

AUS WISSENSCHAFT UND PRAXIS

Zur 8. Tagung des Arbeitskreises für Überseeische Verfassungsvergleichung

Von *Ulrich Deffaa* und *Wolfgang Engshuber*

Schwerpunkt der diesjährigen Tagung¹ des Arbeitskreises für Überseeische Verfassungsvergleichung vom 12. bis 14. 5. 1983 in Münster war das Gasterferat von Josef H. Kaiser (Freiburg) über »Verfassungsvergleichung unter hochentwickelten Staaten«. Ausgehend von der Feststellung, daß Gegenstand der Verfassungsvergleichung bisher nur Institutionen, Normen und Verfahren waren, entwickelte er ein eigenes Konzept. Seiner Ansicht nach sollten Verfassungen auch unter dem Gesichtspunkt verglichen werden, welche Vorkehrungen sie für bestimmte Situationen, wie z. B. die weltweite Wirtschaftskrise, treffen. Dabei müsse das Ziel sein, verschiedene Problemlösungsansätze gegenüberzustellen. In der Privatrechtsvergleichung besteht die Tendenz, zu einer Vereinheitlichung des Rechts im Sinne eines droit commun de l'humanité zu gelangen. Eine solche Vereinheitlichung kann im Bereich der Verfassungsvergleichung allenfalls auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes angestrebt werden, wobei selbst hier nicht einmal über die Grundlagen Einigkeit besteht.²

An Beispielen aus dem Anwendungsbereich zeigte Prof. Kaiser, daß Verfassungsvergleichung keinen rein akademischen Charakter hat, sondern greifbare Ergebnisse für die Praxis bietet. Im Rahmen der EG ist die Rechtsprechung der EuGH zu den Grundrechten nur aufgrund eines Vergleichs der Verfassungen der Mitgliedsländer möglich. In Japan wird Verfassungsvergleichung vor allem im Hinblick auf konkrete Nutzanwendungen betrieben. Hauptforschungsgebiete sind in Japan die Verwaltungsreform (Problem der Verwaltungsexpansion), Haushaltsreform (steigende Defizite der öffentlichen Haushalte), Reform des Eisenbahnwesens (Dezentralisierung) und »deregulation« (starke Einschränkung der Industrie durch Gesetzesflut).

Das Hauptparadigma der Verfassungsvergleichung war für Prof. Kaiser die Disposition der hochentwickelten Staaten für die weltweite Wirtschaftskrise. Sie bilde die große

1 Vgl. die Tagungsberichte 1982 von Werwigk, NJW 1983, 498, und 1981 von Nöll, VRÜ 1981, 473 ff.

2 So besteht z. B. nach islamischer Auffassung keine Notwendigkeit, individuelle Rechte als gegen den Staat gerichtet zu begreifen (vgl. Bassiouni, Sources of Islamic Law and the Protection of Human Rights in the Islamic Criminal Justice System, in: Bassiouni (ed.) The Islamic Criminal Justice System, London, Rom, New York, 1982, S. 23).

Zäsur in der wirtschaftlichen Entwicklung der hochindustrialisierten Länder. Da diese Krisensituation alle hochentwickelten Staaten gleichermaßen betreffe, eigne sie sich hervorragend für die Vergleichung.

Ähnlich gut geeignet sei die Deregulation, die in den USA unter Präsident Reagan stark vorangetrieben wird. Prof. Kaiser beschrieb die Erfahrungen in Amerika: Schon im ersten Jahr Rückgang der einschlägigen Verordnungen um 33 %, Einsparungen der Wirtschaft bei den Investitionen in Höhe von 9 bis 11 Mrd. Dollar und 4 bis 6 Mrd. Dollar bei den laufenden Aufwendungen. Entlastungen von »paper work« um 200 Mio. Stunden. Rechtsprobleme treten dabei vor allem in folgenden Bereichen auf: Arbeitsschutz, Umweltsicherheit, Verbraucherschutz und Schutz der Wettbewerbsstellung eines Unternehmens, das zur Erfüllung früherer Umweltschutzaufgaben Investitionen tätigte, gegenüber Unternehmen, die dies nicht getan haben. Bei der Evaluierung der Ergebnisse seien verschiedene Faktoren zu berücksichtigen, so vor allem das Ausmaß der zwischenstaatlichen Integration und die Faktorausstattung; diese seien bei industrialisierten Ländern meist vergleichbar.

Abschließend meinte Prof. Kaiser, das Interesse an der Dogmatik in der Verfassungsvergleichung sollte nicht überschätzt werden: so sei in den USA und in Japan die Verwaltungsrechtslehre weitgehend durch die Verwaltungswissenschaft verdrängt worden.

Von Mitgliedern des Arbeitskreises wurde in vier ausführlichen Referaten über die Entwicklungen in der Türkei, in Nigeria, Saudi-Arabien und Mittelamerika berichtet. Frau Dr. Önder berichtete über das neue türkische Parteiengesetz. Nach dem Militärputsch vom 13. September 1980 waren zunächst alle Parteien, sogar alle Organisationen bis auf den Roten Halbmond verboten worden.³ Als jüngster Schritt auf dem Weg der vom Militär versprochenen Demokratisierung wurde nun ein neues Parteiengesetz verabschiedet. Auch nach diesem Gesetz können in Zukunft Parteien vom Verfassungsgericht verboten werden. Beherrschendes Motiv des Parteiengesetzes sind die Ängste des Militärs vor dem Kommunismus, dem Separatismus und vor den Kämpfen zwischen linken und rechten Gruppen, die vor dem Putsch zahlreiche Tote gefordert hatten. Das Gesetz gliedert sich in zwei Teile mit insgesamt neun Abschnitten. Abschnitt II regelt die Organisation der Parteien und die Mitgliedschaft in ihnen. Verboten sind Parteien, die separatistisch sind,⁴ die als religiöse Parteien die religiöse Spaltung fördern, die rassistischen Ziele verfolgen und solche Parteien, die darauf hinarbeiten, »die Diktatur einer Gesellschaftsklasse über andere Gesellschaftsklassen zu errichten«.⁵ Für die Parteigründung bedarf es mindestens dreißig türkischer Staatsbürger. Sitz der Parteien ist Ankara. Mit dieser Bestimmung soll demonstriert werden, daß das Zentrum der Aktivitäten der politischen Parteien die Hauptstadt und nicht irgendeine Region des Landes ist.

3 Vgl. Roth/Taylan, Die Türkei – Republik unter Wölfen, Bornheim 1981, S. 15.

4 Diese Bestimmung dürfte sich vor allem gegen »kurdische« Parteien richten.

5 Vgl. dazu bereits § 141 Abs. 2 Türkisches Strafgesetzbuch.

Eine Polarisierung der Gesellschaft und vor allem des Staatsapparates, wie sie kennzeichnend für das alte System war, soll dadurch vermieden werden, daß weitreichende Mitgliedschaftsverbote statuiert werden. So dürfen den neuen Parteien nicht angehören: Studenten, fast das gesamte Lehrpersonal, Angestellte von neuen, aufgrund Gesetzes staatlich gegründeter Banken, Staatsbeamte und Soldaten. Verboten ist die Mitgliedschaft auch für Vorbestrafte, wenn das Strafmaß mehr als drei Jahre beträgt. Diese letztere Bestimmung dürfte vor allem dazu dienen, eine erneute politische Betätigung derer zu verhindern, die wegen ihrer politischen Aktivitäten bereits verurteilt wurden oder noch verurteilt werden. Ferner dürfen nicht Parteimitglied werden solche Personen, die einer der genannten verbotenen politischen Richtungen angehören. Als potentielle Parteimitglieder bleiben also im wesentlichen nur die Gruppen der Freiberufler und der Bauern.

Wichtigste Bestimmung in der Frage der Parteienfinanzierung ist die Rechenschaftspflicht bezüglich der Einkünfte.

Um die Bildung neuer Unruheherde zu vermeiden bzw. alte zu beseitigen, werden einige ergänzende Verbote statuiert: Frauen- und Jugendvereine, die sich zu bestimmten politischen Richtungen bekannt haben, sind verboten. Die Kooperation von Parteien mit anderen Organisationen ist ebenfalls verboten.⁶ Verboten sind ferner Parteien, die von mehreren Politikern gegründet wurden, die bereits vor 1980 aktiv waren oder deren Mehrheit aus solchen besteht. Symbole und Namen sowie Parolen der »alten« Parteien dürfen nicht verwendet werden.

Konsequenterweise darf sich auch keine Partei als der Nachfolger einer »alten« Partei bezeichnen. Auch darf der Parteiname nicht die Bezeichnung einer Religion oder Konfession enthalten. Für sich selbst hat das Militär eine salvatorische Klausel vorgesehen: Der Putsch von 1980 darf von den Parteien weder explizit noch implizit kritisiert werden.

Der letzte Teil des Gesetzes enthält einige Übergangsbestimmungen. So darf sich binnen 10 Jahren keine »alte« Partei an Wahlen beteiligen. Auch die ehemaligen Abgeordneten und Senatoren dürfen für die Dauer von fünf Jahren nicht an Wahlen teilnehmen. Sogenannte »Kontingentsenatoren« (ernannt auf Lebenszeit) dürfen sogar nie mehr kandidieren.

Frau Önder betonte am Schluß noch einmal die wichtigsten Aspekte dieses Gesetzes: Nationalismus und Antikommunismus. Sie sieht dieses Gesetz als Reaktion auf die Auswüchse im Partiensystem der Türkei, die wiederum selbst nur eine verständliche Reaktion auf die voraufgegangene »Erziehungsdiktatur« im Ein-Parteien-Staat gewesen waren. Ziel des Gesetzes sei in erster Linie, Rechtssicherheit zu schaffen, was allerdings nur partiell erreicht werden dürfte. Eine Rückkehr zum strikten Kemalismus dürfte nach

6 Dieses Verbot dürfte sich in erster Linie gegen die Beziehungen der CHP (Republikanische Volkspartei) Ecevits zu den Gewerkschaften und die Beziehungen der MHP (Nationale Bewegungspartei) Türkes' zu den sog. »Kommandos« richten.

der Öffnung der letzten zehn Jahre ausgeschlossen sein. Insbesondere der Nationalismus Atatürk'scher Prägung dürfte als Ordnungsvorstellung der Militärs wohl nicht mehr so stark sein, denn die Verflechtung des türkischen Militärs mit anderen Ideen und Strukturen, bedingt durch die internationale Kooperation, v. a. die NATO-Mitgliedschaft der Türkei, ist wohl zu stark geworden. Auch der Laizismus mit seinem Ziel, die Religion aus dem öffentlichen Leben zu verdrängen, kann heute angesichts der verstärkten fundamentalistischen Bestrebungen in der Türkei, die durch die islamische Revolution von 1979 im Nachbarland Iran Auftrieb erfahren haben, kaum mehr als allgemein akzeptierte Ordnungsvorstellung gelten.

Im Anschluß an den Vortrag von Frau Dr. Önder berichtete Dr. Deseniss (Hamburg) über das Parteiensystem Nigerias. Hier wurden nach dem Militärputsch von 1966 zunächst sämtliche Parteien verboten. Bereits 1970 stellte die Militärregierung für 1976 die Übergabe der Macht an eine gewählte Zivilregierung in Aussicht. 1974 erklärte Regierungschef Gowon, daß die Spannungen im Land noch zu groß seien, um die Führung einer Zivilregierung zu überlassen. Am neunten Jahrestag seiner Machtergreifung wurde Gowon am 29. 7. 1975 unblutig gestürzt. Führer der Putschisten war Brigadier Murtala Mohammed, der eine Zivilregierung für 1979 versprach. Im Herbst 1978 wurde das Parteienvorbot aufgehoben. Ein Parteiengesetz existiert in Nigeria nicht, vielmehr findet sich die Regelung in der Verfassung selbst. Voraussetzung für die Zulassung ist, daß die Partei nicht tribalistisch ist. Es bewarben sich 50 Parteien, von denen fünf zugelassen wurden. Die Wahlen finden in Nigeria in fünf verschiedenen Wahlgängen statt, wobei zunächst der Präsident gewählt wird. Dieses System hat Einfluß auf die weiteren Wahlgänge zuungunsten der Oppositionsparteien. Die Wahlen im September 1979 verliefen friedlich. Die nächsten Wahlen finden in diesem Jahr statt.

Die Verfassungswirklichkeit wird in Nigeria stark durch die sozio-ökonomischen Gegebenheiten bestimmt. Die regionale Vielfalt zeigte Dr. Deseniss anhand umfangreichen Materials über ethnische Gruppen. In Nigeria leben 434 ethnische Gruppen und Völker mit 500 bis über 5 Mio. Angehörigen. Die größten Völker sind bekanntlich die Haussa (17,5 %), die Yoruba (14,4 %) und die Igbo (16 %). Durch die so hohe Zahl ethnischer Gruppen entstand eine Vielfalt von traditionellen Wertesystemen und kulturellen Eigenarten. Die nationale Integration wird zudem dadurch erschwert, daß es in Nigeria annähernd so viele Sprachen wie Völker gibt. Wirtschaftlich befindet sich Nigeria in einer schweren Krise. Der Erdölexport beträgt momentan nur etwa 50 Mio. Tonnen. Notwendig wären aber etwa 130 Mio. Tonnen. Der Erdölexport macht jedoch einen Anteil von 90 % am gesamten Exportgeschäft aus. 1980 betrug die Erdölförderung noch 101,8 Mio. Tonnen, 1981 bereits sank sie auf 68 Mio. Tonnen. In dieser schwierigen Lage beschloß die Regierung die Anweisung aller illegalen Ausländer zum 31. 1. 1983. Hiervon wurden hauptsächlich Ghanesen betroffen. Die offiziellen Angaben bezifferten sich auf 2,2 Mio. Der Weggang von zum Teil qualifizierten Arbeitskräften wirkte sich für die Wirtschaft negativ aus, und es wird inzwischen wieder versucht, gelernte Fachleute zurückzuholen.

Nach einem lebhaften Gedankenaustausch in zwangloser Runde am ersten Abend begann der zweite Tag mit einem Bericht von Frau Dr. Önder über Saudi-Arabien.⁷ Saudi-Arabien kennt weder eine geschriebene Verfassung noch Parteien. Die »Verfassung« des Landes besteht z. T. aus stammesherrschaftlichen Elementen, z. T. aus geschriebenen Sammlungen königlicher Verordnungen und – entsprechend der islamischen Auffassung – dem Koran als höchster Rechtsquelle. Saudi-Arabien ist der älteste der vier Staaten, die sich als islamisch verstehen.⁸ So konnte auch König Feisal die Forderung nach einer demokratischen Verfassung unter Hinweis auf den Koran, der eine solche darstelle, ablehnen. Maßstab für politische Entscheidungen sind demnach der Koran wie die Ansichten der Ulama, die in Saudi-Arabien treu zum Königshaus stehen. Die Entscheidungsgewalt liegt allein beim König, der Ministerrat hat allein beratende Funktion.

1961 gab es eine schwere Finanzkrise in Saudi-Arabien, die König Feisal veranlaßte, in den USA um Kredite zu bitten. Damals besaß Saudi-Arabien nur wenige Einnahmequellen wie die Pilgersteuer für Mekka-Pilger, Export von Häuten und Datteln etc. Mit der Entdeckung der Erdölvorkommen in Saudi-Arabien gewann es schlagartig an Reichtum und Bedeutung.⁹ Traditionell gibt es Schwierigkeiten mit den untereinander verfeindeten Nomadenstämmen. Das Königshaus verfolgt eine Heiratspolitik ähnlich derjenigen der Donaumonarchie, um die Beduinenvölker durch verwandtschaftliche Beziehungen zu befrieden. Aufgrund dieser Heiratspolitik, die z. B. Abd el-Aziz 200 Frauen heiraten ließ, umfaßt die Königsfamilie heute etwa 7 000 Mitglieder. Dennoch spielen stammesbedingte regionale Unterschiede heute wieder eine größere Rolle. Einen Ausgleich versucht die Regierung auch durch die Nationalgarde, die sich aus den Beduinenvölkern rekrutiert, herzustellen. Ursprünglich hatte Saudi-Arabien fast keine Infrastruktur für eine Industrialisierung. Heute wird auf den Aufbau einer Industrie hingearbeitet, die langfristig den Erdölexport ersetzen soll (v. a. Petrochemie). Allerdings wird sich dadurch an der Importabhängigkeit Saudi-Arbadiens zumindest mittelfristig nichts ändern. Auch in der Landwirtschaft ist Saudi-Arabien stark auf Importe angewiesen. Hier verfolgt man eine Strategie, den Sudan zur »Kornkammer der islamischen Welt« zu machen. Die Erfolgssäusichten dafür sind gut. Der Ölboom hat zu großen Einkommensunterschieden geführt und damit die Herausbildung einer ausgeprägten Elite gefördert. Am wenigsten konnten die Nomaden vom neuen Reichtum profitieren. Deshalb gibt es unter den Beduinenvölkern eine starke Landflucht, die ein städtisches Proletariat schafft. So bilden sich Slums in den Städten, während der Reichtum der Elite steigt. Eine ganz neue Elite bildet sich in der Gruppe derer, die im westlichen Ausland studiert haben. Das Verwaltungssystem Saudi-Arbadiens ist stark am westlichen Modell orientiert, allerdings wird das System anhand der Scharia kontrolliert. Die

7 Vgl. auch Önder, Saudi-Arabien. Zwischen islamischer Ideologie und westlicher Ökonomie, 1981.

8 Vgl. Khalid, Reislamisierung und Entwicklungspolitik, 1982 (Forschungsberichte des BWZ, Bd. 30), S. 39.

9 Die Vorräte auf der arabischen Halbinsel machten 1972 21 % des gesamten bekannten Weltvorkommens aus (vgl. Wirth, s. v. »Arabien« in Kreiser, Diem, Majer, Lexikon der Islamischen Welt, 1974, Bd. I, S. 48.)

Bürokratie ist stark aufgebläht worden. Der früher mögliche direkte Kontakt zum König ist heute durch die Bürokratie unterbunden. Konnten z. B. früher die streitenden Parteien die Schlichtung durch den König vornehmen lassen, so ist heute allein die Bürokratie dafür zuständig. Das bürokratische System aber ist für den Beduinen nur schwer zu durchschauen, und überdies ist die Bürokratie korrupt, was den Zugang für die meist armen Beduinen zusätzlich erschwert. Das führt zu einer Entfremdung der Beduinen von ihrem Staat.

Der abschließende Länderbericht von Dr. Hernekamp befaßt sich mit der Guerillabewegung in Mittelamerika. Als Ursache der Guerillaproblematik sieht der Referent nicht den Ost-West-Konflikt, sondern die sozialen Disparitäten.¹⁰

Hernekamp gab einen kurzen Überblick über die Entwicklung in den einzelnen Staaten. In Guatemala erfolgten Amnestieangebote an die Guerillas, von denen reger Gebrauch gemacht wird.¹¹ Parteien und Gewerkschaften wurden wieder zugelassen.¹² Wahlen sollen 1984 stattfinden.

El Salvador: Hier agiert die FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional)¹³ als militärischer Dachverband. Auf der politischen Ebene ist die FDR (Frente Democratico Revolucionario) eher sozialistisch ausgerichtet, die FMLN eher marxistisch. Die salvadorianischen Guerillas mußten schwere Verluste hinnehmen. Ihre stärkste Formation, die FPL¹⁴ steckt in einer Führungskrise, die im gewaltsamen Tod der beiden Spalten-Commandantes im nicaraguanischen Hauptquartier gipfelte. Ob die Beseitigung von Cayetano Carpios von einem verhandlungswilligen Flügel erfolgte, kann nur gemutmaßt werden. Wichtig für den gemeinsamen Kampf gegen die Guerillas war der Friedensschluß zwischen El Salvador und Honduras. Wahlen sind in El Salvador im Januar 1984 vorgesehen.

In Nicaragua liegt eine atypische Situation vor. Die Sandinisten sehen sich erheblichem Widerstand, auch militärischem, gegenüber. Im Norden herrscht die FDN (Nicaraguanische Demokratische Streitmacht), die unter dem Einfluß der Militärs Argentiniens und des CIA¹⁴ steht. Die Südfront bildet die Armada Democratica unter Führung von Eden Pastora (ehemaliger stellvertretender Verteidigungsminister), und außerdem kämpfen noch die Chamorros. Der Ost-West-Konflikt spielt eine immer größer wer-

10 So auch H. J. Wischniewski nach Rückkehr von einer Informationsreise durch acht lateinamerikanische Länder (SZ vom 27. 5. 1983, S. 1).

11 Das Amnestieangebot nahmen nach Regierungsangaben im April 1983 1196 und im Mai 1983 214 Untergrundkämpfer an (SZ 4./5. 6. 83 S. 6).

12 Die gesamte linke Opposition hat sich 1979 im Frente Democratico contra la Represión zusammengeschlossen, der seine Massenbasis in der Gewerkschafts- und Campesino-Bewegung hat, in der sich auch Indios organisieren.

13 Die Guerilla-Gruppen der vier größten Volksorganisationen, FAPL (Fuerzas Armadas Populares de Liberación), FARN (Fuerzas Armadas de Resistencia Nacional), ERP (Ejército Revolucionario del Pueblo), FAL (Fuerzas Armadas de Liberación), bilden den Dachverband FMLN.

14 Die Wende der amerikanischen Politik in Nicaragua wurde unter Reagan eingeleitet. Am 9. 3. 1981 verkündete er ein Programm, das jährlich 19,5 Mio. Dollar zur Verfügung stellt, vgl. Washington Post, S. 3. 4. 1983.

dende Rolle in Nicaragua. Um eine Lösung des Konflikts bemühen sich jetzt die Staaten der »Contadora-Gruppe« (Mexiko, Kolumbien, Panama und Venezuela). Sie sind als Nachbarn der Krisenregion zur Vermittlung motiviert aus Angst vor Ansteckung. Es fehlt ihnen aber sowohl das Potential für kräftige Wirtschaftshilfe als auch der Wille, sich z. B. in einem Überwachungsverein verbindlich zu engagieren. Wahlen sind in Nicaragua für 1985 vorgesehen.

Die nächste Tagung des Arbeitskreises wird sich dem Thema »Justizverfassung in Entwicklungsländern« widmen. Interessenten mögen sich an die Redaktion dieser Zeitschrift wenden.