

HANS-RUDOLF HORN

### **Legitimation und Grenzen der Exekutive**

Vergleichende Betrachtungen zur gegenwärtigen Verfassungsentwicklung in Mexiko und der Bundesrepublik Deutschland

(Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 361)

Berlin: Duncker & Humboldt, 1979, 128 S., DM 48,-.

Diese Schrift gibt in überarbeiteter Fassung drei Vorträge vom August 1978 in Mexiko-Stadt zum damaligen Thema „Legitimación y límites del poder ejecutivo“ wieder. Worum es geht, sagt – wie leider so oft – erst der Untertitel zu jenem in deutscher Übersetzung übernommenen Obertitel. Horn vergleicht Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit in Mexiko und der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der politischen Parteien, des Problems des gerechten Wahlverfahrens, zur Kontrollbefugnis des Parlaments gegenüber der Bundesexekutive, zum Föderalismus sowie zur Verteidigung der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit und beschäftigt sich auch mit der Selbstdarstellung des Staates. Im Vordergrund steht die Darstellung der deutschen Verhältnisse, verständlich angesichts der Ausrichtung der Vorträge auf die mexikanische Zuhörerschaft. Das wechselseitige Verfassungsrechtsdenken basiert vor allem auf Fix Zamudio und Carpizo einerseits sowie Herbert Krüger und Quaritsch andererseits.

Kein Problem für Horn ist die zeitlich unterschiedliche Entstehung der beiden Verfassungen, und das zu Recht. Das leitet sich nicht nur daraus ab, daß diese Verfassungen so zur Vergleichung anstehen, wie sie jetzt gelten, unabhängig von dem Zeitpunkt und den Umständen ihrer Entstehung, sondern auch daraus, daß hier die Entstehungszeitpunkte selbst in Wahrheit nicht so weit auseinanderliegen wie die Daten anzeigen: Das Grundgesetz von 1949 ist unbeschadet der besonders herausgehobenen Stellung des Bundeskanzlers bei gleichzeitiger Entmachtung des Amtes des Staatsoberhauptes und der erstmaligen Erwähnung der politischen Parteien doch im übrigen eine Fortentwicklung der Weimarer Reichsverfassung von 1919 unter z. T. wortwörtlicher Übernahme<sup>1</sup> ihrer Bestimmungen<sup>2</sup>. Die hiernach zeitlich nur kurz zuvor verabschiedete mexikanische Verfassung von 1917 mit ihren, vor allem sozialen Grundrechten nimmt ihrem Text nach insoweit das Grundgesetz gleichsam vorweg, hat allerdings erst mit Ende der revolutionären Wirren und der Caudillo-Zeiten eine ausreichende Geltungskraft erlangt, so daß in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg ein hinreichender Gleichstand zu vermerken ist. Für beide Verfassungen, die mexikanische von 1917 und die westdeutsche von 1949, ergab sich im übrigen das Problem der Legitimation. Mag dies aktuell keine Frage mehr sein, so ist doch zu klären, wie und wodurch das unbestreitbare Manko demokratischer Legitimation im Verlaufe der Zeit hat substituiert werden können<sup>3</sup>. Diesem Punkt geht Horn (S. 28 ff.) nach: Hier wie dort wird die Ratifikation der Verfassung durch das Volk in seiner maßgebenden Teilnahme an den nachfolgenden Wahlen gesehen (S. 29/30). Die Kenntnis des entsprechenden empirischen Materials für Mexiko konnte H. für seine Zuhörer voraussetzen, ist hier jedoch in der gebotenen Kürze offenzulegen, und zwar auch um deswillen, weil es ein beliebter politischer Argumentationstrick ist, die bei geringer Wahlbeteiligung siegreiche Partei als „in Wirklichkeit“ gar nicht

1 Zu dieser Rechtskontinuität in Form der Textidentität, Textkontinuität und Bezugnahme W. Schick, AÖR, Bd. 94, S. 353 ff. (362 f.).

2 Auf den eigenartigen Vorgang der Inkorporation (richtig wohl Verweisung) der kirchenpolitischen Artikel der WRV durch Art. 140 GG sei nur hingewiesen, dazu G. Scheffler: Staat und Kirche, 2. Aufl., Hamburg, 1973, S. 107.

3 Zur Kritik an der Legitimität der Verfassung von 1917 im Hinblick auf die Nichteinhaltung der in Art. 127 der vorhergehenden Verfassung von 1857 vorgesehenen Verfassungsänderung. Burgoa, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, 3. Aufl., México, 1979, S. 309 ff. Eine aus einem revolutionären Vorgang erwachsene neue Verfassung ist nicht an der früheren Rechtsordnung zu messen, weil die Konstituante nicht an bereits konstituierte Gewalten gebunden ist, Burgoa, a. a. O., S. 354; Th. Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG, München (Stand 1979), Präambel Rdnr. 5 und 6.

ausreichend legitimiert zu erklären, da – gesehen auf alle Wahlberechtigten – sie eben nicht einmal die Mehrheit hat. Daß der Wahlabsenz, aus welchen individuellen Gründen auch immer gespeist, im politischen Raum zwangsläufig eine auch den Passiven zurechenbare Bedeutung zukommt, weil den Wahlaktiven die Gestaltung des Gemeinschaftslebens im Ergebnis überlassen worden ist, bleibt dabei unberücksichtigt. Dieses Argumentationsmuster wird für Wahlen in Entwicklungsländern aus der Sicht entwickelter Demokratien gern angewandt; die Höhe der Wahlbeteiligung zum entscheidenden Kriterium für den „entsprechenden“ Entwicklungsfortschritt stilisiert. Die Dürftigkeit einer solchen Sicht wird von mexikanischer Seite<sup>4</sup> mit der vergleichenden Heranziehung von Zahlenmaterial aus Westeuropa belegt.

Die Beteiligung an den mexikanischen Präsidentschaftswahlen stieg von etwas über 25 % (1929: Ortiz Rubio, 26,92 %; 1934: Cárdenas, 26,99 %; 1940: Avila Camacho, 25,3 %) auf 89,75 % im Jahre 1946 bei der Wahl von Alemán Valdés, um sich dann bei knapp 70 % einzupendeln, 1970: Echeverría Alvarez, 64,95 %, López Portillo, 68,8 %. Demgemäß wuchs der Legitimationsgrad angesichts der jeweils überwältigenden Mehrheit der abgegebenen Stimmen für den Kandidaten der Regierungspartei (PNR bzw. jetzt PRI) von 26,5 % für Cárdenas<sup>5</sup> auf 54,97 % und 64,73 % für Echeverría bzw. López Portillo. Ein derartiger „mathematischer“ Legitimationsgrad für die jeweilige Regierung läßt sich für die westlichen Industrieländer mit folgenden Ergebnissen errechnen<sup>6</sup>: In Großbritannien errang die Labour Party 1974 unter Wilson bei 77,8 % Wahlbeteiligung 41,2 % der abgegebenen Stimmen, d. h. einen Legitimationsgrad von 31,9 %. Bei der Präsidentschaftswahl 1974 in Frankreich errang Giscard d'Estaing im 2. Wahlgang 50,7 % der abgegebenen Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 87 %, d. h. einen Legitimationsgrad von nur 44,06 %. Die Ungeeignetheit derartiger bloßer Zahlenvergleiche liegt, unbeschadet der sonstigen gravierenden Unterschiede der verglichenen Länder, auf der Hand: Die Zahlen sind nicht gewichtet. Die Wahlbeteiligung in Großbritannien ist fast identisch mit der Zustimmung zum demokratisch-parlamentarischen System selbst<sup>7</sup>, da die Wähler der anderen, nicht zur Regierung gelangten Parteien diese als Bestandteile des Systems unterstützen. Anders sieht es wiederum in Frankreich aus, wo die Volksfront zwar demokratische Verfahren bejaht, aber in der starken KPF das System letztlich überwinden will. Aussagekräftig ist die Wahlbeteiligung jedoch als Gradmesser für eine, in bestimmten Verfahren kanalisierte Mobilisation der politisch bewußten Bevölkerung. Insoweit braucht Mexiko den Vergleich nicht zu scheuen: Der plötzliche Anstieg der Wahlbeteiligung von 25,3 auf 89,75 % im Jahre 1946 liegt in der Polarisation zwischen den Kandidaten Alemán und Padilla, der etwa 20 % der Stimmen auf sich ziehen konnte, ähnlich war es 1952<sup>8</sup>. Eine der positiven Seiten der herrschenden Regierungspartei PRI ist, daß sie auch in der Folgezeit, als es z. T. überhaupt keine Gegenkandidaten gab, jedenfalls ihre Wähler gleichwohl mobilisieren konnte, so daß Wahlbeteiligung und Legitimationsgrad identisch sind: López Portillo erreichte bei 68,8 % Wahlbeteiligung einen zustimmenden Anteil aus der Wahlbevölkerung von 64,73 %. Dieser Blick auf die Präsidentschaftswahlen zeigt jedenfalls die hervorragende Bedeutung des Präsidenten für die Integration des Staatsvolkes, ein Vorgang, den die zwischenzeitlichen (alle drei Jahre stattfinden-

4 Lira Mora, linea 22 (1976), S. 121 ff.

5 Lira Mora, a. a. O., S. 124: Cárdenas erhielt 98,23 % der abgegebenen Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 26,99 %, d. h. 26,51 % der Wahlberechtigten Bevölkerung.

6 Übernommen von Lira Mora, a. a. O., S. 132 ff.

7 Das wird, bei aller Kritik an den bestehenden Parteien, auch deutlich in der Umfrage zur Bildung einer neuen Mitte-Partei in Großbritannien, Times No. 60.526 v. 17. 1. 1980, S. 3.

8 Lira Mora, a. a. O., S. 125.

den) Deputiertenwahlen kaum zu zeitigen vermochten<sup>9</sup>. Die Wahlrechtsreform vom 27. Dezember 1977 mit der Einführung eines additiven Mehrheits- und Verhältniswahlrechts – Horn, S. 42, ausführlich Wehner<sup>10</sup> – brachte in der darauffolgenden Parlamentswahl von 1979<sup>11</sup> keine allzu hohe Mobilisation: Nur 49,2 % der Wahlberechtigten gingen zur Wahl. Alles in allem wird man jedoch konstatieren können, daß mit Ende der Präsidentschaft von Cárdenas und parallel dazu mit Beendigung des militärtenden klerikalen Widerstandes gegen bestimmte Verfassungsgrundsätze die mexikanische Verfassung von 1917 durch die sich im legalen Rahmen permanent in Wahlen äußernde Bevölkerung ratifiziert worden ist.

Gerhard Scheffler

NORTH AMERICAN CONGRESS ON LATIN AMERICA, INC. (Hrg.)

**Weizen als Waffe**

Reinbek 1976, 91 S.

Der von der US-Regierung verhängte Ausfuhrstopp von Getreide nach der UdSSR als eine Sanktion für deren Einmarsch in Afghanistan zeigt augenfällig den Einsatz eines Nahrungsmittelmonopols für politische Zwecke. Nicht erst dieses spektakuläre, angesichts des Gegners indes erfolglose, Vorhaben macht deutlich, welche wahrhaft substantielle Bedeutung die Weizenüberschüßproduktion in nur wenigen Ländern für den Rest der Welt haben kann. Wenn allein die USA, Kanada, Australien, Argentinien und die Europäische Gemeinschaft die Welt mit Getreide versorgen können<sup>1</sup> mit der dadurch bedingten Abhängigkeit der Abnehmerländer, so ist die Versuchung zum Einsatz als Waffe programmiert. Es ist nur natürlich, wenn die Versorgung mit Nahrungsmitteln „in einem sehr realen Sinne besonderer Maßstab für Macht“ ist (Hubert Humphrey). Der jüngste Einsatz dieser Nahrungsmittel-Waffe lenkt die Aufmerksamkeit auf die hier besprochene kleine Schrift des North American Congress on Latin America (NACLA), einer Gruppe engagierter Wissenschaftler, die sich vornehmlich mit Problemen Lateinamerikas beschäftigt. Im Vordergrund dieser Studie steht das Nahrungsmittel-Hilfsprogramm auf der Grundlage des Gesetzes 480 von 1954 als Mechanismus zur Verwertung der Nahrungsmittelüberschüsse und zur Aufbereitung späterer neuer Absatzmärkte. Selbstverständlich gab es bereits nach dem Ersten Weltkrieg und erst recht nach dem Zweiten Weltkrieg (Marshall-Plan) den Einsatz der Nahrungsmittelhilfe zur Stützung befreundeter Länder. Punktuell wird in der hier besprochenen Studie die Handhabung der Nahrungsmittelvergabe etwa gegenüber dem Chile der Junta (S. 42-44), Südkorea und Ägypten (S. 45/6) gezeigt. Ein Schwerpunkt bildet schließlich die Darstellung des Getreidehandels (S. 50 ff.) in Händen der fünf größten, multinational ausgelegten Handelskonzerne (allen voran Cargill, Inc.) und deren Erschließung neuer ausländischer Absatzmärkte mit Hilfe des Gesetzes 480 (Hebelinstrument für die Marktexpansion, S. 63). Aus heutiger Sicht von Interesse sind die Anfänge des sowjetischen Weizengeschäfts 1971/2 (S. 20-23), mit welchem die UdSSR 1972 allein ein Viertel der US-Weizenernte abnahm. Die Sichtweise der Autoren – Aufdeckung der privatnützigen Profitinteressen und der gleichsam aufgepropften außenpolitischen Machenschaften der US-Administration – vernachlässigt

9 Allerdings sei darauf hingewiesen, daß sich zu dem Bundesparlament in der Tat nur landesweit vertretene Parteien zur Wahl stellen, so daß von daher der integrative Charakter dieser Wahlen grundsätzlich nicht in Frage steht.

10 F. Wehner, Grundlagen einer mexikanischen Verfassungsgeschichte, Hamburg, 1978, S. 187 ff.; Burgoa, a. a. O., S. 507 und 620-622; J. López Moreno, La Reforma Política en México, México, 1979; M. F. Murillo Soberanis, La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista, México 1979.

11 Comercio Exterior 1979, S. 733 ff. Zu den Nachwahlen Novedades v. 17. 10. 1979.

1 Das geschätzte Exportpotential der Getreidehandelsländer liegt bei 178 Mio. t., davon 101 Mio. t Futtergetreide und 77 Mio. t Weizen. Der exportfähige Weizen verteilt sich auf die USA mit 36 Mio. t, Kanada mit 14 Mio. t, Australien mit 11,5 Mio. t, Argentinien mit 3,5 Mio. t und die EG mit 7 Mio. t, Wirtschaftswoche Nr. 3 v. 18. 1. 1980, S. 36 ff.