

POLITIK, CHIEFTAINCY UND GEWOHNHEITSRECHT IN GHANA

Isaac Owusu-Mensah

Die demokratischen Reformanstrengungen haben Ghana in den letzten Jahren nicht nur internationale Anerkennung als ein Exempel gelungener Demokratisierung eingetragen, sondern auch bedeutende Vorteile für das Land selbst gebracht. Dennoch bewahrt und pflegt Ghana althergebrachte Werte und Traditionen. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der *chieftaincy* (von *chieftain*, Häuptling). Dieses System versucht, traditionelle Werte und Normen des Landes zu bewahren, die in Form von Gewohnheitsrecht das zivile Leben unter traditioneller Herrschaft regeln. Im Laufe der Zeit haben sich jedoch Einflüsse der Politik auf die Institution der *chieftaincy* und das Gewohnheitsrecht bemerkbar gemacht.



Dr. Isaac Owusu-Mensah ist Programmbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ghana.

DIE INSTITUTION DER CHIEFTAINCY IN GHANA

Die *chieftaincy* gehört zu den wenigen Institutionen, die alle drei politischen Phasen der Geschichte Ghanas (vor, während und nach der Kolonialzeit) überlebt haben. Sie hat zudem während der drei unruhigen, auf die Unabhängigkeit folgenden Phasen des modernen Ghana Bestand gehabt: Einparteienherrschaft, Militärdiktatur und Mehrparteienregierungen – trotz unterschiedlicher Haltungen ihrer Führer gegenüber den *chiefs* und der gesamten Institution. Dies steht in deutlichem Kontrast zu anderen afrikanischen Ländern wie Uganda, wo die *chiefs* zwar 1986 nominell ihre Titel zurückerhielten, faktisch jedoch keinen politischen Einfluss mehr haben, seitdem die Verfassung von 1966 Könige und Königreiche in Uganda abgeschafft hatte.

Die *chieftaincy* bildet den maßgeblichen Unterbau der ghanaischen Gesellschaft. Würde die politische Führung diese Institution hinterfragen, müsste sie deshalb schwere

politische und soziokulturelle Auswirkungen riskieren. Nach Angaben des Centre for Indigenous Knowledge and Organizational Development (CIKOD), einer lokalen Nicht-regierungsorganisation, die sich der Förderung einheimischer Institutionen in Ghana verschrieben hat, empfinden 80 Prozent der Ghanäer Loyalität gegenüber einem bestimmten *chief*.¹ In der *chieftaincy* spiegeln sich Geschichte und Tradition, sie gilt als Bewahrerin der einheimischen Überlieferungen, Bräuche und der Gesellschaft Ghanas. Sie wird darüber hinaus als Verbindung der Lebenden mit den Toten und den Noch-Ungeborenen verstanden. Als eine überkommene Institution Ghanas füllt sie das Vakuum an gewohnheitsrechtlichen Schlichtungs- und Vollzugsmitteln auf kommunaler Ebene, das Ghanas moderne politische Strukturen geschaffen haben.



Paramount chiefs in Accra: Die verschiedenen Verfassungen und Militärregierungen in den Zeiten des Kolonialismus und der Unabhängigkeit haben unterschiedliche Definitionen des Titels *chief* hervorgebracht. | Quelle: © Isaac Owusu-Mensah, KAS.

Ein entscheidender Aspekt der *chieftaincy* in Ghana ist das Geschlechterverhältnis. Verantwortlichkeiten und Positionen von Männern und Frauen sind durch diese Institution entsprechend Tradition und Brauch des Volkes klar umrissen. Im Norden Ghanas, insbesondere bei den Dagomba, sind drei *skins* (Herrschaftstitel, ausgedrückt durch bestimmte, als Platzanzeiger und Herrschaftsinsignien

1 | Laut einer vom CIKOD im Jahr 2006 durchgeföhrten Studie.

verwendete Tierhäute), nämlich Kukulogu, Kpatuya und Gundogu, Frauen vorbehalten. Auch die Nachfolge für diese *skins* ist klar geregelt. Bei den matrilinear organisierten

Bei den matrilinear organisierten Akan ist der Anwärter auf den *stool* männlich, seine Ernennung aber erfolgt durch eine Frau.

Akan sind die höchsten Führungspositionen und -aufgaben zwischen Männern und Frauen aufgeteilt. So ist der Anwärter auf den *stool* (ein ebenfalls zugleich als Thronsitz und Herrschaftszeichen verwendeter Stuhl) normalerweise männlich, seine Ernennung aber erfolgt durch eine Frau.

Außerdem werden Positionen in den *traditional councils* (traditionellen Räten) im südlichen Ghana (mit Ausnahme von Scharfrichtern) immer mit Männern und Frauen besetzt, um einander nach dem Modell der traditionellen Herrschaftsausübung zu ergänzen. An dieser Stelle erscheint es angebracht, die Rolle eines *chiefs* in Ghana zu erläutern. Der Titel *chief* hat eine lange Geschichte. Die verschiedenen Verfassungen und Militärregierungen in den Zeiten des Kolonialismus und der Unabhängigkeit haben unterschiedliche, ihren jeweiligen Bedürfnissen und den Zeitumständen entsprechende Definitionen hervorgebracht. Allen Veränderungen und Neudeinitionen ist jedoch ein zentrales Element gemeinsam: die Anerkennung der Gebräuche und Traditionen des Volkes.

Die Verfassung der Vierten Republik und der Chieftaincy Act von 2008 (Gesetz Nr. 759) verstehen unter *chief* eine Person, „die würdiger Familie und Geschlecht entstammt und rechtskräftig ernannt, gewählt oder ausgewählt und in Übereinstimmung mit dem jeweiligen Gewohnheitsrecht und Brauch (durch Verleihung von *stool* oder *skin*) als *chief* oder *queenmother* eingesetzt worden ist“. Das Gesetz sieht als Mindeststandard zudem vor, dass ein *chief* nicht wegen Hochverrats oder Verrats, wegen Amtsmissbrauchs oder eines Vergehens im Zusammenhang mit der Sicherheit des Staates, Betrugs, Unredlichkeit oder moralischer Verfehlungen verurteilt worden sein darf.² Abschnitt 58 des Chieftaincy Act legt die folgenden Grade für die Einteilung der *chiefs* des Landes fest: *Asantehene* und *paramount chiefs* (höchste Oberhäupter), *divisional chiefs* (Bereichs-Oberhäupter), *sub-divisional chiefs* (untergeordnete Bereichs-Oberhäupter), *Adikrofo* sowie „andere vom National House

2 | Chieftaincy Act, 2008, Gesetz Nr. 756, Assembly Press, Accra, 2008.

of Chiefs anerkannte *chiefs*". Um zu gewährleisten, dass einem *chief* Privilegien und Verantwortlichkeiten nur in Übereinstimmung mit dem Chieftaincy Act zufallen, muss eine Person zu einer der aufgeführten Kategorien gehören, sofern er oder sie den Titel eines *chiefs* beansprucht.

DIE CHIEFTAINCY IM VORKOLONIALISTISCHEN GHANA

In der Vorkolonialzeit waren die Ghanaer nach Ethnien in einzelnen Staaten organisiert. Das höchste Oberhaupt der ethnischen Gruppe war zugleich oberste Exekutivgewalt.

Die heutige geografische Aufteilung Ghanas einschließlich des Systems von Verwaltungsstrukturen, in welchem dem zur Exekutive gehörigen Präsidenten zehn regionale Minister und 216 *district chief executives* (Gebietsoberhäupter) zur Seite stehen, entspricht natürlich nicht den Gegebenheiten der Vorkolonialzeit. Die Ghanaer waren nach Ethnien in einzelnen Staaten organisiert. Das höchste Oberhaupt der ethnischen Gruppe war zugleich oberste Exekutivgewalt und wurde dabei von einem Ältestenrat unterstützt. Zu diesen Staaten gehörten Asante, Dagomba, Gonja, Anlo und etliche andere. Die Staatsgrenzen unterschieden sich von den gegenwärtigen regionalen Grenzziehungen. Der Staat Asante umfasste beispielsweise vier unterschiedliche Regionen des heutigen Ghana.

Die *chieftaincy* war die maßgebliche Herrschaftsform der Vorkolonialzeit und vereinte die Ausübung legislativer, exekutiver, justizieller, religiöser und militärischer Verantwortlichkeiten. Alle diese Funktionen waren einem lokalen *chief* und dem Ältestenrat der Gemeinschaft übertragen, welche ihrerseits einem höheren *chief* oder regionalen König untergeordnet waren. *Chiefs* von niedrigem Rang hatten in allen administrativen Fragen Anordnungen der übergeordneten *chiefs* zu befolgen. Es oblag den einzelnen Gemeinschaften und *divisional chiefs*, während der jährlichen Zusammentreffen die übergeordneten *chiefs* über die Situation der Gemeinschaft in Kenntnis zu setzen und gemeinsam über die Lage zu beraten. Wenngleich diese Art von Institutionen sich von denen westlicher Prägung unterscheiden, entfalteten sie durch ihre strukturellen und administrativen Verfahrensweisen, ihre Aufgabenverteilung und damit verbundene Privilegien in ihren jeweiligen Gemeinschaften doch westlichen Ländern ihrer Zeit vergleichbare soziale und politische Bindekräfte.

Natürlich war das vorkolonialistische Afrika kein goldenes Zeitalter, und das gesellschaftliche und politische System der Vorkolonialzeit soll nicht pauschal als Modell für ein modernes Ghana angepriesen werden. Gleichwohl weist dieses System, eingebettet in den Kontext traditioneller Werte und der Volkskultur, einen gewissen Grad an Demokratisierung sowie Wahrung der Menschenrechte und der Freiheit auf.³ Die moderne Schlichtungsmethode Alternative Dispute Resolution (ADR) erinnert an die vorkoloniale Konfliktlösungsstrategie der *chieftaincy*, die neben der bloßen Beilegung von Streitigkeiten zwischen Individuen und Gemeinschaft auf die Verbesserung der sozialen Beziehungen abzielte.⁴ Die vorkoloniale Institution der *chieftaincy* wurde durch keine äußere Gesetzgebung jenseits der jeweiligen *traditional councils* begrenzt, die als eigenständige Instanzen mit entsprechender Souveränität galten.

DIE CHIEFTAINCY WÄHREND DER KOLONIALZEIT

Während der Kolonialzeit wurde die Institution der *chieftaincy* weiterentwickelt, neu strukturiert und in die Hierarchie der britischen Kolonialregierung integriert. Für die Briten war dies ein kosteneffizientes Mittel zur Erleichterung der Herrschaftsausübung. So erhielt die Institution in der Kolonialzeit erstmals einen gesetzlichen Rahmen. Zuvor hatten die *chiefs* mit Unterstützung und unterstützt durch den jeweiligen Ältestenrat eigenständig Gesetze zur Regelung ihrer Einflusssphäre erlassen.⁵

Für die Briten war die Institution der *chieftaincy* ein kosteneffizientes Mittel zur Erleichterung der Herrschaftsausübung.

Drei Grundsätze prägten die Gesetzgebung hinsichtlich der *chieftaincy*. Erstens wurde die Institution so zugeschnitten, dass sie den Bedürfnissen der britischen Kolonialregierung zur damaligen Zeit genau entsprach. Zweitens versuchte man, kolonialistische Politik durchzusetzen, noch

3 | Alexander Kaakyire Duku Frempong, „Chieftaincy, Democracy and Human Rights in Pre-Colonial Africa: The Case of the Akan System in Ghana Chieftaincy in Ghana: Culture, Governance and Development“, in: Irene K. Odotei und Albert K. Awedoba (Hrsg.), *Chieftaincy in Ghana: Culture, Governance and Development*, Sub-Sahara Publishers, Accra, 2006.

4 | Ebd.

5 | Henry Saidu Daannaa, „History of Chieftaincy Legislation in Ghana“, Referat, gehalten auf einem Seminar des Eastern Regional House of Chiefs, 2010.

Chiefs, die sich den Anordnungen der Kolonialregierung widersetzen, wurden abgesetzt oder außer Landes gebracht.

bevor diese durch entsprechende Rechtsbestimmungen nachträglich legalisiert wurden (rückwirkende Gesetzgebung zur Legitimierung des Regierungshandelns), und drittens wurden *chiefs*, die sich den Anordnungen der Kolonialregierung widersetzen, abgesetzt oder außer Landes gebracht.⁶

Die kolonialistische Gesetzgebung über die *chieftaincy* wurde auch dadurch beeinflusst, dass die wachsende soziale Unzufriedenheit die Position des *chiefs* zunehmend gefährdete. Ausgangspunkt war das Aufbegehren der gebildeten Eliten und der Jugend gegen die Kolonialpolitik, die auf die Ausbeutung der einheimischen Bevölkerung und der Bodenschätze der Gemeinschaften mit Hilfe kollaborierender *chiefs* abzielte. Die Oberhäupter wurden als Verräter betrachtet und verloren die von alters her bestehende Achtung ihrer Gemeinschaft.

In der Folge wurde die Stabilität der gesellschaftlichen Ordnung, deren Stützen die *chiefs* gewesen waren, zu einem Anliegen der Kolonialherren.⁷ Gemäß einer königlichen Verordnung aus dem Jahr 1856 wurde die Goldküste, das heutige Ghana, 1874 offizielle britische Kolonie. Diese Verordnung legte zugleich lokale Standards, Gewohnheitsrecht, Praktiken und Gebräuche fest und markierte dadurch den Ursprung des Gewohnheitsrechts in der neuen britischen Kolonie.

Zu den ersten Bestimmungen hinsichtlich der Institution der *chieftaincy* gehörte 1904 die Chiefs Ordinance (Verordnung über die *chiefs*). Laut ihrer Präambel handelt es sich um „eine Verordnung zur Erleichterung von Nachweisen der Wahl, Einsetzung und Absetzung von *chiefs* entsprechend einheimischer Sitte“.⁸ Ein frontaler Angriff auf die Autorität der *chieftaincy* als Institution bestand darin, dass ihre Position von der Anerkennung durch die britische Kolonialregierung abhängig gemacht wurde. Die Kolonialherren machten sich daran, die einheimischen Institutionen zu

6 | Ebd.

7 | Kwame A. Ninsin, „Land, Chieftaincy, and Political Stability in Colonial Ghana“, *Research Review* 2, 1986, 2.

8 | The Chiefs Ordinance, 1904.

modernisieren und nach Vorstellungen der britischen Monarchie umzugestalten.⁹

Obwohl die Briten durch ihre Gesetzgebung der Kolonialherrschaft Legitimation zu verschaffen suchten, bewahrten sie Respekt für das einheimische Brauchtum, das auch durch die Kolonialregierung anerkannt wurde. Diese Anerkennung des Gewohnheitsrechts in Ghana wurde im Jahr 1932 durch das Inkrafttreten des Native Authority Act (Gesetz über einheimische Autoritäten) weiter unterstrichen. Das Gesetz schreibt vor: Der „*Chief commissioner* [Hauptbevollmächtigte] darf in Abstimmung mit dem Gouverneur per Anordnung

- a) Gebiete und ihre Grenzen neu festlegen,
- b) Name und Bezeichnung für dieses Gebiet nach eigenem Ermessen bestimmen,
- c) einen *chief* oder einen anderen Einheimischen oder eine Gruppe von Einheimischen als einheimische Autorität eines bestimmten Gebietes im Sinne der Verordnung einsetzen und durch dieselbe oder eine entsprechende weitere Anordnung die lokale Autorität eines bestimmten Gebiets der lokalen Autorität eines bestimmten anderen Gebiets unterordnen.“

Das Gesetz ermöglichte es den Kolonialherren, zusätzliche *chiefs* und diesen übergeordnete *head chiefs* einzusetzen. So waren beispielsweise einige Gebiete in den heutigen Regionen Upper East, Upper West und Volta *akephal*, d.h. als Gesellschaften ohne zentrale Autorität organisiert. Die soziale Ordnung wurde durch kommunale Konsensescheidungen gewährleistet. Der Zusammenhalt innerhalb einer Familie sorgte für den Schutz, die Belange und das Wohlergehen des Einzelnen. Hier setzten die Kolonialherren *chiefs* als Oberhäupter von Reichen, König- und Fürstentümern ein und verliehen ihnen lokale Autorität, um dadurch ihre eigene Kolonialpolitik zu implementieren.¹⁰

9 | C.E.K. Kumado, „Chieftaincy and the law in modern Ghana“, *University of Ghana Law Journal*, Vol. XVILL, 1990-1992, 194-216.

10 | Nana Arhin Brempong, „Chieftaincy An Overview“, in: Odotei und Awedoba (Hrsg.), Fn. 3.

Der Beginn der Kolonialherrschaft in Nordghana fiel mit der Verwüstung der großen Zentralreiche Mamprugu, Dagbon und Gonja zusammen. Die mit den Namen Samory und Babatu verbundene Versklavung der Bevölkerung brachte die drei bedeutenden Königreiche an den Rand des Zusammenbruchs.¹¹ Ihre Oberhäupter unterzeichneten daher Schutzabkommen mit den Briten. In der vorkolonialen Zeit drohte den Menschen Gefangennahme und Verkauf als Sklaven in zweifacher Hinsicht. Manche Oberhäupter verkauften ihre eigenen Untertanen als Sklaven. Andere wurden bei gezielten Überfällen von Sklavenhändlern gefangen genommen.

Manche Oberhäupter verkauften ihre eigenen Untertanen als Sklaven. Andere wurden bei gezielten Überfällen von Sklavenhändlern gefangen genommen.

Die Maßnahmen von Babatu und Samory in den Königreichen von Mamprugu, Dagbon und Gonja fallen in die zweite Kategorie. Für diese Menschen brachten die Briten Frieden, Ordnung und Vertrauen zurück. Die Kolonialherren ordneten die Beziehungen zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen und Stämmen in den drei Staaten neu und legitimierten sie.

Fünf ethnische Gruppen (Mamprugu, Kusasi, Grunshi, Frafra und Builsa) wurden einem *paramount chief* namens Nayiri, vormals *chief* der Mamprugu, unterstellt.¹² Im Nordwesten des Landes, der heutigen Upper West Region, wurden Wala, Dagarti, und Sissala unter der Führung von Wa Na zusammengefasst. Mehrere nicht assimilierte ethnische Gruppen wie die Nchummuru, Nawuri, Mo und Vagala wurden einem Gonja-Oberhaupt zugeordnet, Konkomba und Chokosi dem Dagomba-König Ya Na zugeschlagen.¹³ Trotz dieser ZwangsinTEGRATION behielten die verschiedenen vormals unabhängigen ethnischen Gruppen in Angelegenheiten wie Heirat und Scheidung sowie im Umgang mit Witwen ihre angestammten Ordnungen bei. Fragen von breiterem Interesse wie der Erwerb und Besitz von Land jedoch haben in Nordghana zu Konflikten aufgrund rechtlicher Unklarheiten geführt.

11 | N.J.K. Brukum, „Chieftaincy and Ethnic Conflicts in Northern Ghana, 1980-2002“, in: Odotei und Awedoba (Hrsg.), Fn. 3.

12 | P.A. Ladouceur, *Chiefs and Politicians: The Politics of Regionalism in Northern Ghana*, Longman, London, 1974, 35.

13 | Ebd.

DIE CHIEFTAINCY IM NACHKOLONIALEN GHANA

Mit der Unabhängigkeit wurde das Verhältnis der *chiefs* zur Zentralregierung unklar. Es war zu entscheiden, ob den *chiefs* dieselben Befugnisse zugestanden werden sollten wie zu vorkolonialen Zeiten oder ob sie weiterhin so zu behandeln wären wie unter der Kolonialherrschaft. Einige Denkrichtungen plädierten mit Blick auf die Mitwirkung der *chiefs* an der Unterdrückung der einheimischen Bevölkerung durch die Kolonialherrschaft für die völlige Abschaffung der Institution. Die politische Führung untersuchte die faktische Bedeutung der *chieftaincy* zum damaligen Zeitpunkt und sprach sich für ihre Beibehaltung aus, verlangte indes zugleich, sie einer gewissen staatlichen Kontrolle zu unterwerfen.

Nach der Unabhängigkeit untersuchte die politische Führung die faktische Bedeutung der *chieftaincy* und sprach sich für ihre Beibehaltung aus, verlangte indes zugleich, sie einer staatlichen Kontrolle zu unterwerfen.

Während die Verfassungen von 1957 und 1960 den Bestand der Institution in Übereinstimmung mit Brauch und Gewohnheit garantierten, erwies sich die Verhältnisbestimmung zwischen Zentralregierung und *chiefs* als schwieriger. Deutlich traten die persönlichen Eigenarten des sozialistischen Präsidenten Kwame Nkrumah zutage, der keine große Achtung für die *chiefs* hegte. Seine Abneigung wurde noch verstärkt durch seine Auffassung, einige *chiefs* der Asante und Abuakwa hätten während des Kampfs um die Unabhängigkeit die Oppositionspartei unterstützt. Die Regierung erließ mit dem Gesetz Nr. 81 eine Regelung, der zufolge ein *chief*, der nach Gewohnheitsrecht nominiert, gewählt und eingesetzt wurde, ferner der Anerkennung durch einen Minister der lokalen Regierung bedurfte.¹⁴ Das Gesetz ermöglichte es der regierenden Convention Peoples Party (CPP), sich ohne Rücksprache mit der regionalen oder der nationalen Versammlung der *chiefs* in die Belange der *chieftaincy* einzumischen. Die *chiefs* waren gezwungen, den Vorgaben der amtierenden Regierung gemäß zu agieren. Präsident Nkrumah wird mit dem Ausspruch zitiert, die *chiefs* würden „davonlaufen und ihre Sandalen zurücklassen“.¹⁵ Doch das Gegenteil geschah. Die *chiefs* liefen nicht davon, sondern erlebten mehrere politische Führungswechsel, während sie selbst

14 | Chieftaincy Act 1961, Gesetz Nr. 81, Assembly Press, Accra, 1961.

15 | Brempong, Fn. 10.

aktiv und schrittweise den Aufbau des Staates mittragen konnten und auf diese Weise ihre gesellschaftliche Verwurzelung zu erkennen gaben.

Die Verfassung von 1969 erkannte die chieftaincy einschließlich der traditional councils sowie der regionalen und der nationalen Versammlung der chiefs an.

Der Sturz der CPP-Regierung verschaffte der Versammlungen chieftaincy eine lange Atempause. Die Verfassung von 1969 erkannte die Institution einschließlich der *traditional councils* sowie der regionalen Versammlungen und der nationalen Versammlung der *chiefs* an. Alle Belange der chieftaincy sollten durch die jeweiligen Vertreter der Institution selbst geregelt werden. Die Anerkennung wurde ausgeweitet durch die Verabschiedung des Chieftaincy Act im September 1971 (Gesetz Nr. 370). Bis zum Inkrafttreten des Chieftaincy Act von 2008 blieb dieses Gesetz die bedeutendste Rechtsnorm in Bezug auf die chieftaincy. Auch die jeweiligen Militärregierungen bejahten die Institution und gestanden ihr die entsprechende Anerkennung zu, obgleich es zu Beginn gelegentlich zu Auseinandersetzungen zwischen Institution und Regierung kam. Das Militär akzeptierte und förderte die Institution, um sich auf diese Weise politische Legitimität zu verschaffen.

Auch in der Verfassung der Vierten Republik von 1992 wurde die Institution der chieftaincy verankert. In Artikel 270, Absatz 2 heißt es: „Das Parlament hat kein Recht, ein Gesetz zu erlassen, das

- a) einer Person oder Behörde das Recht verleiht, einem *chief* Anerkennung zu gewähren oder zu entziehen, ungeachtet des damit verfolgten Zwecks;
- b) in irgendeiner Weise die Ehre und Würde der Institution der chieftaincy verletzt oder beeinträchtigt.“

Die Artikel 271 bis 274 befassen sich mit der Einrichtung, Rolle und Zuständigkeit der regionalen und nationalen Versammlungen der *chiefs* (Regional/National Houses of Chiefs) und mit ihren jeweiligen Funktionen und Verantwortlichkeiten. Artikel 276 jedoch unterscheidet sich von den vorhergehenden Verfassungen und Gesetzestexten über die chieftaincy. Er verbietet *chiefs* die „aktive“ Beteiligung in der Parteipolitik. Jeder *chief*, der in der Parteipolitik „aktiv“ werden möchte, muss seinen oder ihren *stool* oder *skin* aufgeben. Ziel dieser Verfügung ist es, die

traditionellen Werte, wie sie in der ghanaischen Kultur und namentlich der Institution der *chieftaincy* bewahrt wurden, zu erhalten und die Institution vor der möglichen Missgunst der Parteipolitik zu schützen.

Die Verfassung sieht indes Wege vor, wie sich *chiefs* an der Führung des Staates beteiligen können, sobald Brauchtum und Traditionen des Volkes betroffen sind.

Entsprechend werden *chiefs* in verschiedene öffentliche Gremien und Kommissionen berufen, zum Beispiel in die Forstkommission, die Nationale Aids-Kommission, die Kommission für Verfassungsrevision, den Vorstand der Ghana National Petroleum Corporation und viele andere. Sie werden zudem kurzfristig in Notfallsituationen eingesetzt oder zu Mitgliedern von Planungskommissionen berufen. Zudem verlangt die Verfassung, dass der Präsident des National House of Chiefs Mitglied des Staatsrats und damit der einzige Vertreter der Institution in diesem Organ ist. Daneben gibt es einen Vertreter der nationalen Versammlung der *chiefs* im Gefängnisrat, in den regionalen Koordinierungsräten sowie in der Landkommission und den regionalen Landkommissionen.¹⁶ Die Verfassung äußert sich nicht hinsichtlich der Stimmrechte der Kommissions-, Rats- und Vorstandsmitglieder. Diese arbeiten daher im Konsensverfahren, um sicherzustellen, dass alle Mitglieder ihre Erfahrungen und Erwartungen einbringen und gemeinsam für die Entscheidungen des Gesamtgremiums verantwortlich zeichnen.

Die Verfassung verlangt, dass der Präsident des National House of Chiefs Mitglied des Staatsrats und damit der einzige Vertreter der Institution in diesem Organ ist.

Die Institution der *chieftaincy* erhält regelmäßige finanzielle Unterstützung von der Zentralregierung zur Deckung der fortlaufenden Ausgaben einschließlich der Zahlung einer Aufwandsentschädigung für amtierende *chiefs* sowie monatlicher Bezüge von 80 Euro für jeden *paramount chief* und 60 Euro für eine *paramount queenmother*. Jeder *traditional council* sowie die regionalen Versammlungen und die nationale Versammlung der *chiefs* verfügen über eigene Verwaltungs- und Fachkräfte, die zugleich Angestellte des öffentlichen Dienstes Ghanas sind. Diese Mitarbeiter sind für die Leitung der Sekretariate der jeweiligen *chiefs* zuständig und beraten die Oberhäupter in fachspezifischen Fragen zu Bräuchen und Traditionen, zum Recht und zu

den für die Arbeit eines *chiefs* relevanten Mitteln. Durch Recherchen tragen sie zur Konfliktlösung und Streitschlichtung bei. Überdies fungieren sie als PR-Beauftragte der *chiefs*.

Das Ministerium für *chieftaincy* und Kultur wurde im Jahr 2006 gegründet, um die Anerkennung der Institution durch die Regierung zu unterstreichen. Obwohl das Verhältnis zwischen den *chiefs* und Ghanas Regierung seit der Gründung der Vierten Republik unproblematisch war, legte eine Empfehlung des African Peer Review Mechanism (APRM) der Regierung dieses Entgegenkommen gegenüber den *chiefs* nahe. Die Schaffung des Ministeriums verhalf den *chiefs* zu einer direkten Repräsentanz in den Kabinettsitzungen, wo sie der Regierung Hemmnisse für das Funktionieren der Institution sowie Programme und Projekte zu ihrer Förderung zu Gehör bringen können.

DIE ROLLE DES GEWOHNHEITSRECHTS¹⁷ IN GHANAS RECHTSSYSTEM

Einheimisches Recht oder Brauchtum war durch kein Rahmengesetz verbindlich geregelt, bis 1960 ein Auslegungsgesetz das Gewohnheitsrecht als Erweiterung des *common law* zuließ. In einzelnen Gemeinschaften gewohnheitsmäßig übliche und für die allgemeine Anwendung geeignete Regelungen sollten demnach durch spezielle Gesetze assimiliert werden können.¹⁸

Gewohnheitsrecht (*customary law*) unterscheidet sich durch besondere Charakteristika von anderen Formen des Rechts wie dem *common law*. Zu diesen Charakteristika zählen Anpassungsfähigkeit, Anerkenntheit, Flexibilität und lokale Ausrichtung.¹⁹ Der Geltungsbereich des Gewohnheitsrechts in Ghana umfasst: *chieftaincy*, Erwerb und Besitz von Land, Hochzeitsriten sowie Ehe- und Erbgerecht. Jedes traditionelle Gebiet in Ghana hat sein

17 | Gewohnheitsrecht wird hier definiert als die Gesamtheit der im Volk bestehenden Normen, Praktiken und Gebräuche Julie A. Davis und Dominic N. Dagbanja, „The Role and future of Customary Tort Law in Ghana: A cross-Cultural Perspective“, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Bd. 26, Nr. 2, 2009, 303.

18 | Interpretation Act 1960, Assembly Press, Accra 1960.

19 | Ebd.

eigenes Gewohnheitsrecht, das für die Gemeinschaften in dem jeweiligen Gebiet gilt. Die Komplexität bei der Anwendung des Gewohnheitsrechts hat eine eigene Form der Rechtsprechung hervorgebracht, die sich der Auslegung traditioneller Gesetze und Normen widmet. Woodman ist der Ansicht, die verlässlichste Referenz in den Streitigkeiten um das Gewohnheitsrecht seien frühere Gerichtsurteile.²⁰

Um die Gültigkeit eines bestimmten Gewohnheitsrechts festzustellen, werden *chiefs*, Sprachkundige oder in den Gebräuchen bewanderte Älteste als Zeugen vor Gericht geladen, wo sie über den Inhalt einer einzelnen Gebrauchsfrage aussagen müssen.²¹ Lokale Bräuche, die mit dem Naturrecht, dem Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit (*equity*) und dem eigenen Gewissen im Zusammenhang stehen, werden als Teil des Gewohnheitsrechts betrachtet. Soll die Übereinstimmung mit Naturrecht, Verteilungsgerechtigkeit und Gewissen festgestellt werden, darf ein solcher Brauch weder direkt noch indirekt den geltenden Gesetzen zuwiderlaufen und auch nicht gegen die öffentliche Ordnung gerichtet sein.²²

Artikel 11 der Verfassung von 1992 legt die Quellen des Rechts in Ghana fest. Diese sind die Verfassung, durch das verfassungsgemäße Parlament oder unter dessen Aufsicht erlassene Gesetze, bestehende Gesetze sowie Dekrete, Vorschriften und Verordnungen einer anderen durch die Verfassung und das *common law* von Ghana ermächtigten Instanz. Das *common law* von Ghana schließt das Gewohnheitsrecht ein. Die Verfassung definiert Gewohnheitsrecht als die Gesamtheit der Vorschriften, die durch Gewohnheit in bestimmten Gemeinschaften in Ghana Gültigkeit besitzen.²³

Die Verfassung definiert Gewohnheitsrecht als die Gesamtheit der Vorschriften, die durch Gewohnheit in bestimmten Gemeinschaften in Ghana Gültigkeit besitzen.

20 | Gordon R. Woodman, „Customary Land Law in the Ghanaian Courts“, Ghana Universities Press, Accra, 1996.

21 | N.A. Ollennu und G.R. Woodman. „Ollenu's Principles of Customary Land Law in Ghana“, Carl Press, Birmingham, 1985, xxv.

22 | C. Ogwurike, „The Sources and Authority of African Customary Law“, *University of Ghana Law Journal* III, Nr. 1, 1966, 11-20.

23 | *Constitution of the Fourth Republic of Ghana*, Assembly Press, Accra, 1992.

Die Vorgehensweise bei der Einsetzung eines chiefs muss mit den althergebrachten Normen und Gepflogenheiten der Bevölkerung in dem traditionellen Gebiet im Einklang sein.

Problematisch an der Definition ist die Formulierung „Gültigkeit in bestimmten Gemeinschaften in Ghana“ (*applicable to particular communities in Ghana*). Woodman führt an, dass Gerichte eine große Anzahl

von gewohnheitsmäßigen Regelungen für landesweit rechtsgültig erklärt haben.²⁴ Beispielsweise muss die Vorgehensweise bei der Einsetzung eines *chiefs* mit den alther-

gebrachten Normen und Gepflogenheiten der Bevölkerung in dem traditionellen Gebiet im Einklang sein. Ollenu ist der Meinung, dass diese allgemein gültigen Regeln nicht als Bestandteile des Gewohnheitsrechts angesehen werden, sondern ein Kernstück des ghanaischen *common law* bilden sollten.²⁵ Woodman widerspricht dieser Argumentation und erklärt, dass diese allgemein gültigen Gewohnheiten zwar im strengen Sinne nicht dem Gewohnheitsrecht zugehörten, ihre Aufnahme in das *common law* jedoch sehr viel komplizierter sei.

Die Verfassung als Mechanismus der Integration geeigneter gewohnheitsmäßiger Rechte des Landes hat außerdem das National House of Chiefs in die Weiterentwicklung des Gewohnheitsrechts mit einbezogen. Abschnitt 49 des Chieftaincy Act weist das National House of Chiefs an, durch die jeweiligen Regional Houses of Chiefs fortlaufend die Arbeit der verschiedenen *traditional councils* zu untersuchen, um Gewohnheitsrechte so auszulegen und zu kodifizieren, dass man entsprechende Fälle im einheitlichen Regelsystem des Gewohnheitsrechts in Ghana besser versteht.²⁶ Zur Erfüllung dieses Verfassungsauftrags hat das National House of Chiefs mittels eines Untersuchungskomitees in den vergangenen Jahren zentrale Akteure befragt.

AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN

Eines der Hauptprobleme der Institution der *chieftaincy* nach dem Ende der Kolonialzeit ist das Auftreten von Konflikten zwischen und innerhalb von ethnischen Gruppen, die durch die Institution selbst geschürt und aufrechterhalten werden. In den Jahren 1980 bis 2002 beispielsweise

24 | Woodman, Fn. 20.

25 | N.A. Ollennu, *The Law of Testate and Interstate Succession in Ghana*, Sweet and Maxwell, London, 1966.

26 | Chieftaincy Act 2008, Fn. 2.

wurden für die Northern Region insgesamt 22 solcher inter- und intraethnischer Konflikte unter der Führung von *chiefs* verzeichnet. Im Jahr 1980 griffen Gonja die Bator und Vagala an. Gonja führten 1991, 1992 und 1994 ethnische Kriege gegen die Nawuri und Nchumuru. 1992 und 1994 trugen die Gonja zudem in Yapei, Daboya und Kusawgu interne Konflikte aus. Nanumba bekämpften 1980, 1994 und 1995 Komkomba. In der Zeit von 1988 bis 1994 kämpften Mamprusi und Kusasi vier Mal gegeneinander. Bimoba zogen in den Krieg gegen Komba. Im Jahr 2002 stritten Dagomba unter sich über die Nachfolge des *chiefs*. Hauptursache der Konflikte zwischen den Ethnien war die Frage, mit welchem traditionellen Recht welcher *chief* welches Gebiet kontrollieren dürfe. In der Southern Region entschlossen sich *chiefs* und Älteste, die *chieftaincy* betreffende Konflikte mit Hilfe des staatlichen Rechtssystems zu lösen, anstatt sie zu provozieren und zu befördern.

Auch wenn bereits vor der Kolonialzeit Bestrebungen, das eigene Territorium auf Kosten einer anderen ethnischen Gruppe zu vergrößern, Anlässe für Konflikte zwischen den Ethnien boten, haben sich die seit der Unabhängigkeit auftretenden Konflikte innerhalb und zwischen Ethnien verschärft. Sie wirken sich deutlich auf die Zusammensetzung der Regional Houses of Chiefs aus, indem sie zu Vakanzen und anderen Unregelmäßigkeiten führen.



Queenmothers in Sunyani, Ghana: „Königsmacher“ wie die *queenmothers* suchen Zuflucht beim Gewohnheitsrecht, um Konflikte in ihrem eigenen Interesse aufrechtzuerhalten. | Quelle: © Isaac Owusu-Mensah, KAS.

Das National House of Chiefs hat deshalb in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) verschiedene Projekte durchgeführt, um klare Nachfolgeregelungen sicherzustellen und so die gegenwärtig diese tradierte Institution betreffenden Probleme zu lösen. Auch der Tod eines *chiefs* kann Streitigkeiten um dieses Amt zur Folge haben, um deren Milderung man sich bemüht.

Hagan erläutert drei konflikträchtige Konstellationen, die im Blick auf *stools* und *skins*, und damit auf die *chieftaincy*, zu Rechtsstreitigkeiten und Auseinandersetzungen führen können. Die Position eines *chiefs* im modernen Ghana ist wegen ihrer sozialen, politischen und kulturellen Befugnisse eine prestigeträchtige Angelegenheit, wenngleich der Grad an wirtschaftlicher Macht von der Lage des *traditional council* abhängt. Der *chief* nämlich kontrolliert und verwahrt treuhänderisch einen Teil des Landbesitzes seines Volkes.

1. Wohlhabende Persönlichkeiten in der Gesellschaft mit zweifelhaften Ansprüchen auf *stools* und *skins* (also auf das Amt des *chiefs*) ringen oft verbissen um Positionen mit den (legitimen) ärmeren Herrscherfamilien, die sich häufig nicht den Forderungen der illegitimen Anwärter beugen wollen. Dies führt zu endlosen Rechtsstreitigkeiten bei der Wahl des Inhabers von *stool* oder *skin*.²⁷
2. Die Anzahl legitimer Mitglieder der Herrscherfamilien ist im Laufe der Zeit gewachsen, so dass die Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Linien der Familie sich stark verschärft und zu Verwerfungen geführt hat. Manche Mitglieder dieser Familien werden daher ausgebildet, zur Beendigung der Auseinandersetzungen um die Wahl des *chiefs* Waffengewalt einzusetzen.²⁸
3. Die lebenslange Amtszeit von *chiefs* führt zu Ungeduld unter legitimen Mitgliedern der Herrscherfamilien als potenzielle Anwärter auf *stools* und *skins*. Diese Ungeduld zieht sinnlose und ausufernde Zwistigkeiten in den Gemeinschaften nach sich bis hin zu einer Auswahl des

27 | George P. Hagan, „Epilogue“, in: Odotei und Awedoba (Hrsg.),
Fn. 3.

28 | Ebd.

rechtmäßigen Kandidaten für *stool* oder *skin* nach unwichtigen Kriterien.

Trotz dieser Erklärungen der Ursachen für Konflikte um die *chieftaincy* darf die Rolle des Gewohnheitsrechts nicht unterschätzt werden. „Königsmacher“ wie die *queenmothers* und im Brauchtum bewanderte Älteste der jeweiligen traditionellen Gebiete greifen auf das Gewohnheitsrecht zurück, um Konflikte im eigenen Interesse aufrechtzuerhalten. Der Staat ist von jeder Einmischung in die traditionellen Nachfolgeregelungen des Volkes ausgeschlossen. Doch es herrscht ein gewisses Maß an Misssstimmung in den regionalen Versammlungen der *chiefs* (Tabelle 1). Insgesamt 64 von 263 Sitzen sind in Folge von Rechtsstreitigkeiten vakant, das entspricht einem Anteil von 24 Prozent der *chiefs* des ganzen Landes. Dies macht staatliches Eingreifen erforderlich, doch jedes traditionelle Gebiet sucht sein Gewohnheitsrecht hinsichtlich *chieftaincy* und Nachfolge zu schützen und staatliche Einmischung abzuwehren.

Tabelle 1

**Verteilung der vakanten Sitze in den
Regional Houses of Chiefs**

Region	Anzahl der Sitze der Regionalversammlung	Umstrittene Sitze in der Regionalversammlung	Anteil in Prozent
Ashanti	39	4	10,3
Brong-Ahafo	49	16	32,6
Zentralghana	34	3	8,8
Ostghana	11	3	27,2
Großraum Accra	22	3	13,6
Nordghana	20	12	60,0
Obere Ostregion	17	4	23,0
Obere Westregion	17	5	29,0
Volta	32	8	25,0
Westghana	22	6	27,2
Gesamt	263	64	24,0

Quelle: National House of Chiefs, 03/2013.

ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Die *chieftaincy* als Institution wurde in die Strukturen der Staatsführung Ghanas integriert. Vor dem Hintergrund der Verwestlichung der ghanaischen Jugend und der Aushöhlung der ghanaischen Kultur durch die Entwicklung und Verbreitung moderner Technologien bemüht sich die Institution um Anerkennung ihrer Relevanz. Und sie ist bemüht, sich jenseits der Durchsetzung gesetzlicher Privilegien und des Schutzes des Status quo die Achtung der Stadt- und Landbevölkerung Ghanas zu erwerben.

Mit Hilfe eines Peer Review-Verfahrens könnte der *paramount chief* eines traditionellen Gebietes die Verwaltungsverantwortung und Programme eines anderen überwachen und bewerten.

Appiah zufolge²⁹ müssten *chiefs* und *queen-mothers* in Ghana, um in der öffentlichen Wahrnehmung künftiger Generationen von Ghanäern präsent zu sein, geeignete Peer

Review-Verfahren für die Institution der *chieftaincy* entwickeln. Mit Hilfe eines solchen Systems könnte der *paramount chief* eines traditionellen Gebietes die Verwaltungsverantwortung und Programme eines anderen überwachen und bewerten, um so die Entwicklung des genannten Gebiets zu fördern. Das Peer Review-Verfahren könnte helfen, den leichtfertigen Verkauf von Landbesitz der *chieftaincy* (*stool lands*) einzudämmen, durch den uehrlichen *chiefs* mit skrupellosen Investoren kooperieren und die eigenen Gemeinschaften ausbeuten.

Die Institution der *chieftaincy* ist auf ihren unterschiedlichen Ebenen mit einer Vielzahl von Konflikten belastet: vom kleinen Dorf- oder Ortsvorsteher bis zum *paramount chief* aller zehn Regionen des ganzen Landes. Diese fruchtbaren und kostspieligen Auseinandersetzungen um die *chieftaincy* sind die Hauptursache für weitere, sich wiederholende und verheerende Konflikte in Ghana. Obwohl auch die politischen Parteien gelegentlich Konflikte auslösen, die für Aufruhr in der Gesellschaft sorgen, sind es doch diese ständigen Auseinandersetzungen, welche die Institution der *chieftaincy* in den Augen moderner Ghanäer als überholt und konfliktorientiert erscheinen lassen. Dies untermauert Frempongs Ansicht,³⁰ es sei Aufgabe der

29 | Francis Appiah, „Chiefs and African Peer Review Mechanism“, Rede vor der Regionalen Versammlung der *chiefs* der Western Region anlässlich eines Seminars, organisiert vom Upper West Regional Coordination Council, 2006.

30 | Frempong, in: Odotei und Awedoba (Hrsg.), Fn. 3.

Institutionen, die Bevölkerung Ghanas von ihrer Relevanz und ihrem Bemühen, diese Bedrohung durch Lösung der überflüssigen Konflikte einzudämmen, zu überzeugen.

Odotei³¹ plädiert darüber hinaus dafür, die Institution mit einem nachhaltigen Finanzierungsmodell auszustatten. Dies würde den Staat befähigen, ausreichende Ressourcen für die Institution der *chieftaincy* zur Verfügung zu stellen, und diese so vor direkter politischer Einflussnahme und Kontrolle bewahren. Die gegenwärtige Regelung, nach der das National House of Chiefs wie jede andere Regierungsbehörde behandelt wird, ist kontraproduktiv. Die mageren Bezüge des *paramount chief* von monatlich 80 Euro müssten erhöht werden, sollte der Respekt der Ghanaer ihren traditionellen Führern gegenüber erhalten bleiben.

Die gegenwärtige Regelung, nach der das National House of Chiefs wie jede andere Regierungsbehörde behandelt wird, ist kontraproduktiv.

Das Gewohnheitsrecht ist eine nützliche Rechtsquelle für Ghana. Es will die über Jahrhunderte weitergegebenen Bräuche und Werte von Gemeinschaften schützen. Dies erklärt die verfassungsmäßige Verantwortung der *chiefs*, die Bevölkerung ihrer Einflussbereiche für die Bedeutung der jeweiligen Gebräuche in den traditionellen Gebieten zu sensibilisieren und zur ständigen rechtlichen und kulturellen Auseinandersetzung mit diesen anzuhalten.

Die geschichtliche Entwicklung zeigt, dass jedes politische System, von der mit den *chiefs* zusammenwirkenden Kolonialherrschaft bis zur Vierten Republik, der Institution der *chieftaincy* eine besondere Stellung zugewiesen hat. Die Institution hatte in den ersten Jahren der Unabhängigkeit turbulente Zeiten zu überstehen. Gegenwärtig jedoch verfügt sie über unterschwelligen, aber erheblichen politischen, sozialen und kulturellen Einfluss im politischen System Ghanas. Seit der Zeit vor der Kolonialisierung und alle Regierungen der Kolonialzeit und der Republik überdauernd ist das Wesen des Gewohnheitsrechts als eine Rechtsgrundlage in Ghana respektiert, anerkannt und gestärkt worden. Dies betrifft insbesondere die Gesetzgebung zum Erwerb, zum Besitz und zur Verteilung von Land. Die Reform, aber auch die Pflege dieser Institution wäre ein Schritt, der sowohl den Respekt vor den tradierten

Rechtsformen der Ghanaer bekunden als auch einen Beitrag zur Sicherung ihres kulturellen Erbes darstellen würde.

Der Beitrag wurde aus dem Englischen übersetzt.