

ÜBERSEEISCHE VERFASSUNGSVERGLEICHUNG — NICHT LÄNGER BRACHLAND DEUTSCHER RECHTSWISSENSCHAFT

VON KARL HERNEKAMP

„Das Recht ist hundertfach, und jeder hat sein eigenes“ — dieses Wort Christian Friedrich Grabbes, ursprünglich gemünzt auf den innerstaatlichen Raum, ließe sich ebensogut auf die gegenwärtige Staatenwelt übertragen. Um so dringender, sollte man meinen, wäre es Aufgabe einer modernen Jurisprudenz im Zeitalter rasch überbrückbarer Entfernungen und wachsender politischer und wirtschaftlicher Verflechtung, durch Studium, Sichtung und Vergleich von Rechtssystemen einen eigenen Beitrag¹ zu leisten zum verständnisgetragenen Zusammenwachsen der Völker in Richtung auf eine — wenn auch ferne — Weltordnung, die angesichts immer spürbarer Ressourcenverknappung und daraus resultierender Verteilungsprobleme als einzige Überlebensalternative der Menschheit erscheint. Doch noch immer absorbieren wie eh und je die vom unrechtmäßigen, bösgläubigen Fremdbesitzer an einen gutgläubigen Dritten veräußerte und dort zu Bruch gegangene chinesische Vase, das auf Wunsch der Wöchnerin in der Badewanne ertränkte Neugeborene oder der boykottfreudige Senatspressesprecher Lüth den Löwenanteil aller wissenschaftlichen Energie des deutschen Jura-Studenten. Auch die binnen vier Jahren auf mehr als vierzig Titel angeschwollene Flut von Veröffentlichungen allein zum Thema „Radikale im öffentlichen Dienst“ kontrastiert bezeichnend zum Publikationsaufwand, den die deutsche Rechtswissenschaft den Staaten der Dritten Welt zu widmen geneigt ist, Staaten, deren selbstbewußte Stimme sich in der Weltpolitik immer entschlossener Gehör verschafft².

„Bürgerinitiative gegen rechtswissenschaftliche Provinzialität“ — dies dürfte daher am besten das Leitmotiv kennzeichnen, unter dem Professor Herbert Krüger, Hamburg, den von ihm gegründeten „Arbeitskreis für Überseeische Verfassungsvergleichung“ zu seiner ersten Tagung einberufen hatte, die vom 27. bis 29. Mai 1976 in Lüdenscheid stattfand.

In seinem einleitenden Referat umriß Herbert Krüger noch einmal — wie zuvor schon an anderer Stelle³ Bedeutung und Aufgabe der Überseeischen Verfassungsvergleichung. Sie habe dort einzusetzen, wo das Gros der auslandsbezogenen Publizistik sich mit der „Beschreibung fremder Rechte“ zufriedengebe. Klarheit über den Modernisierungsprozeß im Rahmen weltweiter Dekolonisation sei nur aus dem Selbstverständnis der überseeischen Staaten zu gewinnen. Dies aber erschließe sich vor allem aus ihrer „Verfaßtheit“ im weitesten Sinne, die sich in der politischen Wirklichkeit weit eher offenbare als im geschriebenen Verfassungstext. Überseeische Verfassungsvergleichung sei bislang weder Gegenstand der etablierten Forschung, noch Objekt amtlicher oder sonstwie öffentlicher Förderung. Hier müs-

1 Für Lateinamerika vgl. z. B. Fix-Zamudio/Cuadra, Problemas actuales de armonización y unificación de los derechos nacionales en Latinoamérica, Anuario jurídico 1974, S. 93 ff.

2 Vgl. z. B. den Beitrag von Cervenka in diesem Heft; R. Hellmann/H. Rosenbaum, Latein America, The search for a new international role, New York 1975; J. Theberge, Latein America in the World System Berverly Hills/London 1976; A. Gazol Sanchez, El tercer mundo frente al mercado común Europeo, México D. F. 1973.

3 NJW 1975, S. 1061 f.; JuS 1976, S. 213 ff.

se daher eine „Bürgerinitiative“ einspringen, in der sich „Freizeitforscher“, deren wissenschaftliche Ambitionen nicht mit Examen oder Promotion erstorben seien, zusammenfänden, um eine von den Institutionen offengelassene Lücke zu schließen. Daß die so skizzierte Aufgabenstellung des Arbeitskreises eine Fülle nicht nur von theoretischen, sondern auch schlicht praktischen Problemen mit sich bringe, verstehe sich von selbst. Überseeische Verfassungsvergleichung gleichsam „aus dem Stand“ betreiben zu wollen, wäre angesichts eines so komplexen Forschungsgegenstandes schlicht vermessen. Erste Stufe der Arbeit werde daher zunächst einmal der Aufbau eines Mindeststandards von Informationen sein, mit dem Nahziel, sich neben dem Wissen um das Verfassungsrecht Kenntnisse vor allem von Geschichte und aktueller Verfassungswirklichkeit des jeweiligen Landes zu verschaffen⁴. Erst von dieser Basis her lasse sich eine Aussage darüber wagen, ob etwa die formelle Verfassung eines Staates normativ, deskriptiv oder lediglich proklamativ konzipiert sei, was wiederum darüber entscheide, inwieweit ihre Institutionen in ein vergleichendes Projekt überhaupt sinnvoll eingebracht werden könnten.

Wie erfrischend spontan und auch, wie verschiedenartig die Mitglieder des Arbeitskreis ihre Aufgabe anzupacken gewillt sind, trat anschließend in den Kurzberichten zutage, in denen die Länderreferenten ihre Forschungsbereiche vorstellten. Behandelt wurden Kamerun (Dr. K. Peters, Hamburg), México (Dr. G. Scheffler, Hamburg), Brasilien (Dr. M. Hahn, München), Zambia (H. Schröder-Hohenwarth, Köln), Kolumbien (J. P. Schmitt, Bonn), Äthiopien (Dr. F. Klausberger, Salzburg), Jamaica (U. Leonardy, Königswinter), Rhodesien (Dr. Frhr. v. Blittersdorff, Hamburg), Bolivien (K. Hernekamp, Hamburg) sowie die ehemaligen portugiesischen Kolonien in Afrika (Dr. H. v. Löwis of Menar, Köln). Soweit nicht bereits in diesem Zusammenhang gesondert behandelt (Dr. H. v. Wedel, Hamburg), kamen Fragen des methodischen Ansatzes, insbesondere aber praktische Aspekte (Materialbeschaffung, Zweithand-Information, interne Kommunikation) in einem anschließenden Gedankenaustausch zur Sprache. Hierbei kristallisierte sich u. a. auch der Wunsch heraus, neben dem speziell regionalen Anknüpfungspunkt bereits einzelne Sachaspekte für die Vergleichung fruchtbar zu machen. Als Gegenstände solcher Forschungsvorhaben wurden fürs erste fixiert: Agrarstrukturen (H. Pruns, Bonn), ständische Elemente (Prof. P. C. Mayer-Tasch, München) und Strafvollzugssysteme (K. Koepsel, Iserlohn) in überseeischen Verfassungen.

In die Tagung eingeflochten waren drei Vorträge. Sie boten Gelegenheit zur theoretischen Vertiefung von Einzelfragen und eröffneten darüber hinaus Ausblicke zur Abrundung des neuen Forschungsgebiets.

Wie dünn mancherorts in der Dritten Welt der Firniß moderner Rechtssysteme über den traditionellen Strukturen ist, weil Rezeptionsmotive der einheimischen Eliten und Rezeptionsfähigkeit ihrer Völker auseinanderklaffen, machte gleich der erste Vortrag (Dr. B.-O. Bryde, Hamburg) deutlich, der sich mit „Funktion und Stellenwert des Rechts im Entwicklungsprozeß afrikanischer Staaten“ beschäftigte. Da sich der Rechtsetzungsprozeß faktisch bei bürokratischen, judikativen oder militärischen Eliten konzentrierte, die durch Herkunft, (Aus-)Bildung,

⁴ Instrukтив zur Divergenz zwischen beidem: D. Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina*, México D. F. 1974.

politischen oder wirtschaftlichen status von der übrigen Bevölkerung weitgehend isoliert seien, artikulierten diese Rechtsnormen im Regelfall eher die wechselnden Ideale ihrer Erzeuger als die Bedürfnisse ihrer Adressaten. Die Probleme praktischer Kollision mit den hergebrachten und vielfach bewährten Konfliktregelungsmechanismen schilderte Bryde sehr anschaulich. Seine im gegebenen Rahmen nur als „tour d’horizon“ mögliche Darstellung mündete in die eher resignierende Feststellung, daß das moderne, von den Industriestaaten übernommene Recht nur sehr beschränkt als Entwicklungsinstrument brauchbar sei, wenn es darum gehe, jedenfalls den afrikanischen Völkern den Weg zur (Rück-)Gewinnung ihrer sozialen Identität zu ebnet⁵.

Weniger die soziale als vielmehr die kulturelle Identität der Dritten Welt stand im Mittelpunkt des zweiten Vortrags, in dem Dr. Rüdiger Altmann (Bonn) „Aspekte und Methoden auswärtiger Kulturpolitik“ behandelte. Geht man von einem Kulturbegriff aus, der sich nicht auf klassische Geistigkeit beschränkt, sondern z. B. Wissenschaft, Erwachsenenbildung und moderne Technologie einschließt, so leuchtet ein, daß auch die kulturelle „Verfaßtheit“ der überseeischen Staaten fruchtbare Ansätze zur Verfassungsvergleichung bietet. Der Referent, Mitglied der Enquête-Kommission „Auswärtige Kulturpolitik“ des Deutschen Bundestages, ließ diesen Aspekt mit der wünschenswerten Klarheit sichtbar werden. Auswärtige Kulturpolitik müsse für die Bundesrepublik als „Weltstaat ohne Weltmacht“ mehr sein als schlichter Kulturexport in Form einseitiger Selbstdarstellung, dürfe sich andererseits aber auch nicht zu „internationaler Gesellschaftspolitik“ (R. Dahrendorf) versteigen. Sie müsse sich vielmehr verstehen als kulturelle Komponente internationaler partnerschaftlicher Zusammenarbeit⁶. Nur in diesem Sinne als „kulturelle Außenpolitik“ könne sie dem Odium „kultureller Intervention“ entgehen und das jeweilige Gastland erfolgversprechend in seinem Wunsch unterstützen, seine kulturelle Identität (wieder) zu gewinnen. Erst dies legitimiere auch das Bestreben unserer auswärtigen Kulturpolitik, im Prozeß einer sich immer deutlicher abzeichnenden Weltzivilisation die eigene deutsche kulturelle Identität zu behaupten.

Dem ist im Ansatz zuzustimmen. Inwieweit allerdings der bekanntlich vom Auswärtigen Amt bei der Neukonzipierung der auswärtigen Kulturpolitik favorisierte Konzentrationstrend eine begrüßenswerte Alternative zur bisherigen „Politik der vielen Wege“ durch die bewährten Mittlerorganisationen (Goethe-Institute, DAAD, DFG) abzugeben vermag, muß hier aus Raumgründen dahingestellt bleiben⁷.

Aus dem von Altmann mit scharfen Strichen gezeichneten Bild kam in der anschließenden Diskussion neben den eben erwähnten neuralgischen Punkten im Organisatorischen vor allem das Verhältnis von auswärtiger Kulturpolitik, Entwicklungspolitik und Außenwirtschaftspolitik zur Sprache, wobei zumindest über die Brisanz der Interdependenzen volle Übereinstimmung herrschte.

5 Im einzelnen vgl. B.—O. Bryde, *The Politics and Sociology of African legal development*, Frankf./M. 1976; für die Verhältnisse in Lateinamerika vgl. E. Novoa Monreal, *El derecho como obstáculo al cambio social*, México D. F. 1975; vgl. auch Barbara A. Harrel-Bond, *The influence of legislative change on behaviour*, VRÜ 1975, S. 447 ff.

6 Zum Selbstverständnis der gegenwärtigen auswärtigen Kulturpolitik der Bundesrepublik und ihrer Praxis in der Dritten Welt vgl. die detaillierten Darstellungen von H. Arnold in *Außenpolitik* 1974, S. 73 ff. (Lateinamerika); 1976, S. 72 ff. (Afrika); S. 167 ff. (Asien).

7 Kritisch dazu vor allem H. A. Steger in seinem Referat auf der wiss. Tagung der „Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung (ADLAF)“ 1973, abgedruckt in: *Informationsdienst der ADLAF* Bd. 8 (1973), Heft 2, S. 63 ff.

Will überseeische Verfassungsvergleichung dem Vorwurf möglicher Aktualitätsferne entgehen, darf sie nicht die Augen verschließen vor den letztlich auch völkerrechtlichen Dimensionen der Nord-Süd-Konfrontation, wie sie vor dem Forum der Vereinten Nationen jüngstens wieder anlässlich UNCTAD IV in Nairobi deutlich hervorgetreten ist. Dies bildete vor dem Hintergrund der zuvor gestreiften entwicklungspolitischen Aspekte den Unterbau des dritten Vortrags, in dem sich der zweite Gast der Tagung, Professor Ingo v. Münch (Hamburg) dem Thema widmete: „Soziales Völkerrecht? — Bemerkungen zu den Forderungen der Entwicklungsländer an die Industriestaaten auf Nachteilsausgleichung.“

Hierbei in exakter völkerrechtlicher Analyse Schneisen durch das Gestrüpp politischer, ökonomischer, sozialer, historischer und juristischer Implikationen geschlagen zu haben, war das Hauptverdienst dieses Vortrags. Ausgehend von möglichen geschriebenen Anspruchsgrundlagen (Art. 55; 56; 2 Nr. 4; 2 Nr. 1 UN-Charta) über völkergewohnheitsrechtliche (Recht auf Verkehr, Recht auf Achtung) oder möglicherweise dem innerstaatlichen Recht entlehnbare allgemeine Grundsätze (Soziale Grundrechte) unterzog der Referent auch die einschlägigen UN-Resolutionen und Konventionen einer eingehenden Prüfung unter dem Aspekt rechtlicher Allgemeinverbindlichkeit. Er kam aber dennoch nach alledem zum Ergebnis, daß als einzig tragfähiger Ansatzpunkt für einen Anspruch auf Nachteilsausgleichung nur der Gedanke der Friedenssicherung ernsthaft in Betracht gezogen werden könne. Nur hierauf lasse sich ein „soziales Völkerrecht der Solidarität“ gründen.

Zwar mag zweifelhaft sein, ob speziell der Begriff „collective economic security“ wie in Abs. 7 der Präambel der UN-Charta über die wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten vom 12. Dezember 1974⁸ verwendet, angesichts seiner Verengtheit auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer bereits als globales Rechtsgut gelten kann⁹. Unbestreitbar aber birgt die sich weiter öffnende Schere zwischen den ökonomischen Realitäten von Nord und Süd einen Konfliktherd ersten Ranges, wie der gelegentlich schon wetterleuchtende Begriff von der „chaotic power“ und das Kissinger-Wort vom Risiko einer „Strangulierung“ der Industriestaaten zeigen¹⁰. Hier auf kooperativem Wege einen für alle Beteiligten annehmbaren Übergang vom anfänglichen Alimentationsprinzip zu einer multilateralen internationalen Strukturpolitik zu finden, ist, wie auch die auf das Referat folgende lebhafteste Diskussion zeigte, letztlich unausweichlich.

Ablauf und Ergebnis dieser ersten Tagung des Arbeitskreises zusammenfassend, läßt sich feststellen, daß die Fülle der — auch in Gesprächen außerhalb des „offiziellen“ Programms — zutage geförderten Aspekte einen durchaus ermutigenden Auftakt bildete für das gemeinsame Vorhaben, das bislang brachliegende Feld der Überseeischen Verfassungsvergleichung erfolversprechend zu beackern.

Der Arbeitskreis, dessen Dank an den Veranstalter der Tagung (Dr. A. Albano-Müller, Schwelm) und ihren Initiator Professor Krüger auch an dieser Stelle noch einmal wiederholt sei, wird sich im Frühjahr 1977 erneut treffen, um erste konkrete Forschungsergebnisse auszutauschen.

8 A/Res 3281 (XXIX) UNMC 1975, Nr. 1, S. 108; ILM 14 (1975), S. 251.

9 Vgl. dazu Ch. Tomuschat, Die neue Weltwirtschaftsordnung, Vereinte Nationen, 1975, S. 93, 97.

10 Zum Zusammenhang zwischen Völkerrecht, Entwicklungspolitik und Friedenssicherung vgl. grundlegend Wil D. Verwey, Economic Development, Peace and international law, 1972, (Bespr. v. Roggentin, VRU 1975, S. 303 ff.).