

BERICHTE • REPORTS • RAPPORTS

“They do something!”**Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratisierung
im frankophonen Westafrika***Lisa Heemann, Chadidscha Schoepffer, Anne Winter**

„They do something! I didn’t know they were working at all“, war der überraschte Ausruf eines italienischen Professors, als wir die ersten Ergebnisse unseres Forschungsprojekts zu Verfassungsgerichtsbarkeit im frankophonen Westafrika auf einem Expertenworkshop vorstellten. Tatsächlich sind die westafrikanischen Verfassungsgerichte in den letzten 15 bis 20 Jahren deutlich aktiver gewesen als in den Jahrzehnten davor. Doch unser Wissen über die Hintergründe und die Richtung der Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Westafrika ist immer noch begrenzt.

Das Projekt „Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratisierung im frankophonen Westafrika“ trat vor zwei Jahren an, das zu ändern. Seit Juli 2012 untersucht ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördertes Forscherteam an der Justus-Liebig-Universität Gießen rechtsvergleichend, welchen Beitrag Verfassungsgerichte zu Demokratisierungsprozessen in Westafrika leisten. Das Projekt steht unter der Leitung von *Prof. Dr. Thilo Marauhn*, M.Phil. und *Prof. Dr. Brun-Otto Bryde*.

Die Erkenntnis, dass zur Begrenzung von Herrschaftsmacht die bloße Existenz liberaler Verfassungen nicht genügt, führte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zur weltweiten Verbreitung der Institution Verfassungsgerichtsbarkeit. Die in Afrika zu Beginn der 1990er Jahre einsetzende „Dritte Welle der Demokratisierung“ ging wie in anderen Regionen mit grundlegenden Verfassungsreformen oder gar ganz neuen Verfassungen einher. Die Verfassungsgerichte wurden in den neuen oder reformierten Verfassungen als eigenständige, spezialisierte Gerichte gestärkt und teilweise mit erweiterten Kompetenzen ausgestattet.

Das Projekt beruht auf der Annahme, dass Mechanismen zur Durchsetzung und zum Schutz der Verfassung ein wichtiges, wenn nicht notwendiges Element von Demokratisierungsprozessen in Westafrika sind. Das Projekt untersucht daher die Rolle der Verfassungsgerichte¹ in diesen Prozessen und die Korrelation zwischen effektiver Verfassungsgerichts-

* Die Autorinnen sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen im Projekt „Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratisierung im frankophonen Westafrika“ an der Justus-Liebig-Universität Gießen, weitere Informationen und Kontaktdaten unter <http://fb01-intlaw.recht.uni-giessen.de/verfassungsgerichtsbarkeit-und-demokratisierung-im-frankophonen-westafrika/>.

1 Hierunter werden im Folgenden alle untersuchten Institutionen mit verfassungsrechtlichen Prüfungskompetenzen, also auch die Verfassungsräte (*Conseils Constitutionnels*) verstanden.

barkeit und Demokratisierung in acht frankophonen Staaten Westafrikas.² Die untersuchten Länder sind Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea³, Mali, Niger, Senegal und Togo.

Das Projekt erschließt mit dem frankophonen Westafrika eine Region für die deutsche sowie internationale Verfassungsvergleichung und Demokratieforschung, die über die französischsprachige Literatur hinaus bisher kaum berücksichtigt wurde. Zwar rückt die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in einer Demokratie mehr und mehr in den Fokus auch der vergleichenden Forschung.⁴ Jedoch bleiben für die (englisch-sprachige) internationale Forschung Entscheidungen und andere Originalquellen in französischer Sprache schwer zugänglich. Es liegen kaum Übersetzungen vor.⁵ Die Forscher überließen das Feld deswegen meist den französisch-sprachigen Kollegen und widmeten sich seit den 1990er Jahren anderen Regionen mit für sie günstigeren Forschungsbedingungen. Zu Osteuropa oder Lateinamerika entstand so zum Beispiel ein umfassendes Bild.⁶ Neben europäischen, lateinamerikanischen und asiatischen fanden zwar auch afrikanische Entwicklungen Eingang in die Literatur, aber oft nur soweit sie in den englisch-sprachigen Staaten stattfanden.⁷ Die Ent-

- 2 Der hohe Forschungsbedarf und das Erfordernis der Vergleichbarkeit führten zu einer Beschränkung der Studie auf die frankophonen Staaten der westafrikanischen Region.
- 3 Die Verfassung der Republik Guinea vom 7. Mai 2010 sieht ein spezialisiertes Verfassungsgericht vor, dieses wurde aber bis heute nicht errichtet.
- 4 Einen umfassenden Literaturüberblick zu Verfassungsgerichten bietet *Hönnige*, der feststellt, dass die institutionelle Beschreibung von Verfassungsgerichten schon für Europa aus rechtsvergleichender Perspektive unterentwickelt sei, *Christoph Hönnige*, Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks, Wiesbaden 2007, für Afrika gilt dies zweifelsohne umso mehr.
- 5 Übersetzungen in die deutsche Sprache nur bei *Herbert Baumann/Matthias Ebert*, Die Verfassungen der frankophonen und lusophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, Berlin 2007.
- 6 Siehe für die postsozialistische Staaten: *Wojciech Sadurski* (Hrsg.), Constitutional Justice, East and West, Den Haag 2002; *Ellen Bos*, Verfassungsgebung und Systemwechsel, Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa, Wiesbaden 2004; *Georg Brunner*, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts 50 (2002), S. 191-256; *Jochen Frowein/ Thilo Marauhn* (Hrsg.), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, Heidelberg 1998; *Georg Brunner*, Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, ZaöRV 53 (1993), S. 819-870; für die lateinamerikanischen Staaten: *Pilar Domingo*, Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America, Democratization 11 (2004), S. 104-126; *Diana Kapiszewski/ Matthew M. Taylor*, Doing courts justice? Studying judicial politics in Latin America, Perspectives on Politics 6 (2008), S. 741-767; *Gretchen Helmke/ Julio Rios-Figueroa*, Courts in Latin America, Cambridge 2011; *Fernandez Segado*, Justicia constitucional: una vision de derecho comparado, Madrid 2009; *Domingo Belaunde*, Verfassungsgerichte in Lateinamerika, in: Blankenagel/Pernice/Schulze-Fielitz (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt, Tübingen 2004, S. 595-604; *Norbert Lösing*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika, Baden-Baden 2001; für die asiatischen Staaten: *Christian Starck*, Fortschritte der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Welt, Baden-Baden 2004, 2006; *Thomas Ginsburg*, Judicial review in new democracies : constitutional courts in Asian cases, Cambridge 2003.
- 7 Siehe die Übersicht bei *Martin Schulz*, Verfassungsgerichtsbarkeit im globalen Kontext, www.giga-hamburg.de/giga-focus (last accessed on 12.8.2014) und beispielhaft *H. Kwasi Prempeh*, Marbury in Africa: Judicial Review and the Challenge of Constitutionalism in Contemporary Africa, Tulane

wicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Westafrika wurde vor allem in der französischsprachigen Literatur aufgearbeitet.⁸ Diese setzt dabei eigene theoretische und methodische Akzente und sucht ihre Bezüge eher in anderen Ländern der Frankophonie. Es ist also nicht nur eine technische Frage, die sich mit der Übersetzung von Publikationen beantworten ließe. Um das Phänomen der weltweiten Ausbreitung und Etablierung von Verfassungsgerichtsbarkeit besser zu verstehen, müssen die Grundlagen in englischer Sprache für die internationale Forschung zugänglich gemacht werden und gleichzeitig eine erste Zusammenführung der verschiedenen methodischen Ansätze unter einer zentralen Fragestellung erfolgen.

Seit 2012 hat das Forscherteam in Gießen anhand eines Fragenkatalogs Länderstudien zur Verfassungsgerichtsbarkeit in Burkina Faso, Mali, Senegal und Togo erstellt. Seit September 2014 liegen auch die Berichte zu Benin, Côte d'Ivoire, Guinea und Niger vor. Auf einem internationalen Workshop in Gießen konnten im Mai 2013 die ersten Ergebnisse mit deutschen, französischen und westafrikanischen Experten vergleichend diskutiert werden. Im Oktober 2014 fand ein abschließender Workshop zu den schwierigen Anfängen von Verfassungsgerichtsbarkeit weltweit statt, bevor die endgültigen Ergebnisse des Projekts in einem editierten Sammelband und einem thematischen Zeitschriftenheft veröffentlicht werden.

Überraschen dürfte viele nicht nur, dass die Verfassungsgerichte in der Region in den vergangenen 15 bis 20 Jahren zwischen 100 (Senegal)⁹ und 300 (Burkina Faso)¹⁰ Entscheidungen getroffen haben, sondern dass sie damit teilweise auch einen Beitrag zur Demokratisierung geleistet haben.¹¹ Über den möglichen Beitrag, den Verfassungsgerichtsbarkeit zur Demokratisierung leisten kann, wird in der Literatur seit den 1990er Jahren verstärkt

Law Review Vol. 80, (2006)), S. 1239-1323; *Rachel L. Ellet*, *Emerging Judicial Power in Transitional Democracies: Malawi, Tanzania and Uganda*, Ann Arbor 2008; *Heinz Klug*, *Constituting democracy. Law, globalism, and South Africa's political reconstruction*, Cambridge 2000.

8 Grundlegend zum Beispiel *Gérard Conac* (Hrsg.), *Les institutions constitutionnelles d'Afrique Francophone et la République malgache*, Paris 1979; *Ibrahima Diallo*, *À la recherche d'un model africain de justice constitutionnelle*, *Annuaire international de justice constitutionnelle* XX (2004), S. 93-120; *Théodore Holo*, *Émergence de la justice constitutionnelle*, *Pouvoirs* Nr. 129 2/(2009), S. 101-114; *Frédéric Joël Aivo*, *Le juge constitutionnel et l'état de droit en Afrique: l'exemple du modèle béninois*, Paris 2006; *Adama Kpodar*, *Réflexion sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de la constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme: les cas du Benin, Mali, Sénégal et Togo*, *Revue Béninoise des sciences juridiques et politiques et administratives (R.B.S.J.A)* Nr. 16 (2006), S. 104-146.

9 *Chadidscha Schoepffer*, Franz von Liszt Institute Working Paper No. 3: Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratisierung im frankophonen Westafrika. Länderstudie Senegal, www.uni-giessen.de/intlaw (last accessed on 8.12.2014)

10 *Anne Winter*, Franz von Liszt Institute Working Paper No. 1: Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratisierung im frankophonen Westafrika. Länderstudie Burkina Faso, www.uni-giessen.de/intlaw (last accessed on 8.12.2014)

11 Der besonders aktive Verfassungsgerichtshof in Benin verzeichnet gar mehr als 3000 Entscheidungen seit 1991.

diskutiert.¹² Dabei richtet sich der Blick insbesondere auf die Transformationsphase autoritärer Systeme und die Konsolidierungsphase junger Demokratien. Die Verfassungsgerichte können durch maßgebende Entscheidungen zur Konstitutionalisierung und Klärung der Kompetenzen staatlicher Institutionen oder zu individuellen Grund- und Menschenrechten einen politischen Wandel mitbestimmen und Errungenschaften schützen. Wenn aufgrund von Vollzugsdefiziten oder überforderten und korruptierten politischen Organen die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten versagen oder nicht ausreichend erfolgsversprechend sind, können Gerichte diese Aufgaben übernehmen und das Gleichgewicht wiederherstellen. Verfassungsgerichte haben damit eine stabilisierende Funktion für den demokratischen Prozess, können konfliktlösend und regulierend agieren. Insbesondere Rechtsstaatlichkeit wird daher als notwendiges Element einer Demokratisierung verstanden, sodass hier auch von „verfassungs- und rechtsstaatlicher Demokratie“¹³ gesprochen werden kann. Verfassungsgerichte sollen „Demokratie-Versicherung“¹⁴ oder „Königsweg zur Sicherung der Verfassung“¹⁵ sein. Gegen die Existenz des „Erfolgsmodells Verfassungsgerichtsbarkeit“ gibt es selten grundsätzliche Kritik.¹⁶

Dieses Zusammenspiel von Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratisierung in der Projektregion betrachtet die Studie auch insbesondere im Lichte der Entstehung und Entwicklung der untersuchten Institutionen sowie ihrer institutionellen Ausgestaltung. Wie in vielen ehemaligen Kolonialstaaten waren die ersten Verfassungen nach der Unabhängigkeit

- 12 Siehe auch *Ginsburg*, note 7; *C Neal Tate/ Torbjörn Vallinder*, *The global expansion of judicial power*, New York 1997; *Alec Stone Sweet*, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe: Constitutional Politics in Europe*, Oxford 2000; *Martin M Shapiro/Alec Stone Sweet*, *On law, politics, and judicialization*, Oxford 2002; *Herman Schwartz*, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago 2000; *Lee Epstein/ Jack Knight/ Olga Shvetsova*, *The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of democratic Systems of Government*, *Law & Society Review* 35 (2001), S. 117ff.; *Sadurski*, note 7; *László Sólyom*, *The role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy*, *International Sociology* 18 (2003), S. 133-161.
- 13 *Sascha Kneip*, *Verfassungsgerichte im Prozess der Demokratisierung – Der Einfluss des Bundesverfassungsgerichts auf Konsolidierung und Qualität der bundesdeutschen Debatte*, in: Michael Wrase/ Christian Boulanger (Hrsg.), *Die Politik des Verfassungsrechts*, Baden-Baden 2013, S. 140.
- 14 *Silvia von Steinsdorff*, *Verfassungsgerichte als Demokratie-Versicherung? Ursachen und Grenzen der wachsenden Bedeutung juristischer Politikkontrolle*, in: Klemens Schrenk (Hrsg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden 2010, 479-498.
- 15 *Joachim Jens Hesse*, *Verfassungsstaat, Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen: eine Einführung*, in: Joachim Jens Hesse/ Gunnar Folke Schuppert/ Katharina Harms (Hrsg.), *Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen*, Baden-Baden 2000, S. 23.
- 16 Anders: *Ingeborg Maus*, *Vom Rechtsstaat zum Verfassungsstaat. Zur Kritik juridischer Demokratieverhinderung*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 49/7 (2004), S. 835ff.; *Ingeborg Maus*, *Über Volkssouveränität. Elemente einer Demokratietheorie*, Berlin 2011.

von den Verfassungen der IV. und V. Französischen Republiken inspiriert.¹⁷ Das Modell einer autonomen Institution, die eine spezialisierte Verfassungsmäßigkeitskontrolle ausübt, wie der 1958 errichtete französische *Conseil Constitutionnel*, aber wurde nicht übernommen. Alle Staaten der Region entschieden sich für ein einheitliches Justizsystem, an dessen Spitze ein *Cour suprême* nicht nur oberste Revisionsinstanz der ordentlichen und Verwaltungsgerichtsbarkeit war, sondern auch (exklusive) verfassungsrechtliche Prüfungskompetenzen hatte.¹⁸ Die Kontrolle von Parlamentsgesetzen erfolgte allerdings in französischer Rechtstradition nur vor Inkrafttreten dieser und die Anrufungsrechte waren meist auf nur wenige politische Organe (insbesondere den Staatspräsidenten) beschränkt. Diese Gerichte hatten angesichts der sich in den folgenden Jahrzehnten ausbreitenden autokratischen Strukturen nur sehr begrenzte Wirkungsmöglichkeiten.¹⁹ Erst mit dem Umbruch der 1990er Jahre und der Wiederkehr konstitutioneller Formen²⁰ wurden die obersten Gerichtshöfe durch spezialisierte Institutionen ersetzt.²¹ Heute haben alle Staaten autonome Verfassungsgerichte errichtet. Viele ähneln in ihrer institutionellen Ausgestaltung dem französischen *Conseil constitutionnel*. Neben einer vorgeschalteten abstrakten Normenkontrolle haben sie insbesondere Kompetenzen im Bereich der Wahlen, kontrollieren das Handeln der Staatsorgane sowie Referenden und haben beratende Kompetenzen.

	Verfassungsmäßigkeits- kontrolle durch	Zusammensetzung
Benin	<i>Cour Constitutionnelle</i> seit 1993	Von 7 Mitgliedern ernennt die <i>Assemblée Nationale</i> 4, der Staatspräsident 3. Das Mandat ist einmal erneuerbar.
Burkina Faso	<i>Conseil Constitutionnel</i> seit 2002	Je 3 Mitglieder werden von den Präsidenten der <i>Assemblée Nationale</i> und des Senats ernannt, 6 weitere vom Staatspräsidenten, davon 3 auf Vorschlag des Justizministers. Hinzu- kommen die ehemaligen Staatspräsidenten.

17 Siehe dazu Yuhniwo Ngege, International Influences and the Design of Judicial Review Institutions on Francophone, Africa, American Journal of Comparative Law 61/2 (2013), S. 433-460.

18 Diese obersten Gerichtshöfe nahmen zwischen 1960 und 1965 ihre Arbeit auf. Siehe Gérard Conac, Les Cours suprêmes en Afrique Tome 1, Paris 1988; dazu und zur weiteren Entwicklung auch Babacar Kanté, Models of Constitutional Jurisdiction in Francophone West Africa, Journal of Comparative Law 3/2 (2008), S. 158-172; Diallo, note 9; Ngege, note 16.

19 Viele existierten aufgrund von Militärputschen und Aussetzung der Verfassung nur zeitweise; der *Cour suprême* des heutigen Burkina Fasos existierte beispielsweise vor 1991 nur 1960- 1966, 1970-1974 und 1977-1980.

20 Babacar Kanté, Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique, in: Zoetbout, C.M. et al. (Hrsg.): Constitutionalism in Africa – A quest for autochthonous principle, Rotterdam 1996, S. 17-32.; H. Kwasi Prempeh, Africa's "constitutionalism revival": False start or new dawn?, International Journal of Constitutional Law 5/3 (2007), S. 469-506.

21 Beispielhaft dazu Mayacine Diagne, La mutation de la justice constitutionnelle en Afrique- L'exemple du Conseil constitutionnel du Sénégal, Annuaire internationale de justice constitutionnelle XII (1996), S. 99-122; Babacar Kanté, Models of Constitutional Jurisdiction in Francophone West Africa, Journal of Comparative Law 3/2 (2008), S. 158-184.

	Verfassungsmäßigkeits- kontrolle durch	Zusammensetzung
Côte d'Ivoire	<i>Conseil Constitutionnel</i> seit 1994	Von 6 Mitgliedern (<i>conseillers</i>) ernennen der Präsident der <i>Assemblée Nationale</i> und der Staatspräsident je 3; letzterer zusätzlich einen Präsidenten. Hinzu kommen ehemalige Staatspräsidenten.
Guinea	<i>Cour Constitutionnelle</i> noch zu errichten ²²	Von insgesamt 9 Mitgliedern ernennen <i>Assemblée Nationale</i> und Staatspräsident je 1; die Vereinigungen der Richter, Anwälte, Rechtsgelehrten und die Nationale Menschenrechtsinstitution ernennen zudem jeweils 1-3 Mitglieder aus ihren eigenen Reihen. Das Mandat ist nicht erneuerbar.
Mali	<i>Cour Constitutionnelle</i> seit 1994	Jeweils 3 Mitglieder werden vom Staatspräsidenten, dem Präsidenten der <i>Assemblée Nationale</i> und dem Justizrat ernannt. Das Mandat ist einmal erneuerbar.
Niger	<i>Cour Constitutionnelle</i> seit 1999	Von insgesamt 7 wird je ein Mitglied von Staatspräsident und <i>Assemblée Nationale</i> ernannt, die Vereinigungen der Richter, Anwälte, Rechtsgelehrten und Menschenrechtsorganisationen ernennen zudem jeweils 1-2 Mitglieder aus ihren eigenen Reihen.
Senegal	<i>Conseil Constitutionnel</i> seit 1992	5 Mitglieder werden für eine Amtszeit vom Staatspräsidenten ernannt
Togo	<i>Cour Constitutionnelle</i> seit 1997	Von 9 Mitgliedern ernennen der Staatspräsident 3 sowie die <i>Assemblée Nationale</i> und der Senat je 3 aus den Reihen der Abgeordneten. Das Mandat ist erneuerbar.

Die zum Teil große Zeitspanne zwischen der institutionellen Etablierung der Verfassungsgerichte durch die neuen demokratischen Verfassungen (z.B. in Burkina Faso²³ und Togo²⁴) und ihrer tatsächlichen Errichtung zeigt, dass auch in der Folge das politische Umfeld schwierig blieb und sich in vielen Staaten demokratische Strukturen noch immer nicht etablieren konnten. Allerdings hat sich die politische Situation in den untersuchten Staaten sehr unterschiedlich entwickelt. So haben einige Länder bereits mehrere demokratische Machtwechsel seit der Unabhängigkeit erlebt, andere noch keine.²⁵

Trotz grundlegender Ähnlichkeiten des institutionellen Designs²⁶, fand das Projektteam auch hier durchaus unterschiedliche und zum Teil innovative Ansätze. Hervorstechend ist hierbei die beninische Verfassung vom 11. Dezember 1990, die ein Verfassungsgericht mit

22 In der Verfassung der Republik Guinea vom 7. Mai 2010 vorgesehen, aber bis heute nicht errichtet.

23 Verfassung vom 2. Juni 1991.

24 Verfassung vom 14. Oktober 1992.

25 So fanden in Senegal und Benin bereits mehrfach demokratische Machtwechsel statt, in Burkina Faso hingegen bisher nicht. Mali und Burkina Faso haben erst kürzlich einen Militärputsch erlebt.

26 Sory Baldé, *La convergence des modèles constitutionnels. Etude de cas en Afrique subsaharienne*, Paris 2011.

weitgehenden Kompetenzen auch im Bereich des Grundrechtsschutzes errichtete. Aber auch viele der untersuchten Gerichte kannten schon zu Beginn der 1990er Jahre Verfahren zur konkreten Normenkontrolle, die *exception d'inconstitutionnalité* und damit eine Art der *a posteriori* Kontrolle von Gesetzen, die in Frankreich erst 2008 eingeführt wurde.²⁷

Eine erste Auswertung der Länderstudien hat somit eine Abkehr vom französischen Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit und Diversifizierung der Modelle seit den 1990er Jahren gezeigt (schon in der immer weiter verbreiteten Wahl für die Bezeichnung *Cour*, nicht *Conseil*).²⁸ Auch lässt sich insbesondere durch aktuelle Verfassungsreformen eine klare Tendenz zu einer institutionellen Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit erkennen.²⁹

Allerdings haben die Länderstudien ferner verdeutlicht, dass die tatsächliche Rolle und Stärke der Gerichte von den spezifischen historischen und politischen Rahmenbedingungen abhängen und schließlich wesentlich vom Selbstverständnis der Gerichte beeinflusst werden.

Ein Schwerpunkt liegt in den Länderstudien daher im Weiteren auf der Aufarbeitung der Rechtssprechungspraxis: Haben die Gerichte auch gegen die ernennende Gewalt, meist den Staatspräsidenten, entschieden? In welchen Fällen haben sie zum Beispiel das Prinzip der Gewaltenteilung hochgehalten? Haben sie politische Konflikte gelöst oder Verfassungsprinzipien entwickelt? Die ersten Ergebnisse zeigen, dass die Gerichte keine stringente und keine einheitliche Entwicklung genommen haben. Die Analyse der Entscheidungen der Verfassungsgerichte soll zeigen in welchen Bereichen Gerichte besonders aktiv sind und wo sie einen Anteil an der Konsolidierung und dem Aufbau der Demokratie haben. Das Forschungsprojekt nimmt hierbei auch die Umsetzung verfassungsrechtlicher Entscheidungen in der Praxis sowie die Reflexion in der Öffentlichkeit in den Blick.

Viel diskutiert und prägend für die politische Entwicklung in Afrika sind die allfälligen Verfassungsänderungen, die sinnvolle Reformvorhaben darstellen können, oft aber mehr darauf abzielen, die Macht des Staatspräsidenten zu erhalten und zu festigen.³⁰ Häufig werden Verfassungen in Afrika geändert, um den Staatspräsidenten längere oder unbegrenzt viele Amtszeiten einzuräumen.³¹ Die Verfassungen von Burkina Faso, Mali, Senegal und

27 Die *question prioritaire de constitutionnalité* ist in Frankreich durch die Verfassungsreform vom 23. Juli 2008 neu geschaffen worden, dazu *Stéphane Bolle*, Quand le comité Balladur copie les africains, www.la-constitution-en-afrique.org (last accessed on 12.8.2014), zur afrikanischen Ausgestaltung des Verfahrens siehe *Holo*, note 9, S. 106ff.

28 Dazu auch *Alexander Stroh/ Charlotte Heyl*, Institutional Diffusion, Strategic Insurance and the Creation of West African Constitutional Courts, *Comparative Politics* (forthcoming 2014).

29 Zu Senegal: *Schoepffer*, note 10, zu Burkina: *Winter*, note 11;; zu Mali: *Lisa Heemann*, Franz von Liszt Institute Working Paper No. 2: Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratisierung im frankophonen Westafrika. Länderstudie Mali, www.uni-giessen.de/intlaw (last accessed on 8.12.2014).

30 Siehe *Stéphane Bolle*, Les révisions dangereuses. Sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique, in *Placide Mabaka* (Hrsg.), *Constitutions et risque(s)*, Paris 2010, S. 252.

31 *Alexander Stroh/ Christian von Soest*, Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika, <http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/afrika> (last accessed on 3.8.2014).

Togo statten die Verfassungsgerichte nicht ausdrücklich mit der Kompetenz aus, Verfassungsänderungen auf ihre materielle Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen.³² Sie regeln die Kompetenz zur Überprüfung von verfassungsändernden Gesetzen nicht. Die französische Rechtstradition steht so einer Prüfkompetenz grundsätzlich ablehnend gegenüber.³³ Begründet wird die Zurückhaltung von Verfassungsgerichten bei der Überprüfung von Verfassungsänderungen damit, dass verhindert werden soll, dass ein nicht demokratisch legitimes Gericht dem Volkssouverän seine originäre Kompetenz nimmt.³⁴

Dennoch riefen Parlamentarier in Mali und Burkina Faso das Verfassungsgericht bzw. den Verfassungsrat an, um über die Verfassungsmäßigkeit der Reformprojekte ihrer jeweiligen Regierung zu entscheiden.³⁵ Beide Gerichte nahmen die Beschwerden an. Der Verfassungsgerichtshof in Mali erklärte, dass es kompetent sei, verfassungsändernde Gesetze materiell auf ihre Vereinbarkeit mit den Ewigkeitsgarantien des Artikels 118 der Verfassung Malis von 1992 zu überprüfen. In dem konkreten Fall entschied es, dass das Reformvorhaben den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspreche. Das Gesetz scheiterte letztendlich an anderen, formalen Gründen.³⁶ Es blieb der bisher einzige Versuch, die Verfassung Malis von 1992 zu ändern.³⁷ In Burkina Faso prüfte das Gericht 2012 das erste Mal die materielle Vereinbarkeit mit der Verfassung eines verfassungsändernden Gesetzes und erklärte die Regelungen zur Verlängerung der Legislaturperiode für verfassungswidrig.³⁸ Es berief sich auf ungeschriebene Verfassungsgrundsätze und entwickelte damit erstmals Verfassungsprinzipien. Um die jungen Demokratien zu konsolidieren und die Verfassungsordnung zu wahren, ist die Kontrolle durch Verfassungsgerichte zentral. Die Kompetenz zur materiellen Prüfung verfassungsändernder Gesetze kann die ausufernden, willkürlichen Korrekturen der Verfassungen zum Zweck des Machterhalts begrenzen. In Mali und Burkina Faso haben die Gerichte (trotz unklarer Rechtslage) ein deutliches Signal an die Regierungen gesandt,

32 *Kangnikoe Bado*, Franz von Liszt Institute Working Paper No. 4: Justice constitutionnelle et processus de démocratisation en Afrique de l'Ouest francophone. Rapport national Togo, www.uni-giessen.de/intlaw (last accessed on 8.12.2014); *Heemann*, note 30, *Schoepffer*, note 10 und *Winter*, note 11.

33 Siehe dazu: Conseil constitutionnel, Entscheidung Nr. 62-20 DC vom 6. November 1962, JORF 7. November 1962, S. 10778; Entscheidung Nr. 2003-469 DC vom 26. März 2003, JORF 29. März 2003, S. 5570; *Louis Favoreu*, *Droit Constitutionnel*, Paris 2013, 302 ff.

34 *Philipp Mels*, Bundesverfassungsgericht und Conseil constitutionnel, München 2003, S. 518.

35 *Cour Constitutionnelle du Mali*, Entscheidung N° 01-128 vom 12. Dezember 2001; *Conseil Constitutionnel du Burkina Faso*, Entscheidung N° 2012-008/CC vom 26. April 2012.

36 *Cour Constitutionnelle du Mali*, Entscheidung N° 01-128 vom 12. Dezember 2001; siehe dazu auch *Heemann*, note 30.

37 Wegen des Militärputsches konnte über ein großes Reformvorhaben 2012 nicht wie geplant in einem Referendum entschieden werden.

38 *Cour Constitutionnelle du Mali*, Entscheidung N° 01-128 vom 12. Dezember 2001; siehe dazu auch *Winter*, note 11.

dass sie bereit sind diese Wächterrolle zu übernehmen.³⁹ Gleichzeitig zeigt die jüngste Entwicklung in Burkina Faso, dass die Rechtsprechungspraxis nicht immer stringent verläuft und die Entscheidung aus dem Jahr 2012 vielleicht ein einmaliges Signal war. Denn zu den aktuellen Ereignissen nach einer gescheiterten Verfassungsänderung, die eine dritte Amtszeit des Staatspräsidenten ermöglichen sollte, dem Putsch des Militärs und der Ausarbeitung einer Charta für eine Übergangsphase äußerte es sich bislang nicht inhaltlich. Hier hat das Verfassungsgericht die Chance vertan, seine Wächterrolle erneut auszufüllen.⁴⁰

Den beiden positiven Beispielen aus Burkina Faso und Mali stehen die Fälle Senegal und Togo gegenüber. In beiden Ländern gefährden ständige oder rein machtpolitisch begründete Verfassungsänderungen das Vertrauen in die Verfassungsordnung. Es gibt viele Gründe dafür, warum sich die Rolle der Verfassungsgerichte in den vier Ländern so unterschiedlich entwickelt hat. Gerade im Vergleich mit den Gerichten in den Nachbarländern wird aber deutlich, welche Bedeutung die Signale der Gerichte in Burkina Faso und Mali haben. Deswegen ist der rechtsvergleichende Ansatz des Forschungsprojektes so wichtig.

Entscheidungen dieser Art machen nur einen geringen Anteil an der Arbeit der Gerichte der Region aus. Ein Großteil der Entscheidungen der letzten 20 Jahre betrifft Wahlen. Hier haben die Verfassungsgerichte bei der Überwachung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen und Bestätigung der Ergebnisse meist eine stabilisierende Rolle gespielt, manches Ergebnis korrigiert, aber nie direkt wahlentscheidend eingegriffen. Die Rolle der Verfassungsgerichte bei Wahlen ist bereits umfassend in der Literatur diskutiert worden.⁴¹ Sie können in diesem Feld erheblichen Einfluss auf die Konsolidierung der Demokratie haben. Die Sichtbarkeit der Verfassungsgerichte erklärt sich jedoch nicht nur durch die große Bedeutung von Wahlen in einer Demokratie, sondern auch dadurch, dass der Zugang hier erleichtert ist.⁴²

Für den Beitrag zur Demokratisierung spielen die Entscheidungen außerhalb der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen aber ebenfalls eine wichtige Rolle. Dieser Aspekt ist allerdings kaum untersucht. Zwar setzt sich die französischsprachige, rechtswissenschaftliche Literatur mit den großen, kontroversen Entscheidungen (den spektakulären „Siegen und Niederlagen“ der Verfassungsgerichtsbarkeit der Region) intensiv auseinander.⁴³ Doch die alltägliche Arbeit und die wenig kontroversen Normenkontrollverfahren blieben bisher

39 Stéphane Bolle, Le Conseil Constitutionnel annule une révision dangereuse, <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-le-conseil-constitutionnel-annule-une-revision-dangereuse-105551548.html> (last accessed on 12.8.2014).

40 Anne Winter, Der Präsident ist weg, es lebe... Ja, wer denn eigentlich? Eine Einordnung der Ereignisse in Burkina Faso, <http://www.juwiss.de/131-2014/> (last accessed on 7.12.2014).

41 Siehe Stéphane Bolle, Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales, <http://www.accpuf.org/les-actes-de-congres?id=257> (last accessed on 12.8.2014).

42 Zumeist sind nicht nur die politischen Organe, sondern auch Kandidaten und Parteien zur Anrufung des Verfassungsgerichts berechtigt.

43 Luc Sindjoun, Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine, Brüssel 2000; Aïvo, note 9; Kpodar, note 9.

weitgehend unbeachtet. Wir zeigen, dass gerade hier Forschungsbedarf besteht. Ein Großteil der nicht-wahlrechtlichen Verfahren vor den Gerichten der Region sind abstrakte, automatische Normenkontrollverfahren. Eine automatische Verfassungsmäßigkeitskontrolle ist meist für bestimmte Gesetze und Regelungen wie Organgesetze, Geschäftsordnungen der Staatsorgane oder internationale Verträge vorgesehen, die dem Gericht obligatorisch vor Verkündung zum Beispiel durch den Staatspräsidenten, Ministerpräsidenten oder Parlamentspräsidenten vorgelegt werden.⁴⁴

Diese Entscheidungen sind selten kontrovers und erregen kaum Aufsehen. Dennoch haben die Verfassungsgerichte in der Region häufig genau diesen Rahmen gewählt, um Exekutive oder Legislative zu kontrollieren oder auch grundlegende Verfassungsprinzipien zu entwickeln. So hat der Verfassungsgerichtshof von Mali in den Jahren 1996 bis 1997 das Organgesetz, dass die Zusammensetzung des Parlaments regeln sollte, gleich mehrfach als verfassungswidrig abgelehnt und zurück an das Parlament verwiesen. Es beanstandete Mängel in der Umsetzung der Verfassungsvorgaben.⁴⁵ 2007 erklärte er die neue Geschäftsordnung des Parlaments ebenfalls in einem automatischen, abstrakten Normenkontrollverfahren für verfassungswidrig, weil insbesondere die Regelungen zur Besetzung von Präsidium und Ausschüssen nicht mit der Verfassung und der Garantie des repräsentativen Mandats vereinbar seien.⁴⁶ In Togo verwarf das Verfassungsgericht 2013 ein Organgesetz zur Regulierung der Medienaufsicht, weil es den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung verletzte.⁴⁷

Zwingend vorgesehene Normenkontrollverfahren werden auch als Chance genutzt, um tätig zu werden, wenn sonst keine Anrufung durch politische Organe erfolgen würde. Selbst das stärkste Gericht kann die Demokratie nur dann stärken, wenn es angerufen wird. Es gibt Reformvorschläge, die die Einführung eines generellen ex-officio Verfahrens fordern. Ein wie im Fall des Beniner Verfassungsgerichts existierendes Individualbeschwerdeverfahren, wäre auch in anderen Ländern der Region wünschenswert. Die Normenkontrollverfahren eröffnen den Verfassungsgerichten in der Region heute eine tatsächliche Möglichkeit zur Entwicklung von Verfassungsprinzipien und zur dringend nötigen Kontrolle der dominanten Exekutive. Trotz dieses Potentials sind diese Entscheidungen bisher noch nicht systematisch aufgearbeitet worden. Es wird Zeit, diesen Schatz zu heben.

Das DFG-Projekt „Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratisierung im frankophonen Westafrika“ eröffnet der internationalen Forschung die Möglichkeit, die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Region nachzuvollziehen. Mit den erstellten Länderstudien und vergleichenden Querberichten ist ein erster Schritt getan, die Rolle der westafrikani-

44 Eine Ausnahme ist hier Senegal, da die Verfassung vom 21. Januar 2001 die obligatorische Prüfung von Organgesetzen abschaffte.

45 *Cour Constitutionnelle du Mali*, Entscheidung N°96-005 vom 11. November 1996; *Cour Constitutionnelle du Mali*, Entscheidung N°97-007 vom 17. Januar 1997; *Cour Constitutionnelle du Mali*, Entscheidung N°97-010 vom 11. Februar 1997.

46 *Cour Constitutionnelle du Mali*, Entscheidung N° 07-181 vom 15. September 2007.

47 *Cour Constitutionnelle du Togo*, Entscheidung N° C-003-13 vom 20. März 2013.

schen Verfassungsgerichte in der Demokratisierung in einem internationalen Kontext zu betrachten. Die Länderstudien und weitere Informationen sind abrufbar unter: www.uni-giessen.de/intlaw.