

# WESTAFRIKANISCHE VERFASSUNGS- ENTWICKLUNGEN 1970 OBERVOLTA, DAHOMEY, VOLKSREPUBLIK KONGO VERSUCH EINER VORLÄUFIGEN ÜBERSICHT\*

Von KURT RABL

1. Im Verlauf des Jahres 1970 sind für die drei oben erwähnten westafrikanischen frankophonen Staaten neue Verfassungsordnungen in Kraft gesetzt worden, und zwar förmliche Verfassungsurkunden für den Kongo und für Obervolta (am 3. Januar bzw. am 14. Juni) sowie eine „Charte“ für Dahomey (am 7. Mai)<sup>1</sup>. Gründe und Verlauf der verfassungsgeschichtlichen Ereignisse, die zum Erlaß dieser Ordnungen geführt haben, sowie diese selbst weisen Ähnlichkeiten auf; beide erscheinen kennzeichnend für die modern-afrikanische Verfassungsproblematisit und sollen daher kurz betrachtet werden.

2. Es sei gestattet, an den Bericht über die gegenwärtigen Hauptprobleme des Verfassungsrechts der afrikanischen Staaten südlich der Sahara anzuknüpfen, der vom Verfasser 1967 vorgelegt worden ist<sup>2</sup>. Als kennzeichnenden Grundzug der Verfassungsentwicklung jener Staaten glaubte er ein Übergewicht des personal-autoritären, ggf. charismatischen Elements über das demokratisch-repräsentativ-parlamentarische Prinzip feststellen zu können. Für die frankophonen Staaten ist die verfassungsgeschichtliche Wurzel unschwer zu finden: die de-Gaulle-Verfassungsurkunde von 1958 hat den neuen, 1960/61 verabschiedeten Staatsgrundgesetzen in mehrfacher Hinsicht als Vorbild gedient — man denke an ihre Bestimmungen über Aufgaben und Befugnisse des Staatschefs als Hüter der Verfassung, Garant der Staatskontinuität und des ordnungsmäßigen Funktionierens aller Verfassungsorgane und Behörden, als Wahrer der Unabhängigkeit und Gebietsintegrität sowie der vom Staat übernommenen völkerrechtlichen Vertragspflichten (Art. 5), an die dementsprechend weit gefaßten Voraussetzungen für die dem Staatschef vorbehaltene Befugnis, bei Bedrohung von außen oder bei Unterbruch des ordnungsmäßigen Funktionierens von Verfassungsorganen oder Behörden zufolge innerer Unruhen den Ausnahmezustand zu verhängen (Art. 16), an die grundsätzliche Beschränkung der Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments auf bestimmte, in der Verfassungsurkunde einzeln aufgezählten Sachbereiche („domaine de la loi“ — Art. 34) mit dem Ziel, die praeter legem ausübende Verordnungsgewalt der Regierung möglichst auszudehnen, und endlich an die Möglichkeit der weiteren Einschränkung jener parlamentarischen Befugnis durch Ermächtigungsgezette, die die Regierung „zwecks Erfüllung ihres Programms“ vom Parlament verlangen kann (Art. 38).

3. Alle diese Vorschriften kehrten in den, 1960/61 im Zeichen der Verselbstständigung der erwähnten drei Staaten verabschiedeten Verfassungsurkunden in-

\* Die Niederschrift der nachfolgenden Ausführungen ist vor dem 26. Oktober 1972 beendet worden. Die Ereignisse, die an diesem Tage in Dahomey stattgefunden haben (Machtübernahme durch die Armee, Außerkraftsetzung der Verfassung) sind daher nicht berücksichtigt.

1 Vollst. Wortl. vgl. *Revue juridique et politique — indépendance et coopération* (im folgenden: „Rev.“), Bd. 24, S. 117 ff. (Kongo), S. 521 ff. (Dahomey), Bd. 25, S. 165 ff. (Obervolta).

2 Vgl. *Juristische Blätter*, Wien, Bd. 89, S. 509 ff.

haltsgleich, z. T. sogar wortgetreu wieder<sup>3</sup>. Sie haben schwere Verfassungserschütterungen jedoch nicht verhindern können. Ursache dafür sind einerseits — worauf hier nicht einzugehen ist — wirtschaftliche Schwierigkeiten und persönliche Spannungen (Machtkämpfe, Korruptionsvorwürfe). Ebensowenig wird man fehlgehen — und dies ist der unter verfassungstheoretischen Gesichtspunkten in erster Linie interessierende Befund —, wenn man die Ursache dieser Erschütterungen auch in Mängeln auf dem Gebiet des sog. „nation building“ sieht, d. h. in der ungenügenden „édification nationale“<sup>4</sup> — nämlich der Überwindung der innerhalb der Staatsbevölkerung gegebenen regionalen, ethnischen, religiösen und/oder stammesmäßigen Verschiedenheiten sowie im ungenügenden Abbau — soweit sie nicht von vornherein zu verhindern waren — geistig-gesinnungsmäßigen Spannungen, die sich durch Urbanisierung und Industrialisierung einerseits, durch Enttribalisation andererseits ergeben.

4. So betrachtet, stellen sich die drei Neuordnungen als Versuche dar, den Prozeß des „nation building“ unter veränderten, hierfür nach Meinung der nunmehrigen Verantwortlichen besser geeigneten verfassungsmäßigen Vorbedingungen fortzuführen bzw. aufs neue anlaufen zu lassen.

5. Was den äußeren Ablauf der verfassungsgeschichtlichen Entwicklungen betrifft, an deren Anfang die Ablösung von der bisherigen und an deren Ende die Inkraftsetzung der neuen Ordnung steht, so ist folgendes zu erwähnen:

- a) Die Zeit, die zwischen der Machtübernahme der Armee und dem Erlass der neuen Ordnung verfließen mußte, war sehr verschieden lang: viereinhalb Jahre in Obervolta, knapp anderthalb Jahre im Kongo und ein halbes Jahr in Dahomey<sup>5</sup>.
- b) Die Ablösung von der bisherigen Ordnung erfolgte durch Bekanntgabe der Machtübernahme durch ein dreiköpfiges Armeedirektorium (Dahomey), einen Nationalen Revolutionsrat von 28 Mitgliedern (Kongo) bzw. den Oberbefehlshaber der bewaffneten Streitkräfte (Obervolta). Für den Kongo wurde die bisherige Verfassungsurkunde vom 8. Dezember 1963<sup>6</sup> aufgehoben, ausgenommen ihre Grundrechtsvorschriften (doch fielen die dort enthaltenen Gewährleistungsbestimmungen über die Missionsschulen sofort dahin), und die Bestimmungen über die rechtsprechende Gewalt; für Obervolta wurde die bisher geltende Verfassungsurkunde ausdrücklich suspendiert und die Nationalversammlung aufgelöst<sup>7</sup>.
- c) Was das Ausmaß der Macht betrifft, die sich neue Gewalthaber zuschrieben, so weisen die diesbezüglichen Bestimmungen zwar Unterschiede in ihrem Wort-

<sup>3</sup> Vgl. z. B. für die hier in Rede stehenden Staaten nachfolgende Übersicht:

	Dahomey (VU v. 26. 11. 60; Rev. Bd. 15, S. 263 ff.)	Obervolta (VU v. 30. 11. 1960; Rev. Bd. 15, 2. 3. 1961; Rev. Bd. 15, S. 299 ff.)	Kongo (VU v. Rev. Bd. 15, 2. 3. 1961; Rev. Bd. 15, S. 245 ff.)
Frankreich 1958	Art. 5	Art. 8	Art. 6 Abs. 2–3
	Art. 34	Art. 41	Art. 38
	Art. 38 Abs. 1	Art. 45 Abs. 1	Art. 43 Abs. 1
	Art. 16	Art. 19	Art. 20

<sup>4</sup> Dieser — m. E. treffende — Ausdruck findet sich in Art. 7 der 1970er Verfassungsurkunde von Obervolta (s. o. Anm. 1).

<sup>5</sup> Obervolta: 6. Jan. 1966 — 14. Juni 1970; Kongo: 5. Aug. 1968 — 3. Jan. 1970; Dahomey: 12. Dez. 1969 — 7. Mai 1970. Über die Entwicklung in Dahomey vgl. zur Ergänzung des Textes die materialreiche und übersichtliche Studie von L. Reuke, Die Eingriffe des dahomeischen Militärs in die Politik, in: Vierteljahrssberichte der Friedrich-Ebert-Stiftung über Probleme der Entwicklungsländer, Heft 48/1972, S. 141 ff.

<sup>6</sup> Vollst. Wortlaut s. Rev. jur., Bd. 18, S. 147 ff.

<sup>7</sup> Dahomey: Dekret Nr. 319 D./S.G.G. v. 12. Dez. 1969 „portant création du Directoire“ — J. O. S. 888; Kongo: Acte créant le Conseil National de la Révolution v. 5. Aug. 1968 — J. O. S. 382; Art. 2 der Acte Fondamental v. 14. Aug. 1968 — J. O. S. 383; Obervolta: Ordinance No. 1/Pres v. 6. Jan. 1966 „portant la suspension de la Constitution du 30 novembre 1960 et la dissolution de l'Assemblée nationale“ — J. O. S. 1 (vollst. Wortl. s. Rev. jur. Bd. 20, S. 358).

laut auf, doch ging es der Sache nach zunächst überall gleichermaßen um ein Höchstmaß an Gewaltenkonzentration. Während in Obervolta ausdrücklich nur die gesetzgebende und ausführende Macht verschmolzen wurden, stellte sich das Direktorium in Dahomey die Aufgabe, „die Grundfragen zu ordnen“ (régler les problèmes fondamentaux) und die Tätigkeit der Ministerien aufeinander abzustimmen; der kongolesische Revolutionsrat übernahm es, die Partei- und Staatstätigkeit (!) zu bestimmen, zu leiten, zu beaufsichtigen und zu koordinieren<sup>8</sup>. Die rechtsprechende Gewalt schien im Kongo und in Obervolta daher vom Staatsumsturz zunächst unberührt. Daß dies nicht der Fall war, ergab sich für den Kongo aus der ersatzlosen Aufhebung der Verfassungsbestimmungen über die beiden obersten Gerichte (Oberster Gerichtshof und Staatsgerichtshof) und für Obervolta aus der Weigerung des Obersten Gerichtshofs, seine bisherige Zuständigkeit zum Entscheid von Verfassungsstreitigkeiten weiter wahrzunehmen, da die Verfassungsurkunde von 1960 außer Kraft getreten sei<sup>9</sup>.

- d) Was die Vorbereitung der neuen Ordnungen betrifft, so hat sie die Armee sowohl in Obervolta als auch in Dahomey in der Hand behalten, im Kongo aber von Anfang an nicht in der Hand gehabt. Sowohl in Obervolta als auch in Dahomey gehen die neuen Verfassungsurkunden auf Entwürfe zurück, die von der Armee vorbereitet und den Politikern auf eine Weise vorgelegt wurden, die tiefer greifende Änderungen ausschloß: in Obervolta berief der Staatschef aus Namenslisten, die ihm von verschiedenen Organisationen (politischen Parteien, Gewerkschaften, Standesorganisationen) auf sein Verlangen vorgelegt worden waren, nach freiem Ermessen die Mitglieder eines Verfassungs-Beratungsausschusses (Comité Consultatif Constitutionnel), der den ihm vorgelegten Regierungsentwurf überarbeiten konnte<sup>10</sup>. In Dahomey hatte das Dreierdirektorium der Armee bereits vierzehn Tage nach seiner Machtergreifung eine „Charte“ oktroyiert<sup>11</sup>, an deren Bestimmungen die neue Verfassungsurkunde eng anknüpft. Hingegen ist die neue kongolesische Verfassungsurkunde im Schoß des mehrheitlich nicht mit Offizieren besetzten Revolutionsrates vorbereitet worden<sup>12</sup>.
- e) Verschieden war auch die Zielsetzung, von der sich die Beteiligten leiten ließen. In Obervolta erklärte das Militär, daß es die Macht für „einen ausnahmsweisen Zeitraum von vier Jahren“ übernehme<sup>13</sup>, bis „die Umstände die Rückkehr zum normalen Spiel der republikanischen Einrichtungen erlauben“<sup>14</sup>. In ähnlicher Weise spricht die „Charte“ für Dahomey in ihrem Art. 42 aus, daß sie als „Staatsgrundgesetz“ nur bis zu allgemeinen Wahlen und bis zur Wiedererrichtung eines „verfassungsmäßigen Regimes“ durchgeführt werden solle<sup>15</sup>. Im Kongo wurde demgegenüber davon gesprochen,

<sup>8</sup> S. Art. 2 der Ord. v. 6. Jan. 1966; Art. 2 des Dekr. v. 12. Dez. 1969; Art. 2 Satz 2 des Ges. v. 5. Aug. 1968 — s. o. Anm. 7.

<sup>9</sup> Vgl. Avis No. 1 v. 8. Juli 1966 — teilw. Wortl. s. Ph. Lippens, Les institutions politiques de la Haute Volta, in: Rev. jur. Bd. 24, S. 93 ff. (S. 103).

<sup>10</sup> Näheres bei A. Damiba, La nouvelle constitution de la Haute Volta, in: Rev. jur. Bd. 25, S. 151 ff. (S. 152 f.).

<sup>11</sup> S. Ord. Nr. 53. D. v. 26. Dez. 1969 „portant Charte du Directoire“ — J. O. S. 885.

<sup>12</sup> Art. 7 des nachträgl. (ohne Datum) verkündeten Annexe Deuxième Documente der Acte Fondamental (s. o. Anm. 7): Der Nat. Rev.-Rat „élabore le texte fondamental relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat“ — J. O. 1969, S. 4; vgl. ferner das Verz. der Mitgl. des Nat.-Rev.-Rates (4 Offiziere unter insges. 28 Mitgl.) s. J. O. 1969, S. 5.

<sup>13</sup> Vgl. die Erkl. v. 12. Dez. 1966 — Nachw. s. Rev. Bd. 24, S. 94.

<sup>14</sup> S. Art. 2 der Ordonnance v. 6. Jan 1966 — s. o. Anm. 7.

<sup>15</sup> „En attendant les élections générales et la mise en place d'un régime constitutionnel, la présente Charte sera exécutée comme Loi Fondamentale de l'Etat.“

daß es gelte, „die Revolution aus dem Sumpf herauszuziehen, in den sie versunken ist“<sup>16</sup>.

- f) Die Regelung im Kongo und in Obervolta erscheinen als endgültig — die erste im Zeichen der Alleinherrschaft einer einzigen politischen Partei (wovon noch die Rede sein wird), die zweite offenbar im Hinblick auf die Meinung der Beteiligten, daß „die Rückkehr zum normalen Spiel der republikanischen Einrichtungen“ nunmehr wieder möglich geworden sei; hingegen trägt die Regelung für Dahomey nach ihren eigenen Worten nur vorläufigen Charakter<sup>17</sup>.
- g) Die Verfassungsurkunde von Obervolta enthält eine auf vier Jahre befristete Übergangsvorschrift, wonach das Amt des Staatschefs vom ranghöchsten ältesten Offizier des Landes zu besetzen ist und wenigstens ein Drittel der Minister der Armee angehören müssen (Art. 108 Abs. 1). Die „Charte“ für Dahomey besagt in ihrem Art 53, daß die Armee die durch sie begründete Ordnung gewährleistete (Abs. 1) und „zu diesem Zweck vor dem Präsidentschaftsrat<sup>18</sup> ein Gelübde ablegt“ (Abs. 2). Beruhen die beiden Verfassungen also auf Dasein und Willen der bewaffneten Macht — die eine unausgesprochen und zeitlich begrenzt, die andere ausdrücklich und zeitlich unbegrenzt — so zeigt sich im Kongo etwas anderes: nach Art. 2 der Verfassungsurkunde geht die Staatsgewalt zwar vom Volk aus, aber „auf dem Wege über eine einzige politische Partei“ (à travers un parti politique unique), nämlich den Parti Congolais du Travail.
- h) Nur die Verfassungsurkunde von Obervolta ist von der Bevölkerung durch eine Volksabstimmung mit starker Mehrheit angenommen worden<sup>19</sup>. Die Charta für Dahomey ist vom Präsidentschaftsrat ohne Volksbefragung oder ähnlichen legitimierenden Akt in Kraft gesetzt worden<sup>20</sup>. Was die kongolesische Verfassungsurkunde betrifft, so ist sie vom Gründungskongress des Parti Congolais du Travail (PCT), der vom 29. bis 30. Dezember 1969 in Brazzaville getagt hat, angenommen und am 3. Januar 1970 zusammen mit der PCT-Satzung vom Vorsitzenden des ZK der Partei in seiner Eigenschaft als Präsident der Republik, Staatsoberhaupt und Vorsitzender des Staatsrates unter ausdrücklichem Hinweis auf jenen Kongressbeschuß verkündet worden; eine parlamentarische Verabschiedung oder plebiszitäre Billigung hat auch hier nicht stattgefunden.
6. Versucht man so etwas wie eine Typologie dieser drei Vorgänge der Verfassungsgebung, so ließen sich folgende Befunde gegenüberstellen:
- a) Obervolta: lange Militärherrschaft, Vorbereitung der Neuordnung unter maßgebendem Einfluß der Armee, eine befristete Übergangsvorschrift lässt den vorläufig starken Armee-Einfluß auf die Neuordnung erkennen, ihre Inkraftsetzung nach Volksabstimmung (große Mehrheit);

16 Nachw. vgl. Rev. Bd. 24, S. 112.

17 Art. 42 der „Charte“ v. 26. Dez. 1969 und Art. 56 der neuen Verfassungsurkunde („Charte“ v. 7. Mai 1970) haben den gleichen Wortlaut — s. o. Anm. 15.

18 Dem dreiköpfigen, nach Art. 11 der „Charte“ höchsten Staatsorgan — s. u.

19 „Très large majorité“ — so A. Damiba, in: Rev. Bd. 25, S. 153.

20 Vgl. aus dem Vorspruch der Charta: „Wir, (folgen die Namen der drei Mitglieder des Conseil Présidentiel Dahomeyen), verantwortliche Politiker von Dahomey (responsables politiques du Dahomey) . . . machen uns die vorliegende Charta feierlich zu eigen und schwören ihr Gehorsam und Treue“. Geaumommen sind daher ausschließlich die Mitglieder des Rates an die Charta gebunden, und während die Armee die auf der Charta beruhende Verfassung zu „gewährleisten“ übernommen hat und darauf vereidigt ist (Art. 53), woraus eine mittelbare Bindung an ihre einzelnen Bestimmungen abgeleitet werden kann, besteht zur Bevölkerung selbst eigentlich keine Rechtsbeziehung.

- b) Dahomey: kürzere Militärherrschaft, Vorbereitung der Neuordnung unter starkem Einfluß der Armee<sup>22</sup>, Neuordnung wird ausdrücklich von der Armee gewährleistet, Inkraftsetzung weder auf Grund von Volksabstimmung noch eines anderen (Legitimierungs)Aktes;
- c) Kongo: sehr kurze Militärherrschaft<sup>23</sup>, Vorbereitung der neuen Ordnung durch politische Kräfte, Neuordnung wird von der einzigen zugelassenen politischen Partei beschlossen, Inkraftsetzung weder aufgrund Volksabstimmung noch eines anderen (Legitimierungs)Aktes.
7. Betrachtet man den Inhalt der drei Neuordnungen — was hier im einzelnen nicht geschehen kann —, so fällt auf, daß die beiden Verfassungen, die ohne Volksabstimmung oder ähnlichen Legitimierungsakt in Kraft gesetzt worden sind, auch weder eine Volksvertretung noch die Trennung von Exekutive und Legislative vorsehen. Die Gesetzgebung in Dahomey erfolgt durch den Vorsitzenden des Präsidentschaftsrates gemeinsam mit der Regierung<sup>24</sup>, deren Mitglieder vom Präsidentschaftsrat ernannt werden<sup>25</sup>, im Kongo durch den Staatspräsidenten in seiner Eigenschaft als Parteivorsitzender im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung des Politbüros der Partei und des Staatsrates<sup>26</sup>, wobei ersteres auf eine Weise bestimmt wird, über die keine Klarheit besteht<sup>27</sup>, und letzterer vom Staatspräsidenten auf Vorschlag des Vizepräsidenten und nach Anhörung des Politbüros bestellt wird<sup>28</sup>; der Staatsrat ist dem Staatspräsidenten „verantwortlich“<sup>29</sup> und wird daher nur akklamative Funktionen entfalten können. Zu ergänzen wäre dies durch Hinweise auf die Gerichtsverfassungen. Für Dahomey gewährleistet die Charte die richterliche Unabhängigkeit, für deren Aufrechterhaltung der Präsidentschaftsrat verantwortlich ist und dabei von einem französischen Vorbild nachgebildeten Conseil Supérieur de la Magistrature unterstützt wird<sup>30</sup>. Auch besteht ein Oberster Gerichtshof, dessen Entscheidungen für die obersten Staatsorgane, alle Gerichte und Behörden unmittelbar verbindlich sind<sup>31</sup>. Im Kongo ist zwar jedem Staatsbürger das Recht eingeräumt, „vor Gericht gegen Staatsorgane oder Funktionäre zu klagen, wenn sie ihm Schaden zugefügt

<sup>21</sup> Vgl. das Verkündungsges. zur Verf.-Urk. — vollst. Wortl. s. Rev. Bd. 24, S. 117; Vorspruch: „Der Vorsitzende des ZK der PCT, Präsident der Republik, Staatschef, Vorsitzender des Staatsrates . . . ordnet auf Grund der ihm durch PCT-Satzung erteilten Vollmachten . . . an: Art. 1: Die Verfassung der Volksrepublik Kongo, die vom Parteikongress am 30. Dezember 1969 verabschiedet worden ist, wird hiermit verkündet.“

<sup>22</sup> Die drei Mitglieder des Präsidentschaftsrates (s. o. Anm. 18) — jeder von ihnen ein seit langem im Land bekannter Politiker — haben die Charte auf Aufforderung des militärischen Dreierdirektoriums (s. o. Anm. 7) selbst (also sozusagen für sich selbst) entworfen — Nachw. s. Rev. Bd. 24, S. 518. Die Unterschiede gegenüber der oktroyierten 1969er „Charte“ (s. o. Anm. 11) bestehen in den Vorschriften zur Sicherung der Einmütigkeit der drei Mitglieder des Conseil présidentiel bzw. zur Ausschaltung etwaiger Obstruktionsversuche (Art. 15—20) über die Rechtstellung des Vorsitzenden des Conseil (gem. Art. 19 alternierend alle zwei Jahre eins der drei Mitglieder — Art. 27—34) und in dem wichtigen, o. in Anm. 18 erwähnten Art. 53.

<sup>23</sup> Genaugenommen dauerte sie, beginnend mit dem 14. Aug. 1968, drei Tage (s. o. Anm. 7). Im Gegensatz zur Entwicklung in den beiden anderen Ländern fällt das Ende der unmittelbaren Militärherrschaft (17. Aug. 1968), das gleichzeitig die förmliche Auferkraftsetzung der früheren Verfassungsurkunde bedeutet (s. o. Anm. 7), nicht mit der Verkündung der neuen Verfassungsurkunde (3. Jan. 1970) zusammen.

<sup>24</sup> Art. 38 Abs. 1. Für einen späteren Zeitpunkt ist zwar die Einberufung einer Beratenden Versammlung vorgesehen (Art. 50 Ziff. I), doch würde ihr Dasein an der durch Art. 38 festgelegten alleinigen Gesetzgebungszuständigkeit nichts ändern.

<sup>25</sup> Art. 15 Abs. 1.

<sup>26</sup> Art. 42: „En séance élargi du bureau politique et du Conseil d'Etat, le Président du Parti légifère par ordonnance-loi“.

<sup>27</sup> Art. 20 Abs. 1 der Parteisatzung (Wortl. s. Rev. Bd. 24, S. 123 ff.) sagt lediglich, daß das Politbüro aus acht Mitgliedern besteht. Sie dürften aus der Mitte des ZK gewählt werden (?).

<sup>28</sup> Art. 38 Satz 1 (Ernennung des Vizepräsidenten des Staatsrates auf Vorschlag des ZK der PCT); Art. 39 (Ernennung der Staatsratsmitglieder auf Vorschlag des Vizepräsidenten und nach Anhörung des Politbüros).

<sup>29</sup> „responsable“ — Art. 50.

<sup>30</sup> Art. 45—46.

<sup>31</sup> „Ses décisions . . . s'imposent aux pouvoirs publiques, à toutes les jurisdictions et à toute les autorités administratives“ (Art. 43, Abs. 2, Satz 2).

haben“<sup>32</sup>, und die Verfassungsurkunde bestimmt auch, daß „alle Akte der Staats- und Verwaltungsorgane und der Gerichte auf das Gesetz gestützt sein müssen“<sup>33</sup>, doch wird man sich andererseits vor Augen halten müssen, daß „alle Staatsorgane und Volksvertreter den Parteiorganen verantwortlich sind“<sup>34</sup> und daß sich kein Staatsbürger der ihm von der Verfassung eingeräumten Rechte bei Gefahr strafrechtlicher Verfolgung zwecks Erreichung antide mokratischer Ziele in der Absicht bedienen darf, die Verfassungsordnung zu ändern<sup>35</sup>. Die Justiz — so hat sich der zuständige kongolesische Minister auf einem wissenschaftlichen Kongreß geäußert — spielt aufgrund Parteiinstruktion eine politische Rolle und habe sich in den Dienst von Politik und Revolution zu stellen. Der Grundsatz der Gewaltenteilung sei aufgehoben, denn die Partei leite alles<sup>36</sup>.

8. Die neue Verfassungsordnung von Obervolta läßt hingegen die Gewalten teilung zwischen Staatspräsident und Regierung, einkammliger Nationalversammlung und Gerichtsorganisation erkennen. Staatspräsident und Nationalversammlung werden unmittelbar vom Volk gewählt, der Ministerpräsident auf Vorschlag des Staatspräsidenten von der Nationalversammlung<sup>37</sup>. Das System der Verteilung der Rechtssetzungskompetenzen zwischen Nationalversammlung, Staatspräsident und Regierung ähnelt demjenigen der französischen 1958er Verfassungsurkunde — Begriff der „domaine de la loi“; Ausschlußfrist bei Haushalts-, Möglichkeit von Ermächtigungsgesetzen; ggf. Einschaltung des Obersten Gerichtshofs in Abgrenzungsfragen der Kompetenz<sup>38</sup>. Spricht die Nationalversammlung der Regierung das Mißtrauen aus<sup>39</sup> oder verweigert sie ihr das Vertrauen<sup>40</sup>, ist die Regierung binnen einer Woche zu entlassen; geschieht dies zum dritten Mal binnen zweier Jahren, so ist die Nationalversammlung aufgelöst. Sie ist ebenso aufgelöst, wenn der in einem solchen Fall vom Staatspräsidenten für das Amt des Regierungschefs vorgeschlagene Kandidat nicht mit absoluter Mehrheit bestätigt wird. Andererseits darf der Staatspräsident die Nationalversammlung nicht öfter als drei Mal während seiner Amtszeit auflösen<sup>41</sup>. Gegen Gesetzesbeschlüsse der Nationalversammlung steht dem Staatspräsidenten auf Vorschlag des Ministerpräsidenten ein aufschiebendes Veto zu, das von einem, in außerordentlicher Session mit Zweidrittelmehrheit gefaßten Beharrungs beschluß überwunden werden kann; der Ministerpräsident kann den Obersten Gerichtshof anrufen, um die Verfassungsmäßigkeit des strittigen Gesetzentwurfs nachprüfen zu lassen. Ist ein Beharrungsbeschluß gefaßt oder die Verfassungsmäßigkeit bestätigt und verkündet der Staatspräsident den Entwurf dennoch nicht binnen vorgeschriebener Frist als Gesetz, so geht das Recht und die Pflicht dazu auf den Präsidenten der Nationalversammlung über<sup>42</sup>. Der Staatspräsident muß sich gegebenenfalls wegen Hochverrats oder Verfassungsbruchs, ein Re-

32 Art. 28.

33 Art. 4, Abs. 3.

34 Art. 4, Abs. 2.

35 Art. 29: „Les citoyens congolais ne peuvent pas se servir de droits que leur confère la présente constitution pour modifier l'ordre constitutionnel de la République Populaire du Congo dans des buts anti-démocratiques“.

36 Min. Moudileno-Massengo auf dem Kongreß des Institut International de Droit d'Expression Française über Fragen der Gerichtsverfassung (7.—14. Sept. 1969) — s. Rev. Bd. 23, S. 1033. Der Justizmin. wurde am 16. Dez. 1971 unter Beibehaltung seines Amts zum Vizepräsidenten ernannt — Nachw. s. AdG. S. 16 768.

37 Art. 25, Abs. 1, Art. 43, Abs. 1, Art. 58.

38 Art. 68—78.

39 Der Antrag muß von einem Drittel der Abgeordneten gestellt und mit Zweidrittelmehrheit angenommen werden (Art. 80, Abs. 1); wird letztere nicht erreicht, kann der Antrag von den gleichen Abgeordneten nicht vor Ablauf eines Jahres aufs neue gestellt werden (Abs. 2).

40 Das die Vertrauensfrage bejahende Votum bedarf der absoluten Mehrheit der Abgeordneten (Art. 81, Abs. 2).

41 Art. 80—83.

42 Art. 87.

gierungsmitglied wegen im Amt begangener Straftaten vor einem aus Abgeordneten der Nationalversammlung zusammengesetzten Hohen Gerichtshof verantworten<sup>43</sup>. Ferner kann jeder Bürger wegen der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen oder behördlichen Maßnahmen vor dem Obersten Gerichtshof Beschwerde erheben<sup>44</sup>.

Eine andere Verfassungsvorschrift<sup>45</sup> gewährleistet die Unabhängigkeit der Rechtspflege. Verfassungsänderungen bedürfen der Vierfünftelmehrheit oder, falls nur eine Dreiviertelmehrheit erreicht wird, der nachfolgenden Bestätigung durch eine Volksabstimmung<sup>46</sup>, und ebenso ist bestimmt, daß weder eine Bevölkerungsgruppe (sei sie abgegrenzt wie immer) noch ein einzelner sich die Ausübung der Staatsgewalt — gemeint ist wohl: außerhalb der Bestimmungen des geschriebenen Verfassungsrechts — „anmaßen“ dürfe<sup>47</sup>.

9. Von Interesse ist, daß die beiden Verfassungsordnungen, die sich selbst als endgültig verstehen — Obervolta und Kongo (s. o. Ziff. 5 d, S. 3) —, auch Bestimmungen über die Unantastbarkeit des Gebiets und der Staatsform enthalten; Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes der Bundesrepublik (der eine vergleichbare Unantastbarkeitsklausel zugunsten des föderalistischen Staatsaufbaus und der in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze enthält) ist also keine Einzelerscheinung. Sowohl für den Kongo als auch für Obervolta ist bestimmt, daß die Abtretung von Staatsgebiet ebenso unzulässig ist wie die Abänderung der Staatsform — im Kongo „la forme populaire de l'Etat“<sup>48</sup>, in Obervolta „la forme républicaine du Gouvernement“<sup>49</sup>.

10. Nicht weniger bemerkenswert erscheint eine andere Parallel. Zu Beginn des vorliegenden Berichts ist in Anlehnung an frühere Darlegungen<sup>50</sup> angedeutet worden, daß die allgemein-afrikanische Verfassungsgeschichte seit der Epoche von 1960/61 zunächst ein Übergewicht des personalen Elements über objektivierende Prinzipien gezeigt habe und daß die verfassungsgeschichtliche Wurzel für die französischen Staaten in gewissen Bestimmungen der 1958er französischen Verfassungsurkunde liege, die insbesondere auch von den hier in Rede stehenden drei Staaten in ihre Selbständigkeitserklärungen übernommen worden seien<sup>51</sup>. Geht man dieser Frage an Hand der drei Neuordnungen von 1970 nach, so ergibt sich — was auf den ersten Blick vielleicht verwundert — daß diese Parallelitäten zum größten Teil erhalten geblieben sind — insbesondere, soweit es Aufgaben und Befugnisse des Staatschefs (Art. 5 der 1958er Verfassung) und die Voraussetzungen seiner Befugnis betrifft, den Ausnahmezustand zu verhängen<sup>52</sup>. Kann man hieraus eine

43 Art. 96.

44 Art. 3, Abs. 3, Satz 2.

45 Art. 90, Abs. 2.

46 Art. 105.

47 Art. 3, Abs. 2 („attribuer“).

48 Art. 64, Satz 2. Im Widerspruch zu Satz 1 (wonach keine den Gebietsstand des Staates berührende Verfassungsänderung zulässig ist) steht Art. 56, Abs. 2, der Gebietsabtretungen ermöglicht, wenn „nach Befragung der betroffenen Bevölkerung“ das kongolesische Volk in seiner Gesamtheit durch Volksabstimmung einwilligt. (Dies widerspricht dem Grundsatz der Selbstbestimmung insoweit, als der Wille der „betroffenen Bevölkerung“ sich nur vorbehaltlich der Zustimmung der übrigen Staatsbevölkerung, die möglicherweise in der Mehrheit ist und gegenläufige Interessen besitzt, entfalten kann. Zu welchen Ergebnissen das in der Praxis führt, lehrt der Vergleich zwischen den Beispielen Biafras und Bengals.)

49 Art. 106 Abs. 2.

50 S. o. Anm. 2.

51 S. o. Anm. 3.

52 Vgl. o. Anm. 3; zum Vergleich mit der dortigen Übersicht (man beachte den Unterschied zwischen der Regelung für Obervolta, die auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung beruht, und den beiden anderen Regelungen):

Frankreich 1958

Art. 5

Art. 34

Art. 38

Art. 16

Dahomey 1970

Art. 13

Art. (39)

—

—

Obervolta 1970

Art. 24

Art. 71

Art. 78

Art. 35

Kongo 1970

Art. 36

x Art. 42

Art. 47

Schlußfolgerung ziehen, so wäre es möglicherweise die, daß Begriffe wie „garant de l'indépendance nationale“ oder „schwere und unmittelbare Bedrohung für die Erfüllung völkerrechtlicher Verbindlichkeiten“ überwiegend formaler Natur sind und unabhängig von den Inhalten verwendet werden können, auf die sie sich beziehen. Umgekehrt scheint dadurch die These<sup>53</sup> erhärtet zu werden, daß die tatsächliche Bedeutung solcher Begriffe im Einzelfall nicht ohne Rückgriff auf jene Inhalte festgestellt werden kann.

11. Eingangs (s. o. Ziff. 4, S. 2) ist ferner die Frage aufgeworfen worden, ob Eingriffe ins Verfassungsleben nicht zugleich auch Eingriffe in den Vorgang des „nation building“ darstellen. Nimmt man an, daß das der Fall ist, oder — zumindest — sein kann, so drängt sich die Frage auf, inwieweit die drei hier betrachteten Verfassunggebungen auch hierzu Beiträge enthalten. In der Tat kann man den beiden neuen Verfassungsordnungen, die nach Absicht der Verantwortlichen endgültig sind — Obervolta und Kongo; s. o. Ziff. 5 d, S. 3 —, eine Reihe diesbezüglicher Hinweise entnehmen.

a) Der Abgeordnete der Nationalversammlung von Obervolta hat keineswegs nur die Aufgabe, an der Gesetzgebung mitzuwirken. Abgesehen hiervon „regen die Abgeordneten das staatsbürgerliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben der Nation an“<sup>54</sup>. Sie tun dies im Rahmen mehrerer politischer Parteien und/oder Gruppen, deren Gründung und Tätigkeit unter der Bedingung frei ist, daß die öffentliche Ordnung, der Grundsatz der Volkssouveränität und der Demokratie und die staatlichen Gesetze gewahrt werden<sup>55</sup>; sie tun es nicht als Inhaber eines ständigen öffentlichen Mandats, das ihnen die Verfassungskunde ausdrücklich aberkennt<sup>56</sup> — wie sie auch festhält, daß die Abgeordneten eine grundsätzlich unentgeltliche Tätigkeit ausüben und lediglich eine nach festen Sätzen berechnete Unkostenentschädigung zu beanspruchen haben<sup>57</sup>. Zwischen diesen Vorschriften und der Bestimmung, wonach „sie sich in jeder Lage als würdige Volksvertreter zu betragen haben“<sup>58</sup>, wird eine Verbindungslinie zu ziehen sein: der Abgeordnete soll den Typ des am öffentlichen Leben tätig-unigennützig teilnehmenden Staatsbürgers beispielhaft ausformen helfen. Ergänzt wird dies durch eine Verfassungsvorschrift, die einem anderen Element des öffentlichen Lebens ebenfalls eine Doppel-aufgabe zuweist: „Außer ihren besonderen Aufgaben, nämlich der Verteidigung der Staatsintegrität (nach außen) und der Aufrechterhaltung der Ordnung (im Inneren) kann die Armee am wirtschaftlichen und kulturellen Fortschritt sowie in allgemeiner Weise an jeder Aktion der édification nationale (die Wortprägung bleibe unübersetzt) teilnehmen“<sup>59</sup>. Hält man die letzterwähnte Bestimmung mit der Übergangsvorschrift zusammen, die der Armee feste, einflußreiche Stellungen an der Spitze des staatlichen Herrschaftsgebäudes sichert<sup>60</sup>, so kommt — wenn man es so ausdrücken darf — eine Art gesellschaftlichen Zwiegespanns zum Vorschein, dem kraft positiven Verfassungsrechts die Hauptlast und Hauptverantwortung für den erfolgreichen Fortgang des Prozesses der „nation building“ („édification nationale“) aufgetragen erscheint: der parlamentarische Abgeordnete und der Offizier.

---

53 Vgl. den Bericht (s. o. Anm. 2), S. 510 Anm. 2.

54 Art. 40, Satz 2.

55 Art. 6, Satz 2.

56 Art. 47.

57 Art. 55, Abs. 1.

58 Art. 40, Satz 3.

59 Art. 7.

60 Art. 108 — s. o. Ziff. 5 e (S. 193).

b) Im Kongo sieht die Sache anders aus. Die Volksrepublik ist ein Einparteistaat marxistisch-leninistischer Prägung<sup>61</sup>. Das Wort „édification“ kommt auch in der Satzung der PCT vor: Ziel der Partei sei „l’édification d’une société ou sera banni toute forme de l’exploitation de l’homme par l’homme, une société démocratique et socialiste“<sup>62</sup>. Die „proletarische Partei“ versteht sich als „leitender Kern des kongolesischen Volkes; sie zieht ihre Kraft aus den Arbeiter- und Bauernmassen, den Soldaten und revolutionären Intellektuellen, die miteinander in der Entschlossenheit verbunden sind, den Kampf um völlige Unabhängigkeit und einen wissenschaftlichen Sozialismus zu führen“<sup>63</sup>. Dabei habe sich „die ganze Partei einer einzigen Disziplin zu fügen: der einzelne muß sich der Organisation, die Minderheit der Mehrheit, die niedrigere der höheren Parteistufe und die gesamte Partei dem aus dem Parteitag hervorgegangenen ZK unterordnen“<sup>64</sup>. Andererseits sind kritische Anmerkungen und Vorschläge von unten nach oben erlaubt, und es heißt zusammenfassend: „Il faut créer une atmosphère politique où règnent à la fois le centralisme et la démocratie, la discipline et la liberté, l’unité de volonté et pour chacun, un état d’esprit fait de satisfaction et d’entrain“<sup>65</sup>. Man wird den hierin steckenden Gedanken richtig ausdeuten, wenn man ihn als Anleitung, zugleich aber auch als Zielvorstellung für dasjenige auffaßt, was als „édification d’une société démocratique et sociale“ bezeichnet wurde.

12. Obige Angaben sollten nicht dahin verstanden werden, als erscheine das Verfassungsrecht hier als normative (anordnende) Grundlage für den Vorgang des „nation building“. Wohl aber wird man sagen können, daß es deskriptive (beschreibende) Hinweise auf die Kräfte enthält, die in den beiden Staaten insoweit am Werk sind, und nicht nur dies: auch die Mittel werden angedeutet, deren jene Kräfte sich bedienen, um den sozialdisziplinierenden und -integrierenden Effekt zu erreichen, auf den sie zielen. Der Offizier, der sich der Befehlsgewalt des Vorgesetzten, der Abgeordnete, der sich den Anforderungen seiner Rechtsstellung, das Mitglied oder der Funktionär der marxistisch-leninistischen Staatspartei, der sich dem Grundsatz des demokratischen Zentralismus unterordnet — sie alle üben Gehorsam, und zwar einen zweckgerichteten Gehorsam insoweit, als er als (anfeuerndes zur Nachahmung einladendes) Beispiel wirken soll. In dem Maß, in dem die Bevölkerung sich durch dieses Beispiel beeinflussen und im weiteren Verlauf der Entwicklung lenken läßt, gewinnt der Gedanke des „nation building“ Boden und schreitet fort — sei es in die eine, sei es in die andere Richtung. Andererseits: jener Gehorsam ist (und wird) im Rahmen einer Gemeinschaft möglich, die jene, dem Aufkommen eines staatsbürgerlichen Bewußtseins bislang hinderlichen Verschiedenheiten und Spannungen (regionale, ethnische, religiöse, stammesmäßige Zugehörigkeitsgefühle; Bindungslosigkeit zufolge Industrialisierung, Urbanisierung und Enttribalisation — s. o. Ziff. 3, S. 192) bereits überwunden hat: deshalb überwinden konnte, weil den dieser Gemeinschaft zugehörigen Menschen Wertvorstel-

61 Vgl. den Vorspruch zur Verfassungskunde: „Le but ultime de la lutte des classes, c'est la prise du Pouvoir. Lorsque le prolétariat affronte la bourgeoisie, il doit avoir à coer de prendre le Pouvoir pour instaurer la Dictature du Proletariat. C'est par le Pouvoir qu'il pourra organiser la nouvelle société; c'est par la Dictature du Proletariat que le Proletariat pourra briser les autres classes et faire cesser l'exploitation de l'homme par l'homme. — La naissance d'un Parti d'avant-garde, d'un Parti du Proletariat ne pouvait absolument pas s'accommoder des structures archaïques de l'état colonial. — Dans la mesure où le PCT est une victoire du Proletariat congolais, il était normal qu'un nouvel Etat naisse, avec des institutions populaires qui tendront à mettre fin à la longue nuit de la domination.“

62 Art. 2, Satz 1 der PCT-Satzg. — s. o. Ann. 27.

63 Art. 3, Abs. 1 der PCT-Satzg.

64 Art. 15, Abs. 3 der PCT-Satzg. Unmittelbar vorher heißt es: „Das Organisationsprinzip der Partei ist der demokratische Zentralismus“ (Abs. 1).

65 Art. 15, Abs. 5 der PCT-Satzg.

lungen und Leitbilder zuwachsen, die nicht nur dazu bestimmt, sondern auch dazu geeignet sind, jene Verschiedenheiten zu relativieren und jene Spannungen abzubauen — und dies schrittweise bis zum (fast) völligen Verschwinden.

13. Fragt man, was das für Wertvorstellungen und Leitbilder sind, so ergibt sich einerseits Gleichheit, andererseits Verschiedenheit zwischen den drei hier betrachteten Verfassungsordnungen.

a) In allen drei Fällen erscheint die Überwindung der innerhalb der Staatsbevölkerung vorhandenen regionalen, ethnischen und/oder religiösen Verschiedenheiten als wichtigstes Ziel, dessen Erreichung einmal durch die unterschiedslose Gleichbehandlung von Mitgliedern solcher Gruppen (Diskriminierungs- bzw. Privilegierungsverbot), andererseits dadurch erreicht werden soll, daß jeder politischen Werbung im entgegengesetzten — d. h. die bestehenden Verschiedenheiten betonen — Sinn die Unterdrückung durch gesetzliches Verbot, ggf. durch den Einsatz strafrechtlicher Mittel, angedroht wird<sup>66</sup>. Die in allen drei Staaten an sich gewährleistete Meinungs-, Glaubens- und Gewissenfreiheit<sup>67</sup> scheint hier auf eine, nach dem Willen aller drei Verfassungsgesetzgeber unübersteigliche Schranke zu treffen. Dabei fällt auf, daß zwar überall von regionalen, ethnischen und/oder religiösen Besonderheiten, nicht aber von jenen Grundsachverhalten die Rede ist, die ihnen allen auf die eine oder andere Weise zugrunde liegen: Stammeszugehörigkeit und Muttersprache. Soll — zumindest im weiteren Verlauf der Entwicklung — hieran Hand gelegt werden im Bestreben, ein in sich einheitliches, insbesondere auch einsprachiges „Staatsvolk“ nach dem Vorbild der „nation une et indivisible“ auszuformen? Wie immer dem sein mag: man gewinnt den Eindruck, daß die Frage, um die es in diesem Zusammenhang eigentlich geht, von den Verfassungskunden nicht beim Namen genannt wird.

b) Davon abgesehen enthalten sie noch andere einschlägige Hinweise. Für Dahomey und Obervolta ist kennzeichnend, daß man sich einerseits ausdrücklich — und zwar jeweils mit den gleichen Worten — „zu den Grundsätzen der Demokratie und der Menschenrechte“ bekennt, wie sie in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1948 enthalten sind<sup>68</sup> und jegliche „persönliche Herrschaft“ bzw. jedes „Willkürregiment“ ablehnt<sup>69</sup>. „Nation building“ („édification nationale“) steht hier also im Zeichen der Freiheit und Rechtssicherheit, und auch die Überwindung der Verschiedenheiten innerhalb der Bevölkerung soll sich unter Inachnahme dieser Grundsätze vollziehen.

c) Die neuen Verfassungsordnungen von Dahomey und Obervolta enthalten aber noch etwas anderes, nämlich das ausdrückliche Bekenntnis zur afrikanischen Einheit<sup>70</sup>. Damit werden die in diesen beiden Staaten geltenden Regelungen — nimmt man dieses Bekenntnis im Wortsinn — zu Entwicklungsgeschichtlichen Durchgangsstationen auf dem Wege zu einer größeren politischen Gesamtheit. (Auch hierfür mag man innerhalb des deutschen Bereichs Parallelen finden — man

66 Kongo: Art. 11; Dahomey: Art. 9; Obervolta: Art. 21, Abs. 3.

67 Kongo: Art. 17 (Rede-, Presse-, Vereins- und Manifestationsfreiheit „unter den gesetzlich festgelegten Voraussetzungen“); Dahomey: Art. 3, Abs. 2 (ebenso); Obervolta: Art. 13 (ebenso; vgl. jedoch auch Art. 12: „Die Unterdrückung eines Bevölkerungsteils durch einen anderen ist unzulässig“).

68 Dahomey: Abs. 4 des Vorspruchs zur Charte; Obervolta: Abs. I des Vorspruchs zur Verf.-Urk.; Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1948; vgl. die Erkl. der UNO-Vollversammlung v. 10. Dez.; Nr. 213-III.

69 Dahomey Charte, Vorspruch Abs. 5 („Nous . . . responsables politiques du Dahomey, condamnons l'arbitraire . . .“); Obervolta, Verf.-Urk., Vorspruch Abs. III („Le Peuple Voltaïque rejette toute idée du pouvoir personnel“).

70 Dahomey: Abs. 5 des Vorspr. zur Verf.-Urk.; Obervolta: Abschn. III des Vorspr. zur Verf.-Urk.

denke an das grundgesetzliche „Wiedervereinigungsgebot“ für die Bundesrepublik Deutschland oder an Art. 8 Abs. 2 der 1968er DDR-Verfassung.)

d) In diesem Zusammenhang ist schließlich auf das Bekenntnis zum „proletarischen Internationalismus“ aufmerksam zu machen, der für die Volksrepublik Kongo gilt — dort allerdings nicht in der Verfassungsurkunde, sondern in der Satzung der PCT enthalten ist und besagt, daß die Partei „sich entschlossen mit allen Parteien vereinigt, die die gleichen Ziele wie sie selbst verfolgen, und alle Bewegungen tatkräftig unterstützt, die wie sie selbst den nationalen Befreiungskampf ihres Volkes vom Joch des Kolonialismus, des Neokolonialismus und Imperialismus führen“<sup>71</sup>.

14. So ergibt die vergleichende Durchsicht der drei hier in Rede stehenden Verfassungsordnungen die Bestätigung der geläufigen Erkenntnis, daß das Verfassungsrecht eines Staates nicht nur Regeln anordnenden Inhalts zu enthalten braucht, sondern insbesondere auch beschreibende Hinweise darauf bietet, welche Aufgaben für das Staatsleben wichtig sind, wer für ihre Lösung verantwortlich ist, und welche Mittel dabei verwendet werden. Ebenso deutlich wird — man denke auch an das o. zu Ziff. 12 Gesagte —, daß diese Hinweise von entscheidender Bedeutung für die richtige Auslegung der einzelnen, in der Verfassungsurkunde gleichfalls enthaltenen anordnenden Regeln sein können und es wohl zumeist auch sind.

---

71 Art. 3, Abs. 3.

leaves it up to the people themselves to change the land laws at the grass — root level, thus making their own reform, and that this way is hindered by more than one obstacle.

## Constitutional Developments in Three Francophone African States 1970

By KURT RABL

The year 1970 has seen far reaching constitutional reforms in three Francophone African states — Upper Volta, Dahomey, and the Congo. Their new constitutions are compared — with regard to the manner in which they were worked out and put into operation, as well as with regard to their structure, aims and results. This comparison reveals striking dissimilarities under the first, but remarkable affinities under the second aspect. In a way, all new statutes are designed to foster the process of "nation-building", which obviously did not progress satisfactorily under the former régimes modelled according to the French constitution of 1958. Now, new forms of constitutional structure emerge. Specifically, it has to be noted that, under every of the new systems, a different type of public servant is designed to play the leading part in the State's life: in Upper Volta, it is the deputy of the National Assembly; in the Congo, it is the member of the Marxist-Leninist Party; in Dahomey, it is the army officer. As to the ultimate goal of the State's political existence, the sources mention African Unity (Upper Volta, Dahomey) or Proletarian Internationalism (Congo). All constitutions stress the necessity of "nation-building" by strictly prohibiting special privileges as well as discrimination with regard to religious and/or ethnic groups. Further, it has to be noted that the new constitutions do not only contain sentences of a regulative, but also of a descriptive character. It needs careful analysis if it has to be ascertained which of these two characteristics is prevalent in a given rule. This, however, does not appear to be a unique quality of these three constitutions, but a general feature of the constitutional law of modern States, but the three constitutions considered provide especially vivid examples in this respect.

## The Effectiveness of the Judiciary in the Francophone States of West Africa

By GERD SPITTLER

The poverty among West African peasants excludes, to a large extent, the execution of legal claims. Therefore courts carrying executive power have little influence. The majority of the cases are settled by other authorities or by private persons. The government concentrates its jurisdiction on the protection of political loyalty and the enforcement of its economic claims. It shows little interest in other aspects.

During the colonial period the so-called "justice indigène" in French West Africa was officially in the hands of the French colonial administration. But, in effect, the chiefs continued to control most of the civil jurisdiction, even the penal authority remained partly in their hands. The colonial administration was primarily interested in political stability and the assertion of its economic claims. The so-called "Indigénat", providing that disobedience against the official autho-