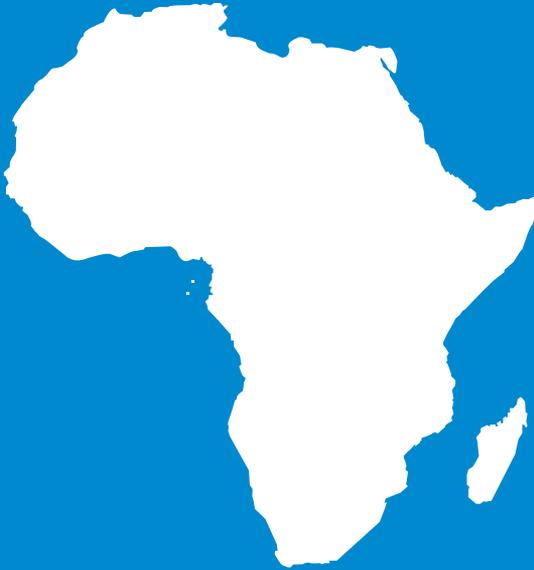


PETER HÄBERLE

Ein afrikanisches
Verfassungs- und Lesebuch –
mit vergleichender Kommentierung



Duncker & Humblot · Berlin

PETER HÄBERLE

Ein afrikanisches Verfassungs- und Lesebuch –
mit vergleichender Kommentierung

Ein afrikanisches
Verfassungs- und Lesebuch –
mit vergleichender Kommentierung

Von
Peter Häberle



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISBN 978-3-428-15712-9 (Print)
ISBN 978-3-428-55712-7 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85712-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Dieser Band zu Afrika hat seine kleine Vorgeschichte. Der Verf. bemühte sich um einzelne Verfassungen auf diesem Kontinent schon in früheren Jahren, so um die Verfassung von Kenia (2010), wieder abgedruckt in: P. Häberle, Vergleichende Verfassungstheorie und Verfassungspraxis, 2016, S. 138 ff., um die Verfassung der Republik Tunesien (2014), wieder abgedruckt, ebd. S. 161 ff., sowie um die zwei neuen Verfassungen von Ägypten (2012 bzw. 2014), Erstveröffentlichung ebd. S. 209 ff. Afrika wurde auch konsequent mit vielen einschlägigen „Funden“ in der Studie über die „Kultur des Friedens“ behandelt, 2017, S. 90 ff.

Da Afrika Europa heute in vielerlei Hinsicht näher gerückt ist, wird es Zeit, diesen Kontinent in Sachen Konstitutionalismus auch rechtswissenschaftlich zu ergründen. Das vorliegende Buch ist ein kleiner Versuch auf diesem Weg. Es ist auch eine weitere „Vorstudie“ zur universalen Verfassungslehre. Die verfassungsrechtliche „Vermessung“ Afrikas ist freilich eine Aufgabe für Generationen.

Frau *H. Walther* sei für große technische Hilfe bei der Erstellung des Manuskripts gedankt. Großer Dank gilt auch den studentischen Hilfskräften *G. Hanke*, *E. Hören* und *N. Wadenpohl* für die Mitarbeit am Internet sowie beim Korrekturlesen. Der H. Schulze-Fielitz-Stiftung sowie der Universität Bayreuth danke ich für großzügige finanzielle Unterstützung meiner Bayreuther Forschungsstelle für Europäisches Verfassungsrecht, die seit dem Max-Planck-Forschungspreis (1998) besteht. Für die exzellente verlegerische Betreuung des Bandes danke ich Herrn Dr. *F. Simon*, Berlin.

Gewidmet ist dieser Band in dankbarer Erinnerung dem Gedächtnis an meine fünf Mentoren, die lange Zeit meinen wissenschaftlichen Weg von Freiburg über Tübingen bis Marburg und Augsburg sowie Bayreuth bzw. St. Gallen begleitet hatten: *K. Hesse*, *H. Ehmke*, *G. Dürig*, *J. Esser* und *W. von Simson*.

Bayreuth, im Januar 2019

Peter Häberle

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
I. Ein verfassungsvergleichendes-kulturwissenschaftliches Programm – die weltweit offene Gesellschaft der Verfassungsgeber, Verfassungstexte, kulturelle Kontexte, Rezeptionen, das Textstufenparadigma, „Kontextwechsel“, der universale Dialog	11
II. Stichworte zu aktuellen Afrikadiskussionen im Spiegel der Tagespresse aus zwölf Monaten	13

Erster Teil

Bestandsaufnahme und erste Theorieelemente (Kommentierungen)

17

A. Präambeln in afrikanischen Verfassungen	17
I. Präambeln – eine Dokumentation	17
II. Präambeln – eine vergleichende Kommentierung	49
B. Grundwerte, Selbstverständnis in afrikanischen Verfassungen	62
I. Grundwerte, Selbstverständnis – eine Dokumentation	62
II. Grundwerte, Selbstverständnis – eine vergleichende Kommentierung ..	86
C. Staatssymbole, Nationalsymbole in afrikanischen Verfassungen	96
I. Staatssymbole, Nationalsymbole – eine Dokumentation	96
II. Staatssymbole, Nationalsymbole – eine vergleichende Kommentierung	106
D. Grundrechte, Grundpflichten in afrikanischen Verfassungen	112
I. Grundrechte, Grundpflichten – eine Dokumentation	112
II. Grundrechte, Grundpflichten – eine vergleichende Kommentierung ..	149
E. Staatsziele, Gemeinwohlklauseln, Erziehungsziele in afrikanischen Verfassungen	164
I. Staatsziele, Gemeinwohlklauseln, Erziehungsziele – eine Dokumentation	164
II. Staatsziele, Gemeinwohlklauseln, Erziehungsziele – eine vergleichende Kommentierung	183

F. Demokratieartikel, Kennzeichnung als pluralistische Demokratie, Prinzipien zum Parteienrecht, demokratische Opposition in afrikanischen Verfassungen	191
I. Demokratieartikel, Kennzeichnung als pluralistische Demokratie, Prinzipien zum Parteienrecht, demokratische Opposition in afrikanischen Verfassungen – eine Dokumentation	191
II. Demokratieartikel, Kennzeichnung als pluralistische Demokratie, Prinzipien zum Parteienrecht, demokratische Opposition – eine vergleichende Kommentierung	198
Inkurs: Die politischen Parteien – weltweit – fünf Problemkreise	202
G. Staatsorgane im Verfassungsstaat – afrikanische Beispiele	204
I. Staatsorgane im Verfassungsstaat – eine Dokumentation	204
II. Staatsorgane im Verfassungsstaat – eine vergleichende Kommentierung	227
H. Insbesondere: die Judikative in afrikanischen Verfassungen	230
I. Insbesondere: die Judikative – eine Dokumentation	230
II. Insbesondere: die Judikative – eine vergleichende Kommentierung	241
Inkurs: Die selbstständige Verfassungsgerichtsbarkeit	242
I. Sonstige, besondere verfassungsrechtliche Innovationen in den unterschiedlichsten Bereichen in afrikanischen Ländern	244
I. Sonstige, besondere verfassungsrechtliche Innovationen in den unterschiedlichsten Bereichen – eine Dokumentation	244
II. Sonstige, besondere verfassungsrechtliche Innovationen in den unterschiedlichsten Bereichen afrikanischer Verfassungen – eine vergleichende Kommentierung	257
J. Übergangs- und Schlussvorschriften in afrikanischen Verfassungen ...	262
I. Übergangs- und Schlussvorschriften – eine Dokumentation	262
II. Übergangs- und Schlussvorschriften – eine vergleichende Kommentierung	264
K. Inkurs: Kontinentale und regionale Verfassungsgemeinschaften in Afrika	266
I. Die beiden Menschenrechtsdokumente (1990 bzw. 1994)	266
II. Die Banjul-Charta (1981) und der Constitutive Act of the African Union (2000)	269
1. Die Banjul-Charta (1981)	269
2. Der Constitutive Act of the African Union (2000)	274
III. Die westafrikanische Staatengemeinschaft ECOWAS von 1993, begründet von 16 Staaten	278

Zweiter Teil

Der Konstitutionalismus als Projekt der Wissenschaft	281
Vorbemerkung	281
I. Konstitutionelle Lebensformen und ihr intensiver politischer und rechtlicher Wirkungszusammenhang	281
1. Der kooperative, weltoffene Verfassungsstaat	283
2. Regionale, staatenübergreifende Verfassungsgemeinschaften als zweite politische Gestalt bzw. rechtliche Kategorie des Konstitutionalismus	284
3. Konstitutionelle Momente im Völkerrecht als konstitutionelles Menschenrecht	286
II. Akteure in Sachen Konstitutionalismus	289
III. Arbeitsmethoden, insbesondere der Wissenschaft in Sachen Konstitutionalismus	291
Inkurs: Der werdende Konstitutionalismus in Afrika	292

Dritter Teil

Aufschließende und (vorläufig) abschließende Bemerkungen zu den Arbeitsmethoden im Blick auf die Beiträge Afrikas zur universalen Verfassungslehre	295
---	-----

I. Ausblick: Zum universalen Konstitutionalismus	295
II. Ausblick: Zum afrikanischen Konstitutionalismus	295

Quellenverzeichnis	300
---------------------------	-----

I. Nationale Verfassungen Afrikas	300
II. Völkerrechtliche Verträge in Afrika	302
Politische Karte von Afrika	303
Ergänzende Literaturhinweise zum Verfassungsrecht afrikanischer Staaten	305

Einleitung

I. Ein verfassungsvergleichendes-kulturwissenschaftliches Programm – die weltweit offene Gesellschaft der Verfassungsgeber, Verfassungstexte, kulturelle Kontexte, Rezeptionen, das Textstufenparadigma, „Kontextwechsel“, der universale Dialog

Im Folgenden sei eine Bestandsaufnahme nationaler Verfassungstexte und Texte staatenübergreifender Regionalgemeinschaften aus Afrika (wie der Banjul-Charta von 1981)¹ unternommen. Damit soll diesem Afrika verfassungstheoretisch und verfassungspolitisch eine eigene Stimme vermittelt werden. Der Verf. arbeitet hierbei in der ihm seit 1989 eigenen Weise mit seinem Textstufenparadigma. Dies wurde bereits in mehreren Büchern und Aufsätzen praktiziert, zuletzt in dem Band „Der kooperative Verfassungsstaat aus Kultur und als Kultur“ (2013) sowie in der kleinen Monographie: „Die Kultur des Friedens“ (2017). Getragen ist auch dieses Buch von der Einsicht, dass entwicklungsgeschichtlich in den geschriebenen Texten alter und neuer Verfassungen viel *Verfassungswirklichkeit* sowie in der *Verfassungswirklichkeit* viel Wissenschaft bzw. Theorie, Praxis, Judikatur und Politik des eigenen Landes *und* auch anderer Länder steckt und fast weltweit von einer „offenen Gesellschaft der Verfassungsgeber“ gesprochen werden darf; sie wird heute universal². Denn nachweisbar ist, dass die nationalen Verfassungsgeber heute in weltweiten Prozessen der Produktion und aktiven Rezeption in Sachen Texte, Theorien und Judikatur miteinander verbunden sind und es zu vielen „Plagiaten“, Fortschreibungen, „Wanderungen“, Umschreibungen, auch „Nachführungen“ der Verfassungstexte, d. h. der Festschreibung der *Verfassungswirklichkeit* i. S. der Schweizer Tradition kommt. Das Internet tut hier als Rezeptionsmittler sein durchaus positives Werk. An späterer Stelle dieses Buches wird dieser Ansatz zur stufenhaften Evolution des Konstitutionalismus aus Texten, Theorien und Judikaten (also Praxis) dank vieler Akteure noch vertieft und näher erläutert, auch wenn es je nach nationalem Verfas-

¹ Informativ: *M. Löffelmann*, Neuere Rechtsprechung des Afrikanischen Gerichtshofs für die Rechte der Menschen und der Völker – Entwicklungen Juni 2016 bis Juni 2018, EuGRZ 2018, S. 361 ff.; zuvor *ders.*, EuGRZ 2016, S. 229 ff.

² Dazu mein Beitrag: Die offene Gesellschaft der Verfassungsgeber. Das Beispiel eines Verfassungsentwurfs für Island (2013), JöR 62 (2014), S. 609 ff.

sungsstaat im Laufe der Zeit praktisch und theoretisch zu eigenen „Lesarten“ der Texte kommen mag (die Kontextthese, der Kontextwechsel, dazu später). Es gibt schon einen universalen Dialog in Sachen Verfassungsstaat, beteiligt sind Viele, etwa hohe Gerichte, die Wissenschaft, Klassiker, Internationale Organisationen und die Verfassungspolitik im Ganzen. Es geht um eine kleine verfassungspolitische und verfassungstheoretische Vermessung Afrikas als Kontinent.

Die folgende Auswahl beansprucht keinerlei Vollständigkeit im Blick auf die 53 nationalen Verfassungen in Afrika. Es sollen nur aus möglichst vielen afrikanischen Verfassungen *auszugsweise* die Texte herausgearbeitet werden, die besonders typisch oder vorbildlich oder/und kreativ bzw. neu sind. Der (soweit möglich kontextsensible) Vergleich sei dabei zuvor vereinzelt auf Verfassungen aus anderen Kontinenten erstreckt, etwa aus Osteuropa³ und Lateinamerika⁴ als kreative jüngere Referenzgebiete, damit erkennbar wird, wo das jeweilige afrikanische Land „Nachbilder“ geschaffen hat, also von den Vorbildern anderer Verfassungsstaaten gelernt hat, und wo ihm etwas Neues, Eigenes gelungen ist. Beides lässt sich z. B. bei dem Begriff „Die Kultur des Friedens“ nachweisen. Mit diesem Ansatz wird erkennbar, was der afrikanische Konstitutionalismus textlich schon heute an Innovationen leistet bzw. wo er neben den fremden Verfassungen und ihrer Wirklichkeit aus anderen Gegenden der Welt traditionell bleibt oder blass ist. Vermutlich kann heute *noch* nicht von einem „Gemeinafrikanischen Verfassungsrecht“ (in Analogie zum Gemeineuropäischen Verfassungsrecht, 1991 und „Gemeinlateinamerikanischen Verfassungsrecht“, 2003) gesprochen werden (vielleicht am ehesten in Sachen afrikanische Einheit, rule of law, Pluralismus), wohl aber gibt es derzeit schon eine „afrikanische Öffentlichkeit“ (wengleich fragmentiert), in der die einzelnen Verfassungstexte wirksam sind und auf ihrem Kontinent als identitätsstiftend bewusst wahrgenommen werden. Offen bleibt, ob *außerhalb* Afrikas dessen beginnender Konstitutionalismus wissenschaftlich und politisch bei uns und auf anderen Kontinenten von deren Akteuren schon genügend zur Kenntnis genommen wird. Dem nachzuhelfen ist Ziel dieser Studie. Andere Akteure sind gefordert, vor allem die Wissenschaftlergemeinschaften: weltweit als Etappe auf dem Weg zur universalen Verfassungslehre („Lernen von Afrika“).

³ Diese Texte sind, soweit nichts anderes vermerkt, zit. nach H. Roggemann (Hrsg.), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, 1999. Für *Afrika* vgl. das Quellenverzeichnis am Schluss dieses Bandes.

⁴ Diese Verfassungen sind, soweit nichts anderes vermerkt, zit. nach L. L. Guerra y Luis Aguiar (Hrsg.), Las Constituciones de Iberoamerica, 1998. Ausstrahlungen der neuen Verfassungen von Portugal (1976) und Spanien (1978) auf sie dürften nachweisbar sein.

Angesichts der Fülle des zu verarbeitenden Materials kann nur durch eine mehr oder weniger subjektive Auswahl ein Bild des „ganzen“ Konstitutionalismus in Afrika gezeichnet werden. Zu diesem Zweck seien jeweils vorweg Textgruppen und Textbilder zusammengestellt, die für den Verfassungsstaat als *Typus* von heute besonders wichtig sind, etwa die Verfassungspräambeln oder die Staatszielbestimmungen und Demokratieartikel⁵ sowie die Grundrechtskataloge und die Nationalsymbole. Besondere „Funde“, d. h. Texte, die mehr oder weniger einzigartig sind, etwa in Ägypten zum friedlichen Machtwechsel, werden als solche gekennzeichnet. Sie seien der vergleichenden Verfassungslehre als „Kontextwissenschaft“ – das Programm von 2007 – empfohlen (jetzt auf die Stichworte gebracht: Auslegen durch Hinzudenken, Ausleuchten der Zusammenhänge, Verfassungen leben in und von ihrer Auslegung, es gibt „Kontextwechsel“ (Transfer in neue „Umgebung“)). Zu erinnern ist an das Dictum von *R. Smend*, wonach dann, wenn zwei Grundgesetze dasselbe sagen, nicht immer dasselbe gemeint ist. Dieser Gedanke wurde von ihm in den 50er Jahren für Verfassungen derselben Nation in historischer Perspektive formuliert. Er gilt jedoch auch für Texte, die in andere Verfassungsstaaten transferiert werden, also in räumlich-vergleichender Perspektive. Hier tun dann die neuen Kontexte und fremden Akteure, oft in produktiver Rezeption als „Aneignung“ i. S. der Rezeptionstheorie von *H. R. Jaus*, ihr Werk, zum Teil im Dienste der Globalisierung.

II. Stichworte zu aktuellen Afrikadiskussionen im Spiegel der Tagespresse aus zwölf Monaten

Eigentlich müsste die interdisziplinäre Afrikaforschung im Ganzen zur Sprache kommen. Sie kann nur *kulturwissenschaftlich* arbeiten. An der Universität Bayreuth gibt es seit langem ein Afrikainstitut, das im Jahre 2018 mit einem Exzellenzcluster ausgezeichnet worden ist („Africa Multiple“). Im Folgenden kann jedoch nur ein Beitrag aus verfassungsjuristischer Sicht geleistet werden und dies mit Hilfe des Textstufenparadigmas. Die Fülle der heutigen Stichworte zu Afrika, seinem Verhältnis zu Europa und seinem Status in der Welt kann nicht einmal im Ansatz wiedergegeben werden. Immerhin seien einige Aspekte, vor allem aus der Zeitungsliteratur, erwähnt. Dabei sind drei Themenbereiche zu unterscheiden. Zum einen werden die *Verbrechen der Kolonialzeit* seitens Europas endlich beim Namen genannt (Ausbeutung und Raubbau). Zum anderen sei speziell das Thema der nach Europa *verschleppten afrikanischen Kulturgüter* genannt, „Raubkunst“. Schließlich folgt ein Wort zu der Problematik der *Migration* von Afrika nach

⁵ Aus der Lit.: *D. Berg-Schlosser*, Demokratisierung in Afrika – Bedingungen und Perspektiven, VRÜ 27 (1994), S. 278 ff.