

PROBLEME DER ÜBERTRAGUNG VON RECHTS- UND VERWALTUNGSSYSTEMEN AUF LÄNDER DER DRITTEN WELT

Zur Rezeption föderalistischer Prinzipien

Von FRANZ LANG

„Staatsverfassungen lassen sich nicht auf Menschen, wie Schößlinge auf Bäume propfen. Wo Zeit und Natur nicht vorgearbeitet haben, da ist's, als bindet man Blüten mit Fäden an. Die erste Mittagssonne versengt sie.“ Dies schrieb Wilhelm von Humboldt¹ im Jahre 1791. Bleibt man beim Bilde Wilhelm von Humboldts, kann man sagen: Die Sonne brennt heiß in den Ländern der Dritten Welt, die nach Erlangung der Unabhängigkeit westliche Verfassungssysteme übernahmen. Schon manche Blüte versengte oder vertrocknete. Die Schwierigkeiten, die bei der Verpflanzung von Verfassungssystemen auftauchen, wiederholen sich bei der Übertragung von Rechtssystemen unterhalb der Verfassungsebene, politischen Institutionen und Verwaltungsmodellen. Die auftauchenden Probleme können nur durch enge Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis und durch interdisziplinäres teamwork gelöst werden. Ein einzelner kann nur bescheidene Beiträge leisten. Ein solcher, dabei doch wesentlicher Beitrag wäre ein Überblick über die wichtigste, meist ausländische Literatur, die in Deutschland oft noch unbekannt ist². Dieser kurze Artikel kann nur eine knappe Auswahl treffen, die zeigen soll, wie intensiv sich die Wissenschaft in Nordamerika und bei den früheren Kolonialmächten mit einer Materie beschäftigt, die mit zunehmenden Aufwendungen der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklungshilfe auch bei uns erhöhte Aufmerksamkeit verdient.

I. Das Verfassungsproblem in Entwicklungsländern

Nach Franz Ronneberger³ fallen Antworten auf die Frage der Übertragbarkeit rechtlicher Staatsverfassungen deshalb schwerer als bei anderen Transplantationsvorgängen, „weil eine berechtigte Hemmung besteht, den normativen Anspruch der Rechtsverfassung zugunsten einer andersartigen sozialen und politischen Wirklichkeit einzuschränken oder gar aufzugeben. Die normative Funktion einer Verfassung lässt sich ja nicht in der Weise wie ökonomische Gesetzmäßigkeiten auf das jeweilig Tatsächliche und Zweckmäßige reduzieren“. Nach den Enttäuschungen mit der Rezeption von rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungsmodellen in Entwicklungsländern würde man Soziologie und politische Wissenschaft als Zeugen für das Versagen der Rechtswissenschaft bei der Bewältigung von Aufgaben zitieren, für die sie nicht vorbereitet war.

1 Werke, Bd. I, Darmstadt 1960 ff., S. 36.

2 Francis Carnell, *The Politics of the New States — A Selected Annotated Bibliography with Special Reference to the Commonwealth*, London 1961.

3 Franz Ronneberger, Das Verfassungsproblem in Entwicklungsländern, in: *Der Staat* 1962, S. 39 ff., Heinrich Herrfahrdt, *Staatsgestaltungsfragen in Entwicklungsländern Asiens und Afrikas*, Karlsruhe 1965. Nach Herrfahrdt ist das wichtigste Staatsgestaltungsproblem die Übertragbarkeit des westlichen Systems demokratisch-parlamentarischer Regierung. A. J. Zürcher, *Verfassungen nach dem 2. Weltkrieg*, Meisenheim (Glan), 1956.

„Es ist hohe Zeit, sich auf die Anforderungen einzustellen, welche aus der Rezeptionsbeflissenheit der Entwicklungsländer und aus dem wirtschaftlich-politischen und rechtlichen Emanzipationsstreben bisher staatlich unselbständiger Völker und Völkergruppen erwachsen. Der Prozeß der Einordnung der germanisch-slawischen Welt in die politische, kulturelle und rechtliche Ordnung der Antike, der sich über Jahrhunderte erstreckte, wiederholt sich heute im Weltmaßstab als universelle Ausbreitung des europäisch-amerikanischen industriellen Systems mit seiner Zivilisation und seiner Rechtsordnung in wenigen Jahren. Worauf es offensichtlich ankommt, ist die Bereitstellung einer Auswahl von demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungsmodellen, die sich mit den sozialen und politischen Vorgegebenheiten in den Entwicklungsländern vertragen. Sonst wird es immer wieder geschehen, daß die wohlgemeinte Rezeption der freiheitlich-demokratischen Verfassungsmodelle zu Enttäuschungen und Reaktionen führt. Das erlebten wir bei den südost- und ostmitteleuropäischen Staaten in den zwanziger und dreißiger Jahren, das wiederholt sich heute in Afrika und Asien mit beängstigender Regelmäßigkeit . . . Diese aus der Fülle der von Land zu Land außerordentlich verschiedenen sozialen und politischen Fakten ausgewählten allgemeinen Merkmale erhärten die Erkenntnis, daß der sozial- und staatswissenschaftliche Begriff des Entwicklungslandes ungleich vieldeutiger sein muß als der wirtschaftswissenschaftliche. Die Interdependenzen von Merkmalskombinationen lassen keine Stufenfolge der Entwicklung zu . . . Der Zivilisationsprozeß ist, wie vor allem Alfred Weber gezeigt hat, übertragbar. Mit der Übernahme der rationalen Schemata in der industriellen Produktion und im Handel werden auch gewisse Verfahrensweisen und Fertigkeiten in der Handhabung der modernen Techniken in Partei- und Verbandsorganisation, in Regierung und Verwaltung gelernt und geübt. Die von außen kommenden Reize werden aufgegriffen und selbst im Fall mißverständlicher Bewertung selbstständig weiterbearbeitet, wobei neuartige Formen entstehen können. Das Problem der Rückständigkeit besteht somit in der Bewältigung des Zusammenstoßes verschiedenartiger Wirtschafts-, Sozial- und Staatssysteme. Es steht daher ideen- und sozialgeschichtlich im Zusammenhang der Großereignisse des staatlichen Bildungsprozesses, die neuerlich von Rüstow als Überschichtung und Überlagerung beschrieben worden sind. Die Entwicklungsländer können aus dem zu verschiedenen Zeiten und unter wechselnden Bedingungen entstandenen Sozial- und Verfassungsformen gleich einer Palette von Möglichkeiten auswählen . . . Wenn es nach alledem überhaupt einen Sinn haben soll, vom Entwicklungsland im sozialwissenschaftlichen und vor allem im verfassungstheoretischen Sinne zu sprechen, so muß gesichert sein, daß trotz der Mannigfaltigkeit der Herrschaftsformen und ihrer Entwicklungsansätze dennoch ein Maßstab für Entwicklungshöhe und ein ‚Endziel‘ der Entwicklung existiert. Nur dann werden sich Typen und Stufen erkennen lassen . . .

Die Definition des Entwicklungslandes im hier zu verwendenden Sinne hätte also abzustellen auf die sozialen und politischen Bedingungen, welche zur rechtsstaatlichen Demokratie (mit wenigstens 2 Parteien, unabhängiger Justiz, Gewaltenkontrolle und Grundrechtsschutz) führen können.

II. Mindestvoraussetzungen für demokratische Verfassungen

William A. Robson⁴ stellte 1965 fest, daß von etwa 30 neuen Staaten, die seit 1965 gegründet wurden, nur ein halbes Dutzend (Nigeria, Uganda, Sierra Leone, Somalia, Kenya und Zambia) die wesentlichen Elemente der parlamentarischen Demokratie bewahrten. Man fragt bei diesem Ergebnis, ob man in den neuen Staaten dieselben Anforderungen an eine parlamentarisch-rechtsstaatliche Demokratie stellen kann wie in sogenannten „reifen“ Demokratien. Robson nennt folgende Kriterien für demokratische Regierungen:

- (1) Bis zu welchem Ausmaß ist öffentliche Kritik und friedliche Opposition gegen die Regierung gestattet?
- (2) Ist es möglich, einen Wechsel der Regierung durch friedliche Mittel zu erreichen? Wenn ja, was ist das verfassungsmäßige Verfahren?
- (3) In welchem Ausmaß kann eine Gruppe innerhalb der herrschenden Partei eines Einparteiensstaates sich der Regierung widersetzen, ohne sich Verfolgungen auszusetzen, wie sie die „Anti-Parteigruppe“ (Molotow u. a.) in der Sowjetunion erlebte?

Robson nennt weiter folgende Grundfragen zur Erhaltung einer lebensfähigen Demokratie:

- (1) In welchem Ausmaß pflegen die Leute ihre Auseinandersetzungen durch Diskussionen und mit friedlichen Mitteln auszutragen? Die Gesellschaft der Hindu hat eine alte Tradition der Lösung von Problemen durch Diskussionen. Das ist ein Grundkapital von unschätzbarem Wert für die indische Demokratie.
- (2) Wie weit kann sich die Bevölkerung über ethnische, stammesmäßige oder religiöse Differenzen erheben und sich von wirtschaftlichen und Klasseninteressen lösen, um Übereinstimmung in nationalen Angelegenheiten zu erzielen?
- (3) Wie weit sind die nationalen Führer bereit, Kritik zu akzeptieren und die Opposition zu tolerieren? Wie weit verstehen sie die Rolle einer Oppositionspartei in einem demokratischen System? Sind sie gewillt einzusehen, daß die Mitglieder der Opposition nicht völlig von allen Schlüsselstellungen ausgeschlossen werden können. Kurz gesagt, besteht eine Verpflichtung (commitment) gegenüber der Demokratie?
- (4) Welche Machtzentren bestehen außerhalb der Regierung und der politischen Parteien oder können sich wahrscheinlich außerhalb dieser Institutionen entwickeln? Wird den Kommunalverwaltungen, Gewerkschaften, Kirchen, Universitäten, Handelskammern, der Presse, Berufsvereinigungen und anderen Institutionen außerhalb der Regierung ein wesentlicher Grad von Freiheit und Unabhängigkeit gestattet? Pluralismus ist ein Schutz gegen totalitäre Herrschaft: despotische Regierungen sind immer eifersüchtig gegenüber anderen Machtzentren.

⁴ William A. Robson, The Transplanting of Political Institutions and Ideas, in: *The Political Quarterly* 1964, S. 404.

Als Beispiel für einzelne Institutionen führt Robson, S. 412, den französischen *conseil d'état* auf, der u. a. in der VAR, in Griechenland, in Belgien und in Italien übernommen und modifiziert wurde. Kein Nachfolger erreichte die Autorität des französischen Vorbilds. Für die skandinavische Institution des Ombudsmanns bestehe z. Z. in Großbritannien, Kanada, USA, Japan und Australien ein großes Interesse. Ein für Deutschland besonders interessantes Beispiel einer Verfassungsübertragung bietet Japan, das 1890 eine Verfassung weitgehend nach dem Vorbild der deutschen Bismarck-Verfassung schuf. Die Streitkräfte hatten eine Sonderstellung. Als Konsequenz dieser Bestimmungen hatte die zivile Gewalt in Japan nie effektive Kontrolle über das Militär. Nach 1945 wurde diese Verfassung, auch wieder unter sorgsamer Beobachtung der deutschen Entwicklung, überprüft. Zu diesem Komplex siehe auch das höchst lesenswerte Buch von Robert E. Ward und Dankwart A. Rustow, *Political Modernization in Japan and Turkey*, — In beiden Ländern — Japan und Türkei — wurden auch Gesetze aus dem deutschen Rechtskreis übernommen, so z. B. in der Türkei das Schweizer Zivilgesetzbuch, eine Fortentwicklung des deutschen Bürgerlichen Gesetzbuches.

(5) Ist die soziale und ökonomische Ordnung vereinbar mit einer demokratischen politischen Ordnung?...

Zur Demokratie gehören u. a. das Wahlrecht für jeden Erwachsenen, ein gleiches Recht auf Zugang zu allen öffentlichen Ämtern und das Recht der freien Meinungsäußerung. In Indien wurde die Philosophie des Wohlfahrtsstaates bewußt übernommen, und die Konstitution verkörpert die Grundsätze der Chancengleichheit für jedermann — ohne Rücksicht auf Vermögen, Religion, Kastenzugehörigkeit, Geschlecht, Rasse oder soziale Position.

III. Die Übertragung politischer Institutionen und Ideen

Die Übernahme von Verfassungssystemen wird begleitet von der Übertragung politischer Ideen, die ihnen zugrunde liegen. Auf der Basis der Verfassung werden politische und Verwaltungsinstitutionen geschaffen. Nach Robson ist vielleicht das hervorragendste Beispiel einer nahezu weltweiten Übertragung das Prinzip der Gewaltenteilung, das aber in England, Frankreich und den USA verschiedene Bedeutungen hat.

„Man kann viele Beispiele in früheren Zeiten finden, aber nie zuvor fand eine Übertragung politischer Institutionen und Ideen in so weitem Umfang und in so kurzer Zeit statt wie in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg . . . Das am meisten bevorzugte Modell war das parlamentarische System, wie es in Großbritannien entwickelt wurde, aber mit einem gewählten Präsidenten anstelle eines erblichen Monarchen. Die früheren französischen Kolonien neigten dazu, das von General de Gaulle in Frankreich eingeführte System zu kopieren⁵.“

„Das parlamentarische System wurde manchmal mit dem föderalistischen Prinzip kombiniert.“ (Z. B. Kanada, Australien, Indien, Nigreri.)

Diese Übernahme politischer Institutionen, die anderswo historisch gewachsen waren, erfolgten inmitten eines fortschreitenden Entwicklungsprozesses der neuen oder sich modernisierenden Staaten. Alfred Diamant⁶ definiert diesen Prozeß in einer sehr allgemeinen Formel als die Schaffung neuer Typen von Organisationen und das Meistern neuer Typen von Zielen und Aufgaben durch ein politisches System. Ein bestimmtes Endprodukt dieses Prozesses gäbe es nicht. Nach seiner Meinung sei die Zunahme der Flexibilität von Symbolen, von Institutionen und von vielen Aufgaben das Hauptelement des Entwicklungsprozesses. Die Elemente der Differenzierung auf der einen Seite und der Zentralisierung auf der anderen Seite stünden im Widerstreit. Nach Diamants Ansicht gilt die Notwendigkeit zur Zentralisierung hauptsächlich für die frühesten Stufen der Modernisierung, wo es sich als notwendig erweist, eine Zahl von Gruppen, von Stämmen, Familien usw. unter einen Hut zu bringen und gewisse Minimalbedingungen der politischen Entwicklung zu schaffen, um diesen Prozeß mit Erfolg einzuleiten und weiterzuführen. Der Differenzierungsprozeß sei nicht etwa als unbegrenzte

5 Robson, a. a. O., S. 412. Nach seiner Ansicht wurde nach 1945 die amerikanische Präsidialverfassung in keinem der neuen Staaten übernommen.

6 Alfred Diamant, Modellbetrachtung der Entwicklungsverwaltung, Baden-Baden 1967. Nach Diamants Ansicht stellt die beste Zusammenfassung der Literatur zur vergleichenden Verwaltungswissenschaft die Bibliography von Ferrel Heady und Sybil L. Stokes, Comparative Public Administration — A Selective Annotated Bibliography (Second Edition), Ann Arbor, Michigan 1960, dar. Speziell für die Entwicklungsverwaltung: Allan A. Spitz und Edward W. Weidner, Development Administration — An Annotated Bibliography, Honolulu, Hawaii, 1963. In deutscher Sprache: Alfred Diamant und Hans Jecht, Verwaltung und Entwicklung — Wissenschaftliche Forschungstendenzen und Modelle in den USA, in: Die öffentliche Verwaltung 1966, S. 388 ff. Richard F. Behrendt, Soziale Strategie für Entwicklungsländer, Frankfurt/M., 1965 (S. 451 ff.: Übertragbarkeit westlicher Methoden).

Weitere ausführliche Literaturübersicht: Peter H. Merkl, Theoretische Perspektiven des Studiums der Politik der Entwicklungsländer, in: Politische Vierteljahrsschrift 1966, S. 289 ff.; New Nations: The Problem of Political Development (Sonderheft, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, März 1965)

funktionelle und institutionelle Spezialisierung anzusehen; denn zugleich mit der Differenzierung verlaufe ein Prozeß der Integrierung neu erworbener Fähigkeiten und Funktionen und der Bildung neuer Institutionen. Auf späteren Stufen könnten Dezentralisierung, Dekonzentrierung und andere Verteilungsprozesse Bedeutung erlangen. (Man denke an die noch in Fluß befindliche Entwicklung in der Sowjetunion und in anderen osteuropäischen kommunistischen Staaten, die allerdings keine allgemeinen Annahmen gestatten, die sich auf ganz unterschiedliche politische Systeme übereinstimmend anwenden ließen.)

Ohne einem späteren Abschnitt über gegensätzliche Meinungen zu Dezentralisierung und Föderalismus in neuen Staaten (Beispiel Afrika) vorgreifen zu wollen, sei hier gesagt, daß gerade die Fortentwicklung vorhandener föderalistischer Ansatzpunkte in traditionellen Herrschaftsstrukturen zu den großen Herausforderungen an die Entwicklungsgesellschaft gehört. Auch straff organisierte Zentralverwaltungen können auf die Dauer auf funktionsfähige Kommunalverwaltungen mit aktiver Bürgerbeteiligung nicht verzichten, da diese der berufene Dolmetsch bei der Mitteilung der nationalen Ziele an die örtliche Bevölkerung ist, die heute zuweilen noch mißtrauisch die Zentralregierungen als verlängerten Arm der früheren Kolonialmächte ansieht.

IV. Übertragungsvorgang, Modernisierung und Entwicklungsprozeß

Nach Diamants Definition beruht der Entwicklungsprozeß nicht auf der Schaffung ganz bestimmter Arten von politischen Institutionen. Man könne nicht sagen, daß allein „westliche“ politische Institutionen — etwa das parlamentarische Regierungssystem — dem Entwicklungsprozeß angemessen wären. Tatsächlich seien die Strukturen der Modernisierung, auch nach den Erfahrungen des Westens, und die sozialen, politischen und ökonomischen Bedingungen in den Gesellschaften Asiens, Afrikas und Südamerikas so vielschichtig, daß wir keine Hoffnung hegen könnten, ganz bestimmte Strukturen beschreiben, geschweige denn verschreiben zu können. Selbst wenn gewisse Gemeinsamkeiten für den Entwicklungsprozeß gegeben seien, bestehe doch wenig Wahrscheinlichkeit für ein übereinstimmendes Endergebnis. Die Auswirkungen der fortschreitenden kulturellen Differenzierung und des Wandels ganz allgemein, und die Auswirkungen des politischen Wandels im besonderen, ließen sich keinesfalls auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Die Erfahrungen in der Türkei und Japan zeigten, daß die traditionellen Symbole und Institutionen durchaus als wirkungsvolle Träger politischer Entwicklung dienen könnten, wenn sie genügend flexibel seien.

Diamant schildert die Kategorien, die man zu bilden versucht, um die Eigenarten der politischen Entwicklung der neuen Staaten Asiens und Afrikas, wie auch der älteren Staaten Südamerikas und vielleicht Osteuropas zu umschreiben und ihre Ziele und Aufgaben zu definieren.

Nur wenige Beispiele seien herausgegriffen:

„Nach Milton Esman⁷ ist „die öffentliche Tätigkeit in diesen Gesellschaften gegenwärtig zum großen Teil an zwei grundsätzlichen, miteinander in Beziehung stehenden Zielsetzungen orientiert: Bildung eines eigenen Staatswesens (nation building) und wirtschaftlich-sozialer Fortschritt (socio-economic progress)“. Esman definiert den ersten dieser Begriffe als die „bewußte Ausformung einer integrierten politischen Gemeinschaft innerhalb festgelegter geographischer Grenzen“, wobei das Staatswesen zur beherrschenden politischen Institution wird. Der zweite

⁷ Milton J. Esman, The Politics of Development Administration, in: John D. Montgomery und William J. Siffin, *Approaches to Development — Politics, Administration and Change*, New York/London 1966, S. 59 ff.; Zitat bei Diamant (s. o. 8) S. 20.

dieser Begriffe bedeutet, wie nicht anders zu erwarten, einfach die Verbesserung des sozialen und materiellen Wohlstands⁸.

Für Gabriel Almond⁹ „stellt sich die politische Entwicklung so dar, daß politische Systeme eine ‚neue Fähigkeit‘ erwerben, ‚im Sinn einer spezialisierten Rollenstruktur und von differenzierten Entscheidungshilfen, welche zusammen genommen ein politisches System in den Stand versetzen, wirkungsvoll und mehr oder weniger autonom auf neu auftauchende Probleme zu antworten.‘ Alle politischen Systeme, so meint Almond, müssen vier Fähigkeiten erwerben, um sich erfolgreich mit bestimmten Problemkreisen auseinanderzusetzen: 1. die Fähigkeit zur Integration — die Herstellung nationaler Einheit und die Schaffung eines zentralisierten Verwaltungssystems; 2. die Fähigkeit zu internationaler Anerkennung — die Kunst, internationale Kontakte zu pflegen; 3. die Fähigkeit, Beteiligung zu wecken — die Schaffung einer ‚politischen Kultur‘ von bürgerlicher Selbstverpflichtung und demokratischer Politik; und 4. die Fähigkeit zur Verteilung des Wohlstands — die weite Streuung von Gütern des Wohlstandes und die Angleichung von politischen und sozialen Strukturen¹⁰.“

Eine weitere Dimension fügen Ward und Rustow (Anm. 4) hinzu:

„Die Probleme, denen ein Land bei der Modernisierung seines politischen Systems ausgesetzt ist, erscheinen uns nach Art von zwei Haupttypen: 1. jene, welche sich dahin verstehen lassen, daß sie gänzlich oder doch zum größten Teil außerhalb der Kontrolle der Führungsspitze einer Modernisierungsgesellschaft liegen, 2. jene, welche sich weitgehend beeinflussen oder gar kontrollieren lassen.“ Zu den ersten gehören nach Diamant¹¹ drei Probleme: „1. die geopolitischen — Standortfragen, Bodenschätze usw. im Entwicklungsland; 2. das Problem des Zeitablaufs (timing), d. h. die Frage, an welchem Punkt der Entwicklung sich ein Land befindet, wenn der Wandlungsprozeß beginnt, aber auch die allgemeine Frage nach der politischen Entwicklung der Umwelt, in welcher sich das Entwicklungsland befindet; 3. das Problem der überkommenen Kultur eines Landes, sehr unterschiedlich von Land zu Land und von erheblichem Einfluß auf den Grad und selbst auf die Richtung der Entwicklung. Diese Elemente entziehen sich, wie Ward und Rustow ausführen, weitgehend dem Einfluß der Modernisierungsgruppen. Der zweite Komplex von Problemen dagegen läßt sich bis zu einem gewissen Grade von ihnen manipulieren.“

Diamant¹² faßt zusammen:

„Wir verstehen politische Entwicklung als einen allgemeinen Prozeß, in dessen Verlauf neue Aufgaben, Zielsetzungen und Organisationen erfolgreich und flexibel gemeistert werden. Im Falle der Entwicklungsländer handelt es sich dabei darum, daß ganz bestimmte Ziele und Aufgaben erreicht werden müssen. Einige davon sind für jede Gesellschaft vorgegeben und richten sich nach ihrer Umwelt, ihren traditionellen Institutionen, Zeit, Art und Weise des Einmündens in den ‚Entwicklungsstrom‘. Andere Aufgaben und Zielsetzungen, der Aufbau eines eigenen Staatswesens und wirtschaftlich-sozialer Fortschritt, lassen sich bewältigen, wenn das System bestimmte Systemfähigkeiten annimmt. Der ständig zunehmende Umfang von Aufgaben beruht auf einer egalitären Massen-

8 Diamant, a. a. O., S. 20.

9 Gabriel Almond, Political Systems and Political Change, in: American Behavioral Scientist, 5. Jahrgang, Heft 7, Juni 1963, Zitiert bei Diamant, (Anm. 8) S. 21.

10 Diamant, a. a. O., S. 21.

11 Diamant, a. a. O., S. 22.

12 A. a. O., S. 23.

gesellschaft, womit aber noch nichts über ihren demokratischen oder undemokratischen Charakter gesagt ist. Obwohl sich bestimmte politische Strukturen, welche für alle, oder wenigstens die meisten Entwicklungsländer charakteristisch sind, nicht ausmachen lassen, zeichnen sich doch Staatssysteme ab, die ihre Aufgaben auf ein und demselben Wege erfüllen.“

V. Unterschiedliche Entwicklung in Industriestaaten und der Dritten Welt

Einige wichtige Aspekte, die die Entwicklung der neuen Staaten vom Fortschritt der Industrieländer abheben, schildert Hamzah Merghani¹³:

„Im Stadium der Entwicklung sind die meisten dieser Länder mehr damit beschäftigt, das Verlangen ihrer Einwohner nach Modernisierung mit den bestehenden Möglichkeiten ihrer gesamten sozialen, politischen und administrativen Struktur in Einklang zu bringen, als mit Aufgaben, wie sie sich einem bereits stabilisierten und festgefügten sozialen System stellen. Wir begegnen dann auf der einen Seite einer weiter reichenden Breite von Aufgaben, aber einer engeren Verflechtung zwischen Verwaltung und Politik auf der anderen Seite. Die Entwicklung von Verwaltungsstrukturen wird unter solchen Umständen weitgehend von der politischen Entwicklung bestimmt. Dort wo Partei und Regierung praktisch identisch sind, etwa in einem Einparteiensystem, lassen sich die beiden Prozesse verwaltungsmäßiger und politischer Entwicklung einfach nicht mehr unterscheiden. Aber selbst dort, wo sich beide Prozesse auseinanderhalten und voneinander absetzen lassen, können sie nicht unabhängig voneinander wirken . . . Seite an Seite entwickeln sich beide Systeme in einem Prozeß, in welchem die Verwaltung nach und nach einen großen Teil jenes Bereiches für sich beanspruchen wird, welcher an sich der Politik reserviert ist. Oder aber gerade das Gegenteil tritt ein: Verwaltungsführung betrifft weniger die Entscheidung selbst als die Ausführung von Entscheidungen, die andere getroffen haben . . . Man darf nicht vergessen, daß den Regierungen in unterentwickelten Ländern gar nichts anderes übrigbleibt als weit mehr zu tun als eine Regierung in einem vollentwickelten (?) Der Verf.) Land. Tatsächlich erwartet die Bevölkerung eines Entwicklungslandes selbst, daß eine Regierung eine führende Rolle bei der Modernisierung und bei der Nutzbarmachung des riesigen Potentials spielt, welches die moderne Technik ihnen zur Verfügung stellt. Die Vielschichtigkeit und Größe dieses Problems kann die „Leader“ durchaus dazu verführen, daß sie eine ungeheure politische und wirtschaftliche Macht in ihren Händen konzentrieren. In derartigen Fällen wird der Unterschied zwischen einer starken wirksamen Regierung und einer autoritären Regierung leicht verschwimmen. Um die Bevölkerung von der dringendsten Not zu befreien und ihr einen höheren wirtschaftlichen Standard zu verschaffen, greifen die „Leader“ leicht auf Methoden zurück, welche die Grundfreiheiten und andere menschliche Werte in Gefahr bringen können. So wird oft die Ansicht vertreten, daß ein autoritäres System schneller zu Erfolgen kommen kann, weil es politische Stabilität garantiert. Indem es dafür sorgt, daß die Dinge zügig vorangetrieben werden, wird es für die ersten Stufen der Entwicklung auch als legitim betrachtet.“

¹³ Hamzah Merghani, *Public Administration — The Multilateral Approach*, in: Burton A. Baker, *Public Administration — A Key to Development*, Washington, D. C., 1964, S. 25 ff., Zitiert bei Diamant (Anm. 8) S. 26.

Diamant¹⁴ zieht daraus die Folgerung, daß die „modernizing elites“ in diesen Staaten den Versuch unternehmen werden, die politische Macht durch das Instrument einer Einheitspartei oder einer Massenbewegung in ihren Händen zu monopolisieren. Diamant¹⁵ setzt dann die Eigenschaften des politischen Systems in Beziehung mit weiteren ökologischen Variablen: Stand der wirtschaftlichen Entwicklung, historische Gegebenheiten, Typ politischer Modernisierung, Typ politischer Führerschaft und Typ des Systems der öffentlichen Meinungsbildung. Er ordnet die Staaten nach dem Kriterium der Zielsetzung ihres politischen Systems und der Struktur ihres politischen Systems ein und schlägt selbst den Entwicklungstyp der gelenkten Massenbewegung mit einer vielschichtigen politischen Machtstruktur vor. Er erwähnt¹⁶ das Paradox, daß eine stark zentralisierte Massenbewegung zum Katalysator der Differenzierung wird.

Hier treten Erscheinungen in das Blickfeld, die in den neuen Staaten immer mehr in den Vordergrund rücken: Die Stellung der Zentralgewalt in einer Gruppen-gesellschaft, die zweidimensionale Differenzierung in traditionelle ethnische, religiöse usw. Gruppen und in Gruppen einer modernen Massengesellschaft, das Gleichgewichtsproblem an einer Akkulturationsschwelle.

Bei der Übertragung politischer Ideen und Institutionen, von Rechts- und Verwaltungssystemen von außen bildet sich ein neuer Schwerpunkt: Die Übernahme der Verteilungsprinzipien des Föderalismus und der Dezentralisation/De-konzentration. Es berühren sich Probleme der gesellschaftlichen und politischen Balance, der Rechtsstaatlichkeit und der verwaltungsmäßigen Zweckmäßigkeit und Effizienz.

VI. Föderalismus als Instrument der Gewaltenteilung?

In „westlichen“ Ländern betrachtet man den Föderalismus nicht nur als Gliedungsprinzip, sondern auch als Instrument der (vertikalen) Gewaltenteilung. Eine der Kardinalfragen bei der Übernahme westlicher Verfassungsprinzipien ist heute, ob der Föderalismus, (der als dritte Säule die kommunale Selbstverwaltung einschließt), diese Funktion in den Entwicklungsländern erfüllen kann. Wurde der große Rahmen der Verfassung bald nach Erlangung der Unabhängigkeit abgesteckt, geht es heute darum, diesen Rahmen auszufüllen, die gesamte Gesellschaft im gleichen Schritt mit der Modernisierung mit dem Geist rechtsstaatlichen Verfassungdenkens zu durchdringen und auch die örtlichen und regionalen Ebenen zu erreichen. Die kommunale Selbstverwaltung wird zum berufenen Dolmetsch bei der Verkündung der nationalen Entwicklungsziele. Diese Problematik soll am Beispiel der neuen afrikanischen Staaten verdeutlicht werden.

1. Beispieldfall Afrika: Moderner Föderalismus und traditionelle Stammesverwaltung. Konflikt oder Symbiose?

Donald Rotchild¹⁷ versucht — nicht unwidersprochen — die Grenzen des afrikanischen Föderalismus aufzuzeigen:

„In der Zeit der Entkolonialisierung glaubten viele afrikanische Führer, aus der westlichen Welt übernommene Modelle des klassischen Föderalismus könn-

14 A. a. O., S. 26.

15 A. a. O., S. 31.

16 A. a. O., S. 72.

17 The Limits of Federalism in Africa — Examination of Political Institutional Transfer in Africa, in: The Journal of Modern African Studies, Volume 4, Nr. 3.

ten die Extreme der Überzentralisierung in einem Einheitsstaat als auch die Gefahr der Desintegration auseinanderstrebender Gemeinschaften vermeiden. Ausgehend von der Definition von Dicey ‚Föderalismus als konstitutionelles System der Verteilung der Staatsgewalt auf Gliedeinheiten, die ihren Ursprung in der Verfassung haben und durch sie kontrolliert werden‘, kommt Rotchild zu dem Schluß, daß in der Mitte der sechziger Jahre in Afrika die Leuchtkraft dieses Leitbildes verblaßte. Man bezweifelte sowohl die Möglichkeit als auch die Nützlichkeit der Übernahme. Sowohl in Westafrika als auch in Ostafrika habe der Föderalismus keine leicht anwendbare Formel für Wachstum und Stabilität geboten. Sowohl die Einstellung der politischen Führer als die vorherrschenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen standen im Wege. Politische Führer betrachten eine Ideologie als Motor der nationalen Integration. Der Föderalismus mit seinen Überschneidungen, Doppelarbeit, Kompromissen, übertriebenem Legalismus und Mangel an Symmetrie widerstrebt ihnen. Auffälliges Beispiel ist Kwame Nkrumah, der zur Zeit der Unabhängigkeitserklärung Ghanas die Ashanti-Föderalisten bitter bekämpfte: ‚Um die Afrika durch Kolonialismus und Imperialismus zugefügten Schäden möglichst gut und schnell zu reparieren, brauchen die neuen afrikanischen Nationen starke Einheitsstaaten mit straffer Zentralgewalt, die nationale Anstrengungen mobilisieren und Wiederaufbau und Fortschritt koordinieren können. Deshalb enthält selbst die Idee regionaler Föderationen in Afrika viele Gefahren (Kampf eines gegen die anderen). Sie führen zur Balkanisierung, machtpolitischer Auspielung der afrikanischen Staaten und Regionen untereinander und ermöglichen es den Kolonialisten und Imperialisten, im trüben zu fischen. Gerade zu einer Zeit, in der eine starke Regierung notwendig ist, paralysiert der Föderalismus den Staatsapparat und verlangsamt den Regierungsprozeß.‘ Fürsprecher des Föderalismus waren Stammeshäuptlinge und Führer ethnischer Gruppen, die glaubten, der Wettbewerb von Parteien mit Hausmacht in den Regionen könne zu einer Aufsplitterung der Macht auf konstitutionellem Wege führen, die ihre Sonderinteressen begünstigen.“

Rotchild stellt fest, daß der moderne Wohlfahrtsstaat mit seiner Daseinsvorsorge hohe Anforderungen an öffentliche Dienstleistungen stelle. Leistungsschwache Kommunalverwaltungen in Entwicklungsländern könnten diese Aufgaben nicht erfüllen. Eine Konzentration der begrenzten Mittel bei der Zentralverwaltung sei gegenwärtig notwendig. In „reifen Demokratien“ gipfeln die Argumente zugunsten der administrativen Dezentralisierung darin, daß sie ein Gebot der Demokratie sei und aktive Bürgerbeteiligung durch das Medium der Gruppen ermögliche. Leistungsfähigkeit (efficiency) sei nicht das erste Ziel einer demokratischen Verwaltung.

Will man das letztere Argument auch zugunsten einer administrativen Dezentralisierung in Entwicklungsländern gebrauchen, taucht sofort die Frage auf, ob auf der örtlichen Ebene genügend geschultes Verwaltungspersonal zur Verfügung steht, ein Reservoir gebildeter und interessierter Laien als potentielle Kandidaten für kommunale Wahlämter und Betätigung in bürgerschaftlichen Organisationen vorhanden ist (civic culture) und ob ein ausreichendes Kommunikationsnetz Behörden und Bürger verbindet.

Nach Ansicht Rotchilds funktioniert in westlichen Ländern eine pluralistische Demokratie, da die Unterschiede nicht grundlegender Art sind und gemeinsame Wertvorstellungen bestehen. In Afrika, wo ein solcher consensus fehlt, gefährde der Pluralismus das ganze politische System. Armut, Analphabetentum und eth-

nische Aufsplitterung in der Dritten Welt sei keine Basis für einen politischen Prozeß nach westlichem Muster. Da Toleranz noch kein allgemein akzeptierter Wert sei, erhielten Auseinandersetzungen in neuen afrikanischen Staaten leicht feindseligen Charakter. Wegen des Entwicklungsabstandes sei ein Vergleich mit der Sowjetunion, wo sich zentrale Planung und Dezentralisierung ergänzen, nicht möglich.

Eberhard Stahn¹⁸ stellte fest, daß ghanesische und guinesische Führer zur Rechtfertigung der Anlehnung an marxistische und kommunistische Ordnungsvorstellungen sich auf die Eigenarten der gesellschaftlichen Strukturen ihrer Länder berufen. Sie stellen hierbei soziale Beziehungen her, die in ihrer Reduzierung auf Grundfaktoren Ähnlichkeiten oder Übereinstimmungen erkennen lassen sollen. Die Dorfgemeinschaft mit gemeinsamem Grundbesitz, die Einordnung des Individuums in eine Gruppe (die Marxisten würden sagen in das Kollektiv), das Fehlen antagonistischer Klassen und der damit verbundenen Produktionsverhältnisse in der vorkolonialen Gesellschaft werden gleichermaßen als ideale Voraussetzungen für den Aufbau eines sozialistischen Staates genannt. Stahn bemerkt hierzu kritisch, daß die traditionelle Dorf demokratie auf die Stammesgemeinschaften beschränkt blieb und — von gelegentlichen Großreichebildungen abgesehen — nicht zur Errichtung stabiler politischer Gebilde auf überregionaler Ebene geführt habe. Für die Entwicklung moderner Industriestaaten, die nicht auf dem Stammespartikularismus aufgebaut sein können, sei diese Dorf demokratie eher ein Hindernis und werde deshalb auch beseitigt werden müssen. Die neuen afrikanischen Führer hätten erkannt, daß die Institutionen der Stammesgemeinschaft mit ihrer sozialen und wirtschaftlichen Solidarität für alle Mitglieder nicht auf die Ebene einer sich modernisierenden Nation transponiert werden können. Die koloniale Gesellschaft hatte den „kommunalistischen“, bzw. „kommunokratischen“ Charakter der Gesellschaft, wie die Eigenart afrikanischer Lebensformen schlagwortartig bezeichnet wird, in seinem Wesen nicht berührt. In dieser Gesellschaft erhalte der einzelne seine Daseinsberechtigung nur als Teil der Gemeinschaft, eine Feststellung, die nicht unbedingt zur Gleichsetzung mit einem kommunistischen Kollektiv führen könne. In den kommunalistischen Formen der traditionellen Gemeinschaft sehe man aber insofern den Ansatzpunkt für einen Neubeginn nach der Entkolonialisierung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen und der Afrikanisierung der Mentalität, als der in den Stammesgemeinschaften lebendige humanistische Geist erhalten und den neuen Verhältnissen angepaßt werden soll. Hierin geht Stahn einig mit Okondo¹⁹, der aber weitgehend in der afrikanischen Stammesdemokratie Ansatzpunkte für einen modernen Föderalismus zu sehen scheint:

„In früheren afrikanischen Gesellschaften kamen die Menschen in einem Prozeß der Übereinstimmung zu Entscheidungen über ein Problem. Es wurde den Ältesten (weise Männer, Stammesführer) präsentiert und das Volk diskutierte Tage, Wochen, Monate, bevor ein allgemeiner Wille gebildet wurde. Wenn man das Stadium der Annahme durch allgemeine Zustimmung erreichte, gab es kaum abweichende Stimmen. Ein Bedürfnis für einen Wahlvorgang tauchte nicht auf, und Rivalitäten und Feindseligkeiten als Begleiterscheinung

¹⁸ Eberhard Stahn, *Kommunistische Modelle für Afrika? — Ghana und Guinea*, Hannover 1967, S. 33 ff. Reiche Literaturhinweise, u. a.: Newman, *Die Entwicklungsdictatur und der Verfassungsstaat*, Frankfurt/M. und Bonn 1963; Richard Löenthal, *Staatsfunktion und Staatsform in den Entwicklungsländern*, in: *Demokratie im Wandel der Gesellschaft*, Berlin 1962, S. 164 ff.

¹⁹ Peter M. Okondo, *Prospects of Federalism in East Africa*, in: Currie, *The Emergent East African Federation*, Chicago 1964.

konnten vermieden werden. Die Diskussion konnte ohne formale Barriere wieder aufgenommen werden. Das ist der traditionelle afrikanische Weg, zu Lösungen zu kommen. Der Föderalismus bietet einen Apparat, der ihm näherkommt als der Unitarismus, weil in einem bündischen System eine Anzahl von Einheiten zu diskutieren und zuzustimmen hat, bevor ein grundlegender Wandel an der angestammten Ordnung der Dinge röhrt . . . Zu unseren größten Feinden in den früheren Kolonialländern gehört unser Minderwertigkeitskomplex und unsere Abneigung gegenüber unseren kolonialen Institutionen; das Wort ‚Tribalismus‘ ist in Ländern, die früher unter kolonialer Herrschaft standen, verpönt, weil die Imperialisten Untergruppierungen von Stämmen für ihre indirekte Herrschaft nach der Devise „Teile und herrsche“ benutzten. Aber an sich betrachtet ist der Stamm eine soziale Organisation, die dem Guten wie dem Bösen dienen kann. Stämme können — wie in Europa geschehen — ein Baustein für die Staatsschöpfung (nation-building) sein.“

Man fragt, ob die wenig formalisierten Wesenszüge der ursprünglichen afrikanischen Demokratie, die Okondo schildert, für eine differenziertere dynamische moderne Gesellschaft passen. Das kann man mit Hilfe der fünf Voraussetzungen für das Funktionieren des föderalistischen Systems überprüfen, die Rotchild im Eingangskapitel seines neuen Buches²⁰ aufführt.

Voraussetzungen für ein funktionsfähiges föderalistisches System.

1. eine adäquate Machtverteilung auf geographischer Basis
2. ein der Föderation entgegenkommendes Ethos
3. ein Klima politischer Toleranz
4. Gemeinschaftssinn
5. Hoffnung auf einen möglichen Vorteil

Zu Punkt 1 kommt er zum Ergebnis, daß Föderalismus eine wenig passende Regierungsform sei, wenn zwei Machtzentren miteinander in Konflikt geraten. Bei mehreren Partnern sei der Zusammenschluß schwieriger, es gäbe aber eine größere Chance für politische Stabilität. Diese Feststellung kann nur für Gliedstaaten eines Bundesstaates gelten. Die Vielzahl kommunaler Einheiten als unterste Stufen eines föderativen Stufenbaus kann zur Zersplitterung und damit wieder zur Gefährdung der politischen Balance beitragen.

An einem tragenden Ethos (Punkt 2) habe es in Afrika vielfach gefehlt. Sowohl die Verschiedenheit der Konzeption über die Natur des Föderalismus als auch die ablehnende Haltung der Führungsschicht stünden im Wege. Zuständigkeitsüberschneidungen, Doppelarbeit, Kompromisse, übertriebener Legalismus und fehlende Symmetrie würden die Abneigung ideologisch orientierter Persönlichkeiten hervorrufen (Beispiel Nkrumah, s. o.).

Der 3. Punkt (Toleranz) zeigt die Grenzen der Übertragung politisch-rechtlicher Prinzipien. Föderalismus basiert auf den liberalen Werten des Westens, die eine Gesellschaft mit einem Minimum an Wohlstand und Bildung voraussetzen. In Afrika, wo Übereinstimmung über Ziele und Werte moderner Gesellschaftsordnungen oft noch fehlen, werde politischer Pluralismus häufig noch als Bedrohung von Ordnung und Entwicklung empfunden. Sozialistisch inspirierte Führer seien überzeugt, daß der Konstitutionalismus westlichen Stils die Modernisierung hemme. Konflikte würden aus so grundverschiedenen Anschauungen entstehen, daß Wahlkämpfe zu Schlachten um „alles oder nichts“ zwischen feindlichen Heerlagern ausarteten. Deshalb würde man Einparteienherrschaft und zentrale Kontrolle akzeptieren.

²⁰ The Politics of Integration, Nairobi 1968.

Wegen der unnatürlichen Grenzen der afrikanischen Vielstämmestaaten sei die Schaffung eines Gemeinschaftsgeistes (Punkt 4) besonders wichtig. Das sei bei der Weite des Landes und dem unterentwickelten Verkehrs- und Kommunikationsnetz sehr schwierig. Wegen der ethnischen Zersplitterung und rassischer Schichtungen der afrikanischen Völker höre man skeptische Stimmen.

Carnell²¹ meint, der Föderalismus hätte nur dann eine Chance, wenn die Gegensätze auf rein territorialer Basis beruhen, nicht, wenn sie die ganze Gesellschaft in vertikal geschichteten gemischten Gemeinschaften umfassen. Auf horizontaler Ebene bereitet die ethnische Zersplitterung Schwierigkeiten, wenn die Siedlungsgebiete sich nicht voneinander abgrenzen lassen oder zu klein sind, da sich die Verwaltungsgrenzen dann schwer der Sprachgrenze entsprechend ziehen lassen oder die Verwaltungseinheiten bei Rücksichtnahme auf derartige Besonderheiten unter der verwaltungs-betriebswirtschaftlich wünschenswerten Mindestgrenze liegen könnten. Die Verhältnisse sind jedoch regional verschieden. Auch bei der vertikalen Gliederung werden Kostenfragen aufgeworfen. Viele sind der Ansicht, ein zentralisierter Verwaltungsapparat arbeite rationeller, während andere auf lange Sicht eine harmonisch ausgewogene föderative Struktur auch wirtschaftlich für wünschenswert halten (Vermeidung von Fehlplanungen in überschaubaren Teilbereichen). Derartige Erwägungen hängen natürlich sehr von der Größenordnung, der Siedlungsdichte, dem Technisierungsgrad und Kontrollmechanismus, ganz allgemein, vom Entwicklungsstand ab. Zumindest würden nach Carnell die möglichen Nachteile föderalistischer Systeme (Doppelarbeit, Zuständigkeitsüberschneidungen, übertriebener Legalismus) durch die Vorteile politischer Balance aufgewogen. Man vergäße oft, daß zentralisierte Verwaltungsapparate in der Hand von Diktaturen große Kosten durch die Organisation eines Geheimdienstes zur Kontrolle der inneren Verhältnisse des Landes, durch Aufbau einer Organisation von Gegenkräften, und durch Prestigeausgaben verursachten. Es sei eine offene Frage, ob ein autoritäres Regime die wirtschaftliche Entwicklung wirklich rascher herbeiführe.

Nach Diamant²² liegt das zentrale Problem der Entwicklungsländer in der ständigen Spannung zwischen dem Konzept der politischen Entwicklung als Flexibilität und Fähigkeit, neue Ziele und neue Organisationen zu schaffen, und den in diesen Ländern gleichfalls vorhandenen totalitären und Zentralisierungstendenzen, welche besonders typisch für den Entwicklungstyp der gelenkten Massenbewegung sind. In den Ländern dieses Typs werde dann diese Spannung oft zugunsten der Zentralisierung gelöst, Starrheit trete dann an die Stelle von Flexibilität, straffe Führung auf Grund einer zentral gelenkten Ideologie gebe dort den Ausschlag, wo man an sich experimentieren, dezentralisieren und dezentralisieren sollte. In den von den früheren Kolonialherren geprägten oder nach den Anregungen der jetzigen europäischen oder amerikanischen Regierungsberater geformten Verwaltungen werde die Kontrolle überbetont und Anpassungsfähigkeit und Flexibilität vernachlässigt²³. Dies paart sich oft mit einem Mangel an zukunftsorientierter innovativer Einstellung bei den afrikanischen Führern. Bei Abschätzung der möglichen Vorteile einer Föderation (Rotchild, Punkt 5, s. o.) seien die afrikanischen Führer viel mehr der Gegenwart verhaftet als auf zukünftiges Wachstum ausgerichtet. Im Gegensatz zu den Interessenverbänden der westlichen Industrieländer seien derartige Verbände der Entwicklungsländer weder besonders mächtig noch in glei-

21 Carnell, Political Implications of Federalism in New States, in: Hicks, Federalism and Economic Growth, 22 A. a. O., S. 83.

23 Diamant, a. a. O., S. 80.

chem Maße transnational orientiert. Beim Fehlen anderer aktiver gesellschaftlicher Kräfte außerhalb von Staat und Parteien wird das Nicht-Vorhandensein moderner Kommunalverwaltungen besonders spürbar. In der Gegenwart wird man mit zwei sich gelegentlich berührenden Verwaltungssphären rechnen müssen:

- a) mit den stärker ausländisch beeinflußten, modernisierenden Staatsverwaltungen
- b) den von traditionellen Eliten beeinflußten, oft mit fortwirkenden präkolonialen Herrschaftsformen konkurrierenden Kommunalverwaltungen.

Klaus von Keussler²⁴ weist auf das Beispiel Britisch-Westafrika hin, wo die Engländer — im Gegensatz zu den Franzosen — schon frühzeitig damit begannen, die Eingeborenen bei der Regelung der örtlichen Angelegenheiten zu beteiligen. Als Ausweitung des von ihnen zunächst praktizierten Verwaltungssystems der „indirect rule“ führten sie ein local government mit gewählten Räten ein, das für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zuständig war und Vorschlagsrechte und eigene Vollzugskompetenzen hatte.

Auch in anderen afrikanischen Territorien, z. B. in Uganda, versuchte Großbritannien ein demokratisches System der kommunalen Selbstverwaltung nach englischem Modell als Voraussetzung für einen unabhängigen und demokratischen Nationalstaat einzuführen.

Fred G. Burke²⁵ weist auf die Schwierigkeiten hin:

„Aber Uganda ist keine Nation, sondern ein Komplex von Stämmen, deren jeder seine eigene Kultur und traditionelle Form eines politischen Systems hat. In den meisten Fällen decken sich die modernen Kommunalverwaltungen mit Stammesgliederungen, die jedoch aus historischen und sozialen Gründen von der Bevölkerung nicht immer als local authorities nach dem englischen Modell angesehen werden. Allerdings umfassen in anderen Gegenden von Uganda die Kommunalverwaltungen eine Anzahl von kleinen und antagonistischen Stammesgruppen. Obwohl das englische System der Kommunalverwaltung in Uganda durchgängig und einheitlich eingeführt wurde, entstanden im praktischen Vollzug von Distrikt zu Distrikt andere Probleme.“

Trotzdem glaubt Burke an die Zukunft des local government:

„Warum sollen wir uns in diesem unbegrenzten Kontinent auf örtliche Institutionen und Verhaltensweisen konzentrieren? Auf lange Sicht werden stabile lebensfähige und mehr oder weniger demokratische Institutionen in großem Ausmaß von Organisationsformen und Grundsätzen in Hunderten und Tausenden von afrikanischen Lokalverwaltungen abhängen.“ Die Kommunalverwaltung sei die Grundschule der Demokratie, die aber durch eine von oben aufgezwungene Wiederholung britischer oder amerikanischer Demokratie nicht garantiert werde.“

„Ugandas moderne Kommunalverwaltungen entwickeln sich nicht in demselben sozialen System, das noch vor wenigen Jahren existierte, denn Bevölkerung und Institutionen dieser neuen Nation machen einen schnellen und differenzierten Wandlungsprozeß durch.“ Neue Probleme örtlicher Ordnung und Integration tauchen auf, andere bestehen fort. „Wir sehen, daß einige Strukturen örtlicher poli-

24 Klaus von Keussler, Äthiopien auf dem Weg zum Local Government, in: Internationales Afrikaforum 1968, S. 435 ff.

25 Fred G. Burke, Local Government and Politics in Uganda, Syracuse, N. Y., 1964, S. 1 ff. Vorwort: Eine solche Studie steht vor dem Dilemma, ob sie ihr Hauptaugenmerk den rechtlichen Aspekten oder politischen und sozialen Übergangsscheinungen zuwenden soll. Der Verfasser sucht beidem durch Anwendung der vergleichenden strukturell-funktionalen Methode gerecht zu werden. Vgl. auch Diamant a. a. O., S. 74 ff.

Siehe z. B. auch: United Nations, Technical Assistance Programme . . . : „Decentralization for National and Local Development“, New York 1962. Dieses Buch beschränkt sich weitgehend auf die formale Verwaltungsstruktur und sagt kaum etwas über die tatsächlichen Verhältnisse.

U. N. Research Institute for Social Development, Genf 1967. Report No. 2: „Methods to induce change at the local level . . .“ by Herbert H. Hyman, Gene N. Levine, and Charles R. Wright.

tischer Systeme nicht die richtigen Kanäle besitzen, die die Komplexität moderner und traditioneller Probleme gleichzeitig durchdringen könnten . . .“ Das spüre die ganze Nation.

Neuralgische Punkte können Großprojekte der Entwicklungshilfe von Industrieländern sein. P. Selznick hat am Beispiel der dezentralisierten amerikanischen Bundesbehörde Tennessee Valley Authority²⁶ aufzeigt, wie eine von außen geplante Großorganisation sich mit ihrer Umwelt arrangieren muß und durch einen teilweisen Zielwandel einen Organisationswandel erlebt. Das Spannungsverhältnis Organisation — Umwelt hat aber in einer Entwicklungsgesellschaft einen wesentlich breiteren Rahmen. Verwaltungstechnik der modernen Großorganisation begegnet traditionellen Denkartens anderer Gesellschaften und weitgehend informellen Verfahrensweisen. Mit anderen Worten: Kontrast von O & M (organization and methods) und Palaver. Deshalb sollten Fortbildungsprogramme für Verwaltungsführungs Kräfte aus Entwicklungsländern für Kommunalpolitiker und -beamte mit einem Erfahrungsaustausch von Projektleitern der Entwicklungshilfe kombiniert werden. Ein Fortbildungsschwerpunkt sollte die Kommunikationswissenschaft sein. Behörden verkehren schriftlich in einer Umwelt von Analphabeten, während in der westlichen Welt die elektronische Kommunikation eine Rückkehr zum Zeitalter vor Gutenberg andeutet, wo man sich durch Bilder und Töne mitteilte, wie heute noch in afrikanischen Dörfern²⁷.

2. Forschungsansätze für interdisziplinäre Studien.

Einen in allgemeinverständlicher Sprache gehaltenen Überblick über Religion, Recht, politische Institutionen und Denkweisen vormoderner Gesellschaften geben die später gedruckten Rundfunksendungen einer Gruppe von Sozialanthropologen unter der Leitung von E. E. Evans-Pritchard²⁸. Derselbe Herausgeber veröffentlichte zusammen mit M. Fortes das grundlegende Werk „African Political Systems²⁹“. In einer vergleichenden Studie wird eine Typologie eingeborener afrikanischer politischer Systeme geringer Größe gegeben. Zwei Hauptkategorien werden unterschieden: „Staatliche Gesellschaften“ mit zentralisierter Autorität, Verwaltungsapparaten und rechtsprechenden Institutionen einerseits und „staatlose Gesellschaften“, denen eine Regierung im westlichen Sinne fehlt. Die in diesem Buch aufgestellten Kriterien werden auf analytische Weise von I. Schapera³⁰ angewandt, der hauptsächlich folgende Kapitel behandelt: Die politische Gemeinschaft; Regierungsstruktur und Tätigkeiten der Stammesverwaltung, Amtsprivilegien und -befugnisse; Herrscher und Untertanen; Formen der Stammesverwaltung. Die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Verwaltungspraxis stellt sich Evans-Pritchard (Anm. 31) so vor:

„Die Pflicht des Anthropologen ist es, sowohl Fakten über eingeborene soziale Organisationen zu berichten als auch, sie aus seiner Sicht theoretisch zu würdigen . . . Ob die Ergebnisse der Anthropologen für praktische Aufgaben der Verwaltung verwendbar sind, muß der Entscheidung der Verwaltungsbeamten überlassen bleiben.“ Aufgabe einer interdisziplinären vergleichenden Regie-

26 TVA and the Grass Roots, Berkeley 1949.

27 Man denke an die umstrittenen Hypothesen von Marshall McLuhan.

28 E. E. Evans-Pritchard u. a., The Institutions of Primitive Society, Oxford 1954.

29 M. Fortes und E. E. Evans-Pritchard, African Political Systems, London 1940.

30 I. Schapera, Government and Politics in Tribal Societies, London 1956; J. Middleton und D. Tait (Hrsgeb.), Tribes without Rulers, London 1958 (Studien über sechs afrikanische Gesellschaften ohne zentrale Autorität); Rüdiger Schott, Beharrung und Wandel der traditionellen Staatsformen in Afrika, in: Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft, 67. Band, 1. Heft.

rungslehre und Verwaltungswissenschaft wäre es, auch die Arbeitsergebnisse anderer verwaltungsrelevanter Einzelwissenschaften zu sammeln, zu sichten und den zuständigen Verwaltungspraktikern in synoptischer Schau darzubieten. Wie weit die vergleichende Verwaltungswissenschaft selbst gültige Aussagen machen kann, ist noch umstritten. Die Gruppe der Organisationstheorie würde argumentieren, daß man mit seinen Bemühungen notwendigerweise „ganz unten“ anfangen müsse, um dann Stufe für Stufe emporzuklettern, möglicherweise dabei nur langsam forschreitend; und daß alle Bemühungen zum Scheitern verurteilt seien und nur zu Verwirrung führen würden, wenn man damit begäne, Organisation über Kulturgrenzen hinweg zu erfassen, bevor man sie innerhalb der Kulturgrenzen bewältigt hat. Die Gruppe für vergleichende Verwaltungswissenschaft würde sich auf das Argument stützen, daß wissenschaftlicher Erfolg nicht immer nur als Ergebnis einer Strategie der Vorsicht eintritt; und daß ihr Anliegen nun einmal die Betrachtung der Verwaltung über die Kulturgrenzen hinaus sei, das sie bewältigen müsse, so gut es eben gehe³¹.

Ein Beispiel für die Möglichkeiten der vergleichenden Verwaltungswissenschaft bieten John D. Montgomery und William J. Siffin³². Das Werk versucht eine Versöhnung theoretischer Modellbetrachtung mit praxisbezogenen Studien. Eine Hauptfrage bei derartigen Untersuchungen der vergleichenden Verwaltungswissenschaft ist immer, wie weit sich allgemeine Feststellungen treffen lassen. Stark vereinfacht, aber gerade deshalb für den Praktiker leicht faßbar könnte man sagen: Die Entwicklungsländer und ihre Subkulturen sind unter sich äußerst verschieden, im Vergleich zu den Industrieländern zeigen sich aber gemeinsame Züge. Fred W. Riggs³³ unterscheidet zwischen „Industria“ und „Agraria“. Da Industrialisierung und Urbanisierung Hand in Hand gehen, könnte man auch mit Lin Piao vom Gegensatz „Weltstadt“ (Industrieländer) und „Weltdorf“ (Entwicklungsländer) sprechen. Riggs³⁴ fügt der obigen Zweiteilung eine weitere Klassifikation hinzu: Fused, refracted and prismatic systems. Der erste Typ (fused) ist gegeben, wenn alle Funktionen durch eine einzige Struktur wahrgenommen werden. Der zweite Typ (refracted) meint in Analogie zu einem Spektrum, das alle Farben trennt, eine Gesellschaft, in der im Extremfall jeder Funktion eine spezielle Struktur zugeordnet ist. Das ist in funktionell stark differenzierten hoch-industrialisierten Ländern der Fall. Die in der Dritten Welt vorkommenden Mischformen des dritten Typs nennt Riggs prismatic. (Ein Prisma bricht gleichförmiges Licht, das als Regenbogenspektrum erscheint.) In den „mixed“ oder „tradional Systems“ des dritten Typs ist die funktionelle Differenzierung in den verschiedenen Teilbereichen der Gesellschaft nicht im gleichen Maße fortgeschritten. Drei Hauptcharakteristika kennzeichnen dieses System: „Formalismus“, das bedeutet hier Auseinanderklaffen von Norm und Wirklichkeit, Heterogenität und Überlappungen. H. V. Wiseman³⁵ bemerkt kritisch, daß die Schemata von Riggs nicht alle Variablen des sozialen Systems erfassen. Nach unveröffentlichten Konfe-

31 Dwight Waldo, in: *Der Staat*. Berlin 1966, S. 285 ff., S. 303; ferner: Peter M. Blau/W. Richard Scott, *Formal Organizations*, 2. Aufl., San Francisco 1962, S. 13: „Even a comparative study of entire societies could advance generalizations only about their internal organizations and not about the international relations that characterize the world — wide organization of societies . . .“

32 Anm. 9.

33 Fred W. Riggs, *Agraria and Industria: Towards a Typology of Comparative Administration*, in: Siffin, Hrsg., *Towards a Comparative Study of Administration*, Indiana Univ. Press, 1957.

34 Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries — The Theory of Prismatic Society*, Boston, Mass., 1964; ferner: Dankwart A. Rustow, *A World of Nations — Problems in Political Modernization*, Washington, D. C., 1967.

35 *Political Systems*, London 1966, S. 60.

renzberichten scheinen auch deutsche Praktiker den Klassifikationen von Riggs skeptisch gegenüberzustehen. U. a. sagt man, daß seine Modelle zu stark an südostasiatischen Länderbeispielen haften. Man hört aber auch, daß Riggs unermüdlich an einer Verfeinerung seines Systems arbeitet. Eine Kette von Einzelfallstudien unter einer gemeinsamen theoretischen Konzeption nach Beispiel der amerikanischen Inter-University Case Programs könnte der weiteren Erprobung dienen. Solche Untersuchungsketten ließen sich am besten in einem arbeitsteiligen internationalen Verbundsystem durchführen. Gerade hier ist Problemlösung von mutigen Forschungsstrategien abhängig. Eine umfassende Bestandsaufnahme könnte der so lange Zeit von der Welt abgekapselten deutschen Wissenschaft viel helfen.

Wichtige Problemkreise, die im Zusammenhang mit der Übertragung von Rechts- und Verwaltungssystemen zu untersuchen wären, sind:

1. der jeweilige Entwicklungsabstand zwischen dem jeweiligen Geber- und Nehmerland.

Hierzu gehört eine Feststellung, ob die von Milton J. Esman³⁶ genannten Elemente eines leistungsfähigen Verwaltungssystems in einer Übergangsgesellschaft schon gegeben sind: a) Sachverstand, b) möglichst dichte verwaltungsmäßige Erfassung der Bevölkerung, c) ein rationales Verwaltungsverfahren, d) Anreize für die Verwaltungsfunktionen durch die Eliten, e) Hilfsinstrumente zur Unterstützung der Verwaltungstätigkeit.

2. unterschiedliche Größenordnung

3. Feststellung, wie weit sich eine an westlichen Wertvorstellungen orientierte Rechtsüberzeugung bereits gebildet hat. Die Positivität des Rechts ist in vielen Entwicklungsländern noch keine Selbstverständlichkeit. Franz Ronneberger³⁷ sagt: „Für den Juristen bedeutet die Beschäftigung mit diesen elementaren Verfassungsproblemen eine Herausforderung, die Fragen nach dem Geltungsgrund des Rechts und nach Herkunft und Sinn der Institutionen erneut zu stellen.“

4. Feststellung der sozialpsychologischen Voraussetzungen für das Lernen von Rechtsnormen und der Methoden des Lernprozesses.

Den allgemeinen Rahmen für die Übertragung einzelner Institutionen oder zusammenhängender Rechtssysteme stecken die nationalen Entwicklungsziele, die sozioökonomischen Umweltbedingungen, die fortwirkenden Traditionen und die Verflochtenheit des politischen Systems mit dem Verwaltungssystem ab. Über die Aussichten einer allgemeinen Theorie für die Ausbildung einer leistungsfähigen Verwaltung zur Durchführung des Modernisierungsprozesses äußern sich Jecht/Diamant³⁸ recht skeptisch, sehen aber in den beschränkten Versuchen von Esman doch einen fruchtbaren Ansatzpunkt.

Kehren wir zum Abschluß zurück zum Bilde am Anfang. Meinte der Europäer Wilhelm von Humboldt in der Spätzeit seiner Kultur, man könne Staatsverfassungen nicht wie Schößlinge auf Bäume pflanzen, so traut das ein afrikanischer Dichter seinem „jungen“ Kontinent wohl zu:

„Wir pflanzen die fremden Zweige in den alten Stamm der Mutter Afrika³⁹.“

36 Anm. 9.

37 A. a. O., S. 77.

38 „Verwaltung und Entwicklung“, Anm. 8.

Neuerscheinungen: Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, New Haven/London 1968.

K. William Kapp, Wirtschaftliche Entwicklung, nationale Planung und öffentliche Verwaltung, in: Bruno Fritzsche (Hrsg.), Entwicklungsländer, Köln/Berlin 1968, S. 197 ff.

Gottfried Eisermann (Hrsg.), Soziologie der Entwicklungsländer, Stuttgart/Berlin 1968 (S. 9 f., über das Risiko von Generalisierungen).

Wichtige Literaturangaben, z. B. Daniel Lerner, The Passing of Traditional Society, Glencoe, III., 1958.

39 „Der afrikanische Weg zum Sozialismus“. Botschaft des Präsidenten der Republik Senegal zum Unabhängigkeitstag. 5. 4. 1961.