

# ANALYSEN UND BERICHTE

## Die Entwicklungsländer im Prozeß der Textstufendifferenzierung des Verfassungsstaates

Von Peter Häberle<sup>1</sup>

### Gliederung

*Erster (Allgemeiner) Teil:* Prozesse der Produktion und Rezeption in Sachen Verfassungsstaat - die Textstufenentwicklung, Verfassungsvergleichung als "fünfte" Auslegungsmethode

- I. Der Verfassungsstaat als Typus und europäisch-atlantische Gemeinschaftsleistung aus vielen Zeitdaten und Textstufen: Der Verfassungsstaat in der Zeitachse
- II. Typologie der Produktions- und Rezeptionsprozesse
- III. "Binneeuropäische" Beispiele für die Wechselwirkungen der Texte und ihre Entwicklung in und zu Textstufen
- IV. Grundrechtsvergleichung als "fünfte" Auslegungsmethode im Rahmen von Verfassungsinterpretation: der Weg von F. C. v. Savigny zum heutigen Verfassungsstaat
- V. Theoretische Konsequenzen für die Verfassungslehre
- VI. Aktuelle und potentielle Ausstrahlungen auf die Reformen in Osteuropa

*Zweiter (Besonderer) Teil:* Die Entwicklungsländer im Kraftfeld der Wachstumsprozesse des Verfassungsstaates

- I. Die Ausgangsthesen
  1. Gegenseitige Lernvorgänge im Spiegel der neueren Verfassungstexte in Entwicklungsländern bzw. entwickelten Verfassungsstaaten

<sup>1</sup> Ausgearbeitete Fassung des als erste "Herbert-Krüger-Gedächtnisvorlesung" auf der diesjährigen Tagung des Arbeitskreises für Überseeische Verfassungsvergleichung, 8.-10. Juni 1990 in Wetterberg b. Gießen, gehaltenen Vortrags.

2. Verarbeitung von europäischer Verfassungs- und Verwaltungswirklichkeit zu neuen Textformen und -stufen in den Entwicklungsländern, "Gerinnung" zu prägnanten Texten
  3. Rückwirkungen von Entwicklungsländern auf europäische Verfassungsstaaten (Differenzierungsleistungen)
  4. Bekräftigung des kulturwissenschaftlichen Verfassungsverständnisses, die Relevanz der kulturellen Kontexte
  5. Die zwei Beispieldenkmäler: Lateinamerika und frankophone Staaten in Afrika
  6. "Entwicklungsland"
- II. Die Einzelausarbeitung an konkreten Beispielen und Problemkreisen**
1. Präambeln (Anreicherung, Differenzierung, Normativierung)
  2. Grundrechte (neue Dimensionen, neue Themen, Rezeption von Entwicklungen in europäischer Grundrechtswirklichkeit von Dogmatik bis Rechtsprechung, Gesetzgebung bis öffentliche Meinung)
  3. Staatsaufgabenkataloge
  4. Kulturverfassungsrecht (Kulturelle Identitäts- und kulturelles-Erbe-Klauseln, kulturelle Pluralismus- und Teilhabe-Artikel, Sprachen-Artikel und Erziehungsziele etc.)
  5. Arbeits- und Wirtschaftsverfassungsrecht
  6. Sonstige Textdifferenzierungen, innerstaatliche, in regionalen und internationalen Völkerrechts- und Menschenrechtstexten

### **III. Das eigene Verfassungsverständnis der Entwicklungsländer**

Insbesondere: Entwicklungsstrukturen und -funktionen im Textbild neuer verfassungsstaatlicher Entwicklungsländer

#### *Dritter Teil: Ausblick*

#### **Erster (Allgemeiner) Teil**

Prozesse der Produktion und Rezeption in Sachen Verfassungsstaat - die Textstufenentwicklung, Verfassungsvergleichung als "fünfte" Auslegungsmethode

#### **I. Der Verfassungsstaat als Typus und europäisch-atlantische Gemeinschaftsleistung aus vielen Zeitdaten und Textstufen: Der Verfassungsstaat in der Zeitachse**

Der Typus Verfassungsstaat ist das Ergebnis von und zugleich das Forum für gemeineuro-päisch/atlantische Wachstums- und Entwicklungsprozesse. Seine (Verfassungs)Texte sind im Kontext großer Daten wie 1776 (Virginia Bill of Rights), 1789 (Französische Revolution) und 1848 (Paulskirche) "geworden", wobei viele weitere Jahreszahlen relevant waren

und sind: Ältere, etwa 1689 ("Glorious Revolution") oder 1831 (Verfassung Belgien) und neuere wie 1947 (Verfassung Italien) sowie die "Welle" jüngerer Verfassungen in Europa (beginnend mit Schweden: 1974, Griechenland: 1975 bis hin zu den Niederlanden: 1983). Schon diese Daten erinnern an vielseitige klassische Wirkungszusammenhänge, etwa zwischen der amerikanischen und der französischen Revolution im 18. Jahrhundert, und heute dürfte der ideelle und reale Austausch zwischen den einzelnen Verfassungsgebern weltweit noch intensiver und dichter geworden sein.

Der Typus Verfassungsstaat ist an seinen Verfassungstexten im *engeren* Sinne, den Texten der Verfassungsurkunde, zu greifen und zu begreifen, er ist aber auch in den sog. Verfassungstexten im *weiteren* Sinne lebendig und präsent: gemeint sind die Klassikertexte<sup>2</sup> eines J. Locke und Montesquieu zur Gewaltenteilung, eines J.-J. Rousseau zur Volkssouveränität, eines I. Kant zur Menschenwürde. Aus den USA gehören seit 1787 die "Federalist Papers" hierher. Sie sind ebenso "mitzulesen" wie moderne Klassiker, vielleicht H. Jonas und sein "Prinzip Verantwortung", schon heute in bezug auf die Verantwortung für spätere Generationen (so jetzt ausdrücklich manche neuere Verfassungstexte)<sup>3</sup> mitzudenken sind.

So offen, erweiterungsfähig und -bedürftig die "positiven" Verfassungstexte um solche und andere *kulturelle Kontexte* sind, - große Leitentscheidungen können hinzuwachsen (etwa in den USA Marbury vs. Madison von 1803 zum richterlichen Prüfungsrecht oder die Pionierurteile des BVerfG wie das Lüth-Urteil (E 7, 1988)) -, in spezifischer Weise ist das "Gewächs" Verfassungsstaat als Typus wie in seinen nationalen (oder im Bundesstaat auch einzelstaatlichen) Beispielen in den Verfassungstexten i.e.S. greifbar. Diese Texte sind kulturelle Kristallisationen, Objektivationen komplexer Vorgänge der nationalen und transnationalen Produktion und Rezeption. Die als juristische Text- und Kulturwissenschaft gewagte Verfassungslehre<sup>4</sup> konzentriert sich auf die Entwicklungen auf Text- Ebene bzw. in Textformen. Sie kann *Textstufen*, etwa beim Thema Eigentum und Arbeit, Kunst und Wissenschaft beobachten<sup>5</sup>, aber auch die "Ewigkeitsklauseln" in Norwegen (1814) bis zu den neuen Verfassungen in Portugal und Spanien (1976 bzw. 1978/82)<sup>6</sup>, bei Aussagen zur

2 Dazu P. Häberle, Klassikertexte im Verfassungsleben, 1981.

3 Beispiele: Art. 141 Abs. 1 n.F. Verf. Bayem: "Verantwortung für die kommenden Generationen". Ähnlich Präambel Kölz/Müller (1984). Dazu P. Saladin/C.A. Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 63 ff.

4 Dazu P. Häberle, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982, und weitere Entfaltungen, etwa "Wirtschaft" als Thema neuerer verfassungsstaatlicher Verfassungen, JURA 1987, S. 577 ff.; ders., Die verfassunggebende Gewalt des Volkes, eine vergleichende Textstufenanalyse, AöR 112 (1987), S. 54 ff.

5 Dazu die Belege in meinen Beiträgen in AöR 109 (1984), S. 36 ff. (*Eigentum*), ebd. S. 630 ff. (*Arbeit*), AöR 110 (1985), S. 329 ff. (*Wissenschaft*), ebd. S. 577 ff. (*Kunst*).

6 Dazu meine Studie: Ewigkeitsklauseln als verfassungsstaatliche Identitätsgarantien, FS Haug, 1987, S. 81 ff.

verfassunggebenden Gewalt des Volkes<sup>7</sup> oder bei neuen Figuren wie "kulturelles Erbe-Klauseln" und Grundrechtsverwirklichungs-Artikeln seit Art. 3 Verf. Italien von 1947 und Art. 9 Abs. 2 Verf. Spanien von 1978.

Diese Verfassungstexte sind oft Antworten auf Verfassungsentwicklungen, die sich in anderen Verfassungsstaaten noch nicht zur Textform kristallisiert haben, sei es, daß sie bloße "Verfassungswirklichkeit" sind, sei es, daß "erst" Urteile von Verfassungsgerichten vorliegen oder materielle Verfassungsentwicklungen sich bisher nur auf Gesetzgebungs-ebene ankündigen. Die spätere Textgestalt im einen Verfassungsstaat ist erst das schließliche Ergebnis von früheren Entwicklungs-, ja Reifeprozessen im anderen, dessen Verfassungsurkunde älter ist. Hier einige Beispiele<sup>9</sup>: So hat Verf. Italien von 1947 wohl erstmals, fast gleichzeitig mit Verf. Baden von 1947 (Abschnitt IX) die politischen Parteien in einem eigenen Artikel von der positiven Seite her "konstitutionalisiert", während die WRV sie bekanntlich noch negativ ins Visier nahm (Art. 130 Abs. 1, Beamte: "Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei").

In neueren Schweizer Verfassungen und Verfassungsentwürfen ist die "Grundrechtsverwirklichung durch Organisation und Verfahren" in Textform gegossen worden, die in der deutschen Staatsrechtslehre diskutiert wurde ("status activus processualis")<sup>10</sup> und sich im Mülheim-Kärlich Urteil des BVerfG (E 53, 30 und SV S. 69 ff.) niedergeschlagen hat. M.a.W.: Erst die Zusammenschau der Texte vieler Beispieldokumente läßt erkennen, was der Verfassungsstaat als *Ideal- und Realtypus* heute ist, und erst die Textstufenbetrachtung, d.h. die Vergleichung in der historischen und kontemporären Dimension vermittelt ein ganzes Bild. So ist der Bogen heute bis zur neuen Verfassung von Guatemala zu spannen: Was sie 1985 in Textform goß, ist dort vielleicht nach Utopie, in alten Verfassungsstaaten aber schon Realität, Verfassungswirklichkeit ohne die formelle Textgestalt!

*Elemente des Typus* Verfassungsstaat als einer offenen Gestalt sind: die Menschenwürde als Prämisse, erfüllt aus der Kultur eines Volkes und universalen Menschheitsrechten, gelebt aus der Individualität dieses Volkes, das seine Identität in geschichtlichen Traditionen und Erfahrungen und seine Hoffnungen in Wünschen und im Gestaltungswillen für die Zukunft findet; das Prinzip der Volkssouveränität, aber nicht verstanden als Kompetenz zur Beliebigkeit und als mystische Größe über den Bürgern, sondern als Formel zur Kennzeichnung des immer neu gewollten und öffentlich verantworteten Zusammenschlusses; die Verfassung als Vertrag, in deren Rahmen Erziehungsziele formuliert und Orientierungs-

7 Dazu die Belege in AöR 112 (1987), S. 54 (59 ff.).

8 Nachweise in meinen Beiträgen in: FS D. Schindler und U. Häfelin, 1989, S. 701 (704) bzw. 225 (237 f., 250 f.).

9 Weitere Nachweise in meinem Beitrag in FS K.J. Partschi, 1989, S. 555 (565 f.).

10 P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (86 ff., 121 ff.).

werte möglich und notwendig sind; das Prinzip der Gewaltenteilung im engeren staatlichen und weiteren pluralistischen Sinne, das Rechtsstaats- und Sozialstaats-, aber auch das (offene) Kulturstaatsprinzip, Grundrechtsgarantien, Unabhängigkeit der Rechtsprechung etc. All dies fügt sich zu einer verfaßten Bürgerdemokratie mit dem Pluralismus als Prinzip.

Der für die Aufdeckung der Wirkungszusammenhänge unter den heutigen Verfassungsstaaten und die Inhalte wesentliche *kulturwissenschaftliche* Ansatz meint: Mit "bloß" juristischen Umschreibungen, Texten, Einrichtungen und Verfahren ist es nicht getan. Verfassung ist nicht nur rechtliche Ordnung für Juristen und von diesen nach alten und neuen Kunstregeln zu interpretieren - sie wirkt wesentlich auch als Leitfaden für Nichtjuristen: für den Bürger. Verfassung ist nicht nur juristischer Text oder normatives "Regelwerk", sondern auch Ausdruck eines kulturellen Entwicklungszustandes, Mittel der kulturellen Selbstdarstellung des Volkes, Spiegel seines kulturellen Erbes und Fundament seiner Hoffnungen.<sup>11</sup>

Den ersten Zugriff auf den Typus "Verfassungsstaat" eröffnen die "idealen" Texte und sie führen sogar in die reale Tiefe: insoweit sie nach und nach *Realitäten* bzw. *Entwicklungs*tendenzen im Vergleich und in Zusammenarbeit mit anderen Verfassungsstaaten auf den Begriff bzw. in Form und Gestalt bringen (dazu später).

## II. Typologie der Produktions- und Rezeptionsprozesse

Die Entwicklungsstufen des Verfassungsstaates, die sich früher oder später in mindestens einer Beispielder Verfassung formal-textlich niederschlagen, gewinnen ihre Themen aus einem *komplexen Wirkzusammenhang*, an dem alle Beispielder Verfassungen mehr oder weniger schöpferisch bzw. rezeptiv raumübergreifend und zeitüberspringend beteiligt sind. Ein "Modell", ein "Theorieraster" für die oft diffus erscheinenden, im ganzen aber nachweisbaren Austausch-Prozesse kommt zu folgenden "Beteiligten":<sup>12</sup>

- 11 Dazu P. Häberle, Verfassungslere als Kulturwissenschaft, 1982, S. 19. - Speziell zu "Verfassung als Vertrag": Kulturgeschichtlich war wohl der "Alte Bund" Gottes mit seinem Volk in *Israel* einer der frühesten Ausprägungen der Idee des Vertrages. Heute ist er zu einem "kulturellen Gen" der Menschheit geworden - bis hin zu *Rawls* und zuletzt zum "Runden Tisch" in Osteuropa; speziell dazu mein Beitrag: Ein griechischer Staatsrechtslehrer in Deutschland, JZ 1990, S. 227 (229 f.).
- 12 Vgl. schon meine Strukturierung der Produktions- und Rezeptionswege in bezug auf neuere kantonale Verfassungen in der Schweiz in JöR 34 (1985), S. 303 (354 ff.); s. auch das Tableau in meiner Schrift Verfassungslere als Kulturwissenschaft, 1982, S. 23 ff. - Richtungsweisend B.-O. Bryde, Verfassungsentwicklung, 1982.

## *1. Verfassunggebung bzw. Verfassungsgeber und Verfassungsänderungen bzw. die an ihren Prozessen Beteiligten, in der Schweiz: "Total- und Partialrevision"*

Die Verfassunggebung, d.h. die sich im Rahmen des Typus Verfassungsstaat bewegende Neuschaffung einer Verfassung ist der Weg, auf dem Produktions- und Rezeptionsschübe am stärksten textlich Gestalt annehmen können. Zwar kommt es am *Typ* des Verfassungsstaats gemessen auch hier zu keinen "Kulturrevolutionen", sondern zu schrittweise vollzogenen Änderungen ("Kulturevolutionen") - in vielem knüpfen etwa die neuen Verfassungen Portugals und Spaniens an die Standards der herkömmlichen Verfassungsstaatstradition an -, doch kann im *nationalen* Maßstab sehr wohl eine "(Kultur) Revolution" stattfinden; so stark ist z.B. der Bruch der beiden iberischen Länder mit ihrer unmittelbar vorangegangenen autoritären bzw. "frankistischen" Tradition. In Deutschland knüpfte das GG 1949 an Text-Traditionen von 1848 und 1919 sowie ausländische Vorbilder an. Speziell bei Verfassungsänderungen lassen sich "Wellenbewegungen" sichtbar machen, die von einem Verfassungsstaat zum anderen laufen oder innerhalb des Bundesstaats sich von Gliedstaat zu Gliedstaat "fortpflanzen".

So haben etwa die deutschen Länderverfassungen in den letzten Jahren nach und nach das *Umweltschutz*-Thema in unterschiedlichen Textformen (Präambel, Erziehungsziel, objektives Verfassungsprinzip) in Textgestalt gegossen<sup>13</sup>, und ausländische Verfassungen wie Griechenland (Art. 24), Portugal/Spanien (Art. 66 bzw. 45), vor allem aber die Schweiz beschäftigen sich mit dem Umweltschutz (z.B. als Staatsaufgabe, Umweltgrundrecht und Umweltgrundschaftspflicht) verstärkt und differenziert in totalrevidierten oder teilrevidierten Artikeln bzw. Verfassungen<sup>14</sup>. Damit zeigt sich aber auch die *Austauschbarkeit* der Formen und Verfahren, in denen neue Themen produktiv und rezeptiv "verarbeitet" werden: bald im Wege der Verfassunggebung, bald bloß in dem der Verfassungsänderung.

## *2. Die Verfassungsrechtsprechung*

Die Verfassungsrechtsprechung ist ein zweites "Medium", ein zweiter "Akteur", ein zweiter "Beteiligter" an den Verfahren der Entwicklung des Verfassungsstaates als Typus und der jeweils nationalen bzw. einzelstaatlichen Verfassungen. Gewiß, die "grands arrêts", "leading cases" gipfeln selten in unmittelbar umsetzbarer Verfassungstextgestalt, so sehr etwa das BVerfG "Leitsätze" liebt. Doch formen sie den Stoff (vor), aus dem spätere Verfassunggeber bzw. -änderer Bauelemente für einen neuen Verfassungstext nehmen. Inhaltlich haben etwa deutsche Entwicklungen in der Grundrechtsjudikatur zum Stichwort "Teil-

<sup>13</sup> Vgl. Präambel Abs. 5 Verf. Hamburg, Art. 131 Abs. 2, 141 Abs. 1 Verf. Bayern.

<sup>14</sup> Auf Bundesebene Art. 24 sexies und septies, auf totalrevidierter Kantonsebene z.B. Verf. Aargau von 1980 (§ 42 und Präambel), Verf. Basel-Landschaft von 1984 (§ 112 und Präambel Abs. 1).

haberechte", "Grundrechtsaufgaben", ihrerseits durch die Wissenschaft angeregt<sup>15</sup>, so manchem Text neuer Schweizer Verfassungen vorgearbeitet. Beobachten läßt sich aber auch das Umgekehrte: Die österreichischen Verfassungstexte enthalten auf Bundesebene keine Art. 19 Abs. 2 GG vergleichbare Wesensgehaltsgarantie in bezug auf Grundrechte. Doch hat die Verfassungsrechtsprechung in Wien ebenso "Wesensgehaltjudikatur" geformt wie das Schweizer Bundesgericht in Lausanne<sup>16</sup>. Gleiches gilt für den EuGH<sup>17</sup> etwa im Falle Liselotte Hauer.

Hier entsteht "europäisches Grundrechtsrecht" als ungeschriebenes (Verfassungs)Recht - als "Nachbild" zu textlichen Vorbildern bzw. vielen Nachahmungen des deutschen Art. 19 Abs. 2 GG, man vergegenwärtige sich die Wesensgehaltklauseln in Portugal und Spanien (dazu unten).

Die Verfassungsrechtsprechung ist also bald "Schrittmacher" von Entwicklungen zu neuen Themen in neuen Verfassungstexten, bald "importiert" sie solche aus anderen Verfassungsstaaten: wegen erklärter oder stillschweigender Rechtsvergleichung in bezug auf Verfassungstexte, fremde Verfassungsrechtsprechung oder -wissenschaft.

### 3. Die Verfassungsrechtswissenschaft

Sie ist im Vergleich mit den staatlichen Verfahren der Entwicklung des Verfassungsstaates das besonders "informelle" Medium. So öffentlich und "diffus" die Kommunikationsprozesse der Staatsrechtslehre sind, so schwer sind ihre Ergebnisse in ihrer Kausalität faßbar. Indes kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Wissenschaftlergemeinschaft bei allem Streit und Dissens (national wie international) ein durchaus wirkmächtiger "Beteiliger" an den Produktions- und Rezeptionsvorgängen ist, in denen und aus denen sich der Verfassungsstaat weiterentwickelt bzw. in denen er sich bewährt. Das Thema "Schutz künftiger Generationen" wurde von Staatsrechtslehrern vorbereitet<sup>18</sup>. In Schweizer Kantonsverfassungen gibt es mehr als bloße "Schützenhilfe", auch im privaten Verfassungsentwurf Kölz/

15 Vgl. unten Anm. 33 u. 185.

16 Nachweise in meiner Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, 3. Aufl. 1983, S. 264 f. bzw. S. 259 ff.

17 Dazu I. Pernice, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1979, S. 139ff., 162, 217, 231 ff.; P. Häberle, a.a.O., S. 266 ff.

18 Vgl. H. Hofmann, Rechtsfragen atomarer Entsorgung, 1981, S. 258 ff.; P. Häberle, Zeit und Verfassungskultur, in: Die Zeit, hrsg. von A. Mohler u.a., 1983, S. 289 ff.; jetzt mit einem Textvorschlag (!): P. Saladin/C.A. Zenger, Rechte künftiger Generationen, 1988, bes. S. 118 ff.

Müller von 1984<sup>19</sup>. Bei anderen Themen und Texten lässt sich ebenfalls zeigen, wie die jeweilige nationale Staatsrechtslehre Ideen und Textgestalten vermittelt, man denke an neue Grundrechtsthemen oder neue Grundrechtsdimensionen bei klassischen Grundrechten. Speziell die Schweiz knüpft in einzelnen Kantonen an Vorbilder der WRV in Sachen "Staatskirchenrecht" an<sup>20</sup>. Die Staatsrechtslehre dürfte auch hier als Vermittler und "nachschöpferischer Rezipient" agiert haben. Bekannt ist die Hilfe, die deutsche Staatskirchenrechtler bei den einschlägigen Artikeln der neuen Verfassung Spaniens von 1978 geleistet haben. So sehr der Verfassungswissenschaftler "Einzelkämpfer" ist, in den inhaltlich und personell pluralistischen Prozessen der Verfassunggebung, -änderung, auch informellen Verfassungswandlung dürfen bestimmte Foren und Gremien nicht unterschätzt werden: ich denke an die Konferenz der Mitglieder der europäischen Verfassungsgerichte, an rechtsvergleichende Vereinigungen, etwa die deutsch-italienische oder deutsch-spanische Juristengruppe. Staatsrechtslehre "als Literatur" entfaltet im übrigen normierende Kraft, greifbar z.B. in der grundrechtlichen Statuslehre eines G. Jellinek<sup>21</sup>, und der Verfassungsstaat lebt auch "als Literatur": heute das GG etwa in Gestalt der 16 Auflagen von K. Hesses "Grundzüge" (1966 bis 1988) und der Pionierarbeiten eines G. Dürig zu Art. 1 und 2 GG<sup>22</sup>.

So offen und plural der Beteiligtenkreis ist - analog dem 1975 entwickelten Modell der "offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten"<sup>23</sup>, Programme *politischer Parteien* müssten ebenso genannt werden wie Verlautbarungen der *Kirchen*, etwa Sozialencykliken oder Denkschriften -, hier sei nur noch ein "Transporteur" neuer Ideen und Texte namhaft gemacht:

#### 4. Die Verfassungspraxis

Sie kann lautlos, aber effektiv normierende Kraft entfalten, in ihr können sich Produktions- und Rezeptionsvorgänge abspielen, an denen Viele Beteiligte sind; vor allem handelt es sich nicht um G. Jellineks "normative Kraft des Faktischen", vielmehr ist das scheinbar bloß Faktische inhaltlich und funktional werhaft angereichert, angeregt und legitimiert: man denke an Leistungen der parlamentarischen Gesetzgebung, die in die Ebene der Verfassung im materiellen Sinne ausstrahlen (z.B. enthalten die frühen österreichischen Kultur-

19 Abgedruckt in JÖR 34 (1985), S. 551 ff., vgl. den Präambel-Textpassus: "Im Bewußtsein der Verantwortung für die Bewahrung einer gesunden und lebenswerten Umwelt auch für kommende Generationen".

20 Dazu mein Beitrag in: JÖR 34 (1985), S. 303 (390 ff.).

21 Zur "Verfassungslehre im Kraftfeld rechtswissenschaftlicher Literaturgattungen" mein gleichnamiger Beitrag in: FS O.K. Kaufmann, 1989, S. 15 ff.

22 Dazu G. Dürig, Gesammelte Schriften 1952-1983, 1984.

23 P. Häberle, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, JZ 1975, S. 297 ff., wiederabgedruckt in: ders., Die Verfassung des Pluralismus, 1980, S. 79 ff.

förderungsgesetze in der Sache und formaltextlich viel Material, das die sich entwickelnde Diskussion zum Kulturverfassungsrecht bereichert hat<sup>24</sup>), man denke an Parlamentsdebatten, die sich über "Grundwerte" verständigen (so in der sog. Verfassungsdebatte des Bundestages von 1974). Sogar die "öffentliche Meinung" kann (z.B. in Gemeinwohlfragen) normierende Kraft entfalten<sup>25</sup>.

Auch die von "Staatsorganen" unmittelbar initiierte Staatspraxis, die ja ihre Ermächtigungsgrundlage in der *Verfassung* hat, läßt sich vom Kompetenz- und Funktionellrechtlichen her stärker ins Normative heben als bisher<sup>26</sup>.

So grob und überschlägig das Tableau der Austauschwege in Sachen Text und Thema des Verfassungsstaats bleiben muß: Greifbar ist, daß es sich um *allseitige* offene Wirkungszusammenhänge *ohne* Einbahnstraßen handelt, um *flexible* Arbeitsteilung zwischen staatlichen und öffentlichen, nationalen und internationalen Funktionen. *Alle* arbeiten am Typus Verfassungsstaat mit (allen zusammen): Die Prozesse des Gebens und Nehmens sind allseitig: innerhalb der einzelnen Verfassungsstaaten und über diese hinaus innerhalb der offenen Gemeinschaft oder "*Familie*" der zum Typus Verfassungsstaat gehörenden Länder. Bald beeinflußt die Verfassungsrechtswissenschaft den Verfassunggeber und umgekehrt, bald provoziert die Staatspraxis bzw. Verfassungswirklichkeit den verfassungsändernden Gesetzgeber innerhalb und außerhalb der eigenen Grenzen zu neuen Texten. "Alle mit allen" sei das Stichwort. Wo "rezipiert" wird, geschieht dies meist noch genügend schöpferisch: weil der einzelne Verfassungsstaat *nationale* Varianten entwickelt. Umgekehrt bleibt bei der formal identischen Textrezeption der weiteren Verfassungsentwicklung Raum: denn es sind die *national* je *unterschiedlichen* kulturellen Kontexte, die selbst wörtlich übereinstimmenden Verfassungstexten verschiedene Inhalte vermitteln können. Erst der jeweilige kulturelle Kontext macht den ganzen Verfassungstext aus - darum das Konzept der Verfassungslehre als "juristischer Text- und Kulturwissenschaft"!

24 Dazu P. Häberle, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980, bes. S. 77 f. und jetzt P. Pernthaler (Hrsg.), Föderalistische Kulturpolitik, 1988, *passim*, S. 89 f. u. ö.

25 Zu diesem Ansatz mein Beitrag Formen und Grenzen normierender Kraft der Öffentlichkeit in gemeinwohlhaften Fragen der Praxis, in: T. Würtenberger (Hrsg.), Rechtsphilosophie und Rechtspraxis, 1971, S. 36 ff.

26 Zur Staatspraxis etwa B.-O. Bryde, Verfassungsentwicklung, 1982, S. 431 ff. - Es gibt nicht nur "schlafende" und (dank Praxis) plötzlich wiedererwachende Verfassungstexte (in Deutschland jüngst etwa Art. 23 GG), es gibt auch vergessene und plötzlich wieder gesungene *Hymnen*, etwa J.R. Bechers "Deutschland, einig Vaterland" in der Noch-DDR (seit dem Herbst 1989).

### **III. "Binneneuropäische" Beispiele für die Wechselwirkungen der Texte und ihre Entwicklung in und zu Textstufen**

An Beispielen soll ausschnittweise vorgeführt werden, was die Verfassungsstaaten in jüngerer Zeit einander an Themen und Texten "zugetragen" haben. Standen bisher die -offenen - Austauschwege, die vielfältigen Produktions- und Rezeptionsverfahren im Vordergrund, so geht es jetzt um die *Textinhalte* und *Textformen*, die den Typus Verfassungsstaat - in vielen Beispielverfassungen gegenwärtig - zum Ergebnis ("Produkt") nationalen und übernationalen Zusammenwirkens machen. So viel "Farbe" die ja nationalen Rechtskulturen beimischen und so individuell die nationale "Textverarbeitung" ist, so viel erwächst aus internationaler Arbeit am Verfassungsstaat, der zugleich dank seiner Offenheit und seiner kulturellen Freiheiten, vor allem der Meinungs-, Presse-, Wissenschafts- und Kunstfreiheit, *das Forum* für weitere Entwicklungen seiner selbst ist: als "kulturelles Erbe" und "kulturelle Errungenschaft", aber auch als entsprechender Auftrag.

Der folgende Themen- und Textkatalog will alles andere als erschöpfend sein. Er kann jedoch thematisch einiges über die von den modernen Verfassungsgesetzen und -änderern für wichtig gehaltenen Entwicklungen aussagen. Freilich sind es immer "objektivierende" positive Verfassungs-*Texte*, in deren Spiegel beobachtet wird: Da der Typus Verfassungsstaat früher oder später in irgendeiner seiner Beispiele verfassungen die Objektivierung bzw. "Formalisierung" einer Entwicklung in Textgestalt "schafft", d.h. "Textspuren" hinterlässt, kommt dadurch aber doch vieles zum Bewußtsein und zu objektiv faßbarer Gestalt, was sonst im Wege der Rechtsvergleichung als riesiger Rechtsprechungs-, Wissenschafts-, Praxisvergleich von einem Autor allein nicht bewältigt werden könnte. Eben dies ist die spezifische Chance des längerfristig und weiträumig betriebenen Verfassungstextvergleichs - in ihm wird auch Verfassungswirklichkeit faßbar und an ihm ist Verfassungsentwicklung greifbar. Dieser Ansatz ist also keine Überschätzung der Texte und keine Vernachlässigung der Wirklichkeit der Verfassungsstaaten. Der Textvergleich legt vielmehr "Wachstums"- und "Jahresringe" des Typus Verfassungsstaat offen, die bei einer isolierten Betrachtung der einzelnen Verfassung nicht erkennbar wären. In Raum und Zeit gesehen ist die Erfolgsgeschichte der Texte des Verfassungsstaates zugleich eine Entwicklungs- und Wirkungs geschichte seines *Typus*!

#### *1. Menschenwürdeklauseln*

Die Menschenwürde, heute als anthropologische Prämissen des Verfassungsstaates zu begreifen<sup>27</sup>, hat sich ihre Basisposition textlich erst recht spät erobert. War sie noch in der

<sup>27</sup> Dazu mein Beitrag Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: HdBStR Bd. I (1987), S. 815 (843 ff.).

WRV von 1919 nur im Teil "Das Wirtschaftsleben" präsent (Art. 151 Abs. 1: "Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle"), so eroberte sie ihre Vorrangstellung repäsentativ im GG von 1949 als Art. 1 Abs. 1. In vielen späteren Verfassungsurkunden, etwa Schweden (Kap. 1 § 2 Abs. 2), Griechenland (Art. 2 Abs. 1)<sup>28</sup>, Portugal (Art. 1), Spanien (Art. 10 Abs. 1), nimmt sie diese Spalten- und Grundsatzstellung ein, auch in neuen österreichischen und Schweizer einzelstaatlichen bzw. Kantonsverfassungen (z.B. Burgenland, Art. 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 1 KV Basel-Landschaft). Nicht nur das deutsche GG dürfte diesen Entwicklungsprozeß beeinflußt haben, die Ausstrahlungswirkung von Art. 1 S. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN von 1948 ("Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren") haben den verfassungsstaatlichen Menschenwürdeklauseln zusätzlich Schubkraft vermittelt - hier zeigt sich, daß und wie die internationalen Menschenrechtserklärungen und ihre "Akteure" an den verfassungsstaatlichen Entwicklungsprozessen beteiligt sind, denen sie ihrerseits ja viel verdanken!

## 2. *Grundrechtliche Wesensgehaltgarantien und Ewigkeitsklauseln*

Grundrechtliche *Wesensgehaltgarantien* verdienen ein eigenes Wort. Denn ihre "Karriere" ist fast spektakulär. Von der Dogmatik in der Weimarer Zeit vorbereitet, sind sie eine originäre Textschöpfung des deutschen GG, zu dem viele neue Verfassungen "Nachbilder" geschaffen haben: Portugal, Spanien, Türkei<sup>29</sup>. Überdies beeinflußt der Wesensgehaltsgedanke die "ungeschriebene" Verfassungsrechtsprechung in Österreich und die europäische des EuGH und EGMR<sup>30</sup>. Die Schweiz steht ebenfalls im Banne des "Wesensgehaltsdenkens" bei Grundrechten: sowohl in Totalrevisionen der Kantonsverfassungen (z.B. § 15 Abs. 1 S. 1 KV Basel-Landschaft ("Kern"), Art. 14 Abs. 4 KV Uri) als auch in Form der Judikatur des Bundesgerichts<sup>31</sup>.

In Sachen Ewigkeitsklausel war Norwegen sensationell früh "Vorreiter" (in § 112 der Verf. von 1814). Neue Verfassungen der "Kodifikationswelle" seit und in den 70er Jahren in Europa (etwa Spanien und Portugal) schufen verfassungsstaatliche Identitätsklauseln wie zuvor das GG (Art. 79 Abs. 3 GG)<sup>32</sup>.

28 Dazu mein Athener Gastvortrag Menschenwürde und Verfassung am Beispiel von Art. 2 Abs. 1 Verf. Griechenland, Rechtstheorie 11 (1980), S. 389 ff.

29 Einzelnachweise in P. Häberle, Wesensgehaltgarantie, 3. Aufl. 1983, S. 279 f.

30 Nachweise ebd., S. 264 f. bzw. 266 ff.

31 Ebd., S. 259 ff.

32 Einzelnachweise in meinem Beitrag in FS Haug, 1986, S. 81 (90 ff.).

### *3. Verfeinerungen der Grundrechtsdimensionen ("Grundrechtseffektivierung")*

Die *textlich* greifbaren Entwicklungen der verfassungsstaatlichen Grundrechtsgehalte sind beachtlich. Sie spiegeln etwas von der großen Dynamik der Grundrechtsdogmatik und -rechtsprechung, die für die deutsche Bundesrepublik charakteristisch sind. Gibt es auch keine neue Verfassung, die bei *allen* Grundrechten *alle* neuen Errungenschaften der Grundrechtstheorie und -praxis in Texte umgegossen hätte, so finden sich doch viele Verfassungstexte, die einzelne Aspekte dieser Dogmatik und Prätorik "in Form" bringen. Das gilt vor allem für die neuen Verfassungen der beiden iberischen Länder und für die Schweizer Kantonsverfassungen. Stichworte müssen genügen.

Leitgedanke aller dogmatischen und prätorischen Entwicklungen der Grundrechte dürfte die Idee der Effektivierung i.S. "grundrechtssichernder Geltungsfortbildung" sein<sup>33</sup>. Die die Abwehrseite ergänzende "Mehrdimensionalität" der Grundrechte begegnet in vielen Formen: als *Teilhabeseite* von der schwächeren Form des objektiven Verfassungsauftrags (z.B. über die "Grundrechtsaufgabe" (vgl. etwa Art. 9 b Verf. Portugal) bis zum "starken" subjektiven öffentlichen Anspruchsrecht auf Teilhabe i.S. eines textlich scheinbar oder wirklich einklagbaren Rechts (z.B. Art. 73 Abs. 1 Verf. Portugal: "Jeder hat das Recht auf Bildung und Kultur"). Für all dies gibt es greifbare Textspuren in neuen oder teilrevidierten Verfassungen<sup>34</sup>.

Eine neue Dimension eigenen Rangs, die sich ebenfalls textlich auskristallisiert hat, ist der Gedanke der *grundrechtlichen Schutz- bzw. Sorgepflicht* (z.B. für die Gesundheit: Art. 21 Verf. Griechenland), des Grundrechtsschutzes durch "*Organisation und Verfahren*" (Art. 24 Schweizer Bundes VE 1977) und der allgemeinen *Grundrechtsverwirklichungsklausel*: dem Vorbild von Art. 3 Verf. Italien (1947) nachgeformt, etwa in Art. 9 Abs. 2 Verf. Spanien<sup>35</sup>. Durchweg geht es all diesen Erweiterungen und Intensivierungen des Grundrechtsschutzes um Grundrechtswirklichkeit für alle, um Optimierung der Grundrechte (K. Hesse). Was Wissenschaft und Verfassungsrechtsprechung hier, vor allem unter dem GG, erarbeitet haben, ist in jüngeren Verfassungen sehr eindrucksvoll zur Textgestalt "geronnen": sei es in direkter Rezeption, sei es in komplizierteren Vorgängen in der Wirkung des "Zeitgeistes". Heute kann sich die Lehre von der mehrdimensionalen Grundrechtseffektivierung ganz entschieden auf neuere Textstufenentwicklungen, auch im internationalen Kontext (vgl. den UN-Menschenrechtspakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966) berufen.

33 Zu diesem Postulat mein Regensburger Ko-Referat Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (69 ff.).

34 Nachweise in meinem Beitrag in: FS Häfelin, 1989, S. 225 (243).

35 Dazu schon C. Starck, Europas Grundrechte im neuesten Gewand, FS H. Huber, 1982, S. 467 (481 f.).

#### *4. Thematisch "neue" Grundrechte in Verfassungstextgestalt*

Nicht nur die *Dimensionen* der klassischen Grundrechte wandeln sich - nachweisbar in der Textstufenanalyse z.B. beim Eigentum etwa in Richtung auf "Eigentumspolitik"<sup>36</sup>, auch die *Themen* der grundrechtlichen Freiheit werden schrittweise fortgeschrieben, in jenem offenen Prozeß vieler Beteiliger, der oben skizziert wurde. Neue Grundrechte auf Verfassungstextebene sind etwa: die *Medienfreiheit* (vgl. Art. 38 Abs. 6, 39 Verf. Portugal; Art. 20 Abs. 3 Verf. Spanien), die *Demonstrationsfreiheit* (vgl. Kap. 2 § 1 Nr. 4 Verf. Schweden; Art. 8 Abs. 2 lit. g KV Jura; Art. 45 Abs. 2 Verf. Portugal; Art. 9 Verf. Niederlande) und das *Grundrecht auf Datenschutz* (Art. 26 Verf. Portugal; Art. 10 Verf. Niederlande). Der Verfassungstextgeber wetteifert hier mit Vorstößen der Rechtsprechung, sichtbar etwa in der bundesverfassungsrichterlichen Kreation eines ("ungeschriebenen") Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfGE 65, 1), der Verfassungstextänderungen in deutschen Länderverfassungen parallel laufen (z.B. Art. 4 Abs. 2 Verf. NRW; Art. 10 S. 2 Verf. Saarland). Weitere Beispiele auf dem Felde des *Umweltschutzes* in deutschen und ausländischen, auch der Schweizer Verfassungen seien vermerkt<sup>37</sup>.

#### *5. Staatsaufgabenkataloge - Expandierung und Differenzierung*

Umfangreiche und differenzierte Staatsaufgabenkataloge sind ein Charakteristikum der neuen Verfassungstextentwicklung. Hatten ältere Verfassungen wie die Schweizer BV von 1874 oder die Bismarck-Verfassung von 1871 lapidar gearbeitet (Präambel Verf. 1874: "Absicht, den Bund der Eidgenossen zu festigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern"; Vorspruch der Bismarck-Verf. 1871: "ewiger Bund zum Schutz des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes") und verbarg sich die Fülle der Staatsaufgaben eher unter bloßen Kompetenzverteilungsvorschriften<sup>38</sup>, so kann die Textstufenanalyse folgendes beobachten: Im Geiste des vordringenden "Aufgabendenkens" kommen Staatsaufgaben in vielen Feldern der Verfassung gleichzeitig vor: von der Präambel über den Grundrechts- bis zum organisatorischen Teil; viele Themen, die letztlich den Grundrechten zuzuordnen sind, werden zum Gegenstand von Staatsaufgaben (als "Grundrechtsaufgaben"); oft in Gestalt von "Katalogen" normiert, wird der Kanon der Staatsaufgaben immer umfangreicher und differenzierter - Portugal (Art. 9, 81 Verf. 1976/82) bietet hier das prägnanteste, aber auch extremste Beispiel, die Schweiz hält die "gute Mitte", die

36 Dazu P. Häberle, Vielfalt der Property Rights und der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff, AÖR 109 (1984), S. 36 (71 f.); vgl. auch Schweizer BundesVE Art. 30: "Eigentumspolitik".

37 Nachweise in meinem Beitrag in JÖR 34 (1985), S. 303 (378, 419 ff.).

38 Nachweise in meinem Beitrag in FS Häfelin, 1989, S. 225 (240 ff.); s. auch den Aufsatz Verfassungsstaatliche Staatsaufgabenlehre, AÖR 111 (1986), S. 595 ff.

Niederlande sind mit ihren "Sorge-Artikeln" eher zurückhaltend (vgl. Art. 19, 20, 21), selbst in die österreichischen Verfassungstexte ist das Aufgabendenken ein- bzw. vorgedrungen<sup>39</sup>.

Dieser allgemeine Trend beruht - bei allen Unterschieden der Einzelverfassungen - auf wechselseitiger Kenntnisnahme der Verfassunggeber bzw. -änderer. Sie schreiben zwar nicht unproduktiv voneinander ab, die Textbilder lassen jedoch bis in Einzelformulierungen hinein viel Zusammenhänge und Wahlverwandtschaften erkennen. Im ganzen liegt ein verfassungsstaatliches Reservoir an textlichen Gestaltungsmöglichkeiten vor, das einer "Werkstatt" gleicht, wobei die Produktions- und Rezeptionswege durchaus allgemeinen Kulturverwandtschaften folgen: So haben etwa die romanischen und lateinamerikanischen Länder von Italien (1947) über die beiden iberischen Staaten (1976/78) bis hin zu Guatemala (1985) viele textliche Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten. Die Lehre vom Verfassungsstaat als *Typus* kann und muß sich also in kulturtraditional bedingte "Rechtskreise" ausdifferenzieren, wobei freilich diese engeren "Familien" (z.B. des romanischen Kodifikationsstils) mit den Beispielländern aus anderen "Linien" denkbar eng kommunizieren. Die textliche Nähe aller Beispiele des Typus "verfassungsstaatliche Verfassung" bleibt groß, ja die Verfassungen rücken heute textlich insgesamt immer mehr zusammen. Ob auch "kontextlich", das sei hier offengelassen.

Speziell beim "Niederschlag" des Aufgabendenkens in Verfassungstexten gilt das oben allgemein Gesagte: Beteiligt an diesen Prozessen sind nicht nur die Verfassunggeber in Gestalt ihrer Texte, die Akteure der politischen Prozesse, die Wissenschaft und Rechtsprechung haben hier nicht minder Vorarbeit geleistet. So wie das "wirklichkeitswissenschaftliche" Denken der Intensivierung des Grundrechtsschutzes vorgearbeitet hat<sup>40</sup>, so hat das Aufgabendenken in Staatslehre und Politikwissenschaft die neuen Entwicklungslinien der einschlägigen Staatsaufgabentexte mit geprägt. Verfassungstexte fallen nicht vom Himmel, sie sind Ergebnis und "Zwischenstation", kulturelle Objektivationen und Kristallisierungen im Gegen- und Miteinander vieler Subjekte bis hin zu den Bürgern und Verfassungsvätern bzw. -müttern, auch einzelnen Wissenschaftlern.

39 Vgl. Art. 4 Verf. Niederösterreich von 1979: "Das Land Niederösterreich hat in seinem Wirkungsbereich dafür zu sorgen, daß die Lebensbedingungen der niederösterreichischen Bevölkerung in den einzelnen Regionen des Landes unter Berücksichtigung der abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse gewährleistet wird". - Art. 1 Abs. 2 Halbs. 2 Verf. Burgenland von 1981: "es (sc. Burgenland) schützt die Entfaltung seiner Bürger in einer gerechten Gesellschaft". S. auch die neue Präambel Verf. Tirol von 1980 (!).

40 Oben Anm. 33, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (45).

## 6. Demokratie-Artikel

Verfassungstexte zum *Demokratie-Prinzip* sind ein Feld, auf dem sich ebenfalls von vielen Staaten gemeinschaftlich produzierte bzw. rezipierte Textentwicklungen beobachten lassen. "Demokratie", heute zur "guten" Staatsordnung schlechthin geworden, ist schon textlich nicht mehr bloße "Staatsform", sie prägt und durchdringt in vielen Erscheinungsformen das gesamte Text-Ensemble der verfassungsstaatlichen Verfassungen (von den Präambeln über etwaige Grundlagen-Artikel bis zum organisatorischen und Grundrechtsteil).

Die Artikel über die politischen Parteien seien eigens erwähnt, weil sie ein besonders prägnanter Beleg für die These sind, die Textstufenmethode lasse *Entwicklungen* des Typus Verfassungsstaat von der Bekämpfung der "extrakonstitutionellen" Wirklichkeit über die "Verfassungswirklichkeit" bis zur Objektivation und Legitimation in Verfassungstexten erkennen<sup>41</sup>.

Allgemeine Demokratie-Artikel begegnen immer häufiger in der Gestalt einer globalen "Staatsform"-Aussage. Repräsentativ ist Art. 1 Abs. 1 Verf. Griechenland: "Die Staatsform Griechenlands ist die republikanische Demokratie"<sup>42</sup>.

Werhafte Anreicherungen und Spezifizierungen der Demokratie werden typisch, etwa nach Art der "freiheitlich-demokratischen Grundordnung" i.S. von Art. 18, 21 Abs. 2 GG<sup>43</sup>. Sie verfolgen auch dadurch, daß das Wort "demokratisch" mit anderen Prinzipien verbunden wird (z.B. Art. 1 Abs. 1 Verf. Burgenland : "Burgenland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat"). Charakteristisch für werhafte Aufladung ist Art. 65 Verf. Bremen: "Die freie Hansestadt Bremen bekennt sich zu Demokratie, sozialer Gerechtigkeit, Freiheit, Schutz der natürlichen Umwelt, Frieden und Völkerverständigung".

Oft sind einzelne Elemente der Volkssouveränität oder deren klassische Begründung durch J.-J. Rousseau ausdrücklich normiert (vgl. Art. 1 Abs. 2 Verf. Griechenland: "Grundlage

41 Einzelnachweise in meinem Beitrag in FS Partschi, 1989, S. 555 (565 f.). - Vgl. vor allem die noch negative Erwähnung der Parteien in Art. 130 Abs. 1 WRV, ihre stufenweise Anerkennung in Art. 49, 98 Verf. Italien über Art. 21 GG bis zu seiner "Nachbildung" in Art. 4 Verf. Frankreich von 1958. Eine noch dichtere und vielseitigere "reife" Normierung findet sich in Art. 6 Verf. Spanien (s. etwa die Qualifizierung als "Ausdruck des politischen Pluralismus") und eine beonders häufige Berücksichtigung in Verf. Portugal (Art. 10 Abs. 2, 40, 51, 117, 154). Ein Zugewinn an Textvielfalt ist auch Art. 3 S. 1 Verf. Burgenland: "Die Existenz und Vielfalt politischer Parteien sind wesentlicher Bestandteil der demokratischen Ordnung des Landes" mit dem Nachsatz (aus dem GG): "Die politischen Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit."

42 Art. 1 S. 1 Verf. Italien: "Italien ist eine demokratische, auf die Arbeit gegründete Republik. Die Souveränität liegt beim Volk...". - Art. 51 Abs. 1 Verf. Luxemburg: "Das Großherzogtum ist eine parlamentarische Demokratie".

43 Vgl. Art. 60 Verf. Saarland: "Das Saarland ist eine freiheitliche Demokratie ...".

der Staatsform ist die Volkssouveränität"; Abs. 3: "Alle Gewalt geht vom Volke aus ..."<sup>44</sup>). Die Verf. Schweden erläutert den Eingangssatz in Kap. 1 § 1: "Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus" mit dem nächsten Satz: "Die schwedische Volksherrschaft gründet sich auf freie Meinungsbildung und allgemeines und gleiches Stimmrecht"<sup>45</sup>. Auf die Präsenz der Lehre von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes in den Verfassungsurkunden und ihre Textstufenentwicklung in Richtung auf die Normativierung sei verwiesen<sup>46</sup>.

In der neueren Textstufenentwicklung ist die Normativierung des Demokratie-Prinzips durch "Symbiosen" mit anderen Prinzipien kennzeichnend. Diese *normative Einbindung* der "absoluten", "reinen", "formalen" Demokratie geschieht von zwei Seiten aus: durch Verknüpfung mit werthaltigen spezifizierenden Zusätzen oder die Herstellung von Beziehungszusammenhängen und die Einbindung in die Verfassung. Schließlich ist die "Allgegenwart" der Demokratie in allen Textteilen typisch - bis an die Grenze einer inflatio-nären Verwendung des Begriffs.

Repräsentativ ist *Portugal* (1976/82): Die "Demokratie" durchzieht als allgemeines Prinzip und in Gestalt spezieller Ausformungen alle wichtigen Teile der Verfassung. Schon die Präambel spricht von "wesentlichen Grundsätzen der Demokratie". Art. 1 lautet: "Portugal ist eine souveräne Republik, die sich auf die Grundsätze der Menschenwürde und des Volkswillens gründet ...". Art. 2 normiert: "Die Republik Portugal ist ein demokratischer Rechtsstaat auf der Grundlage der Volksherrschaft, der Achtung und Gewährleistung der Grundrechte ..., des Meinungspluralismus und des Pluralismus der demokratischen, politischen Ordnung, dessen Ziel es ist, den Übergang des Sozialismus durch die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Demokratie und durch die Vertiefung der partizipativen Demokratie zu gewährleisten".

In Art. 3 Abs. 1 wird die Volkssouveränität in die "von der Verfassung vorgesehenen Formen" eingebunden<sup>47</sup>; Abs. 2 ebd. gründet den Staat auf "demokratische Legalität". In vielen weiteren Artikeln findet sich der Demokratie-Gedanke<sup>48</sup>.

44 Art. 2 Abs. 5 Verf. Frankreich (1958): "Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk".

45 § 1 KV Aargau: "Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird durch die Stimmberechtigten und die Behörden ausgeübt". - Ähnlich § 2 KV Basel-Landschaft.

46 Belege in meiner Abhandlung: Die verfassunggebende Gewalt des Volkes, AöR 112 (1987), S. 54 ff.

47 S. auch Art. 111 ebd.

48 Art. 6 Abs. 1: "demokratische Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung", im Kontext der Staatsaufgaben (Art. 9 b: "die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates zu achten" c: "die politische Demokratie zu verteidigen..."). - Art. 10 Abs. 2: "Die politischen Parteien konkurrieren unter Achtung der Grundsätze der nationalen Unabhängigkeit und der politischen Demokratie um die Organisation und um den Ausdruck des Volkswillens". - Art. 73 Abs. 2 (Förderung der "Demokratisierung der Erziehung") und nach Abs. 3 ebd. "Demokratisierung der Kultur". S. auch Art. 80 d: "demokratische Wirtschaftsplanung".

Ein verfassungsstaatliches Novum bildet Art. 112 Verf. Portugal: "Die direkte und aktive Partizipation der Bürger am politischen Leben ist Voraussetzung und wesentliches Mittel für die Festigung der demokratischen Ordnung". Der Brückenschlag zwischen Demokratieprinzip und kommunaler Selbstverwaltung ist demgegenüber für den Typ "Verfassungsstaat" schon klassisch<sup>49</sup>.

Daß die Demokratie schlechthin konstituierender Bestandteil der Verfassung ist, bestätigt sich darin, daß die Ewigkeitsklausel in Art. 290 ihre Einzelausprägungen ausdrücklich unter ihren Schutz stellt<sup>50</sup>. Die Ewigkeitsklauseln anderer Verfassungen beziehen fast durchweg die Demokratie ein<sup>51</sup>.

Mitunter kommt es zur Ausdehnung des Demokratieprinzips vom staatlichen Bereich auf andere Felder: in Gestalt der "wirtschaftlichen Demokratie"<sup>52</sup> oder der "kulturellen Demokratie" (Art. 2 Verf. Portugal ("kulturelle Demokratie"))<sup>53</sup>. Weitgehend erscheint der Auftrag nach Kap. 1 § 2 Abs. 3 Verf. Schweden: "Das Gemeinwesen soll dafür Sorge tragen, daß sich die Idee der Demokratie leitend auf allen Gebieten der Gesellschaftsart entfalten kann".

Eigens erwähnt sei die in manchen Verfassungen erfolgte Konstitutionalisierung der (konsultativen) *Volksbefragung*<sup>54</sup>. Ob sie mittel- und langfristig zum (neo)klassischen Thema verfassungsstaatlicher Verfassungen wird, läßt sich heute nicht sagen. Was jetzt noch "Experiment" in der Werkstatt des Typus Verfassungsstaat ist, kann freilich mittelfristig zum "Kanon" seiner Einrichtungen werden.

49 Vgl. Art. 237 Abs. 1 Verf. Portugal einerseits: "Zum demokratischen Aufbau des Staates gehört das Vorhandensein örtlicher Selbstverwaltungskörperschaften", Art. 11 Abs. 4 Verf. Bayern andererseits: "Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben".

50 Z.B.: "republikanische Regierungsform" (b), "regelmäßige Wahl" (h), "Pluralismus der politischen Ordnung, worin die politischen Parteien und das Recht auf demokratische Opposition miteinbegriffen sind" (i).

51 Vgl. etwa Art. 75 Abs. 1 Verf. Bayern: "demokratische Grundgedanken". Ebenso Art. 150 Abs. 1 S. 1 Verf. Hessen; Art. 79 Abs. 3 GG; Art. 110 Abs. 1 Verf. Griechenland.

52 Vgl. Präambel Verf. Hamburg (Abs. 4): "Um die politische, soziale und wirtschaftliche Gleichberechtigung zu verwirklichen, verbindet sich die politische Demokratie mit den Ideen der wirtschaftlichen Demokratie". Ferner Art. 52 Verf. Spanien: "demokratische Struktur der Berufsorganisationen".

53 S. auch Art. 73 Abs. 3 Verf. Portugal: "Demokratisierung der Kultur".

54 Konsultative Volksbefragungen finden sich etwa in Schweden (Kap. 8 § 4).

## 7. Kulturverfassungsrecht einschließlich Staatskirchenrecht ("Religionsverfassungsrecht")

Das Kulturverfassungsrecht gehört zu den Themen, die verfassungstextlich (nicht nur politisch und wissenschaftlich) eine besondere Dynamik erfaßt hat. Hier bauen sich in Prozessen des Gebens und Nehmens immer neue Texte auf und aus. Freilich gibt es geglückte Vorbilder in kulturrechtlichen Texten auf internationaler Ebene<sup>55</sup>. Während etwa die deutschen Länderverfassungen nach 1945 im Felde des Kulturverfassungsrechts viel Originalität und Phantasie bewiesen haben und weiter beweisen (vgl. Art. 3 Abs. 2 Verf. Bayern), gibt es dichtes und formenreiches, "wachsendes" Kulturverfassungsrecht in den Schweizer Kantonsverfassungen erst im Rahmen der Kodifikationswelle der 80er Jahre<sup>56</sup>. Österreich liegt auf Länderebene weiter zurück, und es war die Wissenschaft, die hier eine gewisse Vorreiterfunktion erfüllt haben dürfte<sup>57</sup>. Erst jüngst wagen es einige Bundesländer kulturverfassungsrechtliche Textspuren in ihren Verfassungen zu integrieren<sup>58</sup>.

Stichwortartig seien die Entwicklungsprozesse des verfassungsstaatlichen Kulturverfassungsrechts namhaft gemacht. Es finden sich immer mehr neue Verfassungen (bzw. Verfassungsänderungen), die einzelne oder mehrere Grundtypen bzw. Erscheinungsformen von Kulturverfassungsrecht gleichzeitig verwenden, nämlich allgemeine und spezielle Kulturstaatsklauseln<sup>59</sup>, kulturelle Grundrechte in der Abwehr- bzw. in der Staatsaufgaben-<sup>60</sup> und in der Teilhabeform<sup>61</sup>, Erziehungsziele<sup>62</sup>, "kultureller Trägerpluralismus"<sup>63</sup>, wobei

55 Etwa der Menschenrechtspakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966. Weitere Belege in meinem Beitrag: Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive, JöR 32 (1983), S. 9 (15 ff.).

56 Dazu mein Bericht: Neues Kulturverfassungsrecht in der Schweiz und in der BR Deutschland, ZSR 105 (1986), S. 195 ff.

57 Vgl. (auch dank der österreichischen Kulturförderungsgesetze) P. Häberle, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980; H.-U. Evers, Kulturverfassungsrecht in Österreich, JöR 33 (1984), S. 90 ff.; zuletzt P. Pernthaler (Hrsg.), Föderalistische Kulturpolitik, 1988, besonders Vorwort S. 7 u.ö.; auf die Anstoßwirkung der eingangs zitierten Studie verweist auch H. Stolzlechner in seiner Besprechung meines Bandes Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982, in Österr. Zeitschrift für Öff. Recht und Völkerrecht, 39 (1988), S. 182 ff.

58 Vgl. Art. 4 Verf. Niederösterreich (oben Anm. 38) und Präambel von 1980 in Verf. Tirol ("im Bewußtsein, daß die Treue zu Gott und zum geschichtlichen Erbe die geistige und kulturelle Einheit des ganzen Landes ...")

59 Z.B. n.F. Verf. Bayern: "(1) Bayern ist ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat. Er dient dem Gemeinwohl. (2) Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung".

60 Vgl. Art. 16 Abs. 1 Verf. Griechenland: "Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei; deren Entwicklung und Förderung sind Verpflichtung des Staates."

61 Prototyp ist Art. 73 Abs. 1 Verf. Portugal: "Jeder hat das Recht auf Bildung und Kultur".

62 Z.B. Art. 26 n.F. Verf. Bremen, neue Ziff. 5: "Die Erziehung zum Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt".

63 Vgl. Art. 12 Abs. 2 Verf. Baden-Württemberg: "Verantwortliche Träger der Erziehung sind in ihren Bereichen die Eltern, der Staat, die Religionsgemeinschaften, die Gemeinden und die in ihren

viele nationale Varianten vorkommen. Es gibt aber auch ganz neue Erscheinungsformen, etwa die "kulturelles-Erbe-Klauseln"<sup>64</sup>. Prototyp ist Art. 46 Verf. Spanien: "Die öffentliche Gewalt gewährleistet die Erhaltung und fördert die Bereicherung des historischen, kulturellen und künstlerischen Erbes der Völker Spaniens". Durchweg dürften internationale Menschenrechtserklärungen wie der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der UN (1966) nicht wenige spätere verfassungsstaatliche Grundrechtstexte "bewegt" haben<sup>65</sup>.

#### *8. Texte zum "kooperativen Verfassungsstaat"*

Entwicklungen der Verfassungstexte sind in Sachen "kooperativer Verfassungsstaat" besonders greifbar: in Texten, die die klassische Staatssoveränität zugunsten internationaler Zusammenarbeit aufbrechen oder sonstige Öffnungen bewirken: bis hin zur Ermöglichung überstaatlicher Einrichtungen und Inkorporierung ausländischer und internationaler Menschenrechtserklärungen. Einige prägnante neuere Texte müssen genügen<sup>66</sup>.

Öffnungsklauseln nach Art des Art. 24 GG finden sich immer häufiger<sup>67</sup>. Es gibt aber auch ganz allgemein gehaltene Klauseln wie<sup>68</sup>: Art. 2 Abs. 2 Verf. Griechenland (1975):

"Griechenland ist bestrebt, unter Beachtung der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts den Frieden, die Gerechtigkeit und die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Völkern und Staaten zu fördern",

Bünden gegliederte Jugend." - Art. 78 Abs. 2 Verf. Portugal: "In Zusammenarbeit mit allen Kulturträgern obliegt es dem Staat: a) den Zugang aller Bürger ... zu den Möglichkeiten und Mitteln kultureller Betätigung zu gewährleisten...".

64 Einzelnachweise in meinem Beitrag in FS Häfelin, 1989, S. 225 (236 f.).

65 Vgl. Art. 13 Abs. 1 (Recht auf Bildung, Erziehungsziel "Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten"; Art. 15 (Recht eines jeden, am kulturellen Leben teilzunehmen).

66 Im übrigen sei auf die Textpräsentation in meinem Beitrag Der kooperative Verfassungsstaat verwiesen (Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1978, S. 407 ff.).

67 Beispiele: Art. 28 Abs. 2 Verf. *Griechenland* (1975): "Um wichtigen nationalen Interessen zu dienen und um die Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu fördern, ist durch Verträge oder Abkommen die Zuerkennung von verfassungsmäßigen Zuständigkeiten an Organe internationaler Organisationen zulässig". Abs. 3 ebd.: "Griechenland stimmt freiwillig durch ein Gesetz ... einer Einschränkung seiner nationalen Souveränität zu, wenn die Menschenrechte und die Grundlagen der demokratischen Staatsordnung nicht berührt werden ...". S. auch Art. 29 Abs. 4 Verf. *Irland* mit Nennung der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 (in Nr. 3 a. E.). - Art. 91 Abs. 3, 92 Verf. *Niederlande* (1983). - Art. 8 Abs. 3 Verf. *Portugal*. - Art. 93 Verf. *Spanien*.

68 S. auch Art. 7 Abs. 1 Verf. *Portugal*: "Portugal läßt sich in seinen internationalen Beziehungen von den Grundsätzen ... der Achtung der Menschenrechte ... sowie der Zusammenarbeit mit allen Völkern zur Befreiung und zum Fortschritt der Menschheit leiten".

oder Präambel Verf. Spanien (1978):

"... bei der Stärkung friedlicher und von guter Zusammenarbeit gekennzeichneter Beziehungen zwischen allen Völkern der Erde mitzuwirken ...",

und Art. 90 Verf. Niederlande (1983):

"Die Regierung fördert die Entwicklung der internationalen Rechtsordnung".

#### IV. Grundrechtsvergleichung als "fünfte" Auslegungsmethode: der Weg von F.C. von Savigny zum heutigen Verfassungsstaat

Ein ebenso sensibles wie effektives "Instrument", den Verfassungsstaat als Typus und in seinen (nationalen) Einzelbeispielen entwicklungsfähig zu halten, bildet die Anerkennung der Rechtsvergleichung, vor allem Grundrechtsvergleichung, als "fünfter" Auslegungsmethode. Eine derartige "Kanonisierung" der Rechtsvergleichung ist heute aus mehreren Gründen angezeigt - so offen die Reihenfolge der vier einzelnen seit v. Savignys "klassischen" Auslegungsmethoden bleiben sollte, vielleicht steht die Rechtsvergleichung wie die anderen Methoden sogar allein im Dienst der "eigentlichen", der *teleologischen*<sup>69</sup>. Wie immer man über das in der Zeitachse - variable - Zusammenspiel der Auslegungsmethoden i.S. des auf das Postulat der gerechtigkeits- bzw. vernunftorientierten Ergebniskontrolle verpflichteten "Methodenpluralismus" denken mag: jetzt ist die Zeit dafür reif, der Vergleichung "kanonischen" Rang einzuräumen. Der Schritt "von v. Savigny" zum heutigen Verfassungsstaat ist m.E. in der Geschichte der juristischen Auslegungslehren nur konsequent und in dem Maße "fällig", wie der *Typus* Verfassungsstaat weltweit prägende Kraft entfaltet und in menschheitsverbindender Weise in universalen Prozessen der Produktion und Rezeption sowie der Textstufendifferenzierung fortschreitet. Für diese Integrierung der Rechtsvergleichung als *fünfter* Auslegungsmethode in den "Mikrokosmos" der Auslegungsvorgänge, -verfahren und -instrumente sprechen:

- bestimmte neuere Verfassungstexte als "Belegstellen"
- die Praxis hoher *Gerichte* wie des BVerfG und EuGH
- Tendenzen der wissenschaftlichen Methodenlehre von Radbruch/Zweigert über Meier-Hayoz bis Kramer und Grossfeld.

<sup>69</sup> Zur Rechtsvergleichung als "fünfter" Auslegungsmethode mein Madrider Vortrag: Grundrechtsvergleichung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat, JZ 1989, S. 913 (916 ff.). S. auch meinen Diskussionsbeitrag, in: H.-P. Schneider u.a.: (Hrsg.), Verfassungsrecht zwischen Wissenschaft und Richterkunst, 1990, S. 67: "Rechtsvergleichung als Teil der teleologischen Auslegung". - Soeben fordert H. Coing, Europäisierung der Rechtswissenschaft, NJW 1990, S. 937 ff., eine "europäische Rechtswissenschaft" und in ihr eine "viel größere Rolle" der Rechtsvergleichung.

## *1. Neuere Verfassungstexte als "Startpunkte" rechtsvergleichend entwickelter Grundrechtsgehalte*

*Neuere Verfassungstexte*, die positivrechtliche "Belegstellen" für eine (bald selbstverständliche) Integrierung der (Grund)Rechtsvergleichung in die Auslegungsvorgänge sind, finden sich in Art. 16 Abs. 2 Verf. *Portugal* (1976/82)<sup>70</sup>:

"Die Auslegung und die Anwendung der die Grundrechte betreffenden Verfassungs- und Rechtsvorschriften erfolgt in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Menschenrechtserklärung".

Eine Textstufe differenzierter ist schon Art. 10 Abs. 2 Verf. *Spanien* (1978)<sup>71</sup>:

"Die Normen, die sich auf die in der Verfassung anerkannten Grundrechte und Grundfreiheiten beziehen, sind in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den von Spanien ratifizierten Verträgen und Abkommen über diese Materien auszulegen".

Kantonsverfassung *Jura* (1977)<sup>72</sup> arbeitet von der Präambel her in diesem Geist, wenn sie bekennt:

"Le peuple jurassien s'inspire de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, de la Déclaration universelle des Nations Unies proclamée en 1948 et de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950".

Nur auf den ersten Blick sind solche textlichen Anordnungen Ausdruck lediglich menschenrechtskonformer Auslegung<sup>73</sup>. Sie sind weit mehr, nämlich eine auf Menschenrechte bezogene Integrierung der Rechtsvergleichung, jedenfalls dann, wenn man - im Kontext der neueren vor allem im Zivilrecht entwickelten Methode der Rechtsvergleichung bzw. der Praxis von BVerfG und EuGH - die nächste Textstufe schon mitdenkt, die manche *Entwicklungsländer* wagen. Ohne den Überlegungen zur Rolle der Entwicklungsländer im Kraftfeld der Wachstumsprozesse des Verfassungsstaates vorgreifen zu wollen (s. unten Zweiter, Besonderer Teil), sei schon hier eine "Vormerkung" erlaubt: der Hinweis auf Art. 4 Verf. *Peru* (1979)<sup>74</sup>. Er lautet:

<sup>70</sup> Zit. nach JöR 32 (1983), S. 446 ff.

<sup>71</sup> Zit. nach JöR 29 (1980), S. 252 ff.

<sup>72</sup> Zit. nach JöR 34 (1985), S. 424 ff.

<sup>73</sup> Zur "Menschenrechtsfreundlichkeit" des GG jetzt K.-P. Sommermann, AÖR 114 (1989), S. 391 ff. bis S. 414 ff.

<sup>74</sup> Bemerkenswert auch Art. 46 Verf. *Guatemala* (1985), zit. nach JöR 36 (1987), S. 555 ff.: "Es gilt das generelle Prinzip, daß auf dem Gebiet der Menschenrechte internationale Verträge und Konventionen, soweit sie durch Guatemala ratifiziert worden sind, Vorrang vor den nationalen Rechten haben". Ebd. Art. 44 Abs. 1: "Die in dieser Verfassung garantierten Menschenrechte

"Die Aufzählung der in diesem Kapitel anerkannten Rechte schließt nicht die sonstigen von der Verfassung garantierten Rechte und auch nicht andere, die vergleichbarer Natur sind oder aus der Würde des Menschen, dem Prinzip der Volkssouveränität, dem sozialen und demokratischen Rechtsstaat und der republikanischen Regierungsform folgen, aus"<sup>75</sup>.

Diese "*Grundrechtsentwicklungsklausel*" gewinnt ihre Dynamik aus einer Einbeziehung der Rechtsvergleichung (arg. "vergleichbarer Natur"), die sie damit als "fünfte" Auslegungsmethode "verfassungsfähig" macht. Die Anbindung an die Prinzipien von Menschenwürde, Volkssouveränität, sozialer und demokratischer Rechtsstaat sowie Republik, ist naheliegend<sup>76</sup>.

Eine vorläufig letzte Textstelle, die den Entwicklungsgedanken und immanent Rechtsvergleichung im Grundrechtsfeld und damit in einem Kernbereich des Verfassungsstaates, einfordert, ist die sog. "Schutzniveau"-Klausel des Art. 27 der *Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten des Europäischen Parlaments in Straßburg* vom 12.4.1989<sup>77</sup>:

"Keine Bestimmung dieser Erklärung darf als Beschränkung der durch das Gemeinschaftsrecht, das Recht der Mitgliedstaaten, das Völkerrecht und die internationalen Verträge und Abkommen über die Grundrechte und Grundfreiheiten gebotenen Schutzes oder als Hindernis für seine Weiterentwicklung ausgelegt werden"<sup>78</sup>.

Was lehren diese Texte im Zusammenhang betrachtet<sup>79</sup>? Sie dokumentieren, wie intensiv der Text-, d.h. meist Verfassunggeber, an der Effektivierung, Weiterentwicklung bzw. Rechtsvergleichung in Sachen Grundrechte von verschiedenen Seiten aus arbeitet. Er liefert Textelemente, Textstufen auf dem Weg zur Erkenntnis, daß "grundrechtssichernde Geltungsfortbildung"<sup>80</sup> auch im Wege der Rechtsvergleichung eines Tages so selbstverständlich wird, daß sie später nicht mehr ausdrücklich angeordnet werden muß. Der Typus Verfassungsstaat basiert auf und lebt aus einer "Grundrechtsinterpretengemeinschaft", oder:

schließen andere nicht aus, die, obwohl in dieser Verfassung nicht ausdrücklich genannt, der menschlichen Person von Natur aus innewohnen".

75 Zit. nach JöR 36 (1987), S. 641 ff.

76 Dazu schon mein Beitrag: Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands, JZ 1990, S. 358 (361 Anm. 31).

77 Zit. nach EuGRZ 1989, S. 204 ff.

78 Vorbild für diese Auslegungsregel dürften Auslegungsregeln nach Art. 30 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), Art. 17, 18 EMRK (1950), Art. 46, 47 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) sein.

79 S. auch Art. 105 Verf. Peru (1979): "Die Vorschriften, die in den Verträgen über Menschenrechte enthalten sind, haben Verfassungsrang. Sie dürfen nur durch das Verfahren, das für Verfassungsänderungen gilt, geändert werden". - Zur Satz 1 parallelen (!) Rechtsprechung des Schweizer BG unten ...

80 Dazu P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (67 ff.).

*Die offene Gesellschaft der Grundrechtsinterpretation wird international* - in dem Maße, wie der Tyus Verfassungsstaat *universal* ist.

## 2. Grundrechtsvergleichend arbeitende Praxis hoher Gerichte

Das deutsche *BVerfG* bedient sich nicht selten der Methode der Rechtsvergleichung, teils im Rahmen des Art. 25 GG, eines Textes, der als solcher zum Vergleich zwingt ("allgemeine Regeln des Völkerrechts")<sup>81</sup>, teils im Bereich der Grundrechte ohne textlichen Verweis auf Rechtsvergleichung<sup>82</sup>. Der Gegenstand des Vergleichens<sup>83</sup> ist variabel und in der Gegenwart und Geschichte grundsätzlich offen. Das *BVerfG* kann auf "seinesgleichen", d.h. eine Entscheidung eines anderen (außerdeutschen) Verfassungsgerichts verweisen<sup>84</sup>, sogar auf ein Sondervotum<sup>85</sup>; es kann auf grundrechtsaktualisierende Gesetzgebung Bezug nehmen<sup>86</sup>. Es kann seinen nach Vergleichbarem suchenden "Lichtkegel" auf vieles werfen: von den innerdeutschen Länderverfassungen<sup>87</sup>, "andere(n) demokratisch-rechtsstaatliche(n) Verfassungen"<sup>88</sup> über die EMRK<sup>89</sup> bis zu UN-Menschrechtserklärungen<sup>90</sup> - diese beiden gelten zwar unter dem GG im Rang *einfachen* Bundesrechts, das *BVerfG* arbeitet mit ihnen aber vergleichend auf der Ebene der *Verfassungsinterpretation*. Das Vergleichen kann in

81 *BVerfGE* 15, 26 (34 ff.); 16, 27 (33 ff.); 46, 342 (364 ff.); 60, 253 (304); 64, 1 (24 ff.); 66, 39 (64 f.); 75, 1 (21 ff.).

82 Z.B. *BVerfGE* 32, 50 (70). - Da Sondervoten unter spezifischem Legitimationsdruck stehen, findet sich der Rechtsvergleich hier besonders, z.B. *SV Rupp-von Brünneck/Simon: BVerfGE* 39, 68 (80, 95); *SV Simon/Heussner: E* 53, 69 (71).

83 Schon sehr früh (*BVerfGE* 3, 225 (244 f.)) hat das *BVerfG* im Blick auf Art. 3 Abs. 2 GG ausgeführt: "Im übrigen haben die Gerichte sich der erprobten Hilfsmittel, nämlich der Interpretation und Lückenfüllung, unter Verwertung auch der rechtsvergleichenden Methode bedient...". - Bemerkenswert offen und zugleich fast *kulturwissenschaftlich* auf Gemeineuropäisches verweisend: *BVerfGE* 75, 223 (243 f.): "... ebensowenig aber können Zweifel daran bestehen, daß die Mitgliedstaaten die Gemeinschaft mit einem Gericht ausstatten wollten, dem Rechtsfindungswege offenstehen sollten, wie sie in jahrhundertelanger gemeineuropäischer Rechtsüberlieferung und Rechtskultur ausgeformt worden sind. Der Richter war in Europa niemals lediglich "la bouche qui prononce les paroles de la loi"; das römische Recht, das englische common law, das Gemeine Recht waren weithin richterliche Rechtsschöpfungen ebenso wie in jüngerer Zeit etwa in Frankreich die Herausbildung allgemeiner Rechtsgrundsätze des Verwaltungsrechts durch den Staatsrat ... Die Gemeinschaftsverträge sind auch im Lichte gemeineuropäischer Rechtsüberlieferung und Rechtskultur zu verstehen".

84 Z.B. *E* 32, 54 (70); 45, 187 (259); 73, 339 (375f.).

85 *E* 32, 54 (70).

86 *E* 20, 162 (196 f.).

87 *E* 7, 320 (323); 19, 303 (318f.); 24, 33 (51); 59, 360 (381).

88 *E* 69, 1 (22). - S. auch *BVerfGE* 69, 315 (343 f.): Versammlungsfreiheit im "anglo-amerikanischen Rechtskreis".

89 *E* 19, 342 (348); 27, 71 (82); 31, 58 (67); 74, 358 (370f.).

90 *E* 27, 71 (82); 19, 342 (348); 31 58 (68).

die *historische Tiefe* führen: zu Texten der Paulskirche, Weimars oder älterer Landesverfassungen in Deutschland, schließlich in die räumliche Weite anderer Verfassungsstaaten, etwa die belgische Verfassung von 1831 oder die französische Menschenrechtserklärung von 1789<sup>91</sup>.

So unterschiedlich gewichtig die Rechtsvergleichung bei der Grundrechtsinterpretation als Methode im Verbund mit den klassischen vom BVerfG eingesetzt wird und so offen und variabel ihre "Rangstelle" in Konkurrenz mit jenen bleibt und bleiben darf: Zunächst genügt die Erkenntnis, daß die *Praxis* des BVerfG sich - auch unabhängig von positivrechtlich anordnenden Texten der oben erwähnten Art - auf die (Grundrechts) Rechtsvergleichung einläßt. Prätorisch fungiert also die Grundrechtsvergleichung schon als "fünfte" oder "vordere" Auslegungsmethode<sup>92</sup>. Die normierende Kraft der vergleichend arbeitenden Verfassungsgerichtspraxis des BVerfG liefert jedenfalls *ein* Element im vorliegenden Begründungszusammenhang: Rechtsvergleichung als "fünfte" Auslegungsmethode.

Der *EuGH* in Luxemburg praktiziert sei langem in einer fast sensationellen Weise die Methode der Rechtsvergleichung. Eine textliche Anweisung hierzu enthält etwa Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag ("allgemeine Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind"<sup>93</sup>). Unabhängig von Texten hat aber der EuGH ungeschrieben in "wertender Rechtsvergleichung" Grundrechte als "allgemeine Rechtsgrundsätze" erarbeitet<sup>94</sup>. Diese prätorische Kanonisierung der (Grundrechte) Rechtsvergleichung sollte nicht mit dem Hinweis geschmälert werden, der EuGH habe mangels ausgefeilter Grundrechtskataloge in der EG vergleichend arbeiten müssen. Dies ist nur ein zusätzlicher Erklärungsgrund, nicht der alleinige. Er ist vor allem kein Gegenargument gegen die Methode der Rechtsvergleichung auch im Kontext *vorhandener* (ja immer fragmentarischer) Grundrechtstexte, zumal diese letztlich erst via Interpretation ihre normative Gestalt und Kraft gewinnen<sup>95</sup>. Die in der EG zusammengeschlossene, recht enge "Familie" der

91 Nachweise zu all dem in *P. Häberle*, Wesensgehaltgarantie, 3. Aufl. 1983, S. 410 f., 412 f., 417f. - Seitdem auf unterschiedliche Weise ergiebig: BVerfGE 69, 315 (361); 74, 51 (60f.) und 102 (121); 75, 40 (51 f.); 77, 1 (45 f.); 79, 127 (144, 148); 80, 244 (253).

92 "In" der Verfassungsvergleichung als "fünfter" Auslegungsmethode werden die anderen Methoden ganz oder teilweise mittransportiert, neben der geschichtlichen etwa die systematische. Entsprechend sorgfältig muß der "vergleichende" Interpret vorgehen, zumal auch der Gedanke der "Einheit der Verfassung" simple Übertragungen ausschließt.

93 Dazu auch BVerfGE 73, 339 (368).

94 Dazu *A. Bleckmann*, Europarecht, 4. Aufl. 1985, S. 104 ff.; *I. Pernice*, Grundrechtsgehalte im europäischen Gemeinschaftsrecht, 1979, S. 25 ff. und passim. S. auch BVerfGE 73, 339 (378 ff.).

95 Wenn in der Schweiz die EMRK dank *Verfassungsinterpretation* des Schweizer BG *Verfassungsrang* hat (vgl. *J.P. Müller*, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, 1982, S. 177) - Art. 105 Verf. Peru gemäß (!) - so ist auch dies ein Mosaikstein auf dem Weg der Integrierung von Menschenrechtstexten in den Verfassungsstaat bzw. zur vergleichenden (Vor)Arbeit.

Verfassungsstaaten, legt es nun einmal nahe, als "immanente Auslegungsregel" eben die Rechtsvergleichung zu inthronisieren (besser: als solches Instrument zu "stimmen").

### 3. Tendenzen der wissenschaftlichen Methodenlehre

Als drittes "Argument" zur "Eingemeindung" der Rechtsvergleichung in den Auslegungskanon des Typus Verfassungsstaat, zumal seiner Grundrechte, sind Hinweise auf das Schrifttum dienlich. Bekanntlich besitzt die *Privatrechtswissenschaft* in Sachen Rechtsvergleichung einen großen, nicht nur zeitlichen Vorsprung: in den Handwerks- wie in den Kunstregeln<sup>96</sup>. Zur Vergegenwärtigung dieses "Vorsprungs" hier einige Stichworte, die zugleich helfen können, die Rechtsvergleichung entschlossen in den Interpretationskanon des Verfassungsstaates aufzunehmen: als längst fälliger Schritt von v. Savigny her zu dem in seine nationalen, regionalen und universalen Grund- und Menschenrechtstexten eingebetteten (und diese zugleich hervorbringenden) Typus Verfassungsstaat. (An)Leitender Klassikertext sei, sozusagen vor die "Klammer" aller engeren fachspezifischen Überlegungen gezogen, die schöne Wendung von G. Radbruch<sup>97</sup>, Rechtsvergleichung sei "Zu-Ende-Denken eines weltüberall Gedachten", dem K. Zweigert<sup>98</sup> als Herausgeber einen Hinweis auf seinen heute wohl ebenfalls klassischen Aufsatz "Rechtsvergleichung als universale Interpretationsmethode" hinzufügte. Der Verfassungsstaat ist auf dem Weg, als Typus bzw. in seinen Elementen "weltüberall gedacht" zu sein bzw. zu werden, vor allem in Grundrechtsbereich. Was liegt also näher, als bei der Auslegung der textlich ohnedies nie "vollständigen" (meist fragmentarischen) Grundrechtsgarantien auf die Entwicklung der Grundrechtsideen in anderen Beispieldländern des Verfassungsstaates zu schauen - seien diese nun schon zu Texten geronnen oder noch in Gestalt von Verfassungssudikatur oder bloßer "Grundrechtspolitik" präsent? Der *Grundrechtsvergleich* ist für den Verfassungsinterpreten so ein "Transportmittel" seiner eigenen Auslegung, wobei das Vergleichen seinerseits andere Auslegungsmittel wie die historische, Wortlaut- und systematische Interpretation, selbst die teleologische, je nach Problemlage mit integrieren kann.

Ein Blick auf die *Schweizer Privatrechts-* bzw. Methodenlehre ist förderlich. Sie nimmt Art. 1 Abs. 2 ZGB zu Hilfe:

96 Dazu aus dem Schrifttum zuletzt M. Morlok, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: D. Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteiengericht im europäischen Vergleich, 1990, S. 695 (707 ff. m.w.N.). - S. im übrigen F. Kübler, Rechtsvergleichung als Grundlagendisziplin der Rechtswissenschaft (Besprechungsaufsatz), JZ 1977, S. 113 ff.; H. Roggemann, Von der innerdeutschen Rechtsvergleichung zur innerdeutschen Rechtsangleichung, JZ 1990, S. 363 ff., der u.a. die Idee des Verf. von der Rechtsvergleichung als "fünfter Auslegungsmethode" aufgreift (ebd. S. 367).

97 Einführung in die Rechtswissenschaft, 13. Aufl. 1980, S. 284.

98 Rechtsvergleichung als universale Interpretationsmethode, RabelsZ 15 (1949/50), S. 5 ff.

"Kann dem Gesetz keine Vorschrift entnommen werden, so soll der Richter nach Gewohnheitsrecht, und, wo auch ein solches fehlt, nach der Regel entscheiden, die er als Gesetzgeber aufstellen würde. Er folgt dabei bewährter Lehre und Überlieferung".

Dieser Text "inspirierte" einen Meier-Hayoz zu der schon klassischen Folgerung<sup>99</sup> bzw. dem als Zwischenstation auf dem hier verfolgten Weg einzuordnenden Satz: "Da der Bundesgesetzgeber die komparative Methode anwendet, muß auch der Richter, welcher bei der Lückenfüllung ja nach Art. 1 Abs. 2 ZGB wie der Gesetzgeber voranzugehen hat, bei der Gesetzesergänzung die Rechtsvergleichung pflegen".

Als ähnlichen zu Rechtsvergleichung "anregenden" positivrechtlichen Privatrechtstext darf man, E.A. Kramer folgend<sup>100</sup>, § 7 des *österreichischen ABGB* werten, der als letztes Mittel zur Lückenfüllung die "natürlichen Rechtsgrundsätze" nennt. Mag das "gemeindeutschsprachige" Privatrecht sich an positiven Texten gleichsam als "Trägerrakete" zum Wagnis des rechtsvergleichenden Flugs orientieren müssen und zu recht zur Vorsicht mahnen<sup>101</sup>: das *Verfassungsrecht* kann, wie schon 1985 vorgeschlagen, seinerseits den Gedanken von Art. 1 ZGB für sich aufgreifen<sup>102</sup>. Es darf, anknüpfend an die obigen neueren Verfassungs- und EG-Texte, die europäische Gerichtspraxis zu "allgemeinen Rechtsgrundsätzen" und methodologischen Äußerungen im Schrifttum, die Grundrechtsgehalte *vergleichend* erarbeiten und sie als zwar "ausländische", aber dem Typus Verfassungsstaat immanente "Rechtgedanken" bewerten<sup>103</sup>. Die Rechtsvergleichung wird so in Sachen Grundrechte zu einer "normalen", "natürlichen" Auslegungsmethode, ihre "Universalität" entspricht der Universalität des Verfassungsstaates<sup>104</sup>. Positivrechtlicher Abstützungen nach Art von Art. 10 Abs. 2 Verf. Spanien, 16 Abs. 2 Verf. Portugal, 4 Verf. Peru, 46 Verf. Guatemala, 215 Abs. 2 EWGV bzw. Art. 1 Abs. 2 ZGB, § 7 ABGB bedarf es nicht mehr, so hilfreich sie als Wegweiser bleiben.

Eine "Relativierung", genauer Präzisierung, ist freilich notwendig. Im Rahmen der als juristische Text- und Kulturwissenschaft betriebenen Verfassungslehre sind bei allem *Vergleichen* die kulturellen Kontexte immer mitzubedenken<sup>105</sup>. Die kulturell faßbare Individualität

99 Meier-Hayoz, in: Bemer Kommentar zum schweizerischen Zivilrecht, Art. 1 Rdnr. 368. S. auch B. Grossfeld, Macht und Ohnmacht der Rechtsvergleichung, 1984, S. 34.

100 E.A. Kramer, Topik und Rechtsvergleichung, RabelsZ 33 (1969), S. 1 (7).

101 Vgl. etwa B. Grossfeld, aaO., S. 35 f.

102 P. Häberle, Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz, JöR 34 (1985), S. 303 (350 f.).

103 In Anlehnung an die Wendung von Kramer, aaO., S. 7: "rechtsvergleichend gewonnener Topoi-katalog ausländischer Rechtsgedanken".

104 Dazu meine Beiträge in: JZ 1989, S. 913 (917); JöR 37 (1988), S. 35 (63 f.).

105 Zur kulturellen Verfassungsvergleichung: P. Häberle, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982, S. 33 ff.

des einzelnen Verfassungsstaates darf nicht über das "Medium" bzw. Vehikel der Verfassungs- bzw. Grundrechtsvergleichung interpretatorisch eingebettet werden. Vielfalt drohte sonst zur Uniformität zu verarmen. Äußere Textähnlichkeiten dürfen nicht über Unterschiede, die sich aus dem *kulturellen Kontext* der Beispiele verfassungen ergeben, hinwegtäuschen. Auch müssen die via Rechtsvergleichung rezipierten (Grundrechts-) Gehalte in den "eigenen" Kontext des aufnehmenden Verfassungsstaates umgedacht werden. Dies ist ein aktiver (Rezeptions)Vorgang - so wie der herkömmliche Interpretationsprozeß höchst produktiv ist.<sup>106</sup>

## V. Theoretische Konsequenzen für die Verfassungslehre

Die theoretischen Konsequenzen aus der rezeptionstypologischen Bestandsaufnahme der Austauschwege, in denen Themen und Texte der Verfassungsstaaten untereinander geschaffen, rezipiert werden und sich weiterentwickeln, seien stichwortartig formuliert:

- 1) Die *offene Gesellschaft der Verfassungsgeber und -interpreten ist heute international und universal* (geworden). Verfassungsstaatliche Verfassungsentwicklung ist ein weltweiter Kreations-, Kommunikations-, Austausch- und Rezeptionsprozeß. Er hat sich gegenüber klassischen Austauschvorgängen, etwa zwischen 1776/1789/1848, beschleunigt und intensiviert.
- 2) Früher oder später werden alle "wichtigen" Themen und Entwicklungsvorgänge des Typus Verfassungsstaat auf einen Verfassungstext gebracht, zu ihm "verdichtet", so spät dies gegenüber den Verfassungswirklichkeiten (bzw. den Interpreten in Rechtsprechung, Wissenschaft, Politik und Praxis) geschehen mag. Die wertende Verfassungstextvergleichung, die typologisch arbeitet, setzt also nur scheinbar oberflächlich am Text an, sie dringt von ihm aus in die Tiefe vor, weil dieser Text letztlich aus der Tiefe kommt: Verfassungslehre als "juristische Text- und Kulturwissenschaft" zu begreifen, findet so seine Rechtfertigung.
- 3) Der Verfassungsstaat ist heute sowohl (vorläufiges) *Ergebnis* als auch entwicklungsfähiges *Forum* für weltweite Zusammenarbeit. Der "*kooperative Verfassungsstaat*"

<sup>106</sup> Die *Gefahren* und *Schwierigkeiten* aus der "Kanonisierung" der Vergleichung als "fünfter" Auslegungsmethode seien nicht verkannt: Das Vergleichen darf nicht zu Beliebigkeiten des Interpreten führen, es muß die kulturelle Nähe beachten, auch die systematischen Zusammenhänge, in der die Texte stehen. Dennoch sollte das Tor zur Welt der Rechtsvergleichung in der beschriebenen Weise geöffnet werden. Disziplinierende "Anwendungsregeln" werden sich im Laufe der Zeit im typischen Verfahren ebenso herausbilden können wie sonst.

verdient sein *Prädikat "kooperativ"*<sup>107</sup> also noch in einem tieferen Sinne: Seine Wachstumsprozesse, in den Entwicklungsstufen seiner Texte bzw. Themen "objektiviert", "reifen" in weltweiter Gemeinschaftsarbeit, bei der das Nachbilden und Vorbilden, das Hervorbringen und Nachmachen fast ununterscheidbar ineinander übergehen. Der Verfassungsstaat ist - als offene Gestalt - denkbar "durchlässig" geworden.

- 4) Die Wechselprozesse des Gebens und Nehmens sind heute so intensiv, daß die "*Familie*" der Verfassungsstaaten m.E. schon weit enger zusammengewachsen ist, als dies die klassische etwa Zivilrechtsvergleichung mit ihren Kategorien des romanischen, germanischen, nordischen, angloamerikanischen, usw. Rechtskreises wahrnehmen kann. Die Wahlverwandtschaft der und in den Verfassungstexten ist groß, so viel Spielraum den sie tragenden, verlebendigenden *kulturellen Kontexten* der einzelnen Nationen bleibt und auch bleiben soll.
- 5) Der *Beteiligtenkreis* der "Familie" oder "Internationale des Verfassungsstaates" ist *pluralistisch und offen*: nach innen wie nach außen: "Engagiert" sind auch internationale Gremien wie regionale und universale Menschenrechts"träger" der UN oder der EMRK, (Ausschüsse bzw. Gerichtshöfe bis hin zum EuGH), deren Rückwirkungen in die nationalen Verfassungsstaaten hinein (z.B. bei den kulturellen Teilhabegrundrechten) ebenso wenig überschätzt werden dürfen, wie ihre Abhängigkeit von nationalen Verfassungsstaatselementen gering geachtet werden sollte. Neuland öffnet sich etwa im Blick auf die Menschenrechte der sog. "dritten Generation"<sup>108</sup>.
- 6) Vor allem gibt es eine - durchdringende - *internationale öffentliche Meinung* "in Sachen" Menschenrechte und Demokratie. So schwer es noch ist, beide Verfassungsstaatselemente "Menschenwürde" und "Demokratie" schon im theoretischen Ansatz miteinander zu verknüpfen (aus der Menschenwürde folgt ein "Maßgabegrundrecht auf Demokratie"<sup>109</sup>), ihr Verständnis als kulturelle Status quo-Garantie, hinter die es im Verfassungsstaat kein Zurück gibt, könnte auf lange Sicht auch die internationale Gemeinschaft "verfassen".
- 7) Das heute nachweisbare *weltweite Forum in Sachen Verfassungsstaat* fasziniert zunehmend auch andere Staaten: Man denke an Gorbatschows Reformansätze im Ostblock (UdSSR, Polen, Ungarn, CSFR), die den Elementen des Verfassungsstaats "entgegenwachsen": Demokratie als "Herrschaft auf Zeit", "sozialistischer Rechtsstaat" und "sozialistischer Pluralismus", gelebte Menschenrechtstexte eines A. Sacharow (!), aber

<sup>107</sup> I. S. meines Entwurfs: Der kooperative Verfassungsstaat, in: Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1978, S. 407 ff.

<sup>108</sup> Dazu etwa E.R. Riedel, Theorie der Menschenrechtsstandards, 1986, S. 210 ff., 239 ff.

<sup>109</sup> Dazu mein Handbuch-Artikel von 1987, oben Anm. 27.

auch an jüngste Vorgänge in Ländern wie Algerien. Diese Ermutigung zur Text- und Kontext-Arbeit am Verfassungsstaat verpflichtet freilich alle, auch an seiner künftigen Offenheit und weiteren Entwicklungsfähigkeit zu arbeiten. Neue Differenzierungen im Sinne noch größerer Artenvielfalt (z.B. kulturelles-Erbe-Klauseln, Grundrechtseffektivierungs-Artikel) ermutigen, ohne daß Defizite, etwa in der thematischen und textlichen Bewältigung des Schutzes künftiger Generationen verkannt seien.

## **VI. Aktuelle und potentielle Ausstrahlungen auf die Reformen in Osteuropa**

Die Themenbehandlung bliebe fragmentarisch, würde das dem *Typus "Verfassungsstaat"* heute zugewachsene Kraftfeld nicht auch im Blick auf die Reformen in Osteuropa beleuchtet. Vielleicht läuten sie die "*Weltstunde des Verfassungsstaates*" ein, wie es sie trotz 1787 und 1789 zuvor nie gab. Es sind jedenfalls einzelne seiner Elemente - insonderheit Rechtsstaat, Gewaltentrennung, Grundrechte, Demokratie und Mehrparteiensystem, Trennung von Partei(en) und Staat, z.T. auch Bundesstaatlichkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit -, die Stück für Stück und in den osteuropäischen Ländern mit verschiedener Geschwindigkeit, Konsequenz und Intensität gefordert und verwirklicht werden. Noch läuft der Produktions- bzw. Übertragungs-Prozeß einbahnstraßig von West nach Ost - der Reform-Osten rezipiert, was auch der Wissenschaft vom Verfassungsstaat, der Verfassungslehre, einen starken Legitimationsschub verleiht. Doch ist denkbar, daß später ein *gegenseitiges* Geben und Nehmen stattfindet. Sicher ist, daß schon die bloße Textrezeption ein *aktiver* Vorgang ist, der Osteuropa zum Partner der westeuropäisch-atlantischen Austauschvorgänge in Sachen Verfassungsstaat macht. Der Übergang vom totalitären Staatstypus zum Verfassungsstaat und die dank der Weltinformationsgesellschaft offenen Grenzen sind eine Ermutigung, die (weiteren) Entwicklungsvorgänge in Sachen Verfassungsstaat jetzt universal, erdumspannend zu konzipieren: bei allen sich verstärkenden Anforderungen an länder- und regionenspezifische Differenzierungen. Erst recht gilt dies für die folgende Einbeziehung der Entwicklungsländer<sup>110</sup>.

<sup>110</sup> Die jüngsten Veränderungen in *Osteuropa* haben auch in *Afrika* Folgen, vor allem in Sachen *Demokratie* und *Mehrparteiensystem*; die wissenschaftliche Literatur steht noch vor der Aufgabe, dies zu verarbeiten, die Autoren von Artikeln in Tageszeitungen beginnen schon damit, vgl. etwa C. Kaps, Zaghafter Wandel auch in Afrika, Ohne Demokratie keine Entwicklung heißt es nun, FAZ vom 19. Mai 1990, S. 12 mit dem Hinweis auf die bislang wenigen funktionierenden Beispiele pluralistischer Systeme wie *Senegal* und *Gambia* und die - neue - Forderung des Nigerianers A. Adedeji, des Vorsitzenden der UN-Wirtschaftskommission für Afrika, der neuerdings meint, ohne demokratische Entscheidungen könne es keine gedeihliche Entwicklung geben. Vgl. noch unten Anm. 137.

## Zweiter (Besonderer) Teil:

### Die Entwicklungsländer im Kraftfeld der Wachstumsprozesse des Verfassungsstaates

#### I. Die Ausgangsthesen

Im folgenden - "besonderen" - Teil sei die Brücke zu den Entwicklungsländern geschlagen. Dürfen sie in die gekennzeichneten Produktions- und Rezeptionszusammenhänge des *Typus "Verfassungsstaat"* einbezogen werden? Und zwar auch als aktiv Gebende, nicht nur als passiv Nehmende? Läßt sich die Dritte Welt schon heute in die "*eine Welt*" der "Familie" der Verfassungsstaaten integrieren - bei allen Eigenheiten ihres besonderen Kulturzustandes und stets vorhandenen *Ungleichzeitigkeiten* - oder "hinkt" sie einfach den europäisch/nordamerikanischen Verfassungsentwicklungen uneinholbar bzw. "hoffnungslos" hinterher? Schon die wissenschaftliche Bescheidenheit und der Abschied von einem selbstgefälligen "Eurozentrismus" mahnen zur Vorsicht, nur an "Einbahnstraßen" ohne "Gegenverkehr" zu denken. Und Herb. Krüger, dem wir die heutige Stunde verdanken, war wohl der erste, der Eigenwert und Eigenständigkeit von "Verfassung und Recht in Übersee" erkannt hat. Mag er seine "Allgemeine Staatslehre" (1964) eher retrospektiv, ja retroaktiv konzipiert haben<sup>111</sup> - eine von ihm ja geplante "Verfassungslehre" hätte ihn gewiß bei konkreter Verfassungstextanalyse zu neuen, die Entwicklungsländer positiv einbeziehenden Ufern geführt.<sup>112</sup>

Die Ausgangsthesen seien unter I. vorweg skizziert, später unter II. an konkreten Beispielen und Problemkreisen neuer lateinamerikanischer und französischer Entwicklungsländer verifiziert.

- 1) Beobachten lassen sich *wechselseitige Lernvorgänge* zwischen Entwicklungsländern bzw. "entwickelten" Verfassungsstaaten im Spiegel ihrer neueren Verfassungstexte.

<sup>111</sup> Aus der Rezensionsliteratur vor allem *Erw. Stein*, NJW 1965, S. 2385 ff., jetzt in: *P. Häberle* (Hrsg.), *Rezisierte Verfassungsrechtswissenschaft*, 1982, S. 280 ff.

<sup>112</sup> Das zeigt sich etwa in seiner genauen französischen Verfassungstextanalyse zur "Brüderlichkeit" in seinem Beitrag: Brüderlichkeit - das dritte, fast vergessene Ideal der Demokratie, in: FS Maunz, 1971, S. 249 (251ff.). - *Herb. Krüger* hat sich ebenso früh wie programmatisch zum "Phänomen der Rezeption" geäußert, und zwar gerade in bezug auf seinen Blick nach "Übersee": *Herb. Krüger*, *Verfassung und Recht in Übersee*, VRÜ 1 (1968), S. 3 (8 f.). Aktuell bleiben Fragen und Stichworte wie: "Rezeptionen als lebendiges Ereignis", "Mentalität des aufnehmenden Volkes", "Sind mit einer Verfassung auch die Ergebnisse von deren Auslegung", z.B. die Verfassungsgerichtsentscheidungen, und "auch die spezifischen Methoden von deren Auslegung rezipiert?" S. auch S. 26 ebd.: "Gerade wenn man bedenkt, daß Rezeption niemals sklavische Nachahmung sein kann ...".

- 2) Die Entwicklungsländer bzw. ihre wissenschaftlich beratenen<sup>113</sup>, vergleichenden Verfassungs(text)geber verarbeiten nicht nur die europäischen Verfassungstexte, sie verdichten darüber hinaus die Verfassungs- und Verwaltungswirklichkeit der "alten" Beispieldächer zu neuen Textformen und differenzierten Textstufen, was schon in sich eine eigene kodifikatorische Leistung darstellt. Zu prägnanten Texten "gerinnt" das, was etwa in Europa erst in der Form von Verfassungsrechtsprechung und -dogmatik, auch Gesetzgebung, im ganzen von "Verfassungs- und Verwaltungswirklichkeit" vorhanden ist. Die Entwicklungsländer nehmen so *formal-textlich* vorweg, was sich in älteren Verfassungsstaaten *nur* material als Verfassungsentwicklung abzeichnet, weil diese Länder eben oft noch nicht den formalisierten Weg von Verfassunggebung oder Verfassungsänderungen gewagt haben. Damit leisten die Länder in Übersee einen - höchst schöpferischen - pionierhaften Beitrag in der Textstufentwicklung des Verfassungsstaates als *Typus*. Sie arbeiten an einem seiner "Wachstumsringe"<sup>114</sup> selbst dort mit, wo (noch) eine (gesteigerte) Diskrepanz zwischen ihren eigenen Verfassungstexten und ihrer Verfassungswirklichkeit besteht, eine Diskrepanz, die sie vielleicht erst spät beseitigen können. Jedenfalls glückt so eine universale Gemeinschaftsleistung in bezug auf den Typus "Verfassungsstat", die umso höher zu veranschlagen ist, weil die Entwicklungsländer oft mehr gegen die "arme" Wirklichkeit wagen als die alten Länder, die im gesteigerten Wohlstand leben. Die hohen Risiken für jene liegen auf der Hand: Die Verfassungstexte können unglaublich, als bloße Versprechen oder gar Utopien abgetan werden, was der Idee des Verfassungsstaates selbst schadete. Der Verfassungstext wird zum Feigenblatt für eine "schlechte" Wirklichkeit.
- 3) Die - möglichen - *Rückwirkungen* der in neue Textformen gegossenen Entwicklungs-vorgänge und -inhalte des Verfassungsstaates von "Übersee" auf den europäischen Kontinent und seine Verfassungsstaatsvarianten sind groß und nicht zu unterschätzen. Sie bestehen oft in *neuen Themen* (etwa bei Menschenwürdeklauseln, kulturelles-Erbe-Klauseln, überhaupt im Kulturverfassungsrecht (z.B. im verstärkten Ringen um kulturelle Identitätsklauseln), aber auch bei neuen Grundrechten oder verfeinerten Staatsaufgaben sowie Recht/Technik- und Umweltproblemen oder in Gestalt neuer Textensembles (z.B. in Präambeln)).

<sup>113</sup> Mögen auch nicht selten europäisch/angloamerikanische Staatsrechtslehrer in den beratenden Verfassungskommissionen "Entwicklungshilfe" leisten und gelegentlich ihre (Minder)Meinung in den vorgeschlagenen Textformen unterbringen: Der "Texttransfer" nimmt dem Rezeptionsvorgang nicht das schöpferische Moment, und in späteren Jahren mag nachweisbar sein, wie "aktiv" das Entwicklungsland auf der Folie des rezipierten Textes in seinen eigenen Wachstumsprozessen war.

<sup>114</sup> Dazu, daß in diesem Konzept kein naives Fortschrittdenken zu sehen ist, mein Beitrag: Textstufen als Entwicklungswege des Verfassungsstaates, FS Partsch, 1989, S. 555 (573 ff.). Beispiele für ein mehr an Menschenwürde und Gleichheit zwischen Mann und Frau, insgesamt an Gerechtigkeit ist aber etwa die Textstufe, die in Art. 9 Verf. Peru in Sachen "faktische Union" bzw. außereheliche Lebensgemeinschaft geglückt ist oder der schon auf Verfassungsstufe differenzierte Eigentumsbegriff in dem Verfassungsentwurf des ostdeutschen "Runden Tisches" von 1990, insofern er in Art. 29 Abs. 2 "das persönlich genutzte Eigentum" und die aufgrund eigener Leistung erworbenen Rentenansprüche unter den "besonderen Schutz der Verfassung" stellt.

Sie stellen oft eine hohe *Differenzierungsleistung* dar (etwa im Grundrechts- und Staatsaufgabenbereich)<sup>115</sup> und geben nun ihrerseits den "alten" Verfassungsstaaten in Europa Problemerkenntnis- und Textformulierungshilfen: sei es bei allfälligen Verfassungänderungen oder Verfassunggebungen (in der Schweiz: "Totalrevisionen"), sei es in Fragen der Verfassungsinterpretation - soweit diese vergleichend arbeitet. Ferne Texte aus "Übersee" können so einen sachlichen Beitrag leisten und eine Fernwirkung auch im wissenschaftlichen Streit um Auslegungsfragen vor Ort etwa in Deutschland entfalten. Nur der - freilich weitverbreitete - GG-Provinzialismus mag solche "Entwicklungshilfe aus umgekehrter Richtung" ablehnen oder bespötteln. Sieht man den Verfassungsstaat als kulturelle Errungenschaft vieler Zeiten und Räume in seinen internationalen, zunehmend auch vom Völkerrecht her vermittelten Wirkzusammenhängen<sup>116</sup> (Menschenrechtspakte!) und begreift man ihn als universale Chance für die Zukunft, so ist es nur konsequent, auch die Entwicklungsländer bzw. ihre Verfassunggeber als (wissenschaftlichen) Partner ernst zu nehmen und nicht als bloße "Noch-Nicht-Verfassungsstaaten" einzuordnen<sup>117</sup>.

4) Bei all dem ist freilich das *kulturwissenschaftliche Verfassungsverständnis* grundlegend und richtungsweisend. Es besagt<sup>118</sup>: Mit bloß juristischen Umschreibungen, Texten,

115 Hinter, über oder unter dieser Theorie der Textstufendifferenzierung und ihrer positiven Bewertung stehen letztlich *materielle* Kriterien wie Menschenwürde, Menschenrechte, Demokratie bzw. Gerechtigkeit, "due process"-Elemente etc.

116 Dazu die Tagung in Hagen, 1989, hrsg. von U. Battis und D. Tsatsos, 1990.

117 Ein eigenes Wort verdient P.H. Brietzke, Die Schattenseite der Verfassungsvergleichung: Lehren aus der Dritten Welt, VRÜ 16 (1983), S. 5 ff. Zu recht kritisiert er die Neigung Vieler, Verfassungen unterentwickelter Länder "gönnerhaft oder geringschätzig zu behandeln". Plastisch spricht er von einer "machiavellistischen Phase" in den meisten Staaten der Dritten Welt von heute. Nach Brietzke bieten die Verfassungen der unterentwickelten Länder "ein Bild der Synthese und der Fortschreibung politischer Gewohnheiten und rechtlicher Techniken der eigenen Tradition, verbunden mit dem kolonialen Erbe, ein Bild, das sein Gegenstück im Europa der frühen Neuzeit findet" (S. 11). Daran mag vieles richtig sein, doch ist es einseitig, "Stabilität und den starken Staat" zu den Zielen der Verfassungsentwicklung zu machen (so aber S. 13). In der heutigen *einen* Welt können und dürfen die Entwicklungsländer nicht in ihrem Drang zum Machiavellismus noch unterstützt werden: Der "Durchlauf" zu Menschenrechten und Demokratie muß rasch erfolgen, ohne die bekannten alteuropäischen Zwischenphasen. Wenn Brietzke sagt (S. 18 f.), die vertretbarste Definition der Menschenrechte werde die fortschreitende Befreiung vermeidbaren Elends durch die Entwicklungspolitik eines leistungsfähigen Staates sein, so ist dies nur *ein* Element der Menschenrechte. Die Klassische - das Verbot der "Verfolgung Andersdenkender" - ist von vomehren als Baustein auch der Entwicklungsländer zu begreifen - ebenso wie das Leistungsstaatliche (die Vermeidung von Armut, Hunger und Krankheit). Nur in diesem Zugleich können sich Entwicklungsländer als Verfassungsstaaten entwickeln. Im übrigen verlangt Brietzke zu recht ein Vergleichen von Funktionen (S. 18), was nun aber seinerseits keine Geringschätzung von Normen und Texten zur Folgen haben sollte.

118 S. im einzelnen vom *Verf.*: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982; Weiterführungen etwa in: Feiertagsgarantien als kulturelle Identitätselemente des Verfassungsstaates, 1987; Der Sonntag

Einrichtungen und Verfahren ist es nicht getan. *Verfassung* ist nicht nur rechtliche Ordnung für Juristen und von diesen nach alten und neuen Kunstregeln zu interpretieren - sie wirkt wesentlich auch als Leitfaden für Nichtjuristen: für Bürger und Gruppen. Verfassung ist nicht nur juristischer Text oder normatives "Regelwerk", sondern auch Ausdruck eines kulturellen Entwicklungszustandes, Mittel der kulturellen Selbstdarstellung des Volkes, Spiegel seines kulturellen Erbes und Fundament seiner Hoffnungen. *Lebende* Verfassungen als ein Werk aller Verfassungsinterpreten der offenen Gesellschaft sind der Form und der Sache nach weit mehr Ausdruck und Vermittlung von *Kultur*, Rahmen für kulturelle (Re-)Produktion und Rezeption und Speicher von überkommenen kulturellen "Informationen", Erfahrungen, Erlebnissen, Weisheiten. Entsprechend tiefer liegt ihre - kulturelle - Geltungsweise. Dies ist am schönsten erfaßt in dem von H. Heller aktivierten Bild Goethes, Verfassung sei "geprägte Form, die lebend sich entwickelt".<sup>119</sup>

Konkret heißt dies für die vorliegende Fragestellung: Die Texte sagen gewiß nicht alles über die "Verfassung als Kulturstand", aber ohne Texte im engeren und weiteren Sinne lassen sich keine Aussagen über Entwicklungsvorgänge der und in Verfassungsstaaten aller Varianten treffen - *Texte* üben nun einmal eine spezifische Faszination auf den Menschen aus. Das bestätigt sich nicht nur in "Buchreligionen" des Judentums, Christentums und des Islams, es zeigt sich - säkularisiert - auch in dem unverändert großen Ansehen von *Verfassungstexten*.<sup>120</sup> Das Wort von der Verfassungslehre als "juristischer Text- und Kulturwissenschaft" hat hier seinen Ort.<sup>121</sup>

Mitgedacht ist dabei sogleich eine *Relativierung*: Die kulturellen Kon-Texte der Verfassungstexte<sup>122</sup> sind von vornehmest relevant.<sup>123</sup> Sie vermitteln den oft formal identischen

als Verfassungsprinzip, 1988; Textstufen als Entwicklungswege des Verfassungsstaates, FS Partsch, 1989, S. 555 ff.

119 Zum Begriff "*Verfassungskultur*", der auch "Zeremonielles" wie das Agieren von Staatsoberhäuptern oder Parlamentspräsidenten einschließt, P. Häberle, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982, S. 20 ff. Gerade die Entwicklungsländer sind für Zeremonielles besonders empfänglich, die sie einbeziehende Verfassungstheorie muß dem Rechnung tragen.

120 Nicht zuletzt die Unbestimmtheit solcher Texte, ihre Offenheit für interpretatorischen Wandel, mitunter ihr "Dunkel-sein" mag ein Grund für ihre Faszinationskraft sein.

121 Dazu mein Beitrag: "Wirtschaft" als Thema neuerer verfassungsstaatlicher Verfassungen, JURA 1987, S. 577 ff.

122 Zur "Kontext-These" P. Häberle, Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, 1979, S. 44 ff., etwa mit Thesen wie "So betrachtet gibt es keinen Verfassungstext ohne Kontext" (S. 45), ebd. auch zu sprachphilosophischen Überlegungen (S. 47 ff.).

123 Einem *kulturwissenschaftlichen* Ansatz sehr nahe ist Herb. Krüger, Stand und Selbstverständnis der Verfassungsvergleichung heute, VRÜ 5 (1972), S. 5 (13): "Als derjenige Einschlag, der das Gewebe einer jeden Verfassung am stärksten bestimmt, sei schließlich diejenige schwer faßliche geistige Kollektivkraft erwähnt, die man "Geistige Grundlagen", "Political Culture" u.ä.m. genannt hat, die man aber wohl am besten als Geistesverfassung bezeichnet, die vor allem auch die Gestimmtheit der Gruppe einschließt". S. auch seine Frage, "warum eine jede Verfassung eines

Texten der einzelnen Beispilländer ganz verschiedene Inhalte im Rahmen der Variationsbreite des Typus Verfassungsstaat. Sie tragen aber auch die Texte "von unter her" (!) als kulturelle Grundierung offener Gesellschaften. Diese andere Seite, die kulturelle Fundierung durch Kon-Texte ist das Korrelat zur "Relativierung".

Kulturwissenschaftlich, nicht allein "nationalökonomisch", muß aber auch die Annäherung an den Typus "Entwicklungsland" erfolgen.

5) Aus den weltweiten Beispieldern der Entwicklungsländer können nur zwei ausgewählt werden: die *lateinamerikanischen* und die *francophonen Staaten Schwarzafrikas*. Jene, weil in Lateinamerika jüngst mehrere bedeutsame neue Verfassungen geschaffen wurden (Peru, Guatemala, Nicaragua, Brasilien) und weil die Verfassungen Italiens, auch Portugals und Spaniens wirkkräftig wurden. Die francophonen Staaten bieten sich für eine vergleichende Analyse deshalb besonders an, weil hier die nicht seltene Vorbildwirkung der klassischen Texte Frankreichs von 1789 ff. durchschlägt und diesen - oft sehr unterentwickelten Ländern - ein eigenes Gepräge verleiht. Die Verfassungstexte sind hier besonders greifbar eingebettet in den größeren Zusammenhang der französischen Kultur im ganzen.<sup>124 125</sup>

"Geistes oder einer Moral bedarf": *Herb. Krüger*, Die Kunst der Verfassunggebung, VRÜ 7 (1974), S. 233 (254).

124 So wären in den Entwicklungsländern - "neben" den Texten - auch und vor allem die Staatsrechtslehre in ihrer die Staaten mitkonstituierenden Weise mit zu berücksichtigen, dazu speziell für Mexiko vordbildlich: *H.-R. Horn*, Staatsrechtsdenken und Verfassungsvergleichung in Mexiko, VRÜ 10 (1977), S. 461 ff. Historische Perspektiven sind ausgeleuchtet bei *O. Carlos Stoetzer*, Grundlagen des Spanisch-Amerikanischen Verfassungsdenkens, VRÜ 2 (1969), S. 317 ff. - Einständig auch speziell für Afrika: *M.-O. Hinz*, Modelle und Wege, Sechs Versuche zum gesellschaftlichen Selbstverständnis im neuen Afrika, VRÜ 1 (1968), S. 446 ff. (mit einer Darstellung des Denkens und Handelns von Staatsmännern und Schriftstellern wie *Nrkumah*, *Senghor*, *Nyerere* u.a.).

125 Das *britische "Westminster"-Modell* ist gerade in Commonwealth-Ländern vielfältig rezipiert und auf Verfassungstexte gebracht worden. Durchaus eigenes Profil bei gleichzeitiger Einordnung in den "Verbund" des Typus Verfassungsstaat lässt die neue Verfassung *Nigerias* von 1979 erkennen (zit. nach Blaustein/Flanz, Ed., Constitutions of the Countries of the World, Bd. XI (1986), S. 73 ff.). Beispiele: Präambel ("We the people ... Nation under God dedicated to the promotion of inter-African solidarity, world peace, international co-operation and understanding ..."); Art. 10: ("The government of the Federation or of a State shall not adopt any religion as State Religion"); Art. 15 Abs. 3 - Political objectives - ("promote or encourage the formation of associations that cut across ethnic, linguistic, religious or other sectional barriers"); Art. 20: ("The State shall protect and enhance Nigerian culture").

## 6) "Entwicklungsland"

Eine vorläufige - kulturwissenschaftliche<sup>126</sup> - Umschreibung des Begriffs "Entwicklungsland" im vorliegenden Zusammenhang lautet gemäß der Umschreibung der unter Vorsitz des früheren Bundeskanzlers W. Brandt tagenden Nord-Süd-Kommission (1977)<sup>127</sup>:

"Entwicklung ist mehr als der Übergang von Arm zu Reich, von einer traditionellen Agrarwirtschaft zu einer komplexen Stadtgemeinschaft. Sie trägt in sich nicht nur die Idee des materiellen Wohlstands, sondern auch die von mehr menschlicher Würde, der Sicherheit, Gerechtigkeit und Gleichheit"<sup>128</sup>.

Damit sind Elemente des Typus "Verfassungsstaat" von vorneherein in die Horizonte des Begriffs "Entwicklung" und "Entwicklungsland" hereingenommen, so wichtig ökonomische Kriterien wie "das reale Volkseinkommen je Kopf der Bevölkerung" bleiben<sup>129</sup>.

Was die Entwicklungsländer als eigenen Staatstypus erscheinen lässt - eben die besondere Dynamik und Brisanz der "Entwicklung" bzw. der negativ bewertete Vergleich zwischen ihrem Istzustand und dem Istzustand der Industrieländer<sup>130</sup>, ist freilich ein Kennzeichen

126 Treffend: M. Mols, Zum Problem des westlichen Vorbilds in der neueren Diskussion zur politischen Entwicklung, VRÜ 8 (1975), S. 5 (6): "Mit dem Konzeptpaar Entwicklung-Unterentwicklung meint man das Niveaudifferential von Kulturen in geographisch und historisch fixierbaren Räumen, Kulturen hier verstanden als komplexe und tendenziell in sich stimmige Systeme aus gesellschaftsspezifischer Rationalität, Wirtschaftsnormen, politischen Strukturen, Verhaltensweisen, Zukunftserwartungen, Außenorientierungen".

127 Zit. nach U. Andersen, Begriff und Situation der Entwicklungsländer, in: Informationen zur politischen Bildung, Entwicklungsländer Nr. 221 (1988), S. 2.

128 Der Begriff "Dritte Welt" ist in seiner Aussagekraft umstritten. Während Art. Entwicklung, Entwicklungspolitik, Herders Staatslexikon, 7. Aufl. 2. Bd. 1986 Sp. 302 ihn für eine "vage und inkonsistente Sprach(schöpfung)" hält, die Länder "von höchst unterschiedlicher ökonomischer, kultureller, politischer, rassischer und ethnischer Art zusammenwirft (Th. Sowell)", gibt es das beachtliche Buch von J.E. Goldthorpe, The Sociology of the Third World, 2. Aufl. 1984.

129 Vgl. Art. Entwicklungsländer, Herders Staatslexikon, 6. Aufl., 2. Bd. 1958, Sp. 1202. S. auch die Kriterien des sog. Tinbergen-Auschusses im Blick auf die 25 ärmsten Länder (zit. nach G. Grohs, Entwicklungsländer, Ev. Staatslexikon, 3. Aufl. 1987, Bd. 1 Sp. 719 (720): 1. Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von \$ 100 oder darunter. 2. Anteil der industriellen Produktion am gesamten Bruttoinlandsprodukt von 10 % und darunter. 3. Alphabetisierungsrate bei Personen über 15 Jahren von 20 % oder darunter. U. Andersen, aaO., S. 2 ff. nennt als Stichworte: *Ökonomische Merkmale* wie geringes durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen, extrem ungleiche Verteilung der Einkommen, niedrige Spar- und Investitionstätigkeit, unzureichende Infrastruktur, hohe Analphabetenquote, Ausbildungsmängel, hohe Arbeitslosigkeit, Ernährungs- und Gesundheitsprobleme, relativ niedrige Lebenserwartung. Weitere Merkposten sind: *Ökologische Probleme* und *demographische Merkmale* (z.B. Bevölkerungsexpllosion) sowie *"Soziokulturelle und politische Merkmale"* (wie geringe soziale Mobilität, "autoritärer und zugleich schwacher Staat").

130 Vgl. G. Grohs, Art. Entwicklungsländer, Ev. Staatslexikon, 3. Aufl. 1987, Bd. 1 Sp. 719.

unserer Zeit ganz allgemein: Herb. Krüger<sup>131</sup> hat dies schon 1973 präzise als "Wachstum" beschrieben:

"Die Vorstellung 'Wachstum', wie sie heute vor allem in den Bereichen von Gesellschaft und Wirtschaft herrscht, ... ist ein zeitloses Ideal: Jahr für Jahr bis in alle Ewigkeit müssen das Sozialprodukt, das Volks- und Individualeinkommen, der Wohlstand, die Freizeit mindestens um einen festen ... Satz steigen ... Alles dies gilt auch für immaterielle Güter der verschiedensten Art, so etwa im Verfassungswesen die Vorstellung, daß die Freiheit immer noch freier werden könne, daß höhere Bildung beliebig verbreitbar sei."

Krüger will damit eine Eigenschaft herausarbeiten, die die "Modernität des Modernen Staates" ausmacht. Seine Frage<sup>132</sup>, ob die "Entwicklungsländer den geschichtlichen Prozeß der europäischen Modernisierung noch einmal für sich nachvollziehen oder ob es im Grunde nicht vorzuziehen wäre, sogleich mit dem 21. Jahrhundert zu beginnen"<sup>133</sup>, sollten wir im Auge behalten. Dabei geht es m.E. freilich weniger um Staatlichkeitsprobleme als um an Texten (ge- und) erhärtete Verfassungstheorie, die die Entwicklungsländer gerade in ihrer jeweiligen Textstufenphase variabel einschließt. So betrachtet sind sie mehr als bloße "Vorform" oder "Durchgangsstadium" bzw. "Nachhut" zum europäisch/atlantischen Typus Verfassungsstaat. Sie haben eine eigene Identität bei aller Zugehörigkeit zum Typus Verfassungsstaat - wegen ihrer spezifischen Kultur- und Wirtschaftsbedingungen, auch Möglichkeiten. Die geschriebenen Verfassungen müssen eine gesteigerte kulturelle Identitätsleistung erbringen, sie sind "Identitätsdokumente" par excellence (Einheitsstiftung via Symbol-, kulturelles-Erbe-Artikel etc.). Die Verfassungslehre hat aber auch spezifische Instrumente zur Abwehr unerträglicher Diskrepanzen zwischen Textgestalt und Realität zu entwickeln, so "geduldig" sie auf die Erfüllung z.B. von Verfassungsaufträgen warten können muß<sup>134</sup>.

Bei all dem sollte die Verfassungslehre etwaige "Gegentexte" und Wirklichkeitsdefizite zum Typus "verfassungsstaatliches Entwicklungsland" ungeschminkt beim Namen nennen: etwa das *Einparteiensystem* (wie es heute in Simbabwe/Rhodesien von Mugabe her zu drohen scheint<sup>135</sup> oder wie es in Moçambique von dessen Präsidenten J. Chissano im

131 *Herb. Krüger*, Die Modernität des modernen Staates, VRÜ 6 (1973), S. 5 (7 f.).

132 *Herb. Krüger*, aaO., S. 19.

133 Nachdenkliches auch bei M. Mols, Zum Problem des westlichen Vorbilds in der neueren Diskussion zur politischen Entwicklung, VRÜ 8 (1975), S. 5 ff.

134 Zur "Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß" B.-O. Bryde, in dem gleichnamigen Band, hrsg. von B.-O. Bryde/F. Kübler, 1986, S. 9 ff., bes. zu "Rechtstransfer, Rechtspluralismus und Authentizität" (S. 16 ff.); ders., ebd. zum Problem der "Unterentwicklung" (S. 29 ff.). S. schon ders., The Politics and Sociology of African Legal Development, 1976.

135 Vgl. FAZ vom 3.4.1990, S. 8: "Wahlsieg ist Mandat für Einparteistaat. Zimbabwes Präsident Mugabe plant eine soziale Umgestaltung".

neuen Verfassungsentwurf angestrebt wird<sup>136</sup> oder (noch) in Zaire besteht<sup>137</sup>, *Gewaltenkonzentrationen*, die in so manchem Präsidialsystem die pluralistische Demokratie gefährden können, oder schlicht die unvorstellbare *Armut*, z.B. in Peru<sup>138</sup>.

Auch die Frage nach realer Religionsfreiheit bzw. das Gewicht von "Staatsreligionen" oder totalitären Staatsideologien ist eine "Testfrage" vor dem Forum des Verfassungsstaates und seiner offenen Gesellschaft<sup>139</sup>.

## II. Die Einzelausarbeitung an konkreten Beispielen und Problemkreisen

### 1. Präambeln (*Anreicherung, Differenzierung, Normativierung*)

Die Präambeln sind in entwickelten Verfassungsstaaten durch ihre "einstimmende" Feier- tagssprache, ihre Verarbeitung von Geschichte und Projektierung von Zukunftsaufgaben sowie ihre Fundierungsfunktion für die in den nachstehenden Verfassungartikeln konkretisierten Inhalte als "Konzentrat der Verfassung"<sup>140</sup> gekennzeichnet. Unter den neueren europäischen Verfassungen bedienen sich zuletzt etwa Portugal und Spanien ihrer Textge-

136 Vgl. FAZ vom 12.1.1990.

137 Dazu *W. Rather*, Die Verfassungsentwicklung und Verfassungswirklichkeit Zaires, JöR 38 (1989), S. 525 ff. Präsident *Mobutu* versprach jüngst Reformen, die Zulassung neuer Partein. Es "werde eine neue Seite in der Geschichte Zaires geschrieben" und eine neue Verfassung geben (FAZ vom 27.4.1990, S. 16). - Gerade in diesen Wochen gewinnt das *Mehrparteiensystem* in schwarzafrikanischen Staaten an Boden. So hat *Gabuns* Präsident *Bongo* offiziell die Einführung des Mehrparteiensystems angekündigt. Die Verfasung soll entsprechend geändert werden, mit dem vor 22 Jahren eingeführten Einparteiensystem soll gebrochen werden (NZZ vom 22./23. April 1990, S. 1). - Ziel der Widerstandsbewegung in der *Elfenbeinküste* im Mai 1990 ist die Beseitigung des praktisch gelebten Einparteiensystems. - Auch in *Kenia* wird diskutiert, ob man angesichts der Entwicklungen in Osteuropa zur Parteienvielfalt zurückkehrt (FAZ vom 17. Mai 1990, S. 14). - In *Mali* wird ebenfalls "Multipartisme" gefordert (NZZ vom 10. Mai 1990, S. 7). - Vermutlich können Erscheinungsformen des "Tribalismus" in das Mehrparteiensystem eingebunden werden, das freilich viel Zeit erfordern dürfte.

138 Dazu die Besprechung des Buches von *C.R. Rabanal*, "Narben der Armut", 1990 durch *W. Haubrich*, in: FAZ vom 5.3.1990, S. 33. S. auch *S. Engel*, Peru, die Lunte am Pulverfaß Lateinamerika, 1989; *E. von Oertzen*, Peru, 1988.

139 Vgl. etwa die schon in Textanalyse negativ ergiebige Betrachtung der Verfassung von Zaire von 1988 (zit.nach JöR 38 (1989), S. 552 ff.): Art. 17 ("Dans la République, il n'y a pas de religion d'Etat"), Art. 32 ("En République du Zaïre il n'existe qu'une seule institution, Le Mouvement Populaire de la Révolution"), Art. 33 Abs. 2 ("Sa doctrine est le Mobutisme"), Abs. 3 ebd ("Tout Zaïrois est Membre du Mouvement Populaire de la Revolution"). An diesem totalitären Textbild ändert auch die verheißungsvolle Passage der Präambel nichts ("Proclamant notre adhésion à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme").

140 Zum ganzen meine Bayreuther Antrittsvorlesung: Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen, FS Broermann, 1982, S. 211 ff.

stalt, auch Schweizer Kantonsverfassungen<sup>141</sup>. Hier nun ein Blick auf die Entwicklungsländer, zunächst auf die *lateinamerikanischen*.

*Peru* (1979)<sup>142</sup> fällt schon äußerlich durch eine sehr festliche, inhaltsreiche, die nachstehende Verfassung vorwegnehmende, barocke Präambel auf. Näher betrachtet, rezipiert sie manche Elemente aus der klassischen Präambeltradition, sie fügt aber auch Neues und Eigenes hinzu. Typisch sind Textpassagen wie: "Im Glauben an den Vorrang der menschlichen Person und daran, daß alle Menschen die gleiche Würde und Rechte universeller Gültigkeit besitzen, die vor dem Staat bestanden" ... "Daß die Gerechtigkeit der oberste Wert des Lebens in der Gemeinschaft ist und die soziale Ordnung sich auf das allgemeine Wohl und die menschliche Solidarität gründet". Eine neue Dimension eröffnet sich in dem Satz von der Wirtschaft, die "im Dienste des Menschen steht und nicht der Mensch im Dienste der Wirtschaft"; gleiches gilt für das Leitbild "offene Gesellschaft mit höhereren Formen des Zusammenlebens und fähig, den Einfluß der wissenschaftlichen, technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Revolution, die die Welt verändert, aufzunehmen und zu nutzen". Entwicklungsländerspezifisch dürfte der Satz sein von der "schöpferischen Würde der Arbeit", auch der Passus: "Teilhabe aller am Genuß des Reichtums, die Beseitigung der Unterentwicklung und der Ungerechtigkeit". Geschichte der Entwicklungsländer wird verarbeitet in den Worten: "Überzeugt von der Notwendigkeit, die Integration der lateinamerikanischen Völker voranzutreiben und ihre Unabhängigkeit gegen jeglichen Imperialismus zu behaupten" sowie in dem Bekenntnis: "Getragen von dem Vorsatz, die historische Persönlichkeit des Vaterlandes, die sich aus den vornehmsten Werten vielerlei Ursprungs zusammensetzt und aus ihnen hervorgegangen ist, aufrechtzuerhalten, ihr kulturelles Erbe zu verteidigen", auch in dem Satz: "Eingedenk der gerechtigkeitsverpflichteten Errungenschaften unserer eigenständigen Vergangenheit", in der Berufung auf Persönlichkeiten wie Túpac Amaru, Bolívar und Sánchez Carrión sowie in dem Wort vom "langen Kampf des Volkes für eine Herrschaftsordnung der Freiheit und Gerechtigkeit". Die Präambel Perus lässt schon erkennen, wie wichtig dem Verfassunggeber die Bewußtmachung der nationalen kulturellen Identität ist (vgl. auch die kulturelles-Erbe-Klausel schon in der Präambel!) - bei aller Berufung auf klassische verfassungsstaatliche Elemente wie "Brüderlichkeit aller Menschen", "volle Geltung der Menschenrechte", "Befreiung von jeder Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, des Glaubens" etc. und bei aller Betonung der Gerechtigkeit und der Integrierung neuer Texte wie "offene Gesellschaft" oder "wissenschaftliche, technologische, wirtschaftliche und soziale Revolution, die die Welt verändert".

141 Dazu mein Beitrag: Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz, JöR 34 (1985), S. 303 ff.

142 Zit. nach JöR 36 (1987), S. 641 ff.

Im ganzen ergibt sich das Bild einer grundwertehaft aufgeladenen Präambel, die um eine Synthese zwischen verfassungsstaatlicher Präambel-Tradition und entwicklungslandespezifischen Elementen ringt - so wie dies der nachstehenden Verfassung im ganzen und einzelnen gelingt. So sehr etwa in der Bundesrepublik und in Frankreich die *normative* Bedeutung erst durch BVerfG und Conseil Constitutionnel erarbeitet werden mußte<sup>143</sup>, die z.T. schon sehr präzisen Begriffe wie Menschenwürde, Schutz der Familie, Menschenrechte, "Unterwerfung der Regierenden und Regierten unter die Verfassung und das Gesetz" legen es nahe, daß Peru selbst seine Präambel nicht nur rhetorisch sondern auch normativ deutet.

Man kann die *peruanische* Präambel als allzu barock kritisieren, *Guatemala*<sup>144</sup> ist 1985 eine ungemein konzentrierte Präambel gegückt, die fast lehrbuchartig knapp die Fundamente eines verfassungsstaatlichen Entwicklungslandes behandelt - gäbe es eine Verfassungslehre! Hier die Stichworte: "Wir, die Vertreter des guatemaltekischen Volkes, frei und demokratisch gewählt", in ihrer Bekräftigung des "Vorrangs der menschlichen Person als Träger und Ziel der sozialen Ordnung", der Anerkennung der "Familie als erste und grundsätzliche Quelle aller geistigen und moralischen Güter der Gesellschaft", des Staates als "Verantwortlichem für die Förderung des Allgemeinwohls", als "Verantwortliche für die Befestigung der Herrschaft des Rechts, der Sicherheit, der Gerechtigkeit, der Gleichheit, der Freiheit und des Friedens". Die Zeitdimension und das Ringen um kulturelle Identität finden sich in dem Passus: "Wir sind angeregt durch die Ideale unserer Vorfahren und erkennen unsere Traditionen und unsere kulturelle Erbschaft an".

Die Präambel der neueren Verfassung *Brasiliens* von 1988<sup>145</sup> ist ähnlich strukturiert und "gestimmt". Bemerkenswert ist etwa das "Ziel, die Ausübung der sozialen und individuellen Grundrechte, Freiheit, Sicherheit, Wohlstand, Entwicklung (!), Gleichheit und Gerechtigkeit zu gewährleisten, als höchste Werte einer brüderlichen, pluralistischen und vorurteilsfreien Gesellschaft, die auf sozialer Harmonie ... aufbaut".

*Nicaragua*<sup>146</sup> ist schon in der Präambel ein Sonderfall.

<sup>143</sup> Vgl. BVerfGE 5, 85 (126 ff.) und st. Rspr. (z.B. E77, 137 (149)). - Zum Conseil Constitutionnel die Nachw. in: P. Häberle, Wesensgehaltgarantie, 3. Aufl. 1983, S. 280 ff.

<sup>144</sup> Zit. nach JöR 36 (1987), S. 555 ff.

<sup>145</sup> Zit. nach JöR 38 (1989), S. 462 ff.

<sup>146</sup> Zit. nach JöR 37 (1988), S. 720 ff. - Verf. *Nicaragua* von 1986 bekennt sich zwar schon in der Präambel zur "absoluten Respektierung der Menschenrechte", auch garantiert sie nominell "die Existenz des politischen Pluralismus" (Art. 5 Abs. 1 und 2), sie legt einen ausgefeilten Grundrechtskatalog vor, der aber verräterische Passagen wie Art. 68 Abs. 1 ("Die Massenmedien dienen den nationalen Interessen") enthält. Der Abschnitt "Ausbildung und Kultur" garantiert teils verfassungsstaatliche kulturelle Freiheiten (Art. 127), teils gibt er dem Staat zu starke Kompetenzen bis hin zu Indoktrinierung in den Erziehungszielen (Art. 116, 117). Der Auftrag zur "Bewahrung, Entwicklung und Stärkung der nationalen Kultur" (Art. 126) sowie zum Schutze des archäologi-

Ein Blick auf *francophone Entwicklungsländer* und ihre Präambeln ergibt: Die Präambel der sich zum Marxismus-Leninismus bekennenden Verfassung von *Benin*<sup>147</sup> beruft sich immerhin auch auf die Universale Erklärung der Menschenrechte der UN. Doch seien im folgenden nur die sich nicht primär als sozialistische Volksdemokratien definierenden Staaten erwähnt<sup>148</sup>. *Burundi* beginnt seine Verfassungspräambel von 1981 mit den Worten: "Confiant dans ses valeurs de culture et d'identité propres, dans son unité et sa cohésion séculaire ainsi que dans ses traditions de lutte pour sa dignité nationale". Es spricht von "rehabilitation" und "revalorisation de la culture nationale", bekennt sich zur Menschenwürde und zum Schutz der Rechte des Menschen und der Völker sowie zur Einheit Afrikas ("Conscient des liens et imperatifs historiques, moraux et matériels qui unissent les Etats d'Afrique").

Ähnliche kulturelle Identitätselemente formuliert die Präambel der Republik *Cameroun* (1972/84) gleich zu Beginn: "Fier de sa diversité culturelle et linguistique, élément de sa personnalité nationale" und sie bekennt sich ganz allgemein zu den unveräußerlichen Menschenrechten wie sie - ebenfalls noch in der Präambel (!) - einen detaillierten Grundrechtskatalog normiert.

Die *Elfenbeinküste* hat in der Verfassung von 1960/80 eine besonders konzentrierte verfassungsstaatliche Präambel in den Worten geschaffen:

"Le peuple de Côte d'Ivoire proclame son attachement aux principes de la Démocratie et des Droits de l'homme, tels qu'ils ont été définis par la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, par la déclaration universelle de 1948 et tels qu'ils sont garantis par la présente Constitution; il affirme sa volonté de coopérer dans la paix et l'amitié avec tous les peuples qui partagent son idéal de justice, de liberté, d'égalité, de fraternité et de solidarité humaine."<sup>149</sup>

schen, historischen, sprachlichen, kulturellen und künstlerischen Erbes der Nation" (Art. 137) sei positiv vermerkt.

147 Die folgenden Texte sind zit. nach *Constitutions Africaines*, F. Reynitiens, 1988.

148 Zu "Westafrikanischen Verfassungsentwicklungen 1970 Obergolata, Dahomey, Volksrepublik Kongo": K. Rabl, VRÜ 6 (1973), S. 191 ff.

149 Die Verfassung der Republik *Senegal* (zit. nach Blaustein/Flanz, *The Constitutions of the Countries of the World*, Bd. XIV) von 1963/84 beruft sich in ihrer Präambel auf die Menschenrechtserklärung von 1789 und die Universale Erklärung von 1948 und bestimmt: "... conscient de la nécessité d'une unité politique, culturelle, économique et sociale, indispensable à l'affirmation de la personnalité africaine; conscient des impératifs historiques, moraux et matériels qui unissent les Etats de l'Ouest Africain...".

2. *Grundrechte: neue Themen, neue Dimensionen, aktive Rezeptionen von Entwicklungen in der europäischen Grundrechtswirklichkeit oder von Forderungen der Grundrechts-politik, insbesondere: neue Grundrechtsentwicklungsklauseln (Art. 4 Verf. Peru, Art. 44 Verf. Guatemala)*

Die rezipierende *und* kreative Rolle der Entwicklungsländerverfassungen lässt sich am Beispiel ihrer "fortgeschriebenen" Grundrechtstexte besonders gut darstellen. Den latein-amerikanischen Staaten kommt dabei ein erster Platz zu. Die francophonen Länder Schwarzafrikas arbeiten weniger vor und mit - ihre sozialistischen Verfassungen scheiden aus dem Vergleich prinzipiell aus.

*Peru* (1979)<sup>150</sup> verknüpft den - instrumentalen - Staatszweck mit der menschlichen Person in Art. 1 prägnant wie folgt: "Die menschliche Person ist der höchste Zweck der Gesellschaft und des Staates. Alle sind verpflichtet, sie zu achten und zu schützen". Schöpferische Differenzierungen finden sich im Grundrechtskatalog des Art. 2 etwa in den Sätzen: "Das ungeborene Leben ist als geboren anzusehen für alles, was ihm vorteilhaft ist", "Die Rechte auf Information und freie Meinung umfassen das Recht auf Gründung von Kommunikationsmitteln", "Der Staat begünstigt den Zugang zur Kultur und ihre Verbreitung", "Es gibt kein Meinungsstrafrecht", "Erklärungen, die durch Gewaltanwendung erlangt werden, sind nicht zu verwerten". Solche Sätze sind ein textliches Konzentrat von klassischen Grundrechtsgarantien i.V. mit neuerer Dogmatik und Rechtsprechung aus vielen Beispielländern des Verfassungsstaates. Mag sich die Wirklichkeit in Peru heute nicht ohne weiteres diesen anspruchsvollen Verfassungstexten anpassen, mögen manche "Vollzugsdefizite" dort evident sein: wesentlich bleibt, daß Peru in diesen Texten dem Verfassungsstaat als Typus einen "Entwicklungs"-Dienst geleistet hat. Die Textstufen haben sich weiter differenziert, und die alten Verfassungsstaaten können sich z.T. in diesen neuen Texten wiederfinden, sie sehen ihre Verfassungswirklichkeit auf prägnante Texte und Begriffe gebracht. Im Rahmen eines Verfassungsverständnisses von Rechtsvergleichung als "fünfter" Auslegungsmethode<sup>151</sup> kann der Grundrechtstext Perus dann sogar auf einen älteren Verfassungsstaat wie den vom GG konstituierten zurückwirken! Die neue Gestalt bewirkt neue Gehalte.

Dieser *Zusammenhang* zwischen einer neuen Verfassung des Entwicklungslandes und einer alten des europäischen Verfassungsstaates ist es, die den Produktions- und Rezeptionsverbund im Dienste der Entwicklung des Verfassungsstaates als Typus beglaubigt. Der zynische oder besserwisserisch spöttische Hinweis auf "Defizite" der Verfassungswirklichkeit in Übersee verkennt die genuine Leistung des "kleinen" Entwicklungslandes ebenso wie dessen Möglichkeiten des "Aufholens" in der Zukunft. Er übersieht auch die Faszination,

150 Zit. nach JöR 36 (1987), S. 641 ff.

151 Dazu P. Häberle, Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat, JZ 1989, S. 913 (916 ff.) sowie oben Erster Teil IV.

die von einer einmal erreichten Textstufendifferenzierung weltweit ausgeht. Der fortgeschrittene Text bleibt eine provozierende Mahnung an alle. Und auch die heute klassischen Textelemente des Verfassungsstaates waren einmal zum Teil Utopie<sup>152</sup>.

Eine kaum zu überschätzende *Grundrechtsentwicklungsklausel* ist Peru in Art. 4 gegliedert:

"Die Aufzählung der in diesem Kapitel anerkannten Rechte schließt nicht die sonstigen von der Verfassung garantierten Rechte und auch nicht andere, die vergleichbarer Natur sind oder aus der Würde des Menschen, dem Prinzip der Volkssouveränität, dem sozialen und demokratischen Rechtsstaat und der republikanischen Regierungsform folgen, aus."

Denn damit wird die Grundrechtsvergleichung als *ständiger Prozeß* institutionalisiert (arg. "vergleichbarer Natur"), die buchstäbliche *Entwicklung* von Grundrechten aus der Menschenwürde, der Volkssouveränität, dem sozialen und demokratischen Rechtsstaat sowie der Republik ist als Aufgabe "*intra constitutionem*" definiert, Staatsstrukturmormen und Rechte sind in eins gedacht. Daß die Verfassung eines "Entwicklungslandes" diese Grundrechtsentwicklungsklausel geschaffen hat, ist mehr als ein Wortspiel: es zeigt die Dynamik, die diesen Ländern innewohnt und die sie sogar zu Textschöpfungen mit Vorbildwirkungen auf alle Verfassungsstaaten befähigt. M.E. könnte etwa das Grundrecht auf die informationelle Selbstbestimmung des BVerfG (E 65, 1) oder die Idee von Grundrechtsschutz durch "Organisation und Verfahren"<sup>153</sup> sich durch Art. 4 Verf. Peru legitimieren fühlen<sup>154</sup>. Weit weniger plastisch ist der Parallel-Artikel in Verf. *Guatemala* (1985)<sup>155</sup>.

Nur stichwortartig seien weitere Textleistungen *Perus* im Grundrechtsbereich erwähnt, etwa Art. 21 Abs. 1 ("Das Recht auf Bildung und Kultur ist der menschlichen Person inhä-

152 Allgemein dazu P. Häberle, Utopien als Literaturgattungen des Verfassungsstaates, Gd.-Schrift Martens, 1987, S. 73 ff.

153 Vgl. P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (86 ff., 125 ff.): "status activus processualis"; K. Hesse, Grundzüge, 16. Aufl. 1988, S. 144.

154 Wenn Art. 233 Verf. Peru normiert: "Garantien der Rechtpflege sind: ... 6. Die Ausübung der Gerichtsbarkeit nicht wegen eines Mangels oder einer Lücke des Gesetzes zu unterlassen. In diesem Falle sind die allgemeinen Rechtsgrundsätze anzuwenden, in erster Linie die das peruanische Recht prägenden", so kann der Begriff der "allgemeinen Rechtsgrundsätze" als Vehikel der Rechtsvergleichung dienen.

155 Zit. nach JÖR 36 (1987), S. 555 ff. - Denn ihr Art. 44 Abs. 1 lautet nur: "Die in dieser Verfassung garantierten Menschenrechte schließen andere nicht aus, die, obwohl in dieser Verfassung nicht ausdrücklich genannt, der menschlichen Person von Natur aus innewohnen". Daraus ergibt sich, daß eine einmal erreichte Textstufe noch keine Garantie dafür ist, daß ihr Optimum überall (in der Region) rezipiert wird. Doch könnte die Grundrechtsvergleichung in *Guatemala* gewiß auf den "besseren" Text *Perus* zurückgreifen.

rent") oder Art. 12 ("Der Staat garantiert das Recht aller auf soziale Sicherheit. Das Gesetz regelt die fortschreitende Teilhabe an ihr und ihre Finanzierung.").

*Guatemala* hat in seiner Verfassung von 1985 weitere Differenzierungen im Grundrechtsfeld geschaffen: So in Art. 30 unter dem Stichwort "Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns" in Gestalt des Rechts der Beteiligten, "zu jeder Zeit Informationen zu erhalten", in Art. 58 ("Der Staat erkennt das Recht der Person und der Gemeinschaft an einer Identität ihrer Kultur und an der Bewahrung ihrer Werte, ihrer Sprache und ihrer Gebräuche an.") oder in der Form der "Sozialen Minimalrechte für die Arbeitsgesetzgebung" (Art. 102). Art. 48 über die "Faktische Union" ("Der Staat erkennt die faktische Verbindung an." - sc. zwischen Mann und Frau!) sei noch angemerkt, auch wenn Peru in seinem Art. 9 hier genauer arbeitet<sup>156</sup>.

Ein Wort zur Verfassung *Brasiliens* von 1988<sup>157</sup>. Aufmerksamkeit verdienen hier etwa die konstitutionelle Legaldefinition der Sozialen Rechte nach Art. 6 ("soziale Rechte nach dieser Verfassung sind die Rechte auf Bildung, Gesundheit, Arbeit, Freizeit, Sicherheit, soziale Fürsorge, Schutz von Mutterschaft und Kindheit, Obdachlosenhilfe"), der Umwelt-Artikel 225 ("Jeder hat das Recht auf eine ökologisch intakte Umwelt, Gemeingut des Volkes und wesentlich für die gesunde Lebensqualität. Sie für die gegenwärtigen und künftigen Generationen zu schützen und zu erhalten, ist Verpflichtung der öffentlichen Gewalt und der Gemeinschaft"). Der Brückenschlag zu den Staatsaufgaben ist ebenso notwendig wie augenscheinlich<sup>158</sup>.

### 3. Staatsaufgaben-Kataloge

Das Vordringen von Aufgaben-Artikeln in allen Teilen der Verfassung - von den Präambeln über die Grundrechte bis zu den Kompetenzverteilungsnormen - ist ein Kennzeichen

<sup>156</sup> Art. 9: "Die feste Verbindung eines Mannes und einer Frau für die keine Ehehindernisse bestehen und die während der Zeit und unter den Voraussetzungen, die das Gesetz bestimmt, eine tatsächliche häusliche Gemeinschaft bilden, hat ein gemeinsames Güterrecht zur Folge, das - soweit anwendbar - dem Güterstand der Zugewinngemeinschaft entspricht". Eine m.E. vorbildliche Lösung, wie sie sich in Deutschland mühsam genug in Lehre und Rechtsprechung ihren Weg bahnen muß.

<sup>157</sup> Zit. nach JöR 38 (1989), S. 462 ff.

<sup>158</sup> Die Schaffung von Grundrechtsbeauftragten (vgl. Art. 274 f. Verf. *Guatemala* von 1985) ist auf Entwicklungsländer besonders zugeschnitten und könnte hier wichtiger sein als in "älteren" Verfassungsstaaten (vgl. Art. 54 Verf. Spanien von 1978): denn die Bürger sind dort noch nicht so "trainiert", ihre Grundrechte selbst einzufordern.

der jüngeren Textstufenentwicklung des Verfassungsstaates<sup>159</sup>. Das Aufgabendenken - Staat und Verfassung als Aufgabe - setzt sich hier verstärkt durch, und die Verschränkung von Grundrechten und Staatsaufgaben ist ein prägendes Stil- und Textelement. *Portugal* und *Spanien* liefern in ihren neuen Verfassungen von 1976/82 und 1978 anschauliche Beispiele<sup>160</sup>. Die Entwicklungsländer ziehen diese Linie weiter aus. Im *peruanischen* Grundrechtskatalog etwa findet sich der Satz (Art. 2 Ziff. 6): "Der Staat begünstigt den Zugang zur Kultur und ihre Verbreitung". Eine bemerkenswerte Verfeinerung der Textkultur in Sachen soziale Grundrechte ist Art. 18 Abs. 1 geglückt: "Der Staat sorgt vorrangig für die Grundbedürfnisse des einzelnen und seiner Familie auf dem Gebiet der Ernährung, Wohnung und Erholung" und der Bildungs- und Kulturauftrag, in den Art. 37 die staatlichen und privaten "Kommunikationsmittel" stellt, erklärt sich aus der Notwendigkeit der Identitätsgewinnung und -behauptung, der für die Entwicklungsländer existentiell ist. Aus dem Wirtschaftsverfassungsrecht sei der fortschrittliche Text bester "Grundrechtspolitik" in Art. 124 Abs. 1 S. 2 zitiert: "Der Staat fördert den Zugang zum Eigentum in allen seinen Erscheinungsformen".

Die Idee allgemeiner und spezieller Staatsaufgaben durchzieht auch die Verf. *Guatemala*: von der Präambel ("Staat als Verantwortlichen für die Förderung des Allgemeinwohls") über den (Grund)Pflichten-Artikel 2 ("Es ist die Pflicht des Staates, für seine Einwohner das Leben, die Freiheit, die Gerechtigkeit, die Sicherheit, den Frieden und die Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit zu garantieren") bis zum Familien- und Behindertenschutz in Art. 47, 53 sowie den Kulturschutzklauseln der Art. 59 bis 65. Der ausgefeilte Katalog "sozialer Minimalrechte für die Arbeitsgesetzgebung" (Art. 102) exemplifiziert eine Fülle von Staatsaufgaben, und Art. 101 S. 2 gelingt hier eine vorbildliche Direktive: "Das Arbeitsleben des Landes muß in Übereinstimmung mit den Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit organisiert werden". In der Liste wirtschaftlicher und sozialer "Verpflichtungen des Staates" (Art. 119) finden sich Stichworte wie: "Die Entwicklung des Wirtschaftslebens der Nation vorantreiben", "Sich einsetzen für die Erhöhung des Lebensniveaus aller Bürger" oder "Die Verbraucher zu schützen". Die bürgerliche Pflicht, für "die kulturelle, moralische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung aller Guatimalteken" zu arbeiten (Art. 135), ist eine typische Textdifferenzierung eines Entwicklungslandes: Die klassische Kategorie der Grundpflichten wird in die Problemlage des Entwicklungslandes integriert.

Aus der neuen Verfassung *Brasiliens* (1988) seien die "Fundamentalen Ziele" zitiert (Art. 3): Errichtung einer freien, gerechten und solidarischen Gesellschaft, Sicherung der nationalen Entwicklung, Bekämpfung von Armut und Marginalisierung und die Beseitigung der

159 Einzelnachweise in: P. Häberle, Artenreichtum und Vielschichtigkeit von Verfassungstexten, FS Häfelin, 1989, S. 225 (240 ff.). - Zu "Staatszielbestimmungen als Mittel der Verfassungsvergleichung" der gleichnamige Aufsatz von H. von Wedel, VRÜ 10 (1977), S. 79 ff.

160 Vgl. die Nachweise ebd. S. 290 ff., 198 ff.

sozialen und regionalen Ungleichheiten, die Beförderung der Wohlfahrt aller Menschen ohne Ansehen von Herkunft, Rasse, Geschlecht, Hautfarbe, Alter oder anderer Formen der Diskriminierung. Hier ist dem Verfassunggeber eine gute Synthese klassischer Staatsziele mit entwicklungsspezifischen Aufgaben gelungen.

#### 4. *Kulturverfassungsrecht (Kulturelle Identitäts- und kulturelles-Erbe-Klauseln, kulturelle Pluralismus- und Teilhabe-Artikel, Sprachen-Artikel und Erziehungsziele etc.)*

Auf einem Feld zeichnet sich das "Entwicklungverfassungsrecht" durch besondere Dichte, hohe Differenziertheit, viel Phantasie und manche Neuschöpfung aus, ohne doch die Zugehörigkeit zum Typus "Verfassungsstaat" zu verleugnen: im *Kulturverfassungsrecht*. Das kann nicht überraschen. Ist doch die Kultur der Bereich, in dem die Staaten in Übersee ihre nationale Identität finden und behaupten, bewahren und weiterentwickeln müssen. Ohne das Wirtschaftsverfassungsrecht als ökonomische, "materielle" Grundlage für den Prozeß der nationalen Entwicklung dieser Länder unterschätzen zu wollen: angesichts des Ziels der ökonomischen "Angleichung" der Staaten unter dem Stichwort "Wohlfahrtsentwicklung" kann das einzelne Land heute seine Individualität, sein Profil, seine Identität nur im Kulturellen und vom Kulturellen her finden - bei aller "interkontinentalen Ausgleichskultur" unserer Tage (*H.-G. Gadamer*). Das Zugleich der Bewahrung und Entwicklung des Eigenen bei aller Öffnung zur Weltkultur (vorbildlich die Erziehungsziele in Art. 73 Verf. Guatemala) ist die "Seinsfrage" der Entwicklungsländer. Darum muß gerade das Kulturverfassungsrecht spezifische Textdifferenzierungsleistungen vollbringen. Die "Entwicklung" kann ja von der einzelnen Nation und von ihren Bürgern nur "ausgehalten" werden, wenn einerseits das kulturelle Erbe retrospektiv bewahrt wird, durch entsprechende Schutz- und Identitätsklauseln, auch Sprachen-Artikel, andererseits prospektiv an der (Weiter) Entwicklung des Kulturellen gearbeitet wird: via Erziehungsziele, kulturelle Teilhabe- und Zugangsrechte, beginnend mit der Beseitigung des Analphabetentums und endend in einem pluralistischen Kulturkonzept. Der Versuch einer als "juristische Text- und Kulturwissenschaft" antretenden Verfassungslehre kann und muß sich eben hier bewähren!

##### (1) Kulturelles-Erbe- und Identitätsklauseln allgemeiner und spezieller Textfassung

Kulturelles-Erbe- bzw. Identitätsklauseln sind ein Charakteristikum der Entwicklungsländer. Sie müssen ausdrücklich schützen, was die Nationen der alten Verfassungsstaaten selbstverständlich, oft ungeschrieben als ihre Identität zugrundegelegt haben und was in Europa als "Verfassungskultur" gelten kann bzw. im Rahmen der "Einheit der Rechtsordnung" in vielen Spezialgebieten des einfachen Rechts ausgeformt ist. Der Reichtum der Textvarianten ist groß und verdient unseren Respekt. Gewiß wirkte Art. 46 der *Satzung der*

der menschlichen Persönlichkeit zu garantieren") bis zum Familien- und Behindertenschutz in Art. 47, 53 sowie den Kulturschutzklauseln der Art. 59 bis 65. Der ausgefeilte Katalog "sozialer Minimalrechte für die Arbeitsgesetzgebung" (Art. 102) exemplifiziert eine Fülle von Staatsaufgaben, und Art. 101 S. 2 gelingt hier eine vorbildliche Direktive: "Das Arbeitsleben des Landes muß in Übereinstimmung mit den Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit organisiert werden". In der Liste wirtschaftlicher und sozialer "Verpflichtungen des Staates" (Art. 119) finden sich Stichworte wie: "Die Entwicklung des Wirtschaftslebens der Nation vorantreiben", "Sich einsetzen für die Erhöhung des Lebensniveaus aller Bürger" oder "Die Verbraucher zu schützen". Die bürgerliche Pflicht, für "die kulturelle, moralische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung aller Guatimalteken" zu arbeiten (Art. 135), ist eine typische Textdifferenzierung eines Entwicklungslandes: Die klassische Kategorie der Grundpflichten wird in die Problemlage des Entwicklungslandes integriert.

Aus der neuen Verfassung *Brasiliens* (1988) seien die "Fundamentalen Ziele" zitiert (Art. 3): Errichtung einer freien, gerechten und solidarischen Gesellschaft, Sicherung der nationalen Entwicklung, Bekämpfung von Armut und Marginalisierung und die Beseitigung der

159 Einzelnachweise in: *P. Häberle*, Artenreichtum und Vielschichtigkeit von Verfassungstexten, FS Häfelin, 1989, S. 225 (240 ff.). - Zu "Staatszielbestimmungen als Mittel der Verfassungsvergleichung" der gleichnamige Aufsatz von *H. von Wedel*, VRÜ 10 (1977), S. 79 ff.

160 Vgl. die Nachweise ebd. S. 290 ff., 198 ff.

schen Volkskulturen sowie die Kulturen der übrigen Gruppen, die am zivilisatorischen Prozeß der Nation teilhaben" (Art. 215 § 1). Sehr detailliert wird der "brasilianische Kulturbesitz" geschützt (§ 216): von den "Ausdrucksformen" über die "Schöpfungs-, Werk- und Darstellungsmethoden" bis zu "sonstigen künstlerisch-kulturellen Ausdrucksbereichen". Letzteres kann unschwer als Beitrag zur Kontroverse um den Kunst- und Kulturbegriff angesehen werden<sup>163</sup>.

161 Zit. nach Beck-Texte Menschenrechte, ihr internationaler Schutz, 2. Aufl. 1985.

162 S. auch Art. 89 Verf. *Costa Rica* (1949/78), zit. nach JÖR 35 (1986), S. 481 ff.: "Die Ziele der Republik im Kulturbereich sind unter anderem folgende: Schutz der Naturschönheiten, Bewahrung und Entwicklung des geschichtlichen und künstlerischen Erbes der Nation ...".

163 Aus der Rspr.: BVerfGE 30, 173; 67, 213; s. auch *P. Häberle*, Die Freiheit der Kunst im Verfassungsstaat, AöR 110 (1985), S. 577 ff.

## (2) Sprachen-Artikel

Die klassischen Nationalstaaten tun sich auch als Verfassungsstaaten mit der Sprachenfreiheit, etwa i.S. der vorbildlichen Schweizer Tradition und Gegenwart, schwer<sup>164</sup>. Umso größere Beachtung verdienen manche Entwicklungsländer. So sehr sie eine oder mehrere Staatssprachen festlegen<sup>165</sup>, so sehr bleiben sie um andere Sprachen ihrer Bürger besorgt: wohl im Bewußtsein dessen, daß "Eingeborensprachen" ein wesentliches Element ihres "kulturellen" bzw. "multikulturellen" Erbes sind. Je stärker sie sich zu ihrem kulturellen Erbe bekennen, desto mehr müssen sie auf Bewahrung und Förderung der Sprachenvielfalt achten. Das läßt sich etwa am Beispiel *Perus* belegen. Art. 38 der Verf. *Perus* von 1979 lautet:

"Der Staat fördert das Erlernen und die Kenntnis der Eingeborensprachen. Er garantiert das Recht der Quechua-, Aymara- und übrigen Eingeborensprachen, eine Grundbildung auch in ihrer eigenen Sprache oder Mundart zu erhalten".

Eine ähnliche innere Entsprechung zwischen kulturelles-Erbe-Klauseln und Sensibilität für Sprachenvielfalt gelingt der Verf. von *Guatemala* (1985). Ihre vorbildlich profilierte kulturelle Identitätklausel in Art. 58 (Recht der "Person und der Gemeinschaft an einer Identität ihrer Kultur und an der Bewahrung ihrer Werte, ihrer Sprache und ihrer Gebräuche") findet ihre Fortsetzung in den Worten des Art. 66: "Der Staat erkennt, respektiert und fördert ihre (sc. der verschiedenen ethnischen Gruppen) Lebensformen... sowie den Gebrauch von Idiomen und Dialekten" sowie in Art. 76 Abs. 2: "In Schulen, die in Gebieten, in denen vorwiegend Eingeborene leben, liegen, wird eine zweisprachige Ausbildung stattfinden"<sup>166</sup>.

*Frankreich*, das Land der Menschenrechte, könnte von den Entwicklungsländern z.B. für seine Sprachenpolitik im *Elsaß* viel lernen. Noch 1981 hatte F. Mitterrand als Präsidentschaftsbewerber in der Südbretagne gesagt<sup>167</sup>: "Die Zeit ist gekommen für ein Statut der Sprachen und Kulturen in Frankreich, das diesen wirkliche Lebensfähigkeit gewährt. Es ist

164 Einzelheiten in meinem Beitrag: Sprachen-Artikel und Sprachenprobleme im Verfassungsstaat, FS Pedrazzini, 1990, i.E.

165 Vgl. etwa Art. 76 Verf. *Costa Rica* (1949/78), zit. nach JÖR 35 (1986), S. 481 ff.: "Die Amtssprache der Nation ist Spanisch." - Speziell zu "Staatliche Identitätsfindung und Sprache - Das Beispiel Somalias" vgl. den gleichnamigen Aufsatz von T. Labahn, VRÜ 16 (1983), S. 267 ff.

166 Das Sprachen-Element ist gewiß auch in der Kulturschutzklausel von Art. 215 Verf. *Brasilien* (1988) mitgedacht (§ 1 ebd.: "Der Staat schützt die indianischen und afrobrasilianischen Volkskulturen sowie die übrigen Gruppen, die am zivilisatorischen Prozeß der Nation teilhaben"). - Die Verfassung der Republik *Senegal* (1963/84), zit. nach Blaustein/Flanz, aaO., formuliert schon in Art. 1 Abs. 2: "La langue officielle de la République du Sénégal est le Français. Les langues nationales sont le Diop, le Malinké, le Poular, le Sérère, le Soninké et le Wolof".

167 Zit. nach FAZ vom 12.2.1990.

die Zeit gekommen, ihnen weit die Türen zu öffnen zu Schule, Radio und Fernsehen, auf daß sie den Raum finden im öffentlichen Leben, den sie brauchen und der ihnen zusteht". Frankreich müsse "endlich damit aufhören, das letzte Land Europas zu sein, das seinen Völkern die elementaren kulturellen Rechte verweigert". Bis heute blieb Frankreich jedoch bei seiner jakobinischen Tradition!

Der Respekt vor der kulturellen Identität der Bürger stände jedem Verfassungsstaat von heute gut an. Auch wenn er textlich noch auf der älteren Stufe des "egozentrischen" Nationalstaates stehen geblieben ist, könnte er subkonstitutionell (etwa einfachgesetzlich und administrativ) nachholen, was bislang versäumt wurde. Die Entwicklungsländer sind in ihrer Textstufenentwicklung hier deutlich "vorne" und ihre vorbildlichen Verfassungen können den alteuropäischen Verfassungsstaaten manche "Entwicklungshilfe" leisten. In Sachen kulturelle Freiheit und Identität der Bürger auf dem Felde der Sprachen sind diese "unterentwickelt". Sie, die klassischen Verfassungsstaaten, müßten zu Rezipienten werden, die Entwicklungsländer haben höchst produktive "Vorgaben" geschaffen.

### (3) Erziehungsziele

"Leit-Artikel" der späteren verfassungstextlichen Kodifizierungen von Erziehungszielen ist Art. 148 WRV:

"In allen Schulen ist sittliche Bildung, staatsbürgerliche Gesinnung, persönliche und berufliche Tüchtigkeit im Geiste des deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung zu erstreben.

Beim Unterricht in öffentlichen Schulen ist Bedacht zu nehmen, daß die Empfindungen Andersdenkender nicht verletzt werden.

Staatsbürgerkunde und Arbeitsunterricht sind Lehrfächer der Schulen. Jeder Schüler erhält bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck der Verfassung".

Die westdeutschen Länderverfassungen haben die Textstufenentwicklung der innerverfassungsstaatlichen Erziehungsziele nach 1945 kräftig vorangetrieben<sup>168</sup>, etwa in Sätzen wie "Achtung vor religiöser Überzeugung und vor der Würde des Menschen" (Art. 131 Abs. 2 Verf. Bayern), Vorbereitung zum "selbständigen und verantwortlichen Dienst am Volk und der Menschheit durch Ehrfurcht und Nächstenliebe" (Art. 56 Abs. 4 Verf. Hessen) und vor allem durch Art. 26 Ziff. 4 Verf. Bremen: "Die Erziehung zur Teilnahme am kulturellen Leben des eigenen Volkes und fremder Völker". Wie stark die Erziehungsziele in die Dynamik der Weiterentwicklung des Typus Verfassungsstaates integriert sind, zeigt sich zuletzt darin, daß jüngst die Länderverfassungen, die Änderungen in Sachen rechtlicher

168 Dazu P. Häberle, Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat, 1982, S. 47 ff.

Umweltschutz aufnahmen (Art. 3 Abs. 2, 141 Verf. *Bayern*; Art. 11a Verf. *Bremen*<sup>169</sup>), im "soft law" der Erziehungsziele pädagogisch "gleichzogen" (vgl. Art. 131 Abs. 2 n.F. Verf. *Bayern*: "Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt" bzw. Art. 26 Ziff. 5 Verf. *Bremen*: "Die Erziehung zum Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt").

Diese innere doppelt, d.h. rechtlich *und* pädagogisch abgestützte Entwicklungslinie des Verfassungsstaates besitzt ein Gegenstück: in Textelementen der internationalen Menschenrechtswerke, soweit sie die Erziehung zu den Menschenrechten thematisieren. Pionierhafter "Leit-Artikel" ist insoweit Art. 26 Ziff. 2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der *UN* von 1948:

"Die Ausbildung soll die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Ziele haben. Sie soll Verständnis, Duldsamkeit und Freundschaft zwischen allen Nationen und rassischen oder religiösen Gruppen fördern und die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des Friedens begünstigen".

Die *UNESCO* hat in Art. 1 Abs. 1 ihrer Satzung von 1945 ebenfalls eine Textbasis für Menschenrechtserziehung geschaffen<sup>170</sup> und sie verfolgt dieses Ziel u.a. durch die Proklamation eines "Tages der Menschenrechte"<sup>171</sup>.

Es ist die spezifische Leistung der Entwicklungsländer, jüngst eine Textstufendifferenzierung geschaffen zu haben, die die konstitutionellen Erziehungsziele der beschriebenen Art mit den internationalen Menschenrechtstexten *verschmilzt*: im Sinne einer Erziehung zur Verfassung bzw. zu den Grund- und Menschenrechten. Die Hintergründe liegen auf der Hand: Entwicklungsländer müssen sich als Verfassungsstaaten nicht zuletzt über die kulturelle Sozialisation bzw. Erziehung fundieren, und der juristische Menschenrechtschutz bedarf dringend der "Flankierung" durch den pädagogischen. Generationenlange Lernprozesse, etwa in Frankreich seit 1789, müssen möglichst rasch erzieherisch nachgeholt werden.

*Peru* gelingt all dies in den Textstellen: "Sie (sc. die Bildung) ist an den Grundsätzen der sozialen Demokratie ausgerichtet" (Art. 21 Abs. 2 S. 2). "Sie fördert die nationale und lateinamerikanische Integration sowie die internationale Solidarität" (Art. 22 Abs. 1 S. 2)

<sup>169</sup> Zit. nach: Verfassungen der deutschen Bundesländer, 3. Aufl. 1988.

<sup>170</sup> Art. I Abs. 1: "Ziel der Organisation ist es, durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur zur Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit beizutragen, um in der ganzen Welt die Achtung vor Recht und Gerechtigkeit, vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stärken...".

<sup>171</sup> Dazu *W. Perschel*, Grundrechtsschutz durch Grundrechtserziehung, FS Ridder, 1989, S. 85 (89 f.).

und: "Der Unterricht über die Verfassung und die Menschenrechte ist in den zivilen und militärischen Bildungseinrichtungen und in allen Stufen obligatorisch" (Abs. 3 ebd.)<sup>172</sup>.

Ebenso prägnant ist Art. 72 Verf. *Guatemala* (1985):

"Die Erziehungsziele sind in erster Linie die Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit und die Kenntnisse über die Welt und die nationale und internationale Kultur. Der Staat hat ein nationales Interesse an der Erziehung, der Ausbildung und der systematischen Einführung in die Verfassung des Staates und die Menschenrechte"<sup>173</sup>.

Verfassungsstaatliche Verfassungen sowie die Grund- und Menschenrechte als Erziehungsziele zu denken, in der deutschen Lehre bislang unter dem Stichwort "Verfassungsprinzipien als Erziehungsziele" gewagt<sup>174</sup>, besitzt nunmehr dank der Entwicklungsländer eine verfassungstextliche Argumentationsbasis - hinzu kommt die Verpflichtung zur Förderung des Menschenrechtsgedankens nach Art. 25 der afrikanischen *Banjul Charta* von 1982 ("verpflichtet, durch Unterricht, Ausbildung und Publikationen die Achtung gegenüber den in dieser Charta enthaltenen Rechten und Freiheiten zu fördern ... und ferner dafür zu sorgen, daß die Freiheiten und Rechte sowie die ihnen korrespondierenden Pflichten verstanden werden"). Künftige Verfassungsänderungen bzw. Verfassunggebungen der "entwickelten" Staaten sollten davon lernen. Man denke auch an neue Verfassungen in Osteuropa, die ihren wiederzugewinnenden Menschenrechtsstandard textlich doppelt absichern müssen: *rechtlich* durch juristischen Grundrechtsschutz und *pädagogisch* durch Verfassungstexte zu Grund- und Menschenrechten "als" Erziehungsziele! Vielleicht darf man sogar das große Wort "Erziehung des Menschengeschlechts zum Verfassungsstaat" wagen.

#### (4) Kulturelle Grundrechte

Die Fundierung der Entwicklungsländer von ihrer Kultur her schließt auf der heutigen Lebensstufe des Verfassungsstaates kulturelle Grundrechte nicht aus sondern ein. Während etwa in Deutschland das Kulturverfassungsrecht in der Wissenschaft erst in jüngerer Zeit systematisch "aufgeschlossen" wurde<sup>175</sup> lassen sich aus den neueren Verfassungen der

172 S. auch Art. 28: "Der Unterricht muß in allen seinen Stufen getreu den Verfassungsgrundsätzen und den Zwecken der entsprechenden Bildungseinrichtung erteilt werden".

173 S. auch Art. 74 Abs. 4 Verf. *Guatemala*: "Die wissenschaftliche Erziehung, Technologie und Humanität sind Erziehungsziele, um die sich der Staat ständig kümmert".

174 Dazu mein gleichnamiger Beitrag in: FS Huber, 1981, S. 211 ff.

175 Vgl. vom Verf. für die *kommunale* Seite: "Kulturpolitik in der Stadt - ein Verfassungsauftrag", 1979, für die *föderalistische*: "Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat", 1980, für die europäische: "Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive", JöR 32 (1983), S. 9 ff. Insgesamt: U. Steiner/D. Grimm, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42 (1984), S. 7 ff.

Entwicklungsländer Textelemente nachweisen, die eine große Bereicherung im Rahmen einer Verfassungstheorie des Kulturverfassungsrechts sind. Zu unterscheiden sind *thematisch* neue bzw. fortentwickelte kulturelle Grundrechte und Verfeinerungen der Dimensionen kultureller Freiheiten (neben der abwehrrechtlichen die objektiv- und leistungsrechtliche). Hier einige Beispiele:

Zunächst zu den *Themen*: Eine allgemeine Kulturstatausklauseln im Gewand eines subjektiven Grundrechts findet sich in Art. 21 Abs. 1 Verf. *Peru*: "Das Recht auf Bildung und Kultur ist der menschlichen Person inhärent". Eine vorbildliche Präzisierung der Grundrechte auf Bildung leistet Abs. 2 ebd. in den Worten:

"Die Bildung hat die vollständige Entwicklung der Persönlichkeit zum Ziel. Sie ist an den Grundsätzen der sozialen Demokratie ausgerichtet. Der Staat erkennt und garantiert die Freiheit des Unterrichts".

Die Bildungsinhalte in Art. 22 ("Kenntnis und praktische Anwendung der Geisteswissenschaften, der Kunst, der Naturwissenschaften und der Technik") könnten in einer europäischen Verfassung nicht treffender formuliert werden. Das "kongeniale" Grundrecht auf kulturelle Identität nach Art. 58 Verf. *Guatemala* ("Der Staat erkennt das Recht der Person und der Gemeinschaft an einer Identität ihrer Kultur und an der Bewahrung ihrer Werte, ihrer Sprache und ihrer Gebräuche an".) wurde bereits gewürdigt. Thematisch präzisierend ist auch Art. 2 Abs. 4 a.E. Verf. *Peru*: "Die Rechte auf Information und freie Meinung umfassen das Recht auf Gründung von Kommunikationsmitteln".

Ein Wort zu den verschiedenen *Dimensionen* kultureller Grundrechte. Die *objektivrechtliche* begegnete schon im Kontext der Analyse der (kulturellen) Staatsaufgaben, erwähnt sei Art. 63 Verf. *Guatemala* ("Der Staat schützt den freien kreativen Ausdruck, er fördert die wissenschaftliche und intellektuelle sowie künstlerische Entwicklung und ihre berufsmäßige und wirtschaftliche Grundlage") oder Art. 34 Verf. *Peru* ("Der Staat schützt und gibt Anreize für die Hervorbringung der Eingeborenenkulturen ..."; Art. 38: "Der Staat fördert die Leibeserziehung und den Sport ..."), auch Art. 26 Verf. *Peru* ("Beseitigung des Analphabetentums als vordringliche Aufgabe des Staates").

Die *leistungsstaatliche* Teilhabe-Seite verdichtet sich in Art. 57 Verf. *Guatemala* zu einem Verfassungstext, der voll auf der Höhe der europäischen Dogmatik steht und sogar noch eine entwicklungsländer-typische Komponente enthält:

"Jede Person hat das Recht, frei am kulturellen und künstlerischen Leben der Gemeinschaft teilzuhaben und in gleicher Weise am wissenschaftlichen und technologischen Fortschritt der Nation beteiligt zu sein".

Art. 215 Verf. *Brasilien* normiert:

"Der Staat garantiert allen die volle Ausübung der kulturellen Rechte sowie den Zugang zu den Quellen der nationalen Kultur; er unterstützt und fördert den Wert der Kultur und die Verbreitung der Kultur in allen ihren Äußerungen".

Es ist gewiß keine Minderung der Leistung der Entwicklungsländer, wenn an Vorbildtexte *internationaler Menschenrechtswerke* erinnert wird; etwa an Art. 27 Ziff. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der *UN* von 1948 ("Jeder Mensch hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich der Künste zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Wohltaten teilzuhaben"<sup>176</sup>). Denn schon die juristische Positivierung und konsequente Integrierung in die Systematik und Formtypik der eigenen individuellen Verfassung ist eine respektierheischende Leistung, ganz abgesehen von den inhaltlichen Verfeinerungen und Adaptierungen an die historische Biographie der eigenen Nation. Schließlich ist daran zu erinnern, daß internationale *und* nationale Grundrechtsprinzipien gemeinsam und gleichermaßen intensiv an den Entwicklungsstufen des Typus "Verfassungsstaat" arbeiten. Der Verfassungsstaat wird - jedenfalls in einzelnen Textelementen - so zu einem wahrlich *universalen* Projekt der Völkergemeinschaft.

## (5) Kulturelle Pluralismus-Klauseln

Schon die Normierung kultureller Freiheiten trägt das unverzichtbare Moment der Offenheit in das Kulturverfassungsrecht der Entwicklungsländer. Und die Festlegung und Verpflichtung auf das "Kulturelle Erbe" wäre eine unfruchtbare historisierende Status quo Garantie, würde nicht der Aspekt der Vielfalt des Kulturellen in Vergangenheit und Zukunft berücksichtigt. Die Entwicklungsländer gehen hier verfassungstextlich den richtigen Weg zwischen Verarbeitung der eigenen Kulturgeschichte und Öffnung für Neues. Das Stichwort vom "offenen Kulturkonzept"<sup>177</sup>, vom "pluralistischen Kulturverständnis"<sup>178</sup> läßt sich auch für die Entwicklungsländer belegen<sup>179</sup> - obwohl sie so intensiv um ihre kulturelle Identität ringen müssen. Hier einige Textbelege.

<sup>176</sup> S. auch Art. 15 Abs. 1 *Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966*, auch Präambel der *Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969*: "Schaffung von Bedingungen, unter denen jeder seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ... genießen kann."

<sup>177</sup> P. Häberle, erstmals in: ders., Kulturpolitik in der Stadt - ein Verfassungsauftrag, 1979, S. 22, 34 f.

<sup>178</sup> Ders., in: ders. (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982, S. 1 (30 ff., 46 ff.)

<sup>179</sup> Vgl. Art. 89 Verf. *Costa Rica*, Bewahrung und (!) Entwicklung (!) des geschichtlichen und künstlerischen Erbes der Nation und Unterstützung der privaten Initiative für den wissenschaftlichen und künstlerischen Fortschritt.

Kulturelle Vielfalt liegt schon den Worten nach etwa Art. 34 Verf. Peru zugrunde (Schutz der "Eingeborenenkulturen"), wie überhaupt Kultur mehrfach im Plural auftritt<sup>180</sup>. Die *Pluralität der Erziehungsziele* ist in Art. 72 Abs. 1 Verf. *Guatemala* am besten auf den Punkt gebracht ("Die Erziehungsziele sind ... die Kenntnisse über die Welt und die nationale und internationale Kultur"). Bemerkenswert ist der *kulturelle Trägerpluralismus*, der sich in einzelnen Textstellen Bahn bricht, etwa in Art. 85 Verf. *Guatemala* (Anerkennung der Privatuniversitäten mit dem Ziel, zur "wissenschaftlichen Entwicklung, zur Verbreitung der Kultur sowie zum Studium und zur Lösung der nationalen Probleme" beizutragen), oder in Gestalt des Verfassungsauftrags zur Förderung der "*Privatiniziative* im Erziehungs-wesen" (Art. 80 Verf. *Costa Rica*). Im übrigen verbürgen allgemeine Pluralismus-Klauseln, etwa nach der Art *Perus* (Präambel: "offene Gesellschaft", ähnlich Präambel *Brasiliens*: "bürgerliche, pluralistische und vorurteilsfreie Gesellschaft", s. auch Art. 1 V ebd.: "politischer Pluralismus") Pluralismus auch im kulturellen Feld.

Ein "inspirierender" Text darf in der *OAS-Satzung* von 1967 erblickt werden:

"Die geistige Einheit des Kontinents beruht auf der Achtung vor den kulturellen Werten der amerikanischen Länder und erfordert deren enge Zusammenarbeit für die hohen Ziele der Zivilisation."

Und eine Kulturstaatsklausel eigener Art, die die Entwicklungsländer mit einschließt, aber auch die Individuen, sei zuletzt in Erinnerung gerufen. Art. 16 *OAS-Satzung* lautet:

"Jeder Staat hat das Recht auf freie und natürliche Entfaltung seines kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Lebens. Er soll dabei die Rechte des Individuum und die Grundlagen allgemeiner Moral achten."<sup>181</sup>

<sup>180</sup> Ebd. Unterscheidung von nationaler Folklore, Volkskunst und Kunsthandwerk; ähnlich geht Art. 62 Verf. *Guatemala* vor und ihr Schutz ethnischer Gruppen in Art. 66 ebd.; auch *Brasilien*: Art. 215 § 1: "Kulturen der übrigen Gruppen".

<sup>181</sup> Von den *francophonen* Entwicklungsländern sei als Beispiel für Kulturverfassungsrecht zitiert: Verf. *Congo* (1979/84), zit. nach Reyntiens (wie oben Anm. 147): Nr. 25 als Kulturförderungs-Artikel ("L'Etat favorise les sciences et les arts dans le but de développer la culture et le bien - être du peuple"), Nr. 26 als Volkserziehungs-Artikel ("En vue d'élever le niveau de la culture générale du peuple, l'Etat assure à toutes les couches du peuple les possibilités de mener des études dans les écoles et autres institutions culturelles"). - S. auch Verf. *Burundi*, die zwar den Einparteiensstaat institutionalisiert (Nr. 22), zugleich aber ein Zugangsrecht zur Kultur vorsieht (Nr. 18: "Tout citoyen a droit à légal accès à l'instruction et à la culture").

## *5. Das Arbeits- und Wirtschaftsverfassungsrecht im Textbild der Entwicklungsländer*

Schon die neueren Verfassungen von *Portugal* und *Spanien* haben die Textstufendifferenzierung im Bereich des Arbeits- und Wirtschaftsverfassungsrechts vorangetrieben<sup>182</sup>. Die Entwicklungsländer setzen diesen Weg fort bis hin zur barocken Überladung. Sie stehen ja in starkem wirtschaftlichem Wettbewerb mit den entwickelten Ländern und sie bedürfen des wirtschaftlichen Erfolges als Motor ihrer allgemeinen Entwicklung. Kritisch sei schon hier gefragt, ob nicht die intensive und extensive, quantitativ und qualitativ starke normative Regulierung des Arbeits- und Wirtschaftslebens von einem bestimmten Punkt an in Widerspruch gerät zum vereinzelt ausdrücklich erklärten Ziel der Deregulierung bzw. der Ermutigung zur wirtschaftlichen Privat- bzw. Eigeninitiative (vgl. Art. 115 Verf. *Peru*).

Herausgehoben seien folgende Textfiguren:

- a) soziale Grundrechte im Arbeits- und Wirtschaftsleben
- b) klassische wirtschaftliche Freiheiten wie Berufs-, Handels-, Gewerbe-, Vereinigungsfreiheit, Privateigentum, das aber stärker eingebunden und in neue Dimensionen (z.B. der Teilhabe) ausdifferenziert wird.
- c) Verfassungsaufträge
- d) Strukturprinzipien wie soziale Gerechtigkeit etc.
- e) wirtschaftlicher Pluralismus-Artikel

Im einzelnen:

Bereits die Art und Weise der systematischen Plazierung grundlegender Aussagen zum Arbeits- und Wirtschaftsverfassungsrecht in neueren Verfassungen der Entwicklungsländer ist aufschlußreich. Ihren Verfassunggebern sind "Arbeit und Wirtschaft" so wichtig, daß sie es schon in der Präambel umrißhaft vorwegnehmen, ehe sie dann eigene Abschnitte höchst differenziert und (mitunter zu) umfänglich ausbauen<sup>183</sup>. So spricht Präambel Verf. *Peru* (1979) von der Arbeit als "Pflicht und Recht aller Menschen" und als "Grundlage des nationalen Wohlergehens" und so entwirft sie das Bild einer "gerechten Gesellschaft ohne Ausgebeutete und Ausbeuter", in der die Wirtschaft im Dienste des Menschen steht und nicht der Mensch im Dienste der Wirtschaft". Die Rede ist ferner von der "schöpferischen

182 Eine erste Analyse in meinem Beitrag: Das Thema "Wirtschaft" in neueren verfassungsstaatlichen Verfassungen, Jura 1987, S. 577 ff.

183 Korrelativ zum Wirtschaftsverfassungsrecht der Entwicklungsländer müßte die Diskussion um eine "*neue Weltwirtschaftsordnung*" verfolgt werden, dazu etwa: O. Kinninich, Das Völkerrecht und die neue Weltwirtschaftsordnung, Archiv des Völkerrechts, Bd. 20 (1982), S. 1 ff.; N. Horn, Normative Grundprobleme einer "Neuen Weltwirtschaftsordnung", in: FS H. Coing, Bd. II (1982), S. 149 ff.; B.-O. Bryde, Von der Notwendigkeit einer neuen Weltwirtschaftsordnung, in: Bryde/Kunig/Oppermann (Hrsg.), Neuordnung der Weltwirtschaft, 1986, S. 29 ff.; s. auch K.H. Meessen (Hrsg.), Internationale Verschuldung und wirtschaftliche Entwicklung aus rechtlicher Sicht, 1988.

"Würde der Arbeit", der "Teilhabe aller am Genuß des Reichtums". Verf. *Brasilien* (1988) zählt in ihrem Art. 1 in Titel I ("Grundprinzipien") zu ihren "Grundlagen": "die sozialen Werte Arbeit und freie Initiative", in Art. 3 zu ihren fundamentalen Zielen die "Bekämpfung von Armut und Marginalisierung".

Diese textliche "Vorordnung" von Arbeit und Wirtschaft ist eine "Einstimmung" auf die spätere Gewichtung dieser Themen im ganzen der Verfassung. Mögen die am Verfassungsstaat orientierten einzelnen Entwicklungsländer sich durch viele Varianten unterscheiden - die marxistischen Staaten bleiben hier ausgegrenzt - ein Grundmotiv ihres Selbstverständnisses ist angeschlagen. Folgende Textensembles profilieren das Thema Arbeit und Wirtschaft aus der Sicht der Entwicklungsländer<sup>184</sup>.

#### a) Soziale Grundrechte im Arbeits- und Wirtschaftsleben

Prägnant arbeitet Verf. *Brasilien* bei ihrer Legaldefinition in Art. 6:

"Soziale Rechte nach dieser Verfassung sind die Rechte auf Bildung, Gesundheit, Arbeit, Freizeit, Sicherheit, soziale Fürsorge, Schutz von Mutterschaft und Kindheit, Obdachlosenhilfe".

Art. 12 Verf. *Peru* normiert eine leistungsstaatliche Teilhabestruktur in den Worten:

"Der Staat garantiert das Recht aller auf soziale Sicherheit. Das Gesetz regelt die fort-schreitende Teilhabe an ihr und ihre Finanzierung".

Und eine neue Textstufe gelingt ihr in Art. 18 Abs. 1, der eine grundrechtsorientierte Staatsaufgabe bzw. den Aspekt sozialer Grundrechte regelt:

"Der Staat sorgt vorrangig für die Grundbedürfnisse des einzelnen und seiner Familie auf dem Gebiet der Ernährung, Wohnung und Erholung".

Neue Wege bei der Verknüpfung eines sozialen Grundrechts mit objektiv- und leistungsstaatlichen Gehalten beschreitet erfolgreich Art. 19 Abs. 1:

<sup>184</sup> Ein Blick auf einige *francophone* Staaten: Verf. *Cameroun* normiert in ihrer Präambel Menschenrecht und -pflicht auf Arbeit, in Nr. 1 formuliert sie seine Devise: "Paix, Travail, Patrie", in Nr. 35 sieht sie einen Wirtschafts- und Sozialrat vor. - Verf. Congo nennt als Devise ebenfalls "Travail-Démocratie-Paix". S. auch Nr. 20 ebd.: "En République Populaire du Congo, le travail est un honneur, un droit et un devoir sacré." - Verf. *Elfenbeinküste* formuliert in Nr. 1 die Devise: "Union, Discipline, Travail." - Art. 20 Abs. 1 Verf. *Senegal* (1963/84): "Chacun a le droit de travailler et le droit de prétendre à un emploi."

"Wer wegen einer körperlichen oder geistigen Behinderung unfähig ist, für sich selbst zu sorgen, hat ein Recht auf Achtung seiner Würde und auf ein gesetzlich geregeltes System des Schutzes, der Fürsorge, der Wiedereingliederung und der Sicherheit."

Aus dem reichen Tableau in Sachen Arbeit als soziales Recht mit Menschenwürdebezug in der Verf. *Peru* sei deren Art. 42 erwähnt mit Sätzen wie:

"Die Arbeit ist ein soziales Recht und eine soziale Pflicht. Dem Staat obliegt die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, die die Armut beseitigen, allen Einwohnern der Republik in gleicher Weise die Chance einer nützlichen Beschäftigung sichern und sie vor Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung in allen Erscheinungsformen schützen" und:

"In jedem Arbeitsverhältnis ist jegliche Bedingung verboten, die die Ausübung der verfassungsmäßigen Rechte der Arbeitnehmer unterbindet oder deren Würde leugnet oder mindert".

Systematisch neue Wege geht Verf. *Guatemala*. Denn unter dem Oberbegriff "Soziale Grundrechte" werden nicht nur die Themen "Familie" (Art. 47), "Behinderte" (Art. 53), "Gesundheit, Sicherheit und Sozialhilfe" (Art. 93 bis 100) sowie "Arbeit" (z.B. Art. 102: "Soziale Minimalrechte für die Arbeitsgesetzgebung") behandelt, vielmehr sind auch *kulturelle* Rechte integriert: z.B. das Recht zur Teilnahme an der Kultur (Art. 57), das Recht auf kulturelle Identität (Art. 58) und die Freiheit der Ausbildung (Art. 71). Von einer Lehre aus, die alle Grundrechte als soziale Grundrecht in einem weiteren Sinne begreift<sup>185</sup>, ist dies konsequent.

b) Klassische wirtschaftliche Freiheiten - ihre Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung

Die verfassungsstaatlich strukturierten Entwicklungsländer vergessen die klassischen wirtschaftlichen Freiheiten wie Privateigentum, Handels- und Gewerbefreiheit, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit keineswegs. Doch normieren sie sie im Kraftfeld neuer Kontexte, sie erfinden neue Themen und sie entwickeln neue Grundrechtsdimensionen (etwa der Teilhabe). Hier einige Beispiele:

Art. 115 Verf. *Peru* normiert:

<sup>185</sup> Dazu mein Regensburger Staatsrechtslehrerreferat: Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (90 ff.).

"Die Privatinitiative ist frei. Sie wird in einer sozialen Marktwirtschaft ausgeübt. Der Staat schafft Anreize und Regelungen für ihre Ausübung, um diese mit dem gesellschaftlichen Interesse in Einklang zu bringen".

Damit wurde ein Grundrecht der Freiheit der Privatinitiative geschaffen, das von vornherein in die soziale Marktwirtschaft eingebettet ist, die so zum Verfassungsgrundsatz geworden ist. Art. 115 ist als "allgemeiner Grundsatz" im Titel "Die Wirtschaftsordnung" plaziert. Die Freiheit der Privatinitiative ist ein, andere Elemente freiheitlicher Wirtschaftsverfassung, etwa Unternehmer- und Vertragsfreiheit, integrierendes Grundrecht. Der vorausliegende Kontext-Artikel ist die Verpflichtung der Wirtschaftsordnung auf die "Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit" (Art. 110 Abs. 1). Die Garantie des *Eigentums* wird erst später ausgesprochen. Die einzelnen Schichten und Schutzrichtungen sind in zwei Artikeln umrissen: Art. 124:

"Eigentum verpflichtet, die Güter im Einklang mit dem gesellschaftlichen Interesse zu gebrauchen. Der Staat fördert den Zugang zum Eigentum in allen seinen Erscheinungsformen. Das Gesetz bestimmt die Formen, Verpflichtungen, Grenzen und Garantien des Eigentumsrechts".

Art. 125:

"Das Eigentum ist unverletzlich. Der Staat garantiert es ...".

Bemerkenswert ist hier sowohl die Vorordnung der sozialen Verpflichtung des Eigentums als auch der Ausbau der objektiv- und leistungsrechtlichen Dimension. Der Staat bekennt sich zu Eigentumspolitik bzw. Teilhabestrukturen.

Eine nahezu parallele Konzeption prägt die *Unternehmens-, Handels- und Gewerbefreiheit*<sup>186</sup>.

Die Verf. *Guatemala* setzt ihre eigenen Akzente. Sie nimmt einerseits Traditionen der klassischen Verfassungsstaaten auf, andererseits schreibt sie deren wirtschaftliche Freiheiten entwicklungsländergerecht fort. Die Garantie des Privateigentums figuriert im Kanon des Katalogs der Menschenrechte, also nicht wie in Peru im Teil "Wirtschaftsordnung". Art. 39 Verf. *Guatemala* sagt zunächst in Abs. 1 durchaus traditionell:

"Privateigentum wird als ein natürliches Recht des Menschen anerkannt".

<sup>186</sup> Art. 130 Verf. *Peru*: "Die Unternehmen, gleich welcher Form, sind Produktionseinheiten, deren Effizienz und Beitrag zum Gemeinwohl vom Staat nach Maßgabe des Gesetzes eingefordert werden können." - Art. 131: "Der Staat erkennt die Freiheit des Handels und Gewerbes an. - Das Gesetz bestimmt ihre Voraussetzungen, Garantien, Verpflichtungen und Grenzen."

Doch Abs. 2 ebd. erfindet eine beachtliche Differenzierung, die spezifische Aufgaben des Staates bzw. Entwicklungslandes und die Realität mitdenkt:

"Der Staat garantiert die Ausübung dieses Rechts und muß die Bedingungen schaffen, die den einzelnen in Stand versetzen, von seinem Eigentum in einer Weise Gebrauch zu machen, daß es dem individuellen Nutzen und zugleich der Entwicklung (!) und dem Wohlstand des ganzen guatamaltekischen Volkes dient."<sup>187</sup>

Der spezielle Abschnitt über die ökonomische und soziale Ordnung ist am Leitmotiv der "Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit" ausgerichtet (Art. 118 Abs. 1). Die Freiheit der Privatinitiative erscheint aber *nicht* wie in Peru als verselbständigte Grundrecht, sondern nur als Element zur Verwirklichung der übergeordneten Ziele wie Steigerung der Wohlfahrt, gerechte Verteilung des Einkommens<sup>188</sup> <sup>189</sup>.

### c) Verfassungsaufträge

Der Verfassungs- bzw. Gesetzgebungsaufrag bleibt eine unentbehrliche Textfigur, um ein Mehr an grundrechtlicher Freiheit zu schaffen, indem bestimmte Staatsaufgaben normiert werden. Die intensive Verschränkung von Grundrechtsgehalten und Staatsaufgaben im Interesse realer Freiheit und sozialer Grundrechtserfüllung ist ein Kennzeichen der heutigen Entwicklungsstufe des Verfassungsstaates<sup>190</sup>. Auch die Entwicklungsländer liegen in diesem Trend<sup>191</sup>. Vereinzelt gelingen ihnen neue Differenzierungen, was umso näher liegt, als die "Entwicklung" ihre Gemeinwohlaufgabe par excellence ist. Hier einige repräsentative Beispiele aus dem Bereich des Arbeits- und Wirtschaftsverfassungsrechts, zunächst aus *Peru*: Schutz von Ehe und Familie sowie der Mutter (Art. 5, 7 Verf. *Peru*), vorrangige Sorge "für die Grundbedürfnisse des einzelnen und seiner Familie auf dem Gebiet der Ernährung, Wohnung und Familie" (Art. 18 Verf. *Peru*) gehören ebenso hierher wie der

187 Die "Freiheit des Unternehmertums, des Handels und der Arbeit" wird danach in Art. 43 Verf. *Guatemala* weniger differenziert anerkannt: "In den Grenzen, die das Gesetz aus sozialen Gründen und im nationalen Interesse anordnet".

188 Vgl. Art. 118 Abs. 3: "Wenn es notwendig ist, wird der Staat die private Initiative und Aktivität unterstützen zum Zwecke der Ziele ...".

189 Verf. *Brasilien* baut sein Textensemble ("Die Wirtschafts- und Finanzordnung") etwas anders auf. Art. 170 lautet: "Die Wirtschaftsordnung beruht auf der Förderung der menschlichen Arbeit und der freien Initiative." Als Prinzipien nennt sie u.a. Privateigentum und "soziale Funktion des Eigentums", freien Wettbewerb und Schutz der Konsumenten. Bündig fügt sie hinzu: "Jedem ist die freie Ausübung jedweder wirtschaftlichen Betätigung gewährleistet."

190 Dazu P. Häberle, Verfassungstaatliche Staatsaufgabenlehre, AÖR 111 (1986), S. 595 ff.

191 Vgl. etwa Art. 138 Abs. 1 S. 1 Verf. *Guatemala*: "Es ist Aufgabe aller staatlichen Behörden, den Guatamalteken den vollen Gebrauch ihrer Grundrechte zu garantieren". - Art. 140: "Der Staat Guatemala ist ein freier, unabhängiger und souveräner Staat mit dem Zweck, seinen Bürgern den Genuß der Freiheitsrechte zu ermöglichen."

Auftrag zur Förderung der "wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, die die Armut beseitigen, allen Einwohnern der Republik in gleicher Weise die Chance einer nützlichen Beschäftigung sichern" (Art. 42 Abs. 1). Entwicklungsländerspezifisch ist Art. 46 S. 1 Verf. *Peru*: "Der Staat gibt Anreize für den kulturellen Fortschritt, die berufliche Bildung und die Vervollkommnung der technischen Fertigkeiten der Arbeitnehmer, um die Produktivität zu erhöhen, das soziale Wohlergehen voranzutreiben und zur Entwicklung des Landes beizutragen".

Die Verf. *Guatemala* strukturiert die Bereiche der sozialen Sicherheit, der Arbeit und Wirtschaft im ganzen und einzelnen betont vom Aufgabendenken her<sup>192</sup>. Das zeigt sich im Schutz der Mutterschaft (Art. 52), der Behinderten (Art. 53), in der Garantie eines Systems sozialer Sicherheit (Art. 100), in der Postulierung sozialer Minimalrechte als Grundlage für die Arbeitsgesetzgebung (Art. 102) und in der Forderung: "Die Wirtschafts- und Sozialordnung ... basiert auf den Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit". Ein überreicher Katalog zu den "Verpflichtungen des Staates" (Art. 119) listet u.a. folgende Aufgaben auf: "Entwicklung des Wirtschaftslebens der Nation, Erhöhung des Lebensstandards aller Bürger, Bau von Wohnungen, Verhinderung der Konzentration des Eigentums, Schutz der Bildung von Kapital, Entwicklung des nationalen und internationalen Handels" etc. Mag es zu vielen Zielkonflikten kommen, mag sich der Verfassunggeber textlich und in der Sache etwas übernommen haben: die Verantwortung des Staates bzw. Entwicklungslandes für soziale Gerechtigkeit in den Bereichen Soziales, Arbeit und Wirtschaft ist eindrucksvoll dokumentiert. *Guatemala* bekennt sich sogar zu spezifischer Grundrechtspolitik bzw. Gemeinwohlaufgaben in dem Satz (Art. 118 Abs. 3): "Wenn es notwendig sein wird, wird der Staat die private Initiative und Aktivität unterstützen zum Zwecke der Ziele, die oben genannt worden sind"<sup>193</sup>.

192 Dazu mein Beitrag Artenreichtum und Vielschichtigkeit von Verfassungstexten, in: FS Häfelin, 1989, S. 225 (240 ff.).

193 Verf. *Costa Rica* geht weniger ins Detail, doch gelingen ihr vorbildliche Verfassungsaufträge unter dem Stichwort "Soziale Rechte und Garantien": etwa in Sachen Wohlstand und gerechte Verteilung des Reichtums (Art. 50), in Sachen Arbeit (Art. 56: "... verhindern, daß bei der Ausübung dieser Arbeit Bedingungen entstehen, die die Freiheit oder die Würde des Menschen ... schädigen oder die Arbeit des Menschen zu einer bloßen Ware emiedrigen". Art. 67: "Der Staat fördert die technische Ausbildung und kulturelle Bildung der Arbeiter"). - Verf. *Brasilien* normiert nicht nur einen detaillierten Katalog sozialer Rechte (Art. 6), sie entwirft auch einen reichhaltigen Titel "Die Sozialordnung". Als allgemeiner Grundsatz ist das Postulat formuliert (Art. 193 S. 1): "Ihr Ziel sind der soziale Wohlstand und die soziale Gerechtigkeit". Als konkretere Zielsetzungen sind u.a. genannt (Art. 194): umfassende Absicherung aller Bürger, Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Leistungen und Dienstleistungen für die Stadt- und Landbevölkerung. Art. 196 bezeichnet die Gesundheit als "Verpflichtung des Staates". Art. 230 schneidet ein neues Thema an: "Die Familie, die Gesellschaft und der Staat sind verpflichtet, den Alten beizustehen, ihnen ihre Teilnahme an der Gemeinschaft zu gewährleisten, ihre Würde und ihr Wohlbefinden zu verteidigen und ihnen das Recht auf Leben zu garantieren". Dieser "Alten-Schatz" sollte Vorbildwirkung für andere Ver-

d) Strukturprinzipien wie "soziale Gerechtigkeit", "Wohlstand", "soziale Marktwirtschaft"

Die Inhalte und Ziele, die die Entwicklungsländer im Bereich des Arbeits- und Wirtschaftslebens anstreben, sind als Teile der Präambeln bzw. Eingangs-Artikel bereits zur Sprache gekommen. Doch damit nicht genug. Die Verfassungen geben auch in ihren späteren Abschnitten große Prinzipien vor:

Art. 193 Verf. *Brasilien*:

"Die soziale Ordnung beruht auf dem Primat der Arbeit. Ihr Ziel sind der soziale Wohlstand und die soziale Gerechtigkeit."

Art. 18 Abs. 1 Verf. *Peru* wählt eine letztlich grundrechtsbezogene Aufgaben-Klausel neuen Stils, die der Grundrechtsdogmatik so manchen "alten" Verfassungsstaates Impulse geben kann, in den Worten:

"Der Staat sorgt vorrangig für die Grundbedürfnisse des einzelnen und seiner Familie auf dem Gebiet der Ernährung, Wohnung und Erholung."

Die leistungsstaatliche Teilhabe-Dimension<sup>194</sup> ist schon vorweg in Art. 12 zur Textgestalt geronnen:

"Der Staat garantiert das Recht aller auf soziale Sicherheit. Das Gesetz regelt die fortschreitende Teilhabe an ihr und ihrer Finanzierung."

Und der Abschnitt "Wirtschaftsordnung" bestimmt in Art. 110 Abs. 1:

"Die Wirtschaftsordnung der Republik (sc. Peru) fußt auf den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit, welche auf eine menschenwürdige Arbeit als Hauptquelle des Reichtums und als Mittel der Verwirklichung der menschlichen Person gerichtet sind".

Eine neue Textstufendifferenzierung gelingt Art. 115 Verf. *Peru*:

"Die Privatinitiative ist frei. Sie wird in einer sozialen Marktwirtschaft ausgeübt. Der Staat schafft Anreize und Regelungen für ihre Ausübung, um diese mit dem gesellschaftlichen Interesse in Einklang zu bringen".

Verf. *Guatemala* verlangt in Art. 101 S. 2:

"Das Arbeitsleben des Landes muß in Übereinstimmung mit den Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit organisiert werden".

fassungsstaaten entfalten. Art. 230 ist umso bemerkenswerter als er eine Teilhabestruktur formuliert und den Menschenwürdebezug des alten Menschen herstellt.

<sup>194</sup> I.S. von P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (69 ff.).

Art. 102 schließt mit einer Fülle "Sozialer Minimalrechte für die Arbeitsgesetzgebung" an. Und auch Art. 118 verlangt von der "Wirtschafts- und Sozialordnung", daß sie auf den "Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit" basiere.

Art. 50 Verf. *Costa Rica* wagt eine kühne Direktive in Art. 5:

"Der Staat trägt Sorge für größeren Wohlstand aller Einwohner des Landes, indem er die Produktion und die ausgeglichener Verteilung des Reichtums organisiert und anregt".

Hierher gehören aber auch jene Textpassagen, die die "*soziale Marktwirtschaft*" in Verfassungsrang erheben (vgl. Art. 115 S. 2 Verf. *Peru*).

#### e) Pluralismus-Artikel in Sachen Wirtschaft

Textliches und inhaltliches Neuland gewinnen manche Entwicklungsländer in Sachen "wirtschaftlicher Pluralismus". So sagt Art. 12 Verf. *Peru*:

"Der Staat garantiert den wirtschaftlichen Pluralismus. Die nationale Wirtschaft stützt sich auf die demokratische Koexistenz verschiedener Eigentums- und Unternehmensformen. Die staatlichen, privaten, genossenschaftlichen, selbstverwalteten, gemeindlichen oder sonstigen Unternehmen sind mit der Rechtfähigkeit ausgestattet, die das Gesetz im einzelnen bestimmt."

Damit wird eine Ehrlichkeit und Vollständigkeit erreicht, an der es die klassischen Verfassungsstaaten in ihren Texten oft fehlen lassen. Der wirtschaftliche Trägerpluralismus, Ausdruck des für den Verfassungsstaat typischen "gemischten Wirtschaftssystems"<sup>195</sup>, ist offen beim Namen genannt. Das reale verfassungsstaatliche Wirtschaftsverfassungsrecht kennt ja den Staat in vielen aktiven Rollen im Wirtschaftsleben. Seine Förderaufgaben sind meist erwähnt, weniger aber seine Eigentumsträgerschaft in all den von Art. 112 Verf. *Peru* aufgezählten Formen. Der wirtschaftliche Pluralismus, durch die klassischen wirtschaftlichen Freiheiten herkömmlich fundiert, ist jetzt textlich von einer neuen Seite aus auf den Begriff gebracht: von der Vielzahl des Eigentums und Unternehmensformen unter Einschluß der öffentlichen Hand vom Staat bis zu den Kommunen.

<sup>195</sup> Dazu im Anschluß an *E.R. Huber, P. Häberle*, "Wirtschaft" als Thema neuerer verfassungsstaatlicher Verfassungen, JURA 1987, S. 577 (584).

6. Sonstige Textdifferenzierungen, innerstaatliche, in regionalen und internationalen Menschenrechtstexten

a) Innerstaatliche

Zuletzt ein Sammelsurium ausgewählter Verfassungstexte der Entwicklungsländer, die ihre inhaltliche Innovationskraft, hohe Textgestaltungskunst, aber auch ihre Vertrautheit mit den Entwicklungsstufen anderer Verfassungsstaaten, besonders den europäischen, dokumentiert und belegt, wie intensiv sie das Gespräch "zwischen den Zeiten und Räumen" in Sachen Verfassungsstaat pflegen und Teil der offenen Gesellschaft der Verfassungsgeber und -interpretieren sind. Herausgehoben sei:

- die Rezeption des Begriffs der "offenen Gesellschaft" in der Präambel Verf. *Peru*
- alle Arten von Pluralismus-Artikeln (vgl. Art. 68 Abs. 1 *Peru*: "Die politischen Parteien sind Ausdruck des demokratischen Pluralismus", Art. 112 ebd.: "Der Staat garantiert den wirtschaftlichen Pluralismus"; Art. 1 Verf. *Brasilien*: "politischer Pluralismus")
- die Institutionalisierung der konsultativen Volksbefragung (Art. 173 Verf. *Guatemala*)
- die Anerkennung des "Vorrangs der Verfassung" (Art. 175 Verf. *Guatemala*)
- die Textgestalt des Prinzips Öffentlichkeit (Art. 87 Abs. 2 S. 1 Verf. *Peru*: "Die Publizität ist wesentlich für die Existenz jeder Norm des Staates".)
- die Differenzierung der Garantien der Rechtspflege (z.B. Art. 233 Ziff. 4 Verf. *Peru*: "Die schriftliche Begründung der Entscheidungen in allen Instanzen, mit der ausdrücklichen Angabe der anwendbaren Gesetze und der tragenden Gründe")
- der Vorrang des internationalen Rechts auf dem Gebiet der Menschenrechte (Art. 46 Verf. *Guatemala*)
- die Auf- bzw. Übernahme der "konkreten" und "abstrakten Normenkontrolle" (Art. 266, 267 Verf. *Guatemala*)
- die Schaffung einer Menschenrechtskommission und eines "Prokurators für die Menschenrechte" (Art. 273 bis 275 Verf. *Guatemala*)
- die "Kodifizierung" von Prinzipien für die internationalen Beziehungen (Art. 4 Verf. *Brasilien*: nationale Unabhängigkeit, Vorrang der Menschenrechte, Selbstbestimmung der Völker, Nichteinmischung, Gleichheit unter den Staaten, Verteidigung des Friedens,

friedliche Konfliktlösung, Bekämpfung von Terrorismus und Rassismus, Zusammenarbeit der Völker für den Fortschritt der Menschheit, Gewährung politischen Asyls). Speziell hier handelt es sich um die vorbildliche Textrezeption von "Lehrbuchwissen" im Geist des "kooperativen Verfassungsstaates"<sup>196</sup>.

b) Regionale und internationale Völkerrechts- und Menschenrechtstexte als Text-Spiegel und Text-Reservoir für Verfassungsrecht der Entwicklungsländer (Satzung der OAS, AMRK, AfrMRK)

Das Verfassungsbild der Entwicklungsländer kann heute nicht mehr ohne die Elemente "gelesen" werden, die ihnen aus dem internationalen Recht, besonders den regionalen und internationalen Völkerrechts- und Menschenrechts-Texten zuwachsen. In dem Maße, wie sie "kooperative Verfassungsstaaten" werden<sup>197</sup>, hängt ihre Innen- und Außenseite zusammen. M.a.W.: Das Selbstverständnis der Entwicklungsländer spiegelt sich in Sachen "Entwicklungsziele, -inhalte und -verfahren" auch in internationalen Rechtstexten. Überdies müssen die Textstufendifferenzierungen, die sich in regionalen und internationalen Menschenrechtstexten manifestieren, hinzugenommen werden, wenn es um die Analyse des "Entwicklungsstandes" des innerstaatlichen Entwicklungsverfassungsrechts geht. Die Verfassunggeber orientieren sich gewiß auch an den völkerrechtlichen Kodifikationen, wenn sie ihre Texte schaffen. Im einzelnen:

Die Satzung der *Organisation Amerikanischer Staaten* (1967)<sup>198</sup> enthält mehrfach einschlägige Textelemente. Zunächst in Sachen Entwicklung, ihrem vorrangigen Staatszwecke in dem Satz aus Art. 16:

"Jeder Staat hat das Recht auf freie und natürliche Entwicklung seines kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Lebens".

Art. 31 formuliert "grundsätzliche Ziele" zur Beschleunigung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung nach eigenen Methoden und Verfahren. Genannt sind u.a. beträchtlicher und stetiger Zuwachs des Pro-Kopf-Sozialprodukts, gerechte Verteilung des Volkseininkommens, eine "mit stetigem wirtschaftlichen Wachstum und der Erreichung sozialer Gerechtigkeit zu vereinbarende Stabilität des inländischen Preisniveaus", "schnelle Ausmerzung des Analphabetentums und Erweiterung der Bildungsmöglichkeiten für alle", "angemessene Wohnmöglichkeiten für alle Teile der Bevölkerung".

<sup>196</sup> Dazu P. Häberle, Der kooperative Verfassungsstaat, in: *ders.*, Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1978, S. 407 ff.

<sup>197</sup> Dazu P. Häberle, in *ders.*, Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1978, S. 407 ff.

<sup>198</sup> Zit. nach: Menschenrechte, Ihr internationaler Schutz, 2. Aufl., 1985.

Die *Grundrechtsbezüge* dieser *Entwicklungsaufgaben* liegen auf der Hand. Sie treten an anderen Textstellen der Satzung der OAS noch deutlicher hervor: zunächst im *universalen Anspruch* in Art. 43 Abs. 1:

"In der Überzeugung, daß die Menschheit die volle Verwirklichung ihrer Ziele nur innerhalb einer gerechten sozialen Ordnung in Verbindung mit wirtschaftlicher Entwicklung und einem wahren Frieden erreichen kann..."

Sodann in individueller Zielrichtung in den Worten (ebd. Ziff. 1):

"Alle Menschen ... haben ein Recht auf materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit, Würde, Gleichberechtigung und wirtschaftlicher Sicherheit."

Ein Indiz für das, was die Entwicklungsländer selbst als *Entwicklungsaufgabe* ansehen, ist in den Worten von Art. 43 Ziff. f greifbar:

"Die am Rande der Gesellschaft lebenden Bevölkerungsgruppen sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten sollen in zunehmendem Maße in das wirtschaftliche, soziale, staatsbürgерliche, kulturelle und politische Leben der Nation einbezogen und an ihm beteiligt werden, um somit die volle Integration der nationalen Gemeinschaft, die Beschleunigung des Prozesses der sozialen Mobilität und die Konsolidierung des demokratischen Systems zu erreichen. Alle Bemühungen um die Hebung des allgemeinen Niveaus und um die Zusammenarbeit, die die Entwicklung und den Fortschritt der Gemeinschaft zum Ziel haben, sollen gefördert werden."

Ist hier wie anderwärts der *Prozeßcharakter* der Entwicklung<sup>199</sup> stark betont, so zeigt sich an anderen Stellen der Satzung, daß auch an vorgegebene Inhalte, grundierende Kulturelemente gedacht ist. So ist in Art. 3 Ziff. k gesagt:

"Die geistige Einheit des Kontinents beruht auf der Achtung vor den kulturellen Werten der amerikanischen Länder und erfordert deren enge Zusammenarbeit für die hohen Ziele der Zivilisation".

Ziff. k. normiert:

"Die Erziehung der Völker soll auf Gerechtigkeit, Freiheit und Frieden gerichtet sein."

Damit sind die *Grundrechte als Erziehungsziele* vorgegeben. Schließlich findet sich sogar eine kulturelles-Erbe-Klausel (Art. 46 S. 2: "Sie (sc. die Mitgliedstaaten) fühlen sich jeder für sich und gemeinsam verpflichtet, das kulturelle Erbe der amerikanischen Völker zu wahren und zu pflegen") sowie eine Aussage zur *kulturellen Teilhabe aller* (Art. 48: "... sie

<sup>199</sup> Vgl. Ziff. g ebd.: Anerkennung der Beiträge von Organisationen kultureller, berufsständischer, geschäftlicher etc. Art zum Entwicklungsprozeß.

werden die Systeme der Erwachsenenbildung und der Berufsausbildung verstärken und sicherstellen, daß die Früchte der Kultur der ganzen Bevölkerung zugänglich sind").

Insgesamt ergibt sich: Die Satzung der OAS, der ja nicht wenige Entwicklungsländer angehören, hat Texte geschaffen, die mehr als nur "Materialien" für die Verfassungen der Entwicklungsländer sind. In die verfassungsstaatliche Textstufenanalyse sind sie von vorneherein einzubeziehen: sie haben teils die Entwicklungsländerverfassungen beeinflußt, teils wurden sie ihrerseits von diesen mitgeprägt. Solche wechselseitigen Vorbildwirkungen lassen sich an einzelnen Textbildern, etwa den kulturelles-Erbe-Klauseln, der Grundrechts-erziehung, der Verbindung objektivierter Grundrechtsgehalte mit Staatsaufgaben zum vorrangigen Staatsziel der "Entwicklung", ebenso nachweisen wie an Grundsatzdenken z.B. zur Entwicklung als Prozeß und Struktur, zum mehrdimensionalen Grundrechtsverständnis vom subjektiven Recht über objektiv-institutionelle Gehalte bis zu leistungsstaatlichen Teilhabestrukturen - all dies im Interesse realer Grundrechtsgeltung und sozialer Grundrechtserfüllung<sup>200</sup>.

Die afrikanischen Mitgliedstaaten der OAU haben in ihrer *Banjul Charta* der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1982<sup>201</sup> ebenfalls Texte geschaffen, die ein Stück "Entwicklungsverfassungsrecht" von den Staatsaufgaben bis zu den Grundrechten erkennen lassen. Das zeigt sich schon in der Präambel, etwa in der Forderung, "die Zusammenarbeit und Bemühungen zur Verbesserung des Lebensstandards zu intensivieren", und vor allem in der Zusammenschau des Rechts der Entwicklung, der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen<sup>202</sup> Rechte.

200 Das zeigt sich auch in der *AMRK* von 1969 (zit. nach: Menschenrechte, Ihr internationaler Schutz, 2. Aufl. 1985), vgl. etwa den Passus in der Präambel: "Schaffung von Bedingungen, unter denen jeder seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ebenso wie seine bürgerlichen und politischen Rechte genießen kann ...", Art. 26: "... volle Realisierung der Rechte zu erreichen, welche in den ökonomischen, sozialen, bildungsmäßigen, wissenschaftlichen und kulturellen Standards der Charta ... inbegriffen sind". Bemerkenswert auch die Garantie effektiven Rechtsschutzes in Art. 25 Abs. 1 ("oder einem anderen effektiven Rechtsmittel") und die Auslegungsregeln in Art. 29, dessen lit. c) an dem bahnbrechenden Grundrechtsentwicklungsartikel 4 in Verf. Peru erinnert (Keine Auslegung dahin, daß sie "andere Rechte oder Garantien ausschließt, die der menschlichen Persönlichkeit innewohnen oder sich aus der Regierungsform der repräsentativen Demokratie ergeben").

201 Zit. nach: Menschenrechte, Ihr internationaler Schutz, 2. Aufl. 1985. - Zur Afrikanischen Menschenrechtscharta: P. Kunig, Die Organisation der afrikanischen Einheit und die Fortentwicklung des Völkerrechts, Jahrbuch für Afrikanisches Recht Bd. 4 (1983), S. 81 (89 ff.). - Zur Organisation der afrikanischen Einheit und zum Prozeß der Nation Building sowie den völkerrechtlichen Rahmenbedingungen gleichnamig: P. Kunig, Archiv des Völkerrechts Bd. 20 (1982), S. 40 ff.

202 "... In der Überzeugung, daß fortan dem Recht auf Entwicklung besondere Aufmerksamkeit zukommt, die bürgerlichen und politischen Rechte nicht getrennt werden können, weder in ihrer Konzeption noch in ihrer Universalität, und daß die Befriedigung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte eine Garantie für den Genuß bürgerlicher und politischer Rechte ist". - Zum

In den folgenden Artikeln ist dieses Leitmotiv präzisiert im Recht aller Völker "auf eigene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung unter angemessener Berücksichtigung ihrer Freiheit und Identität sowie auf gleichmäßige Beteiligung an dem gemeinsamen Erbe der Menschheit" (Art. 22 Abs. 1) - die bekannte nationale "kulturelles-Erbe-Klausel" ist hier zu einer universalen *Teilhabe-Klausel* erweitert, Art. 22 Abs. 2 verpflichtet die Staaten, "einzel oder gemeinsam ... die Ausübung des Rechts auf Entwicklung sicherzustellen", und Art. 25 denkt konsequent den Menschenrechtsgedanken vom Juristischen ins Pädagogische weiter: Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, "durch Unterricht, Ausbildung und Publikationen" die Rechte und Freiheiten zu fördern und dafür zu sorgen, daß diese "sowie die ihnen korrespondierenden Pflichten verstanden werden".

Wie stark die Banjul Charta in den Wachstumsprozessen der Menschenrechte steht und wie sie diese mit der Entwicklungsaufgabe der afrikanischen Staaten verknüpft, zeigt sich abgesehen von der Präambel, Art. 22 und 27 auch an anderen Texten. Neben den klassischen Grundrechten (wie Schutz der Menschenwürde und Verbot der Folter), Verfeinerungen des rechtlichen Gehörs (Art. 7 Abs. 1 b: Unschuldsvermutung), der Staatsbürgerlichen Rechte (Art. 13 Abs. 1: "Jeder Staatsbürger hat das Recht, sich frei an der Leitung öffentlicher Angelegenheiten seines Staates zu beteiligen, entweder unmittelbar oder durch Vertreter") findet sich ein kühnes Recht von jedermann "auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit" (Art. 16 Abs. 1) und ein subjektiv individualrechtlich und objektivrechtlich ausgestalteter Verfassungsauftrag in entwicklungsspezifischer Variante.

Nach Art. 17 Abs. 2 kann jedermann "ungehindert am kulturellen Leben seiner Gemeinschaft teilnehmen". Gleich anschließend ist in Abs. 3 ebd. die Pflicht des Staates normiert, "die Sittlichkeit und traditionellen Werte einer Gemeinschaft zu fördern und zu schützen"<sup>203</sup>. Diesem eher retrospektiven Ansatz, der kulturelle Identität aus der Vergangenheit sichern will, folgt die entwicklungsspezifisch prospektive auf dem Fuß: Art. 20 Abs. 1 S. 3 sagt zum Selbstbestimmungsrecht der Völker: "Sie entscheiden frei über ihren politischen Status und gestalten ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach der von ihnen frei gewählten Politik"<sup>204</sup>.

"*Recht auf Entwicklung*" der gleichnamige Beitrag von C. Tomuschat, in: German Yearbook of International Law, Bd. 25 (1982), S. 85 ff. Sein Ergebnis (S. 105): das Recht auf Entwicklung, verstanden als Prinzip der internationalen Solidarität, als Grundaxiom der heutigen Völkerrechtsordnung verdiente durchaus Anerkennung, seine Qualität als individuelles - und gar unveräußerliches - Menschenrecht lasse sich aber kaum begründen.

203 S. auch Art. 18 Abs. 2: "Der Staat ist verpflichtet, die Familie als Bewahrer der in der Gesellschaft anerkannten Sittlichkeit und traditionellen Werte zu unterstützen".

204 S. auch Art. 29 Ziff. 7, der eine Pflicht von jedermann normiert, "im Verhältnis zu anderen Mitgliedern der Gesellschaft positive afrikanische kulturelle Werte im Geiste der Toleranz, des Dialogs und der Zusammenarbeit zu bewahren...".

### **III. Das eigene Verfassungsverständnis der Entwicklungsländer**

Während die verschiedenen Verfassungs- bzw. Staatsverständnisse in Deutschland herkömmlich meist unabhängig von einer präzisen Analyse der Verfassungstexte erarbeitet sind, - das formale, schrankenorientierte, das material-werthafte, das dezisionistische etc.<sup>205</sup>, sei hier der umgekehrte Weg gewählt: Auf dem Hintergrund des Materials der Verfassungstexte der Entwicklungsländer sei nach deren spezifischen Verfassungsverständnissen, nach dem "Geist und Stil" ihrer Verfassungen gefragt.

Stichwortartig lässt es sich wie folgt kennzeichnen: Die Entwicklungsländer wählen textlich gerne Klauseln, die einzeln und zusammengenommen ihre nationale Identität geschrieben absichern, um nicht zu sagen begründen - nach innen zur Überwindung von Stammes- oder andern Gegensätzen, nach außen zur Selbstbehauptung gegenüber Nachbarn in nah und fern. Ihre Verfassungen sind insofern schon textlich intensivere *kulturelle Identitätsdokumente* als die klassischen Verfassungstexte, in denen das "Selbstverständliche", weil historisch geworden vor und hinter, über oder unter den Texten ungeschrieben mitgedacht ist. All dies zeigt sich etwa in den meist überaus wertehaltigen Präambeln, in anderen Grundwerte-Artikeln, in den Symbol-Normen - sie sprechen das Emotionale der Menschen an - und vor allem im Kulturverfassungsrecht (kulturelles-Erbe-Klauseln)<sup>206</sup>.

Die *Häufung der Aufgaben-Normen* (auch Schutz-) und *Entwicklungsartikel* ist eine weitere Eigenart. Sie lässt sich gut erklären: Da diese Länder eine große "Entwicklungsstrecke" vor sich wissen, da sie die Wirklichkeit intensiv gestalten müssen und wollen, normieren sie Verfassungsartikel, die eben diesen Funktionen dienen: in um Aufgabendenken erweiterte Grundrechtsgarantien, ausladenden Staatsaufgaben-Artikeln, differenzierten Schutznormen, Entwicklungs-Artikeln der unterschiedlichsten Art (z.B. grundrechtliche Teilhabe), Programm-Artikeln. Die Wirklichkeit soll buchstäblich "verbessert" werden, die Verfassung ist das wesentliche Instrument hierfür, ihre steuernde Kraft wird eher über- als unterschätzt. Sie ist als "normativer Strukturplan für die Rechtsgestalt des Gemeinwesens" (A.

<sup>205</sup> Dazu P. Häberle, Artenreichtum und Vielschichtigkeit von Verfassungstexten, eine vergleichende Typologie, FS Häfelin, 1989, S. 228 ff.; ders., Die Funktionenvielfalt der Verfassungstexte im Spiegel des "gemischten Verfassungsverständnisses", FS Schindler, 1989, S. 701 ff.

<sup>206</sup> Beispiele: Art. 58 Verf. *Guatemala*: "Der Staat erkennt das Recht der Person und der Gemeinschaft an einer Identität ihrer Kultur und an der Bewahrung ihrer Werte, ihrer Sprache und ihrer Gebräuche an". - Präambel Verf. *Guatemala*: "... wir sind angeregt durch die Ideale unserer Vorfahren und erkennen unsere Traditionen und unsere kulturelle Erbschaft an...". - Art. 61 Verf. *Guatemala*: "Schutz des kulturellen Erbes". S. auch ebd. Art. 60. - Art. 36 Verf. *Peru*: "Die zum Kulturbesitz der Nation erklärten archäologischen Fundorte und Überreste, Bauten und Monamente, Kunstgegenstände und Zeugnisse von historischem Wert stehen unter dem Schutz des Staates". - Art. 85 Verf. *Peru*: Flagge, Wappen und Nationalhymne als "Symbole des Vaterlandes".

*Hollerbach*) konzipiert wobei das Element des Planes mitunter zu stark, das der politischen Gestaltungsfreiheit zu wenig beleuchtet wird.

Die Verfassung als politisches Gestaltungsinstrument zu verstehen, vielleicht auch ein zu großer Glaube an die Machbarkeit der Dinge prägen Geist und Stil, Formen und Inhalte der Entwicklungsländer-Verfassungen. Das erklärt sich gewiß auch aus dem Nachholbedarf, den sie im Wettbewerb und Vergleich mit entwickelten Staaten haben und vielleicht sogar noch überschätzen. Es sollte indes Aufgabe der Verfassungslehre sein, an die Kosten und Gefahren zu erinnern, die in der Überschätzung der Verfassungen und ihrer Texte (quantitative und qualitative Überladung) und in der Vernachlässigung ihrer *auch* grenzziehenden und beschränkenden Funktionen liegen. Verfassungen sind *auch* Schranke - bei aller Aufgabenstruktur, sie sollten *auch* im Formalen bleiben, bei allen werthaften Anreicherungen. Wenn manche Entwicklungsländer in neueren Verfassungsdokumenten den Weg fortsetzen, den etwa das entwickelte Portugal von 1976/82 geht, so ist daran zu erinnern, daß eben dieses Portugal in manchen Problembereichen (etwa bei den Staatsaufgaben) *seiner Verfassung* zu viel aufbürdet. Die Verfassung *Brasiliens* (1987) etwa ist das jüngste extreme Beispiel, das insofern Kritik verdient.

Der Nachahmungseffekt, die Vorbildwirkung der entwickelten Verfassungsstaaten auf die Länder in Übersee<sup>207</sup> ist nur das eine. Die Verfassungslehre sollte die Entwicklungsländer daran erinnern, daß die spezifische Lage (Herb. Krüger)<sup>208</sup>, in denen sich diese Länder befinden, ein eigenes Verfassungsverständnis fordert. Hier wie dort sind "reine" und absolute Lösungen fragwürdig. Das *kulturwissenschaftliche Verfassungsverständnis*, bisher für die "alten" Verfassungsstaaten entwickelt, ist für die Entwicklungsländer *fortzuschreiben*. Es liefert auch die Instrumente und Verfahren, Methoden und Inhalte hierfür. So mag das rhetorisch-symbolische Element in Entwicklungsländer-Verfassungen seinen guten Sinn haben: Da die Menschen in Übersee damit mehr zu "packen" sind als im "aufgeklärten Westen", in dessen Verfassungen das Juristisch-Dogmatische, Rationale stärker im Vordergrund stehen darf. So mögen Bekennnis-Artikel in den Entwicklungsländern (noch)

207 Fragestellungen und einige Antworten zur Rezeptionsproblematik speziell am Beispiel Afrikas bei *W. Heidelberg*, Die Dualität zwischen traditionellem afrikanischen Recht und rezipiertem europäischen Recht, VRÜ 1 (1968), S. 354 ff. Rezeptionstheoretische Überlegungen unter dem Stichwort "Dualismus der Wertordnung" (Übernahme europäischer Modelle, aber auch Gemeinsamkeiten aus französischer und afrikanischer Kultur) bei *A. Bleckmann*, Afrika und das Völkerrecht, Jahrbuch für Afrikanisches Recht, 3 (1982), S. 29 (42 f.).

208 Zu den "Lagen": *Herb. Krüger*, Verfassung und Recht in Übersee, VRÜ 1 (1968), S. 3 (7); *ders.*, Stand und Selbstverständnis der Verfassungsvergleichung heute, VRÜ 5 (1972), S. 5 (28); *ders.*, Zur Bestimmung des geistesgeschichtlichen Standorts von Staatstheorien, VRÜ 7 (1974), S. 55 (56 f.); *ders.*, Die Kunst der Verfassunggebung, VRÜ 7 (1974), S. 233 (244 f.). - Daß die die Staaten "in Übersee" vergleichend einziehende Verfassungslehre auch für neue Phänomene wie einen der Verfassung vorgesetzten "constitutional contract" offen sein muß, läßt *Herb. Krüger* erkennen in seiner Besprechung eines Buches über Malaysia: VRÜ 11 (1978), S. 113 ff., bes. 115.

durchweg mehr Sinn haben und machen als in den Verfassungen der westlichen Demokratien, die sich in einem zeitlich "anderen" Kulturzustand befinden. So dürfen Erziehungsaufgaben und Ziele etwa im Blick auf die Menschenrechte (vgl. Art. 22 Abs. 3 Verf. Peru, Art. 72 Abs. 2 Verf. Guatemala) mehr betont werden als sonst. Da vieles noch nicht erreicht ist, darf die programmatiche Seite und Funktion in den einzelnen Verfassungsnormen stärker ausgeprägt sein als in "entwickelten Verfassungsstaaten, die aber ihrerseits auf das notwendige "Utopiequantum" nicht ganz verzichten sollen<sup>209</sup>.

M.a.W.: Das kulturwissenschaftliche Verfassungsverständnis sollte den Entwicklungsländern Mut machen, sich zu ihrer "Ungleichzeitigkeit" im Verhältnis zu den "klassischen" Verfassungsstaaten zu bekennen<sup>210</sup>. Ihre Verfassungstexte dürfen eigen, in vielem anders sein, weil ihre Kultur eine spezifische und andere ist! Eine egalisierende Einebnung in die westlichen Zivilisationen könnte sie um ihren Selbststand bringen - darum hat die Verfassung die spezifische Aufgabe individueller Profilierung. Das Verständnis der Verfassung als Kulturzustand erlaubt, ja fordert solche individualisierende Betrachtung des Typus "Entwicklungsländer-Verfassung"<sup>211</sup>.

### **Insbesondere: Entwicklungsstrukturen und -funktionen im Textbild neuer verfassungsstaatlicher Entwicklungsländer**

Die Entwicklungsländer, die in ihren Verfassungen an die klassischen Verfassungsstaaten anknüpfen (also den sozialistischen Staatstypus verwerfen), gehen in ihren Texten vielgestaltig auf ihre spezifische "Lage" (Herb. Krüger) ein, etwa in Form von Staatsaufgaben-Artikeln, ihrer vielerlei kulturellen Identitäts- bzw. -Erbes-Klauseln, ihrer verfassungs- und menschenrechtsorientierten Erziehungsziele und in ihrem Arbeits- und Wirtschaftsverfassungsrecht. Sie haben aber einen Normaltypus geschaffen, der ihre Eigenart, bei aller Zugehörigkeit zum Typus Verfassungsstaat, besonders klar zum Ausdruck bringt: die *Entwicklungs-Klauseln*. In Stichworten sei eine "kleine Typologie" vorgeführt.

209 Dazu P. Häberle, Utopien als Literaturgattung des Verfassungsstaates, Ged.-Schrift für W. Martens, 1987, S. 73 (82).

210 Der Gedanke der "Ungleichzeitigkeit" ist nicht nur im Verhältnis der Entwicklungsländer zu "alten" Staaten sowie der Entwicklungsländer untereinander fruchtbar, er ist auch für das Nebeneinander von gliedstaatlichen Verfassungen in einzelnen Bundesstaaten einschlägig (dazu meine Überlegungen zu den Schweizer Kantonsverfassungen in JöR 34 (1985), S. 303 (339); aufgegriffen etwa von G. Schmid, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, VVDSRL 46 (1988), S. 92 (115)).

211 Zur "Aufdeckung von Familien" als legitimen Ziel überseeischer Verfassungsvergleichung: Herb. Krüger, Stand und Selbstverständnis der Verfassungsvergleichung heute, VRÜ 5 (1972), S. 5 (27).

Eine Normvariante spricht ausdrücklich von "*Unterentwicklung*", die beseitigt werden müsse (so Präambel Verf. Peru). Diese Umschreibung vom Negativen her, findet sich aber, sozialpsychologisch verständlich, selten. Allgemeiner begegnet der Entwicklungsgedanke in der positiven Textwendung (des Art. 86 Verf. Peru) zur Anerkennung der katholischen Kirche als "bedeutenden Bestandteil in der historischen, kulturellen und moralischen Entwicklung Perus", und spezieller ist von der vom Staat voranzutreibenden "wirtschaftlichen Entwicklung" (Art. 119, s. auch Art. 120 Abs. 1 S. 1 Verf. Peru) die Rede. Eine neue Synthese gelingt dem Verfassunggeber in Art. 123 Abs. 1 Verf. Peru: "Alle haben das Recht, in einer gesunden, ökologisch ausgeglichenen und der Entwicklung des Lebens ... angemessenen Umwelt zu leben". Der staatliche Förderungsauftrag in bezug auf die "umfassende Entwicklung der Bauern- und Eingeborenengemeinschaften" (Art. 162 S. 1 Verf. Peru) verbindet Wirtschaftliches mit Kulturellem. Prägnant sind zwei Entwicklungs-Artikel in Guatemala. Der eine steht im Kontext kultureller Staatsaufgaben: Art. 80 S. 1 Verf. Guatemala: "Der Staat anerkennt und fördert die Wissenschaft und die Technik als grundlegende Notwendigkeit der nationalen Entwicklung"; der andere findet sich im Gewand einer Bürgerpflicht (Art. 135 lit. c ebd.): "Für die Entwicklung des Volkes zu arbeiten, für die kulturelle, moralische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung aller Guatemalteken"<sup>212</sup>.

Solche Entwicklungs-Klauseln nehmen den Staatszweck der Entwicklungsländer, eben die "Entwicklung", in die Verfassungstexte hinein und damit auch eine große Dynamik, um nicht zu sagen "Druck" auf allen Feldern der Wirtschaft und Kultur. Klassisch formuliert ist das Fortschreiten von der Unterentwicklung zum entwickelten Verfassungsstaat *der "Gemeinwohlgrund"* der Verfassungsstaaten etwa in Lateinamerika. So sehr auch die klassischen Verfassungsstaaten sich "in der Zeit unterwegs" wissen und Entwicklungsaspekte in ihren Textbildern kennen<sup>213</sup>, die Entwicklungsländer befinden sich in einer besonderen Dynamik. Der Verfassunggeber hat entsprechend "reagiert" und er "agiert" auch: er erwartet viel von der Steuerungskraft seiner Normen und er überschätzt sie wohl auch mitunter. Überdies besteht die Gefahr, durch zu viel "Entwicklungsverfassungsrecht" den Plancharakter von Verfassungen überzubetonen. In offenen Gesellschaften darf er jedoch nur ein Element im Rahmen eines "gemischten Verfassungsverständnisses" sein.<sup>214 215</sup>

212 Auch in Verf. Brasilien finden sich Entwicklungs-Artikel (z.B. Art. 3 II: "Sicherung der nationalen Entwicklung", Art. 174 § 1: "Planung der ausgewogenen nationalen Entwicklung".

213 Dazu mein Beitrag in FS Häfelin, 1989, S. 225 (250 f.).

214 Dazu mein Beitrag: Die Funktionenvielfalt der Verfassungstexte im Spiegel des "gemischten" Verfassungsverständnisses, FS Schindler, 1989, S. 701 ff.

215 Es ist eine von einem einzelnen Autor kaum zu leistende, im ganzen aber unverzichtbare Aufgabe in der Zukunft, den hier vorgelegten *Besonderen Teil* im Laufe der Zeit mit der konkreten Empirie der Entwicklungsländer anzureichern, auch zu überprüfen.

## Dritter Teil: Ausblick

Die Einbeziehung (nicht Ausgrenzung) der lateinamerikanischen und francophonen Entwicklungsländer in die Verfassungslehre ist kein nur "platonischer" Versuch, das Ernstnehmen ihrer Verfassungstexte gleicht keiner "semantischen Spielerei". Mag die *Realität* in Übersee nicht selten hinter den Texten herhinken: die Verfassungstexte der "fernen Länder" sind den unseren oft voraus - Konsequenz der weltumspannenden offenen Informationsgesellschaft, Ausdruck aber auch der spezifisch legitimierenden Kraft von Verfassungstexten des Typus Verfassungsstaat. Der Verfassungsstaat erweist sich als universales Projekt der Menschheit<sup>216</sup>, zumal angesichts der Reformen in Osteuropa füglich von einer "*Weltstunde des Verfassungsstaates*" gesprochen werden darf. In Umrissen wird eine "*Weltfamilie der Verfassungsstaaten*" sichtbar, Ausdruck der universalen Verantwortungs- und Legitimationszusammenhänge nicht nur in Sachen Umwelt und Wirtschaft. Die Idee eines "Menschenrechts auf allgemeine Wahlen" - Anfang Februar 1990 von den USA im Blick auf die KSZE-Konferenz formuliert - ist ein Baustein in diesem Ganzen.

So wie jede Nation ihre spezifischen Varianten im Rahmen des Typus Verfassungsstaat entwickelt, so dürften auch die Entwicklungsländer im ganzen, aber auch je für sich auf eigenen Wegen zu eigenen Formen der Verfassungsstaatlichkeit kommen - als Teil ihrer kulturellen Identität. Die Lehre vom Verfassungsstaat sollte insofern von jedem selbstgerechten offenen oder versteckten "Eurozentrismus" Abschied nehmen. All dies schließt nicht aus, Defizite und Abirrungen in der Verfassungsentwicklung der Länder in Übersee beim Namen zu nennen (etwa den Einparteiensstaat), doch muß Raum bleiben für das Eigene der Entwicklungsländer als Verfassungsstaaten. Viele ihrer Elemente mögen zunächst einmal buchstäblich für uns "Export-Artikel" sein, sie können in produktiven Rezeptionsprozessen indes unversehens zur "Importware" für Europa werden. Die Verfassungslehre als juristische Text- und Kulturwissenschaft bliebe jedenfalls verarmt, bezöge

<sup>216</sup> Daß man bei all diesen Prozessen einen *langen Atem* braucht, mag das Beispiel Deutschland zeigen: die Paulskirche von 1849 hat vieles von Belgiens Verfassung von 1831 rezipiert, es dauerte aber noch lange bis diese Verfassungsideen Verfassungswirklichkeit wurden: im Wege einfacher Reichs- und Landesgesetze in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts, in der WRV von 1919 und schließlich im GG von 1949. Zunächst aber war es ein unbestreitbarer Fortschritt, daß bestimmte 1849-Texte in die "Welt Deutschlands" gesetzt waren, gleichsam in Texten objektiviert und vom kollektiven Gedächtnis aktualisierbar "aufgehoben" wurden. Geduldig muß man auch bei den Entwicklungsländern sein, so sehr sich die Geschichte beschleunigt hat.

man ihre Bewährungschance und Wirkungsmöglichkeiten ihres Gegenstandes, den Verfassungsstaat in Übersee, nicht in *beide* Richtungen ein: Herb. Krüger gebührt das letzte Wort<sup>217</sup>.

217 Vgl. sein "erstes Wort": Das Programm "Verfassung und Recht in Übersee", in: VRÜ 1 (1968), S. 3 ff. - So hat bereits *Herb. Krüger* die Erkenntnis formuliert, daß "insbesondere auch Staats- und Rechtswissenschaft in eine weltweite Kommunikation treten" (in seinem Programm: Verfassung und Recht in Übersee, VRÜ 1 (1968), S. 3 (2). Den *Klassikertext* lieferte *Herb. Krüger*, Verfassung und Recht in Übersee, VRÜ 1 (1968), S. 3 (9): "Verfassungsvergleichung dient nicht zuletzt den Zwecken der Selbtkritik, und zwar auch der Selbtkritik der Anbieter von zu rezipierendem Geistesgut." S. auch ebd. S. 20 (im Blick auf "Übersee"): "Hier geht es um nicht mehr und nicht weniger als eine kritische Sicht des klassischen westlichen Modells selbst, und zwar nicht nur um der neuen, sondern vor allem auch um der alten Staaten willen." Umrisse einer "Kunstlehre der Verfassungsgabe", die auch die neuen Nationen in Übersee einbezieht finden sich bei *Herb. Krüger*, Die Kunst der Verfassungsgabe, VRÜ 7 (1974), S. 233 ff., bes. S. 234, 238, 244f.). Eine "Theorie der (Überseeischen Verfassungs-) Vergleichung umreißt *Herb. Krüger* in den drei Stichworten "Vergleichbarkeit, Gegenstände der Vergleichung, Ziel der Vergleichung" in seinem Aufsatz "Stand und Selbstverständnis der Verfassungsvergleichung heute", VRÜ 5 (1972), S. 5 (20 ff., 23 ff.).

## ABSTRACTS

### **Developing Countries in the Course of Differential Textual Conceptualisation of Constitution-Based Bodies Politic**

By *Peter Häberle*

The ideal type of the body politic based on a written constitution is the product as well as the arena of Euro-American political growth and development processes. The constitutional instruments marking its genesis also form the milestones of regional history: 1776 and the Virginia Bill of Rights, 1789 and the French Revolution, 1848 and the German "Paulskirche" Constitution, with additional major dates having been and continuing to be influential - 1689 and the Glorious Revolution, 1831 and the constitution of Belgium, besides more recent ones, as the 1947 constitution of Italy, plus a spate of recent European constitutions (Sweden in 1974, Greece in 1975 and the Netherlands in 1983). These dates alone evoke numerous strands of mutual influence, as that of the French and the American Revolution; and contemporary exchanges, intellectual feed-back and cross-fertilisation among the various parliaments would appear to have increased still further. The body politic based on a written constitution can at present fittingly be described as a universal quest, particularly in the light of ongoing changes in Eastern Europe that represent the model's vigorous renaissance. The contours of a worldwide 'family' of constitutionally based bodies politic are now emerging - evidence of legitimational contexts comprising not just urgent practical matters of economics and the environment. Developing countries will, like their political antecedents in the developed world, produce autochthonous variants of the constitution-based body politic against the backgrounds of cultural specificities. Much of their experience might in future find its way back to the model's European homeland.

### **An Overview of the Development of Egyptian Constitutional Law Since the Seventies**

By *Omaia Elwan*

Since the beginning of the 1970s the Egyptian legal system has seen important innovations. These regard in particular constitutional law, the law of governmental institutions and administrative law; in addition to these significant developments have also occurred in family, mercantile and economic law and in the laws of industrial relations and agriculture.