewegungen und unter Einbeziehung der Stärkung der Zivilgesellschaft, der Unterstützung der Legislative, der Justiz und Exekutive etc. genannt. In autoritären und semi-autoritären Systemen werden für die Förderung der Menschenrechte und politischer Entwicklung im allgemeinen "*niches' of entry*" bzw. ein Zugang über besondere Kanäle erforderlich sein, d. h. ein Agieren auf einer Ebene oberhalb oder unterhalb der Ebene inter-gouvernementaler Beziehungen.⁷⁷ In dieser Lage bietet das Recht auf Entwicklung einen "*entry point*" für eine aktive Politik der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung.

c) Zum Thema "*Participation*" geht die Studie von einem breiten Band unterschiedlicher Definitionen von Partizipation aus. Sie reichen von Mitentscheidung, Beeinflussung und Kontrolle von Projekten durch *grassroots*-Institutionen oder andere Akteure an der Basis bis zu mehr konventionellen Begriffen von Partizipation, wonach die Geberstaaten im wesentlichen ihre Entscheidungsmacht und Kontrolle im Hinblick auf Schlüsselprojekte und Planungsfunktionen zu behaupten trachten. Zahlreiche bilaterale Entwicklungsagenturen sehen in Partizipation sowohl Zweck als auch Mittel von Entwicklung oder jedenfalls einen besonderen Aspekt von Entwicklungsvorhaben auf dem Gebiet der Demokratisierung und des Menschenrechtsschutzes. Nach der OECD/DAC-Definition ist ein Hauptziel von Partizipation, die nachhaltig sein soll, die Bemächtigung der lokalen Akteure, sei es als einzelne oder Gruppen oder Institutionen. Ein Zugang (*entry point*) für externe entwicklungspolitische Initiativen sollte nach der Studie sowohl auf der unteren Ebene von lokalen Organisationen, NRO, als auch auf der höheren Ebene des Politikdialogs gefunden werden können. Als Mittel zur Förderung der Menschenrechte kommen nach der Studie technische und finanzielle Hilfe für Regierungen und NRO zum Zweck der Bildung von Kapazitäten für Reformprogramme, aber auch Förderung der Menschenrechte durch deren Berücksichtigung in allgemeinen Entwicklungsprojekten und Programmen in Frage; schließlich können sich auch allgemeine Entwicklungsprogramme in einer die Menschenrechte fördernden Reform auswirken.

Entwicklung in einem post-kolonialen Kontext bedeutet, sich auf einen komplexen und langfristigen Prozeß einer Verfassungsentwicklung einzulassen, in der Demokratisierung eine Sache der politischen Bemächtigung der Basis (*empowerment of the people*) ist, von

⁷⁷ Siehe oben zur Praxis der Europäischen Union bei FN 63.

der Demokratisierungsimpulse und Anstöße zu einer "friedlichen Revolution von unten" im Sinn einer demokratischen und verteilungsgerechten Verfassungsordnung erwartet werden. Entwicklung, so verstanden, erfordert eine nationale und internationale Verfassungsordnung, durch die ein *enabling environment* für eine verfassungsgerechte Entwicklung an der Basis ihren Halt finden kann.

Vor diesem Hintergrund fragt sich, was der Begriff "Zivilgesellschaft" im Kontext afrikanischer Verfassungsentwicklung im Umfeld einer noch immer von den Nachwirkungen des Kolonialismus geprägten kontinentalen Ordnung und im Spannungsfeld von Globalismus und Lokalismus zu leisten vermag? Im Grunde greift der Begriff "Zivilgesellschaft" im entwicklungspolitischen Kontext zu kurz, definieren sich doch die angesprochenen Gruppen weitgehend anhand gemeinsamer Defizite und Ansprüche und haben sie ein positives Identitäts- und politisches Bewußtsein erst noch auszubilden. Ihre kollektive Identität ist oft nicht ausreichend gestärkt, um vom Staat unabhängig und autonom agieren zu können. Sollte unter diesen Bedingungen nicht der Begriff "Zivilgesellschaft" durch jenen der *non-state institutions* oder Institutionen des Nichtstaatssektors, im Sinn gesellschaftlicher Selbstorganisation von *grassroots*-Institutionen, *community based organizations* und der zahlreichen Entwicklungs-NRO, ersetzt und alles Augenmerk auf die Gewährleistung partizipatorischer Rechte am Entwicklungsgeschehen, einschließlich der Entwicklung nachhaltiger Verfassungsordnungen, konzentriert werden? Eine im Menschen zentrierte Entwicklung verlangt in einem afrikanischen Kontext nach einem in einer partizipatorischen Verfassungsordnung gesicherten *enabling environment*, in dem, unter dem doppelten Druck von "Modernisierung" und "Respektierung" der eigenen kulturellen Werte und Strukturen nachhaltige Entwicklung und soziale Gerechtigkeit in einer friedlichen Revolution "von unten" gewährleistet werden können. Das scheint ein Teil, möglicherweise der wesentlichste Teil, der Gegebenheiten und Erwartungen zu sein, die mit den "sich in Entwicklung befindlichen Verfassungsordnungen" in Sub-Sahara-Afrika zu verbinden sind. Fragen der Terminologie und Definition sind sekundärer Bedeutung, wenn es nicht um autochtone Interessen geht.

6. Rechtsgleichheit und die im Menschen zentrierte Entwicklung

Was Kant als Ideal für die Umschreibung von Recht gesagt hat, kann auch im Hinblick auf eine "im Menschen zentrierte Entwicklung" gesagt werden, nämlich daß Voraussetzung für Entwicklung ist, allen Menschen den selbstbestimmten Gebrauch ihrer Handlungsfähigkeit zu ermöglichen; das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Staat so einzurichten, daß die "Freiheit eines jeden" mit der "Freiheit von jedermann zusammenstimmen kann", um in einer dermaßen demokratischen Verfassungsordnung den rechtlichen Ordnungsrahmen zu schaffen, in dem "alle Menschen gleich und zum gleichen Gebrauch ihrer Freiheit berechtigt" sind, um in selbstbestimmtem Gebrauch ihrer Handlungsfähigkeit friedlich miteinander

der zu existieren. Das ist das Ideal, das Kant der Umschreibung dessen, was Recht ist, voranstellt, um dann fortzufahren: Recht ist, was Menschen sich selbst als geltende Norm in einem gemeinsamen sozialen Raum vorschreiben.⁷⁸ Wenn in den Entwicklungsländern die von ihrem Staat "alleingelassenen" Menschen das "Recht" vorzuschreiben, was in ihrem gemeinsamen sozialen Raum als Recht gelten soll, in die eigenen Hände nehmen, tun sie dies in Gestalt der von ihnen selbst geschaffenen Institutionen des Nicht-Staatssektors, in *community based organizations (CBOs)*, *grassroots*-Initiativen und in einem breiten Spektrum von NRO, die für bestimmte Servicefunktionen geschaffen werden.⁷⁹ Damit setzen sie von der Basis ausgehende Demokratisierungsimpulse, die Hoffnung geben auf eine Freisetzung der für eine demokratische Entwicklung erforderlichen bodenständigen sozio-kulturellen Energien.⁸⁰ Sie zu unterstützen und zu fördern ist eine Leistung, die von außen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit von Geberseite erbracht werden kann und für die langfristige Entwicklungsplanung erforderlich ist. Die mit dem Begriff "Zivilgesellschaft" einhergehenden Assoziationen verschleiern den im Grunde prekären Entwicklungsstand, führen zu nicht hinreichend langfristig angelegter Entwicklungsplanung und können mit enttäuschten Erwartungen zu einem oft unbewußten Zynismus führen und einer Einschätzung der realen Entwicklungsmöglichkeiten, insbesondere auf längere Frist, schaden und dabei die Energien für eine längerfristige und notwendigerweise riskante Entwicklungsplanung reduzieren. Entwicklung meint auch Entwicklung von nationalen und internationalen Verfassungsordnungen im Sinn von "Gesamtverfassung", deren Vergleich Herbert Krüger mit Nachdruck gefordert und in einem weit in die Zukunft reichenden Bogen von Fragen und *issues* thematisch-programmatisch umrissen hat; sowohl im Sinn der Orientierung afrikanischer Verfassungsjuristen an europäischen Modellen, als auch im Sinn des Lernens europäischer Verfassungsjuristen am afrikanischen Beispiel. In der Auseinandersetzung mit dem Begriff "Zivilgesellschaft im Kontext afrikanischer Verfassungsentwicklung" und im Hinblick auf euro-afrikanische Entwicklungszusammenarbeit stellen sich letztlich Grundfragen der Rechtslehre und Dogmatik, des Rechtspluralismus und einer diachronen bzw inter-temporalen Rechts- und Gerechtigkeitslehre. Auf sie war hier nicht einzugehen, sollte aber im Sinn von *Prolegomena* am Ende hingewiesen werden.

⁷⁸ Vgl. Kant, I., Über den Gemeinspruch. in: *I. Kant, Theorie – Werkausgabe, Werk I*, (Frankfurt am Main, 1964), 125-172.

⁷⁹ Zur Vielgestaltigkeit und der dadurch erschwerten Begriffsdefinition von NRO siehe *K. Raffer / H.W. Singer, The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Cooperation* (Cheltenham, 1996) 134-149 und *G. Hydén* (FN 72).

⁸⁰ Vgl. *Ekeh, P.P., Development Theory and the African Predicament*. in: *Africa Development*, Vol. 11, 1-40, 25 (1986).

ABSTRACTS

Civil Society and Development

By *Konrad Ginther*

In the process of democratization in various developing countries – a process which received greater attention after the collapse of the Eastern Bloc – the notion of "civil society" has moved into the focus of discussion. Whereas the function and meaning of "civil society" in the European context may be considered to be sufficiently discussed, the notion remains to be clarified in the context of the postcolonial development in overseas countries, especially in Africa.

With the end of the great debate on a New International Economic Order, the ideal of an international order founded on the economic rights and duties of states as formulated in the UN Declaration of 1974 had to yield place to a new concept of development aid concentrating on individuals, the support of democratization processes, the support of procedural and material protection of human rights and, last not least, a market economy as fundamental condition for individual participation and self determination in cultural, economic and political affairs. Therefore, the article describes the close interrelationship between the right to development and democratization, especially participation.

The diversity and distinctness of states outside of Europe, their cultural identity and their constitutional and legal developments leave no room for a general and abstract definition of the notions of "civil society" and "development". Therefore, the article considers these concepts in the light of a wide and pragmatic definition of development taking respect of recent developments as well as legal facts and explains them in the context of the national and international constitutional order.

The context of constitutional developments in Africa calls for a careful use of the term civil society and for a special focus on non-state or grassroots institutions and their role in the development of an enabling environment guaranteeing, under the pressure of modernization and respect for cultural values and structures, sustainable development and social justice in a peaceful revolution from below.