

BUCHBESPRECHUNGEN • BOOK REVIEWS • COMPTE-RENDUS DE PUBLICATIONS

Peter Häberle: Ein afrikanisches Verfassungs- und Lesebuch – mit vergleichender Kommentierung.

Berlin (Duncker & Humblot), 2019, 307 S., 79,90 €

Besprochen von *Prof. Dr. Ulrich Karpen*, Hamburg

Der Verfasser ist der bekannteste deutsche Wissenschaftler, der Verfassungen weltweit vergleicht, damit eine globale Verfassungslehre angestoßen hat und ihre Entwicklung durch regelmäßig erscheinende Untersuchungen vorantreibt. Er versteht Verfassungslehre als „Kulturwissenschaft“, betrachtet also die Staatsverfassung nicht nur aus rechtswissenschaftlicher, sondern auch aus literarischer, kunstwissenschaftlicher (Hymne und Symbole!), historischer und politikwissenschaftlicher Perspektive. Er begann mit einem multidisziplinären Blick auf die deutsche Verfassung, befasste sich dann mit der „Europäischen Verfassungslehre“ (2016 in der 8. Auflage erschienen, mit *Markus Kotzur*), veröffentlichte viele Beiträge zur „Lateinamerikanischen Verfassungslehre“ und wendet sich – nach Vorarbeiten – eben einer „Afrikanischen Verfassungslehre“ zu. Das überrascht den deutschen Leser, nimmt er doch – durchaus zu Recht – an, dass die rechtliche Kraft der meisten afrikanischen Verfassungen gering entwickelt ist, dass die Normen im besten Falle nicht beachtet, im schlimmsten Fall so augenfällig konterkariert werden – etwa der Parlamentarismus, die Meinungsfreiheit usw. –, dass es den „Verfassungsstaat“ geradezu desavouiert. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit klaffen nirgendwo in der Welt so weit auseinander wie in vielen afrikanischen Staaten. Das sieht der Verfasser natürlich in voller Klarheit und geißelt diese Entwicklung. Gleichwohl ist es richtig, dass viele afrikanische Staaten, auch die *failing* oder gar *failed states*, sprachlich und literarisch – wie der Verfasser schreibt – „schöne“ Verfassungstexte haben, die historisch, psychologisch, pädagogisch in die Tiefe gehen, nicht zuletzt deshalb, weil sie auf dem Rechtsstoff von seit Jahrhunderten entwickelten Verfassungen aufbauen (USA, Frankreich usw.) und deren Gedankengut aufnehmen. Die Texte „schreiben ab“, „plagieren“ (S. 11) und tragen so zum Reichtum der vorhandenen Staatsgrundgesetze bei. Der Verfasser geht sogar so weit, wiederholt festzustellen, in dieser Perspektive könne die Verfassungslehre weltweit von den afrikanischen Verfassungen, die alle in jüngster Zeit entstanden sind, „lernen: Lernen von Afrika“ (S. 12). Diesen Gedankengang, die Verfassungsvergleichung könne als eine (weltweite) Wissenschaftsdisziplin auf unterschiedlich entwickelten und bewährten Verfassungen (z.B. auch auf afrikanischen) aufbauen, hat *Häberle* in dem Begriff der „Textstufen“ zusammengefasst und in der Verfassungslehre in Deutschland und Europa zu Anerkennung und Ansehen ge-

bracht. Er arbeitet unermüdlich an seiner universalen Verfassungsvergleichung. Jedes seiner über 20 Bücher der letzten Jahrzehnte ist ein Baustein zu diesem Gebäude. So kommt es, dass der Verfasser – über und unter dem Strich – weitgehend auf eigene Arbeiten, Bücher, Aufsätze, Reden, und Vorträge verweisen kann. Es handelt sich insoweit um ein wissenschaftliches „Selbstgespräch“ eines sehr produktiven Staatsrechtslehrers.

Nun aber zum Buch selbst. Es besteht – nach einer Einleitung – aus drei Teilen: zunächst einer Bestandsaufnahme des afrikanischen Verfassungsstoffes, mit kurzen Kommentierungen der einzelnen Verfassungsteile. Die knappen Ausführungen in den Teilen zwei und drei (20 von 300 Seiten) kann man getrost als Zusammenfassung und Darstellung der Ergebnisse im Blick auf eine universale Verfassungslehre ansehen. Der Verfasser arbeitet ein enormes Pensum ab, führt in den wesentlichen Vorschriften – von der Präambel bis zu den „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ – 53 Staatsverfassungen vor, ferner die Texte der kontinentalen und regionalen Verfassungsgemeinschaften: Banjul Charta (1981), Afrikanische Union (2000) usw. Es geht *Häberle* um nicht weniger als um eine „verfassungspolitische und -theoretische Vermessung Afrikas als Kontinent“ (S. 12). Er meint, in einigen Fragen sei der afrikanische Konstitutionalismus sehr innovativ, während andere Verfassungsräume traditionell blieben oder blass seien. Hervorragten die Staatszielbestimmungen: etwa die „Kultur des Friedens“, und die Herstellung einer „afrikanischen Öffentlichkeit“.

Im Blick auf das Auseinanderklaffen von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit heißt das Buch „Verfassungs- und Lesebuch“. Es enthält literarisch anspruchsvolle Texte, denen es an Realitätsbezogenheit mangelt. Diese Realität verliert der Verfasser nie aus den Augen. Sie ist mit Schlagwörtern wie politische Instabilität, soziale Krisen, Aufarbeitung des Kolonialismus, Raubkunst und Migration gekennzeichnet. Diese Wirklichkeit erscheint in Früchten der Zeitungslektüre, vorwiegend aus der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und der Süddeutschen Zeitung. Dabei ist die Gegenwart natürlich uneinholbar: *Al Baschir* ist nicht mehr Präsident des Sudan (S. 262, Fn. 64) und der Brexit noch immer nicht vollzogen (S. 285). Das zeigt aber zugleich, wie zeitangepasst jede Verfassung zu sein hat und was sie leisten muss, außer Großes zu proklamieren und weite Ziele zu setzen. Letzteres ist aber – und das gilt überall auf der Welt – der Fall in Präambeln. Diese Texte, die grundlegende Wertvorstellungen und das „kulturelle Gedächtnis“ eines Volkes enthalten, sind in afrikanischen Verfassungen außerordentlich lang und inhaltsreich. So ist in der Präambel der ägyptischen Verfassung davon die Rede, dass die Nation „das Herz der ganzen Welt“ sei; es wird an Moses, die Jungfrau Maria und ihr Kind, an „Mohamed (Peace and Blessings Be Upon Him)“ erinnert, also die ganze Religionsgeschichte aufgenommen. In den Grundwerte-Abschnitten findet man Staatsform- und -zielbestimmungen, von der Demokratie über den Mehr-Parteien-Staat, die Feiertage, die Sharia, Partizipation usw. Die Demokratieformel *Abraham Lincolns* „Government of the people, by the people, for the people“ findet sich mehrfach. Die politische Fernerwartung „Friede durch Recht“ wurde in die Verfassung Angolas aufgenommen. Unter „Staats- und Nationalsymbole“ wurden die Motti „Friede, Arbeit, Vaterland“ (Kamerun), „Brüderlichkeit, Gerechtigkeit, Arbeit“ (Benin), „Ein Volk, ein Ziel, ein Glauben“ (Mali) aufgenommen. *Häberle* meint (S. 111), die Nationalsymbole

seien vielleicht die originellsten Texte, die afrikanische Verfassungsgeber geschaffen hätten. Simbabwe kennt die Formulierung „Dignity of hard work“ (S. 57). Unter den Grundrechten erscheint in Kap Verde der „Zugang zu den eigenen Daten“, in Angola das „Recht auf Beantragung eines Habeas Data“. Unter den „Gesundheitsrechten“ in Ägypten steht die Bestimmung, dass der Budgetanteil des Staates für die Förderung dieses Staatszieles nicht unter drei Prozent fallen dürfe. Rechte Behinderter, von Kindern, Alten, usw. erscheinen in vielen Verfassungen. Zum Teil sehr ausführliche Grundpflichten sind in die Verfassungen etwa Algeriens und Eritreas aufgenommen worden. Staatsziele, Gemeinwohlklauseln, Erziehungsziele gehören zu den klassischen Themen vieler neuer Verfassungen auf der Welt, so auch in Afrika. Es ist typisch, dass sie sich immer mehr anreichern und in neue Lebensbereiche vordringen. Zu diesen Staatszielen gehören Frieden, Sozial- und Kulturstaat, Umweltschutz, Identität des Landes, aber auch innen- wie außenpolitische Aufgaben: politischer Pluralismus und Koexistenz.

Große Aufmerksamkeit widmen die Verfassungen der Demokratie, vor allem der pluralistischen Demokratie, den Parteien und der Opposition. Oft wird ausdrücklich innerparteiliche Demokratie verlangt (Sierra Leone), auch transparente Finanzierung (Angola) oder die Aufgabe der Parteien, staatsbürgerliche Erziehung zu übernehmen (Togo). Häberle schließt einen – für seine Arbeiten nicht untypischen – „Inkurs“ über „Die politischen Parteien – weltweit – fünf Problemkreise“ an (S. 202 f.).

Nun geht das Buch zu den Staatsorganen, ihren Funktionen und Arbeitsprozessen über. Die Institutionen Staatspräsident und Parlament werden vorgestellt. Für Südafrika typisch sind „Cooperative Government“ und „Intergovernmental Relations“ sowie die „Human Rights Commission“. Im Senegal gibt es einen „Economic and Social Council“, in Niger eine „National Commission“, die sich um Menschenrechte kümmert.

Die Verfassungen enthalten zudem Grundprinzipien öffentlicher Verwaltung, so in Südafrika, Tunesien und Angola. Der Judikative widmet der Verfasser ein eigenes Kapitel. Viele Staaten haben – nicht zuletzt in Folge von Rechtsberatung durch europäische Länder – Verfassungsgerichte: Gabun, Mali, Burundi, Kongo, Guinea und Tunesien. Wie bei den meisten Kommentierungen der Verfassungsabschnitte präsentiert Häberle „Exkurse“ zur Entwicklung des Konstitutionalismus in den „neuen“ Grundgesetzen der mittel- und osteuropäischen Länder sowie in den ihm besonders vertrauten Ländern Lateinamerikas. Es schließen sich „Inkurse“ über die selbständige Verfassungsgerichtsbarkeit und über sonstige, besondere „verfassungsrechtliche Innovationen“ an. Dazu zählt der Verfasser die Bestimmungen über Verfassungsänderungen in Kamerun, dem Senegal und Ruanda, auch die Aufnahme des Sports in die Verfassung von Sao Tomé und Príncipe. Die Unantastbarkeit des Verfassungskerns kennt Algerien, den Ombudsman Äquatorial-Guinea, Südafrika den „Traditional leader“ (im Blick auf die Region Kwazulu-Natal). Ungewöhnlich ist die Bestimmung, dass die Armee an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes mitarbeitet (Niger).

Die „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ einer Verfassung sind – wie überall – ein „Allerlei“ (S. 266), das sich jeweils aus der Geschichte des Landes erklären lässt. Das ist

ein wichtiger Gesichtspunkt in dem Kapitel „Zeit und Verfassung“ im Kontext „Verfassung als Kulturwissenschaft“. Bemerkenswerterweise hat Mali den „zivilen Ungehorsam“ in den Text der Verfassung aufgenommen. Die Komoren und Togo erklären die Präambel zum normativen Teil der Verfassung, eine Erkenntnis, die sich das Bundesverfassungsgericht erst wissenschaftlich erarbeiten musste: E 36, 1 (1973) (Grundlagenvertrag). Der Tschad kennt – wie das Grundgesetz in Art. 79 Abs. 3 – eine „Ewigkeitsklausel“. Sodann gibt es einen Inkurs zu den „kontinentalen und regionalen Verfassungsgemeinschaften“ in Afrika, näherhin zu den beiden Menschenrechtsdokumenten (Kairo 1990 und Arabische Charta 1994), die auch den „Übertext“ der Sharia enthalten. Die Sharia ist oberste Rechtsquelle und geht allem säkularen Recht vor (S. 267). Sodann kommentiert *Häberle* die Banjul-Charta (1981) der Rechte und Pflichten der Menschen und Völker, ferner den „Constitutive Act of the African Union“ (2000) und das Gründungsdokument der westafrikanischen Staatengemeinschaft ECOWAS von 1993 (begründet von 16 Staaten). Die beiden letztgenannten „Teilverfassungen“ für Afrika seien – so meint der Verfasser – formal und inhaltlich besonders reich komponiert und dürften große Ausstrahlungswirkung in den ganzen afrikanischen Kontinent entfalten (S. 272).

Die kurzen Ausführungen des zweiten und dritten Teils des Buches stellen eine Zusammenfassung dar. *Häberle* sieht die Verfassungen Afrikas auf dem Weg zu einem weltweiten Verfassungstypus des Konstitutionalismus und zu einer diesen aufarbeitenden Verfassungslehre. Eine „Hierarchisierung“ der Verfassungsordnungen will der Verf. ausdrücklich vermeiden. Die Frage, wie gut die Verfassungsstaaten mit den Herausforderungen unserer Zeit fertigwerden – vom Terror über die Finanzkrise bis zu Abspaltungstendenzen und *Trump* (S. 289, 290) – ist nicht Teil seines Forschungsprojektes. Er sieht es vielmehr als Aufgabe seiner Schrift an, dem werdenden Konstitutionalismus Afrikas in Sachen Verfassungsstaat eine kraftvolle Stimme zu verleihen (S. 295). Er will eine „kleine afrikanische Verfassungslehre“ präsentieren. Das gelingt ihm in der Form eines vielseitigen, lehrreichen und höchstaktuellen „Lesebuches“. Es ist richtig: Die normative Kraft der Verfassungen in Afrika ist gering. Es bleibt aber *Häberles* Optimismus, dass es ihnen in Zukunft besser gelinge.