

# Mexiko zwischen Verfassungsversprechen und Verfassungswirklichkeit – Erste Ergebnisse einer Bürgerbefragung des Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico City

Von *Markus Kotzur*, Köln/Bayreuth

## I. Einleitung: Die Vorstellung der Studie auf der Folie einer kultur- und wirklichkeitswissenschaftlichen Verfassungstheorie

Der durch die Verfassung konstituierte Staat ist niemals nur ideelles Sein oder sittliche Idee im *Hegelschen* Sinne, sondern „menschlich-gesellschaftliche Lebensform“, eine historisch gewachsene, soziale Realität.<sup>1</sup> Diese Erkenntnis *H. Hellers* gehört zum großen Erbe der Weimarer *Staatslehre*, auf das die *Verfassungslehre* der Gegenwart nicht nur in Deutschland und Europa, sondern weltweit zurückgreifen kann. Solch wirklichkeitswissenschaftliches Denken impliziert zugleich die immer neue Frage nach der Integrationskraft und der identitätsprägenden Wirkung von Verfassungstexten innerhalb der jeweils relevanten politischen Gemeinschaft(en). Es mag daher erstaunen, welch geringe Aufmerksamkeit Soziologie und Nationalstaatstheorie bislang der Wahrnehmung von Verfassungsinhalten durch den „citoyen“ als Kriterium der maßgeblichen Identifikations- und Integrationsprozesse geschenkt haben.<sup>2</sup> Doch ist gerade für *Selbstverständnis* und *Selbstbewusstsein* des Verfassungsstaates entscheidend, in welchem Maße die Bürger „ihre Gruppenzugehörigkeit oder ihre Handlungspositionen mit der Verfassung als solcher oder einzelnen Verfassungsprinzipien“ begründen.<sup>3</sup> Das gilt gewiss für die konstitutionelle Entwicklung in Europa und

<sup>1</sup> *H. Heller*, *Staatslehre*, 1934, S. 34; *ders.*, *Die Souveränität* (1927), in: *ders.*, *Gesammelte Schriften*, Bd. 2, 1971, S. 31 ff., 57 ff.; für den Verfassungsstaat heutiger Entwicklungsstufe weiterentwickelt wird *Hellers* Konzept von *P. Häberle*, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1. Aufl. 1982, 2. Aufl. 1998, S. 176, 242 f., 343 f. und passim.

<sup>2</sup> Vgl. *A. v. Bogdandy*, *Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?*, in: *VVDStRL* 62 (2003), S. 156 ff., 170. Wie stark staatliche Identität auch Produkt seiner Rechtsordnung ist zeigt *Ch. Möllers*, *Der Staat als Argument*, 2000, S. 151 ff.; zur Frage, was eine Nation ausmacht und in ihrem Innersten zusammenhält *M. Zuleeg*, *What Holds a Nation Together*, *AJCL* XLV (1997), S. 505 ff.

<sup>3</sup> *A. v. Bogdandy*, *Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?*, in: *VVDStRL* 62 (2003), S. 156 ff., 170, unter Rückgriff auf *E. von Hippel*, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. 1967, 357 f.

Nordamerika, stärker aber noch für Iberoamerika.<sup>4</sup> Bis in die Dekade der 80er Jahre lieferten Verfassungstexte den dort in wechselnden Konstellationen anzutreffenden antidemokratischen Regimen einen Vorwand rein formaler Legitimation gegenüber der freien Staatenwelt des Westens. Diese reagierte ihrerseits mit einem gewissen „Hochmut“ gegenüber vielen durchaus innovativen Textgehalten und reduzierte sie auf die Kategorie der rein *semantischen* oder *nominalen* Verfassung.<sup>5</sup> Die Demokratisierungswelle nach 1980, seit 1989 durch den Zusammenbruch der kommunistischen Staaten Osteuropas aus ganz anderer Weltgegend mittelbar beflügelt, hat indes manche Vorzeichen verändert, den Verfassungsinhalten zum Teil schon zum Durchbruch *in die Wirklichkeit* verholfen.<sup>6</sup> Sie sollte jedenfalls die rechtsvergleichende Neugier und nunmehr *wechselseitige* Lernbereitschaft der westlichen Demokratien wecken, deren *Selbstgewissheit* einer unreflektierten *Selbstzentriertheit* keinen Vorschub leisten darf.

Große Aufmerksamkeit der internationalen Wissenschaftlergemeinschaft verdienen in diesem Zusammenhang die im Februar 2003 vorgestellten Ergebnisse einer Umfrage, die das Instituto de Investigaciones Jurídicas der Universidad Nacional Autónoma de México unter der Leitung seines Direktors *D. Valadés* durchgeführt hat. Es ist die erste empirische Studie zur mexikanischen Verfassung in der Wahrnehmung „ihrer“ Bürger<sup>7</sup>, ohne Vorbild in ganz Lateinamerika, und wohl auch weltweit eine eher seltene Ausnahme. Bei der Konzeption des Fragenkatalogs stützten sich *D. Valadés* und sein interdisziplinär zusammengestelltes Mitarbeiterteam aus Rechts-, Sozial und Informationswissenschaftlern bewusst auf die rechtsvergleichend konzipierte, kulturwissenschaftlich fundierte Verfassungstheorie von *P. Häberle*.<sup>8</sup> Sein in der Tradition *H. Hellers*, *R. Smends*, *G. Holsteins* oder *A. Hensels*

<sup>4</sup> Zum weitläufigen Themenkreis der konstitutionellen Entwicklung in Iberoamerika etwa *C. Estéves Gasmuri*, Elementos de derecho constitucional, 1949; *C. Sánchez Viamonte*, Manual de Derecho Constitucional, 1967; *E. Fitzgerald*, The Constitutions of Latin America, 1968; *L. Pinto Ferreira*, Curso de Direito Constitucional, 5. ed., 1991; *H. Quiroga Lavie*, Derecho Constitucional Latinoamericano, UNAM, México, 1991; *C. Ribeiro Bastos*, Curso de Direito Constitucional, 14. ed., 1992; *H. Fix-Zamudio/S. Valencia Carmona*, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Editorial Porrúa-UNAM, México 1999.

<sup>5</sup> Siehe *F. Balaguer-Callejón*, Der Verfassungsstaat in iberoamerikanischem Kontext, in: M. Morlok (Hrsg.), Die Welt des Verfassungsstaates, 2001, S. 189 ff., 189; allgemein zur Entwicklung der Verfassungslehre in Iberoamerika *L. López Guerra*, Constitución y partidos en Iberoamérica, in: Cuadernos de la Cátedra Fradrique Furió Ceriol 7 (1974), S. 6 ff.

<sup>6</sup> *R. Combellas* (coord.), El nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano, vol. I, hrsgg. Von der Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996. Defizite freilich bleiben, siehe etwa *R. Bernhardt/Ch. Fink/Ch. Riethmüller*, Land und Gleichberechtigung. In Mexiko klappt die Schneise zwischen Verfassungsversprechen und Verfassungswirklichkeit, FOR 1998, S. 123 ff.

<sup>7</sup> Geschichte der mexikanischen Verfassung *H. Fix-Zamudio/H. Fix-Fierro*, Mexico, 1994, S. 15 ff.

<sup>8</sup> *P. Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1. Aufl. 1982, 2. Aufl. 1998; *ders.*, Europäische Rechtskultur (1993), in: *ders.*, Europäische Rechtskultur, TB 1997; *ders.*, Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, 1999; *ders.*, Europäische Verfassungslehre 2001/02. *K. Hesse*, Die

seit Beginn der 80er Jahre konsequent entwickelter Begriff von „Verfassung als Kultur“ wurde – nicht zuletzt aufgrund von mehr als 35 Einzelveröffentlichungen in spanischer Übersetzung<sup>9</sup> – in Iberoamerika stark rezipiert.<sup>10</sup> Allein von kulturellen Tiefenschichten ausgehendes Verfassungsdenken sei, so *D. Valadés* bei der Ergebnispräsentation gemeinsam mit *P. Häberle* am 27. Februar 2003 in Mexico City, die Grundlage künftiger Verfassungsentwicklung und fortschreitender Demokratisierung in der mexikanischen Gesellschaft.<sup>11</sup> Das gerade deshalb, weil es letzterer an hinreichendem Rechtsbewusstsein fehle, sie ein hohes Maß von Heterogenität auszuhalten habe und ihre politische Stabilität eher einer über Jahrzehnte hinweg hegemonialen Partei (der Partido Revolucionario Institucional) denn normativer Prägung verdanke.<sup>12</sup> Ständiger kultur- und rechtsvergleichender Austausch mit der Jurisprudenz in Europa und Nordamerika müsse die Transformation der liberoamerikanischen Staaten und Gesellschaften hin zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ständig begleiten. Einen Teilbeitrag dazu leistet die hier vorzustellende Studie. Ihre

Welt des Verfassungsstaates – Einleitende Bemerkungen, in: M. Morlok (Hrsg.), *Die Welt des Verfassungsstaates*, 2001, S. 11 ff., 11, wagte gerade auch mit Blick auf außereuropäische Rechtskulturen die Prognose: „Es ist die *kulturwissenschaftliche* Richtung, der aller Voraussicht nach die Zukunft gehören wird“ (Hervorhebung im Original). Zu einem grundlegend rechtsvergleichenden Ansatz in der lateinamerikanischen Verfassungslehre bereits *M. Cappalletti*, *Proceso, Ideologías, Sociedad*, Buenos Aires, 1974, S. 301 ff.; *H. Fix-Zamudio/S. Valencia Carmona*, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa-UNAM, México 1999.

<sup>9</sup> Erwähnt sei hier exemplarisch vor allem die von *D. Valadés* angeregte, von *H. Fix-Fierro* als Übersetzer betreute Publikation seiner Monographie „El Estado Constitucional“, *Doctrina Jurídica* Núm. 47, Mexico City 2001; zeitgleich etwa *La Imagen del Ser Humano Dentro del Estado Constitucional*, Lima 2001; vorher bereits *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, Madrid 2000; grundlegend und von der wissenschaftlichen Diskussion besonders intensiv aufgegriffen *La Libertad Fundamental en el Estado Constitucional*, 1997; weiterhin *Retos actuales del Estado Constitucional*, Bilbao 1996.

<sup>10</sup> Dazu mit w. Nachweisen *F. Balaguer-Callejón*, *Der Verfassungsstaat in iberoamerikanischem Kontext*, in: M. Morlok (Hrsg.), *Die Welt des Verfassungsstaates*, 2001, S. 189 ff., 198 f, der insbesondere folgende Elemente der *Häberleschen* Verfassungslehre nennt: das pluralistische Verfassungskonzept, den Zusammenhang von Verfassung und Kultur, den Wesensgehalt und die Dimensionen der Grundrechte, in methodischer Hinsicht die Rechtsvergleichung als „fünfte Auslegungsmethode“, die „offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“, das „Textstufenparadigma“, mit spezifischem Bezug zur europäischen Integration schließlich das „gemeineuropäische Verfassungsrecht“, 1993 in spanischer Übersetzung veröffentlicht von der Zeitschrift *Revista de Estudios Políticos*, Nr. 79.

<sup>11</sup> Das kulturwissenschaftliche Denken ist in der lateinamerikanischen Verfassungstheorie höchst aktuell, für Costa Rica etwa *M. Hiltunen Biesanz*, *The Ticos. Culture and Social Change in Costa Rica*, 1999.

<sup>12</sup> Einführungsreferat vom 27. März 2003 (Manuskriptfassung); eine Veröffentlichung in Mexiko ist ebenso geplant wie eine Dokumentation im Jahrbuch des Öffentlichen Rechts 2004 oder 2005. Ähnlich bereits die Einlassungen von *D. Valadés* in seinem Vorwort zum 1. Bd. der Zeitschrift „Cuestiones Constitucionales“ 1999, hrsgg. vom Instituto de Investigaciones Jurídicas der Universidad Nacional Autónoma de México; eine Besprechung dazu von *H.-R. Horn*, VRÜ 33 (2000), S. 264 ff.

Auswertung soll künftig auch in geplante Kooperationsprojekte des Instituto de Investigaciones Jurídicas mit dem von P. Häberle geleiteten Bayreuther Institut für Europäisches Recht und Rechtskultur eingehen<sup>13</sup> und weiterführenden Studien über die Entwicklungsbedingungen eines „gemein(bero)amerikanischen“ Verfassungsrechts die empirische Grundlage liefern.<sup>14</sup>

## II. Anmerkungen zu Themen und Ergebnissen der Umfrage

Befragt wurden 1.794 nach demographischen Kriterien repräsentativ ausgewählte Bürger. Alle Umfrageadressaten waren 15 Jahre und älter, zudem sollten regionale Unterschiede Berücksichtigung finden. Eine weitere Unterteilung nach Berufsgruppen, Bildungsstand, Einkommen oder vergleichbaren Unterkategorien fand nicht statt. Im Folgenden sei eine Auswahl der wichtigsten Themen vorgestellt und um erste, wenngleich vorläufige Analysen angereichert:

1. *Die Kenntnis der Verfassung:* Die Ausgangsfrage ist bewusst generell gehalten. Die Bürger sind zu einer Selbsteinschätzung aufgerufen, sollen beurteilen, wie gut sie die Verfassung kennen.<sup>15</sup> Unabwägbare enthält schon der Kenntnisbegriff: Er reicht von spezifischer Fach- über die konkrete Inhaltskenntnis bis hin zur Grauzone vager Vorstellungen oder dem schlichten, keineswegs selbstverständlichen Wissen, dass es überhaupt eine Verfassung gibt. Dieser unterschiedlichen Vorverständnisse der Befragten ist sich das Wissenschaftlerteam durchaus bewusst. Erst die anschließenden Detailfragen sollen einengen, Vorverständnisse präzisieren. Die Antworten mögen ernüchternd wirken, überraschend sind sie nicht. Nur 4,2% glauben, viel über „ihre“ Verfassung zu wissen, "wenige" Kenntnisse nehmen 74, 9% für sich in Anspruch, "überhaupt keine" 18,6%. Es darf die Vermutung gewagt werden, dass auch in weit traditionsreicheren, demokratisch längst gefestigten Verfassungsstaaten die Antworten kaum anders ausgefallen wären.

Die Situation in einer „Übergangsgesellschaft“ wie Mexiko wird schon spezifischer charakterisiert, wenn nur 11,4% der Ansicht sind, dass die Verfassung in hohem Maße befolgt werde, ihrem normativen Anspruch demgegenüber 73,7% nur einen geringen Realisierungsgrad feststellen.

<sup>13</sup> Zur Institutstätigkeit vgl. die Tagungsberichte von A.-C. Kulow, in: BayVBl. 2000, S. 492 ff., M. Kotzur/L. Michael, in: DÖV 2000, S. 462 f., bzw. M. Kotzur, in: BayVBl. 2003, S. 9 ff.

<sup>14</sup> P. Häberle, México y los contornos de un derecho constitucional común Americano: un ius commune Americanum, in: *ders./M. Kotzur*, De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un dialogo europeo-latinoamericano, 2003, S. 1 ff. Die gemeinrechtlichen Strukturelemente mit Blick auf Europa sind bereits entwickelt in *ders.*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, S. 261 ff.

<sup>15</sup> Eine einführende Skizze zu den Inhalten der Verfassung Mexikos gibt H.-R. Horn, Grundzüge des mexikanischen Verfassungsrechts, in: JöR 29 (1980), S. 479 ff.

sierungsgrad in der Verfassungswirklichkeit zubilligen. 12,3% sprechen den Verfassungsinhalten jede praktische Befolgung ab. Solch Misstrauen ist gewiss durch Erfahrungen in der diktatorischen Vergangenheit genährt und wird überdies durch Defizite in der Gegenwart bestätigt.<sup>16</sup> Erkennbar ist ein Teufelskreis, aus dem sich jeder werdende Verfassungsstaat in Auseinandersetzung mit seiner undemokratischen Vergangenheit nur mühsam befreien kann. Erst wenn die Bürger ihrer Verfassung Durchsetzungskraft zutrauen, werden sie sich im alltäglichen politischen Prozess auf sie berufen, damit zugleich ein Mehr an demokratischer Partizipation leisten.<sup>17</sup> Doch nur, wenn die Bürger ihre Verfassung auch tatsächlich immer neu erproben, z.B. im Wege von (Verfassungs-)Rechtsstreitigkeiten, können ihre normativen Versprechen schrittweise erfüllt werden. Einen Weg aus dem Dilemma weist das Alltagsgespräch über die Verfassung. Auf die Frage, wo mit ihnen zum ersten Mal über die Verfassung gesprochen worden sei, nannten 80,8% die Schule, 7,1% ihr Zuhause. Nach Auffassung von 38,0% der Befragten würden heute am intensivsten in der Schule Verfassungsprobleme thematisiert. Auf den neuerlichen Spitzenreiter folgen die Medien mit 29,5%, der Arbeitsplatz mit 9,2%, ein illusionsloses „Nirgendwo“ mit 8,6%, das Zuhause respektive die Familie mit 7,6%, die Kirche mit kaum beachtlichen 0,9%. Der Zusammenhang von Verfassungswissen und (Schul-)Bildung wird überdeutlich, er ist keineswegs auf die Juristenausbildung<sup>18</sup> beschränkt.

Damit treten auch die Erziehungsziele der Verfassung<sup>19</sup> – nicht nur, aber insbesondere mit Menschenrechtsbezug – in den Vordergrund. Der *öffentliche Auftrag* an alle denkbaren Bildungsträger, gleich ob sie staatlich oder privatwirtschaftlich organisiert und finanziert sind, hat der Förderung des Verfassungsbewusstseins hohe Priorität einzuräumen. Neben dem Verfassungsstaat steht auch die internationale Gemeinschaft in treuhänderischer Verantwortung für Bildung und Ausbildung – gerade dort, wo Übergangsgesellschaften bis an ihre Grenzen gefordert, manchmal auch überfordert sind. Weltweiter Schüler-, Studenten- und Wissenschaftleraustausch, internationale Kongresse und Seminare formen nicht nur

<sup>16</sup> Umso stärker sollte sich die Wissenschaft verfassungshistorischer Vergegenwärtigung annehmen, siehe *M. de la Cueva*, La Constitución de 5 febrero de 1857, en el colectivo El constitucionalismo a mediados del siglo XIX, UNAM, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1957; *C. Veliz*, La tradición centralista de América Latina, 1984; *D. Valadés*, Presupuestos históricos del federalismo mexicano, in: G. Trujillo (ed.), Federalismo y Regionalismo, 1979, S. 197 ff.; *S. Valencia Carmona*, Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1995.

<sup>17</sup> *R. Hernández Valle*, Democracia y Participación Política, 1991.; *J. Buenahora Febres-Cordero*, La Democracia en Colombia, 1997.

<sup>18</sup> *H.-R. Horn*, Das Rechtsstudium in Mexiko, JZ 1965, S. 606; zum Parallelproblem der Ausbildung des „europäischen Juristen“ *R. Böttcher*, Der europäische Jurist, JöR 49 (2001), S. 1 ff.; *P. Häberle*, Europäische Verfassungslehre, 2001/02, S. 142.

<sup>19</sup> *B.G. Ramachan*, Strategies for the International Protection of Human Rights in the 1990s, in: Human Rights Quarterly, Vol. 13 (1991), S. 155 ff., 163 („indirect protection“ of human rights using „education, teaching, training“).

wissenschaftliche Öffentlichkeit, sondern darüber hinaus Verfassungsbewusstsein jenseits nationalstaatlicher Grenzen.<sup>20</sup> Das *globale Klassenzimmer* ist längst ein *öffentlicher Raum*, nicht zuletzt dank des Internet. Weitere Aspekte zur Rolle der Medien bei der Vermittlung von Verfassungsinhalten werden unter Punkt (3.) skizziert.

*2. Die Bedürfnisadäquanz der Verfassung:* Die fehlende Akzeptanz von Verfassungsinhalten bei der Bevölkerung ist nicht immer ein Argument gegen ihre Verwirklichung. Es kann insbesondere in Umbruchsphasen hin zu demokratischer Verfassungsstaatlichkeit auch sinnvoll sein, sozialen Fortschritt gegen widerstrebende Mehrheiten durchzusetzen und sich erst aus der ex-post-Perspektive des Erfolges um den Konsens zu bemühen.<sup>21</sup> Nichtsdestoweniger muss ein normativer Text den Bedürfnissen seiner Adressaten in hohem Maße Rechnung zu tragen versuchen. Erst recht die Verfassung, der es nicht um die Zustimmung zu Einzelregelungen, sondern um einen die politische Gemeinschaft verbindenden *Grundkonsens* geht. Auf die Frage, ob die mexikanische Verfassung den Bedürfnissen des Landes angemessen sei, antworteten 44,7% der Befragten mit Ja, 43,7% mit Nein. Diese Pattsituation spricht für manche Akzeptanzdefizite, die auch im Wunsch nach Verfassungsänderungen artikuliert werden. So fordern 23,2% eine neue Verfassung im Wege der Totalrevision, 23,5% wollen die Verfassung wenigstens in Teilen ändern. Diesen Zahlen stehen 39,1% gegenüber, die die Verfassung so lassen wollen, wie sie ist. Zu klären bliebe, ob aus Zufriedenheit mit dem Regelungsbestand oder mangelndem Vertrauen in die Reformfähigkeit des Verfassungsstaates. Auch irritiert eine gewisse suggestive Unterschwelligkeit der Fragestellung: Veränderung, gleichgestellt mit Zukunfts Offenheit, ist ein positiv besetzter Begriff, der Zustimmung erheischt. Hätte man nach Traditionen und Werten, der Kraft von Kontinuität gefragt, so wäre wohl auch mit Zustimmung zu rechnen gewesen.<sup>22</sup>

Aufschlussreicher sind daher die Ergebnisse auf Einzelfragen im Rahmen einer Änderungsdebatte. Was sollte auf jeden Fall stehen bleiben, was sollte geändert werden? Zum positiven Ist-Bestand gehören nach Ansicht von 30,6% der Befragten die Menschenrechte/Individualrechte. Das Verbot der Wiederwahl des Präsidenten spielt mit 0,6% keine Rolle. Die Gleichheit vor dem Gesetz nennen nur 3,7%, wohl ein Zeichen dafür, dass sie als nicht sonderlich effektiv erlebt oder auch gleichheitswidrige Kompensation für vordem erlittenes Unrecht erwartet wird (Stichwort: affirmative action). Keine Angaben macht ein erschreckend hoher Anteil von 64, 6%. Auf die umgekehrte Frage nach Änderungswünschen gibt es nur eine signifikante Antwort, die Hervorhebung verdient: Die Abschaffung zu milder Strafen fordern 18,3%. Der Ruf nach einem starken, auch strafenden Staat ist

<sup>20</sup> Siehe H. Fix-Zamudio/S. Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa-UNAM, México 1999.

<sup>21</sup> M. Rehinder, *Rechtssoziologie*, 4. Aufl. 2000, Rn. 202.

<sup>22</sup> Siehe in diesem Kontext A. Blankenagel, *Tradition und Verfassung*, 1987; A. Leisner, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, 2002.

typisch für Übergangs- und Umbruchsphasen. Ob 58,1%, die keine Angaben machen wollen, für Uninformiertheit, Desinteresse oder latente Zufriedenheit sprechen, bleibt späterer Auswertung vorbehalten. Gefragt wurde schließlich noch, ob es zu speziellen Fragen wie der Rolle der Erziehung, der Stellung der Kirchen oder den Kompetenzen des Staatspräsidenten bisher eher zu viele oder zu wenige Verfassungsänderungen gegeben habe. Hier fällt die Antwort relativ eindeutig aus. Nur 9,0% kritisieren eine Überzahl von Änderungen, 48,2% sehen weiteren Reformbedarf, ein ausgewogenes Verhältnis von Bewahrung und Veränderung halten 14,9% für gegeben. Dass staatsorganisationsrechtliche Strukturreformen jedenfalls aus Bürgersicht noch anstehen, wird aus dem Umfrageergebnis deutlich.

3. *Die Beachtung, die normative Kraft der Verfassung:* Die Frage nach dem Vertrauen der Bürger in die normative Kraft der Verfassung ist eine Nagelprobe für die jeweilige verfassungsstaatliche Entwicklungsstufe einer Gesellschaft.<sup>23</sup> Doch muss vor übersteigerten Erwartungen gewarnt werden. Auch in gefestigten Verfassungsstaaten mit langer Tradition ist eine skeptische Grundhaltung der Bürger nicht selten. Dieses Monitum nimmt den Umfrageergebnissen ein Stück weit ihren Schrecken. Nur 4,3% sind überzeugt, dass die Verfassung in hohem Maße beachtet werde. Demgegenüber glauben 69,3% an eine nur geringe Beachtung, 19,5% meinen sogar, die Verfassung werde überhaupt nicht befolgt. Konkreteren Beleg findet dieses vielleicht noch unbestimmte Rechtsgefühl anhand der Einzelfragen. Welche Rechtsverletzungen hätten die Bürger denn schon erlitten? Rechtspositionen, die ihre wirtschaftliche Lage betreffen, nennen 38,9%; solche, die für Bildungschancen relevant sind, 36,3%; Rechte des Stadtteils, in dem sie wohnen 26,2%; Rechte des Alters 24%; Rechte der Landesregion 18,1%. Dass eine Diskriminierung wegen der Hautfarbe mit 17,8% das Schlusslicht bildet, wirkt in einer multiethnischen Gesellschaft mit kolonialer Vergangenheit beruhigend – wenngleich auch hier noch Handlungsbedarf besteht.

Das Vertrauen in die normative Kraft der Verfassung hat auch eine prozessuale Seite.<sup>24</sup> Nur der Bürger, der seine effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten kennt, vertraut in die

<sup>23</sup> Siehe dazu auch *H. Fix-Zamudio*, *Jurisdicción Constitucional y Protección de los Derechos Fundamentales en América Latina*, in: E. Quinceno Alvarez (ed.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 1995 *H. Fix-Zamudio/S. Valencia Carmona*, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa-UNAM, México 1999.

<sup>24</sup> Von großer Bedeutung ist daher die Verfassungsgerichtsbarkeit: *M. González Marcos*, *Specialized Constitutional Review in Latin America: Choosing Between a Constitutional Chamber and a Constitutional Court*, VRÜ 36 (2003), S. 164 ff.; weiterhin *H. Fix-Zamudio*, *Reflexiones sobre el derecho constitucional processal mexicano*, in: *Memoria de El Colegio Nacional 1981, 1982*, S. 40 ff. *J. Carpizo/H. Fix-Zamudio*, *Reporte Regional América Latina*, in: L. Favoreau et. al. (ed.), *Jurisdictionnel des Lois*, 1986, S. 140 ff.; *A. R. Brewer-Carías*, *El Control Concentrado de la Constitucionalidad de las Leyes. Estudio de Derecho Comparado*, in: *II Simposio Internacional sobre Derecho del Estado. Homenaje a Carlos Restrepo*, 1993, S. 717 ff.

Durchsetzbarkeit seiner von der Verfassung geschützten Rechtspositionen. Die *Kenntnis* der prozessualen Seite bildet die Voraussetzung für das *Vertrauen* in die Wirkkraft der materiellrechtlichen Gehalte. 67,1% der Befragten glauben zu wissen, was mit dem Amparo-Verfahren<sup>25</sup> gemeint ist. 60,9% sehen darin ein Mittel zum Schutz individueller Rechtspositionen. Mit Blick auf die Problematik der Amtshaftung gehen 38,7% davon aus, die Regierung verklagen zu können, wenn sie dem Bürger Schaden zugefügt hat. Ein kritisch hoher Anteil von 45,3% teilt diese Erwartung nicht. Auf wenigstens partielle Kompensation hoffen 10,8%. Noch skeptischer werden die Gewinnchancen in einem eventuellen (Amtshaftungs-)Prozess gegen die Regierung beurteilt. Hohe Chancen versprechen sich nur 7,4%, geringe immerhin 58,0%. Damit ist nicht nur der Aspekt richterlicher Verfassungskontrolle<sup>26</sup> als Garant von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie<sup>27</sup> angesprochen, sondern auch ein Vermittlungsproblem. Wie können die Bürger über die prozessualen Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung besser informiert werden? Eine hohe Verantwortung kommt den rechtsberatenden Berufen zu, weshalb eine solide Anwaltsausbildung – in Mexiko wegen allzu uneinheitlicher Ausbildungsstandards ein Problem – hohe Priorität genießen muss. *Vermittlungsverantwortung* tragen darüber hinaus aber gerade auch die Medien.

Die öffentlichen wie privaten Massenmedien<sup>28</sup> einschließlich der sog. neuen Medien (Internet, Satellitentechnologie etc.) sind unverzichtbare Öffentlichkeitsträger. Eine pluralistische Medienöffentlichkeit wird zur Voraussetzung demokratischer Reformprozesse. Die Medien übernehmen dabei die folgenden Hauptfunktionen: Die allgemeine Anleitung des Meinungsbildungsprozesses im Vorfeld der politischen Willensbildung im engeren Sinne; das Wächteramt der Medien in einem System von checks and balances<sup>29</sup>; ihr Einfluss auf den Rechtssetzungsprozess, ihre „pre- or sublawmaking function“. Via Medienöffentlichkeit werden auch nicht-staatliche Akteure in den Rechtssetzungsprozess einbezogen – von der offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten war bereits die Rede. Und nicht zuletzt informieren die Medien den Bürger über seine Rechtsschutzmöglichkeiten, berichten von spektakulären Prozessergebnissen, decken umgekehrt Justizskandale auf. Kurz: Sie sorgen –

<sup>25</sup> R. Hofmann, Grundzüge des Amparo-Verfahrens in Mexiko, in: ZaöRV 53 (1993), S. 271 ff.

<sup>26</sup> H.-R. Horn/A. Weber (Hrsg.), Richterliche Verfassungskontrolle in Lateinamerika, Spanien und Portugal, 1989, dort insbesondere der Beitrag von H. Fix-Zamudio, Die Verfassungskontrolle in Lateinamerika, S. 129 ff.; G. Belaunde/F. Segado, La jurisdicción constitucional en Iberoamérica, 1997.

<sup>27</sup> G. Sierck, Mexiko – auf dem Weg zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, DRiZ 1997, S. 352 ff.

<sup>28</sup> Zum Begriff siehe N. Luhmann, Die Realität der Massenmedien, 2. Aufl., 1996, S. 10; M. Kloepfer, Öffentliche Meinung, Massenmedien, in: HdBSr Bd. II, 1987, § 35 Rn. 7–10.

<sup>29</sup> P. Häberle, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1. Aufl. 1982, 2. Aufl. 1998, S. 235; allgemein zur Gewaltenteilung in lateinamerikanischen Verfassungen H. Quiroga Lavié, Derecho Constitucional Latinoamericano, UNAM, México, 1991.



idealiter – auch mit Blick auf den effektiven Rechtsschutz für die verfassungsstaatlich unverzichtbare Öffentlichkeit.

4. *Die Verfassungsinterpretation in der offenen Gesellschaft*: Besonders enge Anlehnung an die Verfassungslehre P. Häberles sucht die mexikanische Bürgerbefragung in einem Kernpunkt: dem Konzept einer „offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“.<sup>30</sup> Dahinter steht die Idee, dass jeder, der eine Norm „lebt“, sie auch „(mit-)interpretiert“, dass jede Aktualisierung der Verfassung ein Stück antizipierter Verfassungsinterpretation darstellt.<sup>31</sup> Die Aktualisierungsmöglichkeiten sind vielfältig und reichen von Pressestellungennahmen über Lobbytätigkeit bis hin zur Beteiligung an Verwaltungsverfahren oder der Antragstellung im Klageweg.<sup>32</sup> Der tradierte Prozessgrundsatz „Wo kein Kläger, da kein Richter“ wird erweitert: „Wo kein Kläger, da auch kein Verfassungsinterpret“. Irrig wäre die Annahme, dass nur demokratisch gefestigte Gesellschaften sich eine solch offene Verfassungstheorie „leisten können“. Gerade dort, wo das „constitution building“ noch längst nicht abgeschlossen ist, limitieren alle voreiligen normativen Engführungen den Konstitutionalisierungsprozess in unzulässiger Weise. Er lebt vom kreativen Potenzial aller Bürger und darf nicht zu einer elitären Veranstaltung in den Machtzentren der Politik oder im Elfenbeinturm der Wissenschaft verkommen.

Von den befragten mexikanischen Bürgern wollen immerhin 42,8% auch den Laien eine Mit-interpretationskompetenz zugestehen. 11,6% verlangen eine fallspezifische Differenzierung nach Regelungsbereichen. 41,6% lehnen jede Beteiligung von Laien am Interpretationsprozess ab. Das Ergebnis als solches hat nur eingeschränkte Aussagekraft, da der *Interpretationsbegriff* von den Umfrageadressaten ganz unterschiedlich verstanden werden konnte. Für die einen ist Interpretation nur die Textexegese im engeren Sinne, andere mögen durchaus die Interpretation im weiteren Sinne vor Augen haben, die mit einem öffentlichkeitswirksamen Presseartikel, der Einleitung eines Verwaltungsverfahrens oder der Klageerhebung beginnt und im anschließenden Rechtsgespräch (A. Arndt) zwischen Staat und Bürger ihre Fortsetzung findet. Bei einer etwaigen Weiterführung der Untersuchung wäre diesbezügliche Präzisierung angebracht. Darüber hinaus dürfen bei der Ergebnisanalyse auch die rechtskulturellen Hintergründe nicht außer Acht gelassen werden. In Iberoamerika existiert in puncto Rechtssetzungs- und Interpretationskompetenz eine

<sup>30</sup> P. Häberle, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten (1975/78), in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozess, 1. Aufl. 1978, 3. Aufl. 1998, S. 155 ff.; auch in spanischer Übersetzung: La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales. Una contribución para la interpretación pluralista y procesal de la Constitución, in: Retos actuales del Estado constitucional, 1996.

<sup>31</sup> P. Häberle, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten (1975/78), in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozess, 3. Aufl. 1998, S. 155 ff.; S. 156.

<sup>32</sup> Das „systematische Tableau“ aller potentiell an der Verfassungsinterpretation beteiligten Potenzen findet sich ebd., S. 160 f.

gewisse Autoritätsgläubigkeit, die trotz der Auseinandersetzung mit der diktatorischen Vergangenheit überlebt und heute ein verfassungsstaatliches Gewand gefunden hat. Hier muss vor allem die Tendenz zur Monopolisierung der normsetzenden Fachkompetenz durch die Exekutive Erwähnung finden.<sup>33</sup> Der lateinamerikanische Präsidialismus ist nicht allein von den USA geprägt<sup>34</sup>, er kennt darüber hinaus zusätzliche Reglementierungskompetenzen, die auf die spanische Verfassung von Cádiz (1812) zurückgehen.<sup>35</sup> Nach Verabschiedung eines Gesetzes darf der Präsident Reglementierungen erlassen. Gemeint sind konkretisierende Detailregelungen, die das Gesetz interpretieren, sein Anwendungsgebiet erweitern oder einschränken, jedenfalls rechtssetzende Autorität jenseits strikter Gewaltenteilung gewähren. Auch Art. 89 der mexikanischen Verfassung wird von der Rechtsprechung dahingehend interpretiert.<sup>36</sup> Die Rechtfertigung dieser Kompetenz ist eine funktionelle, sie gründet im Vertrauen auf die besondere fachliche Eignung, die Qualifikation und den Wissensvorsprung exekutiver Eliten. Die Bürger verspüren ohne Zweifel die Notwendigkeit eines judikativen Gegengewichts zu solcher politischen Macht<sup>37</sup>. Aber sie vertrauen auch hier auf die richterlichen Fachkenntnisse, auf dergestalt legitimierte Autorität und die Überzeugungskraft authentischer Interpretation. Die Erkenntnis, dass zur Demokratisierung auch die demokratische Öffnung des Interpretationsprozesses gehört, muss erst langsam reifen und zu einer neuen *rechtskulturellen* Gewissheit werden.

5. *Das Freiheitsverständnis*: Die Anerkennung und Gewährleistung fundamentaler Freiheitsrechte kann in Iberoamerika nicht den Erfolg ungebrochener Kontinuität für sich beanspruchen. Die Diktaturen der 70er Jahre markieren vielmehr eines der dunkelsten Kapitel in der Menschenrechtsgeschichte des Kontinents. Erst in jüngerer Zeit haben Menschenrechtsgarantien, angeleitet von der europäischen Verfassungstradition und völkerrechtlichen Verbürgungen, Aufnahme in iberoamerikanische Verfassungen gefunden und beginnen auch die Verfassungswirklichkeit zu steuern.<sup>38</sup> Ein Verfassungsvergleich bestätigt die uneinheitliche Terminologie in den Texten (Rechte, Grundrechte, Individualrechte,

<sup>33</sup> A. Ferraro, Machtville und Machtressourcen lateinamerikanischer Parlamente, VRÜ 35 (2002), S. 23 ff., 43.

<sup>34</sup> Zu den historischen Wurzeln des Präsidialismus in Lateinamerika D. Valadés, El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX, Revista Parlamentaria Iberoamericana 2 (1986), S. 49 ff.; F. Balaguer-Callejón, Der Verfassungsstaat in iberoamerikanischem Kontext, in: M. Morlok (Hrsg.), Die Welt des Verfassungsstaates, 2001, S. 189 ff., 191 f.

<sup>35</sup> C. Quintero, El principio de separación de los poderes y su adopción en iberoamérica, Revista Parlamentaria Iberoamericana 3 (1987), S. 122 ff.

<sup>36</sup> A. Ferraro, Machtville und Machtressourcen lateinamerikanischer Parlamente, VRÜ 35 (2002), S. 23 ff., 41.

<sup>37</sup> Vgl. etwa L. Sánchez Agesta, La democracia en Hispanoamérica, 1987, S. 213 ; J. Carpizo/H. Fix-Zamudio, La necesidad y la legitimidad de la revisión judicial en América latina. Desarrollo reciente, Revista Parlamentaria Iberoamericana 2 (1986), S. 84 ff.

<sup>38</sup> A. Magaña, Derechos fundamentales y constitución, 1997, S. 114 ff.

Individualgarantien, Rechte der Person).<sup>39</sup> Hinter der begrifflichen Vielfalt verbergen sich auch noch dogmatische Unsicherheiten, was Grundrechtsdimensionen und Grundrechtswirkungen betrifft, inwieweit Grundrechte zugleich auch Staatsziele formulieren, welche den Schutzmechanismen Grundrechtseffektivität garantieren können.<sup>40</sup> Eine besonders dringliche Aufgabe des um seine freiheitliche Identität ringenden iberoamerikanischen Verfassungsstaates ist es daher, den Bürgern konkrete Realisierungschancen von Freiheit zu vermitteln, ihr Freiheitsbewusstsein zu wecken. Und das, noch bevor die Rechtswissenschaft den Freiheitsrechten schon so präzise Konturen gegeben hat wie etwa die höchst filigrane Judikatur des deutschen Bundesverfassungsgerichts.

Die mexikanische Umfrage gibt hier allen Grund zu Optimismus: 90% der Befragten meinen, dass ihre Religionsfreiheit hinreichende Beachtung finde. Auch die Möglichkeit freier Wahlen steht für 83,6% außer Frage. Die Versammlungsfreiheit, eine typisch demokratisch-aktivbürgerliche Freiheitsdimension, ist für 80,9% hinreichend garantiert. Dass die Berufsfreiheit mit 59,9% knapp vor der Meinungsfreiheit mit 54,5% rangiert, mag überraschen. Zumal, da der hoch favorisierten Versammlungsfreiheit das Element politischen Meinungskampfes letztlich immanent ist. Zu untersuchen bliebe, ob dieses Ergebnis die *emotional* wie *rational* erklärliche Wahrnehmung verrät,<sup>41</sup> freie Meinungsäußerungen fielen im Kollektiv, z.B. einer Demonstration, leichter als in der individuellen Auseinandersetzung. Ihre Freiheit, ein Geschäft zu gründen, sehen 31,6% gewahrt. Die relativ geringe Zahl ist sicher auch Ausdruck der sozialen Verhältnisse. Ein Großteil der Bevölkerung sieht sich aus wirtschaftlichen Gründen schlechterdings außer Stande zu wie auch immer gearteter selbständiger Geschäftstätigkeit. Wirtschaftliche Freiheiten setzen soziale Mindeststandards voraus und zerbrechen andernfalls an der Wirklichkeit.<sup>42</sup>

Vor allem mit der Meinungs- und Religionsfreiheit sind zwei klassische, elementare Freiheitsrechte angesprochen, die die freie Entfaltung des Menschen als selbstverantwortliche, sittliche Persönlichkeit, als Mittel und niemals nur Zweck im Sinne *I. Kants* ermöglichen. *G. Jellinek* sieht in der Religionsfreiheit gar den Ausgangspunkt und die Grundlage aller

<sup>39</sup> Ebd.

<sup>40</sup> *F. Balaguer-Callejón*, Der Verfassungsstaat in iberoamerikanischem Kontext, in: M. Morlok (Hrsg.), Die Welt des Verfassungsstaates, 2001, S. 189 ff., 195 f. m. w. N.

<sup>41</sup> Mit der emotionalen Seite ist das Rechtsgefühl angesprochen. Zu diesem Topos der Rechtssoziologie *M. Rehinder*, Rechtssoziologie, 4. Aufl., 2000, Rn. 121 ff.; *K. N. Llewellyn*, Recht, Rechtsleben und Gesellschaft, 1977, S. 56 ff.

<sup>42</sup> Zum damit verbundenen Thea der Sozialstaatlichkeit allg. *H. Fix-Zamudio*, Estado Social de Derecho y cambio constitucional, in: Memoria del III Congreso nacional de Derecho constitucional (1983), 1984, S. 349 ff.

menschlichen Freiheit, die Urfreiheit schlechthin.<sup>43</sup> Dass die Bürgerinnen und Bürger Mexikos mehrheitlich meinen, diese Freiheiten auch *leben* zu können, kann für den Prozess politischer Gemeinschaftsbildung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Nur der freie und sich selbst als frei begreifende Mensch ist zur bewussten Orientierung an seinen eigenen Selbst- und Wertvorstellungen in der Lage. Eigenverantwortliche Lebensgestaltung fordert Freiheit von staatlicher Bevormundung und schließt die Chance zu politischer Partizipation ein, gerade in jungen Demokratien. Dazu bedarf es eines religiös neutralen Staates, der mit der Glaubensfreiheit eine elementare Grundbedingung moderner Verfassungsstaatlichkeit anerkennt.<sup>44</sup> Ergänzend dazu ist die Meinungs-, Presse-, und Versammlungsfreiheit – erinnert sei an den „gemeinamerikanischen“<sup>45</sup> Klassikertext der Virginia Bill of Rights – Gegenentwurf zum absolutistischen und totalitären Staat und wesentliche Grundlage der politischen Freiheit.<sup>46</sup> Je stärker diese Erkenntnisse im Bürgerbewusstsein verankert sind, auf umso gefestigterem Weg zu dauerhafter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit befindet sich der bürgerschaftlich konstituierte Verfassungsstaat<sup>47</sup> – in Iberoamerika und anderswo.

6. *Die Rechte der indigenen Bevölkerung:* Die multikulturelle und multiethnische Wirklichkeit des heutigen Mexiko ist von seiner kolonialen Vergangenheit geprägt. Die europäischen Entdecker respektive Eroberer – mag der Begriff auch nur teils treffend, teils allzu plakativ-undifferenziert verwendet werden<sup>48</sup> – haben die historisch gewachsene Bevölkerungsmehrheit von einst in eine Minderheitenrolle gedrängt.<sup>49</sup> Der von A.-E. Pérez Luño verwendete Begriff einer „Verschmelzung der spanischen mit den amerikanischen Kulturen“ zeichnet gewiss ein zu euphemistisches Bild. Zustimmung aber verdient seine weiterführende These, dass diese „Verschmelzung“ kein „Einzelereignis mit eng begrenzten, abgeschlossenen Auswirkungen“ bilde, sondern den „Beginn eines schwierigen Lebens in Gemeinschaft“ markiere, dessen „Möglichkeiten noch immer offen“ seien. Wie diese Mög-

<sup>43</sup> G. Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 4. Aufl., 1927, S. 39 ff. Zu den Anfängen der Religionsfreiheit siehe H. Maier, Wie universal sind die Menschenrechte?, 1997, S. 84 ff.

<sup>44</sup> M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 1996, Art. 4 Rn. 12.

<sup>45</sup> P. Häberle, México y los contornos de un derecho constitucional común Americano: un ius commune Americanum, in: ders./M. Kotzur, De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un dialogo europeo-latinoamericano, 2003, S. 1 ff., S. 66 ff.

<sup>46</sup> Vgl. H. Schulze-Fielitz, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 1996, Art. 5 Rn. 2.

<sup>47</sup> Siehe schon H.-R. Horn, Entwicklungslinien des sozialen Rechtsstaats in Mexiko, VSSR 4 (1976), S. 335 ff.

<sup>48</sup> In diesem Sinne A.-E. Pérez Luño, Die klassische spanische Naturrechtslehre in 5 Jahrhunderten, 1994, S. 16 f. m. w. N.

<sup>49</sup> W. S. Heinz, Indigenous Populations, Ethnic Minorities and Human Rights, 2. Aufl. 1991, S. 12.

lichkeiten zu immer neuer Konsensfindung in der post-kolonialen politischen Gemeinschaft genutzt werden, hängt nicht zuletzt von den Rechten der indigenen Bevölkerung ab.<sup>50</sup>

Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die Antworten auf die Frage, ob die Sitten und Bräuche der Indianervölker auch dann beachtet werden sollen, selbst wenn einige gegen die Individualrechte verstoßen. Hier äußerten sich 51,1% der Befragten zustimmend, nur 38,5% wollten den Respekt vor solch fest verwurzelten kulturellen Traditionen von deren Grund- bzw. Menschenrechtskonformität abhängig machen. Uneingeschränkte Beachtung forderten vor allem wirtschaftlich und gesellschaftlich bessergestellte Bevölkerungsgruppen, die im Alltag kaum Kontakt mit den Mitbürgern indianischer Abstammung haben und so vermeintliche Toleranz aus praktischer Ignoranz heraus üben können.<sup>51</sup> Die Gründe für das Ergebnis mögen weit reichen: Von affirmativer „political correctness“ bis hin zu überzeugtem Eintreten für die Rechtspositionen der häufig diskriminierten, sozial – gerade auch in ihren Bildungschancen – benachteiligten „Ureinwohner“. Welch entscheidende Rolle das Thema für die Fortentwicklung einer pluralistischen, kulturell sensiblen demokratischen Gesellschaft spielt, bestätigt ein Abkommen der mexikanischen Regierung und der Vertretung der indigenen Völker über den Ausbau ihrer kulturellen und politischen Rechte.<sup>52</sup>

Deutlich wird aber auch ein Dilemma: Die weltweite *moralische Autorität* und *rechtliche Relevanz* der Menschenrechte lebt von deren universellem Geltungsanspruch.<sup>53</sup> Er streitet zugunsten bürgerlicher, politischer und kultureller Rechte der indigenen Bevölkerung, setzt ihnen aber auch Grenzen. Umso wichtiger ist es für die mexikanische Gesellschaft, sich begreiflich zu machen, dass die Realisierung universeller Menschenrechte in *kultureller* Partikularität von ihrem Gestaltungswillen, auch politischer Auseinandersetzung<sup>54</sup> abhängt und die partikulären Konkretisierungen sich immer am universellen Ideal orientieren

<sup>50</sup> F. Schreibner, Der lange Weg zu Land und Freiheit. Die Durchsetzung der Rechte indigener Völker im Süden Mexikos, FOR 1996, S. 135; Ch. P. Scherrer, Indigene Völker und Staat, 2001.

<sup>51</sup> So J. Florez in ihrer mündlichen Analyse.

<sup>52</sup> F. Schreibner, Der lange Weg zu Land und Freiheit. Die Durchsetzung der Rechte indigener Völker im Süden Mexikos, FOR 1996, S. 135.

<sup>53</sup> Ch. Tomuschat, Is Universality of Human Rights Standards an Outdated and Utopian Concept?, in: Gedächtnisschrift Ch. Sasse, Bd. 2, 1981, S. 585 ff., 587; R. Wolfrum, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, in: EA 1993, S. 681 ff., 683 f.; Ph. Alston, The UN's Human Rights Record: From San Francisco To Vienna and Beyond, in: Human Rights Quarterly, Vol. 16 (1994), S. 375 ff., 383; M. Kotzur, Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes, 2001, S. 328 ff.

<sup>54</sup> Das gilt gewiss auch für Europa. Aus dem Blickwinkel der deutschen Verfassungsgeschichte H.-P. Schneider, 50 Jahre Grundgesetz, NJW 1999, S. 1497 ff., 1499 („Verfassungskämpfe“); siehe auch S. U. Pieper, „The Clash of Civilizations“ und das Völkerrecht, in: Rechtstheorie 29 (1998), S. 331 ff., 342 ff.

müssen. Wer auch immer sich auf seine kulturellen Freiheiten beruft, wirkt nur glaubwürdig, wenn er die kulturellen Freiheiten der anderen in gleicher Weise respektiert. Die Absage der Wiener Weltkonferenz aus dem Jahre 1993<sup>55</sup> an jede kulturelle, historisch oder religiös bedingte Relativierung der fundamentalen Menschenrechte ist für den Verfassungsstaat konstitutiv. Ihren Kernsatz – festgehalten in § 1 der „Vienna Declaration“ – darf auch die mexikanische Verfassung *allen* Bürgern, den spanischstämmigen wie den indigenen, als völkerrechtlich inspirierte *Verfassungserwartung* zumuten:

„The World Conference on Human Rights reaffirms the solemn commitment of all States to fulfill their obligations to promote universal respect for, and observance of, all human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the Charter of the United Nations, other instruments relating to human rights, and international law. The universal nature of these rights and freedoms is beyond question.“<sup>56</sup>

### III. Stichworte zur verfassungstheoretischen Einordnung der Studie, Ergänzungsvorschläge

Die hier vorgestellte mexikanische Studie leistet einen wertvollen Beitrag zu einer modernen Verfassungssoziologie. Dass die Auswertung der Ergebnisse in einem vergleichenden Wissenschaftsdialog mit anderen Rechtskulturen stattfindet, verknüpft das *empirische* mit dem *komparatistischen* Element und mag eine Vorstufe zu einer *vergleichenden Kultursoziologie* von Verfassungen sein.<sup>57</sup> Dabei gilt, dass rechtswissenschaftliche Theoriebildung stets von den Kunstregeln juristischer Methodik angeleitet wird. Die Erkenntnis des geltenden Rechts setzt offene wissenschaftliche Lern- und Austauschprozesse voraus, die ihre selbstgewählten Prämissen und kulturell geprägten Vorverständnisse aufdecken müssen.<sup>58</sup> Methoden und Inhalte stehen einander nicht unabhängig gegenüber, sondern bedingen sich gegenseitig. Die Methodenwahl ist immer zugleich auch eine erste inhaltliche Weichenstellung.<sup>59</sup> Für diese „Weichenstellung“ setzt das Instituto de Investigaciones Jurídicas eindeutige Akzente. Es reduziert die Verfassungslehre nicht auf eine reine Normwis-

<sup>55</sup> Dazu H.-J. Bartsch, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes 1991–1993, NJW 1994, S. 1321 ff.; R. Wolfrum, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, in: EA 1993, S. 681 ff.

<sup>56</sup> UN Doc. A/Conf. 157/22 of July 6 1993. Deutsche Fassung in: EuGRZ 1993, S. 520 ff.

<sup>57</sup> Zu den Topoi „Verfassungssoziologie“, „Kultursoziologie“, „Verfassungs-Kultursoziologie oder Verfassungskultur-Soziologie“ siehe P. Häberle in einem Interview mit D. Valadés und H. Fix-Fierro, Cuestiones Constitucionales 2003, i.E.

<sup>58</sup> Grundlegend J. Esser, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, 1972; H.-G. Gadamer, Wahrheit und Methode, 5. Aufl. 1986, S. 281 ff. Dazu auch E. Kramer, Juristische Methodenlehre, 1998, S. 220 ff.

<sup>59</sup> Dazu L. Michael, Der allgemeine Gleichheitssatz als Methodennorm komparativer Systeme, 1997, S. 21.

senschaft, sondern weiß um die kulturellen Dimensionen des Rechts. Daraus folgt von Anfang an die Notwendigkeit, die zunächst auf das bloße Sollen festgelegte Jurisprudenz um die komplementären Perspektiven der sie bedingenden Nachbarwissenschaften zu ergänzen. Das bloße Nebeneinander von Recht und Kultur, Recht und Ethik, Recht und Geschichte, Recht und sozialer Wirklichkeit verkennet, dass eben dieses Recht selbst ein Stück Kultur, ein Ergebnis historischer Entwicklungsprozesse, ethisch begründeter Verhaltensmaßstäbe und gesellschaftlicher Erfahrungen ist.<sup>60</sup> In den Umfrageergebnissen widerspiegeln sich gerade die Erfahrungen, die die mexikanische Gesellschaft mit ihrer Verfassung gemacht hat. Sinnvoll wäre es, bei einer Weiterführung der Studie die kulturellen Integrations- und Identifikationsfaktoren noch stärker einzubeziehen. So sollten die Bürger nach ihrem Verhältnis zu Staatssymbolen, Feiertagen, nach der Bedeutung der Nationalfrage, nach der Aussagekraft von Denkmälern oder danach gefragt werden, was sie mit dem „Verfassungsplatz“ im Herzen von Mexiko City emotional verbindet.<sup>61</sup>

Solche Integrationssymbole bauen eine Brücke zwischen Staat und Bürger, leisten Vermittlungsarbeit. Die Umfrage ihrerseits will einen Beitrag zur bürgernahen Vermittlung von Verfassungsinhalten erbringen und baut dazu auf einer wichtigen Prämisse auf. Das sinnvolle Verstehen eines Normtextes kann nur aus seinem historischen, sozialen und kulturellen Kontext gelingen und ist nicht allein ein hermeneutisches Problem im engeren Sinne.<sup>62</sup> Es wäre zudem kurzsichtig, hinter einem Verfassungstext nur *Rechtsanwendungsbefehle* zu vermuten, die sich mit Hilfe juristischer Auslegungsmethoden mehr oder weniger eindeutig erfassen ließen. Der Text ist zugleich über seine normativen Bedeutungsschichten hinaus umfassender Ausdruck sozialer Zusammenhänge, Interessenlagen, der gesamten Lebensumstände, auf die er sich bezieht, die er rechtlich durchdringen und in denen er Geltung beanspruchen will.<sup>63</sup> Die Umfrage weist mit ihrer Frage nach der „Laienkompetenz“ bei der Verfassungsinterpretation in die richtige Richtung. Weiteres „Nachfragen“ wäre aber künftig noch denkbar: Hat sich der einzelne Bürger schon einmal mit dem Verfassungstext

<sup>60</sup> Zum kulturwissenschaftlichen Verständnis von Recht und Verfassung bzw. zur geisteswissenschaftlichen Methode der Verfassungsinterpretation in der Tradition R. Smends grundlegend P. Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 2. Aufl. 1998, S. 578 ff.

<sup>61</sup> So die Vorschläge von P. Häberle in der (unveröffentlichten) Diskussion zu den Umfrageergebnissen; ausgeformt ist die verfassungstheoretische Bedeutung von Symbolen, Feiertagen etc. bereits in *ders.*, *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, 1992, S. 3 ff., 176 ff., 360 ff., 597 ff. und passim; ebenso in *ders.*, *Feiertagsgarantien als kulturelle Identitätselemente des Verfassungsstaates*, 1987.

<sup>62</sup> Vgl. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1995 (Neudruck 1999), Rn. 61–65, zur Frage des sinnvollen „Verstehens“ verfassungsrechtlicher Verbürgungen. K. Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 6. Aufl. 1991, S. 181, bezeichnet die Jurisprudenz als eine „verstehende“ Wissenschaft. Grundlegend zum philosophischen Begriff des „Verstehens“ siehe H.-G. Gadamer, *Wahrheit und Methode*, 4. Aufl. 1975, S. 245 ff.

<sup>63</sup> K. Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 6. Aufl. 1991, S. 187.

auseinandergesetzt? Glaubt er, die Verfassung sei verständlich geschrieben? Fühlt er sich als ihr Adressat oder irritiert ihn ein allzu bürgerferner Fachjargon?

Ein letztes Stichwort zur Verarbeitung von Wirklichkeit, die eine Bürgerbefragung leistet. Die Grundlagenthesen von *H. Heller* wurden einleitend schon angesprochen. Aufgrund der (rechtskulturellen) Nachbarschaft von Ibero- und Nordamerika sei noch auf die Strömung des „*Legal Realism*“<sup>64</sup> hingewiesen. Er hat zum wirklichkeitsorientierten Verständnis von Rechtswissenschaft einen maßgeblichen Beitrag geleistet. Schon die frühen Formen des Rechtsrealismus in den 30er Jahre zeugen von einem neu erwachenden sozialen Bewusstsein, das auf die rechtstheoretische Diskussion in Wissenschaft und Judikatur bestimmenden Einfluss hatte. Die Tatsachennähe wurde zum Zentralthema einer modernen Jurisprudenz, die den grundlegenden Wertfragen des Rechts durch „psychologische, behavioristische, soziologische, pragmatisch-empirische“ und „politische“ Antworten gerecht zu werden suchte.<sup>65</sup> Bis heute gilt, dass die Verfassungslehre und Verfassungspraxis von der komplexen staatlich-gesellschaftlichen Wirklichkeit abhängen, die ständigem historischen Wandel unterworfen ist. Jede Zustandsbeschreibung greift immer nur eine bestimmte „historische Sekunde“ heraus. Für das Verstehen der Verfassung in ihrem Wirklichkeitsbezug sind insbesondere die Schlaglichter relevant, die entscheidende Umbruchprozesse im politischen, auch im rechtlichen Denken markieren und so die Eckdaten einer neuen Verfassungswirklichkeit vorgeben.<sup>66</sup> Mexiko erlebt, in die NAFTA integriert<sup>67</sup>, in aller Ambivalenz seines Verhältnisses zu Nordamerika, derzeit kontinuierliche „Umbrüche“, so bei der Etablierung einer gefestigten Demokratie, bei der Überwindung extremer Gegensätze zwischen Arm und Reich oder bei der Reflektion über die Begriffe von Staat, Gesellschaft, Nation<sup>68</sup>, von Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit und vor allem von Menschenrechten. Wie ganz Lateinamerika erscheint auch Mexiko als ein „lebendiges soziologisches

<sup>64</sup> Dazu schon *G. Casper*, Juristischer Realismus und politische Theorie im amerikanischen Rechtsdenken, 1967, S. 13 ff.; *W. Fikentscher*, Methoden des Rechts, Bd. II, 1975, S. 273 ff., gibt eine gute Übersicht über die zentralen Themen, Richterpersönlichkeiten und Wissenschaftler, die den amerikanischen Rechtsrealismus entscheidend bestimmt haben. Auf S. 317 ff. findet sich zusammenfassend eine kritische Auseinandersetzung mit seiner Wirkungsgeschichte inner- und außerhalb der Vereinigten Staaten. Vgl. auch *W. Krawietz*, Juristische Entscheidung und wissenschaftliche Erkenntnis, 1978, S. 115.

<sup>65</sup> Ebd., S. 273.

<sup>66</sup> *R. Bernhardt/Ch. Fink/Ch. Riethmüller*, Land und Gleichberechtigung. In Mexiko klappt die Schneise zwischen Verfassungssprechen und Verfassungswirklichkeit, FOR 1998, S. 123 ff.

<sup>67</sup> Die NAFTA gibt ihrerseits einen Rahmen für Kommunikationsprozesse zwischen Rechtskulturen, dazu *S. López Ayllón/H. Fix-Fierro*, Communication Between Legal Cultures: The Case of NAFTA's Chapter 19 Binational Panels, in: *L. Perret* (ed.), The Evolution of Free Trade in the Americas, 1999, S. 3 ff.

<sup>68</sup> *I. Buisson-Wolff*, Staat, Gesellschaft und Nation in Hispanoamerika, 1999.



Labor".<sup>69</sup> Die von der Umfrage ans Licht gebrachten „Laborbefunde“ können sich dabei gewiss sehen lassen.

#### IV. Ausblick: Ein europäisch-iberoamerikanisches Rechtsgespräch in Sachen Verfassungskultur

Die hier vorgestellte Umfrage erfüllt in bestem Sinne die Ansprüche dessen, was Verfassungssoziologie leisten kann. Das gilt zunächst für Meiko selbst, wo die in den kommenden Monaten ausstehende Detailanalyse künftigen Verfassungsreformen strukturelle Vorgaben machen, zu öffentlichem Diskurs anregen, einer verbesserten Juristenausbildung Denkanstöße geben kann. Das gilt zweitens für den gesamten iberoamerikanischen Rechtskulturraum. Der vorgestellte Fragenkatalog typisiert die in Übergangsgesellschaften allgegenwärtigen Problemstellungen.<sup>70</sup> Er sollte auch andere Staaten (und Wissenschaftlergemeinschaften) auf dem (süd-)amerikanischen Kontinent zu konsensbildenden Rückfragen an ihre Bürger inspirieren. Und das gilt drittens für ein europäisch-iberoamerikanisches Rechtsgespräch in Sachen Verfassungskultur. Nicht allein, dass eine Nachahmung der Umfrage in Europa interessante Ergebnisse bringen könnte. Mit Blick auf die werdende Verfassung der Europäischen Union gehört eine parallele Befragung der Europabürger gewiss zu den Desideraten der *europäischen* Rechtssoziologie. Aber auch dort, wo das alte Europa sich „nur“ auf ein rezeptionsoffenes Gespräch mit den jungen Demokratien in Iberoamerika einlässt, kann es im Geben und im Nehmen ausschließlich profitieren.<sup>71</sup> Schon deshalb ist *D. Valadés* und *P. Häberle* bzw. den von ihnen geleiteten Instituten bei ihrem *verfassungssoziologischen Kooperationsprojekt* nur aller Erfolg zu wünschen.

<sup>69</sup> *H.-R. Horn*, Rezension der Zeitschrift „Cuestiones Constitucionales“, VRÜ 33 (2000), S. 264 ff.

<sup>70</sup> Hier muss der Zusammenhang vom politischer Krise und kontinuierlicher Reformnotwendigkeit besonders beachtet werden, siehe z. B. *J. Castro*, Reforma Constitucional y Crisis Política, 1997.

<sup>71</sup> Ein positives Beispiel gibt der am 29. und 30. September 1995 in Rostock durchgeführte Mexiko-Kongress, dazu der Tagungsbericht von *O. Deinert*, in: IPrax 1996, S. 296 ff.; angesichts föderaler Gestaltungsmöglichkeiten europäischer Verfassungsstaatlichkeit könnte gewiss auch der interkulturelle Dialog in Sachen Föderalismus weiterhelfen, siehe z.B. *F. Segado*, El federalismo en America Latina, VRÜ 36 (2003), S. 23 ff., sowie weiterhin *J. Carpizo*, Federalismo en Latinoamérica, UNAM, Mexico, 1973; *K. S. Rosenn*, El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva, en el colectivo V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, 1988; *E. Seijas Villadangos*, Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico, in: Pensamiento Constitucional, Pontificia Universidad Católica del Perú, 7 (2000), S. 343 ff.