

# BUCHBESPRECHUNGEN

<b>Innenpolitik:</b>	
Rustow:	
A World of Nations . . . . .	369
Brill:	
Traditional and Modern Legal Institutions in Asia and Africa . . . . .	374
Trotter:	
The Social Democratic Movement in Prewar Japan . . . . .	375
Rothenmund:	
Die Spaltung der Kommunistischen Partei Indiens . . . . .	380
<b>Außenpolitik:</b>	
Benedict, Burton:	
Problems of Smaller Territories . . . . .	381
Gehrke — Plass:	
Die Aden-Grenze . . . . .	384
Boutros-Ghali, B.:	
L'Organisation de l'Unité Africaine . . . . .	385
<b>Völkerrecht:</b>	
Henkin:	
How Nations Behave . . . . .	387

DANKWART A. RUSTOW

**A World of Nations**

Problems of Political Modernization  
Washington D. C., The Brookings Institution, 1967, XIV, 306 S.; Paperback  
\$ 2,95.

R. beschäftigt sich mit der politischen Modernisierung. Diese ist zugleich Bedingung wirtschaftlicher Modernisierung, doch wird dieses Thema nicht weiter verfolgt. R. arbeitet abstrahierend und systematisch (keine Fallstudie). Historische Rückblenden und globale Übersichten illustrieren seine Thesen mehr, als daß sie sie wirklich belegen. Wo weder ein Staat oder eine Region unter ihren spezifischen Bedingungen analysiert noch ein konkretes Einzelproblem vergleichend untersucht, statt dessen „Modernität“ in ihren Bedingungen und Entfaltungsmöglichkeiten schlechthin thematisiert wird, entsteht allerdings die Neigung, ins Allgemein-Unverbindliche abzugleiten, zumal am Ende die Erkenntnis bleibt (275), daß es nicht ein Muster oder Rezept, eine Voraussetzung für die erfolgreiche und rasche Modernisierung gibt. Solch Erfolg ist stets Produkt je einzigartiger Bedingungen, Überlieferungen und Erfahrungen und ist jeder Nachahmung unzugänglich.

Jedermann scheint intuitiv zu ahnen, was Modernität oder Modernisierung sei. Dennoch ist dieser Zentralbegriff eines ganz neuen Wissenschaftszweiges noch zu unscharf. Eher weiß man, was Modernität nicht ist. Handelt es sich positiv um Staatsbildung, Indu-

strialisierung, wirtschaftliche Entwicklung, Ökonomisierung im umfassenderen Sinne? — R. versteht darunter (3 ff.) die Umwandlung des Menschen und der Gesellschaft durch verbesserte Herrschaft über die Natur durch engere Kooperation zwischen den Menschen, geistige, technologische, soziale Revolution.

Modernisierung wird sehr umfassend interpretiert. Sie beinhaltet und transzendierte zugleich spezifischere Veränderungen wie Industrialisierung, Rationalisierung, Säkularisierung, Bürokratisierung — kurz „change throughout the social tapestry“ (6). Modernisierung ist ein offener, nie beendeter Prozeß, Geschichte der Menschheit als Fortschritt, der sich indessen auf kein inhaltlich bestimmtes Ziel hinbewegt (auch 238). R. verwirft deshalb jede deterministische, dualistische oder zyklische Geschichtsbetrachtung und betont nachdrücklich die unauswechselbare Funktion der politischen Entscheidung in diesem Prozeß. Aufgabe des Sozialwissenschaftlers ist deshalb, den Spielraum deutlich zu machen, den die menschlichen sozialen Bedingungen für diese Wahl gewähren (17). — Traditionelle Gesellschaften sind nur noch nicht-modern (12).

R. versteht Modernisierung durchaus als analytischen, wertneutralen Begriff. Ergebnisse der Modernisierung sind ethisch nicht determiniert. R. verurteilt deshalb entschieden jene meist amerikanischen Autoren, die politische Entwicklung mit dem Zunehmen an Demokratie gleichsetzen, oder Rostows

stages of economic growth (8, 140). Demokratie und Totalitarismus — den er ungeachtet neuerer Totalitarismusforschung meist mit Kommunismus gleichsetzt — sind gleichermaßen „moderne“ Systeme. Dabei sucht R. sich gegen wissenschaftstheoretische Gefahren abzusichern: eine unilinear-evolutionäre Betrachtungsweise, Anachronismus wie Ethnozentrismus, Vernachlässigung der politischen Entscheidung (s. bereits oben) zugunsten der sozialen, wirtschaftlichen und psychologischen Ursachen politischer Phänomene, schließlich die Verwechslung von Korrelation und Verursachung: etwa zwischen bestimmtem wirtschaftlichem Niveau und Demokratie (140 ff., 131 f.); diese Verwechslung ist noch heute Grundlage der US-Auslandshilfepolitik). Dennoch erliegt R. später gelegentlich der Versuchung, in den Modernitätsbegriff etwa bei der Behandlung von equality, participation (darüber sogleich) das eigene historische Demokratie-Verständnis nunmehr wertend einzuführen (208, 236, 278).

Ausgehend von der engen Verbindung zwischen Modernisierung und Nationalstaat, von der Beobachtung, daß nur zu Nationen gewandelte Gesellschaften mehr als rudimentäre Modernisierung erfahren haben, fragt R. dann nach den wesentlichen Merkmalen des modernen Nationalstaates (Kap. II—IV) als des wichtigsten Vehikels der Modernisierung. Ja wegen dieses Zusammenhangs konstituiert die Modernisierung überhaupt erst den Nationalstaat, wenn dieser als eine sich selbst regierende Gruppe von Individuen umschrieben wird, die sich auf das Abenteuer der Modernisierung eingelassen hat und groß genug ist, diese Aufgabe mit einiger Aussicht auf Erfolg zu bewältigen (35). Der moderne Staat ist ein sich modernisierender Staat. Die „jungen Staaten“ oder was es sonst an euphemistischen Umschreibungen gibt sind deshalb „late-modernizing states“.

Ein moderner Staat weist drei entscheidende Merkmale auf:

1. Identität und Einheit (personal-geo-

graphisch), dazu gehört Arbeitsteilung und Interdependenz (47).

2. Ein erhebliches Maß an Autorität zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.
3. Schließlich müssen die Menschen „participate in their common affairs on a basis of approximate equality“ (35).

Dabei erweisen sich in spezifischer Weise die Identität als wesentlich für die Nation, Autorität für den Staat und equality/participation für die Modernität. Alle drei Elemente zusammen bilden die politische Basis des modernen Nationalstaates.

Im einzelnen wird dann der Begriff der Identität eher konventionell abgehandelt: Geographie, Geschichte, Sprache, Volkswille (E. Renan). R. versteht sie (in Anlehnung an Karl W. Deutsch) wesentlich als Ergebnis eines sich intensivierenden sozialen Lern- und Gewohnheitsformungsprozesses, das heißt wachsender sozialer Kommunikation (61 f.).

Von den USA aus gesehen durchaus unideologisch betont R. (72 ff.) das wesentliche Merkmal des sich modernisierenden Staates: das Anschwellen der öffentlichen Funktionen, Mittel und Aufgaben. Autorität bedeutet in diesem Sinne die dafür erforderliche kompetente, sach- und dienstorientierte Verwaltung, die Zurverfügungstellung von Kommunikationsmitteln aller Art, eines Erziehungssystems, wirtschaftlicher Planung usw. Demokratie und totalitärer Staat unterscheiden sich insoweit nicht voneinander (allenfalls in der Art der Wahrnehmung dieser Funktionen), sondern gemeinsam vom traditionellen Staatstyp (etwa des Yemen). Das geringe Ausmaß dieser öffentlichen Funktionen ist das hauptsächliche Anzeichen fehlender Modernisierung.

Das Prinzip der Gleichheit und Teilhabe an allen Positionen und Prozessen ist das in der modernen Welt am weitesten proklamierte politische Ideal (79 ff., 249), zugleich das am wenigsten erreichte. Es konstituiert Modernität. In traditionellen Gesellschaften sind Privilegien aller Art (politische Macht, Reichtum, sozialer Status) in

der gesellschaftlichen Struktur und Ideologie abgesichert. Die Wandlung zur Modernität bewirkt Mobilität und Interaktion, Teilhabe und Gleichheit. Gerade an diesem Punkte findet sich der oft unmerkliche Übergang von der analytischen zur normativen Verwendung dieses Aspektes der Modernität, d. h. zur Annahme einer entsprechenden wertgebundenen Zielvorstellung für den Prozeß der Modernisierung. Europa, von keinem modernen Staat bedrängt<sup>1</sup>, konnte sich durch Jahrhunderte einen langsam „Rhythmus politischer Modernisierung“ (105 ff.) gestatten. Die intensive Einwirkung des europäischen Beispiels durch internationale Machtpolitik, Kolonialismus, später durch die industrielle Technologie und Kommunikationsmittel erlaubt der Dritten Welt heute keinen derartig gemächlichen Gang. Ihre Führer, mit bereits vorhandenen Modellen moderner Nationalstaaten konfrontiert, können die Entwicklung nicht mehr sich selbst überlassen. R. unterscheidet (106 ff.) drei Modernisierungsmodelle der Konfrontation:

1. Kolonialherrschaft. Diese (241 ff.) veränderte zwar allgemein die Technologie, aber kaum die traditionellen sozialen Beziehungen. Sie vermittelte bestenfalls das Modernitäts-Element Autorität, jedoch selten Identität und noch weniger Gleichheit/Teilhabe.
2. Defensive Modernisierung zur Abwehr des Andringens der bereits modernen Welt, meist durch reformerische Monarchen (Rußland Peters I., Türkei, Ägypten, Japan).
3. Schließlich bewußte Revolution.

Wichtige Unterschiede ergeben sich unter dem Aspekt der politischen Kontinuität zwischen kolonialen und nicht-kolonialen Staaten. Japan als Modell des spät-modernisierenden nicht-kolonialen Staates konnte Tradition und Modernität in ein Gleichgewicht bringen und die Balance allmählich zur letztgenannten hin verschieben, d. h. ein vorhandenes politisches Gerüst

verwenden. Der Kolonialismus dagegen zerstörte in den meisten Fällen die traditionelle politische Struktur und Kultur. Die nachkolonialen Staaten konnten meist an keine vorkolonialen politischen Traditionen anknüpfen, die das ganze Gebiet des heutigen Staates umfassen. Hier muß der Nationalstaat völlig neugeschaffen werden (besonders in Afrika).

Da die gleichzeitige Stärkung und Entwicklung aller drei Merkmale des modernen Nationalstaates (Identität, Autorität, Gleichheit-Teilhabe) der Quadratur des Kreises gleichkommen würde, ist die Frage nach der optimalen Reihenfolge ihrer Verwirklichung entscheidend (123 ff.).

Klare Prioritäten versprechen unter Umständen mehr Erfolg als das Ziel „alles auf einmal“ (das gleichzeitige Streben nach nationaler Identität/Einheit und Gleichheit in Deutschland und Italien 1848 verwirklichte keines der Ziele; später konnten Cavour und Bismarck sich — bei vorhandener Autorität in den „core areas“ besonders Preußens und Piemonts — mit Erfolg auf die Einheit konzentrieren; das Thema Gleichheit/Teilhabe wurde erst 1918 wieder aufgenommen). Die verschiedenen Elemente erfordern ganz verschiedene Fähigkeiten und zeitliche Dimensionen. Die Erweiterung der Autorität ebenso wie der Gleichheit (es sei denn durch Revolution) sind langfristige Prozesse, während eine Identitätserweiterung am besten akzeptiert wird, je schneller und endgültiger sie sich vollzieht. Alle drei Elemente stärken sich zwar gegenseitig. Aber nur wenn eine starke Autorität vorhanden ist, können Identität (am besten um vorhandene autoritätsbeehrte „core areas“ herum: Preußen Deutschland) und Gleichheit (für sich allein betrachtet ein anarchisches Prinzip — der tödliche Naturzustand bei Hobbes) neu entstehen. Autorität und auch Identität können in vor-modernen, traditionellen Zusammenhän-

<sup>1</sup> Vielleicht war aber der europäische Modernisierungsprozeß eine Reaktion auf die Begegnung mit der relativ modernen Welt des Islam; vgl. dazu A. P. Thornton, *Doctrines of Imperialism* (1965) S. 126 ff.

gen existieren. Gleichheit/Teilhabe sind Element und Produkt der Modernität selbst.

Deshalb ergibt sich als optimal wirksamste Reihenfolge: Identität/Einheit — Autorität — Gleichheit. Der Modellfall ist Japan. Er zeigt aber auch die Einmaligkeit seiner geschichtlichen Bedingungen. Die zweitbeste, am weitesten praktisch anwendbare Sequenz: Autorität — Identität — Gleichheit. Modell: die meisten westeuropäischen Staaten (einschließlich Preußen-Deutschland, Piemont-Italien). Gegenbeispiel: Mexiko nach 1910. Das Verlangen nach Gleichheit suchte man auf Kosten der Autorität zu verwirklichen. Das resultierende Chaos konnte erst überwunden und die Grundlage für das sich modernisierende Staatswesen erst gelegt werden mit der Wiederherstellung der staatlichen Autorität durch Calles im Jahre 1929.

Eine Theorie der politischen Modernisierung — zu ergänzen: auch jede etwaige Hilfe für diesen Prozeß — müßte an diese Unterscheidung anknüpfen und die Länder danach gruppieren, was sie primär benötigen (276 ff.): verantwortliche Regierungsautorität und pflichtorientierte Verwaltung (die meisten Staaten Afrikas), bei deren Vorhandensein nationale Einheit und Identität (einige arabische Staaten); schließlich können Staaten, die (so einige lateinamerikanische Staaten, besonders Mexiko) beide Komplexe bewältigt haben, sich der Frage der Gleichheit/Teilhabe zuwenden.

Vom Modernisierungsaspekt her ergibt sich auch eine neue Einteilung der Staatsformen (148):

1. Traditionelle Herrschaft.
  2. Modernisierende Staaten in drei Gestalten: persönliche (charismatische), militärische und als Einparteiherrschaft (Autoritarismus).
  3. Moderne Staatswesen als demokratische oder als totalitäre.
- R. diskutiert nachfolgend in mehr konventioneller Weise die bekannten Probleme der charismatischen Führung (149 ff., Auseinandersetzung mit Max Weber), die besonders in nachkolonialen Staaten

große Bedeutung hat, weil traditionelle und rationale Autorität schwach sind, ferner weil sie das einzige Element an Legitimität und Kontinuität in schwankenden und stürzenden Ordnungen und Institutionen darstellt. Zugleich aber gibt sie das Problem der Nachfolge auf, das nur lösbar ist, indem das Charisma sich selbst entbehrt macht (Routinisierung, Organisation, institutionalisierte Ideologie). Weiter behandelt Kap. VI das Militärregime, über das es speziell für Lateinamerika, wo man das Phänomen besonders kontinuierlich studieren kann, die vorzüglichen Arbeiten von E. Lieuwen und J. Johnson gibt. Immerhin ist der militärische Eingriff in die Politik schon ein Anzeichen für Modernisierung, denn nur im sich modernisierenden Staat sind militärische von zivilen politischen Funktionen getrennt. Zugleich macht er aber die Schwäche der zivilen Regierungen deutlich, die etwa den Anforderungen an ihre Autorität in den Jahren nach der Unabhängigkeit nicht genügen konnten. Überall ist die Neigung zur Übernahme der Regierungsgewalt durch das Militär einige Jahre nach Erlangung der Unabhängigkeit zu beobachten.

Kap. VII behandelt die Rolle und Wirkungsmöglichkeiten politischer Parteien, die Voraussetzungen, unter denen Parteien mit breiter oder schmäler Basis entstehen, die Bedeutung von Ein-Parteien-Systemen gerade in „late-modernizing“-Staaten unter anderem für die Überwindung des Einflusses des Militärs auf die Politik sowie für das Nachfolgeproblem (besonders Mexiko, Türkei, 213 f., 223 ff.)

Einen besonderen Abschnitt widmet R. den „Schwierigkeiten der Demokratie“ (227 ff.), weil alle nachkolonialen Staaten sich zunächst zu ihr bekannt hätten (249), aber nur wenige sie noch üben. Entgegen (besonders in Amerika) verbreiteter Annahme ist die Demokratie kein Normal- oder Naturzustand, sondern „a state of civilized society“. Man trifft sie hauptsächlich in Staaten an, die bereits einen längeren Modernisierungsprozeß hinter sich ha-

ben — ohne daß insoweit ein Kausalzusammenhang bestünde. R. betont den Pluralismusgedanken als Wesen der Demokratie so nachhaltig, daß er das Kind mit dem Bade ausschüttet und vor allem in den sich modernisierenden Ländern wenig Verständnis finden wird. Demokratie erscheint ihm — das ist natürlich nicht neu — im wesentlichen als politische Form ohne spezifischen Inhalt, als Methode zur Lösung von politischen und sozialen Konflikten. Die gegensätzlichen Interessen müssen deshalb artikuliert und ausgetragen statt unterdrückt werden. Diesem Ziel dienen die politischen Parteien, die Nominierung rivalisierender Kandidaten, Wahlen, Fraktionsbildungen im Parlament usw. Nur dadurch kann politische Teilhabe maximiert, Gleichheit zwar nie voll, aber annäherungsweise realisiert werden. Abgesehen vom Bewußtsein der Identität des Volkes und der Geographie, die nach R's Ansicht unentbehrlich sind, lehnt er emphatisch den Gedanken eines Konsenses ab — Demokratie lebt vom „disagreement“. Das ist zwar richtig, aber nur partiell. R. macht Voraussetzungen, die in den USA und wenigen anderen Staaten gegeben sind (oder waren): nämlich daß es einige Fragen gibt, die trotz der Auffassung von Demokratie als Methode zur Konfliktlösung dem Streit entzogen sind. Denn man muß sich nun einmal wenigstens über diese Methode einig sein. Abgesehen von einigen materiellen Grundwerten: des Menschenbildes, der Rolle und Funktion des Eigentums, gehören zu jenen dem Streit entrückten Fragen vor allem diese: das Einverständnis darüber, daß eben die anderen (die „zugelassenen“) Konflikte in einem bestimmten Rahmen und Verfahren gelöst werden sollen und daß man sich an die Ergebnisse dieses Prozesses halten wird, um ihn — d. h. die Demokratie — nicht zu zerstören. Keine Gruppe darf so schwerwiegende ungestillte Bedürfnisse haben, daß deren

Befriedigung auf Kosten anderer und des Systems ihr wichtiger erscheint als die Erhaltung dieses Systems oder umgekehrt, jede Gruppe muß die Erhaltung des Systems höher bewerten als die Durchsetzung eines möglichen eigenen Verlangens; zugunsten des erstgenannten muß sie bereit sein, eine weniger als volle Befriedigung hinzunehmen<sup>2</sup>. Diese Art des Konsensus ist conditio sine qua non für das Funktionieren der Demokratie. Ihr relativer Erfolg in den USA verengt die Sicht (vgl. aber S. 232 unten) für das außerordentliche Maß an Reife, Zurückhaltung, Takt — um nur einige der Imponderabilien zu nennen —, das demokratische Praxis erfordert. Und die — entgegen politischer Legende — fehlende revolutionäre Tradition in den USA verstellt selbst einem Sozialwissenschaftler vom Range R's die Sicht dafür, daß die demokratische Konfliktöffnenheit nur auf der Grundlage dieses Konsensus möglich ist, der aber in wirklich revolutionären wie in den meisten nachkolonialen Lagen einfach (noch) nicht existiert. Wenn also Modernisierung zur Demokratie hinführen soll, muß dieser Konsensus hergestellt werden — offensichtlich eine der schwierigsten Aufgaben der Nachzügler im Modernisierungsprozeß. Dafür geben auch R's Kriterien der Modernität nichts her — zu Recht, denn insofern beschränkt R. sich doch auf den rein analytischen Begriff der Modernisierung.

Das letzte Kap. streift impressionistisch verschiedene internationale Probleme der Modernisierung, so die Erfolgschancen des amerikanischen Modells, der amerikanischen foreign aid-Ideologie wie auch des kommunistischen Modells (dessen Attraktivität nicht zuletzt auf einer Reihe geschickt ausgenutzter Irrtümer beruhe, so dem, daß der Kommunismus wesentlichen Anteil an der Entkolonialisierung gehabt habe). Beide Supermächte hatten wenig Erfolg bei dem Versuch, das je-

<sup>2</sup> Vgl. etwa E. Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: Deutschland und die westlichen Demokratien, 3. Aufl. (1968) S. 165 ff.

weils eigene System auf die modernisierenden Staaten zu übertragen. Einzig sinnvolle Politik für diese Mächte ist nach R. größere Zurückhaltung jenen Staaten gegenüber (267 ff.), verbunden mit einem hemmenden Einfluß desselben Sinnes gegenüber den eigenen Verbündeten, die der Mittelklasse moderner Staaten angehören, und sei es auch nur im eigenen Interesse der Aufrechterhaltung eines weltweiten Machtduos der Großmächte. Auslandshilfe — wenn nicht überhaupt durch speziellere Ziele wie etwa die Geburtenkontrolle abzulösen (272) — sei durch Zusammenarbeit zwischen annähernd Gleichen (Assoziiierung mit der EWG), Multilateralisierung (UNO), Latinisierung der Allianz für den Fortschritt, wo doch bilateral gehandhabt, durch gemeinsame Projekte statt direkte Hilfen zu realisieren.

Ein praktischer Vorschlag sollte nicht unerwähnt bleiben (278 f.): eine Organisation der modernisierenden Staaten zu schaffen, nicht als „dritte Kraft“ zwischen den Großmächten oder als Kartell der Rohstoffe erzeugenden Länder, sondern als Forum für den Austausch der je eigenen Erfahrungen im Prozeß der politischen Modernisierung — in Fragen wie der Organisierung lokaler Parteien und Gewerkschaften, Abhaltung von Wahlen, Ausbildung einer Verwaltung über religiöse und regionale Trennungen hinweg, des Aufbaues eines Erziehungssystems in Vielsprachen-Staaten u. a. m. Gegenseitige Selbsthilfe ist sicher die fruchtbarste Art der Hilfe.

Knud Krakau

E. J. BRILL  
**Traditional and Modern Legal Institutions in Asia and Africa**

Herausgegeben von David C. Buxbaum; Band V der „International Studies in Sociology and Social Anthropology“, Leiden, 1967, 151 S., 24 Gld.

Das Buch ist, was ein Kaufwilliger wissen sollte, ein Nachdruck aus Band II des „Journal of Asian and African Studies“ (1967).

Hendersons Aufsatz über die Veröffentlichung von Tokugawa-Gesetzen (Japan, 17.—19. Jahrhundert) ist eine rein historische Arbeit. Der Bezug zur Gegenwart, den Henderson („Die Modernisierung beginnt mit der Frage, was aus der Vergangenheit brauchbar ist und was geändert werden muß“, S. 9) und der Herausgeber Buxbaum (Vergleich mit vielen der Entwicklungsländern, S. 2) betonen, wird dem Leser nicht recht deutlich. Die Modernisierung hat in Japan vor 100 Jahren eingesetzt, ist auf dem Gebiet der Verkündung von Gesetzen seit 85 Jahren abgeschlossen und hat sich in einer Weise vollzogen, die kaum wiederholbar sein dürfte. Als Beitrag zur japanischen Rechtsgeschichte ist die Abhandlung zu begrüßen; sie betrifft ein Thema, das in einer europäischen Sprache noch nicht dargestellt worden ist.

Der Titel von Ottenbergs Aufsatz „Local Government and the Law in Southern Nigeria“ greift reichlich weit. Der Verfasser behandelt die Korruption in der Lokalverwaltung, die den Fehlschlag neuen Rechts in einem Entwicklungsland bedeutet (S. 28). Die Gründe und das Funktionieren der korruptiven Erscheinungen werden mit Akribie untersucht, und dem Verfasser ist wohl darin zuzustimmen, daß das Korruptionssystem seine eigenen Werte hat (S. 38). Die lesenswerte Studie kommt zu der Mahnung, daß der Betrachter der Rechtsentfaltung in einem sich entwickelnden Land den Grad der Gehorsamstendenz und das Ausmaß der ungeahndet bleibenden Gesetzesüberschreitungen berücksichtigen muß.

Der japanische Professor Shiga legt in dem Beitrag „Some Remarks on the Judicial System in China“ die Grundzüge der Gerichtsbarkeit in der feudalen, kaiserlichen und modernen Zeit dar. Auf knapp zehn Seiten kann er natürlich nur eine ganz allgemeine Einführung geben. Aber die Charakteristika in den einzelnen Epochen werden auch dem mit der chinesischen Entwicklung nicht vertrauten Leser deutlich.