

## ANALYSEN UND BERICHTE

## "Soziale Solidarität" und Agrarreform im 20. Jahrhundert: zur Wirkung der Rechtsschule *Léon Duguits* – ein überseeischer Vergleich<sup>1</sup>

Von *Andreas Timmermann*, Berlin

### 1. Einleitung

Zu den Merkmalen der Ideen- und Rechtsgeschichte in Lateinamerika gehört nicht nur der große Einfluss, den europäische Theorien und Rechtsfiguren auf deren Verlauf genommen haben. Charakteristisch ist darüber hinaus die Rolle Spaniens mit Blick auf diese Rezeption. Sofern spanische Schulen nicht selbst Urheber waren – so im Falle des christlichen Naturrechts der Schule von Salamanca –, übernahmen sie oftmals eine geistige Mittlerrolle zwischen den Kontinenten. Beispiele finden sich genug: *Benito Gerónimo Feijóo* hat einen erheblichen Anteil an der Verbreitung der französischen Aufklärung in Übersee<sup>2</sup>. Der Utilitarismus *Jeremy Benthams* hat nicht zuletzt durch spanische Vermittlung eine Verbreitung in Lateinamerika gefunden und dort die Gesetzgebung der jungen Republiken beeinflusst<sup>3</sup>. Hervorzuheben ist die Übersetzung und Kommentierung des englischen Liberalen durch *Ramón de Salas y Cortés*<sup>4</sup>. Unter den deutschen Autoren des 19. Jahrhunderts sei nur *Karl Christian Friedrich Krause* erwähnt, dessen spanische Schule ("Krausismus")

<sup>1</sup> Erweiterte Fassung eines Vortrags auf der Jahrestagung des Arbeitskreises für Überseeische Verfassungsvergleichung am 29. Juni 2003 in Köln.

<sup>2</sup> *Arturo Ardao*, La filosofía polémica de Feijóo, Buenos Aires 1962; *Ekkehart Keeding*, Das Zeitalter der Aufklärung in der Provinz Quito, Köln 1983, S. 161 ff.

<sup>3</sup> *O. Carlos Stotzer*, El pensamiento político en la América española durante el período de la emancipación (1789-1825), Bd. 1, Madrid 1966, S. 113 ff.; *Ricardo Levene*, El mundo de las ideas y la revolución hispanoamericana de 1810, Santiago de Chile 1956, S. 237 ff.

<sup>4</sup> *Tratados de legislación civil y penal*, 5 Bde., Madrid 1821; zur Interpretation *Benthams* in den Arbeiten *de Salas* ferner *Sandalio Rodríguez Domínguez*, Renacimiento universitario salmantino a finales del siglo XVIII: ideología liberal del Dr. Ramón de Salas y Cortés, Salamanca 1979, S. 187 ff.

zahlreiche Anhänger gefunden hat<sup>5</sup>. Es handelt sich zweifellos um einen der interessantesten Fälle der Rezeption europäischen Denkens in Übersee überhaupt, wie Krauses "zur Solidaritätsethik abgeschwächte indische Mitleidsethik" zum theoretischen Konzept eines sozial-liberalen Progressismus in Lateinamerika werden konnte<sup>6</sup>. Seine Lehre hat insbesondere durch *Julián Sanz del Río* und *Francisco Giner de los Ríos* über Spanien hinaus auch in Lateinamerika Verbreitung gefunden<sup>7</sup>. Im 20. Jahrhundert findet dieser geistige Brückenschlag eine Fortsetzung, ohne dass andere Verbindungslinien und möglicherweise sogar eine Gewichtsverlagerung verschwiegen werden sollen. Das gilt vor allem für englische Autoren, die über die Rezeption in den Vereinigten Staaten Aufmerksamkeit in Lateinamerika gefunden haben oder aber erneut wahrgenommen wurden, nachdem ein erster Widerhall verklungen war. Ein gutes Beispiel ist wiederum Jeremy Bentham. Nach seinem Einfluss auf das Rechtsdenken der Staatengründergeneration im 19. Jahrhundert erleichterten Benthams Nutzenprinzip und seine Theorie von den Lust- und Unlustgefühlen den Ökonomen in Übersee später den Zugang zur modernen Wohlfahrtstheorie.<sup>8</sup>

Weniger bekannt, aber für die hier gewählte verfassungsgeschichtliche Fragestellung besonders aufschlussreich ist die Rezeption des französischen Juristen und Staatstheoretikers *Léon Duguit*, zuerst in Spanien und dann in Lateinamerika. Seine Rechtsschule des sozialen Solidarismus findet in der spanischen Verfassungsreform von 1931 und in der zum gleichen Zeitpunkt ansetzenden Reformgesetzgebung der Zweiten Republik Widerhall. Den Zusammenhang zwischen der Förderung des Gemeinwohls und der Verwirklichung einer "sozialen Solidarität" oder – bezogen auf die Individualrechte – einer "sozialen Funktion" stellen danach in unterschiedlicher weltanschaulicher Ausrichtung auch die "Grundgesetze" (*Fueros*) des Generals *Francisco Franco Bahamonde* sowie die spanische Verfassung des Jahres 1978 her<sup>9</sup>. In Lateinamerika ist der Einfluss des Solidarismus verschiedentlich nachweisbar. Dies gilt beispielsweise für die spätere Interpretation des frühen, recht progressi-

<sup>5</sup> *Rogelio García Mateo*, Das deutsche Denken und das moderne Spanien. Pantheismus als Wissenschaftssystem bei Karl Chr. F. Krause, Frankfurt/M. 1982; *O. Carlos Stotzer*, Karl Christian Friedrich Krause and his Influence in the Hispanic World, Köln 1998.

<sup>6</sup> So die pointierte Einordnung durch *Rüdiger Safranski*, Schopenhauer und Die wilden Jahre der Philosophie, Frankfurt/M. 2001, S. 303.

<sup>7</sup> *Stotzer*, Karl Christian Friedrich Krause (Fn. 5), S. 120 ff.; besonders ausgeprägt erscheint dieser Einfluss in Argentinien (dazu S. 311 ff.) und in Uruguay (S. 407 ff.).

<sup>8</sup> Dieser Einfluss schlägt sich etwa in der "Grenznutzenlehre" anglo-amerikanischer Prägung und im Begriff des Grenznutzens (final degree of utility) nieder; *Gerhard Stavenhagen*, Geschichte der Wirtschaftstheorie, 2. Aufl., Göttingen 1957, S. 205 ff.; 242 f.; *Jacob Oser / William C. Blanchfield*, The Evolution of Economic Thought, 3. Aufl., New York 1975, S. 114 ff.

<sup>9</sup> *Andreas Timmermann*, Soziale Funktion und Umweltfunktion des Eigentums in der spanischen und in der kolumbianischen Verfassung, Baden-Baden 1996, S. 16 ff.

ven Gesellschaftsprogramms der mexikanischen Verfassung von 1917<sup>10</sup> und die Umsetzung der Einordnung des mexikanischen Bodens als Eigentum der Nation, verbunden mit der Möglichkeit zur Enteignung (Art. 27), durch die nachfolgenden Agrarreformen<sup>11</sup>. Auch mit Blick auf das bürgerliche Recht bemühte sich die mexikanische Legislative in der Folgezeit darum, die liberalere Handschrift der Kodifikationen aus dem 19. Jahrhundert durch Bezüge zu einer "solidaridad social" und "funcionalidad social" zu verändern<sup>12</sup>. Bezüge ergeben sich ferner – wenn auch mit anderer Akzentuierung – zum Justizialismus (Justicialismo) *Juan Domingo Peróns* in Argentinien. Vermengt mit weiteren, mal mehr, mal weniger vereinbaren Ansätzen, etwa mit der katholischen Soziallehre oder mit dem deutschen Idealismus des 19. Jahrhunderts, klingt hier immer wieder die für den Solidarismus charakteristische Eingrenzung individueller Belange an, deren Berechtigung und Durchsetzbarkeit von ihrer Vereinbarkeit mit Allgemeinwohlbelangen abhängt: Die Individualität jedes Einzelnen finde die Bestätigung in seiner Sachwalterfunktion im Dienste der Allgemeinheit (función colectiva)<sup>13</sup> und das Individuum seine eigentliche Bestimmung im Allgemeinwohl (bien general)<sup>14</sup>, was erst im Justizialismus einer "organisierten Gemeinschaft" (Comunidad organizada) gelingen könne. In diesem Sinne wurden in die argentinische Verfassung von 1949 – in Abweichung zur liberalen Verfassung von 1853 – entsprechende Eingriffsvorbehalte aufgenommen: u.a. die soziale Funktion des Privateigentums (Art. 38), das Dominium der Nation über die natürlichen Ressourcen (Art. 40 Abs. 2) sowie staatliche Handels- und Dienstleistungsmonopole (Art. 40 Abs. 1, 3)<sup>15</sup>. Hierin ergeben sich Parallelen zu Kolumbien, wo ebenfalls eine Verfassungsreform, jene von 1936, das Konzept der "sozialen Solidarität" aufgriff und Eingriffsmöglichkeiten der öffentlichen Gewalten in die Wirtschafts- und Sozialordnung eröffnete, die die liberale Verfassung von 1886 nicht vorsah<sup>16</sup>. Andererseits ist Kolumbien für einen Vergleich mit Spanien geeignet, weil nur wenige

<sup>10</sup> Art. 4 f. (Recht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes) und Art. 123 im 6. Titel ("Arbeit und soziale Sicherung"); dazu *Jorge Sayeg Helú*, *Introducción a la historia constitucional de México*, México D.F. 1996, S. 157 ff.; *Hans-Rudolf Horn*, *Grundzüge des mexikanischen Verfassungsrechts*, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts N.F. 29 (1980), S. 492 ff.

<sup>11</sup> *Malcolm H. Dunn*, *Privatization, Land Reform, and Property Rights: The Mexican Experience*, *Constitutional Political Economy* 11 (2000), S. 217 f.

<sup>12</sup> Ein Beispiel ist die Ersetzung des Zivilgesetzbuches von 1884 durch ein neues von 1928, *Jorge Sayeg Helú*, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México* (1808-1988), 3. Aufl., México D.F. 1991, S. 870 f.

<sup>13</sup> *Juan Domingo Perón*, *La Comunidad organizada*, Buenos Aires 1974, S. 34 f., ähnlich S. 43.

<sup>14</sup> *Perón*, *La Comunidad organizada* (Fn. 13), S. 53, 70, 74 f., 80 f.

<sup>15</sup> Näher *Mario Rapoport*, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires 2000, S. 358 f.

<sup>16</sup> *Andreas Timmermann*, *Der Schutz der subjektiven Rechte in der kolumbianischen Verfassung*, *Verfassung und Recht in Übersee* 32 (1999), S. 32; *ders.*, *Die Eigentumsгарantie – ein stufenförmiger historischer Prozess? Das "Generationenrecht" in den kolumbianischen Verfassungen (1812-1991)*, *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* 38 (2001), S. 276.

Jahre später als in Spanien neben der Verfassungsreform auch auf einfachgesetzlichem Wege eine umfassende Agrarreform eingeleitet wurde. Außerdem lässt sich in einem späteren verfassungsgeschichtlichen Abschnitt ein vergleichendes Fazit ziehen. Denn sowohl die spanische Verfassung von 1978 als auch – wiederum zeitversetzt – die kolumbianische Verfassung von 1991 greifen das Konzept der "sozialen Solidarität" erneut auf. Wenn also behauptet wird, dass sich zwischen Staaten mit historischen, kulturellen und politischen Verbindungen Kodifikationsstufen oder "Kodifikationswellen" nachweisen lassen<sup>17</sup>, dann kann das hier gewählte Vergleichspaar als Beispiel dienen. In Erweiterung und Konkretisierung dieses Ansatzes sollen exemplarisch für einen bestimmten Regelungsbereich (nicht für die Neukodifikation im ganzen) Bedingungen herausgearbeitet werden, die im Zusammenhang mit einer solchen "Wellenbewegung" zwischen zwei Kontinenten Parallelen und Unterschiede erklären helfen. Es wird behauptet, dass folgende Faktoren maßgeblich sind:

1. ein als besonders drängend empfundener gesellschaftspolitischer Konflikt, der als "Sachzwang" Reformen begünstigt;
2. ein allgemeiner weltanschaulicher Wandel und das Scheitern bisheriger Ansätze, wonach sich ein neuer Ansatz durchsetzen kann;
3. ein schlüssiges, aus einem verwandten Rechtskreis stammendes Konzept, das nicht nur auf rein (verfassungs)rechtlichen Erwägungen beruht, sondern bekannte, möglicherweise populäre Vorläuferdoktrinen aufnimmt; und
4. jedenfalls unter demokratischen Bedingungen, wie sie (noch) in Spanien und in Kolumbien zu Beginn der dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts herrschten: die Flexibilität dieses neuen Ansatzes, der entweder von vornherein als ein vermittelndes Konzept zwischen radikaleren Ansätzen erdacht ist oder zumindest Raum für Kompromisse in parlamentarischen und außerparlamentarischen Debatten lässt.

In diesem Zusammenhang wird sich zeigen, dass das Konzept der "sozialen Solidarität" in dem Maße seine in beiden Vergleichsländern ähnliche Kontur verloren hat, in dem das ursprüngliche Reformanliegen – die Agrarreform – in den Hintergrund und andere gesellschaftspolitische Themen in den Vordergrund getreten sind. Dass diese Entwicklung in Spanien viel schneller vorangeschritten ist als in Kolumbien und dort in einen modernen Sozialstaat mündet, macht die heute grundlegend unterschiedliche Einordnung des Solidarismus in beiden Ländern verständlich.

## 2. Sozialer Solidarismus

Zuerst in Frankreich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gewinnt der viel ältere Begriff Solidarität eine neue, nun auch politisch-gesellschaftliche Bedeutung. Zuvor

<sup>17</sup> Peter Häuberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, Berlin 1992, S. 795 ff.

verstand man "Solidarité" als kollektive Verantwortlichkeit in einem entweder rechtlichen oder aber moralischen Sinne<sup>18</sup>. Befördert durch die Erfahrungen der Revolution von 1848 und die Arbeiterfrage, wird in Proklamationen und politischen Schriften vermehrt die Forderung nach "Solidarität" in einem gesellschaftlichen Rahmen erhoben. Diese Forderung bringt stärker als das bürgerlich-revolutionäre Schlagwort der "Brüderlichkeit" (fraternité) einerseits die Erfahrung zum Ausdruck, als soziale Gruppe aufeinander angewiesen zu sein. Sie entspricht andererseits dem Bedürfnis besonders aktiver Vertreter dieses neuen, "Vierten Standes" nach einer engeren Verbindung durch organisiertes Zusammenwirken. Maßgeblich beigetragen zu einer theoretischen Vertiefung des Solidaritätsbegriffs und zur Begründung einer eigenen Schule, des "Solidarismus", hat der Schweizer Religionsphilosoph *Charles Secrétan*. Er erkennt in der Solidarität den Maßstab für gerechte politisch-soziale Reformen und verbindet seine Ethik, in deren Mittelpunkt Freiheit, Pflicht und Gewissen stehen, mit der Absage an eine ungleiche Güterverteilung und Klassenprivilegien. Die Lösung der sozialen Frage gilt ihm als Voraussetzung für eine Erneuerung der Sittlichkeit<sup>19</sup>. Hiervon beeinflusst prägte dann der französische Jurist und Politiker *Léon Victor Bourgeois* die Maxime der "sozialen Solidarität" (solidarité sociale), die er der christlichen Nächstenliebe und der Brüderlichkeit als republikanisches Ideal gegenüberstellt. Aus der Abhängigkeit der Menschen in Raum und Zeit folgert er eine allgemeine soziale Schuld, die in erster Linie die Besitzenden als Schuldner gegenüber den Besitzlosen als Gläubigern trifft, sowie quasi-vertragliche Verpflichtungen als Grundlage der Rechtsordnung<sup>20</sup>. Dieses Verhältnis findet bei Bourgeois seine Fortsetzung für die völkerrechtliche Beziehung zwischen den Staaten, die durch das Prinzip einer "Solidarität der Nationen" (solidarité des nations) miteinander verbunden seien<sup>21</sup>. Trotz der Anklänge an das Vertragsdenken der französischen Aufklärung unterscheidet sich dieser Ansatz von jenem *Jean-Jaques Rousseaus* darin, dass dieser Gesellschaftsvertrag neueren Typs begrenzt und freiwillig geschlossen wird, wobei der Gesetzgeber durch planmäßiges, vorausschauendes Handeln soziale Gegensätze auflösen soll<sup>22</sup>. Das Gegenstück zu diesem gesellschaftlichen

<sup>18</sup> Joachim Ritter / Karlfried Gründer (Hg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 9, Darmstadt 1995, S. 1005f.

<sup>19</sup> *Charles Secrétan*, *La philosophie de la liberté*, 2 Bde., Paris 1848; *ders.*, *Le principe de la morale*, Paris 1884.

<sup>20</sup> *Léon Victor Bourgeois*, *Solidarité*, Paris 1896; *ders.*, *Essai d'une philosophie de la solidarité*, Paris 1902.

<sup>21</sup> *Léon Victor Bourgeois*, *Pour la Société des Nations*, Paris 1914, S. 21 f.; *ders.*, *Préface*, in: *George Scelle*, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec Le Traité de Paix*, Paris 1919, S. VIII, X.

<sup>22</sup> *Pascal Ory*, *Le démocratisme libéral au miroir français*, in: *ders.* (Hg.), *Nouvelle histoire des idées politiques*, Paris 1987, S. 317.

Solidarismus bildet auf wirtschaftlichem Gebiet die "Kooperation", wie sie *Charles Gide* für seinen konsumgenossenschaftlichen Solidarismus entwickelt hat.<sup>23</sup>

Erst Léon Duguit allerdings formt die Maxime der "sozialen Solidarität" zu einem staatsrechtlichen Grundsatz aus. Als Schüler des Soziologen *Émile Durkheim* folgt er dessen Bemühungen um eine Begründung der Soziologie als eigenständige Wissenschaft auf dem Gebiet der Rechtssoziologie. Duguit begründet in seiner Lehre des sozialen Solidarismus eine sowohl antiindividualistische wie auch antipositivistische Legitimierung des Rechts. Staat und Individuen sind in gleicher Weise der sozialen Solidarität und den aus ihr resultierenden gesellschaftlichen Regeln verpflichtet<sup>24</sup>. Die Geltung der Rechtsnorm beruht nicht auf positiver Setzung durch die öffentlichen Gewalten, sondern auf der Übereinstimmung mit den Äußerungen des "sozialen Gewissens". Ein vergleichbarer Ansatz findet sich in Deutschland etwa bei dem Soziologen *Franz Oppenheimer*<sup>25</sup>. Sein Konzept ähnelt in der optimistischen Einschätzung der menschlichen Anlagen der Lehre Duguits. Denn auch die soziologische Staatsidee Oppenheimers beruht auf einem rationalen und ethischen Handeln der Menschen, die hierzu durch eine geradezu triebhafte Neigung angehalten werden.<sup>26</sup>

Zentrale Bedeutung für das Denken Duguits und für die spätere Rezeption des sozialen Solidarismus hat seine Konzeption der Individualrechte. Er wendet sich gegen die naturrechtliche Vorstellung, die Menschen nähmen vorstaatliche, individuelle Rechte wahr, weil die Individuen von ihrer Natur aus nicht vereinzelte, sondern soziale Wesen seien<sup>27</sup>. Dementsprechend handle es sich auch bei den Befugnissen der Einzelnen, ihre Meinung zu äußern, eine Religion auszuüben oder aber ihr Eigentum nach Belieben zu nutzen und darüber zu verfügen, nicht um natürliche, subjektive Rechte, sondern um objektive Situationen, die erst der Gesetzgeber zu einem Erlaubnis- oder Verbotstatbestand mache<sup>28</sup>. Die Stellung des Inhabers solcher Befugnisse entspricht im Grunde der eines Sachwalters für die Allgemeinheit. Wie dieser seine öffentliche Aufgabe, so übe auch der Rechtsinhaber

<sup>23</sup> *Charles Gide*, L'idée de la solidarité en tant que programme économique, Paris 1893; ferner *Ory*, in: Nouvelle histoire des idées politiques (Fn. 22), S. 317.

<sup>24</sup> Vor allem in Bd. 1 (La règle de droit. Le problème de l'état) und Bd. 3 (La théorie générale de l'état II) seines Hauptwerkes *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1911, hier 2. Aufl. 1921 bzw. 1923.

<sup>25</sup> *Franz Oppenheimer*, System der Soziologie, 3 Bde., Jena 1922-1926.

<sup>26</sup> Zu den Parallelen *Otto Hintze*, Soziologische und geschichtliche Staatsauffassung. Zu Franz Oppenheimers System der Soziologie, in: *Hintze*, Gesammelte Abhandlungen, Bd. 2, 2. Aufl. Göttingen 1964, S. 254.

<sup>27</sup> *Léon Duguit*, Law in the Modern State, London 1921, S. XLif.

<sup>28</sup> *Duguit*, *Traité de droit constitutionnel*, Bd. 1 (Fn. 24), S. 170 ff.; S. 264 ff.; i.d.S. *ders.*, Law in the Modern State (Fn. 27), S. XLI f.

gesetzlich festgelegte, legale Befugnisse aus<sup>29</sup>. Auf dieser Gleichsetzung beruht die "soziale Funktion" des Rechtsinhabers wie auch seiner Rechte selbst. Jedes Mitglied der Gesellschaft nehme eine bestimmte Funktion wahr, die seiner Stellung entspricht. Dies ist etwa für den Eigentümer die Aufgabe, den allgemeinen Wohlstand zu mehren. Die Verpflichtung des Eigentümers, seine Güter im Dienste der Gesellschaft zu gebrauchen, wird zur Bedingung der privaten Nutznießung überhaupt. Derjenige, der über Kapital verfüge, könne es eben deshalb nicht unproduktiv lassen, weil er es aus keinem anderen Grunde besitze, als im Interesse der Gesellschaft zu produzieren. Aus dem Umstand, dass das Eigentum seiner Natur nach eine Verpflichtung gegenüber der Allgemeinheit nicht nur erfüllt, sondern geradezu verkörpert, folgert Duguit eine Beschränkung des Rechtsschutzes: Der Schutz ist nur insoweit zu gewährleisten, als der Rechtsinhaber der sozialen Funktion gerecht wird, weshalb das Recht für den umgekehrten Fall einer unsolidarischen Verwendung erlöschen müsse.<sup>30</sup>

Die Attraktivität dieser Lehre für die Reformer in Spanien und Lateinamerika seit den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts ergibt sich aus mehreren Umständen, die sowohl mit der Eigenart dieses Ansatzes als auch mit äußeren, gesellschaftlichen Bedingungen zusammenhängen. Zum einen bot die Lehre eine theoretische Alternative zu der bis ins 20. Jahrhundert hinein dominierenden liberalen Grundrechtelehre, die die Abwehr von hoheitlichen Eingriffen in Freiheit und Eigentum in den Vordergrund gestellt hatte. Da der Liberalismus zuerst einer Gefährdung der Freiheit durch den Staat zu begegnen suchte sowie in freier wirtschaftlicher Betätigung und im Erwerbsstreben die besten Voraussetzungen für Gerechtigkeit und Wohlstand erblickte, traten die gesellschaftlichen Belange in den Hintergrund<sup>31</sup>. Eben diese gesellschaftlichen sowie wirtschaftliche Fragen rückten aber in der Umbruchphase zwischen den Weltkriegen in den Vordergrund, wobei in Spanien und in den meisten lateinamerikanischen Ländern die besondere Aufmerksamkeit der Agrarfrage galt. Mit den in den dreißiger Jahren einsetzenden Verfassungsreformen bot sich nun die Gelegenheit, den hergebrachten liberal-staatlichen Konzepten der Wirtschaftsordnung und des Grundrechtsschutzes eine Konzeption entgegenzusetzen, die weitreichendere Möglichkeiten zur Lenkung der Wirtschaftstätigkeit und zu Eingriffen in das (Grund)eigentum bereithielt. Duguit zieht außerdem praktische Folgerungen aus seiner Theorie, wenn er etwa zur Verwirklichung einer "sozialen Solidarität" den Auf- bzw. Ausbau öffentlicher Dienstleistungen (u.a. Fernmeldewesen, Post) für unabdingbar hält bzw. diesen ebenfalls eine soziale Funktion zuschreibt<sup>32</sup>. Damit aber kam er dem Bedürfnis der Reformer entgegen, verfassungsrechtlichen Postulate nicht nur durch einen Eingriff in Wirtschaftsfreiheiten,

<sup>29</sup> Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Bd. 1 (Fn. 24), S. 170 f.

<sup>30</sup> Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Bd. 3 (Fn. 24), S. 618 f.

<sup>31</sup> Dieter Grimm, *Solidarität als Rechtsprinzip. Die Rechts- und Staatslehre Léon Duguits in ihrer Zeit*, Frankfurt/M. 1973, S. 68.

<sup>32</sup> Duguit, *Law in the Modern State* (Fn. 27), S. 46, 48 bzw. S. 74, 243 f.

sondern auch durch den Ausbau sozialstaatlicher Einrichtungen zu entsprechen. Zum anderen ist Duguits Ansatz keineswegs marxistisch. Seine Lehre bleibt – wie er selbst hervorhebt<sup>33</sup> und wie es auch den damaligen Erfordernissen in beiden Vergleichsländern entsprach – realistisch. Die privatwirtschaftlichen Regeln und die Güterverteilung werden, jedenfalls grundsätzlich, als gegeben anerkannt. Eine Vergesellschaftung des Eigentums soll nicht darin bestehen, seinen Träger auszuwechseln, sondern die Befugnisse in der Weise inhaltlich zu definieren, dass es gesellschaftlich belanglos wird, wer sein Träger ist. Der Privatnutzen bleibt anerkannt, aber er ist durch den Gemeinnutzen vermittelt und besteht nur innerhalb dieses Rahmens, so dass ein "unsolidarisches" Überschreiten dieser Grenzen, die die Sozialfunktion markiert, das Verhalten des Rechtsinhabers rechtswidrig macht und Sanktionen provoziert<sup>34</sup>. Damit öffnete der soziale Solidarismus Duguits Raum für einen Kompromiss, wie ihn die Parlamentarier in den Reformdebatten der Jahre 1931 bis 1936 in Spanien und in Kolumbien auch tatsächlich fanden. Schließlich ergab sich in dem Bemühen, weder Gesellschaft und Staat von den isolierten Individuen her zu erklären, noch das gesellschaftliche Ganze als konstitutiv für die Bestimmung und Betätigung der Einzelnen zu betrachten, eine Verbindung zu der in beiden Ländern einflussreichen katholischen Soziallehre.

### 3. Spanien (I): Die Reformen der Zweiten Republik (1931-1936)

Wie in Frankreich, so erhält auch in Spanien der Begriff Solidarität (Solidaridad) – wenn auch mit etwas Verzögerung – eine gesellschaftlich-politische Dimension zuerst im Zusammenhang mit der Industrialisierung und dem neuen Selbstverständnis der Arbeiterschaft. So zielte die Gründung der katalanischen Regionalföderation "Solidaridad Obrera" (Arbeitersolidarität) im Jahr 1907 darauf ab, nicht nur die sozialen und ökonomischen Verhältnisse der Arbeiterschaft zu verbessern, sondern auch ein bestimmtes "Klassenbewußtsein" zu fördern<sup>35</sup>. Dank des weiterhin starken moralischen Bezugs des Solidaritätsbegriffs findet er Widerhall im religiösen Sozialismus und im Anarchismus. Ausdruck dessen ist die Bezeichnung der anarchistischen Stadtguerilla unter der Führung *Buenaventura Durrutis* im Spanien der zwanziger Jahre, die sich "Los Solidarios" nennt<sup>36</sup>. Aller-

<sup>33</sup> *Duguít*, Law in the Modern State (Fn. 27), S. 245: Er nennt sein System "realistisch, sozial und objektiv" und sieht darin den Unterschied zu jenem der vorangegangenen Generation, die geglaubt habe, ihr Rechtssystem – "metaphysisch, individualistisch und subjektiv" – könne Bestand haben.

<sup>34</sup> *Grimm*, Solidarität als Rechtsprinzip (Fn. 31), S. 69 f.; *Timmermann*, Soziale Funktion und Umweltfunktion des Eigentums (Fn. 9), S. 148, 274 f.

<sup>35</sup> *Walther L. Bernecker*, Die soziale Revolution im spanischen Bürgerkrieg: historisch-politische Positionen und Kontroversen, München 1977, S. 83 f.

<sup>36</sup> Literarisch verarbeitet bei *Hans Magnus Enzensberger*, Der kurze Sommer der Anarchie. Buenaventura Durrutis Leben und Tod, Frankfurt/M. 1977, insbes. S. 38 ff.



dings unterscheidet sich das hier verwendete politische Schlagwort erheblich von der späteren verfassungsrechtlichen Interpretation der Solidarität. Er meint nicht solidarische Verbundenheit im Sinne eines gesellschaftlichen oder juristischen Prinzips, sondern den Gegensatz oder sogar die Kampfstellung einer Gruppe gegenüber anderen Gruppen, denen gegenüber man sich eben nicht "solidarisch" verbunden fühlt (Klassensolidarität)<sup>37</sup>. Ein Berührungspunkt liegt allerdings in der Thematisierung der sozialen Frage. Sie gibt im Zusammenhang mit den Reformen in den dreißiger Jahren der Forderung nach "sozialer Solidarität" eine auch rechtliche Bedeutung.

Die institutionellen und strukturellen Probleme des Agrarsektors waren zu Beginn der Zweiten Republik jahrzehnte-, teilweise jahrhundertalt. Diese bestanden, stichwortartig zusammengefasst, in dem Gegensatz der überaus zahlreichen Mini- und Latifundien, in Unterbeschäftigung und Landflucht, in der weitverbreiteten Abwesenheit der Grundeigentümer von ihren Gütern (Absentismus) sowie in den insgesamt sehr ungleichen Besitz- und Eigentumsverhältnissen. Starke regionale Differenzierungen ergaben sich insoweit, als sich vor allem in den südlichen Landesteilen – Andalusien, Extremadura und Neu-Kastilien – der von Tagelöhnern oder Pächtern bewirtschaftete Großgrundbesitz konzentrierte; während in den nördlichen Regionen Alt-Kastilien, Galizien und León vielfach landwirtschaftliche Kleinstbetriebe dominierten, deren Bewirtschaftung kaum die Existenzsicherung einer Familie ermöglichte<sup>38</sup>. Die Ursachen der Fehlentwicklung, insbesondere mit Blick auf den Latifundismus, führen zahlreiche Autoren bis auf die Reconquista zurück<sup>39</sup>. Spätestens im 16. Jahrhundert lässt sich von einer zunehmenden Konzentration des Agrarbesitzes in den Händen zunehmend weniger Personen, insbesondere des Adels, sprechen<sup>40</sup>. Obwohl nach mehreren vergeblichen Anläufen zur Mitte des 19. Jahrhundert eine erste umfassende Bodenreform verwirklicht worden war<sup>41</sup>, blieb die soziale Frage weitgehend ungelöst. Nach dem liberalen Verständnis der Reformer des 19. Jahrhunderts, die auf der

<sup>37</sup> Zu dieser Unterscheidung *Gustav Grundlach*, *Solidarismus*, in: Erwin v. Beckerath / Hermann Bente u.a. (Hg.), *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Stuttgart 1956, S. 297.

<sup>38</sup> *Walther L. Bernecker / Horst Pietschmann*, *Geschichte Spaniens: von der frühen Neuzeit bis zur Gegenwart*, 2. Aufl., Stuttgart 1997, S. 301 ff.; *Walther L. Bernecker*, *Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg*, 3. Aufl., München 1997, S. 15 ff.

<sup>39</sup> Für viele *Mariano Peset*, *Dos ensayos sobre la historia de la propiedad de la tierra*, 3. Aufl., Valencia 1994, S. 17 ff.

<sup>40</sup> *Peer Schmidt*, *Agrarpolitik in Kastilien und Spanischamerika im 16. Jahrhundert*, *Periplus. Jahrbuch für außereuropäische Geschichte* 2 (1992), S. 24f.

<sup>41</sup> Mit der königlichen Verordnung (Real Decreto) vom 30.8.1836 und dem Gesetz vom 19.8.1841 ("über die Bindungen und Majorate") wurden die grundherrlichen Bindungen gelöst (sog. desvinculación); mit den Gesetzen vom 29.7.1837 und vom 2.9.1841 ("Ley de Espartero") sowie im Gesetz vom 1.5.1855 ("Ley Madoz") wurden das kirchliche und das öffentliche, vor allem das gemeindliche Grundeigentum veräußert (sog. desamortización); *José Luis de los Mozos*, *El derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradición jurídica*, Madrid 1993, S. 65 ff.

Grundlage der Werte Freiheit, Gleichheit und Privateigentum eine neue bürgerliche Gesellschaft begründen wollten, dominierten wirtschaftliche Aspekte und das (erfolgreiche) Bestreben nach einer intensiveren Bewirtschaftung des Bodens. Noch in der Mitte des 20. Jahrhunderts war mit dem Dominium über den Boden zugleich die Verfügungsgewalt über die wichtigste Quelle des nationalen Reichtums verbunden, wonach sich wiederum die soziale und häufig auch die politische Stellung der Bevölkerungsmehrheit bemaß. Das erklärt einerseits die weitverbreitete Unzufriedenheit der landlosen Agrarbevölkerung mit ihren Verhältnissen und andererseits das Bestreben der Regierungsparteien, bereits in den ersten beiden Reformjahren der Zweiten Republik ("*bienio de reformas*", 1931-1933), den landwirtschaftlichen Sektor grundlegend neu zu ordnen.<sup>42</sup>

Unverzüglich nach Übernahme der Verantwortung erließ die Übergangsregierung eine Reihe von Dekreten, die unter Bezugnahme auf das Prinzip der "sozialen Funktion des Bodens" (*la función social de la tierra*) die Lage der Landbevölkerung verbessern sollten. Diese frühen Maßnahmen des Jahres 1931 betrafen die bevorzugte Beschäftigung der Tagelöhner aus demselben Gemeindegebiet (Dekret vom 20.4.); die Untersagung der Zwangsräumung gegenüber kleinen Landpächtern (29.4.); die Verpflichtung der Grundeigentümer, ihre Güter in einem ausreichenden Maße zu bewirtschaften (sog. *laboreo forzoso*, Dekret vom 7.5.); die Vergabe von Krediten, um die Anstellung von Arbeitskräften zu ermöglichen (28.5.); die Ausweitung der Arbeitsunfallversicherung auf landwirtschaftliche Tätigkeiten (13.6.) und die Einführung des Achtstundenarbeitstages in der Landwirtschaft (1.7.)<sup>43</sup>. Bereits in diesen ersten sozialpolitischen Maßnahmen der Zweiten Republik deuten sich die Schwerpunkte der im gleichen Jahr eingeleiteten Verfassungsreform von 1931 und der weiteren Reformgesetzgebung an, die wesentliche Elemente des sozialen Solidarismus aufnehmen: eine enge Verbindung individueller Rechte (auf Arbeit, auf Eigentum) mit ihrer sozialen Pflichtigkeit (*obligación social o función social*); eine Verpflichtung des Staates, für einen Ausgleich individueller und allgemeiner Belange zu sorgen, verbunden mit den entsprechenden Eingriffsbefugnissen; allerdings auch der Zwang zum Kompromiss angesichts weitergehender Forderungen, wenn man berücksichtigt, dass in den Debatten der verfassungsgebenden Versammlung die Sozialisten wegen des Widerstandes der gemäßigt-republikanischen Abgeordneten die Einführung der Enteignung (*expropiación forzosa*) ohne Entschädigung aufgeben mussten.<sup>44</sup>

Für eine überwiegend sozialistische Interpretation der Begriffe Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit in der Konstituante spricht die Fassung des Art. 1 Abs. 1 der neuen Verfas-

<sup>42</sup> Bernecker, Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg (Fn. 38), S. 16, 30.

<sup>43</sup> Jesús A. Martínez, *La Segunda República (1931-1936)*, in: Ángel Bahamonde (Hg.), *Historia de España siglo XX (1875-1939)*, Madrid 2000, S. 550; Bernecker / Pietschmann, *Geschichte Spaniens* (Fn. 38), S. 303.

<sup>44</sup> Martínez, in: *Historia de España siglo XX* (Fn. 43), S. 563.

sung: "Spanien ist eine demokratische Republik der Arbeiter aller Klassen, die als eine Ordnung der Freiheit und Gerechtigkeit organisiert ist"<sup>45</sup>. Hier klingt deutlich der Führungsanspruch der Arbeiterschaft an. Dies deutet darauf hin, dass die Verfassungsväter von 1931 eher an jene Klassensolidarität im marxistischen Sinne anknüpfen wollten, als an einen Ausgleich gegensätzlicher Belange und Interessengruppen oder an deren solidarische Verbundenheit, wie sie im gesellschaftlichen und juristischen Prinzip des Solidarismus bei Léon Duguits zum Ausdruck kommt. Dagegen schlägt sich seine These von der "sozialen Funktion" in der Konzeption nieder, die die Konstituante mit Blick auf den Schutz der Individualrechte verfolgte. Aufschlussreich ist zum einen die Behandlung des Eigentums, weil es die Verfassungsväter von 1931 als den Hauptansatzpunkt der weiteren gesellschaftlichen Reformen ansahen<sup>46</sup>. Die beratende Rechtskommission (La Comisión Jurídica Asesora) schlug in ihrem Textentwurf (Art. 28 Abs. 1 S.2) mit Bezug auf das Eigentum die Formulierung vor: "Der Inhalt, die Grenzen und die Reichweite dieses Rechts werden durch die Gesetze bestimmt unter Berücksichtigung seiner sozialen Funktion"<sup>47</sup>. Zwar verzichtet die endgültige Fassung auf den Begriff der Sozialfunktion, entspricht aber inhaltlich ansonsten dem Konzept Léon Duguits von der Sachwalterschaft des Rechtsinhabers für die Belange der Allgemeinheit. Nach Art. 44 Abs. 1 wird "der gesamte Reichtum des Landes, wer auch immer der Eigentümer ist, in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen der Volkswirtschaft untergeordnet und in den Dienst der öffentlichen Aufgaben gestellt"<sup>48</sup>. Die Abkehr von der liberalen Konzeption des Vermögensschutzes belegen ferner die Befugnis zur Enteignung in Abs. 2 und zur Sozialisierung in Abs. 3 des Art. 44. Die Interventionsbefugnisse der öffentlichen Gewalten erweitert Art. 44 Abs. 5 durch seine Ermächtigung an den Gesetzgeber, die wirtschaftlichen und industriellen Aktivitäten zu lenken, wenn eine Rationalisierung der Produktionsabläufe und die volkswirtschaftlichen Interessen dies erforderten.

<sup>45</sup> Übersetzung des Verfassers, der spanische Text in: *Jorge de Esteban* (Hg.), *Las Constituciones de España*, 2. Aufl., Madrid 1988, S. 191: "España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia".

<sup>46</sup> *Wilhelm Boucsein*, *Verfassungssicherung und Verfassungsgerichtsbarkeit in der zweiten spanischen Republik (1931-1936)*, Frankfurt/M. 1977, S. 141, 143.

<sup>47</sup> In: *Vicente Luis Montés Penedés*, *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo*, Madrid 1980, S. 25.

<sup>48</sup> "Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes"; *de Esteban*, *Las Constituciones de España* (Fn. 45), S. 202. Die Verfassung von 1978 orientiert sich in Art. 128 Abs. 1 an dieser Klausel und bestimmt damit einen Vorrang des Allgemeinwohls vor den konkurrierenden individuellen Belangen; *Fernando Garrido Falla*, in: ders. (Hg.), *El modelo económico en la Constitución española*, Bd. 1, Madrid 1981, S. 52f; *Ramón Martín Mateo*, *Derecho público de la economía*, Madrid 1985, S. 29.

Kennzeichnend für den Paradigmenwechsel des Jahres 1931 mit Blick auf die Individualrechte ist zum anderen die systematische Unterscheidung der Grund- und Freiheitsrechte von den Wirtschafts- und Sozialrechten, die sich auch die heute geltende Verfassung von 1978 zum Vorbild genommen hat<sup>49</sup>. Die Abgrenzung der nach liberalem Verständnis naturrechtlich verbürgten Befugnisse Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit von den anderen klassischen Grund- und Freiheitsrechten sowie deren Verbindung mit anderen gesellschaftspolitischen Schwerpunkten, vor allem mit einem "Recht auf Arbeit" oder dem Tarif- und Streikrecht, folgt einem inhaltlichen Kriterium. Der Verfassungsgeber will in demselben Textabschnitt alle Individualrechte aus jenen Lebensbereichen zusammenfassen, in denen seiner Wertung nach dem solidarischen Handeln der Rechtsinhaber und deren gesellschaftlichen Pflichten eine herausragende Bedeutung zukommt. Dies gilt neben dem Eigentum besonders für die Arbeit, die nicht nur als "individuelles Recht" (*derecho*), sondern auch als "soziale Pflicht" (*obligación social*) gilt<sup>50</sup>. Diese Felder grenzt er zugleich von denjenigen Lebensbereichen ab, die er als wesentliche Ausdrucksformen persönlicher Freiheit ansieht und deshalb als Grund- und Freiheitsrechte garantiert. Die Nähe dieser Abstufung zum Konzept des sozialen Solidarismus einerseits und die Vorbildwirkung der republikanischen Verfassung von 1931 für die Verfassung von 1978 in diesem Punkte andererseits belegen, dass die Unterscheidung der Individualrechte nach inhaltlichen Kriterien als ein inzwischen gefestigtes Strukturprinzip der modernen spanischen Verfassungen gelten kann.<sup>51</sup>

Der Ansatz einer "sozialen Solidarität", wie er sich in der Verfassung von 1931 niederschlägt, diente letztlich dem Kompromiss, der innerhalb der republikanischen Koalition zwischen Sozialisten und Liberalen herzustellen war, um die politischen Ziele eines "gesellschaftlichen Übergangs" (*transformación social*) und einer "gesellschaftlichen Modernisierung" zu erreichen. Diese Zielsetzung umfasste die Erneuerung der Infrastruktur durch ein öffentliches Investitionsprogramm, die Modernisierung der Arbeitsbedingungen durch ein spezielles Gesetzbuch (*código de trabajo*), einen weltanschaulichen Richtungswechsel im Bildungs- und Erziehungswesens sowie – als ein Hauptanliegen der Regierung – die Agrarreform<sup>52</sup>. Am Ende des langwierigen Gesetzgebungsverfahrens von der Vorlage eines ersten Kommissionsentwurfes zur Agrarreform bis zur Verabschiedung des Reform-

<sup>49</sup> *Silvio Basile*, Los "valores superiores", los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas, in: *Alberto Predieri / Eduardo García de Enterría* (Hg.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, 2. Aufl., Madrid 1984, S. 263.

<sup>50</sup> *Martínez*, in: *Historia de España siglo XX* (Fn. 43), S. 563.

<sup>51</sup> *Timmermann*, Soziale Funktion und Umweltfunktion des Eigentums (Fn. 9), S. 40; abweichend *Karl-Peter Sommermann*, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, Berlin 1984, S. 142.

<sup>52</sup> *Martínez*, in: *Historia de España siglo XX* (Fn. 43), S. 567, 572 ff. zur Reform des Arbeitsrechts und S. 563, 575 ff. zur Bildungsreform.

gesetzes<sup>53</sup> stand eine gegenüber radikaleren Vorschlägen abgeschwächte Lösung: Sie erlaubt die Enteignung und Verteilung größerer nicht- bzw. schlecht bewirtschafteter Flächen, sah ferner zur Durchführung die Gründung des Instituts für Agrarreform (Instituto de Reforma Agraria) und eine gemeinschaftliche Nutzung der Bauern (comunidades, cooperativas) sowie deren Unterstützung durch Kredite vor. Allerdings verzichtete man auf eine Sozialisierung, auch blieb den Eigentümern eine Entschädigung<sup>54</sup>. Die Umsetzung kam zunächst nur schleppend voran und stagnierte unter der konservativen Regierung in den Jahren 1934 und 1935, bis dann 1936 die Volksfrontregierung die Enteignung und Umverteilung des Bodens erheblich beschleunigte.<sup>55</sup>

#### 4. Kolumbien (I): Die Reformen des Jahres 1936

In Kolumbien hatte sich noch weiträumiger und ausschließlicher als in Spanien bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts die ungebundene Nutzung und Verfügung einzelner Eigentümer über große Ländereien (Latifundien) als vorherrschende Form des Grundeigentums durchgesetzt. Zu der auch nach südeuropäischen Maßstäben ungewöhnlichen Vermögenskonzentration hatten nicht nur Landnahme und Landverteilung während und nach der Conquista geführt<sup>56</sup>. Die Maßnahmen der spanischen Krone in den folgenden Jahrhunderten verschärften diese Umstände zusätzlich. Dies gilt etwa für die schrittweise Aufhebung bestehender Bindungen, so des Prinzips der "morada y labor", und den zunehmend freien Verkauf des nicht in Privateigentum befindlichen Bodens im 17. Jahrhundert<sup>57</sup>. Das betrifft aber auch die Veräußerung des Ordensbesitzes, den nach Ausweisung der Jesuiten aus Neugranada (1767) wenige kreolische Großgrundbesitzer erwarben<sup>58</sup>. Kennzeichnend für die kolumbianische Sozial- und Wirtschaftsgeschichte ist, dass auch die ihrem Ursprung nach liberalen, von der Aufklärung inspirierten Grundrechteerklärungen der Republik im

<sup>53</sup> Der erste Gesetzentwurf der sog. technischen Kommission (Comisión técnica) erfolgte am 20.7.1931; die "Ley de bases de reforma agraria" wurde am 9.9.1932 verabschiedet; *Martínez*, in: *Historia de España siglo XX* (Fn. 43), S. 570.

<sup>54</sup> *Martínez*, in: *Historia de España siglo XX* (Fn. 43), S. 570 f.; *Bernecker / Pietschmann*, *Geschichte Spaniens* (Fn. 38), S. 304 f.

<sup>55</sup> Mit näheren Angaben *Martínez*, in: *Historia de España siglo XX* (Fn. 43), S. 631; *Bernecker / Pietschmann*, *Geschichte Spaniens* (Fn. 38), S. 317 f., die darauf hinweisen, dass allein zwischen März und Juli 1936 mehr Land enteignet wurde als in den fünf Jahren davor.

<sup>56</sup> *Patricia Elena Barrera Salas*, *La propiedad privada y sus principales limitaciones jurídicas*, Diss. Bogotá 1985, S. 6 ff.; ebenso in den übrigen Teilen Lateinamerikas, für Mexiko *Dunn*, *Constitutional Political Economy* 11 (2000) (Fn. 11), S. 126 f.

<sup>57</sup> *Viviana Lara*, *Función social de la propiedad*, *Revista de Derecho Privado* 10 (1992), S. 26; *Timmermann*, *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* 38 (2001) (Fn. 16), S. 273.

<sup>58</sup> *Manuel Lucena Salmoral*, *Neu-Granada/Großkolumbien*, in: Raymond Th. Buve / John R. Fisher (Hg.), *Handbuch der Geschichte Lateinamerikas*, Bd. 2, Stuttgart 1992, S. 218.

19. Jahrhundert eher die alten Besitz- und Herrschaftsverhältnisse bestätigten als einem neuen, "Dritten Stand" den wirtschaftlichen Aufstieg zu ermöglichen<sup>59</sup>. Während diese Garantien in Europa und – mit etwas Verzögerung – auch in Spanien die Ablösung der feudalen Eigentumsordnung förderten und bürgerlichen Eigentumsreformen auf den Weg halfen, vermochten sie in Kolumbien die überkommenen Strukturen eher noch zu festigen. Die Boden- und Machtkonzentration hatte gravierende soziale Folgen. Die große Mehrheit der Landerbeiterfamilien lebte in Armut. Sie waren angewiesen auf Tagelöhnerdienste oder bestellten als Pächter (*colonos*) kleine landwirtschaftliche Flächen von 1-2 ha<sup>60</sup>. Auch in den Städten gewann die soziale Frage mit der beginnenden Industrialisierung seit Anfang des 20. Jahrhunderts an Bedeutung. Dort war ein ständig wachsender Teil der Bevölkerung auf Wohnraum angewiesen, der knapp und in den Händen weniger Privatpersonen konzentriert blieb.<sup>61</sup>

Neben diesen gesellschaftlichen und ökonomischen Voraussetzungen begünstigten andere, rechts- und geistesgeschichtliche Faktoren eine Rezeption des sozialen Solidarismus in Kolumbien während der 1930er Jahren. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts gewann die katholische Soziallehre in Lateinamerika an Boden. Ihre Vertreter problematisierten die Lage der Landbevölkerung, der indianischen Minderheiten und später auch der Industriearbeiterschaft und konnten seit 1891 in der Enzyklika "Rerum novarum" *Leos XIII.* auf die erste kirchliche Darlegung einer christlichen Sozialordnung zurückgreifen<sup>62</sup>. In Europa gewinnt zu dieser Zeit parallel zum sozialen Solidarismus ein christlicher Solidarismus Kontur. Berührungspunkte ergeben sich daraus, dass das christliche Solidaritätsprinzip an der Personalität und Sozialität des Menschen zugleich ansetzt und deren wechselseitiges Verbundensein und Verpflichtetsein meint, womit sowohl ein übersteigerter Individualismus, der die Sozialnatur des Menschen leugnet, als auch ein Kollektivismus, der den Menschen zum bloßen Objekt gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Prozesse macht, als Ordnungsprinzipien ausscheiden. Aus dieser Hinordnung und Beziehung auf die Gemeinschaft (Gemeinverstrickung) folgte man die sittliche Verpflichtung, erforderlichenfalls das Wohl des

<sup>59</sup> Dies betrifft die Bestätigung des Eigentums als natürliches, grundsätzlich unantastbares Recht im Bodengesetz von 1821 (Ley Nr.11), ferner die Verbote des Vermögensentzugs in Art. 192f der Verfassung von 1832 und Art. 161 der Verfassung von 1843 sowie die ausdrücklichen Eigentums Garantien in Art. 5 der Verfassung von 1853 und Art. 30 der Verfassung von 1886; *Álvaro Tirado Mejía*, Propiedad, intervención y planeación en las Constituciones colombianas, Economía Colombiana 234 (1991), S. 13 f.; *Barrera Salas*, La propiedad privada y sus principales limitaciones jurídicas (Fn. 56), S. 12 ff.

<sup>60</sup> *Lara*, Revista de Derecho Privado 10 (1992) (Fn. 57), S. 26.

<sup>61</sup> *Luis Carlos Sáchica Aponte*, Constitucionalismo colombiano, 8. Aufl., Bogotá 1987, Rn.269.

<sup>62</sup> Exemplarisch für Mexiko *Jean A. Meyer*, Le catholicisme social au Mexique jusqu'en 1913, Revue Historique 260 (1978), S. 143-159, insbesondere S. 146 ff.

Einzelnen (Einzelwohl) dem Wohle der Gemeinschaft (Gemeinwohl) unterzuordnen<sup>63</sup>. Damit blieben auch individuelle rechtliche Befugnisse wie die Nutzung und Verfügung über das Privateigentum an die sozialen Forderungen des göttlichen und des menschlichen Rechts gebunden. Erste Ansätze eines solchen christlichen Solidarismus finden sich in Lateinamerika bei dem kolumbianischen Rechtsgelehrten und Politiker *Miguel Antonio Caro*. Er beeinflusste maßgeblich die kolumbianische Konstituante von 1886, die ein wichtiges Postulat der katholischen Soziallehre aufgriff: Art. 30 Abs. 1 S.2 der Verfassung legte fest, dass die individuellen Eigentümerinteressen im Konfliktfalle dem Allgemeinwohl weichen sollten. Dieser Ansatz und jener, das Privateigentum sei ein "Naturrecht zweiten Ranges" (*derecho natural secundario*), verloren jedoch in der nun folgenden Verfassungsinterpretation an Bedeutung und gingen in den vorherrschenden liberalen Grundrechts- und Wirtschaftstheorien auf<sup>64</sup>. Eine Wiederbelebung der – nun überwiegend sekularen – Soziallehre und zugleich den Durchbruch des Solidarismus auf dem Gebiete des Rechts beförderten einerseits die Vorbilder der ersten modernen Sozialverfassungen, insoweit sie in Mexiko 1917 (Art. 3ff, 123), Deutschland 1919 (Art. 119ff WRV) und Spanien 1931 (Art. 43ff) programmatisch neue soziale Rechte und Pflichten formuliert hatten. Andererseits trug hierzu die Rechtsschule Léon Duguits bei, da sie das theoretische Rüstzeug für die Verfassungsreform von 1936 lieferte, nachdem die spanischen Reformer der Zweiten Republik in der Konstituante und in der Agrargesetzgebung seit 1931 bereits hierauf recurriert hatten.

Gegenstand der Verfassungsreformgesetzes von 1936 waren zunächst eine Ermächtigung des Staates zur Wirtschaftslenkung und Wirtschaftsplanung, ferner die Verankerung des Rechts auf Arbeit und der Pflicht hierzu<sup>65</sup>. In die Eigentumsgarantie der Verfassung von 1886 (Art. 30) fügte man als zweiten Absatz eine Sozialbindungsklausel ein: "Das Eigentum *ist* eine soziale Funktion, die Verpflichtungen einschließt"<sup>66</sup>. Deutlicher als der erwähnte Textentwurf der spanischen beratenden Rechtskommission von 1931 identifiziert hier der kolumbianische verfassungsändernde Gesetzgeber das Eigentum mit der Sozialpflichtigkeit des Rechtsinhabers und setzt dessen Befugnisse im eigentlichen Sinne Duguits

<sup>63</sup> *Joseph Höffner*, Christliche Gesellschaftslehre, 8. Aufl., Kvelaer 1983, S. 43 f.; *Anton Rauscher*, Solidarität, in: Görres-Gesellschaft (Hg.), Staatslexikon, Bd. 4, 7. Aufl., Freiburg u.a. 1988, S. 1191 f.

<sup>64</sup> *Jesús Vallejo Mejía*, El Estado Social de Derecho en Colombia, in: Álvaro Tirado Mejía (Hg.), Estado y Economía. 50 años de la reforma de 1936, Bogotá 1986, S. 120.

<sup>65</sup> Näher *Vallejo Mejía*, in: Estado y Economía (Fn. 64), S. 117 ff.; *Guillermo Chaín Lizcano*, La cuestión económica en el constitucionalismo colombiano. Propiedad – planeación – intervención, in: Universidad Nacional de Colombia (Hg.), Constitución política y reorganización del Estado, Bogotá 1994, S. 89 ff.

<sup>66</sup> Die Klausel wurde in Art. 58 Abs. 2 S. 1 der Verfassung von 1991 übernommen: "La propiedad es una función social que implica obligaciones", abgedruckt in: *Bernardo Giraldo R.* (Hg.), Nueva Constitución política de Colombia, 4. Aufl., Bogotá 1992, S. 22.

mit der Sozialfunktion gleich. Die Verfassungsreform des Jahres 1936 zielte auf eine Ablösung des individualistischen, ungebundenen Eigentumskonzepts durch ein Recht gleichermaßen wirtschaftlichen wie sozialen Inhalts<sup>67</sup>. Die öffentlichen Gewalten waren demzufolge fortan nicht mehr vorrangig zum Schutz individueller Rechte bestellt, sondern insbesondere der Gesetzgeber zur aktiven Verwirklichung einer gesellschaftlichen Gleichheit und Gerechtigkeit<sup>68</sup>. Dieser theoretische Ansatz half zugleich die Bedeutung hervorzuheben, die man einer Inpflichtnahme des Privateigentums für die folgenden Reformen beimaß. Dies galt umso mehr, als die geltende Verfassung von 1886 weiterreichende Eingriffsbefugnisse nicht bereithielt<sup>69</sup>. Die Parallelen zum spanischen Vorbild sind offensichtlich, insbesondere auch in der Ausfüllung der verfassungsgesetzlich eröffneten Handlungsspielräume des Gesetzgebers: Er macht noch im gleichen Jahr der Verfassungsreform erstmals die soziale Funktion des Grundeigentums für eine umfassende Agrarreform geltend und wendet den sozialen Solidarismus, vor allem Duguits Vorstellung von einer Sachwalterfunktion der Rechtsinhaber, auf die Bodeneigentümer an. Das "Gesetz über die Bodenordnung" von 1936<sup>70</sup> erlaubte einerseits zahlreiche Beschränkungen des Grundeigentums und die Enteignung großer Ländereien. Art. 6 sah darüber hinaus – und ging hierin deutlich weiter als die spanischen Reformer – eine entschädigungslose Auslöschung (*extinción*) derjenigen Flächen des privaten Grundeigentums vor, die für einen Zeitraum von zehn Jahren nicht in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise landwirtschaftlich genutzt würden. Ferner sollten die besitzlosen Landarbeiter rechtlich und finanziell in die Lage versetzt werden, selbst Bodeneigentum zu erwerben. Diese Bestimmungen sind mit zahlreichen Ergänzungen bis heute gültig und Grundlage der Agrarreform im allgemeinen wie auch des Instituts der Eigentumsauslöschung im besonderen geblieben<sup>71</sup>. Trotz der Reichweite der Reformgesetzgebung und dem Bestreben, mit den Maßnahmen gegen die Vermögenskonzentration die gesellschaftliche Wirklichkeit zu gestalten, standen weder 1936 noch später eine umfassende Kollektivierung oder eine Sozialisierung der Produktionsmittel zur Debatte. Vielmehr ging es letztlich um eine Modernisierung der Landwirtschaft und der industriellen Produktion, die man durch eine stärkere Lenkung der privaten Wirtschaftstätigkeit und den Zwang zu einer rationelleren landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens zu

<sup>67</sup> Vorlage der Verfassungskommission des Repräsentantenhauses an das Plenum, *Anales de la Cámara de Representantes* v. 13.3.1936, Serie 2, Nr.189.

<sup>68</sup> *Vallejo Mejía*, in: *Estado y Economía* (Fn. 64), S. 119f; *Chaín Lizcano*, in: *Constitución política y reorganización del Estado* (Fn. 65), S. 88f.

<sup>69</sup> *Álvaro Tirado Mejía*, *La economía y lo social en la reforma constitucional de 1936*, in: *Estado y Economía* (Fn. 64), S. 22f; *Alfredo Vázquez Carrizosa*, *La reforma constitucional de 1936 y la intervención del estado en la economía*, in: *Estado y Economía* (Fn. 64), S. 40f.

<sup>70</sup> Ley 200/36 v. 30.12.1936, *Diario Oficial* Nr.23388 v. 21.1.1937.

<sup>71</sup> Art. 52 Ley 160/94, "por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino" v. 3.8.1994, *Diario Oficial* Nr.41479 v. 5.8.1994; Art. 2 Decreto 2665/94 v. 3.12.1994, *Diario Oficial* Nr.41627 v. 7.12.1994.



erreichen hoffte. Eine strenge, tatsächliche Gleichsetzung des Privateigentums mit seiner sozialen Funktion hätte nicht nur den wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Anforderungen widersprochen, sondern auch den tatsächlichen politischen Machtverhältnissen. Man beließ es daher bei einer gewissen Widersprüchlichkeit der Rechtsordnung, insofern sowohl der verfassungsändernde wie auch der einfache Gesetzgeber davon absahen, die fortbestehenden liberalstaatlichen Garantien in ihrem Kern anzutasten.<sup>72</sup>

## 5. Spanien (II): von der nationalen zur wohlfahrtsstaatlichen Solidarität

Der Rekurs auf den sozialen Solidarismus nach dem Ende der Zweiten Republik weist in unterschiedliche Richtungen. Zum einen ist eine gewisse Kontinuität festzustellen. So verhalten die "Grundgesetze" (Fueros) *Francisco Franco Bahamondes* dem nach Léon Duguit zentralen Begriff der Sozialfunktion erstmals zu einer ausdrücklichen, quasi-verfassungsrechtlichen Verankerung, nachdem man seine Aufnahme bereits in der Konstituante von 1931 erwogen hatte. So bestimmt die 12. Erklärung Ziff.1 des Gesetzes zur Ordnung der Arbeit: "Der Staat schützt und anerkennt das Privateigentum als natürliches Mittel, mit dem die individuellen, familiären und gesellschaftlichen Funktionen erfüllt werden sollen. Alle Formen des Eigentums bleiben dem höchsten Interesse der Nation untergeordnet, dessen Auslegung dem Staate obliegt"<sup>73</sup>. Die Berührungspunkte mit dem sozialen Solidarismus und dem reformerischen Impetus der Zweiten Republik sind offensichtlich: Die Pflichtigkeit des Eigentums ist Inhalt des Rechtes selber, worin seine soziale Funktion zum Ausdruck kommt, die Vorrang vor der Privatnützigkeit hat. Sinnfällig wird dieser Zusammenhang in der Formel "Gemeinnutz geht vor Eigennutz"<sup>74</sup>. Die Funktionalisierung individueller Vermögensdisposition überträgt sich auf das Verhältnis des Einzelnen zur Gesell-

<sup>72</sup> Geltung hatten weiterhin Art. 30 Abs. 1 der Verfassung und Art. 665 ff., speziell Art. 669 des kolumbianischen Zivilgesetzbuches (Código Civil v.15.4.1887, in: Diario Oficial Nr.7019 v. 20.4.1887), die das Privateigentum als ein originäres, individuelles und in den gesetzlichen Grenzen ungebundenes Recht seines Inhabers verstanden; *Barrera Salas*, La propiedad privada y sus principales limitaciones jurídicas (Fn. 56), S. 149; ferner das Urteil des Obersten Gerichtshofes (Corte Suprema de Justicia) v. 11.8.1988, Jurisprudencia y Doctrina 1988, S. 909 ff.: Art. 669 des Zivilgesetzbuches sei vereinbar mit Art. 30 der Verfassung, also auch unter Berücksichtigung der Sozialfunktion des Eigentums.

<sup>73</sup> Fuero del Trabajo v. 9.3.1938, in: *de Esteban*, Las Constituciones de España (Fn. 45), S. 246: "El Estado reconoce y ampara la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales. Todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado". Fast der gleiche Wortlaut findet sich in Art. 30 Abs. 1 und Abs. 2 des Grundgesetzes der Spanier (Fuero de los Españoles) v. 17.7.1945; ähnlich 10. Erklärung S. 1 des Gesetzes über die Grundsätze der nationalen Bewegung (Ley de Principios del Movimiento Nacional) v. 17.5.1958 mit einer ausdrücklichen Erwähnung der "sozialen Funktion" des Eigentums.

<sup>74</sup> *Hans Erbler*, Spaniens nationalsyndikalistischer Verfassungs- und Sozialbau. El Fuero del Trabajo und das Programm der nationalsyndikalistischen Bewegung, Weimar 1939, S. 99, 164.

schaft überhaupt. Wie die Verfassung von 1931 gingen die "Grundgesetze" davon aus, dass das individuelle Wohl hinter das Gemeinwohl zurücktrete und dass die Grundordnung die überkommene individualistische Konzeption zugunsten einer neuen Gesellschaftsform überwinden müsse. Nicht zuletzt diese Zäsur gegenüber dem europäischen Naturrecht und den sich daraus speisenden Menschenrechteerklärungen des 18. und 19. Jahrhunderts ist beiden Ansätzen gemeinsam<sup>75</sup>. Dies galt konsequenterweise auch für die Distanz zum Wirtschaftsliberalismus und seiner kapitalistischen Produktionsweise. Hierin sah man übereinstimmend eigennützige, unsolidarische Formen der Herrschaftsausübung, die das Volk von den wichtigsten politischen und ökonomischen Entscheidungsprozessen ausschlossen.<sup>76</sup>

Andererseits verschiebt sich der Bezugspunkt dieses Solidarismus. Während man nach 1931 unter "sozialer Solidarität" vorrangig die klassenspezifischen Interessen der Arbeiterschaft, jedenfalls aber die Belange einer materiell benachteiligten (Land)bevölkerung verstand, rückte nun die "Volksgemeinschaft" in den Vordergrund. Jedenfalls theoretisch sollte das Ideal eines gegenseitigen Beistandes und kooperativer Wirtschaftsformen die gegenläufigen Interessen miteinander konkurrierender, wenn nicht verfeindeter Klassen überwinden helfen, wozu die Unterordnung des Persönlichen unter das Gemeinschaftliche als unerlässlich galt<sup>77</sup>. Das hiermit verbundene Konzept der Sozialfunktion und die Unterordnung des Privateigentums nach Maßgabe der Fueros waren aber nicht dazu bestimmt, eine Umverteilung der Güter, insbesondere des Bodens als Produktionsmittel zu rechtfertigen. Dementsprechend bleibt die Privatnützigkeit einer individuellen Wirtschaftstätigkeit im allgemeinen und des Eigentumsgebrauchs im besonderen gewahrt. Der Rechtsinhaber hat durch eine rationelle Nutzung und im Sinne des Solidargedankens zum Allgemeinwohl beizutragen, so dass auch die gesellschaftliche Funktion des Bodens in erster Linie nach seinem wirtschaftlichen Ertrag beurteilt wurde<sup>78</sup>. Mit Blick auf die in der Zweiten Republik begonnene Agrarreform traten nun eine technische Modernisierung, Rentabilität und Produktionssteigerung in den Vorder-, die Änderung der Eigentumsstruktur aber in den Hintergrund. Damit verbunden waren in der Folgezeit Maßnahmen zur Bewässerung der Ländereien, Wiederaufforstung, Bodenkonservierung, Flurbereinigung und Mechanisierung der

<sup>75</sup> Luis Sánchez Agesta, Die Entwicklung der spanischen Verfassung seit 1936. Die Verfassung als dynamischer Prozeß, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts N.F. 10 (1961), S. 418f.

<sup>76</sup> Erblier, Spaniens nationalsyndikalistischer Verfassungs- und Sozialbau (Fn. 74), S. 99f.

<sup>77</sup> Àngel Bahamonde / Jesús A. Martínez, La Constitución de la Dictadura (1939-1951), in: Jesús A. Martínez (Hg.), Historia de España siglo XX (1939-1996), Madrid 1999, S. 61.

<sup>78</sup> Pedro Escribano Collado, La propiedad privada urbana. Encuadramiento y régimen, Madrid 1979, S. 105; ferner Art. 30 Abs. 3 des Grundgesetzes der Spanier von 1945 (Fn. 73): "Das Vermögen darf nicht ungenutzt bleiben, ungebührlich zerstört oder unzulässigerweise verwendet werden".

Agrarbetriebe<sup>79</sup>. Während das Konzept der "sozialen Solidarität" dem gewandelten Ansatz einer "nationalen Solidarität" wich, verlor auch das gesellschaftspolitische Hauptanliegen der republikanischen Reformen, die Agrarreform, zunehmend an Bedeutung.

Eine neue, veränderte Akzentuierung erfährt das Konzept der "sozialen Solidarität" in dem Maße, in dem sozial- und wohlfahrtsstaatliche Ansätze im Übergang zu einer modernen demokratischen und vor allem parlamentarischen Ordnung an Bedeutung gewannen. Auch wenn die Legislative während der Herrschaft Francisco Francos keine unabhängige Gewalt war, trug sie durch zahlreiche sozialpolitisch motivierte Eingriffe zu einer Ausweitung der Daseinsvorsorge und – unter Bezugnahme auf den Solidargedanken – zu einer staatlichen Lastenverteilung zwischen den Bürgern bei<sup>80</sup>. Die Bewahrung der traditionellen Werte Religion und Familie in der Auseinandersetzung mit der langsamen und konfliktreichen Industrialisierung der Halbinsel einerseits und die als notwendig angesehene Modernisierung der spanischen Gesellschaft andererseits haben die Interpretation des Staates als starken und dynamischen Ordnungsfaktor noch bestärkt<sup>81</sup>. Das wichtigste Kennzeichen des eigentlichen institutionellen Übergangsprozesses in den siebziger Jahren ist allerdings die Neigung zu Reform und Konsens, die die Tendenzen zu radikalen Umbrüchen, wie sie in der immer wieder erhobenen Forderung nach einer sozialistischen Boden- und Wirtschaftsreform zum Ausdruck kamen, zunehmend überlagerte. Dafür steht das "Gesetz zur politischen Reform" vom 4.1.1977<sup>82</sup>. Es legte die wesentlichen Grundsätze der künftigen Verfassung fest, darunter die Unverletzlichkeit der Individualrechte<sup>83</sup>. Im Vordergrund stand das Bestreben der Reformen, einen scharfen Bruch ("la ruptura") mit der vorangegangenen und im einfachen Recht weiterbestehenden Ordnung zu vermeiden sowie der weltanschaulichen Vielfalt der Parteien und Interessengruppen in Spanien gerecht zu werden. Zugleich sollten die öffentlichen Gewalten ausreichende Handlungsbefugnisse erhalten, um Reformen mit Bezug auf Schlüsselindustrien (Stahl, Schiffbau) sowie auf eine sektorale und regionale Wirtschaftsförderung durchzuführen<sup>84</sup>. Hinzu kam das Bestreben, ein Maß an sozialer Gerechtigkeit und Vorsorge zu erreichen, das dem der übrigen westeuropäischen Staaten

<sup>79</sup> Bernecker, Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg (Fn. 38), S. 127; Jesús A. Martínez, La consolidación de la Dictadura (1951-1959), in: Historia de España siglo XX (Fn. 77), 85f.

<sup>80</sup> Pascual Marín Pérez, Derecho civil, Bd. 3, Madrid 1984, S. 59.

<sup>81</sup> Antonio López Piña, Die Entstehung der Verfassung, in: ders. (Hg.), Spanisches Verfassungsrecht, Heidelberg 1993, S. 25f.

<sup>82</sup> Ley 1/1977 "para la Reforma política", Boletín Oficial del Estado Nr.4 v. 5.1.1977.

<sup>83</sup> Näher Raimund Beck, Die staats- und verfassungsrechtliche Entwicklung in Spanien (1972-1977), Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 26 (1977), S. 280 ff.; Sommermann, Der Schutz der Grundrechte in Spanien (Fn. 51), S. 66 ff.

<sup>84</sup> Luciano Parejo Alfonso, Umweltschutz und Umweltrecht in Spanien, Deutsches Verwaltungsblatt 1992, S. 1273.

entsprechen sollte<sup>85</sup>. Auch in den parlamentarischen Debatten des Jahres 1978 wurde verschiedentlich auf die noch bestehenden Latifundien im Süden des Landes und auf die noch nicht verwirklichte Bodenreform hingewiesen<sup>86</sup>. Immer noch umfassten drei Viertel der landwirtschaftlichen Betriebe Spaniens weniger als zehn Hektar und machten nur elf Prozent der agrarisch genutzten Fläche aus, während zwei Prozent der Betriebe mehr als 200 Hektar und über die Hälfte der Nutzfläche bewirtschafteten<sup>87</sup>. Dennoch hielt man die Bodenreform für weniger dringlich als im Jahr 1931 und stellte neue Problemfelder des Grundeigentums in den Vordergrund, wie die schnelle Entwicklung der städtischen Ballungsräume und den Umweltschutz. Insofern fehlte es an einem Konsens der Parteien, die Agrarreform als Staatsziel in die Verfassung aufzunehmen, und an der Motivation für eine weitreichende Änderung der Eigentumsstruktur. Lediglich in den Statuten der autonomen Gemeinschaften Andalusien und Extremadura findet sich die Agrarreform als ein Gemeinschaftsziel, aber auch hier nicht im klassischen Sinne einer Umverteilung des Bodens, sondern "verstanden als Umformung, Modernisierung und Entwicklung der ländlichen Strukturen" (Art. 12 Nr.11 bzw. Art. 6d)<sup>88</sup>. Gerechtigkeit und Solidarität verbanden sich nun immer weniger mit der Struktur und Verteilung des Grundeigentums im engeren Sinne, als vielmehr mit der Chancen- und Lastengleichheit der Bürger in einem weiteren, sozialstaatlichen Sinne.

Die Verfassung von 1978 spiegelt diese Neuakzentuierung wider. Zwar folgte man jener systematischen Unterscheidung der Verfassung von 1931 und differenzierte bzgl. der subjektiven Rechte zwischen Grund- und Freiheitsrechten (Art. 15 bis 29) einerseits und den mit einem schwächeren Schutz ausgestatteten Sozial- und Wirtschaftsrechten (Art. 30 bis 38) andererseits, darunter Eigentum (Art. 33), Recht auf Arbeit (Art. 35), Tarif- und Streikrecht (Art. 37) und Unternehmensfreiheit (Art. 38)<sup>89</sup>. In einer Weiterentwicklung zum Vorbild von 1931 umgaben aber die Verfassungsväter diese Rechte mit einem Fächer von Staatszielbestimmungen, um nahezu jedes allgemeinwohlsensible Feld abzudecken. So weist Art. 9 Abs. 2 der Verfassung den öffentlichen Gewalten die Aufgabe zu, die Bedingungen für eine Verwirklichung von Freiheit und Gleichheit zu schaffen und eine Teilhabe

<sup>85</sup> Diese Anforderungen erläuterte Ministerpräsident *Carlos Arias Navarro* am 28.1.1976 in seiner Rede vor dem Plenum der Cortes, *Diario de las sesiones del pleno* Nr.23 v. 28.1.1976.

<sup>86</sup> So *Ramón Tamames Gómez* (kommunistische Parlamentariergruppe) im Plenum des Abgeordnetenhauses am 11.7.1978, in: *Cortes Generales* (Hg.), *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Bd. 2, 2. Aufl., Madrid 1989, S. 2170f.

<sup>87</sup> Zahlen nach *Juan José Sanz Jarque*, *La cuestión de la tierra. Problemática y solución al supuesto de España*, in: Günther Froberg / Otto Kimminich u.a. (Hg.), *Festschrift für Alfred Pikalo zum 70.Geburtstag*, Berlin 1979, S. 233.

<sup>88</sup> Abgedruckt in: *Martín Bassols Coma* (Hg.), *Código de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas*, Madrid 1983, S. 17 bzw. 23.

<sup>89</sup> Näher zur Systematik und zum abgestuften Rechtsschutz *Timmermann*, *Soziale Funktion und Umweltfunktion des Eigentums* (Fn. 9), S. 39 ff.

der Bürger am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu fördern. Die modernere wohlfahrtsstaatliche Ausrichtung drückt sich auch darin aus, dass sich Art. 1 Abs. 1 der Verfassung von 1978 nun – in Anlehnung an das Bonner Grundgesetz – zu einem "sozialen und demokratischen Rechtsstaat" bekennt und sich damit vom Leitbild eines "demokratischen Sozialismus" und der Ausrichtung am Wohl der "Arbeiter aller Klassen" löst<sup>90</sup>. Damit verschiebt sich zugleich der sozialpolitische Schwerpunkt von einer fortschreitenden Überwindung des Privateigentums an Produktionsmitteln und dem sozialen Solidarismus im Sinne einer Herstellung materieller Gleichheit und Gerechtigkeit hin zur Gewährung positiver Leistungsansprüche und Teilhaberechte. Und gegenüber einer Vermögensumverteilung tritt die tatsächliche Gleichheit derjenigen Bedingungen in den Vordergrund, die Voraussetzung für die Ausübung der Verfassungsrechte und für einen materiellen Erwerb sind. Um die Offenheit der Verfassungsordnung und ihre Fähigkeit zum Ausgleich gegensätzlicher individueller und öffentlicher Belange zu erhalten, verzichtete der Verfassungsgeber schließlich darauf, einzelne besonders eigentumssensible Reformanliegen wie die Bodenreform durch spezielle Zugangsklauseln zu bezeichnen<sup>91</sup>. Vielmehr verpflichtet die Staatszielbestimmung des Art. 9 Abs. 2 die öffentlichen Gewalten ganz allgemein, auf den das Privateigentum betreffenden Feldern wie soziale Sicherung, Nutzung der Umwelt- und Kulturgüter, Arbeits- und Wohnraumbeschaffung sowie Mehrwertabschöpfung des Bodens zu einer aktiven staatlichen Lenkung überzugehen und erforderlichenfalls diesen Aufgaben entgegenstehende Strukturen anzupassen (sog. *capacidad transformadora o función transformadora*)<sup>92</sup>. Der Spielraum des Gesetzgebers, um die Wirtschaftsordnung nach gesellschaftlichen und politischen Kriterien auszugestalten, ist gleichwohl weit. So enthält Art. 128 Abs. 2 der Verfassung eine Ermächtigung des Gesetzgebers zur Sozialisierung einzelner Wirtschaftssektoren. Art. 131 sieht zudem eine staatliche Wirtschaftsplanung vor. Auch verwendet Art. 33 Abs. 2 nun ausdrücklich den Begriff der Sozialfunktion des Eigentums, den die Verfassung von 1931 noch nicht ausdrücklich erwähnte<sup>93</sup>. Jedoch enthält der Eigentumsschutz in doppelter Hinsicht ein dynamisches Element, das in der Anerkennung eines "Rechts auf privates Eigentum" (Art. 33 Abs. 1) anklingt: Es meint einerseits, dass mit der wirtschaftlichen Initiative der Privaten der

<sup>90</sup> Id.S. auch *Sommermann*, Der Schutz der Grundrechte in Spanien (Fn. 51), S. 230 ff., speziell S. 234; abweichend aber *Elías Díaz*, Der soziale und demokratische Rechtsstaat, in: *Spanisches Verfassungsrecht* (Fn. 81), S. 141 ff.

<sup>91</sup> *Angel López y López*, La disciplina constitucional de la propiedad privada, Madrid 1988, S. 46 ff.; bzgl. der Unternehmensmitbestimmung ist der Gesetzgeber allerdings nach Art. 129 Abs. 2 S. 2 gehalten, den Arbeitnehmern den Zugang zu Produktionsmitteln zu erleichtern.

<sup>92</sup> *Pablo Lucas Verdú*, Estimativa y política constitucionales. Los valores y los principios rectores del ordenamiento constitucional español, Madrid 1984, S. 191 ff.; *Sommermann* (Fn. 51), Der Schutz der Grundrechte in Spanien, S. 232 f.

<sup>93</sup> "Die soziale Funktion dieser Rechte (Privateigentum und Erbrecht, der Verf.), begrenzt ihren Inhalt in Übereinstimmung mit den Gesetzen", in: *Adolf Kimmel* (Hg.), Die Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, 5. Aufl., München 2000, S. 526.

Schutzbereich des Eigentums fortschreitend um solche Rechte erweitert werden soll, die sie aufgrund eigener Leistungen erwerben. Deshalb wird bisweilen auch von einem seiner Eigenschaft nach dynamischen Eigentum (*dinamicidad de la propiedad*) und von einem "aktiven Eigentum" (*propiedad activa*) gesprochen<sup>94</sup>. Andererseits soll dieser Ansatz unter den Bedingungen des spanischen Sozialstaates ein Recht auf Teilhabe an der staatlichen Fürsorge und sozialen Sicherung begründen, eine Erweiterung und Intensivierung des individualrechtlichen Schutzes gegen hoheitliche Eingriffe als "Grundrechtsverwirklichung" für alle<sup>95</sup>. Diese veränderte subjektiv-rechtliche Perspektive, die dem sozialreformistischen Impetus jener Tradition des Jahres 1931 gegenübertritt, hat Einfluss auf eine in der heutigen spanischen Verfassungslehre weitverbreitete neuere Interpretation der "sozialen Solidarität": Sie verbindet mit der Sozialfunktion subjektiver Rechte im allgemeinen und des Eigentums im besonderen eine zugleich individuelle und staatliche Verpflichtung. Mit der gesellschaftlichen Funktion subjektiver Rechte sei jedes unsolidarische Verhalten des Rechtsinhabers gegenüber der Gemeinschaft unvereinbar. Diese sei auf einen angemessenen Interessenausgleich angewiesen, der sich aus einem Wechselspiel individueller und allgemeiner Belange ergebe<sup>96</sup>. Um daher einem unsolidarischen Verhalten des Rechtsinhabers entgegenzuwirken und dem Allgemeinwohl Geltung zu verschaffen, müsse das Privateigentum einer sozialen Bindung unterliegen<sup>97</sup>. Dieser "durch die Sozialfunktion gemäßigte liberale Ansatz"<sup>98</sup> lässt den Begriff "soziale Solidarität" nicht weniger unbestimmt als der ältere und bleibt ebenso vieldeutig wie der Terminus "Sozialfunktion" in seiner Rezeptionsgeschichte. Aufschlussreich ist aber der Bedeutungswandel des Solidaritätsgedankens vor dem Hintergrund veränderter Anforderungen. Er besteht darin, dass die Abwägung individueller und allgemeiner Belange in den Vordergrund rückt und darin die Konkretisierung der Sozialbindung durch den Gesetzgeber leitet. Diese Interpretation entfernt sich zugleich von der Solidaritätslehre Léon Duguits, der eine Abkehr von der individualistischen, in der europäischen Zivilrechtstradition tradierten Konzeption forderte<sup>99</sup>, die über den Weg der Interessenabwägung im Einzelfall ihre Stellung in der modernen europäischen Grundrechtelehre behaupten kann.

<sup>94</sup> Teresa Puente Muñoz, *El derecho de Propiedad y la Constitución*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia 1979, S. 610, mit Bezug auf BVerfGE 1, 264, 277f; 53, 257, 289 ff.

<sup>95</sup> Häberle, *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates* (Fn. 17), S. 801f.

<sup>96</sup> José Miguel Lobato Gómez, *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*, Madrid 1989, S. 300.

<sup>97</sup> Juan Francisco Delgado de Miguel, *Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología*, Pamplona 1992, S. 64, 89f.

<sup>98</sup> Puente Muñoz, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 1979 (Fn. 94), S. 617 ff.

<sup>99</sup> Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Bd. 1 (Fn. 24), S. 174.

## 6. Kolumbien (II): Die Kontinuität des Solidarismuskonzeptes

Während sich für Spanien seit Ende der dreißiger Jahren eine Neuinterpretation und ein Bedeutungswandel des sozialen Solidarismus feststellen lässt, kennzeichnet die kolumbianische Rezeption dieser Rechtsschule seit 1936 eine bemerkenswerte Kontinuität. Gesetzgeber, Rechtsprechung und Literatur ziehen zur Auslegung der seitdem unternommenen Reformmaßnahmen immer wieder León Duguit und seine Lehre von der sozialen Funktion individueller Befugnisse heran, wie auch der Begriff der "sozialen Solidarität" noch heute bevorzugt für öffentliche Maßnahmen verwendet wird<sup>100</sup>. Gemeinsamer Anknüpfungspunkt sind die nach wie vor unvollendete Agrarreform und – als neue, aber verwandte Frage – die Behandlung des städtischen Bodeneigentums. Der Verfassungsgeber des Jahres 1991 hat dieses Anliegen erneut aufgegriffen, ohne aber die Zielrichtung wesentlich zu ändern. Charakteristisch ist einerseits – in theoretischer Hinsicht – das entschiedene Bekenntnis zum sozialen Solidarismus und zur Aufgabe des subjektiv-rechtlichen Charakters des Privateigentums, das als lediglich gesellschaftliche Einrichtung erscheint. So wiederholen der Oberste Gerichtshof (la Corte Suprema de Justicia) bzw. seit 1991 der Verfassungsgerichtshof (la Corte Constitucional) in ständiger Rechtsprechung seit 1938 den zentralen Gedanken Léon Duguits, der auch in der Bodenreformgesetzgebung zum Ausdruck kommt: Das Eigentum könne in keiner anderen Weise existieren, als nach dem Maßstab des gesellschaftlichen Nutzens. Der Eigentümer dürfe kein anderes Recht beanspruchen, als frei, aber vollständig diese soziale Funktion zu erfüllen. Auf die Konzeption des Eigentums als subjektives Recht sei zu verzichten, um seiner Interpretation als soziale Funktion Raum zu geben<sup>101</sup>. Andererseits wird dieser Standpunkt in der konkreten Anwendung stark relativiert und angesichts volkswirtschaftlicher Sachzwänge die Rolle der privaten Nutzung und Verfügung über das Grund- und Unternehmenseigentum bestätigt. Die gegensätzlichen Anforderungen des Reformprozesses auf der einen Seite und die inhaltliche Kontinuität in der Auslegung auf der anderen verdeutlichen die wichtigsten Etappen der Bodenreform in den vergangenen Jahrzehnten:

1. Das Gesetz "über die soziale Agrarreform" ermächtigte im Jahr 1961 die neugeschaffene Agrarreformbehörde, den "Instituto Colombiano de la Reforma Agraria" (INCORA), zu weitreichenden Eingriffen<sup>102</sup>. Dazu gehören die Beschränkung, Enteignung und (entschädigungslose) Auslöschung des Grundeigentums (*extinción del dominio*), soweit dies zur

<sup>100</sup> So für das Sozialprogramm "Red de Solidaridad Social" der von *Ernesto Samper Pizano* geführten Regierung (1994-1998), *Linda Helfrich-Bernal*, Kolumbien: Wahlen und Parteien im Gewaltkonflikt, Frankfurt/Main 2002, S. 272.

<sup>101</sup> Urteil des Obersten Gerichtshofs v. 10.3.1938, *Jurisprudencia y Doctrina* 1982, S. 448, 449; ferner Urteil v. 11.8.1988, *Jurisprudencia y Doctrina* 1988, S. 907, 914; Urteil des Verfassungsgerichtshofs v. 18.1.1993, *Relatoria Corte Constitucional* 1993, Bd. 1, S. 1, 18f.

<sup>102</sup> Ley 135/61 "de la reforma social agraria" v. 13.12.1961, *Diario Oficial* Nr.30691 v. 20.12.1961.

Verwirklichung des Bodenreformgesetzes von 1936 oder aus naturschutzrechtlichen Zwecken, etwa zur Verhinderung der Bodenerosion, zur Wiederaufforstung oder zur Bewässerung, notwendig ist (Art. 1ff, 54)<sup>103</sup>. Der Oberste Gerichtshof hat die Verfassungsmäßigkeit dieser Ermächtigung bestätigt, wobei er auf die Notwendigkeit eines Ausgleichs zwischen den gegensätzlichen privatwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anforderungen einerseits und der Privatnützigkeit und gesellschaftlichen Funktion des Boden- und Unternehmenseigentums andererseits hinwies. Das Eigentum bleibe zwar ein unentbehrliches subjektives Recht, wie es dem grundsätzlich individualistischen Selbstverständnis der kolumbianischen Gesellschaft und der demokratischen Struktur des Staates entspreche. Allerdings binde die soziale Funktion des Eigentums diese individuellen Befugnisse, und zwar im Sinne der kollektivistischen Auffassung, die das Privateigentum zu einer öffentlichen Funktion mache und den Rechtsinhaber zu einem Sachwalter der Gesellschaft.<sup>104</sup>

2. Im Jahr 1971 verpflichtete der Gesetzgeber die kolumbianischen Viehzüchter, den Gegenwert von 1% ihres Eigentums an Klein- und Großvieh in Anteile der Bank ("Banco Ganadero") und des Vermögensfonds ("Fondo Ganadero") ihres Berufsstandes anzulegen<sup>105</sup>. Die Erträge dieser Vermögensanlage sollte kleineren, wirtschaftlich schwächeren Betrieben zugute kommen und zugleich die Fleischversorgung der Bevölkerung sichern helfen. Der Oberste Gerichtshof bestätigte trotz der grundsätzlichen Gewährleistung des Privateigentums den ebenso selbstverständlichen Vorrang der öffentlichen Interessen. Der Einzelne müsse zur Förderung des Wohlstandes im allgemeinen und zur Ernährung der Bevölkerung im besonderen beitragen.<sup>106</sup>

3. Wanderungsbewegungen in die Städte (Landflucht), Konzentration des Bodens in den Händen weniger Eigentümer, notdürftige Bebauung und Unterversorgung in den Elendsgürteln der großen Städte kennzeichnen die soziale Situation in den kolumbianischen Ballungsräumen, die sich seit Mitte des 20. Jahrhunderts ständig verschärft hat<sup>107</sup>. Mit Blick auf diese Fehlentwicklung und unter Berufung auf die Sozialfunktion des Eigentums erlaubt das Stadtreformgesetz von 1989 alle diejenigen Beschränkungen durch das Baupla-

<sup>103</sup> Die Ley 4/73 v. 29.3.1973, Diario Oficial Nr.33828 v. 13.4.1973, erweiterte diese Befugnisse zur Bildung genossenschaftlicher Produktionsformen, so privater landwirtschaftlicher Einheiten im Familienverband ("unidades agrícolas familiares") oder gemeinschaftlicher Betriebe ("empresas comunitarias").

<sup>104</sup> Urteil des Obersten Gerichtshofs v. 11.12.1964, Gaceta Judicial 1964, S. 38, 61f; i.d.S. bestätigte der Gerichtshof auch die erweiterten Befugnisse des INCORA gem. der Ley 4/73 (Fn. 103), Urteil v. 14.4.1977, Gaceta Judicial 1977, S. 154, 156.

<sup>105</sup> Ley 42/71 v. 31.12.1971, Diario Oficial Nr.33514 v. 9.2.1972.

<sup>106</sup> Urteil des Obersten Gerichtshofs v. 17.2.1976, Gaceta Judicial 1975/76, S. 314, 318.

<sup>107</sup> Dazu *Hans Rother*, Derecho urbanístico colombiano, Bogotá 1991, S. 60 ff.; *Ludiviana Velasco de Mosquera*, Función social de la propiedad inmueble urbana, Diss. Bogotá 1991, S. 25 ff., 118 ff.



nungsrecht, die die vorrangige räumliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Stadtbodens erfordert (Art. 79)<sup>108</sup>. Die Gemeinden können ein Verfahren zur entschädigungslosen Auslöschung des Eigentums einleiten, sobald auf bestimmten Grundstücken eine Urbanisierung oder Bebauung durch den Eigentümer unterbleibt und zwei Jahre seit ihrer Bestimmung zur vorrangigen Erschließung bzw. Bebauung verstrichen sind (Art. 80). Der Oberste Gerichtshof begründet die Verfassungsmäßigkeit dieser Eingriffsbefugnisse mit dem Vorrang des öffentlichen bzw. gesellschaftlichen Interesses vor dem privaten, um soziale Gerechtigkeit und Gleichheit zu verwirklichen. Es gehe darum, die öffentlichen Gewalten in die Lage zu versetzen, die vorrangigen Belange der Bodenreform im Dienste des gesellschaftlichen Fortschritts zu verfolgen.<sup>109</sup>

In dieser Kontinuität steht auch die Rechtsprechung des kolumbianischen Verfassungsgerichtshofes nach 1991, der sich in seiner Unterstützung der Reformbestrebungen wörtlich auf Léon Duguit und die von ihm formulierte Identifizierung der Individualrechte, insbesondere des Eigentums, mit ihrer gesellschaftlichen Funktion bezieht: Sobald das Privateigentum nicht mehr den gesellschaftlichen Anforderungen entspreche sei der Gesetzgeber sogar gehalten, eine andere Form des materiellen Erwerbs zu bestimmen.<sup>110</sup>

Der kolumbianische Verfassungsgeber des Jahres 1991 greift diese Maßstäbe aus Bodenreformgesetzgebung und höchstrichterlicher Rechtsprechung auf: Die neue Verfassung wiederholt nicht nur in Art. 58 Abs. 2 die bisherige strenge Gleichsetzung des Eigentums mit seiner sozialen Funktion (ex-Art. 30 Abs. 2 in der Fassung von 1936). Sie verankert darüber hinaus weitreichende Möglichkeiten zur Planung (Art. 80, 334, 339ff), zur Sozialisierung des Eigentums (Art. 365 Abs. 2) und zur Bildung solidarischer Eigentumsformen (Art. 58 Abs. 3, 60 Abs. 2, 64). Gerade diese, zuletzt genannte Regelung verdeutlicht das unverändert starke Gewicht der "sozialen Solidarität" in der Auslegung des Reformjahres 1936. Art. 64 verpflichtet den kolumbianischen Staat nicht nur, den Landarbeitern und Bauern fortschreitend Zugang ("el acceso progresivo") zu privatem oder kollektivem Eigentum zu verschaffen (Hs. 1), sondern auch zu ihrer Bildung, Gesundheitsfürsorge, Unterkunft, Sozialversicherung und zur Kreditvergabe an diese Berufsgruppe (Hs.2). Im Unterschied zur Verfassungsdebatte von 1978 in Spanien stand in Kolumbien die Bodenreform weiterhin im Mittelpunkt. Zugleich sahen die Verfassungsväter die Eigentumsreform über eine begrenzte Verteilung privaten Vermögens hinaus als einheitliche, umfassende Sozialreform, die auf eine Bekämpfung der Armut abzielt. Darin liegt ein weiterer, wesentlicher Unterschied zur sozialstaatlichen Zugangs- und Teilhabegewährleistung, die

<sup>108</sup> Ley 9/1989 "sobre la reforma urbana" v. 11.1.1989, Diario Oficial Nr.38650 v. 11.1.1989.

<sup>109</sup> Urteil des Obersten Gerichtshofs v. 14.9.1989, Gaceta Judicial 1989, S. 267, 277.

<sup>110</sup> So das Urteil des Verfassungsgerichtshofs v. 18.1.1993 (Fn. 101), S. 19; ebenso *Duguit*, Bd. 3 (Fn. 24), S. 618 und die Urteile des Obersten Gerichtshofs v. 10.3.1938 (Fn. 101), S. 449, und v. 11.8.1988 (Fn. 101), S. 914.

sich an Art. 33, 9 Abs. 2 der spanischen Verfassung knüpft. Die Mindestvoraussetzungen der Existenzsicherung und die diesbezüglichen Verpflichtungen des Staates werden Teil der Eigentumsverfassung selbst. Denn Art. 64 der kolumbianischen Verfassung steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Eigentumsartikel 58 und ist in Verbindung mit Art. 58 Abs. 3 zu lesen, der eine Förderung kollektiver Eigentumsformen vorsieht. Zugleich stellt die Verfassung eine Verbindung jener Ziele einer Boden- und Sozialreform einerseits zur Eigentumsbindung (Art. 58 Abs. 2) und andererseits zur Enteignung her, die sowohl mit (Art. 58 Abs. 4) als auch ohne Entschädigung (Art. 58 Abs. 5) gerechtfertigt sein kann.

## 7. Ergebnis

Der Untersuchungsgang hat für die hier beobachteten Kodifikationsstufen zwischen Spanien und Kolumbien bestätigt, dass die Rezeption des sozialen Solidarismus im allgemeinen und der sozialen Funktion individueller Rechte im besonderen durch die eingangs genannten Faktoren bestimmt ist: Zunächst bot sich mit dem französischen Solidarismus zur Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert ein schlüssiges, aus einem verwandten romanischen Rechtskreis stammendes Konzept an. Verstärkt durch den christlichen Solidarismus im Sinne der katholischen Soziallehre, war dieser Ansatz ausreichend verbreitet, um dank der theoretischen Vertiefung durch Léon Duguit Eingang in die spanischen und kolumbianischen Kodifikationen zu finden. Die in beiden Ländern zur Mitte des 20. Jahrhunderts ungelöste Agrarfrage und die damit zusammenhängenden Eigentumskonflikte haben ferner im Sinne eines unabweisbaren Sachzwangs dahin gewirkt, dass die Sozialfunktion des Bodens eine rechtliche Verankerung fand. Die "Indienstnahme" aller Ressourcen für die Allgemeinheit nach Art. 44 der spanischen Verfassung von 1931 bzw. die Gleichsetzung des Eigentums mit seiner sozialen Funktion in Art. 30 der 1936 novellierten kolumbianischen Verfassung bildeten die Grundlage, auf der in beiden Ländern weitreichende Agrarreformen durchgeführt wurden. Zugleich erwies sich die Flexibilität der Rechtsschule Léon Duguits als förderlich für ihre Rezeption, insofern sie eine vermittelnde Position zwischen einem liberalen Individualismus und einem sozialistischen Kollektivismus einnimmt. So blieb in den parlamentarischen Auseinandersetzungen ausreichend Raum für eine fortbestehende Gewährleistung individueller Rechte, die aber der Reformgesetzgeber aufgrund ihrer Sozialfunktion inhaltlich definieren, beschränken und gegebenenfalls aufheben konnte. In Kolumbien spiegelt sich dieser Kompromisscharakter besonders deutlich in der höchstrichterlichen Rechtsprechung seit 1936 wider.

Die Gegenüberstellung des spanischen und des kolumbianischen Beispiels zeigt schließlich, dass sich die verfassungsrechtliche Interpretation "sozialer Solidarität" in dem Maße auseinanderentwickelt, in dem das ursprünglich gemeinsame Reformanliegen (Agrarreform) in den Hintergrund tritt und unterschiedlich schnell neue, sozialstaatliche Zielsetzun-

gen in den Mittelpunkt rücken. In Spanien hat sich die Interpretation sozialer Solidarität seit Mitte des 20. Jahrhunderts allmählich im Sinne einer Gewährleistung angemessener Teilhabe an sozialer Fürsorge und Sicherung gewandelt. Die spanische Verfassung von 1978 legt eine Sozialstaatlichkeit zugrunde, die Ausdruck eines gesellschaftlichen Konsenses ist und darin die Anwendung des Solidaritätsgedanken leitet. Bedeutung und Reichweite der "sozialen Solidarität" ergeben sich zum einen aus der Abwägung konkurrierender individueller und allgemeiner Belange, nach der sich auch die Inpflichtnahme einzelner Rechte bemisst, wie sie in der Sozialbindung des Eigentums zum Ausdruck kommt. Zum anderen wird unter "sozialer Solidarität" zunehmend der Auftrag des Staates verstanden, positive Leistungsansprüche und eine demokratische, kulturelle, ideelle Teilhabe der Bürger zu gewährleisten. Hierfür werden überwiegend das Sozialstaatsprinzip (Art. 1 Abs. 1) und die sog. Transformationsklausel (Art. 9 Abs. 2) der spanischen Verfassung angeführt. Dieses Verständnis geht von einer ausreichenden materiellen Grundlage aus, von der aus "substantielle Gleichheit" und eine nur begrenzte Umverteilung privaten Vermögens nach Maßgabe der Art. 9 Abs. 2 und 33 Abs. 2 verwirklicht werden sollen. Anders wird in Kolumbien das Gelingen gesellschaftlicher Reformen auch heute noch mit der Verwirklichung der Bodenreform verknüpft. Die Verfassung von 1991 bekräftigt diesen Schwerpunkt mit dem Bekenntnis zur Förderung "solidarischer" Eigentumsformen in der Landwirtschaft (Art. 58 Abs. 3, 60 Abs. 2, Art. 64) und zum gemeinschaftlichen Grundeigentum der Eingeborenen (Art. 329 Abs. 2, Art. Trans.55). Der Unterschied zur neueren spanischen Konzeption hat sowohl gesellschaftliche wie historische Gründe. Ist wie in Kolumbien die materielle Grundlage schwach und beschränkt sie sich auf eine kleinere Gruppe innerhalb der Gesellschaft oder beruht sie vorwiegend auf traditionellen Eigentumsformen wie dem Bodeneigentum, so formuliert die Wirtschafts- und Sozialverfassung andere, bisweilen widersprüchliche Eingriffsziele und -mittel. Der Staat erscheint dabei weniger als ein Lasten ausgleichender und gegebenenfalls verteilender Sozialstaat; sondern umso mehr als ein Ordnungsfaktor, der die ungleich stärker divergierenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen zusammenführen und jedenfalls ein Minimum an sozialer Gerechtigkeit gewährleisten muss.