

STAND UND SELBSTVERSTÄNDNIS DER VERFASSUNGSVERGLEICHUNG HEUTE*

Von HERBERT KRÜGER

Mit diesem Heft tritt diese Zeitschrift in ihren fünften Jahrgang. Als sie vor vier Jahren begann, hat sie sich ein Programm vorausgeschickt, das sie vor allem dem Lernen aus Erfahrungen offenhalten sollte. Nun scheint die rechte Zeit gekommen, dieses Programm zu konkretisieren und zu präzisieren, und zwar nicht zuletzt um der Herausarbeitung der Eigenart unserer Materie im Vergleich zu benachbarten Bemühungen und damit zugleich um der Bestimmung des Standortes dieser Zeitschrift willen. Beides setzt voraus, daß sich die überseeische Verfassungsvergleichung Rechenschaft über den Stand der Verfassungsvergleichung überhaupt zu geben hat, und wie die Rechtsvergleichung im ganzen sich versteht. Letztlich geht es hierbei um die Erhärtung der Daseinsberechtigung aller dieser Materien: Bekanntlich hat die Rechtsvergleichung in Deutschland von ihren Anfängen an einen schwachen Stand gehabt, wofür man teils das Naturrecht, teils die Historische Rechtsschule verantwortlich gemacht hat, und einstweilen sieht es nicht so aus, als ob man aus der bis zum Überdruß wiederholten These, die Welt sei heute eine einheitliche, unendlich verflochtene Welt, nationale Barrieren seien mehr als überständig usw. usw., Konsequenzen für Rechtsforschung und Rechtslehre ziehen wolle: Hat doch in Hamburg kürzlich ein angehender Publizist das Völkerrecht als ein Randgebiet der Rechtswissenschaft bezeichnet (sic!).

Diese Besinnung der Verfassungsvergleichung auf sich selbst könnte gewiß vertieft werden, wenn man ihr ein Bild davon vorausschicken könnte, wie es in anderen Disziplinen mit der Vergleichung bestellt ist, wenn man also vorweg erst einmal eine Vergleichung der Vergleichungen anstellen würde. Aber mit der Erarbeitung eines solchen Rahmens würde man sich übernehmen, wenn eine solche Aufgabe überhaupt zu bewältigen ist. Hier kann in dieser Hinsicht nicht mehr geboten werden als allenfalls die Wiedergabe mehr oder weniger zufälliger Lesefrüchte: So erfährt man z. B.¹, daß „Comparative Religion“ in England jedenfalls „sadly neglected“ sei.

I

Die Beschäftigung mit der Verfassungsvergleichung im allgemeinen, der überseeischen Verfassungsvergleichung im besonderen soll sich hier auf die wissenschaftliche Literatur beschränken. Beiseitebleiben werden somit Lehre und Ausbildung, also etwa die Frage nach einschlägigen Lehrstühlen, Berücksichtigung dieses Faches in Studien und Examina und in didaktischen Kompendien als für dieses alles vor allem aufschlußreich². Berücksichtigt werden kann naturgemäß nur wissenschaftliche Literatur: Reportagen u. ä. m. müssen außer Betracht bleiben. Dieses Schrifttum soll unter zwei Gesichtspunkten gesondert und behandelt werden. Die erste Gruppe umfaßt diejenigen Werke, die über eine fremde Verfassung oder einzelne Gegenstände einer solchen berichten, ohne auf Vergleichung mehr als durch gele-

* Hans Möller, dem Freund, zum 3. März 1972 gewidmet.

¹ So E. E. Evans-Pritchard, *Nuer Religion*, 1956, vierter Druck Oxford 1970, S. VI.

² Während die Kaskel-Kohlrauschsche Enzyklopädie solche Titel noch aufwies, muß für die entsprechenden Kurzlehrbücher usw. der BRD Fehlanzeige erstattet werden. Anders vor allem in Frankreich, wie die *Précis Dalloz* und die Sammlung *Thémis* zeigen (Beispiele unten).

gentliche Seitenblicke auszugehen; sie vermitteln so die „Kenntnis fremder Rechte“ und liefern damit schätzenswertes Material, aber eben nur Material für die eigentliche Vergleichung. Die zweite Gruppe wird gebildet aus den wahrhaft vergleichenden Arbeiten. Sie zerfallen in zwei Untergruppen. Die erste setzt in Vergleichung zwei oder mehrere Verfassungsordnungen insgesamt; die zweite nimmt sich ein spezifisches konstitutionelles Problem vor und verfolgt dessen Lösungen durch mehrere Verfassungsordnungen hindurch, um zur Feststellung von Gemeinsamkeiten oder Verschiedenheiten zu gelangen.

1. Wenn Vergleichung auf Vollzähligkeit der zu vergleichenden Gegenstände bedacht sein muß, dann hat sie zu der ersten Gruppe sogleich festzustellen, daß die Verfassungen des Erdballes sich sehr verschiedener Aufmerksamkeit erfreuen. Gewiß findet man auch Literatur über etwas entlegene Völker³. Aber damit ist nicht gesagt, daß die gewichtigeren Staaten entsprechend ihrer Gewichtigkeit behandelt würden. Um dies durch ein Beispiel aus Lateinamerika zu belegen: Während man sich über Brasilien aus einer zahlreichen und gute Leistungen aufweisenden Literatur⁴ unterrichten kann, muß z. B. bezüglich Argentinien das Gegenteil festgestellt werden⁵. In Asien sind begreiflicherweise China, Japan und Indien vielfach und qualifiziert behandelt, nicht dasselbe läßt sich jedoch z. B. von Indonesien sagen. Die Gründe für diese Ungleichheiten interessieren hier nicht, sondern lediglich das Ergebnis: Es bedeutet dies, daß die Überseeische Verfassungsvergleichung, die am wenigsten „Feldforschung“ zu sein vermag und ganz überwiegend „aus zweiter Hand“ arbeiten muß, die Vorarbeiten weithin nicht vorfindet, auf die sie angewiesen ist. In dieser Hinsicht ist also noch unendlich viel zu tun. Bis dies nicht geschehen ist, muß jede überseeische Verfassungsvergleichung das beneficium der Unvollständigkeit des Materials geltend machen.

a) Die Darstellungen, die ein Land gefunden hat, unterscheiden sich als Quellen für Vergleichung nach ihrer Ergiebigkeit. Am wenigsten gibt diejenige Art von Darstellungen her, die ein Land nach allen Richtungen hin beschreiben, und dies womöglich für Leser, die für Verfassungszustände und deren Texte am wenigsten interessiert sind. Zwei Reihen seien als Beispiele für diese Art von Literatur genannt. Die erste firmiert als „Latin American Histories“, herausgegeben von James A. Scobin im Verlag der Oxford University Press New York, wobei einzelnen Werken qualifizierende Untertitel beigegeben sind wie z. B. dem Band Mexico⁶ „The Struggle for Modernity“. Die zweite Folge zeichnet als „Pall Mall Library on African Affairs“ und erscheint in London⁷. Die Bände beider Reihen können durchweg als gediegen und unterrichtend bezeichnet werden. Unter dem Blickwinkel der Vergleichung leiden sie daran, daß die für sie erheblichen Aussagen nicht zusammengefaßt sind, sondern sich über den ganzen Text verstreut finden, und zwar womöglich an Stellen, an denen man sie am allerwenigsten ver-

³ Vgl. etwa R. F. Salisbury, Vunamami — Economic Transformation in a Traditional Society — University of California Press 1970.

⁴ Aus der älteren Literatur ist hervorzuheben Th. E. Skidmore, Politics in Brazil 1930—1964 — An Experiment in Democracy — Oxford University Press 1967. Neuerdings scheinen mir hervorzuheben Ph. C. Schmitter, Interest Conflict and Political Change in Brazil — Stanford University Press 1971 — und R. M. Schneider, The Political System of Brazil — Emergence of a "Modernizing" authoritarian Regime, 1964—1970 — Columbia University Press 1970.

⁵ Vgl. jedoch demnächst T. T. Evers, Militärregierung in Argentinien — Das politische System der „Argentinischen Revolution“ — Frankfurt am Main 1972.

⁶ New York Oxford University Press 1968.

⁷ Diese Zeitschrift hat aus ihr besprochen Guy de Lusignan, French-Speaking Africa since Independence, in: III (1970), S. 420; René Lemarchand, Rwanda and Burundi, in: IV (1971), S. 205 ff.; D. L. Wheeler and René Pélissier, Angola (in diesem Heft S. 107).

mutet hätte. So beschränkt sich der Nutzen dieser Art von Publikationen für die Vergleichung doch im großen und ganzen auf die Erlangung von Kenntnis über Einzelheiten wie z. B. Korruption u. ä. m.⁸. Nicht recht begreiflich erscheint es selbst vom Standpunkt eines enzyklopädisch angelegten Werkes aus, daß zwar ein konstitutionelles Phänomen mehrfach erwähnt, aber über sein Wesen nichts gesagt wird. So kann z. B. in Nigel Hazeltines überaus kenntnisreichem Buch „Madagascar“⁹, mehrfach lesen, daß es dort Kasten gegeben habe, ja vielleicht sogar noch gebe, ohne daß man über sie unterrichtet würde, geschweige dann, daß man etwas darüber erführe, ob die Einwanderer das Kastenwesen etwa aus Indonesien mitgebracht haben, sofern es sich dort unter indischem Einfluß wenigstens in Ansätzen ausgebildet haben sollte¹⁰.

Eine Schrift befließt sich als seltene Ausnahme der Systematik; sie soll daher als *rara avis* hier erwähnt werden, vorausgesetzt, daß man sie dieser Gruppe überhaupt zurechnen kann. Gemeint ist Carlos A. Astiz' *Pressure Groups and Power Elites in Peruvian Politics*¹¹. Hier werden zwar nicht die Verfassungsnormen dargestellt, was auch wenig sinnvoll wäre — der Verfasser spricht vielmehr die Politischen Kräfte systematisch an und führt sie ebenso vor, so daß man immerhin die Spieler eines Spieles kennenlernt, in dem man allerdings, wie so oft in Lateinamerika, einen objektiven nationalen oder sozialen Sinn nicht recht zu entdecken vermag. Bemerkenswert ist, daß der Verfasser selbst den Mangel an Systematik der Schriften beklagt (S. 19), die sich mit Peru beschäftigen. Eben deswegen hält er eine lateinamerikanische Verfassungsvergleichung noch für verfrüht und begnügt sich selbst demgemäß damit, „raw material“ zu bieten, „which will make it possible for political scientists, to construct valid typologies and comprehensible lists of interrelated phenomena“ (S. 18).

Die erste Annäherung an die Thematik „Verfassung“ stellen diejenigen Reihen dar, deren Bände der Konstitution eines einzelnen Landes gewidmet sind. Aus dieser Gruppe sei als erste genannt die von G. Burdeau herausgegebene Sammlung „*Comment ils sont gouvernés*“¹². In ihr finden sich auch einige Beiträge, die überseeischen Verfassungen gewidmet sind. Bemerkenswert ist, daß es auch dieser Herausgeberschaft nicht gelungen ist, einheimische Autoren für Übersee zu gewinnen¹³. Dieser Mangel wird nicht dadurch ausgeglichen, daß solche Gelehrte ihren Sitz in Amerika oder in Europa nehmen und an dortigen Universitäten wirken. Wenn nämlich gerade in Übersee „Verfassung“ alles andere ist als der Text, dann erweist sich die tägliche Füllung mit der politischen Wirklichkeit als unerlässlich für deren Darstellung. Es muß auch angenommen werden, daß eine Wirksamkeit im Westen die Neigung verstärkt, überseeische Verfassungszustände mit westlichen Begriffen erfassen zu wollen, obwohl man sich gerade hier — man braucht nur an G. A. Almond zu denken — der Notwendigkeit einer adäquaten Begrifflichkeit durchaus bewußt ist.

Eine zweite Reihe muß in diesem Zusammenhang genannt werden, obwohl ihr Feld nicht die Welt, sondern das „Commonwealth“ ist. Sie wird von G. W. Keeton

8 Vgl. St. Cumberland, Mexiko, New York 1968, S. 306.

9 Es handelt sich um den neuesten Band der oben zu Anm. 7 erwähnten Reihe.

10 Vgl. hierzu im allgemeinen M. N. Shrinivas Caste in Modern India — Asia Publishing House — London 1970.

11 Cornell University Press 1969

12 Paris bei R. Pichon & R. Durand-Anzias.

13 Eine Ausnahme macht nur der Band „Türkei“: Er ist von Bulent Nuri Esen, Professor an der Rechtsfakultät von Ankara, verfaßt.

herausgegeben und führt den Namen „The British Commonwealth — The Development of its Laws and its Constitutions“¹⁴. In ihr finden sich solide Darstellungen auch überseeischer Staaten wie Indien, Pakistan, Ceylon, Nigeria usw.¹⁵.

Neben Reihen gibt es auch Einzelgänger. Aber auch sie sind nicht so zahlreich, daß in summa von Vollständigkeit des Dargebots auch nur annähernd die Rede sein könnte. Genannt sei hier als Beispiel Tsien-Tche-hao, *La République Populaire de Chine — Droit Constitutionnel et Institutions* —¹⁶, erschienen in einer vom „Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris“ herausgegebenen, thematisch recht bunten Reihe „Les Systèmes de Droit Contemporains“¹⁷. Dieses umfangreiche Werk vermittelt solide, zeitweise recht westlich gesehene Information. Erwähnenswert ist weiter G. V. Choudhury's „Constitutional Development in Pakistan“¹⁸. Über eine auf das wesentliche konzentrierte Darstellung der pakistanischen Verfassung hinaus wertvoll ist das Buch, weil es eine Grundsatzfrage aufwirft und vertieft — die Frage nämlich, wie man es zu verstehen hat und was es insbesondere für die Minderheiten bedeutet, wenn ein Staat sich mit einer bestimmten Religion identifiziert. Da im Zeichen von „Modernisierung“ eine solche Identifikation gewiß nicht bis zur letzten Konsequenz getrieben werden darf — Sir Ivor Jennings hat seinerzeit Pakistan die Gretchenfrage gestellt, wie es sich zu dem islamischen Zinsverbot stellen werde, mit dem gewiß ein modernes Banksystem nicht vereinbar ist — wird man die Bewältigung dieser Antinomie weniger in den Normen als in einer alten Praxis des Umgangs mit dem Gesetz zu suchen haben¹⁹.

b) Die zweite Abteilung jener großen Literaturgattung, die zwar nicht selbst vergleicht, aber Material für fremde Vergleichung anbietet, bilden diejenigen Schriften, die sich statt einer Verfassung als Ganzer einem konkreten konstitutionellen oder politischen Problem verschreiben. Ein solches Vorgehen kann sich zwei Arten von Zielen zuwenden: Es kann sich entweder mit der Erforschung des Einzelproblems begnügen oder kann diese als eine „Fallstudie“ aufziehen, die die Erkenntnis eines höheren Themas zu fördern hat. Man denke etwa an die Darstellung einer bestimmten Partei, die als Beitrag zur Erkenntnis des Parteiwesens durchgeführt ist. Das letzte braucht zwar keine Vergleichung zu sein; denn sie kann sehr wohl auch den konkreten Sachverhalt auf ein abstraktes Modell oder dergl. beziehen. Trotzdem liegt es auf der Hand, daß die Fallstudie für die Vergleichung ergiebiger ist, als eine völlig beziehungslose Darstellung.

aa) Für die erste Spezies am wenigsten charakteristisch, dafür aber relativ um so reichlicher angeboten sind Geschichten einzelner überseeischer Länder oder ganzer Erdteile²⁰ — es sei denn, daß sie sich zeitlich und gegenständlich auf die Gegenwart konzentrierten. Daß ein derartiger Wert vor allem in der erwähnten Selbstbeschränkung dennoch Nützliches für die Vergleichung zu leisten vermag, beweist

14 London, bei Stevens.

15 Hier mag auch des Versuchs gedacht werden, die BRD mit den „Verfassungen der Welt in Einzeldarstellungen“ bekannt zu machen, den der Schreiber dieser Zeilen vor mehr als 10 Jahren mit einer Edition der Verfassung der Vereinigten Arabischen Republik hat beginnen lassen.

16 Paris 1970.

17 Verlag wie in Anmerkung 12.

18 2. Auflage London 1969.

19 Wozu eine solche Islamisierung führen mag, soll eine Notiz aus der Neuen Zürcher Zeitung vom 1. März 1972 veranschaulichen. Hier heißt es in einem Bericht über den Prozeß gegen die Mörder des jordanischen Ministerpräsidenten Wasfi Tell, nachdem berichtet ist, daß diese Mörder aus mehreren Gründen milde Richter finden werden: „Schließlich ist in Ägypten mit der Verfassung vom vergangenen September die islamische Rechtsüberlieferung wieder für verbindlich erklärt worden, die den ‚Tyrannenmord‘ für zulässig erklärt“.

20 Ein Beispiel hierfür soeben erschienen: D. J. M. Tate, *The Making of Modern South-East Asia Vol. I, The European Conquest* — Oxford University Press 1971.

Herbert S. Kleins „Parties & Political Change in Bolivia 1880—1952“²¹. Dieses Buch bestätigt den Eindruck, den man allzuoft von der Verfassungsgeschichte lateinamerikanischer Staaten hat: Ein rasanter Wechsel an der Spitze, aber keine Veränderung in der Sache, geschweige denn eine tiefgehende Veränderung. Vor allem aber zeigt sich, daß auch ein solches Werk die Zahl der verfassungstheoretischen Topoi vermehren kann: Gemeint ist hiermit die politische Rolle, die die aus dem Chaco-Krieg heimkehrenden Frontkämpfer und ihr Frontgeist beansprucht haben — ein Vorgang, zu dem sich eine Parallele wahrscheinlich nur in der deutschen Geschichte nach 1918 findet²².

bb) Schon spezifischer gerichtet auf eine Verfassungsvergleichung unter dem Vorzeichen von „Modernisierung“ sind diejenigen Arbeiten, die sich mit den religiösen Kräften eines Landes beschäftigen. Denn wenn Modernisierung vor allem anderen Säkularisierung voraussetzt, dann ist es für den Erfolg einer jeglichen Modernisierung von entscheidender Bedeutung, wie die hiermit eingeleitete Auseinandersetzung zwischen Staat und Kirche ausgeht. In Lateinamerika erhält diese Auseinandersetzung eine besondere Note durch diejenigen jungen Priester, die sich um des Christentums willen auf die Seite der Revolution geschlagen haben²³. Nach dem Klassiker, J. L. Mechams „Church and State in Latin America“²⁴, sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen E. de Kadts „Catholic Radicals in Brazil“²⁵ und P. Madeyskis „Das Entwicklungsland Bolivien und seine Kirche“²⁶.

Ebenso wenig, wie sich hieraus etwas gemeinsam über das Christentum in Entwicklungsländern entnehmen läßt — wobei an die Mission noch nicht einmal gedacht ist — läßt sich etwas anderes über die islamischen Länder sagen. Die Schwierigkeiten beginnen hier bereits mit der Frage, ob Islamismus oder Arabismus ihre Völker wirklich bis in die Tiefe hinein verbinden und zu einem gemeinsamen Auftreten in Außen- und Innenpolitik zu bestimmen vermögen. Auch die geistigen Kräfte, die in diesem Rahmen wirksam sind, lassen sich nur schwer ergründen²⁷. Man wird sich daher wohl noch lange mit Studien begnügen müssen, die sich mit einem Einzelgebilde oder einem Einzelvorgang wesentlich beschäftigen. Als Beispiele dafür, was hiermit gemeint ist, sei genannt D. B. Cruise O'Briens „The Mourides of Senegal“²⁸. Das Buch ist eine Fundgrube für den Forscher, der nach Erkenntnissen über „vorstaatliche Staatlichkeit“ sucht: Die Mouriden, eine islamische Bruderschaft, die erst Ende des 19. Jahrhunderts nicht zuletzt als Reaktion gegen die gesellschaftlichen Folgen der französischen Kolonialisierung des Senegal entstanden ist, bildet einen festgefügteten streng hierarchisch gegliederten sozialen Organismus. Zusammenhang und Gliederung beruhen bemerkenswerterweise darauf, daß die Stellung der Hierarchen (Marabouts) auf ihrer Fähigkeit beruht, ihren Jüngern das ewige Leben zu sichern, und die Jünger deswegen zu striktestem Gehorsam gegen ihre Lehrer verpflichtet sind — andererseits aber diese Fähigkeit wiederum auf der Anerkennung durch die Jünger beruht, womit in der Wurzel ein demokra-

21 Cambridge University Press 1969.

22 Vgl. Gabriele Krüger, Die Brigade Ehrhardt — Hamburg 1971.

23 Vgl. hierzu Ivan Vallier, Religious Elites: „Differentiations and Developments in Roman Catholicism“, in: S. M. Lipset and A. Solari, Elites in Latin America, Oxford University Press 1967, S. 190 ff.

24 The University of North Carolina Press 1934, 1966.

25 Oxford University Press 1970.

26 Mannheimer Dissertation 1970.

27 Was ist z. B. Islamischer oder Arabischer Sozialismus?

28 Untertitel: The Political and Economic Organization of an Islamic Brotherhood — Clarendon Press Oxford 1971. Hierzu auch die Besprechung C. Behrman's in: The American Political Science Review 1971, S. 1202 ff.

tisches Element in diese Hierarchie hineinkommt. Insbesondere erwähnenswert ist unter dem Blickwinkel „Modernisierung“, daß diese Bruderschaft, deren Sinn die Gewinnung des ewigen Lebens ist, nichtsdestoweniger oder vielleicht gerade deswegen ihre Anhänger unter das religiöse Gebot fleißiger Arbeit in dieser Welt stellt²⁹, wie denn auch diese Bruderschaft zugleich ein wirtschaftliches Unternehmen bedeutenden Umfanges ist. Mit den Erträgen hieraus werden vor allem auch in der Sache staatliche Aufgaben finanziert wie Armen-, Kranken-, Altersvorsorge, Wegebau usw. usw., so daß sich diese Bruderschaft wahrhaft als ein Staat im Staate erweist.

cc) Die monographische Beschäftigung mit den spezifisch-politischen Kräften würde vorzugsweise den Herrschern, also den Monarchen und den kraft eines Charismas oder sonstwie herrschenden Persönlichkeiten und den Politischen Parteien zu gelten haben. Aus der in Übersee allenthalben zu beobachtenden Personalität der Macht rechtfertigt sich eine Literaturgattung, der man nicht immer letzte Wissenschaftlichkeit zuzuerkennen pflegt, die Biographie. Sie ist dennoch nicht in so zahlreichen Exemplaren vertreten wie man hiernach annehmen müßte³⁰. Besser durch Bearbeitungen repräsentiert ist das Thema „Politische Parteien“. Auch an dieser Stelle erfreut sich Indien besonderer Aufmerksamkeit (neben Japan): Es gibt hier keine Partei, und sei sie noch so klein, die nicht ihre Darstellung gefunden hätte³¹. Eine Fall-Studie und zugleich ein bewußter Beitrag zur Vergleichung — beides schon durch den Titel angedeutet, ist Angela S. Burgers Buch „Opposition in a Dominant Party System“³²: Es behandelt die Frage, wie angesichts der trotz aller gegenteiligen Prognosen zunehmenden Mächtigkeit des Kongresses eine von einer Politischen Partei getragene Opposition möglich ist. Verhältnismäßig am wenigsten erfährt man über dieses Thema für den Mittleren Osten. Das ist besonders bedauerlich im Falle einer so wesentlichen und interessanten Bildung wie der Baath-Partei, die wohl als einzige das Beispiel einer supranationalen Partei darstellt. Um so erfreulicher ist es daher, daß Horst Mahr sie in einer Monographie vorstellen konnte³³. In ihr überwiegt die Geschichte dieser Bewegung, während ihre Ideologie etwas zu kurz kommt. Hier wirkt sich offenbar ein Hindernis gerade der überseeischen Verfassungsvergleichung aus: Die Versagung der Information auf die Gefahr hin, daß das versagende Land ein weißer Fleck auf der wissenschaftlichen Landkarte und ohne internationales „image“ bleibt.

In dem weiteren Zusammenhang mit den Politischen Parteien gehört das Thema „Führende Schicht“ mindestens, soweit es sich um (auch) politisch Führende Schichten handelt. Hier findet man aus neuerer Zeit jedenfalls eine hervorragende Fall-Studie — Marvin Zonis' *The Political Elite of Iran*³⁴. Dieses Buch trägt sowohl zur Erkenntnis seines abstrakten Gegenstandes wie zur Vergleichung mehr bei, als der Titel verspricht: Was den Gegenstand angeht, so führt es den Typ einer Führenden Schicht vor, die wesentlich vom Herrscher gebildet und — für die Modernisierung — eingesetzt wird —, wobei es die Mitglieder nach Herkunft, Bil-

²⁹ Vgl. vor allem S. 89 f.

³⁰ Als Beispiele seien genannt:

I. L. Markovitz, *Senghor and the Politics of Negritude*, Heinemann, London ohne Jahr.

St. R. Schram, *The Political Thought of Mao Tse tung* 2. Aufl. New York usw. 1969.

Chün-tu Hsüeh, *Revolutionary Leaders of Modern China*, Oxford Press 1971.

³¹ Insbesondere für die Kongreß-Partei vgl. M. Weiner, *Party Building in a New Nation — The Indian National Congress* — The University of Chicago Press 1967.

³² Untertitel: — *A Study of the Jan Sangh, The Praja Socialist Party, and the Socialist Party in Uttar Pradesh, India* — University of California Press 1969.

³³ Untertitel: *Porträt einer Panarabischen Bewegung*, München und Wien 1971.

³⁴ Princeton University Press 1971.

dung, Auswahl und Manipulation aufs sorgfältigste untersucht. Den Beitrag zur Vergleichung sehe ich in der vortrefflichen Darlegung der Geistesverfassung des ganzen Volkes wie seiner Führenden Schicht: Sie hinterläßt den Eindruck, daß man angesichts einer solchen Geistesverfassung dieses Land schwerlich anders regieren kann, als es jetzt regiert wird. Dazu gehört nicht zuletzt die fatale Notwendigkeit des Herrschers, unablässig an die Erhaltung und Festigung seiner Herrschaft denken zu müssen³⁵.

dd) Der Gegenstand „Führende Schicht“ vermittelt den Übergang zu einem weiten, zusammenhängenden Themenkreis, der mit „Gesellschaftliche Kräfte“ angesprochen sei. Die Bedeutung dieser Kräfte für Modernisierung ergibt sich bereits aus der Überlegung, daß die Modernisierung durchweg eine „Revolution von oben“ ist und sich daher schon deswegen mit den Gesellschaftlichen Kräften auseinandersetzen muß. Unter diesem letzten Blickwinkel als Fall-Studie vor allem erwähnenswert scheint mir C. S. Whitaker, Jr., „The Politics of Tradition“³⁶ zu sein. Dieses Buch vermittelt in erster Linie in zuweilen geradezu epischer Breite das Bild einer vorstaatlichen Gesellschaftsverfassung vor allem auch nach der Seite ihrer Mentalität hin. Sie erscheint hier als ein vielfältiges und dichtes Geflecht von allen möglichen, statusartigen, auf gegenseitiger Nützlichkeit beruhenden Zusammenhängen, ein Bild, das zuweilen an C. L. von Hallers Restauration der Staatswissenschaften und ihr Verständnis des Staates als eine Gesamtheit von Beziehungen individueller Bedürfnisbefriedigung erinnert^{36a}. Für jeden Herrscher bedeutet dies Innehabung von Macht vor allem für eigennützige Zwecke, die jedoch um ihrer Selbsterhaltung willen auch andere leben lassen und ihnen nützlich sein muß, auf die sie angewiesen ist. In solchen Verhältnissen bewirken Schutz und Fürsorge des Mächtigen mancherlei, was mit ihrer Zerstörung der Staat zu übernehmen hat, der also insoweit nicht etwa ein Vakuum entstehen lassen darf, wie dies im sich modernisierenden Europa des 19. Jahrhunderts geschehen ist. Zweitens und für die Vergleichung nicht minder wertvoll schildert der Verfasser, wie in diese Gesellschaftsverfassung die Modernität eindringt, ohne sie zu vernichten: Das Ergebnis ist wie anderswo nicht zuletzt auch in der Wirtschaft ein Dualismus, eine Koexistenz von Altem und Neuem, über deren Zukunft eine Prognose (Synkretismus?) schwerlich zu stellen ist.

Ph. C. Schmitter's „Interest Conflict and Political Change“³⁷ variiert dieses Thema der Begegnung von Altem und Neuem auf einer weiteren Stufe seiner Entwicklung. Wenn Modernisierung die Person zum Funktionär, zum Rollenträger oder wie man diese Entpersönlichung immer nennen mag verwandelt, dann stößt sie in Brasilien wie in ganz Lateinamerika auf einen Widerstand, der die Persönlichkeit auch in allen funktionellen Relationen behaupten will. Hierin liegt die Ursache dafür, daß die Familie nicht nur weithin über das eigentlich familiäre hinaus ihre Bedeutung behält und daß auch die Gruppen ihre Entstehung wesentlich der Auf-

35 Vgl. zu dem letzten Herbert Krüger, Von Ägypten nach Marokko, in dieser Zeitschrift 1971, S. 503 ff., S. 506 f.

36 Untertitel: Continuity and Change in Northern Nigeria 1946–1966, Princeton University Press 1971.

36a Vgl. hierzu soeben, und zwar vergleichend, R. Lemarchand and K. Legg, Political Clientelism and Development — A Preliminary Analysis, in Comparative Politics IV (1972), S. 149 ff.

37 Vgl. oben Anmerkung 4. Dieses Buch leidet wie so manches seiner Gattung an einem typischen Leiden: Es geht etwa mittels Befragungen so nahe an die Wirklichkeit heran, daß man schließlich vor lauter Bäumen — den einzelnen befragten Personen und ihren Aussagen — den Wald nicht mehr sieht. Auf der anderen Seite hat es sich der Neigung der amerikanischen Soziologie und Politologie zur Begrifflichkeit, ja zum Begriffsrealismus nicht zu entziehen vermocht, so daß es der Leser immer wieder erleben muß, daß Salven von womöglich hausgemachten Begriffen auf ihn abgeschossen werden, über deren Kurs sich zudem der Ausländer keine Vorstellung machen kann.

fassung verdankt, daß die Person in einer Gruppe stehend am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen habe. Hierin wiederum liegt die Ursache dafür, daß die Parteien nicht recht florieren und daß der Staat einer solchen Haltung durch die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften Rechnung trägt — eine Strategie, die dazu verleitet, in Brasilien einen „Korporatismus“ zu entdecken. Haben wir für Nigeria von einer Koexistenz von Altem und Neuem gesprochen, so kann man jetzt vielleicht von einer Symbiose sprechen.

ee) Wenn Modernisierung vor allem Industrialisierung meint, dann hat sich eine in diesem Sinne vorgehende Verfassungsvergleichung als erstes Gedanken darüber zu machen, wie eine Staatsverfassung und innerhalb ihrer wieder eine Wirtschaftsverfassung aussehen muß, die von solchen Zielen gefordert ist. Zu diesem Apriori sei hier lediglich festgestellt, daß man aus dem wirtschaftlichen Erfolg, den im Westen freiheitliche Demokratie und Marktwirtschaft erzielt haben und erzielen, nicht den Schluß ziehen darf, es handele sich hier um Allheilmittel, die man nur zu verordnen brauche, um den gleichen Erfolg hervorzubringen³⁸. Hat man die Vergleichung auf diese Weise vor Voreingenommenheit bewahrt, dann ist sie in die Lage versetzt, ein Bild davon zu vermitteln, wie die neuen Staaten selbst diese Probleme sehen und in welche Verfassung sie sich zwecks deren Bewältigung setzen.

Das erste Problem ist auch hier die Setzung von Prioritäten. Konkret gesprochen fragt es sich, ob man die Modernisierung ausschließlich und in großem Stil mit Industrialisierung beginnen soll oder ob man nicht vorher oder jedenfalls zugleich die Landwirtschaft zu revolutionieren habe, und zwar nicht zuletzt um der Finanzierung der Industrialisierung willen. Hierzu liefert J. Barrington Moore Jr.³⁹, einen erhellenden Beitrag, indem er nachweist, daß die Agrarreformen Europas (Enclosure, Gemeinheitsteilung, Kommerzialisierung der Landwirtschaft usw. usw.) diejenigen Überschüsse ermöglicht haben, aus denen die industriellen Investitionen bestritten worden sind.

Von der Spezialliteratur insgesamt ist zu sagen, daß dem Verfasser weder ein Werk begegnet ist, das die Wirtschaftsverfassung eines zur Modernisierung entschlossenen Landes als Ganzes behandelt hätte, noch eine Untersuchung, die ein wirtschaftsverfassungspolitisches Problem durch mehrere solcher Länder hindurch verfolgt hätte. Durchweg begnügt man sich damit, ein Thema beschränkt auf ein Land zu erforschen. Relativ am weitesten gespannt ist die Thematik, wenn sie die Agrarverfassung einer Gruppe von Ländern⁴⁰, eines Landes⁴¹ oder deren Reform innerhalb eines Landes⁴² vorstellt. In noch engeren Grenzen hält sich die Beschäftigung mit der gewerblichen Wirtschaft. Welches Modell von Wirtschaftsverfassung die Industrialisierung am kräftigsten zu fördern geeignet ist, diese Frage wird ohne nähere Begründung durchweg damit beantwortet, daß für ein Entwicklungsland nur eine „Gemischte Wirtschaftsverfassung“ in Betracht komme, welche Antwort, wenn aus dem Lande selbst herrührend, naturgemäß auch von dem Wunsch be-

38 Vgl. hierzu G. A. Almond, *Democracy and the New Nations*, in: *Political Development* — Boston (Mass.) 1970, S. 223 ff.

39 *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Untertitel: *Lord and Peasant in the Making of the Modern World* — Boston (Mass.), Zweiter Druck 1967.

40 Vgl. etwa G. Lazarev u. a., *Institutions et Développement Agricole du Maghreb*, Paris 1965.

R. Dumont, *Développement Agricole Africain*, Paris 1965.

41 Vgl. etwa J. B. Mayfield, *Rural Politics in Nasser's Egypt — A Quest for Legitimacy* — University of Texas Press 1971.

42 Vgl. z. B. A. K. S. Lambton, *The Persian Land Reform 1962–1966* — Oxford University Press 1969.

stimmt ist, weder vom Westen noch vom Osten in dieser Hinsicht geistig abhängig zu werden, nachdem man soeben die Souveränität errungen habe. Statt solcher Gesamtschau wird die Behandlung von gewiß wichtigen, aber dennoch nur Einzelproblemen geboten⁴³. Als Beispiel sei genannt das Thema „Planung“. Die umfassendste und eindringendste Leistung stellt hier immer noch A. H. Hansons „The Process of Planning“⁴⁴ dar. Dieses Thema wird vielfach⁴⁵, im großen und ganzen aber incidenter behandelt. Es versteht sich von selbst, daß eine typische Lösung, wie sie von der Aufgabe der Industrialisierung einer traditionellen Gesellschaft vorgezeichnet ist, sich unter diesen Umständen nicht einmal in Umrissen andeutet. Von einer Vergleichung eines solchen Typus mit westlichen oder östlichen Lösungen kann erst die Rede nicht sein.

Auch andere wirtschaftspolitische Werke verändern nichts an diesem Bild der Vereinzelung und der Zufälligkeit. Als Beispiele solchen Monadentums seien etwa genannt E. M. Hadleys „Antitrust in Japan“⁴⁶ oder K. H. Hsiao's „Money and Monetary Policy in Communist China“⁴⁷.

Noch weniger beachtet als die Wirtschaftsverfassung ist das eng mit ihr zusammenhängende Feld der Arbeitsverfassung einschließlich Sozialpolitik. Am dichtesten scheint immerhin noch die Beschäftigung mit dem Gewerkschaftswesen, während man Darstellungen etwa der Sozialversicherung und dergleichen schwerlich zu begegnen hoffen kann.

ff) 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 Gruppe⁴⁸ einschließt. Daß die Geistesverfassung in der Tat überall der entscheidende Faktor ist, zeigt gerade auch ein scheinbar so ausschließlich sachbedingtes Gebilde wie die Marktwirtschaft: Die Entscheidung für ein solches Modell entspringt nicht einer Notwendigkeit der Sache, sondern der kapitalistischen Mentalität, und ihr Funktionieren ist ebenfalls die Wirkung einer entsprechenden Wirtschaftsgesinnung der einzelnen und der Gesellschaft⁴⁹. Modernisierung und Industrialisierung sind ebenfalls nicht zu erfassen als Errichtung von Fabriken usw., sind sie wesentlich zu begreifen nur als der Entschluß zu einer revolutionären Veränderung der Denkweise, der Verhaltensarten usw. usw. Die Geistesverfassung einer Gruppe ist gewiß die am schwersten aufzudeckende und plausibel zu machende Verfassung, in der sich eine Gruppe befindet. Richtige und überzeugende Behandlung setzt ein Gespür voraus, das durch Statistiken, Datenbanken und dergleichen eher verdorben wird. Es nimmt daher nicht wunder, daß sich auf diesem Felde jene Autoren tummeln, denen Eindrücke genügen, die sie gelegentlich von kurzen Besuchen von Völkern empfangen haben⁵⁰. Man erinnert sich daran, daß von jeher

43 Wirtschaftsgeschichte vermag diesen Mangel nicht auszugleichen, selbst wenn sie von so hoher Qualität ist wie I. Bhariar, *Economic Development in Iran, 1900—1970* — Oxford University Press 1971.

44 Untertitel: *A Study of India's 3 Five Year Plans 1950—1964*, Oxford University Press 1966 und hierzu jetzt P. Streeten and M. Lipton, *The Crisis of Indian Planning — Economic Policy in the 1960's* — Oxford University Press 1968.

45 Und zwar auch mathematisch; vgl. H. B. Chenery (editor), *Studies in Development Planning*, Harvard University Press 1971. Der Schreiber dieser Zeilen muß gestehen, daß er auf den ersten Seiten dieses Buches steckengeblieben ist.

46 Princeton University Press 1970.

47 Columbia University Press 1971.

48 Vgl. hierzu Herbert Krüger, Über die Unterscheidung der Staatstypen nach ihrer Gestimmtheit, in: *Festschrift für H. Jahrreiss (1964)*, S. 233 ff.

49 Eben das Fehlen einer solchen Wirtschaftsgesinnung ist es denn auch, was die Nordamerikaner den Lateinamerikanern immer wieder zum Vorwurf machen.

die Bilder sehr zweifelhaft waren, die die Völker sich voneinander gemacht haben. Um so erfreulicher ist es daher, wenn man immerhin ein bedeutendes Beispiel dafür vorweisen kann, daß Beschreibung einer Geistesverfassung nicht oberflächlich, pharisäisch usw. zu sein braucht. Angesprochen ist hiermit R. Lannoys auch äußerlich besonders wohlgelungener Band „The Speaking Tree“⁵¹: Man ist davon überzeugt, daß die Lektüre einen einer Vorstellung von der Geistesverfassung des hinduistischen Indien um einiges näherbringt.

Da nach westlicher Auffassung zur Geistesverfassung auch diejenige Art von Geistigkeit gehört, wie sie von den sog. Intellektuellen dargeboten wird, wird man unter dem Titel „Geistesverfassung“ auch von diesem Phänomen Kenntnis zu nehmen haben. Ob es ein Zufall ist, daß nur Japan auf dieses Thema hin monographisch behandelt worden ist, und dies gleich zweimal⁵²?

2. Ich wende mich nunmehr derjenigen wissenschaftlichen Literatur zu, die nicht nur mehr oder weniger aufbereitetes Material für Verfassungsvergleichung darbietet, sondern eine solche Vergleichung selbst vornimmt. In diesem Augenblick wird es für eine Vergleichung, die unter Verfassung nicht nur Text oder **Normen** versteht, höchste Zeit, eine Wissenschaft einzubeziehen, die sich spezifisch der Verfassungswirklichkeit, und zwar in der Absicht der Vergleichung hingibt. Diese Wissenschaft bezeichnet sich selbst als „Comparative Government“ oder „Comparative Politics“. Nach übereinstimmender Ansicht⁵³ ist sie in den fünfziger Jahren unseres Jahrhunderts entstanden. Was die Ursachen dieser Entstehung angeht, so reizt das Datum zu der Vermutung, es könne die Dekolonisation und das durch sie bewirkte Auftreten einer großen Zahl von neuen und eigenartigen Staaten gewesen sein, die praktisch und theoretisch gleich zwingend dazu genötigt habe, sich mit diesen unbekannten Größen aktuell bekanntzumachen. Es läßt sich denn auch nicht übersehen, daß die politologische Literatur, die sich mit Übersee beschäftigt, von diesem Datum an nicht nur sehr viel zahlreicher wird, sondern ersichtlich auch in ganz anderer Art vorgeht als dies vorher geschehen ist: Man würdigt dieses Gebilde nunmehr als autonome politische Größen, die infolgedessen nicht mehr nur Objekte politisch indifferenter Wissenschaftlichkeit sein können⁵⁴. Kurzum: „Comparative Politics“ ist jedenfalls außerhalb Deutschlands eine „exploding culture“⁵⁵, die sich auf die Auswärtigen Beziehungen⁵⁶ erstreckt und vor allem auch die sich modernisierenden politischen Systeme in Übersee sich einbezieht.

Im gegenwärtigen Zusammenhang wesentlich ist die Frage, ob diese Wissenschaft Material oder Vergleichung bietet. Das erste scheint zu überwiegen. Wir sehen daher davon ab, die wenigen, Vergleichung versprechender Werke der Vergleichenden Politologie gesondert vorzuführen. Weiter sei an dieser Stelle darauf verzichtet, diese Literatur auf ihre Aussagen zu ihrer Methodik auszuwerten. Dies soll vielmehr im Zusammenhang mit der Behandlung dieser Frage überhaupt geschehen. Diese vereinigte vergleichende Literatur sei in zwei Gruppen vorgeführt.

50 An der Grenze liegt B. Davidson, *The African Genius*, Boston (Mass.) 1969.

51 Untertitel: *A Study of Indian Culture and Society* — Oxford University Press 1971.

52 M. Maruyama (Edited by I. Morris), *Thought and Behavior in Modern Japanese Politics*, Oxford University Press 1963/66. T. Arima, *The Failure of Freedom — A Portrait of Modern Japanese Intellectuals* — Harvard University Press 1969.

53 Vgl. vor allem G. A. Almond, *Comparative Politics*, in dem oben, Anmerkung 38, genannten Werk S. 259 ff. und weiter a. a. O., S. 307.

54 Vgl. unten bei Anmerkung 98.

55 In: *A Statement of the Editors to Beginn der Zeitschrift Comparative Politics* (seit 1968). „Government and Politics“ — ein in London erscheinendes „quarterly journal of comparative politics“ ist mir nicht zugänglich gewesen.

56 Vgl. J. N. Rosenau, „Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy or Field?“, in: *The Scientific Study of Foreign Policy* — New York, The Free Press 1971, S. 67 ff.

a) Begonnen sei mit derjenigen Gattung, die der Gruppe der Materialdarbieter noch am nächsten steht insofern sie sich zwar mit mehreren Ländern als Ganzes beschäftigt oder ein- und demselben Problem in mehreren Ländern nachgeht, aber über solche Mehrheit der dargestellten Länder oder Probleme nicht eigentlich zur Vergleichung vorstößt. Es handelt sich also etwas vereinfacht gesagt um Juxtapositionen allgemeiner oder besonderer Art⁵⁷. Als hervorragende Verwirklichung dieser Möglichkeit sei vorgestellt B. M. Sharmas „Modern Governments“⁵⁸, und zwar einmal des Verfassers, dann der weiten Verbreitung und vor allem der Qualität willen. Dieses Werk enthält als eine Art von Allgemeinem Teil eine stark europäisch, vor allem englisch beeinflusste Staats- und Verfassungslehre im Abriß. Danach werden monographisch behandelt die Verfassungen Englands und der Dominien. Es folgen die Staatsrechte von Indien, der Vereinigten Staaten, der Schweiz, der UdSSR, Frankreichs, Japans und Chinas. Jeder dieser Teile ist von hohem Wert. Aber auch dieser Umstand ändert nichts daran, daß der Leser die Vergleichung selbst vollziehen muß, eine Aufgabe, die ihm allerdings dadurch erleichtert wird, daß der Verfasser das klassische Modell des westlichen Verfassungsstaates vorausgeschickt und damit die Maßstäbe geliefert hat, unter denen die im einzelnen dargestellten Verfassungen vergleichend zu würdigen sind⁵⁹.

Einen Schritt über diesen Typus hinaus in Richtung Verfassungsvergleichung stellt es dar, wenn der Allgemeine Teil nicht eine Staats- und Verfassungslehre enthält, in beiden Hinsichten vielmehr sich beschränkt und konzentriert auf diejenigen Staaten, deren Verfassungen in dem folgenden Besonderen Teil vorgeführt werden, und zwar dies insbesondere dann, wenn die hierfür ausgewählten Staaten über das Mindestmaß hinaus miteinander vergleichbar sind. Als Muster dieser Spielart sei genannt M. Flory et R. Mantran „Les Régimes Politiques des Pays Arabes“⁶⁰: Hier wird der Leser zunächst gediegen in die arabische Welt eingeführt und dann mit dem Maghreb, Ägypten usw. bekanntgemacht.

Dieser Typus sowohl in seiner allgemeineren wie in seiner konkreteren Ausprägung enthält zwei Möglichkeiten von Extremen in sich. Das eine Extrem ist die Abstraktion zu einer Allgemeinen Staats- und Verfassungslehre, die sich des fremden Materials nur noch zur Erläuterung und Veranschaulichung ihrer mehr oder weniger deduktiv gewonnenen Erkenntnisse bedient. Ein hervorragendes Beispiel für diese Möglichkeit bietet G. A. Almonds und G. B. Powell jrs. „Comparative Politics“⁶¹. Wie so oft bei der Lektüre amerikanischer Literatur: Für den Leser ist nicht recht sicher auszumachen, wie sich die vorgetragenen Thesen zum Stand der einschlägigen Wissenschaft als Ganzer verhalten, d. h., ob sie mit ihr übereinstimmen, womöglich die herrschenden sind, oder ob es sich um Neuschöpfungen des Autors handelt. Im vorliegenden Falle dürfte das zweite zutreffen: G. A. Almond gehört nämlich zu den nicht allzu zahlreichen Vergleichern, die sich Gedanken über eine, der Fremdheit des zu erfassenden Materials adäquate Terminologie machen, die z. B. dieserhalb „Staat“ durch „Political System“ usw. usw. ersetzen

57 Ein Beispiel dieser Spezies ist schon früher in dieser Zeitschrift IV (1971), S. 119, besprochen worden. Es handelt sich um M. C. Needler (ed.), *Political Systems of Latin America*.

58 9. Auflage Asia Publishing House, London 1969.

59 Als weiteres Exemplar dieser Gattung sei erwähnt J. H. Price, *Comparative Government — Four Modern Constitutions* (sc. England, Frankreich, Vereinigte Staaten, Sowjetunion), London usw. 1970. Bemerkenswert ist, daß dieses Buch soll befriedigen „the specific requirement of the General Certificate of Education of the West African Examinations Council . . .“.

60 Sammlung Thémis (I), Paris 1968.

61 Untertitel: *A Developmental Approach* — Boston (Mass.), 1966, sechster Druck.

wollen⁶². So unerläßlich solche Bemühungen um angemessene Begrifflichkeit sind, so dürfen sie doch noch nicht als Vergleichung, wohl aber als Vorbereitung einer solchen gewertet werden.

Das entgegengesetzte Extrem bietet jener Typ, der sich mit der Darstellung mehrerer fremder Verfassungen begnügt, selbst wenn ihr eine Einleitung vorausgeschickt ist, diese jedoch zur Sache sich nicht äußert. Es kann für die Vergleichung nur als erfreulich bezeichnet werden, daß dem Verfasser ein Beispiel für diese Möglichkeit nicht vor Augen steht, vorausgesetzt natürlich, daß dieser Eindruck nicht ein trügerischer ist.

Der Typus der Juxtaposition findet seinen zweiten großen Untertypus in jener Art von Schrifttum, das ein einzelnes Phänomen oder Problem durch mehrere Länder hindurch verfolgt, und zwar um es entweder mit den hierbei gemachten Beobachtungen bewenden zu lassen oder um dieselben miteinander zu vergleichen.

Der ersten Art wird man wohl zuzurechnen haben die Reihe, die L. Binder und andere bekannte Autoren unter dem Gesamttitel „Studies in Political Development“ herausgeben⁶³. „Political Development“ meint hier offenbar nicht irgendein Geschehen, sondern ist wohl zu verstehen als Entfaltung der angelegten zur ausgebildeten Gestalt. Diese Vorstellung ist es, mit der die einzelnen Bände jeweils ein Thema wie z. B. Erziehung konfrontieren, und zwar in Gestalt von Länderberichten. Vorausgeschickt ist jeweils eine Einleitung, die jedoch weniger eine Vergleichung vorwegnimmt als in das Problem als solches einführt⁶⁴. In dieser Gattung ein Einzelgänger ist J. C. Hurewitz mit seinem Werk „Middle East Politics: The Military Dimension“⁶⁵. Dieses stoffreiche, sympathische Buch ist eine Art von wissenschaftlicher Reisebeschreibung: Der Verfasser hat sich zwei Jahrzehnte lang in den beschriebenen Ländern aufgehalten und gibt nun wissenschaftlich vertieft seine Beobachtungen nach Ländern geordnet wieder, nicht ohne von Zeit zu Zeit vergleichende Feststellungen einzuflechten. Insgesamt ergibt das Buch daher mehr als ein Nebeneinander der Rollen, die die Wehrmachten in den Ländern von Marokko bis Pakistan spielen, ohne daß dieses Mehr sich allerdings zu einer Typologie auskristallisiert hätte.

Was das Spezialthema „Wirtschaftsverfassung“ angeht, so seien hierzu zwei Vertreter des Typus „Juxtaposition“ vorgestellt. Als erstes sei genannt das von P. Robson und D. A. Lury herausgegebene und eingeleitete Sammelwerk „The Economics of Africa“⁶⁶. Acht Wirtschaften werden hier im einzelnen dargestellt, während Kenia, Uganda und Tansania, weil einen gemeinsamen Markt bildend, als Gruppe behandelt werden. Alle Beiträge bieten solide Unterrichtung, leiden aber unter dem Blickwinkel der Vergleichung darunter, daß ihre Thematik nicht einheitlich disponiert ist. So erfährt man nicht überall über alles; was man mitnimmt, hängt vielmehr weitgehend von der Person des Bearbeiters ab. Eine zweite Variante eines solchen Sammelwerkes bieten C. K. Eicher und C. Liedholm mit dem von ihnen herausgegebenen Band „Growth and Development of the Nigerian Economy“⁶⁷. Er zeigt,

62 Die Erarbeitung einer solchen, auf nichtwestliche Verhältnisse zugeschnittene Begrifflichkeit war bereits eines der Ziele von G. A. Almond/J. S. Coleman, *The Politics of Developing Areas*, Princeton University Press 1960. — Für Almond a. a. O. (oben Anm. 38), S. 79, gilt: „The Politics of Developing Areas is the first effort to compare the political systems of the 'developing' areas, and to compare them systematically according to a common set of categories“.

63 Princeton University Press seit 1963.

64 Vgl. z. B. J. S. Coleman, *Education and Political Development* 1965.

65 London 1969. — Stilgerecht widmet der Verfasser das Buch seinem „Harem“.

66 Northwestern University Press Evanston 1969.

67 Michigan State University Press 1970.

daß man auch aus Sammlungen dieser Art Nutzen für die Vergleichung ziehen kann: Als Beispiel sei genannt der Modus, die Industrialisierung aus den Überschüssen der marketing-boards zu finanzieren und deswegen den Bauern nur einen arg gekürzten Auslandserlös ihrer Erzeugnisse zukommen zu lassen⁶⁸.

An dieser Stelle ist es der richtige Ort, der Textsammlungen als einer Literaturgattung zu gedenken, ohne die eine Verfassungsvergleichung schwerlich erfolgreich arbeiten könnte. Drei verschiedenartige Beispiele seien genannt. Das erste ist der jüngsten politischen Geschichte zuzurechnen: Gemeint ist das von A. H. M. Krik-Greene erarbeitete „Documentary Sourcebook 1966—1970 Crisis and Conflict in Nigeria“⁶⁹. Für die im Rahmen der Verfassungsvergleichung gewiß nicht zu vernachlässigende Geschichte politischer Ideen wichtig ist S. A. Hanns' und G. H. Gardners „Documentary Survey“ über „Arab Socialism“⁷⁰. Für eine Zusammenstellung von Verfassungstexten sei verwiesen auf die bekannte Sammlung, die P. Gonidec veranstaltet hat⁷¹.

b) Man urteilt nicht zu hart, wenn man den Juxtapositionen, gleichgültig ob ein Ganzes oder eine Einzelheit erfassend, einen erheblich höheren Wert als den Einzeldarstellungen nicht zuspricht: Sie liefern ihr schätzenswertes, ja unentbehrliches Material, lassen aber die eigentliche Vergleichung noch zu leisten. Der Stand der Verfassungsvergleichung heute muß daher entscheidend danach beurteilt werden, was sich an eigentlichen Vergleichen von Verfassungen im ganzen oder im einzelnen findet. Das Ideal dieser Disziplin wäre die Vergleichung aller Länder der Welt sowohl bezüglich des Ganzen aller ihrer Verfassungen wie deren sämtlicher Einzelheiten. Ein solches Programm wäre selbst in weltweiter Zusammenarbeit nicht zu verwirklichen. Bescheidung ist daher unerlässlich. Gleichgültig ob man alle Arten von Verfassungen, eine einzelne spezifische Verfassung oder ein einzelnes Problem⁷² aufs Korn nimmt — immer nur werden einige Länder auf einen solchen Plan hin vorgenommen werden können. Gemäß dieser Einsicht sollen hier die Beispiele ausgewählt und dargeboten werden.

aa) Die erste Möglichkeit wird repräsentiert durch C. H. Moores „North Africa“⁷³. Diesem Autor ist der Schritt in die eigentliche Verfassungsvergleichung hineingelungen: Das Werk ist nicht nach Ländern, sondern nach Problemen und Lösungen derselben gegliedert. Ziel ist die Herausarbeitung von Eigenarten und Unterschieden, die Bildung von konkreten Typen aus der Empirie, die weithin aufbereitetes Material für eine abstrakte Typologie darbieten.

Im Grunde genommen wäre hiermit die Liste der hierher gehörigen Werke erschöpft, es sei denn, man könnte P. Ranis' „Five Latin American Nations“⁷⁴ hierher rechnen. Die Entscheidung hängt davon ab, ob man das, was der Verfasser auf fast 75 Seiten als gemeinsame „Political Culture“⁷⁵ dieser fünf Länder beschreibt, als Ergebnis von Vergleichung gelten lassen will. Wenn dies der Fall ist, dann ist jedenfalls dieses Ergebnis weder systematisch erarbeitet noch geordnet

68 Vgl. hierzu oben bei Anmerkung 39.

69 Zwei Bände, Oxford University Press 1971.

70 Leiden E. J. Brill 1969.

71 Als Beispiel aus einem anderen Bereich sei noch genannt J. E. Triska, *Constitutions of the Communist Party-States* Stanford, Hoover Institution Publications 1968.

72 Vgl. hierzu die von der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft der BRD veranstaltete Sammlung „Recht und Organisation der Parlamente“.

73 Vollständiger Titel: *Politics in North-Africa — Algeria, Morocco and Tunisia* — Boston (Mass.) 1970; vgl. diese Zeitschrift 1971, S. 503 ff.

74 Untertitel: *A Comparative Political Study* — New York 1971.

75 Vgl. die Definition S. 149.

vorgetragen: Es handelt sich um eine Art von „tour d'horizon“, wenn nicht gar um ein Sammelsurium, indem von allem möglichen die Rede ist, was angeblich diese Länder charakterisiert, insbesondere auch von der Ideologie. Ob dies alles gestattet, dieses Werk als eine Vergleichung aller Verfassungen der behandelten Länder zu werten, muß offenbleiben.

Wenn auch „Civic Culture“ sicherlich enger zu verstehen ist als „Political Culture“ und sich daher das diesen Begriff als Titel führende Werk stark auf das Problem der „participation“ konzentriert, so tut man doch am besten, es an dieser Stelle zu nennen: Es handelt sich um G. A. Almonds und S. Vrbas Band „The Civic Culture“⁷⁶, der Systematik und Präzision glücklich vereinigt und deswegen verdiente Beachtung gefunden hat.

bb) Von Werken, die eine, vor allem die politische Verfassung mehrerer Länder vergleichen, weiß der Verfasser nicht allzuviel zu berichten. Ist dies schlechthin zu bedauern, so gilt dies insbesondere von einer vergleichenden Behandlung von Wirtschaftsverfassungen und der ihnen etwa zugrundegelegten Modelle. Die Diskussion um dieses Thema kann nämlich für Ost und West nur als durchaus festgefahren bezeichnet werden: Indem beide ihre Wirtschaftsverfassungen aus Ideologien ableiteten, hat man sie zu Heilslehren erhoben, die mit anderen zu vergleichen und dadurch womöglich zu relativieren nur als Blasphemie angesehen werden kann. Insofern man sich hierdurch bereits das Nachdenken über „dritte“ Lösungen versperrt, macht man sich zugleich unfähig zu einem fruchtbaren Gespräch mit den Entwicklungsländern, deren Lagen gewiß nicht mit Allerweltsmodellen gemeistert werden können. Daß aber diese Länder begierig wären, von westlicher oder östlicher Seite den Vorwurf der Unfreiheitlichkeit ihrer Wirtschaftsverfassung zu hören, darf schwerlich angenommen werden.

Im Grunde genommen ist es nur ein Werk, das zur Zeit als Beispiel für diese Gattung vorgestellt werden kann. Es handelt sich um G. Hunters „Modernising Peasant Societies“⁷⁷. Zwar befaßt sich dieses Buch zunächst nur mit den ländlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsverhältnissen in Asien und Afrika, und zwar aus gründlicher eigener Kenntnisnahme an Ort und Stelle. Dies geschieht in einer ebenso einführenden wie behutsamen Art: Der Verfasser geht davon aus, daß die traditionelle Ordnung in ihrer Weise alle menschlichen Bedürfnisse, voran dasjenige nach Sicherheit befriedigt⁷⁸. Die Reformen müssen daher vor allem darauf bedacht sein, daß ihre Lösungen sich über diese Bedürfnisse nicht hinwegsetzen — eben das ist weithin die Befürchtung der Landbewohner —, etwa die Sicherheit des Pächters durch die Unsicherheit des Landarbeiters ersetzen⁷⁹. Auf dieser Grundlage erhebt sich das Buch zu einer hervorragenden Gesamtdarstellung aller Probleme, die die Modernisierung traditioneller Gesellschaften und Zustände aufwirft. Die neuen Staaten können hierbei nicht blindlings dem europäischen Vorbild folgen, sondern müssen ihren eigenen Weg suchen. Nachdenklich stimmt die Feststellung, daß die Modernität, insbesondere der Primat des ökonomischen Wertes, in den entwickelten Ländern selbst angezweifelt wird⁸⁰ — ein Umstand, der vor allem eine besinnungslose und rasende Rezeption ausschließt.

76 Untertitel: Political Attitudes and Democracy in Five Nations — Boston (Mass.) 1965.

77 Untertitel: A Comparative Study in Asia and Africa — Oxford University Press 1969.

78 S. 140: „Traditional society and its agricultural practices evolved over centuries into a total response to environment — it can be described as a marvelous system of security or as a vicious circle“.

79 Vgl. S. 150.

80 a. a. O., S. 281 f.

cc) Die Literatur, die ein spezielles Problem durch mehrere Länder hindurch untersucht, ist bezüglich Themen aus dem Bereich der Politischen Verfassung repräsentativ vertreten durch K. von Beymes umfangreiches Werk „Das parlamentarische Regierungssystem“⁸¹. Hier handelt es sich nicht um ein Nebeneinander — der Verfasser disponiert vielmehr nach den essentiellen Problemen dieses Systems und führt hierzu jeweils die Lösungen an, die die behandelten Länder gefunden haben. Als Beispiel hierfür sei genannt das Thema „Kabinettsbildung“. Es ist nicht nur systematisch gewählt, es wird vielmehr auch typologisch behandelt, indem der Verfasser die Lösungen nicht nach Ländern vorträgt, sondern sie als Topoi ordnet. Eine unvermeidliche Crux bei der Durchführung solcher methodisch adäquater Vergleichung ist es, daß mangels Vorarbeiten auf das Material nicht kurzerhand verwiesen werden kann, daß der Vergleich es vielmehr selbst bringen muß — eine Fatalität, die den Umfang solcher Werke notgedrungen anschwellen läßt.

Es bedarf keiner Worte, daß auch die Verwaltung eine solche Vergleichung verdiente. Zwar gibt es hier Darstellungen für einzelne Länder⁸², aber an Vergleichung fehlt es so gut wie ganz. Das gilt insbesondere auch für den Öffentlichen Dienst. Eine Ausnahme macht die Schrift „The Central Organs of the Civil Service in the Developing Countries“⁸³.

Echte Vergleichung einzelner Probleme der Wirtschaftsverfassung ist relativ häufiger zu finden als die Vergleichung von politischen Problemen. An erster Stelle sei hier genannt P. Robsons Arbeit „Economic Integration in Africa“⁸⁴. Die Vergleichung der zahlreichen Bildungen wird durch eine gediegene theoretische Einführung vorbereitet, sie selbst werden kenntnisreich und gründlich dargestellt, die Herausarbeitung von Typen oder typischen Zügen kommt jedoch zu kurz. Ferner seien als Vertreter dieser Gattung genannt etwa H. Aufricht mit seinem Werk „Comparative Survey of Central Bank Law“⁸⁵ und B.-O. Bryde mit seiner Dissertation „Zentrale wirtschaftspolitische Beratungsgremien in der Parlamentarischen Verfassungsordnung“⁸⁶.

II

Die Übersicht über Stand und Selbstverständnis der Verfassungsvergleichung hat ein unbefriedigendes Gesamtbild ergeben. Das gilt insbesondere für die Überseeische Verfassungsvergleichung. Zwar sind Darstellungen von Verfassungen im ganzen oder einzelner Probleme, für einzelne Länder unternommen, verhältnismäßig zahlreich, wenn auch nicht gleichmäßig gestreut zu finden. Die Vergleichung mehrerer Länder oder einzelner Probleme durch mehrere Länder hindurch erschöpft sich jedoch durchweg in Juxtapositionen, die dem Leser es überlassen, das Material zu vergleichen. Echte Vergleichung, vor allem im Sinne einer Herausarbeitung von typischen Problemen und deren typischen Lösungen, findet sich so gut wie gar nicht. Diese Zeitschrift schließt sich von dieser Beurteilung nicht aus: Die guten Absichten scheitern einstweilen weithin an dem Mangel an Interesse wie dem Aus-

81 München 1970; vgl. hierzu auch: *Parlements — Une Étude Comparative sur la structure et sur le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays* — Veranstalter von der Interparlamentarischen Union, 2. Aufl., Paris 1966.

82 Vgl. soeben B. B. Misra, *The Administrative History of India 1834—1947 — General Administration* — Oxford University Press 1970.

83 United Nations 1969.

84 Northwestern University Press 1968.

85 New York usw. 1965.

86 Untertitel: Sachverstand und Entscheidung in der Wirtschaftspolitik Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens und der Niederlande = Abhandlungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, Band 15, Frankfurt am Main 1972.

bleiben von Förderung. Diese Situation des Faches gibt Gelegenheit dazu, Überlegungen über seine theoretischen Grundlagen anzustellen: Die Bemühung um deren Klärung ist nicht nur um der Richtigkeit der Erkenntnisse willen unerlässlich, sie ist auch notwendig, damit das Bild der Verfassungsvergleichung und vor allem der überseeischen Verfassungsvergleichung scharfe Umrisse gewinnt und damit eine deutliche Unterscheidung dieser Disziplin von scheinbar ähnlichen wissenschaftlichen Unternehmen möglich macht.

In diesem Rahmen bedürfen insbesondere drei Fragen der Behandlung. Sie seien stichwortartig angesprochen als: Vergleichbarkeit; Gegenstände der Vergleichung; Ziel der Vergleichung. Dieser Versuch gibt zugleich Veranlassung, einen Blick auf die Theorie der Vergleichung und ihren gegenwärtigen internationalen Stand zu werfen. Zwei Werke verdienen hier vor allem genannt zu werden: René Davids „Les Grands Systèmes de Droit Contemporains“⁸⁷ und Konrad Zweigert/Hein Kötz' „Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts“^{88 89}. Beide Werke legen ihren Schwerpunkt auf die Vergleichung selbst, genauer: Auf die Darstellung der großen Rechtsfamilien, wobei Übersee vor allem von David zwar keineswegs übergangen wird, aber gegenüber Europa doch deutlich zurücktritt: Diese Familien werden von Zweigert-Kötz doch recht stiefmütterlich behandelt. Die Theorie der Vergleichung findet sich jeweils in einem Allgemeinen Teil und dann verstreut innerhalb der Darstellung der Rechtskreise. Wir wollen versuchen, bei unserem Gang durch die drei Fragen, die die Theorie der Vergleichung stellt, aus dieser Situation das Beste zu machen.

1. Die Vergleichbarkeit. — Dieses Problem scheint auf den ersten Blick kein Problem zu sein: Scheinbar läßt sich alles mit allem vergleichen. Dies mag vor allem die Meinung derjenigen Literatur⁹⁰ sein, die in der Zusammentragung von Daten, und zwar möglichst einer unendlichen Menge von Daten und deren Nebeneinanderstellung bereits Vergleichung oder jedenfalls eine notwendige Vorbereitung von Vergleichung sieht. Selbstverständlich sind die Zahlen z. B. über die Kindersterblichkeit nicht unwichtig, aber sie vermitteln nicht mehr als Statistik, die erst der Auswertung bedarf. Vor allem sagen Zahlen selbst über ihre Vergleichbarkeit nichts aus, und infolgedessen kann ihre bloße Nebeneinanderstellung noch nicht Vergleichung sein. Vergleichen sollte man offenbar nur, was in einem spezifischen Sinne vergleichbar ist⁹¹. Dieser Satz ist allerdings nur ein Anfang. Er sagt nicht mehr als seine Parallele im Bereich des Gleichheitssatzes der modernen Verfassungen, als die Formel „Gleiches muß gleich, Ungleiches ungleich behandelt werden“. Wie es hier die entscheidende Frage ist, was gleich und was ungleich ist (im übrigen: ohne daß man hierauf eine andere Antwort gefunden hätte als die Verweisung auf das freieste Ermessen des Gesetzgebers), so kommt es dort vor allem darauf an, was über die bloße Existenz von zwei oder mehreren Größen hinaus gegeben sein muß, damit Vergleichung in Betracht kommt.

⁸⁷ Précis Dalloz (!), 3. Aufl., Paris 1969.

⁸⁸ Band I: Grundlagen, Tübingen 1971 — Band II: Institutionen, Tübingen 1968.

⁸⁹ Zur Geschichte vgl. L.-J. Constantinesco, Rechtsvergleichung Band I: Einführung in die Rechtsvergleichung, Köln usw., 1971.

⁹⁰ Vgl. etwa Ranis, oben Anmerkung 74, S. 7 ff.; ferner etwa J. Badgley, Asian Development — Problems and Prognosis — The Free Press, New York 1971. — Diese Methode hat eine Spezialuntersuchung gefunden; vgl. R. L. Merritt and Stein Rokkan, Comparing Nations — The Issue of Quantitative Data in Cross — National Research — Yale University Press 1966.

⁹¹ Vgl. K. Zweigert bei Zweigert — Kötz I, S. 5: „Dabei ist es klar, daß eine Vergleichung nur dort fruchtbar sein kann, wo es sich um ihrem Wesen und ihrer Funktion nach vergleichbare Rechtsinstitute handelt“; ähnliche Sätze finden sich a. a. O., S. 30 („Unvergleichbares kann man nicht sinnvoll vergleichen“); S. 38 („Die Vergleichbarkeit verschiedener Rechtsordnungen beruht auf der Gleichartigkeit der Rechtsbedürfnisse . . .“); S. 43 („Verschiedene Rechtsordnungen sind nur insoweit vergleichbar, als sie dasselbe Sachproblem lösen, dasselbe Rechtsbedürfnis befriedigen“).

Wenn die beiden möglichen Urteile, zu denen Vergleichung gelangen kann und soll, sowohl Ungleichheit wie Gleichheit lauten, so setzt doch Vergleichung erst einmal *prima facie* Ungleichheit voraus: Es wäre gegenstandslos, Mann und Frau für gleich zu erklären, wenn sie gleich und nicht ungleich wären. Diese *prima facie* Verschiedenheit kann jedoch nicht irgendeine beliebige, sondern muß eine eigenartige Verschiedenheit sein: Eine Vergleichung z. B. mit dem Ergebnis, Schwarz sei ein dunkles Weiß und Weiß ein helles Schwarz, würde offenbar des rechten Sinnes entbehren. Entscheidend ist: Das Verschiedenheitsurteil muß die qualifizierte Verneinung einer möglichen Gleichheit oder Ähnlichkeit sein (und umgekehrt). Dieses qualifizierende Moment ist die Bezogenheit des vergleichenden Urteils auf ein Drittes, das die verglichenen Größen zusammenfaßt — das „*tertium comparationis*“.

Die Frage nach der Vergleichbarkeit ist *per definitionem* gestellt, wenn man von Verfassungsvergleichung spricht. Hiermit ist zunächst gesagt, daß diese Disziplin nur „Verfassungen“ vergleichen darf. Was aber ist eine „Verfassung“? Die Antwort ergibt sich für den Vergleichler aus der Vergleichbarkeit. Hierüber kann man gerade an dieser Stelle recht verschieden denken. Ist man z. B. der Meinung, daß bloße Verfaßtheit für Verfassung nicht genügt, daß vielmehr eine bestimmte, vor allem werthafte Art von Verfaßtheit gefordert werden muß, dann kommt man z. B. mit Esmein⁹² zu dem Ergebnis, daß nur „freiheitliche“ Verfassungen miteinander vergleichbar seien. Die gleiche Haltung macht sich heute in dem Zweifel geltend, ob „westliche“ und „östliche“ Verfassungen miteinander verglichen werden dürfen⁹³ angesichts der völlig gegensätzlichen Funktion, die man dort und hier einer Verfassung (wie dem Recht überhaupt) zuschreibt. Es läßt sich aber mit gleichem Recht auch das Gegenteil behaupten: Läßt man nur einen bestimmten Typ von Verfassung als Verfassung gelten, dann kann Vergleichung nur Varianten ein und desselben Urtypes ergeben, niemals aber zu einer historischen oder gar systematischen Vollständigkeit aller Grundtypen gelangen. Diese Richtung wird es daher mit „Verfaßtheit“ überhaupt genügen lassen. Was aber hiermit gemeint ist, ist nicht etwa sicher. Begegnet man z. B. der ausschließlich persönlichen Herrschaft einer ausschließlich persönlichen Person, dann ist „Verfassung“ identisch mit dem, was diese Person gerade will oder tut. Weisen aber Wollen oder Tun nicht einmal minimale Regelmäßigkeit auf, dann ist es nicht mehr möglich, von einer Verfassung zu reden: Eine solche Herrschaft kann man nicht mehr als einen Verfassungstyp ansprechen. Man muß sich mit der Aussage begnügen, daß ein solcher Herrscher ganz ohne Verfassung herrscht und daß eine solche Herrschaft mit verfaßten Herrschaften nicht vergleichbar ist.

Für die überseeischen Verfassungsvergleiche ergibt diese Erörterung jedenfalls, daß die Frage der Vergleichbarkeit nicht nach ideologischen oder moralischen Gesichtspunkten gestellt und beantwortet werden darf: Wenn eine solche Voreingenommenheit zu dem negativen Werturteil kommen muß, daß Verfassungen von anderer Ideologie oder Moral keine Verfassungen sind, dann handelt es sich weniger um Wissenschaft als um psychologische Kriegführung oder Erbauung von Phari-

92 Vgl. Carl Schmitt, *Verfassungslehre* 1928, S. 38. Eine Parallele bietet der in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts in Deutschland geführte Streit, ob die absolute Monarchie eine Verfassung habe, wie insbesondere von Kamptz, *Abhandlungen aus dem Deutschen und Preussischen Staatsrecht I* — Berlin 1846 — S. IX, behauptet hat, oder ob nur eine nach französischem oder englischem Muster geschnittene Konstitution die Qualifikation als Verfassung verdiene; vgl. hierzu auch Art. 16 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789: „Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution“.

93 Vgl. David a. a. O., S. 176 f.

sären: Es kann nicht Aufgabe der Verfassungsvergleichung sein, Munition für eine solche Kriegführung oder Stoff zur Erhebung zu liefern. Der richtige Anknüpfungspunkt muß daher seiner Art nach ein solcher sein, der den Umfang der Vergleichung nicht verengt, sondern ihn so weit ausdehnt, wie es die Vergleichbarkeit gestattet. Nur Ideologie- und Wertfreiheit gewährleistet eine weitestgespannte Vergleichung. Diesem Erfordernis genügt vor allem eine Anknüpfung an — vergleichbare — „Lagen“: So wie Staatlichkeit überhaupt als Auseinandersetzung einer Gruppe mit den sie insgesamt betreffenden „Lagen“ gesehen werden muß⁹⁴, so gilt das entsprechende auch für die Verfassungen: Sie sind das Programm oder der Plan, die eine in Staatlichkeit existierende und agierende Gruppe sich gegeben hat, um die Auseinandersetzung mit den Lagen so erfolgreich wie möglich führen zu können.

Diese Lagen liefern das (dritte) Moment der Vergleichbarkeit insofern als sie für die in ihnen befindlichen Gruppen dieselben Probleme aufwerfen. Zwar kennt die moderne Theorie nicht mehr nur eine Lage wie sie die naturrechtliche Staats- und Verfassungstheorie in Gestalt des Naturstandes angenommen hat: Statt einer **konstruierten** und daher nur **einer**, für alle Zeiten und Räume notwendig gleichen Lage geht diese Theorie von den wirklichen, in Zeit und Raum eingebetteten und daher ebenso zahlreichen wie eigenartigen Lagen aus. Die Lagen brauchen trotzdem nicht ausnahmslos verschieden, vielleicht sogar grundverschieden zu sein. So weisen gerade die fundamentalsten von ihnen die Eigenschaft auf, für den Menschen gefährlich zu sein. So verschieden wiederum die Menschen sind, so wohnt ihnen doch durchweg der Wunsch nach Sicherheit inne. Schon mit dem ersten und erst recht mit dem zweiten ist die Möglichkeit der Vergleichbarkeit gesichert. Das gilt insbesondere auch für die Aussicht, mehrere und verschiedene Lösungen typisierend herausarbeiten zu können: Denn ob und wie eine Gruppe sich mit ihren Lagen auseinandersetzt, ist wesentlich eine Frage ihrer Geistesverfassung. Wenn z. B. wie es immer noch der Fall ist, die Tse-Tse-Fliege Tierhaltung nicht gestattet und die Bevölkerung deswegen an Protein-Unterversorgung leidet, dann ist das zwar eine „Lage“. Aber damit allein ist noch nicht ausgemacht, ob und wie die Menschen auf sie reagieren. Aktivität und Rationalität in der Bekämpfung dieses Übels vermittelt erst diejenige Geistesverfassung, die man als Modernität bezeichnet.

Für die Überseeische Verfassungsvergleichung ist unter dem Aspekt „Vergleichbarkeit“ bestimmend vor allem der Entschluß zur Modernisierung, weil er nicht nur eine neue Art der Auseinandersetzung mit bestehenden Lagen mit sich bringt, sondern vor allem neue Lagen schafft wie etwa die Urbanisation. Die Vergleichbarkeit entspringt hier weniger der Gemeinsamkeit des Gegners, gegen den dieser Entschluß sich wendet, einen Gegner, den man gemeinhin als „Feudalismus“ bezeichnet, was zwar propagandistisch wirksam, aber sachlich unrichtig⁹⁵ ist. Sie ist vielmehr dadurch gegeben, daß auf gleiche oder ähnliche Lagen jetzt in gleicher oder ähnlicher Weise geantwortet wird, nämlich mit „Modernität“⁹⁶. Die hiermit neu geschaffenen Lagen wiederum sind vergleichbar, weil nunmehr die Notwendigkeit der Sache das Wort nimmt und dies zu identischen Problemen führt⁹⁷. Hat man

⁹⁴ Vgl. Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., 1966, S. 15 ff.

⁹⁵ Vgl. Jack Goody, Technology, Tradition and the State in Africa, Oxford University Press 1971, S. 1 ff.

⁹⁶ Zur Bedeutung von „modern“ vgl. J. G. A. Pocock, The Ancient Constitution and the Feudal Law — Cambridge University Press 1957. F. Wieacker, Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., Göttingen 1967, S. 205 Anm. 4.

⁹⁷ Vgl. hierzu Robson-Lary (oben Anm. 66), S. 23: „The group of countries known as ‘underdeveloped’ or ‘developing’ or ‘the third world’ have several problems and attitudes common . . .“.

sich z. B. zu Industrialisierung entschlossen, dann stellt sich alsbald die Frage, wer sie betreiben soll — der Staat mittels einer „Revolution von oben“ — oder Unternehmer, oder beide in Zusammenwirken. Zu den Problemen, wie sie bewerkstelligt werden sollen, gehört vor allem die Finanzierung. Man sieht, überall sind es die Lagen und die von ihnen gestellten Probleme, die die Vergleichbarkeit von Lösungen ermöglichen, die wegen der Eigenart dieser Lagen und der Besonderheit der nationalen Geistesverfassungen identisch weder sein können noch sollen — derjenige Umstand, der der Vergleichung von Vergleichbarem erst ihre Fruchtbarkeit vermittelt.

2. Legitime Gegenstände der Vergleichung. Wenn nicht alles, sondern nur Vergleichbares verglichen werden darf, dann entspricht diesem Ergebnis, daß Vergleichbares nicht auf alles verglichen werden darf. Auch hier muß vielmehr eine Wahl getroffen werden, die teils von dem tertium comparationis, teils von dem Sinn der Vergleichung vorgezeichnet wird. Dies gilt gerade für die überseeische Verfassungsvergleichung. Seit zwei Jahrhunderten beschäftigt man sich wissenschaftlich mit Übersee. In dieser Zeit ist die Verfassungsvergleichung weder zu eigentlicher Bedeutung gelangt, noch hat sie sich ein individuelles, spezifisches Gesicht zu geben verstanden. Die neue Disziplin „Überseeische Verfassungsvergleichung“ darf in dieser Tradition nicht beginnen; sie muß sogleich mit einer klaren und festen Vorstellung von ihrem Gegenstand ins Leben treten. Dieser Notwendigkeit gelten unsere nächsten Bemühungen.

a) In diesem Zusammenhang sei als Grundsatz formuliert: Diejenigen Themen, die vor der Dekolonisation behandelt werden konnten, wie sie nach derselben behandelt werden können, gehören eben deswegen der Überseeischen Verfassungsvergleichung grundsätzlich nicht an. Sie setzt zeitlich in dem Augenblick ein, in dem die bisherigen Kolonialvölker sich als Staaten, Nationen, kurzum als eigene Herren ihres Schicksals konstituieren und sich dementsprechend verfassen. Dieser spezifische Zeitpunkt deutet zugleich ihre spezifische Thematik an: Eben dies, was damals begonnen und seither fortgeführt worden ist, gilt es zu erfassen, zu begreifen und zu vergleichen. Die Verfassungsvergleichung sieht sich mit diesem Vorhaben ziemlich allein. Wie schwer es den traditionellen, auf Natur und Kultur von Übersee konzentrierten Fächern fällt, sich des Umstandes bewußt zu werden und ihm Rechnung zu tragen, daß in diesen Räumen etwas ganz anderes als bisher gewesen, aufgebrochen ist, bezeugt die Festschrift, die man Evans-Pritchard zu seiner Emeritierung gewidmet hat: Sie führt den unter unserem Aspekt vielversprechenden Titel „The Translation of Culture⁹⁸“; von den fünfzehn Beiträgen hat jedoch nur ein einziger Bezug auf das Generalthema, das im übrigen ja noch nicht einmal unbedingt ein politisches oder juristisches sein muß, C. R. Hallpikes „Some Problems of Cross-Cultural Comparison“.

Die Überseeische Verfassungsvergleichung vermag somit aus dem Strom der traditionellen Überseeforschung jedenfalls einstweilen nicht allzuviel Nutzen zu ziehen. Um der Bewahrung der Eigenart ihrer Thematik willen muß sie sogar darauf achten, nicht selbst in einen entsprechenden Traditionalismus zu verfallen.

⁹⁸ Edited by T. O. Beidelman, London 1971. — Eine deutsche Parallele stellt die Festschrift für J. Lukas dar: Afrikanische Sprachen und Kulturen — Ein Querschnitt — Hamburger Beiträge zur Afrikakunde, Band 14, Hamburg 1971. Vgl. demgegenüber H. U. Behn, Die Presse in Westafrika, in derselben Reihe, Band 8, 1968, oder das Heft „Urbanisierung“ des „Afrika-Spectrum“, 2/71.

b) Nach dieser Grenzziehung gegen einen noch nicht kongenialen Forschungsbe-
reich kann nicht sogleich zur positiven Bestimmung der adäquaten Themata einer
überseeischen Verfassungsvergleichung fortgeschritten werden. Offensichtlich han-
delt es sich nämlich hierbei um eine Wahl unter mehreren Möglichkeiten. Ist dies
aber der Fall, dann verlangt die Methodik wissenschaftlichen Vorgehens eine Besin-
nung darauf, nach welchen Richtlinien und Gesichtspunkten diese Wahl vonstatten
gehen soll. Wir haben bereits in der vorhergehenden Frage der Vergleichbarkeit
feststellen müssen, daß dort zwar der Satz anerkannt ist, daß nur Vergleichbares
verglichen werden darf, daß aber keine Klarheit darüber besteht, wie man in dieser
Frage zu einem sicheren Urteil kommt. Nicht anders steht es bezüglich der Wahl
der adäquaten Thematik⁹⁹. Diese Wahl darf selbstverständlich ebenfalls nicht will-
kürlich sein. Aber was meint im gegenwärtigen Kontext „Willkür“?

Auszugehen hat der Versuch, diese Frage zu beantworten, von der Tatsache der
politischen Selbstkonstituierung früherer Kolonialvölker und der Vorsätze, die
in diesem geschichtlichen Augenblick gefaßt worden sind. In keinem Falle hat man
sich dafür entschieden, vorkoloniale Zustände wiederherzustellen. „Unsere Welt ist
nicht die unserer Vorfahren¹⁰⁰“. Vielmehr hat man sich in einer Art von Ausein-
andersetzung, die C. H. Moore¹⁰¹ als „The Colonial Dialectic“ trefflich beschrieben
hat, zwar die Herrschaft des Weißen Mannes verneint, seine Philosophie jedoch
bejaht. Damit ist für jede Art von Vergleichung das Thema „Rezeption“ oder
„Akkulturation“ gestellt¹⁰². Für die Verfassungsvergleichung handelt es sich in erster
Linie darum, welche Art von Gesamtorganisation insbesondere politischer Gesamt-
organisation man an die Stelle der Kolonialherrschaften gesetzt hat. Wenn hierauf
zunächst einmal mit „Staat“ geantwortet werden muß. Aber diese Antwort ist nur
ein Anfang, die weniger Gewißheit als Zweifel mit sich bringt. Sogleich hat man
daher zu prüfen, wie es mit der Staatlichkeit dieses Staates bestellt ist. Erinnert man
sich daran, daß Staat vor allem eine bestimmte Geistesverfassung und ein aus ihr
immer wieder neu zu bildendes Gemeinbewußtsein ist; wenn man weiter bedenkt,
daß die äußere Welt sich verändert haben kann, ohne daß der innere Mensch diese
Veränderung mitgemacht oder gar seelisch bewältigt hätte, dann ergibt sich ohne
weiteres, wie wichtig und wie schwierig diese Prüfung ist: Sie verlangt die Erarbei-
tung eines vollständigen Kataloges der Kriterien moderner Staatlichkeit — etwa
des Leistungsprinzips — und für die Anerkennung des neuen Gebildes als „Staat“
Anwesenheit und Wirksamkeit einer Mindestzahl solcher Kriterien und der ihnen
zugrundeliegenden Mentalität. Zu alledem ist zu bedenken, daß rezipiertes Geistes-
gut durch die Rezeption und die Eigenart der Rezipienten und der bei ihnen vor-
waltenden Verhältnisse jeweils ein anderes wird als es vorher gewesen ist — man
denke an den „usus modernus pandectarum“. Unter diesen Umständen muß
man damit rechnen, daß derjenige Gegenstand, der selbst als „Staat“ zeichnet und
als solcher vom Forscher ins Auge gefaßt ist, sich bei näherem Zusehen erweist als
die Herrschaft einer Person, einer Partei oder einer Person mittels einer Partei

99 Verfolgt man diese Linie weiter, dann stellt man fest, daß man zum Kapitel „Politische Wahl“ zwar
sehr viel über Wählerverhalten bei einer vollzogenen Wahl, so gut wie nichts aber darüber erfährt, wel-
che Überlegungen ein als Repräsentant des ganzen Volkes und des Gemeinwohles sich verstehender Wäh-
ler anzustellen hat, damit er eine in diesem Sinne richtige Wahl trifft.

100 So Kardinal Malula von Zaire zu der Afrikanisierung europäischer Namen; vgl. Neue Zürcher Zeitung
vom 15. März 1972, S. 5.

101 Vgl. oben Anmerkung 73, S. 34 ff.

102 Vgl. hierzu noch Raja J. Chelliah, Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, 2. Aufl., London 1969.

und daß sowohl Methoden wie Mentalität einer solchen Herrschaft noch recht entfernt von dem scheinen, was man sich unter „Moderner Staatlichkeit“ vorstellt. Die Konstituierung als Staat ist primär um ihrer selbst willen erfolgt: Ohne Staatlichkeit gibt es heute keine nationale Existenz, insbesondere auch kein nationales Prestige. Aber wenn der Entschluß zu Staatlichkeit zugleich mit dem Entschluß zur Modernisierung gefaßt wird, ja der erste im Grunde lediglich ein Bestandteil des zweiten ist, Modernisierung aber nur als „Revolution von oben“ zu bewerkstelligen ist, dann ergibt sich aus der Notwendigkeit der Sache selbst eine Reihe von weiteren, der Überseeischen Verfassungsvergleichung spezifischen und legitimen Themen. Modernisierung von oben erfordert nämlich vor allem anderen Handlungsfähigkeit ihres Demiurgen. Diese auch im Vergleich zur eigenen Verfassungsgeschichte unerhörte Handlungsfähigkeit muß als erste eine juristische sein. Damit ist die Übernahme des Instituts „Staatsgewalt“ gefordert insofern, als sie zu einer, allein durch die Lagen und das Gemeinwohl bestimmten Wahl von Aufgaben und Mitteln der Bewältigung solcher Aufgaben ermächtigt. Diese Staatsgewalt muß zweitens eine ebenso reale und effektive sein. Damit sind angesprochen insbesondere der Öffentliche Dienst und das Finanzwesen¹⁰³. Sie sind damit zugleich als adäquate Themen der überseeischen Verfassungsvergleichung festgestellt.

Diese großen Themen verzweigen sich notwendig wieder in Einzelgegenstände. Was z. B. den Öffentlichen Dienst angeht, so stellt sich die erste Unterfrage dahin, wie er rekrutiert wird. Kommt als Maßstab für die Auswahl der Bewerber allein das Leistungsprinzip in Betracht, so fragt es sich weiter, wie man die Leistungsfähigkeit sachlich feststellt, ob man z. B. zu diesem Behufe die englische Einrichtung einer „Civil Service Commission“ übernommen hat.

Damit kann diese Deduktion der, für Überseeische Verfassungsvergleichung adäquaten und legitimen Thematik abgebrochen werden. Erwünscht wäre es natürlich, wenn alle vergleichbaren Staaten auf alle hiernach zu vergleichenden Themen verglichen würden¹⁰³. Heute ist ein solches Programm selbst bei Einsatz aller Kräfte nicht zu bewältigen. Unter den vergleichbaren Staaten und den adäquaten Themen müssen daher diejenigen ausgewählt werden, deren Erforschung **repräsentative** Ergebnisse verheißt insofern als diese nicht nur für sie selbst, sondern für die ganze Gattung gelten. Wieder handelt es sich hier um eine Wahl, für die die Gesichtspunkte und Richtlinien nicht festgestellt sind, nach denen sie getroffen werden sollte¹⁰⁴. Helfen kann hier wahrscheinlich nur eine Orientierung an „Lagen“: Als repräsentativ für die Erforschung einer bestimmten konstitutionellen Problematik kann nur dasjenige Land angesehen werden, das eine vergleichbare Lage in gesteigerter und schärferer Ausprägung aufweist und dessen Bewältigung der Lage als charakteristisch für eine solche Lage angesehen werden darf¹⁰⁵.

3. Unsere dritte Frage zur Methodik der Verfassungsvergleichung betrifft die Ziele, die sie sich zu setzen hat. Es bedarf keiner Erwähnung, daß die Antwort hierauf nicht bereits in dem Epitheton „Übersee“ liegt: Aus dem vorhergehenden hat sich zur Genüge ergeben, daß Übersee nicht einen Raum, sondern einen

¹⁰³ In diesem Sinne etwa J. Blondel, *An Introduction to Comparative Government* — London 1969 — S. 5.

¹⁰⁴ Dasselbe Problem stellt sich den Meinungsforschern, wenn sie gezwungen sind, sich mit einem „repräsentativen Querschnitt“ zu begnügen; vgl. hierzu R. Hodder-Williams, *Public opinion polls and British politics*, London 1970.

¹⁰⁵ Man denke etwa an die Bekämpfung einer agrarischen Monokultur durch Diversifikation.

Gegenstand bezeichnen soll — ein quidproquo, das der Anschaulichkeit halber gewählt würde und gewählt werden dürfte, weil die sachliche Thematik in der Tat charakteristischerweise in Übersee belegen ist.

a) Der Überseeischen Verfassungsvergleichung geht es wie jeder Wissenschaft um Erkenntnis um der Erkenntnis willen. Diese Selbstverständlichkeit erhält jedoch in unserem Falle eine besondere Note unter dem Blickwinkel, daß eine jede wissenschaftliche Erkenntnis als erstes mindestens repräsentative Vollständigkeit ihres Materials voraussetzt. Mit diesem Erfordernis ist es in der Verfassungsvergleichung von jeher nicht zum besten bestellt gewesen: Hat sie doch schon zu der Zeit, als Europa noch die Welt war, den europäischen Osten traditionell vernachlässigt. Von dem Augenblick an, in dem Europa nicht mehr die Welt ist, diese sich vielmehr nun auch politisch aus fünf Erdteilen zusammensetzt, gewinnt das Gebot der Vollständigkeit ein ganz anderes Gewicht: Mochte es vielleicht noch hingehen, daß eine legitim sich auf Europa beschränkende Verfassungsvergleichung den einen oder anderen europäischen Staat übergang, so ist es jedenfalls ausgeschlossen, ganze Erdteile zu ignorieren. Es kommt ein Element der Fruchtbarkeit hinzu. Gibt man der Verfassungsvergleichung auf, wie in den Naturwissenschaften Gesetzmäßigkeiten aufzudecken, was nicht unsere Meinung ist, dann kann das Gesetz um so mehr Richtigkeit beanspruchen, je größer die Zahl der Fälle gewesen ist, aus denen man es abgeleitet hat. Es ist dies ein Umstand, um dessentwillen man den Eintritt von Übersee in die Weltgeschichte begrüßt hat¹⁰⁶.

Aber auch wenn man, wie wir es tun, eine solche Zielsetzung für falsch hält, kann man die quantitative und vor allem qualitative Vermehrung des Materials nur begrüßen, daß nunmehr der Verfassungsvergleichung und damit Staats- und Verfassungslehre zur Verfügung steht: Gleich welche Ziele man ihr stellt — sie verheißt auf jeden Fall Gewinn¹⁰⁷.

Die Verfassungsvergleichung sieht sich somit, gleichgültig ob erfreut oder nicht, in der Notwendigkeit, ihr Feld auf die ganze Welt auszudehnen¹⁰⁸. Die hiermit inaugurierte wissenschaftliche Kommunikation mit den Entwicklungsländern erhält über die Wissenschaftlichkeit hinaus einen wesentlichen menschlichen und menschheitlichen Zug. Dekolonisation kann sich nämlich nicht in der Beseitigung fremder und in der Begründung eigener Staatlichkeit erschöpfen. Es handelt sich nicht zuletzt um die Verwandlung von Kolonialuntertanen in Weltbürger. Daß ein solches Bedürfnis besteht, zeigt die — im Vergleich zum sonstigen diplomatischen Verkehr — überaus rege Beteiligung der neuen Staaten an der Arbeit der Vereinten Nationen¹⁰⁹. Wenn Wissenschaft und Wissenschaftler sich mit Savigny und Puchta als eine internationale Gelehrtenrepublik verstehen, dann bedeutet dies, daß an die Stelle der europäischen eine Weltrepublik treten wird, der jeder Gelehrte angehört und deren Gedeihen von einer weltweiten Viel- und Allseitigkeit des Austausches abhängt. Indem diese Zeitschrift den Aktionsradius der Verfassungsvergleichung auf Übersee ausdehnt, wünscht sie nicht zuletzt einen Beitrag zur Herstellung einer solchen umfassenden Kommunikation zu leisten. Zwei Schwierigkeiten stehen solchen Absichten im Wege. Einmal hat man immer wieder den Ein-

106 Vgl. J. Blondel (oben Anmerkung 103), S. 3, und Badgley (oben Anmerkung 90), S. 7.

107 Vgl. G. A. Almond (oben Anm. 38), S. 88: „An extraordinary enrichment of the discipline of political science is bound to result from the inclusion of new non-Western systems“.

108 Das Völkerrecht befindet sich ebenfalls in der Lage, neben dem europäischen auch andere Völkerrechte zur Kenntnis nehmen und aus alledem ein Weltvölkerrecht bilden zu müssen.

109 Vgl. hierzu D. N. Sharma, *Afro-Asian Group in the U. N.* Chaitanya Publishing House, Allahabad 1969.

druck, daß mit der Beschleunigung der technischen Kommunikation der geistige Austausch sich verlangsamt oder gar verengt: In Europa war er jedenfalls zur Zeit der Postkutsche und des Lateins sehr viel besser als heute. Als zweites Hindernis des all- und gegenseitigen wissenschaftlichen Verkehrs vor allem auch unter aktiver Mitwirkung der überseeischen Wissenschaft glaubt man zuweilen eine Zurückhaltung gerade derjenigen zu bemerken, auf die es für die Institutierung einer Überseeischen Verfassungsvergleichung hervorragend ankommt, nämlich derjenigen Gelehrten, die in Übersee an Ort und Stelle tätig und unmittelbare Zeugen der Modernisierung sind. Ein Grund hierfür ist nicht ersichtlich. Um so mehr darf man hoffen, daß es sich hier nur um eine Übergangserscheinung handelt¹¹⁰.

b) Das plötzliche Auftreten eines riesigen, von der modernen Verfassungsvergleichung, wie unsere Bestandsaufnahme gezeigt hat, allenfalls sporadisch und zusammenhanglos bearbeiteten wissenschaftlichen Feldes ist ein Umstand, der es per se verbietet, der Überseeischen Verfassungsvergleichung jene erhabenen Ziele zu stecken, denen sich die Rechtsvergleichung verschrieben hat. Am ehesten kämen über die vergleichende Erfassung hinaus noch in Betracht die Aufdeckung von „Familien“ oder wie man solche Zusammenhänge immer bildlich bezeichnen mag. Wenn man z. B. das Parlament von Westminster als die „Mutter“ der Parlamente bezeichnet, dann legt dieser Brauch nahe, auf die Suche nach Töchtern dieser Mutter zu gehen, sie so vollständig wie möglich zu entdecken und vielleicht sogar die Modalitäten der Rezeption klarzulegen. Es ließe sich auch daran denken, die Wanderung politischer Ideen, etwa derjenigen J. Benthams oder A. Comtes, aus Europa in die Welt und ihre Wirksamkeit in Übersee zu verfolgen. Dasselbe wäre etwa für den Islam usw. zu unternehmen. Prototypen solcher Leistungen kennt die Verfassungsvergleichung nicht — zum Unterschied vom Zivilrecht, dessen Vergleichung wesentlich Darstellung von Rechtsfamilien bis in alle Einzelheiten ist. Es fragt sich allerdings überhaupt, ob genetisches Vorgehen und Darlegung entsprechender Zusammenhänge das zu leisten vermögen, woraus es jedenfalls einer Verfassungsvergleichung ankommen muß: Empirische Entdeckung von konstitutionellen Topoi, die sich mit Hilfe von paralleler Deduktion zu einem vollständigen System der Staats- und Verfassungslehre zusammenfügen.

Darf man an etwas Derartiges immerhin denken, so ist es ausgeschlossen, Verfassungsvergleichung und insbesondere überseeische Verfassungsvergleichung unter Zielen zu betreiben, wie sie etwa durch die Stichworte „empirisches Naturrecht“¹¹¹, Weltrecht, Rechtsgrundsätze¹¹² und Rechtsvereinheitlichung“ angesprochen werden. Insbesondere kann es nicht Sinn der Verfassungsvergleichung sein, zur Entdeckung des vollkommenen Staates oder der besten Verfassung, beides für alle Völker, Räume und Zeiten, zu verhelfen: Utopie und Schwärmertum können offenbar nicht Sache oder Stil der Verfassungsvergleichung sein. Selbst wenn aber die Voraussetzungen für die Erreichbarkeit solcher Ziele gegeben wären, so würde man sich sehr entschieden fragen müssen, ob deren Erreichung erwünscht wäre. Wir haben die Vergleichbarkeit mehrerer Sachverhalte darin gefunden, daß sie Antworten auf gleiche oder ähnliche Lagen und die von diesen gestellten Probleme sind. Damit sind zugleich der Vergleichung und ihren Ergebnissen Grenzen gezogen:

110 Vgl. hierzu auch G. Caty, *La Coopération Scientifique entre la France et le Tiers-Monde* — Paris 1967.

111 Nach P. Koschaker, *Europa und das Römische Recht*, München 1947, S. 147, Anm. 1 führt allerdings die Rechtsvergleichung zur Anerkennung des Naturrechts in irgendeiner Form.

112 Vgl. hierzu C.-W. Canaris, *Die Feststellung von Lücken im Gesetz*, Berlin, 1964, S. 107.

Diese Möglichkeit reicht nur so weit, wie die Lagen vergleichbar sind. Da sie zur Zeit nur teilweise gleich und erst recht nicht überall gleich sind, kommt für uns ein Weltrecht usw. nicht in Betracht. Eine universale Gleichheit der Lagen aber wäre gewiß nicht erstrebenswert. Der Einheitsmensch in einer Einheitsumwelt mit einheitlichen Antworten wäre gewiß das Ende der Menschheit. Insbesondere scheint mir dies auch nicht der Sinn von „Modernisierung“ zu sein und auch nicht von ihr zu befürchten zu stehen: Der Entschluß zur Modernisierung schafft zwar eine neue Lage. Aber wenn sie auch die vorherrschende sein sollte, so ändert sich nichts daran, daß sie Lagen und Geistesverfassungen vorfindet, ohne sie ausmerzen zu können. Eine Konstellation von alten und neuen Lagen, von alten und neuen Geistesverfassungen und schließlich die Eigenart der Auseinandersetzung zwischen diesen vier Arten von Faktoren hat nicht die Vermutung für sich, allenthalben über die ganze Welt hin dasselbe Ergebnis hervorzubringen — ganz abgesehen davon, daß alle diese Ergebnisse in der Geschichte stehen und daher zugleich mit ihrer Entstehung ihre Wandlung einsetzt. Das Ausgehen von Lagen sichert daher die Momente der Individualität und der Verschiedenheit. Damit sind auch der Vergleichung Grenzen gesetzt, eine Begrenzung, die alle universalen und absoluten Ziele ausschließt.

c) Wie schon angedeutet, müssen sich Verfassungsvergleichung und gerade auch überseeische Verfassungsvergleichung darauf beschränken, aus dem von ihnen erfaßten Stoff typische Probleme und typische Antworten herauszubilden. Wie erwähnt, kommt hierfür als Subjekt nur eine Gruppe in Betracht, die zu einem Mindestmaß verfaßt ist. Diese Gruppe wäre etwa darauf zu untersuchen, ob sie sich im Sinne Gierkes für eine „genossenschaftliche“ oder eine „herrschaftliche“ Verfaßtheit entschieden hat. Ist das zweite festgestellt, dann wäre etwa weiter zu fragen, wie sie zu Herren gelangt. Die Antwort auf diese Frage, wie D. Apter ganz richtig bemerkt hat, muß keineswegs „Wahl“ lauten: Freie Wahl ist lediglich eine Möglichkeit, und zwar historisch gesehen eine verhältnismäßig junge Möglichkeit, dieses mit der Existenz von „herrschaftlich verfaßte Gruppe“ gesetzte Problem zu lösen. Selbstverständlich ist damit die Sammlung und Systematisierung solcher typischer Lösungen nicht am Ende: Es genügt, darauf zu verweisen, wie verschieden wieder die Wahl in allen möglichen Hinsichten, angefangen etwa mit der Wahlberechtigung, ausgestaltet sein kann.

Letztes, aber wohl unerreichbares Ziel einer dermaßen sich verstehenden Verfassungsvergleichung ist eine Verfassungslehre, die mittels einer Kombination von Empirie und Deduktion ein System von Lagen und Antworten vorlegen kann, das theoretisch seinen Gegenstand erschöpft und der Verfassungsgebung Anregungen zur Erkenntnis ihrer Lagen und der hierauf möglichen Antworten vermitteln kann.

Comparing Constitutions — the Present State and Self-Image of a Discipline

By HERBERT KRÜGER

Upon entering its fifth year of publication a journal is well advised to develop, on the basis of four years of experience, a clear idea of the point which research into its subject matter has reached and of the prevalent conceptions regarding the latter. This is all the more necessary where the state of the discipline is as uncertain and its self-image as blurred as in the case of overseas comparative constitutional analysis.

I.

The stock-taking which follows will confine itself to the scientific literature and will not include a survey of institutions, teaching curricula etc. We propose to proceed on the basis of the following distinctions: (1) Does a work deal with one or more countries? (2) Does the author contemplate his country or countries as a whole, or does he focus on a specific constitutional problem in one country or in several countries? (3) Do the authors of the latter two groups refer to the political, the economic constitution etc.? — As at least one representative work will be discussed for each of these systematic categories our undertaking will inevitably assume also the character of a review essay.

The outcome of this stock-taking is somewhat less than satisfactory, not only as regards German literature, but also on a global basis. It hardly needs mentioning that there is no such thing as a comparison of the constitutions of the world. But even partial comparative analysis, restricted to the constitutions of a few states or to one specific problem in several constitutions, is rare. Most enquiries belong to the first of our above-mentioned categories; they concentrate on one country or one problem within the country. And even these works are marked by their haphazard appearance: taken together, they do not constitute a mosaic which could take the place of comparative research as such. Hence, there is still much left to do — even in order to complete those preliminary studies which can do no more than pave the way for the comparative enterprise properly speaking.

II.

It is indispensable, therefore, to clarify the subject matter which should be compared, the particular aspects under which they can be compared, and the objectives of this comparative undertaking. The great works on comparative law show a distinct lack of clarity and common ground. At the very least, the questions should be formulated which are relevant in this context.

Firstly, one can compare only what is comparable. It is quite uncertain what constitutes meaningful comparability. The comparison is intended to lead to either of two judgments: sameness or difference. These judgments, however, make little sense in cases of complete identity or total unrelatedness. Hence, comparability can be said to exist only where the expected judgments affirm or negate this sameness or difference not in an apodictic fashion but under qualifications. In other words, only a *tertium comparationis* constitutes comparability.

Not every subject matter which, in the light of the foregoing, is comparable, may be compared under every and each conceivable aspect: one has to distinguish