

BUCHBESPRECHUNGEN

Huntington: Political Order in Changing Societies	257	Fazal: Judicial control of administrative action in India and Pakistan	266
Schwarzenberger: Foreign Investments and International Law	261	Kunstadter: Southeast Asian Tribes, Minorities, and Nations	268
Okigbo: Africa and the Common Market	262	Braun: Von Schanghai bis Jänan	272
Dharma Kumar: India and the European Economic Community	262	Yanaga: Big Business in Japanese Politics	274
Beilenson: The treaty trap. A history of the performance of political treaties by the United States and European nations	263	Vahlefeld: 100 Millionen Außenseiter	275
Kyre/Kyre: Military occupation and national security	264	Burns: Nationalism in Brazil — A Historical Survey	277
Khadduri: Republican Iraq / A Study in Iraqi Politics since the Revolution of 1958	266	Potash: The Army and Politics in Argentina 1928—1945	277

SAMUEL P. HUNTINGTON
Political Order in Changing Societies
 New Haven and London
 Yale University Press 1968
 Second Printing 1969
 XI + 488 Seiten.

Dieses Werk kommt in Gestalt einer Monographie, ja sogar einer Enzyklopädie dem letzten Ziel nahe, das sich diese Zeitschrift als Periodicum gesetzt hat: Unter dem Vorzeichen von „Modernisierung“ sich Kenntnis der Verfassungen der überseeischen Staaten zu verschaffen und aus solchen Erkenntnissen gemeinsame typische Züge der Problemstellung und der Problembewältigung herauszuarbeiten. Der Verfasser erweist sich als mit den Verhältnissen in all diesen Staaten so gründlich vertraut, daß die Ergebnisse der Vergleichung ebenso prägnant wie überzeugend wirken. Mit alledem zeigt sich der Verfasser als ein Pionier, der sogleich mit einem Meisterwerk hervorgetreten ist.

✱

Der e r s t e Teil hat den Charakter einer gegenstandsbezogenen staats- und verfassungstheoretischen Grundlegung. Wie sie sich über das ganze Werk verstreut immer wieder finden, so steht auch am Anfang des Ganzen eine pointiert for-

mulierte Grunderkenntnis, die ebenso für die Staatstypenlehre schlechthin wie für die besondere Situation der neuen Staaten fruchtbar ist: „The most important political distinction among countries concerns not their form of government but their degree of government . . .“ Dieses ist auch die erste Frage, über die die neuen Staaten sich schlüssig zu werden haben — ein Gedanke, der das ganze Buch durchzieht (vgl. etwa S. 101: „ . . . modernization . . . requires authority for change“; 399: „ . . . early attention to the problems of political organization and the creation of modern political institutions makes for an easier and less destabilizing process of modernization“). Die Beantwortung dieser ersten und entscheidenden Frage ist nicht eine Sache der Tugendhaftigkeit, insbesondere der „Freiheitsliebe“. Es sind vielmehr die Notwendigkeiten der Lage, die diese Entschlüsse beherrschen, wozu insbesondere auch gehört die Entscheidung für Modernisierung selbst und die Umstände, unter denen sie zu verwirklichen ist. Die primäre These des Verfassers geht dahin, daß stabiles und effizientes „government“ die erste Voraussetzung für das Gelingen aller Reform ist: „The primary problem is not liberty but the

creation of a legitimate public order“ (7). Entwicklungshilfe kann daher nicht allein, ja nicht einmal zuerst wirtschaftliche, sie muß vor allem politische Hilfe sein, damit geschlossen wird das „political gap“, von dem der Verfasser immer wieder als dem fundamentalen Übel dieser Länder spricht — wie denn auch sein Buch sich bemüht zu zeigen, wie dieses Vakuum ausgefüllt werden kann. Entsprechend sieht er die erste Aufgabe eines jeden dieser politischen Systeme darin, sich selbst zu einer politischen Existenz zu verhelfen (70), die Stabilität — ein Anliegen, auf das der Verf. immer wieder zurückkommt — und Effizienz gewährleistet. Die Möglichkeit einer Bewältigung aller dieser grundlegenden Aufgaben hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, die Autonomie des Politischen herzustellen (69); die hiernach sachfremden Motive werden als „Korruption“ zusammengefaßt und vortrefflich behandelt (59 ff.: Modernization and Corruption). Es zeigt sich, daß Korruption eine Sache der Auffassung ist: Nicht die geringste Schwierigkeit, die eine Modernisierung zu überwinden hat, liegt darin, die Bürger davon zu überzeugen, daß etwas, was sie bisher für unerlaubt, ja geboten gehalten haben (wie etwa den Beamten verpflichtet, für die Unterbringung seiner Verwandtschaft zu sorgen), nunmehr als Korruption zu gelten hat und umgekehrt. Institutionell ist es die Politische Partei, die für Herrschaft und Politik zu sorgen hat. Der Ausführung dieser Grundüberzeugung des Verfassers ist vor allem das siebente Kapitel gewidmet. Der Verfasser schätzt diese Bedeutung der Politischen Parteien so hoch ein, daß er sie nicht nur als unerläßlichen Bestandteil einer jeden Modernisierung erklärt, sondern sagt, daß sie geradezu den Staat zu ersetzen vermögen (91).

*

Das z w e i t e Kapitel kann als eine Art von Vorbereitung auf das dritte angesehen werden. Es beginnt abermals mit einer Sentenz, die Licht insbesondere auf das Problem der Legitimität von Herrschaft überhaupt wirft: „Political

modernization involves the rationalization of authority (93); (dieses Thema wird auf Seite 98 ff. ausgeführt), the differentiation of structures, and the expansion of political participation“ (Der Verfasser betont immer wieder, daß gerade das letzte ein entscheidendes Element einer jeden Modernisierung sei). In diesem Kapitel beschäftigt sich der Verfasser mit historischen Dimensionen dieser Freiheit, indem er die Modernisierung der Westlichen Welt in ihren drei Varianten, der kontinentalen, der englischen und der amerikanischen (94) in einigen wesentlichen Zügen darstellt. Eine Theorie der Entstehung des Modernen Staates kann hieraus mancherlei wertvolle Beobachtungen schöpfen.

Mit einem dergestalt geschärften Blick untersucht das d r i t t e Kapitel die Fähigkeit der modernen Gebilde einer traditionellen Gesellschaft zur Modernisierung. Es ist vor allem die Monarchie, deren Möglichkeiten unter diesem Blickwinkel erörtert werden, und dies wiederum vornehmlich unter der Annahme, daß sie es ist, die den Entschluß zur „Revolution von oben“ gefaßt hat, und die sich nunmehr mit den Kräften der Beharrung auseinanderzusetzen hat, als welche entgegen einer verbreiteten Auffassung durchaus auch Mittelstand und Proletariat in Betracht kommen. Trotz oder vielleicht sogar wegen aller Modernisierungsbereitschaft einer Monarchie (S. 167: „... the success of the reforms . . . undermines the legitimacy of the monarchy“ — vielleicht weil Monarchie als eine rationale Autorität nicht gedacht werden kann) stellt der Verfasser ihr eine düstere Prognose: „The future of the existing traditional monarchies is bleak“ (191). Auch in diesem großen Rahmen finden sich wieder treffende Bemerkungen, etwa S. 176: „Those traditional systems which are most modern before the expansion of political participation have the greatest difficulty in dealing with the consequences of that expansion.“

*

Man sagt nicht zuviel, wenn man das v i e r t e , mit „Praetorianism and Political Decay“ überschriebene Kapitel als

ein Kabinettstück bezeichnet, und zwar insbesondere auch wieder, was die weltweite Kenntnis von einschlägigen Vorgängen betrifft. Es geht hier um die Frage, welchen Sinn im Zusammenhang mit Modernisierung man den Militärregimen beizumessen hat, wie sie sich so zahlreich in den neuen Staaten finden. Die Untersuchung sieht die Ursache dieser Erscheinung primär (und insofern in Übereinstimmung mit dem im ersten Kapitel festgestellten „political gap“) in dem Fehlen politischer Institutionen, das sie wiederum auf Kolonialismus und übereilte Dekolonisation zurückführt: „The combination of colonial opposition to political organization plus colonial haste to provide national independence granted indigenous elites the latter before they had constructed the former“ (200; vgl. auch S. 237 für Lateinamerika). Die Folge dieses Vakuums an Institutionen besteht vor allem darin, daß die gesellschaftlichen Kräfte sich nicht domestiziert in einem geordneten Verfahren begegnen, sondern „naked“ und unmittelbar bis zur Gewaltsamkeit (vgl. auch S. 262). Mit Ausnahme der Armee ist keine Kraft imstande, den inneren Frieden herzustellen: „The record suggests, however, that neither students nor religious groups play a constructive role in the development of political institutions.“ Insbesondere hat sich gezeigt: „Colonels can run a government, students and monks cannot“ (beides S. 239; vgl. auch S. 217). Es ergibt sich hieraus: Da die militärische Intervention in einer „radical praetorian society“ ist „a response to the escalation of social conflict by several groups and parties coupled with the decline in the effectiveness and legitimacy of whatever political institutions may exist“ (216), kann der letzte Sinn eines solchen Militärregimes nur sein die Bildung ziviler politischer Institutionen, die die elementaren Kräfte verfassen und ihren Umgang verfriedlichen (vgl. S. 237: The Soldier as Institution-BUILDER).

Die hiermit den „Obersten“ gestellte Aufgabe, zivile Institutionen zu schaffen, die die militärische Herrschaft ab-

zulösen vermögen, stellt ein Problem dar, dessen Bedeutung und vor allem dessen Schwierigkeiten der Verfasser als erster scharf herausarbeitet. Das wenigste ist die Mißlichkeit, die darin besteht, daß Einrichtungen, die an sich spontan „von unten“ sich bilden müßten, nunmehr planmäßig „von oben“ ins Leben gerufen werden müssen. Hinderlicher ist eine weit verbreitete und tief eingewurzelte Abneigung des Soldaten gegen Politiker und Politische Parteien (243). Er zieht daher die Schaffung nationaler Massenorganisationen vor, weil sie nicht einem Teil, sondern dem Ganzen verpflichtet scheinen. Soweit man sich dennoch um die Institutionierung Politischer Parteien bemüht, scheint ein Mehrparteiensystem mehr Erfolg zu verheißen als ein Einparteiensystem (418). Der Verfasser kommt zu dem Ergebnis: „The achievements of Ayub Khan in Pakistan, of Calles and Cárdenas in Mexico, of Kemal and İnönü in Turkey, of Pak and Kim in Korea, and of others as Rivera in San Salvador, show, that military leaders can be effective builders of political institutions“ (261). Aus dieser Reihe sind besonders hervorzuheben Mexico und Türkei: „Mexico and Turkey are two noteworthy examples where parties came out of the womb of the army, political generals created a political party, and the political party put an end to political generals“ (258).

*

Das fünfte Kapitel kann als eine Soziologie der Revolution in sich modernisierenden Gesellschaften angesprochen werden. Es geht hier also nicht darum, ob Modernisierung gleichbedeutend mit Revolution ist oder nicht. Der Verfasser will vielmehr klären, ob Modernisierung Kräfte erzeugt und Unruhen auslöst, die sich in Revolten Luft machen. In wohlabgewogenen Ausführungen kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß diese Frage im allgemeinen verneint werden kann. Das gilt vor allem auch, entgegen einer weit verbreiteten Meinung, der jüngst auch W. A. Cornelius für Mexico widersprochen hat (vgl. *AmPolSc Rev* 1969, S. 833 ff.) — für die Massen, die vom Land in die

Stadt gewandert sind. Das trifft zu insbesondere auch für die Gewerkschaften: „The labour movement in these countries is, in general, a much more conservative force than it was in the early stages of industrialization in the West . . .“ (285). Dies mag allerdings damit zusammenhängen, daß der Industriearbeiter „in most modernizing countries is almost a member of the elite . . .“ (287).

*

Die Kapitel sechs und sieben gehen dasselbe Grundproblem von verschiedenen Seiten an und mögen daher zusammengefaßt vorgestellt werden. Nach den Voraussetzungen der Modernisierung wendet sich der Verfasser erstens nunmehr deren Methoden zu. Hier stellt sich ihm die Frage, ob die Reform sich am „Blitzkrieg“ oder an der umsichtigen und beharrlichen Kriegführung des alten Fabius Cunctator orientieren soll. Er entscheidet sich für eine Kombination von beiden: „The most effective method of reform is the combination of a Fabian strategy with blitzkrieg tactics“ (346; ferner 354). Entscheidend für den Reformen, der es wegen dieser Kombination schwerer hat als der Revolutionär (344 f.), ist die Frage, ob er zu verhüten vermag, daß die Reform sich aus einer methodischen Ersetzung von Altem durch Neues verwandelt in eine Raserei: Der dieser Gefahr gewidmete Abschnitt (362 ff.) bildet abermals einen Höhepunkt des Werkes. Angesichts der Möglichkeit, daß Bewegungen angestoßen werden, die nicht mehr zu beherrschen sind, muß sich der besonnene Reformen vor allem Klarheit darüber verschaffen, von welchen Kräften eine solche Fehlentwicklung nicht zu befürchten steht, so daß sie zur Mitarbeit herangezogen werden können. Diese Überlegung wiegt um so schwerer, als der Verfasser nicht müde wird, hervorzuheben, daß Modernisierung vor allem auch Ausdehnung von „participation“ verlangt, also Ausweitung der Teilhabe und der Teilnahme am Gemeinwesen bis zur „Allgemeinheit“. Zu den an solchen Maßstäben gemessenen von vornherein unbrauchbaren Gruppen gehört vor allem die städ-

tische Intelligentsia: „The opposition of the urban intelligentsia to the government is a pervasive characteristic not only of praetorian societies but of almost every type of modernizing society“ (369; die Ursachen hierfür S. 371). Dies scheint insbesondere für Lateinamerika zu gelten „Latin Americas coffeehouses and bars are filled with intellectuals who dismiss with disdain opportunities to improve their societies because the proposed changes are not fundamental, revolutionary, or, to use their favorite phrase, structural in character“ (371). Bedenklich ist aber auch die Mobilisierung noch nicht modernisierter Massen, weil diese die Reform um ihre Früchte zu bringen drohen (356).

Da Modernisierung fast unvermeidlich Labilität der gesellschaftlichen Zustände bewirkt, bedarf es des Einsatzes von Stabilisatoren. Wie schon früher, so kann sich auch an dieser Stelle der Verfasser nicht genügen in der Unterstreichung seiner Auffassung, daß für eine solche Rolle nur Politische Parteien in Betracht kommen (399). Hieraus ergibt sich, daß sie zwei schwer miteinander zu vereinbarende Aufgaben zu bewältigen haben (vor allem 412; vorher auch 404). Einmal sind sie verantwortlich für „change“, insbesondere auch die Mobilisierung des Volkes in Stadt und Land und die hiermit verbundene Ausweitung der „participation“. Auf der anderen Seite sollen sie diese entbundenen elementaren Kräfte wieder kanalisieren und integrieren, und zwar unter Modernisierung. Der Verfasser fühlt sich daher zu einer ausgedehnten Untersuchung darüber veranlaßt, wie Politische Parteien dieser gegenläufigen Doppelaufgabe gerecht zu werden vermögen.

Hiermit rundet sich der Gedankengang dieses bedeutenden Buches. Es ist ausgegangen von dem Primat politischer Institutionen für das Gelingen einer Modernisierung. Es schließt mit der Bezeichnung der hierfür wesentlichen Institution, der Politischen Partei und der Aufgaben, die ihr in diesem Zusammenhang zufallen. Wenn auch nicht im-

mer leicht erkennbar, so zieht sich doch ein roter Faden durch die ganze Darstellung. Darüber dürfen die vielen wertvollen, bis zu kleinen Monographien gehenden Behandlungen von einzelnen Fragen und Ländern (vgl. etwa Mexico [315 ff.]) nicht übersehen werden.

Herbert Krüger

GEORG SCHWARZENBERGER

Foreign Investments and International Law

The Library of World Affairs Nr. 68. London, Stevens & Sons, 1969, XXIII, 237 S. (mit einer 23seitigen Bibliographie von A. M. Sutton), £ 3,90.

Die fortgesetzten Entziehungen ausländischen Eigentums und die mit der spezifisch juristischen Problematik verknüpften ideologischen, politischen und wirtschaftlichen Fragen geben dem Thema seine Brisanz und haben gelegentlich dazu verführt, außerrechtliche Gesichtspunkte als rechtliche auszugeben und hernach aus dem Recht herauszuholen, was zuvor hineingelegt war. Bei dieser Praxis ist es ein besonderes Verdienst Schwarzenbergers, seine methodologische Basis offengelegt (S. 14 ff.) und nicht verlassen zu haben.

Der erste Teil des Bandes befaßt sich mit dem Schutz britischer Investitionen vor allem seit 1945, wobei Investitionen mit Eigentum im weitesten Sinn gleichgesetzt sind. Näher einzugehen ist auf die Behauptung, Nationalisierungen seien bloß Enteignungen größeren Umfangs und denselben Regeln des Völkergewohnheitsrechts unterstellt (S. 8 ff.). Nehmen wir an, daß dem Minimumstandard zufolge bei rechtmäßiger Enteignung von Ausländern „adäquate, prompte und effektive“ Entschädigung zu leisten war, bleibt nachzuweisen, daß diese im 19. Jahrhundert unter der liberalen Wirtschafts-ideologie der damals maßgeblichen westeuropäischen Großmächte ausgebildete Regel trotz der nach 1918 und wiederum nach 1945 eingetretenen grundlegenden Wandlungen in Struktur und Umfang der Völkergesellschaft ihre Geltung nicht nur im ver-

bliebenen Einflußbereich ihrer einstigen Konzipienten erhalten, sondern zudem auf die Sphäre neuer oder durch Revolutionen umgestalteter Staaten ausgedehnt hat. Gelingt der Nachweis nicht, könnte den vielen bilateralen Verträgen, die namentlich die Bundesrepublik Deutschland, die Schweiz und die USA nach 1945 geschlossen haben und in denen der Minimumstandard stipuliert wurde, unter Einbezug der auch in sowjetischer Praxis gebräuchlichen Entschädigungsklauseln vielleicht konstitutive Bedeutung zukommen. Gelingt hingegen der Nachweis, müßte man sich vielleicht auf die Elastizität von „adäquat, prompt und effektiv“ besinnen (S. 4), um die zu Recht betonte Scheidung von rechtmäßigen und rechtswidrigen Enteignungen (S. 17, 23, 30, 41, 123) auch bei umfassender Änderung der Gesellschafts- und Rechtsordnung eines Staates sinnvollerweise treffen zu können.

Diese Erwägungen freilich verändern die grundsätzlichen Aspekte des Investitionsschutzes kaum, und es ist Schwarzenberger darin zuzustimmen, daß bilaterale Verträge oft genug nur dann hinlängliche Sicherheit bieten, wenn der ausländische Staat sich angesichts wirtschaftlicher, politischer oder militärischer Macht gedrängt sieht, seine Vereinbarungen einzuhalten. Ebenso scheint mir richtig, den nationalen Investment Codes, die kapitalimportierende Staaten mit wachsender Freudigkeit publizieren, keine hinreichende Schutzwirkung beizumessen. Dieses Ergebnis führt zum zweiten Teil des Bandes, zu den multilateralen Möglichkeiten in den Abs-Shawcross- und O.E.C.D.-Entwürfen und in der Convention on the Settlement of Investment Disputes der I.B.R.D. sowie zur Auseinandersetzung mit dem Gedanken an eine internationale Versicherungsorganisation.

Der Kritik an den Abs-Shawcross- und O.E.C.D.-Entwürfen ist in ihren Grundzügen beizupflichten, doch sollte nicht ganz übergangen werden, daß zwischen 1958 und 1969 insgesamt 67 an diesen Arbeiten orientierte Verträge geschlossen wurden, von denen 45 in Kraft ge-