

Was in diesem Primat der Erziehung zur „citizenship“ nur indirekt anklingt, wird in dem zweiten der genannten Bücher thematisch: Volksbildung ist eine notwendige Voraussetzung der politischen Entwicklung, kann aber zugleich diese auch empfindlich stören. Dieses politische Dilemma untersucht Abernathy am Beispiel der „popular education“ in Süd-Nigeria und ihrer politischen Rückwirkungen. Durch präzise Begriffsdefinition und differenzierte Fragestellungen weiß der Autor dabei aus seinem Material Erkenntnisse zu schöpfen, die, obwohl im Inhalt ernüchternd, ja enttäuschend, dennoch einen Gewinn bedeuten, weil sie zukünftigen Planungen eine tragfähige Grundlage bieten können. Als Kennzeichen eines modernen Staates sieht Abernathy: erfolgreiche Wirksamkeit (capacity) der Regierung, Streben nach Gleichheit der Bürger und einen hohen Grad von Integration der Bevölkerung. Die als wesentlichen Faktor der Modernisierung eingeschätzte allgemeine Volksbildung hat das Land keinem dieser Ziele näher gebracht, es vielmehr davon entfernt und den Staat mit neuen Problemen wie Landflucht, Arbeitslosigkeit und Zerstörung sozialer Bindungen so belastet, daß er Gefahr läuft, seine Wirksamkeit einzubüßen. Den Weg aus dem Dilemma sucht der Autor mit einer Bedachtsamkeit, die seinen Argumenten Bedeutung verleiht: Wohl wissend, daß politisches Handeln nur zum Teil durch wissenschaftliche Erkenntnis und Planung geleitet werden kann, ja daß oft ein Mangel an Bedenklichkeit erst den Erfolg ermöglicht, beschränkt er sich auf Empfehlungen, wie die schlimmsten Übel zu dämpfen seien, die die unvermeidliche „educational explosion“ in den Entwicklungsländern mit sich bringt.

Gabriele Krüger-Jahncke

MARTIN C. NEEDLER (ed)
Political Systems of Latin America
 2. Aufl. New York usw. 1970,
 XVIII + 622 S.

Die 21 Staaten Lateinamerikas werden auf je etwa 25 Seiten dem Leser von kompetenten Autoren vorgestellt. Diesen Beiträgen liegt offensichtlich ein Schema zugrunde, demgemäß zuerst Land und Leute zu beschreiben, dann ein Abriss der Geschichte zu geben, darauf der „Political Process“ darzustellen und schließlich die „Governmental Institutions“ vorzuführen sind. Diese Themen werden durchweg auf beachtlichem Niveau und ohne Voreingenommenheit abgehandelt, wenn man von Ballagers Beitrag über Argentinien absieht. Der Verfassungsvergleich können nur zugerechnet werden Einleitung und Schlußwort des Herausgebers. Im übrigen beschränkt sie sich auf Seitenblicke, die die Autoren gelegentlich auf andere Staaten werfen (110; 346; 348; 385; 398; 413; 419; 501). Es fällt somit dem Leser die Aufgabe zu, sich ein Gesamtbild zu schaffen, das deswegen undeutlich und unsicher bleibt.

Die Verfassungstexte stimmen in vielen Hinsichten überein, weil sie sich der USA-Verfassung als Vorlage bedient haben (10). Aber der Text ist auch hier nicht gleichbedeutend mit der Verfassung (276: „paper constitution“): Starke Persönlichkeiten („caudillos“) und gesellschaftliche Kräfte beherrschen die politische Bühne. Den Mittelpunkt in beiden Hinsichten bildet der Präsident. Hier vor allem macht sich der alles durchziehende „personalismo“ bemerkbar — im Falle Nicaraguas bis zu einem solchen Extrem, daß der Staat nichts anderes als das Patrimonium der Familie Somoza ist (111; 127; vgl. auch 271). Er ist ferner Ursache und Eigenart der zahllosen Staatsstrieche, die daher durchweg in der Sache nichts ändern, sondern lediglich Personen auswechseln (312; 320). Hierher gehört es auch, daß die Amtsgewalt des Präsidenten nicht ausreicht, obwohl sie zuweilen um höchst seltsame Elemente bereichert ist: So gehen in Venezuela die Überschüsse

des Haushaltes in einen Fonds, über den der Präsident ohne Parlament verfügen darf (290; 292), und ähnliches findet sich in Chile (413). Über die Amtsgewalt hinaus bedarf der Präsident „extraconstitutional foundations“ (31; 227; 277; 442), also einer „Hausmacht“. Diese Mächtigkeit mag zu einem Absolutismus führen, der gleichbedeutend ist mit parlamentarischer Anarchie (Präsident Belaúnde von Peru, 347). Aber selbst die Häufung von amtlicher und außeramtlicher Mächtigkeit und geschicktes Taktieren (vgl. über die political techniques der caudillos Andersons wertvollen Exkurs, 120 f.) haben bisher keineswegs verhütet, daß der Amtswechsel sich irregulär via facti vollzieht: Daß ein Präsident seine Amtszeit vollendet und sein Nachfolger ordnungsgemäß eintritt, gehört zu den seltenen Ausnahmen, die rühmend vermerkt werden (19; 280; 437) wie Instabilität überhaupt das immer wieder hervorgehobene Kennzeichen der politischen Zustände ist.

Mancherlei Vorkehrungen sind getroffen, um eine Entartung des Amtes wie vor allem den „Cesarismo democratico“ (276; 329) zu verhindern. Hierher gehört insbesondere die Unterbindung des „continuismo“ (53; 77 und öfter) durch den Ausschluß unmittelbarer Wiederwahl — was allerdings die Kontinuität einer tüchtigen Politik zu unterbrechen vermag. (Als Gegenstück hierzu findet sich zuweilen das Verbot unmittelbarer Wiederwahl eines Abgeordneten; vgl. 32; 145).

Macht und Gewalt lenken die Blicke alsbald auf die Wehrmacht, die — ebenso wie die Kirche — seltsamerweise von den Autoren ausnahmslos als „interest group“ angesprochen wird (8 usw.). Ihre politische Rolle ist überall bedeutend. Ihr Eingreifen entspringt keineswegs immer subjektiven Erwägungen, nicht selten handelt es sich darum, daß die Politik sich selbst so sehr festgefahren hat, daß nur die Hilfe der Wehrmacht die Staatstätigkeit wieder in Gang bringen kann (76; 249 und vor allem 328: „Civilian irresponsibility forced the reluctant General Gustavo Rojas Pinilla to

assume power“). Auch die ausnahmslose Identifikation von Intervention des Militärs und Rettung einer bedrohten Oligarchie etwa von Latifundienbesitzern (vgl. 74 f.; 322; 345) trifft nicht zu: Rekrutieren sich die Offiziere doch nicht aus den Führenden Schichten, sondern aus dem Mittelstand (80). Was ihnen Vorsprung verschafft, dürften eine aus der Sache sich ergebende Modernität und Unbestechlichkeit sein.

Über Parteien und Verbände erfährt man viele interessante Einzelheiten. Auch sie sind nur allzuoft auf eine bestimmte Person zugeschnitten (9; 582), zuweilen sind sie auch nur für einen konkreten Zweck ins Leben gerufene „ad-hoc-Parteien“. Der Herausgeber glaubt nicht an eine Zukunft der „Linken“ — diese gibt er vielmehr der christlich-demokratischen Idee (585). Im Blick auf Chile mag die Setzung eines Fragezeichens hinter diese These angebracht sein. Von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden ist nicht allzuviel die Rede. Einige Bearbeiter gehen auf die öffentliche Meinung und die Presse ein.

Wie es mit der Staatlichkeit dieser Staaten steht, wird nicht recht greifbar. Spricht schon der „personalismo“ gegen das Vorwalten eines Denkens in Institutionen und Verfahren, so scheint vor allem auch die Integration zu einem allgemeinen und gleichen Staatsbürgertum nicht allenthalben vollendet zu sein (111; 301; 328; 366 f.; 372) — was insbesondere für die Indianer gilt. Auch mit der „participation“ scheint es nicht überall zum besten bestellt. Alle diese mehr oder weniger entfalteten Staaten haben sich zu derselben „public policy“ entschlossen (11). Sie meint den „Wohlfahrtsstaat“: Steigerung der Produktivität, soziale Sicherheit und nicht zuletzt Bildung sind auch hier die Ziele, die man sich gesetzt hat. Art und Maß der Verwirklichung derselben sind recht verschieden: Die „Verfassungen“ und Methoden, denen man sich dieserhalb verschrieben hat, bleiben in der Darstellung allerdings arg im dunklen.

Es bleibt die Frage, ob die Verfassungspolitik dieser Länder Neubildungen hervorgebracht hat, die die verfassungstheo-

retische Diskussion bereichern könnten. Diese Frage ist grundsätzlich zu verneinen. Dieses Urteil sei durch einige Beispiele belegt. Der Versuch Uruguays, das Amt des Präsidenten durch ein Kollektiv wahrnehmen zu lassen („colegiado system“), ist gescheitert (498; 500, 511; vgl. auch 277). Was das Parlament angeht, so hat man die Erste Kammer gelegentlich nicht nur „regional“, sondern „funktional“ besetzt (252; 313; 348) — vorausgesetzt, daß es sich nicht etwa lediglich um die Schaffung von Sinekuren für Zwecke der Ämterpatronage gehandelt hat (442). Paraguay kennt eine allgemeine Pflicht zur Übernahme öffentlicher Ämter (441). Zuweilen ist vorgesehen, daß ein vom Präsidenten eingebrachtes Gesetz als angenommen gilt, wenn das Parlament es nicht binnen einer bestimmten Zeit behandelt hat (442). In Kolumbien werden die Richter der mittleren Instanz vom Obergericht ernannt (254). Mehr als Kuriosität sei erwähnt, daß man in Guatemala Abgeordnete und Zuschauer durch eine schalldichte Glaswand getrennt hat, um die unmittelbar-demokratische Einwirkung des „Volkes“ auf seine „Vertreter“ mittels Gebrülls und ähnlichem zu verhindern (142).

Herbert Krüger

GERHARD KUTZNER

Die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS)

Hansischer Goldenverlag

Joachim Heitmann & Co.,

Hamburg 1970, 399 S., 48,— DM.

Die OAS ist eine der ältesten unter den bestehenden internationalen Organisationen. Es überrascht, daß deutsche Völkerrechtler ein so geeignetes Untersuchungsgebiet jahrelang haben brachliegen lassen, von unsystematisch kultivierten Parzellen abgesehen.

Dank Kutzners Arbeit befindet sich heute wieder das ganze Gebiet unter Pflug. Mit einem eindrucksvollen Aufwand an Gründlichkeit und Datenfülle beschreibt er die Geschichte und die

institutionelle Ausgestaltung des Pan-amerikanismus. Ein Drittel des Buches ist der Entwicklung des interamerikanischen Systems von der Unabhängigkeit bis 1970 gewidmet. Die Schilderung der zahlreichen Konferenzen und sonstigen wesentlichen Ereignisse gibt Gelegenheit, den Hintergrund an Ideologien und Machtinteressen zu skizzieren (wirtschaftliche Interessen kommen etwas zu kurz). Kutzner bleibt sich bewußt, daß das politische Ungleichgewicht zwischen „dem Hai und den Sardinen“ (Arévalo) das formal egalitäre Gefüge der OAS prägt, das daher nicht dargestellt werden kann, ohne auf Washingtons Pendelbewegungen zwischen „good neighbourhood“ und „big stick“ einzugehen.

Im zweiten Teil über „Das Wesen der OAS“ untersucht der Autor Rechtsnatur, Aufgaben und Ziele, Mitgliedschaft und völkerrechtliche Leitprinzipien der OAS und klärt ihr Verhältnis zur UNO. Der Dritte Teil über die Struktur der OAS stellt juristisch den „harten Kern“ der Arbeit dar. Besonders wertvoll ist die ausführliche Aufzählung und Beschreibung der vielfältigen Sonderorganisationen der OAS — ein Arbeits- und Orientierungsmaterial, das auch in anderen Sprachen in dieser Zuverlässigkeit und Vollständigkeit nicht vorliegt. — Für eine zweite Auflage würde man sich als Punkt auf dem i einen Hinweis auf die Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) wünschen, die einen beachtlichen Ansatz zu einer pan-lateinamerikanischen Fraktionsbildung innerhalb der OAS darstellt. Auch verdient das Werk einen ausführlicheren Index; der jetzige ist kürzer als das Inhaltsverzeichnis.

Kutzner erschöpft sein Thema. Daß er dabei auch seinen Leser etwas erschöpft, liegt in der Natur eines solchen Buches: Es strebt Vollständigkeit an, und die erreicht es. Die Arbeit wird auf Jahre ein Standardwerk für Juristen und ein unerlässliches Handwerkszeug für Politikwissenschaftler sein.

Tilman Evers