

Jutta Kramer

### **Apartheid und Verfassung**

Das Staatsrecht als Instrument der Rassentrennung und ihrer Überwindung in Südafrika  
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, 247 S., DM 88,--

Die weitreichenden Veränderungen, denen die Republik Südafrika seit der richtungsweisenden Rede des letzten weißen Präsidenten Fredrik Willem de Klerk zur Parlamentseröffnung Anfang Februar 1990 unterliegt, haben hierzulande eine Vielzahl von Untersuchungen zu den unterschiedlichsten Aspekten eines sehr spannenden juristischen, politischen und gesellschaftlichen Transformationsprozesses angeregt. Einen weiteren Beitrag zur wissenschaftlichen Aufarbeitung von Apartheid und ihrer Überwindung liefert die bei Nomos in der Reihe „Recht und Verfassung in Südafrika“ erschienene Dissertation von Jutta Kramer.

Apartheid ist von Herrmann Vogt als „lückenloses Rechtssystem mit dem Ziel der vollständigen Trennung der Rassen“ bezeichnet worden (Apartheid und Unterentwicklung – Möglichkeiten und Strategien gesellschaftlicher Veränderung in Südafrika, Frankfurt am Main, 1982, S. 10). Die Verfasserin identifiziert dieses System als wesentliches Herrschaftsinstrument der weißen Bevölkerungsminderheit und zeichnet mit ihrer nach territorialen, ethnisch-nationalen, personalen und funktionalen Gesichtspunkten geordneten Arbeit ein ausführliches Bild der fast fünf Jahrzehnte währenden gesetzlichen Rassentrennung in Südafrika. Ihre Bestandsaufnahme zeigt, dass das Normenspektrum des von der National Party (NP) sukzessive errichteten Apartheidregimes in der Tat nahezu lückenlos war; es reichte von Gesetzen zur Verwirklichung der alltäglichen „*petty apartheid*“ (etwa zur Einrichtung von getrennten öffentlichen Verkehrsmitteln, Bibliotheken, sanitären Einrichtungen oder Stränden) über die Verankerung „mittlerer“ Apartheid (etwa Einschränkungen von Freizügigkeit, Siedlungsfreiheit, Berufsfreiheit und politischen Rechten der schwarzen Bevölkerungsmehrheit im „weißen“ Südafrika) bis hin zur Aufteilung des Landes nach ethnischen Kriterien durch die Ausweisung separater Siedlungsgebiete („*homelands*“), entsprechende Zwangsumsiedlungen großer Bevölkerungsteile, die Entwicklung einer begrenzten Selbstverwaltung und – in vier Fällen – sogar die staatliche Ausgrenzung dieser Gebiete durch die Einführung einer formellen Unabhängigkeit im Rahmen der sogenannten „*grand apartheid*“. Die aufwendige Dokumentation dieser rechtlichen Infrastruktur konzentriert sich dabei nicht nur auf die Regierungszeit der NP; die Verfasserin macht deutlich, dass die ersten Schritte zu einer gesetzlich fundierten Rassentrennung bereits unter der britischen Herrschaft am Kap eingeleitet worden sind. Die geistigen Ursprünge von Apartheid lassen sich sogar bis in das 18. Jahrhundert zurück verfolgen.

Das Anliegen der Arbeit, „dieses Rechtsgeflecht so vollständig wie möglich unter verfassungsrechtlichen und verfassungstheoretischen Aspekten darzustellen“ (S. 17), hat allerdings auch eine Kehrseite. Da die gesetzliche Rassentrennung in Südafrika tatsächlich fast jeden Lebensaspekt (bis hin zur sexuellen Selbstbestimmung) erfasste, hätte eine vertiefte Untersuchung einiger exemplarischer Bereiche der Verfasserin mehr Raum gegeben, politi-

sche und gesellschaftliche Hintergründe sowie die praktischen Auswirkungen der von ihr angesprochenen Gesetze und Verordnungen ausführlicher darzustellen und die Instrumentalisierung von Rechtsetzung zu Zwecken des Machterwerbs und der Absicherung von Herrschaft hervorzuheben. So beschränkt sich die Arbeit stellenweise auf die Zusammenfassung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen, ohne diese durch Einblicke in die jeweilige Parlaments-, Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis zu unterfüttern. Ein weiteres Problem der Arbeit liegt in der Gliederung des umfangreichen Materials. Zutreffend weist die Verfasserin darauf hin, dass eine rein chronologische Ordnung wichtige Zusammenhänge innerhalb der vier thematischen Schwerpunkte der Untersuchung („Apartheid und Staatsgebiet“, „Apartheid und Staatsvolk“, „Apartheid und Bürgerrechte“ und „Apartheid und Staatsgewalt“) zerrissen hätte; die Alternative, nach einem einführenden Gesamtüberblick in jedem Abschnitt erneut den Bogen von den englischen Kolonien und britisches Republiken über die Verfassungen von 1909, 1961, 1983 und 1993/1996 zu schlagen, führt jedoch zu einer Reihe von Wiederholungen (beispielsweise zum Aufbau des Drei-Kammer-Parlaments von 1983 und zur Geschichte der ‚unabhängigen‘ Gebiete Transkei, Bophuthatswana, Venda und Ciskei) und erschwert es dem Leser zudem, sich ein zusammenhängendes Bild der einzelnen (jeweils durch spezifische außen- und innenpolitische Faktoren gekennzeichneten) Phasen in der Entwicklung von Apartheid zu machen. Zugleich ein Problem der Gliederung wie auch einer stofflichen Begrenzung bildet schließlich die bereits im Untertitel der Arbeit angedeutete Differenzierung zwischen dem Staatsrecht als Instrument der Rassentrennung und ihrer Überwindung. Die Verfasserin behandelt die einleitend aufgeworfene Frage, ob die seit Beginn der 90er Jahre eingeschlagene Verfassungsentwicklung einen wirksamen Beitrag zur Beseitigung von Apartheid leisten kann (S. 20), nicht immer als eigenständigen Untersuchungsgegenstand. So wird etwa die neue Verfassungslage im Abschnitt „Apartheid und Bürgerrechte“ lediglich im Rahmen einer Zusammenfassung dargestellt (S. 119) und die Bewertung der beiden Verfassungen von 1993 und 1996 im abschließenden analytischen Teil auf einen Unterabschnitt zum Kapitel „Apartheid als Prozeß gesellschaftlicher Desintegration“ (S. 209) beschränkt.

Dabei stellt die heutige Verfassungsordnung – wie Kramer an dieser Stelle auch zu Recht bemerkt – eine „herausragende politische und gesellschaftliche Integrationsleistung dar, die in diesem Jahrhundert ihresgleichen sucht“ (S. 210) und über die der Leser gerne mehr erfahren hätte. Der mehrstufige Verfassungsgebende Prozess, die Einfügung sogenannter „*sunset clauses*“ (zeitlich begrenzte Übergangsbestimmungen, etwa zur Bildung einer ‚Regierung der Nationalen Einheit‘ unter Beteiligung aller wesentlichen politischen Kräfte), die Gewährung von grundrechtlichen Ansprüchen gegenüber dem Staat und die verfassungsrechtliche Absicherung von Programmen zur Beseitigung der gesellschaftlichen Folgen gesetzlicher Rassendiskriminierung („*affirmative action*“) sind nur einige Beispiele für die Bedeutung, die das Staatsrecht bei der Bewältigung ethnischer Konflikte spielen kann, und bilden damit wichtige Gegenstücke zu dem von Kramer als „Verfassungsunrecht“ (S. 201) eingestuftem Prozess gesellschaftlicher Desintegration unter weißer Alleinherrschaft. Dieser gezielte Einsatz von Staatsrecht zur Überwindung von Rassentrennung

hätte eine ausführlichere Darstellung verdient (möglicherweise auch zulasten der für das Thema der Untersuchung weniger wichtigen Beschreibungen von Senat und *National Council of Provinces*, der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen und -verfahren sowie der Stellung des Staatspräsidenten), zumal die Umsetzung der genannten Instrumente bis heute nicht ohne rechtliche und praktische Probleme verläuft.

Die rechtstheoretische Deutung des Apartheidregimes ist nach der umfangreichen Darstellung seiner gesetzlichen Grundlagen leider vergleichsweise knapp ausgefallen. Trotzdem gelingt es der Verfasserin, die verschiedenen Phasen in der Entwicklung von Apartheid – von der an praktischen Gesichtspunkten orientierten *indirect rule* der Briten über die einem übersteigerten Nationalismus entspringende Politik der Rassendiskriminierung in der Kernzeit burischer Herrschaft bis hin zu den ökonomischen Zwängen folgenden (aber weitgehend „kosmetischen“) Reformversuchen der Regierung von Pieter Willem Botha – in ihren wesentlichen Grundzügen zu charakterisieren. Dabei belegt die zum tieferen Verständnis dieser Zeit wichtige Erörterung der verschiedenen verfassungspolitischen Rechtfertigungsversuche, dass die gesetzliche Rassentrennung angesichts der fehlenden demokratischen Grundlage des Regimes und (selbst bei Gewährung entsprechender Partizipationsmöglichkeiten in den *homelands*) der ökonomischen Abhängigkeit der schwarzen Bevölkerungsmehrheit vom weißen Südafrika nicht zu legitimieren war. Unter Rückgriff auf die von Ernst Fraenkel für den Nationalsozialismus entwickelte „Theorie des Doppelstaates“ zeigt die Verfasserin, dass in Südafrika vielmehr zwei die Gesellschaft nach rassischen Merkmalen kategorisierende Systeme errichtet wurden. Während die privilegierte weiße Bevölkerungsminderheit in einem von Gewaltenteilung, Bindung der öffentlichen Gewalt an Gesetz und Recht, demokratische Teilhabe und Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte gesetzten Rahmen („Normenstaat“) lebte und lange Zeit nur mittelbar durch die Auswirkungen der Rassentrennung getroffen wurde (etwa durch die alle Bevölkerungsteile beeinträchtigenden Ausnahmezustände oder wechselseitig wirkende Verbote, etwa in Bezug auf ‚Mischehen‘), war insbesondere die schwarze Bevölkerungsmehrheit zahllosen diskriminierenden Sonderregelungen und einer behördlichen Willkür ausgesetzt, die nur selten durch die Justiz über die Anwendung des ‚farbenblinden‘ *Common Law* begrenzt wurde („Maßnahmenstaat“). Das Staatsrecht – so das Fazit nach der Lektüre dieser thematisch interessanten Arbeit – war damit ein überaus wirksames Mittel zur Einführung und Aufrechterhaltung einer mit den Maßstäben eines modernen, demokratischen Verfassungsstaates unvereinbaren Herrschaft einer Minderheit in einer ethnisch definierten Gesellschaft; es erscheint heute aber als ein ebenso wirksames Instrument, die Folgen dieser gesetzliche Rassentrennung auf friedlichem Wege zu überwinden.

Jörg Fedtke, Hamburg