

Ronneberger, Franz

**Article — Digitized Version**

## Politische Strukturen in Entwicklungsländern: Zur Problematik der Gliederung und Balance der Gewalten

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Ronneberger, Franz (1964) : Politische Strukturen in Entwicklungsländern: Zur Problematik der Gliederung und Balance der Gewalten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 44, Iss. 2, pp. 59-68

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133372>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# ABHANDLUNGEN

## Politische Strukturen in Entwicklungsländern

### Zur Problematik der Gliederung und Balance der Gewalten

Prof. Dr. Franz Ronneberger, Münster

*Es ist verständlich, daß sich die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Problemen der Entwicklungsländer bisher vornehmlich auf ökonomische und soziologische Fragen konzentrierte. Doch sollten die politik- und verfassungswissenschaftlichen Aspekte nicht als scheinbar weniger wichtig vernachlässigt werden. Manche Sorgen, die sich private Unternehmer, Investoren, aber auch westliche Staatsführungen heute im Zusammenhang mit ihrer wirtschaftlichen und politischen Aktivität in Entwicklungsländern machen müssen, wurzeln in dem Unvermögen der jungen Staaten, nach den aus dem Westen übernommenen Staatsverfassungen zu leben. Die folgende Abhandlung scheint uns sowohl in ihren grundsätzlichen Auseinandersetzungen mit der Gewaltenlehre als auch durch die Darstellung konkreter Situationen beachtenswert. Der vorsichtige, naturgemäß nur begrenzt durchführbare Versuch des Verfassers, aus der Mannigfaltigkeit der politischen Strukturen der Entwicklungsländer einige Realtypen mit gemeinsamen Merkmalsgruppen herauszuschälen, hat nicht nur seinen Wert als heuristisches Mittel, sondern ist darüber hinaus auch von eminent politischer Bedeutung.*

Aufgabe der politikwissenschaftlichen Forschung muß es sein, die sich gegenwärtig abspielenden außerordentlich vielgestaltigen Prozesse des In-Verfassung-Kommens von Entwicklungsländern zu beschreiben und zu deuten. Dabei treten seltene methodologische und dogmatische Probleme und Schwierigkeiten auf, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Vor allem muß ein neuer Ansatz zur Lehre und Theorie von der Übertragbarkeit und Übertragung von Verfassungsmodellen, von der Allgemeingültigkeit der politischen Begriffe und vom Wechselverhältnis zwischen sozialer und staatlicher Verfassungsordnung gesucht und gefunden werden. Schon heute läßt sich absehen, daß die politischen Systeme der Entwicklungsländer eine wesentliche Bereicherung der — steril gewordenen — Staats- und Regierungsformenlehre, ja möglicherweise sogar eine neuartige Konzeption dieser Lehre herbeiführen werden.

Im folgenden sei nach einer kurzgefaßten allgemeinen theoretischen Besinnung versucht, am Fall der Lehre von der Gewaltengliederung und Gewaltentrennung einige politikwissenschaftliche Gesichtspunkte aufzuzeigen, die sich aus der Beschäftigung mit der politischen Wirklichkeit der Entwicklungsländer ergeben.

#### GESELLSCHAFTSORDNUNG — IDEAL UND WIRKLICHKEIT

In jeder Gesellschaft entstehen im Laufe der Zeit Abhängigkeitsbeziehungen als Über- und Unterordnungsverhältnisse (beruhend auf Gewalt, Besitzdifferenzierung, beruflichem Prestige, sonstigen sozialen Statusrollen, persönlicher Überlegenheit usf.), die sich als

soziale und politische Herrschaft zu verstehen geben, entwickeln sich gewisse allgemeine Normen des Verhaltens, verbreiten sich bestimmte Vorstellungen von der „Richtigkeit“ oder „Natürlichkeit“ der Ordnung — wie sie gegenwärtig besteht oder wie sie sein sollte —, wirken sich regionale oder universale Ideen und Glaubensmächte auf das Verständnis der sozialen und politischen Ordnung aus, besteht schließlich das Bedürfnis nach Stabilität der in Institutionen verdichteten Herrschaftsverhältnisse.

Vom Staat wird erwartet, daß er die als „richtig“, „gerecht“, „selbstverständlich“ oder „natürlich“ empfundene Gesellschaftsordnung stützt und auf Dauer stellt. Er ist dabei nicht streng an die Vorlage dieser „gewachsenen“ oder gewordenen Herrschaftsordnung gebunden, sondern besitzt ihr gegenüber einen breiten Spielraum eigener (schöpferischer) Gestaltung, ja, es muß unterstellt werden, daß überhaupt erst beim Versuch zur dauerhaften Regelung von Herrschaftsverhältnissen über die Brauchbarkeit oder Unbrauchbarkeit bestimmter vorhandener Formen und Elemente entschieden werden kann. Hierbei bietet sich die Chance für Neuschöpfungen, die um so effektiver und dauerhafter sind, je weniger sie vom Grundmuster der bestehenden Herrschaftsordnung abweichen, je besser und fugenloser sie sich in das vorhandene System einfügen. Sie werden dann alsbald ebenso als „richtig“ und „natürlich“ angesehen wie die bereits vorhandenen Regelungen (die ja ihrerseits vielfach aus früheren staatlichen oder hoheitlichen Ordnungsbemühungen stammen können).

## FUNKTION DER VERFASSUNG IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

In einem Zeitalter der Rationalität und vielseitigen politischen Kontrollen von außen und innen ist die geschriebene Verfassung das allgemein anerkannte und wohl auch gemäßige Mittel zur Verwirklichung der positiven staatlichen Strukturbildungstendenzen. Von ihr wird gefordert, daß sie einerseits die fundamentalen Rechtspositionen der Staatsbürger und die Funktionen der Staatsorgane in ein widerspruchsfreies, möglichst geschlossenes System bringt, sich also vom Ideal der Rationalität, Logik und Formklarheit leiten läßt, andererseits aber den unsystematischen, oft widersprüchlichen, jedenfalls meist komplizierten sozialen und politischen Herrschaftsverhältnissen und ihren bisweilen irrationalen Ideologien Rechnung trägt.

Wenn dieses Ideal schon nicht in den mittel- und westeuropäischen Staaten mit ihrer verhältnismäßig gleichlaufenden und gleichsinnigen, wenn auch keineswegs konfliktlosen, sondern opferreichen Entwicklung in den gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und politisch-staatlichen Sektoren verwirklicht werden kann (auch nicht im Rahmen der Grenzen, die der Verwirklichung von Idealen pragmatischerweise ohnehin gesetzt sind), wie gering muß die Chance der Kongruenz bei Gesellschaften und Völkern sein, deren soziales Dasein und deren politische Herrschaftsformen durch eine „duale Kultur“ und durch Verspätungserscheinungen von Jahrhunderten (cultural lag) untereinander verschoben sind. Vor- und frühzeitliche Agrarstrukturen samt den ihnen entsprechenden Familienstrukturen und Mentalitäten primitiver Landbevölkerungen begegnen sich mit industriellen Betriebsstrukturen der hochentwickelten Technik oder mit modernen politischen, gewerkschaftlichen und wirtschaftlichen Organisationsformen.

Dennoch kann und soll die Möglichkeit der Rezeption von modernen, rationalen, rechtsstaatlich-demokratischen Verfassungen bejaht werden. Der Umbau der Wirtschaftsstrukturen in Richtung auf arbeitsteilige, rationale, industrielle Wirtschaftsformen (gleichgültig ob mehr nach freiheitlich-marktwirtschaftlichen oder mehr nach sozialistisch-staatswirtschaftlichen Mustern) ist unaufhaltsam und vollzieht sich — nicht zuletzt dank der Wirtschaftshilfe von außen — in einem mit der Entwicklung in den klassischen Industrieländern unvergleichbaren Tempo. Diese wirtschaftliche Revolution bedarf dringend der Einbettung und Kanalisierung. Dies kann nur durch staatliche Normensetzung erfolgen, denn für das Entstehen gesellschaftseigener Normen fehlen Ansatzmöglichkeiten und Zeit. Ohne umfassende staatliche Initiative vermag sich nicht einmal die Wirtschaft selbst zu entwickeln; das politische Leben bedarf erst recht der staatlichen Impulse. Verfassung und Verfassunggebung bedeuten in Entwicklungsländern daher in wesentlichen Punkten etwas anderes als etwa in der klassischen Epoche der Verfassungsentstehung der europäischen Länder des 18. und 19. Jahrhunderts. Hier ging es um die Übernahme

der staatlichen Verantwortung durch eine geistige und politisch mündig gewordene Gesellschaft, welche die Grundlagen eines freien Daseins gleichberechtigter Bürger bereits als soziale Norm weitgehend zu verwirklichen im Begriffe war. Rechtsstaatlich-demokratische Verfassungen in Entwicklungsländern können mit solchen sozialen Voraussetzungen nicht rechnen. Ihre Funktion muß daher unter anderen Aspekten gesehen werden. Sie können sein: a) Ausweise für politische Mündigkeit zum Zwecke der Selbstbestätigung und der Aufnahme in die Völkerrechtsgemeinschaft; b) Ideelle Zielsetzungen in der Art von Symbolen einer mit europäischen Verhältnissen nicht vergleichbaren Glaubensmächtigkeit der Bevölkerungen; c) Lenkungs- und Erziehungsmittel in der Hand einer europäisch gebildeten kleinen Elite. Voraussetzung für die Erfüllung dieser Aufgaben ist eine auf die jeweiligen Gegebenheiten und Bedürfnisse des einzelnen Entwicklungslandes hin angepaßte Verfassung, die zwar auf den Grundsätzen der demokratischen Willensbildung und Rechtsstaatlichkeit beruht, den Eigenarten des jeweiligen Entwicklungslandes jedoch Rechnung trägt. In diesem Sinne wollen die weiteren Überlegungen verstanden sein.

## KEINE ZWANGSLAUFIGEN ENTWICKLUNGSTUFEN

Im Gegensatz zu einer verbreiteten Auffassung in der Nationalökonomie<sup>1)</sup> läßt sich auf politischem und verfassungsrechtlichem Gebiet keine allgemeine Stufenfolge der Entwicklung erkennen. Es liegt zwar nahe, in die europäisch-abendländische Sozial- und Staatsgeschichte einen allgemeingültigen Maßstab für alle Länder hineinzuinterpretieren, etwa mit Max Weber<sup>2)</sup> das Werden des modernen Staates, beruhend auf Fachbeamtentum und rationalem Recht, auf die Entfaltung des Kapitalismus mit der Vorstufe des Merkantilismus zu beziehen oder Parallelen zwischen der Stammesverfassung der jüngsten afrikanischen Staaten zur frühmittelalterlichen politischen Ordnung in Europa herzustellen.

Doch wird bei diesen und anderen möglichen Fällen von gleichartigen Konstellationen fälschlich unterstellt, daß in der Aufeinanderfolge der Entwicklungsstufen eine Zwangsgesetzlichkeit bestehe, als müßten die Entwicklungsländer der Reihe nach die Phasen von der Stammes- über die Stände- und Patriarchalismus über die Lehnswesen eingeschlossen, über Patriarchalismus und Patrimonialismus zum Territorial- und Nationalstaat, schließlich von der konstitutionellen Monarchie über die Volkssouveränität zum Parlamentarismus durchlaufen, wobei lediglich eine schnellere zeit-

1) Edgar Salin, „Unterentwickelte Länder, Begriff und Wirklichkeit“, in: *Kyklos*, 1959, S. 402 ff.; W. W. Rostow, „Stadien wirtschaftlichen Wachstums“, Göttingen 1960; Bruno Knall, „Wirtschafterschließung und Entwicklungsstufen, Rostows Wirtschaftstheorie und die Typologie von Entwicklungsländern“, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 88, 1962, S. 184 ff.; Joachim Spindler, „Das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer“, Stuttgart 1963.

2) M. Weber, „Wirtschaft und Gesellschaft“, Tübingen 1956, S. 823 ff.

liche Folge konzediert werden könne.<sup>3)</sup> Selbst die nationalökonomische Betrachtungsweise des Überspringens einzelner Etappen der wirtschaftlichen Entwicklung und die sich daraus ergebenden Analysen über die unterschiedliche „Sprungfähigkeit“ der Volkswirtschaften von Entwicklungsländern<sup>4)</sup> wird den verwickelteren sozial- und staatspolitischen Verhältnissen nicht gerecht.

Man muß vielmehr von der Tatsache der unabwendbaren Begegnung der Entwicklungsländer mit den Formen und Erscheinungen der hochtechnisierten europäisch-amerikanischen Zivilisation ausgehen. Der Zivilisationsprozeß ist, wie vor allem Alfred Weber<sup>5)</sup> gezeigt hat, übertragbar. Mit der Übernahme der rationalen Schemata in der industriellen Produktion und im Handel werden auch gewisse Verfahrensweisen und Fertigkeiten in der Handhabung der modernen Techniken in Partei- und Verbandsorganisation, in Regierung und Verwaltung gelernt und geübt. Die von außen kommenden Reize werden aufgegriffen und selbst im Falle mißverständlicher Bewertung selbständig weiterverarbeitet, wobei neuartige Formen entstehen können. Das Problem der Rückständigkeit besteht somit in der Bewältigung des Zusammenstoßes verschiedenartiger Wirtschafts-, Sozial-, Rechts- und Staatssysteme. Es steht daher ideen- und sozialgeschichtlich im Zusammenhang mit den Großereignissen des staatlichen Bildungsprozesses, die neuerlich wieder von Rüstow<sup>6)</sup> als Übersichtung und Überlagerung beschrieben worden sind. Die Entwicklungsländer können aus den zu verschiedenen Zeiten und unter wechselnden Bedingungen entstandenen Sozial- und Verfassungsformen gleich einer Palette von Möglichkeiten auswählen.

Wenn es nach alledem überhaupt einen Sinn haben soll, von Entwicklungsland im politikwissenschaftlichen und vor allem im verfassungstheoretischen Sinn zu sprechen, so muß gesichert sein, daß trotz der Mannigfaltigkeit der Herrschaftsformen und ihrer Entwicklungsansätze dennoch ein Maßstab für Entwicklungshöhe und ein „Endziel“ der Entwicklung existiert.

Aus der Tatsache, daß die Entwicklungsländer sich mit Vorliebe parlamentarisch-demokratische Verfassungen mit Grundrechtsteilen geben, darf geschlossen werden, daß zumindest in demokratischer Willensbildung und Rechtsstaatlichkeit objektive Werte gesehen werden. Es muß nur vermieden werden, die in den freiheitlich-westlichen Demokratien heute positiv verwirklichten Ausformungen dieser Grundprinzipien in den Blickpunkt zu rücken. Man muß statt dessen versuchen —

3) Geduld und einführendes Verhalten gegenüber den Entwicklungsländern auf politischem und verfassungsrechtlichem Gebiet empfiehlt eindringlich R. Behrendt, vgl. „Die heutige weltpolitische Stellung und die Zukunft der Entwicklungsländer“, Informationsstagung der Europa-Union, Bonn 1958.

4) Hierzu hat E. Salin, a. a. O. S. 409, Argumente und Gegenargumente zusammengestellt.

5) A. Weber, „Kulturgeschichte als Kultursoziologie“, München 1950, insbesondere S. 397 ff.

6) A. Rüstow, „Ortsbestimmung der Gegenwart“, 3 Bde. Erlenbach-Zürich, 1950-1957.

und diesem Ziel dienen diese Ausführungen —, auf den Wesensgehalt der demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien und Institute zurückzugehen und ihre sozialen Bedingungen zu erkennen.<sup>7)</sup> Demokratie im politischen Sinne ist nicht allein an das Vorhandensein bestimmter verfassungsmäßiger Institutionen und Organe nebst ihrem Funktionszusammenhang gebunden, sondern stellt auf „die durchgehende Struktur aller politisch relevanten Herrschaftsverhältnisse in einer gesellschaftlichen Ordnung“<sup>8)</sup> ab. Demokratie erscheint dann als „ein kontrollierbares System von Machtpositionen, Machtbeziehungen und Machtprozessen.“<sup>9)</sup> Nicht alle kulturell und wirtschaftlich fortgeschrittenen Länder bringen eine Demokratie hervor, wohl aber entwickeln nur solche eine Demokratie, bemerkt McIver.<sup>10)</sup> Vielgestaltigkeit der wirtschaftlichen Kräftegruppen und Interessen, die zu Machtaussetzungen und Machtvergleichen führt, Differenzierung des Sozialkörpers nach Ständen, Klassen, religiösen, kulturellen, ethnischen und sonstigen Gruppen in allen möglichen Kombinationen und Variationen, Ausformung von mannigfaltigen Herrschaftsverhältnissen im privaten und öffentlichen Bereich, Vorhandensein eines gewissen Bildungsstandes und bürokratisch-hierarchisch gegliederter Organisationen und Betriebe, womöglich eines Berufsbeamten- und Politikertums: Dies wären etwa die hauptsächlichen Voraussetzungen für die Entstehung einer politischen demokratischen Ordnung und eines entsprechenden Regierungssystems.<sup>11)</sup> Außerdem wird man lange Fristen einräumen müssen, innerhalb derer sich die Entwicklungsländer auf diese hochdifferenzierten Formen hin bewegen können.

Die Definition des Entwicklungslandes im hier zu verwendenden Sinne hätte also abzustellen auf die sozialen und politischen Bedingungen, welche zur rechtsstaatlichen Demokratie (mit wenigstens zwei Parteien, unabhängiger Justiz, Gewaltenteilung und

7) Bedingung bedeutet aber nicht Determination. Wenn beispielsweise R. M. McIver, „Macht und Autorität“, Frankfurt 1953, S. 157, erklärt: „Die Regierungsform ist stets der Abdruck der zugrunde liegenden Haltungen, wenn auch mitunter ein verspäteter Abdruck“, so vergreift er sich zumindest im Ausdruck. Soziale Haltungen sind weder so eindeutig, daß ihnen jeweils nur eine bestimmte Regierungsform entsprechen könnte, noch ist die Regierungsform allein von den sozialen Haltungen abhängig oder bestimmt. Gewiß hat McIver recht, wenn er einige Zeilen weiter oben bemerkt, ersterrichtete demokratische Systeme seien ganz besonderen Gefahren ausgesetzt und die Sterblichkeit unter den neugeborenen Demokratien sei hoch; das liegt aber außer an den nicht vorhandenen sozialen Haltungen an der Gefährdung des demokratischen Systems selbst, das eben eine hohe und kunstvolle Form des Regierens darstellt.

8) O. Stammer, „Politische Soziologie“, in: Soziologie, Lehr- und Handbuch der modernen Gesellschaftskunde, herausgegeben von A. Gehlen und H. Schelsky, Düsseldorf 1955, S. 257-258; vgl. auch McIver, a. a. O., S. 97-98, und Janowitz, „Theorie der Demokratie“, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1956, S. 359.

9) O. Stammer, a. a. O., S. 257.

10) McIver, a. a. O., S. 155.

11) R. Löwenthal verweist in „Staatsfunktionen und Staatsformen in Entwicklungsländern“ (Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin 1963, S. 164 ff.) auf die Merkmale, die Max Weber für die einmalige okzidentale Gesellschaftsentwicklung aufstellte (frühe Entmagerung des Denkens, Loslösung der Religion von der Blutgemeinschaft, städtisches Bürgertum, moderner Verwaltungsstaat, rationale Wirtschaftsgesinnung). Die historische Gemeinsamkeit der Entwicklungsländer sei durch diese Aufzählung der Voraussetzungen der Einmaligkeit der westlichen Entwicklung negativ bestimmt (S. 170).

Grundrechtsschutz) führen können. In-Entwicklung-begriffen-Sein bedeutet: Diese Bedingungen sind noch nicht oder nur zum Teil vorhanden, können aber entwickelt werden. Dabei bleibt es offen, ob sie, wenn sie einmal geschaffen sind, zur Errichtung eines demokratischen Staatswesens genützt werden. Denn ein Entwicklungsland im historisch-soziologischen Sinne ist nach Richard Löwenthal<sup>12)</sup> „ein Land mit traditionell nicht-dynamischer Gesellschaftsordnung, in dem durch den Zusammenstoß mit der Außenwelt dynamische Aspirationen geweckt worden sind“. Im folgenden soll versucht werden, dem Demokratisierungsprozeß am Beispiel der Gewaltenverteilung und Gewaltenkontrolle nachzugehen.

#### KRITIK AN DER GEWALTENLEHRE

Die modernen und ausgereiften demokratischen Rechtsstaaten haben Systeme entwickelt, wie zur Vermeidung von Machtmißbrauch die sogenannten Gewalten voneinander begrifflich, funktionell und materiell getrennt, dann wieder zueinander in Beziehung gebracht werden können, welches Maß an Unabhängigkeit unerlässlich ist und welche Abhängigkeiten und Überschneidungen zugestanden werden können.<sup>13)</sup> Es wird davon ausgegangen, daß die an sich unteilbare Staatsgewalt, nach Funktionen gegliedert, verschiedenen Herrschaftsträgern überantwortet wird, die unter sich in einem Konkurrenz- und Rivalitätsverhältnis stehen. Dabei erlaubt es der strukturell gleichartige hohe Entwicklungsstand dieser Staaten im gesellschaftlich-wirtschaftlichen wie im geistigen Sinne, von den realen Herrschaftsverhältnissen weitgehend zu abstrahieren und in der Gewaltengliederung lediglich noch die Zuteilung von Funktionen an bestimmte Organe und Organgruppen zu sehen. Die staatsrechtliche Erörterung kann sich dann auf die Gewaltentrennung, d. h. die Zulässigkeit von personellen und sachlichen Überschneidungen und Durchbrechungen des Idealzustandes einer perfekten Trennung der Gewalten beschränken.<sup>14)</sup> Die Dreizahl der Gewalten wird dabei zumeist als ein für allemal gegeben unterstellt.<sup>15)</sup>

Diese Behandlung der Gewaltenlehre ist zwar auch für die bewährten Demokratien nicht unbedenklich, denn sie begünstigt die Gefahr des Auseinanderfallens in eine nur noch technisch-normativ-rechtsstaatliche Verfassung einerseits, die Wirklichkeit der sich ständig wandelnden sozialen und politischen Kräftearrange-

ments andererseits<sup>16)</sup>; für die verfassungstheoretische Analyse der Verfassungen in Entwicklungsländern ist diese „interne Angelegenheit des Denkens“<sup>17)</sup> jedoch schlechthin unbrauchbar. Ehe man Gewalten gliedern, zuteilen oder trennen kann, muß man zuvor wissen, ob man sie auch hat. Das bedeutet: Man kann durch Verfassungsgesetz die Ausübung der staatlichen Grundfunktionen wohl organisatorisch und personell voneinander trennen und sie eigenen Organen zuweisen, aber man kann durch einen solchen Akt nicht die sozialen und politischen Mächte schaffen, die diesen Organen eigenes Leben und selbständige Kraft verleihen. Weder Montesquieu noch Locke bauten bekanntlich ihre Gewaltenlehren an der sozialen und politischen Wirklichkeit vorbei, sondern gründeten sie auf die Wirksamkeit der vorgefundenen Herrschaftsordnungen.<sup>18)</sup>

Bei der Beurteilung der Gewaltengliederung in der Verfassungswirklichkeit von Entwicklungsländern kann von der Kritik ausgegangen werden, der die Gewaltenlehre heute in den rechtsstaatlichen Demokratien ausgesetzt ist.<sup>19)</sup> Sie betrifft: 1. das Verhältnis zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit hinsichtlich der Wandlungen des gesellschaftlichen und politischen Kräftespiels, 2. die Veränderungen in Rolle und Potenz der Organe und Organgruppen, denen die staatlichen Grundfunktionen übertragen sind und 3. die Differenzierung und Vermehrung der Grundfunktionen wie der herrschaftlichen Gewalten.

Die Parlamente, in der Konzeption des bürgerlichen Rechtsstaats und als Honoratiorenversammlungen

16) W. Weber, a. a. O., bezeichnet die Strukturierung des staatlichen Organisationssystems nach Legislative, Exekutive und Justiz in der parteienstaatlichen Massendemokratie nach dem zweiten Weltkrieg als unwirksam und fassadenhaft und fragt, wer heute als Präsident politischer Macht hinter Legislative und Exekutive steht: Eine Vielheit oligarchischer Aktionsgemeinschaften und Einflußgruppen, deren Einfluß Legislative und Exekutive „ziemlich unterschiedslos“ ergreife.

O. Küster kritisiert in „Das Gewaltenproblem im modernen Staat“, in: AöR, 75, 1949, S. 397 ff., das Festhalten an der Dreiteilung der Gewalten: „Die werbende und packende Anschaulichkeit der Gewaltenunterscheidung entwickelt aber ihre volle Kraft erst dann, wenn sie sich paart mit der Einsicht, wie von der Eigenart einer jeden Funktion jeweils auch eine besondere Struktur des Funktionsträgers gefordert wird.“

D. Sternberger kommt an Hand einer Untersuchung der Gewaltengliederung in der Bundesrepublik und mit einem Blick auf die eigentlichen Absichten Montesquieus zu der Erkenntnis, „daß die Theorie Montesquieus nicht auf eine simple Funktionsstellung hinausläuft, nicht auf der Aufteilung der Aufgaben unter verschiedene verfassungsmäßig installierte Körperschaften beruht, sondern eher auf einem Gesamtbilde, innerhalb dessen die beteiligten Staatsorgane in einem potentiellen Oppositionsverhältnis zueinander stehen.“ „Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Politische Vierteljahresschrift, 1, 1960, S. 22 ff., insbesondere S. 36. Diese Gewaltenteilung kommt heute vor allem im Mehr-Parteien-System zum Ausdruck. Nicht das Parlament kontrolliert die regierende Partei.

17) Küster, a. a. O., S. 403.

18) G. Krauss, „Die Gewaltengliederung bei Montesquieu“, in: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 103 ff.; Küster, a. a. O., S. 410.

19) Außer den bereits Zitierten: Th. Eschenburg, „Staat und Gesellschaft in Deutschland“, Stuttgart 1956, S. 220 ff. M. Drath, „Die Gewaltenteilung im heutigen Staatsrecht“, in: Faktoren der Machtbildung, Schriften des Instituts für politische Wissenschaft, Bd. 2, 1952, S. 99 ff. H. Jähreiß, „Die Wesensverschiedenheit der Akte des Herrschens und das Problem der Gewaltenteilung“, in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift für Nawiasky, München 1956, S. 119 ff., wieder abgedruckt in Jähreiß, „Mensch und Staat“, Köln 1957, S. 173 ff. Dort auch weitere Literatur bis 1955.

12) R. Löwenthal, a. a. O., S. 170.

13) Strittig ist vor allem das Verhältnis von Parlament und Regierung. Wie wenig die überkommene Vorstellung von der Zuordnung der Legislative und Exekutive zu diesen beiden Organen und Körperschaften mit dem Wortlaut der heutigen Verfassungen und erst recht mit der politischen Wirklichkeit übereinstimmt, wurde erst jüngst wieder bei den Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer deutlich. Vgl. vor allem das Referat von Ernst Friesenhahn, „Parlament und Regierung im modernen Staat“, VVDSL, Heft 15, Berlin 1958.

14) Bezeichnend hierfür Hans Peters, „Die Gewaltentrennung in moderner Sicht“, in: Die Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 25, Köln 1954.

15) Dies tut selbst Werner Weber in seinem kritischen Beitrag zum Gewaltenproblem, in: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 253 ff.

Repräsentationen der Vernunft und des Sachverstands, sind im modernen Massenstaat voll demokratisiert und zu Kampfstätten von politischen Willensauseinandersetzungen der straff geleiteten und bürokratisierten Parteien und Interessengruppen geworden. Gleichzeitig erfaßt mit der Erweiterung der Staatsaufgaben die Gesetzgebung immer neue Bereiche des öffentlichen Lebens, wobei der Gesetzesbegriff zunehmend formalisiert wird. Gegenläufig zu dieser Ausweitung der Gesetzgebung auf zeitlich und örtlich begrenzte Angelegenheiten verlagert sich die Gesetzesinitiative zunehmend in die Regierung, wo sich einerseits die Kommandolinien der Parteien, andererseits die Fachkenntnisse konzentrieren. Der Zuwachs an formaler Gesetzgebung in den Parlamenten korrespondiert mit einer Verlagerung des Schwergewichts der Gesetzesschöpfung auf die Regierung.<sup>20)</sup>

Die Diskussion über Chancen und Gefahren des Justizstaats bezeugt das Dilemma, in das der Rechtsstaat geraten muß, wenn er das Prinzip der gegenseitigen Beschränkung und Kontrollierung der Gewalten konsequent durchführt und das Gesetz als alleinige Herrscherin im Staat inthronisiert.<sup>21)</sup>

Daß Regierung und Verwaltung verschiedene Staats-tätigkeiten sind, von je eigenen Trägern ausgeübt werden und sich auch materiell unterscheiden, daß somit die Exekutive in Gubernative und Administrative unterschieden werden muß, wie es Hans Julius Wolff<sup>22)</sup> nennt, bedeutet nicht den einzigen Zweifel an der Dreizahl der Gewalten, von der übrigens Hellpach<sup>23)</sup> einmal als einer Art Säkularisierung oder gar Profanierung der sakralen Gültigkeit, welche die Trias im abendländischen Christentum darbietet, sprach. Die Konstitutive bedeutet gewiß etwas anderes als die Legislative und ist zumeist auch eigenen Organen zugewiesen. Wenn überhaupt, so verkörpert sich in der verfassungsgebenden Gewalt der Gesamtwille einer Volksgemeinschaft.<sup>24)</sup> Muß man aber nicht auch in der Selbstverwaltung, die in unserem Gemeinwesen nicht allein als Gebietskörperschaft, sondern mit wachsender Wichtigkeit in den großen

Krankenkassenverbänden, Berufsgenossenschaften, Selbsthilfeorganisationen usw., zusammenfassend im sogenannten Verbandswesen überhaupt, zum Ausdruck kommt, eine eigenständige Gewalt erblicken, eine Gewalt, die vielleicht am deutlichsten den Wachstumsprozeß sozialer Macht und Herrschaft in die politische Sphäre hinein erkennen läßt? Das wäre also bereits die sechste Gewalt, der man den Namen „Korporative“<sup>25)</sup> geben könnte. Hellpach will aus ihr sogar nochmals eine „Oppressive“ ausgliedern, womit er den „pressure groups“ eine Sonderstellung zuweist. Um der Rolle der politischen Parteien in unserem Verfassungsleben gerecht zu werden, könnte man ferner eine „elektive“ und, um die Bedeutung der publizistischen Massenmedien zu unterstreichen, eine „diskursive“ Gewalt einführen. Wenn man schließlich der Militärmacht den Charakter einer selbständigen Gewalt neben der Vollzugsgewalt zuspricht, so findet man dafür nirgends drastischere Beweise als in den Entwicklungsländern.

Dieser — man könnte sagen horizontalen — Gewaltengliederung (weil die Gewalten auf gleicher Ebene einander gegenüberstehen) muß — wiederum mit dem Blick auf die Verhältnisse in den Entwicklungsländern — eine vertikale Gewaltengliederung gegenübergestellt werden. Sie ist zumindest im Sinne der politischen Wirklichkeit das ältere Prinzip, denn die Beschränkung der absoluten Machtfülle des Alleinherrschers war in den Kulturen des Altertums ebenso wie im europäischen Mittelalter am ehesten denkbar und gegeben durch die Ansprüche mächtig gewordener Fürsten auf Mitsprache an der Staats- bzw. Reichsführung. Im Feudalismus und im Lehnswesen der verschiedensten Ausprägungen erlangte dieses System wirksame Rechtsformen. Der moderne Föderalismus kann als eine Spätform des vertikalen Gewaltengliederungsprinzips angesehen werden. Eine andere Frage ist es, ob dieses Prinzip noch in das moderne rationale und funktionale Staatsdenken paßt; sonst wäre es ja wohl von Montesquieu, der bei der Untersuchung des englischen Verfassungslebens über diese Strukturen hat stolpern müssen, in sein System einbezogen worden.<sup>26)</sup>

Gerade diese Überlegungen im Zusammenhang mit der von Hellpach so weit getriebenen Spezifizierung und Nuancierung der „horizontalen“ Gewalten machen eine Besinnung auf das Wesen der Gewalten notwendig: Die bedenkenlose Ausweitung des Gewaltbegriffs rührt an die Fundamente der staatlichen Organisation, ja der integralen hoheitlichen Staatstätigkeit überhaupt. Das Problem kann seiner grundsätzlichen

<sup>20)</sup> D. Sternberger, a. a. O., S. 24, hat ermittelt, daß von den insgesamt 624 Entwürfen, mit denen sich der Erste Bundestag (1949 bis 1953) zu befassen hatte, 417, also ungefähr zwei Drittel, in den Ministerien ausgearbeitet worden waren und vom Kabinett eingebracht wurden.

<sup>21)</sup> Aus jüngster Zeit: F. Werner, „Das Problem des Richterstaates“, Berlin 1960; F. Ermacora, „Verfassungsrecht durch Richterspruch“, Karlsruhe 1960; E. Forsthoff, „Die Umbildung des Verfassungsgesetzes“, in: Festschrift für C. Schmitt, a. a. O., S. 35 ff.; ders., „Lehrbuch des Verwaltungsrechts“, 7. Aufl. 1958, Bd. I, S. V.; W. Geiger, „Von der Aufgabe und Bedrängnis des Richters“, in: Die Richterzeitschrift, 1959, S. 336 ff.; R. Mardicic, „Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat“, Wien 1957; P. van Hussen, „Die Entfesselung der Dritten Gewalt“, in: AöR, 78, 1952, S. 49 ff.

<sup>22)</sup> H. J. Wolff, Verwaltungsrecht I, 4. Aufl., München 1961, S. 56 ff.

<sup>23)</sup> W. Hellpach, „Mensch und Leben, Volk und Ordnung im Zeichen der sogenannten Teilung der Gewalten“, in: Festschrift „25 Jahre Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Köln 1926-1951“, Köln 1951, S. 24. Vgl. auch W. Henke, „Die verfassungsgebende Gewalt des deutschen Volkes“, Stuttgart 1957, S. 19 ff.

<sup>24)</sup> W. Henke, a. a. O., S. 17, arbeitet die verfassungsgebende Gewalt des Volkes im Gegensatz zur Staatsgewalt heraus, die „von Anfang an“ der Nation gegenübersteht.

<sup>25)</sup> W. Hellpach, a. a. O., S. 40, vgl. W. Kaegi in der Festschrift für Hans Huber, Bern 1961.

<sup>26)</sup> Wiederbelebungsversuche des vertikalen Gewaltengliederungsprinzips werden vorwiegend aus der Sicht des katholisch-christlichen Naturrechts und der katholischen Soziallehre gemacht. Hier ist es das Subsidiaritätsprinzip, das die Staatstätigkeiten als eine Art von Stufenbau tragen und dem die Aufgabe der Gewaltenbeschränkung und -kontrolle an der Spitze zukommen soll. Vgl. S. Susterhenn, „Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung“, in: Nawiasky-Festschrift, a. a. O., S. 141 ff.

politischen und staatsrechtlichen Bedeutung wegen hier nur in Form von Fragen angedeutet werden<sup>27)</sup>:

1. Ist es dringend nötig, das bisherige Gewaltengliederungsschema aufzuheben und den parakonstitutionellen Trägern pluralistischer Gruppenmacht Einfluß in die Verfassung und somit hoheitliche Gewalt zu gewähren? 2. Wenn ja: Welche Merkmale müssen gegeben sein, welche Maßstäbe sind zur Feststellung ihrer Verfassungswürdigkeit anzulegen? 3. Welche Konsequenzen wird ein solches Verfahren für den Charakter des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaates haben?

Bisher versuchte man, die konkurrierenden politischen Gruppenmächte in die bestehende Gewaltenordnung einzufangen, sie sozusagen zu neutralisieren. Das nützte zwar dem Prestige dieses Systems, mußte aber mit erheblichem Wirklichkeitsverlust erkauft werden. Eine Änderung dieser Einstellung würde es nötig machen, für die Zulassung neuer Gewalten einen Katalog materieller Voraussetzungen und Bedingungen nebst einem formellen Verfahren festzulegen, wobei insbesondere zu entscheiden wäre, inwieweit es das Wesen des Staates verträgt, Gruppenmächte und Gruppeninteressen hoheitlich zu institutionalisieren und konstitutionalisieren. Wieweit kann also von der Forderung abgegangen werden, daß staatliche Macht sich grundsätzlich von der sozialen und politischen Herrschaftsmacht durch Allgemeinheit, Übergeordnetheit, Objektivität und Neutralität unterscheidet?

Wiewohl diese Fragen geklärt sein sollten, ehe einer Erweiterung des Gewaltenschemas das Wort geredet wird, kann aus erkenntnistheoretischen Gründen bei der Beschäftigung mit Verfassungsfragen der Entwicklungsländer auf solche Überlegungen nicht verzichtet werden, denn es geht hier um die Elementaria staatlicher Organisation überhaupt. Wir beschreiten damit einen etwas anderen Weg als die amerikanischen Politologen G. A. Almond und J. S. Coleman in ihrem Standardwerk „The Politics of the Developing Areas“<sup>28)</sup>.

Sie ersetzen den Begriff der Gewalten durch den allgemeineren der Institutionen und behandeln die Funktionen ohne Rücksicht auf ihre Nähe oder Ferne zur hoheitlich-staatlichen Integration. Sie lassen lediglich einen Unterschied zwischen „input functions“ (Politische Sozialisation und Rekrutierung, Interessenartikulation, Interessenaggregation, politische Kommunikation) und „output functions“ (Legislative, Exekutive und Judikative) gelten. Diese Behandlung des Gewaltproblems erwächst aus der behavioristisch-soziologischen Tradition der amerikanischen Staatslehre. Ihre Vorzüge einer für die Erfassung der gesellschaftlichen Prozesse offenen Betrachtungsweise sollen nicht ver-

kannt werden, insbesondere leistet eine derartige Betrachtungsweise Hervorragendes bei der wertfreien Beschreibung der sozialen und politischen Strukturen. Ihre Grenzen werden jedoch alsbald sichtbar, wenn die normative Gestaltung der staatlichen Willensbildung ins Auge gefaßt werden muß. So aufschlußreich es ist, genaue Kenntnisse darüber zu besitzen, ob überhaupt, auf welche Weise und durch wen die genannten Funktionen in den Entwicklungsländern wahrgenommen werden, so ist doch damit noch nicht entschieden, mit welchen Zielen und in welchem Sinne dies jeweils geschieht. Hier kann nur eine selektive, auf die eigentlichen hoheitlichen Aufgaben bezogene Sicht weiterhelfen.

#### MOGLICHKEITEN DER GEWALTENGLIEDERUNG IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Das würde bedeuten: 1. Definition der hoheitlichen Funktionen, die dem jeweiligen Entwicklungsstand des Landes entsprechend unbedingt ausgeübt werden müssen. 2. Untersuchung, aus welchen vorhandenen sozialen Kräften und politischen Herrschaftselementen und -gruppen Organe gebaut werden können, denen die Funktionen zuzuweisen wären. 3. Trennung der Funktionen, Verselbständigung und Gleichordnung der Gewaltenträger nur insoweit, als es der klassische Zweck der Gewaltengliederung, die Sicherung der Freiheit gegen Willkür und Gewaltenhemmung und -balance, erfordert, darüber hinaus Begünstigung des Zusammenwirkens der Gewalten zu gemeinsamer Verantwortung. An einigen exemplarischen Fällen sollen diese deduktiv gewonnenen Erkenntnisse auf die politische Realität der Entwicklungsländer angewandt werden.

#### Länder ohne eigenstaatliche Erfahrung und völkisch-nationale Integration

Als erstes Beispiel sollen Länder ohne jüngere eigenstaatliche Erfahrung und völkisch-nationale Integration, mit kleinen Bevölkerungszahlen und vorwiegend primitiven Daseinsformen gelten. In diesen Staaten lebt die Masse in Großfamilien, Stämmen und Stammesverbänden, wobei es — vor allem unter islamischen Einfluß — zu feudalen Herrschaftsformen kommen kann, die jedoch nicht staatsbildend werden. Das Übergewicht eines einzelnen Stammes oder einer einzelnen Volksgruppe nach Zahl oder politischer Aktivität ist nicht oder noch nicht erkennbar, so daß Volk- und Staatwerdung durch Unterwerfung und Überschichtung nicht wahrscheinlich ist. Hirten und Jäger leben neben Bauern in Sippen-, Dorf- und Gauverbänden oder sind Hintersassen von Grundbesitzern. In den von Ausländern (Angehörigen der Kolonialmächte und europäischen Händlervölkern) und mit fremdem Kapital geschaffenen industriellen und händlerischen Zentren existiert ein der kleingruppenhaften Sittenordnung entfremdetes und entwurzeltes städtisches Proletariat, eine in den Missionsschulen gebildete untere Mittelschicht und eine in Europa ausgebildete kleine, dem eigenen Lande weitgehend entfremdete Intelligenz.

<sup>27)</sup> Vor allem bei W. Weber, a. a. O., S. 265, 271; O. Küster, a. a. O., S. 412 ff.; H. Nawiasky, „Allgemeine Staatslehre“, II., 2, Einsiedeln 1955, S. 207; das Problem wurde bereits von C. Schmitt gesehen, u. a. in „Legalität und Legitimität“, neu gedruckt in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, Berlin 1958, S. 263 ff.

<sup>28)</sup> Almond/Coleman, „The Politics of the Developing Areas“, Princeton 1960, S. 17.

Der Bildungsstand der Massen ist minimal; magische Fühl- und Denkweisen und traditionsgeleitetes soziales Verhalten herrschen noch vor. An modernen staatlichen und politischen Formen haben diese Länder im wesentlichen die Kolonialverwaltung, die Organisationen von Gewerkschaften und politischen Parteien, im Wirtschaftsbereich die rationale Unternehmensleitung in Industriebetrieben kennengelernt. Zwischen diesen, aus der Kolonialepoche stammenden und in den wenigen Jahren der staatlichen Selbständigkeit — meist überstürzt — weiter ausgebauten küstennahen Zonen, in denen sich vor allem die Begegnung mit der europäisch-amerikanischen Zivilisation abspielt, und dem von solchen Einflüssen verhältnismäßig unberührten „Hinterland“ besteht ein für europäische Begriffe überwältigender Gegensatz.<sup>29)</sup> Die Trennungslinien der „dualen Kultur“ gehen vielfach mitten durch die Familien. Dieses Modell ist nach den mittelwestafrikanischen Ländern, die nach dem letzten Krieg staatliche Selbständigkeit erlangten, gebildet (vor allem Ghana, Guinea, Dahomé, Togo, Kamerun, dem Kongo, der Elfenbeinküste), es paßt aber auch auf Nigeria und ostafrikanische Länder und deckt wesentliche Merkmale einiger südostasiatischer Länder.

Verfassungsgesetz und Verfassungswirklichkeit klaffen hier besonders weit auseinander. So enthält eine der jüngsten Verfassungen, die guinesische (10. November 1958), in 53 Artikeln alle Elemente einer rechtsstaatlichen parlamentarischen Demokratie mit einem vom Volke gewählten Präsidenten: Grundrechte, strenge Gewaltentrennung, Unabhängigkeit der Justiz, allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahlen, Gesetzesinitiative von Parlament und Regierung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Präsidenten, dieser gegenüber der Nationalversammlung usw. In der Verfassungswirklichkeit unterscheidet sich die Herrschaft Sekou Tourés an der Spitze einer nach kommunistischem Vorbild aufgebauten Einheitspartei<sup>30)</sup> und mit

<sup>29)</sup> Die westafrikanischen Staaten wurden von den Kolonialmächten willkürlich in den Kontinent hineingeschnitten. Sie nahmen zunächst von einem Stück der Küste Besitz und eroberten dann das Hinterland. Daher ist der Norden dieser Länder vom Süden völlig verschieden, und zwar landschaftlich (Savanne gegenüber Regenwald) wie hinsichtlich Herkunft, Charakter und Gewohnheiten der Stämme. In Nordnigeria bestehen die islamischen Emirate trotz des Einheitsstaatscharakters des Gesamtlandes weiter, in der Aschanti-Region Ghanas hält sich noch immer die Stammesordnung nach dem Muster des früheren feudalen Aschanti-Staates. Landschaftliche Abgeschlossenheit und muselmanischer Konservatismus bildeten bisher ebenso eine Schranke gegen die Europäisierung wie jetzt gegen die Einbeziehung in den modern gedachten rationalen Verwaltungsstaat. Die pseudo-bürgerlichen Schichten des Südens und der Küsten sind dagegen zuerst durch den Übergang zur christlichen Religion mit dem westeuropäischen bürgerlichen Moralkodex und der weltoffenen Denkweise bekannt geworden.

<sup>30)</sup> Das Organisationsstatut der Demokratischen Partei Guineas folgt weitgehend dem der KPdSU, sowohl was den Stufenaufbau von der Zelle an als auch die Zusammensetzung in der Spitze anlangt (Politbüro). Es gibt die üblichen Massenorganisationen, es wird die vorgeschriebene Kritik und Selbstkritik geübt. Das alles bedeutet aber — selbst wenn man die Ähnlichkeit der Terminologie noch berücksichtigt — nicht, daß die Anhänger dieser Partei Kommunisten sind. Sie mögen sich gelegentlich so bezeichnen, sie mögen in der Sowjetunion ein Vorbild sehen: Nicht nur die zum Irrationalen neigende Mentalität der afrikanischen Neger, auch der Islam, dem in Guinea 90% der Bevölkerung angehören, lassen bestenfalls einen Kryptokommunismus zu.

Hilfe der Gewerkschaften nicht wesentlich von der eines autokratischen Systems.<sup>31)</sup>

Formell etablierte und praktisch gehandhabte Einpartei-Regimes sind ein dominantes Merkmal auch anderer schwarz-afrikanischer und südostasiatischer Länder des hier gemeinten Typs, wie Ghana, Liberia, Elfenbeinküste, Niger, Nord- und Ost-Nigerien, Senegal, Somalia, Sudanesische Republik, Zentralafrikanische Republik, Indonesien. Weithin bekannt geworden ist das Regime von Kwame Nkrumah in Ghana wegen des dort besonders gepflegten Führerkults<sup>32)</sup> und der afrikanischen politischen Aktivität des Staatsoberchefs. Regiert wird bei Nichtbeachtung der parlamentarisch-demokratischen Verfassung, unverblümter Unterdrückung der Opposition, Mißachtung der richterlichen Unabhängigkeit, mit Obersten Planungs- und Kontrollbehörden, Ausbau des präsidentiellen Sekretariats, Auflösung von Ministerien, Unterstellung von Kommissariaten, Jugendorganisationen usw. in Richtung auf die Autokratie des Staatsoberchefs.

Die Möglichkeiten der Gewaltengliederung sind aufs engste mit der Staatwerdung selbst verknüpft. Gesamtstaatliche Integrationsfaktoren sind die Organisations- und Erziehungsansätze zentral gelenkter Parteien und Gewerkschaften sowie die Anfänge eines von den Kolonialmächten ausgebildeten unteren Beamtentums<sup>33)</sup>, dazu die fremde Amtssprache, die eine Verständigung innerhalb der Landesteile mit ihren außerordentlich voneinander abweichenden eigenen Sprachen ermöglicht. Die Durchsetzung der Zentralgewalt wird durch die Stammesgewalten weitgehend gehindert. Politische Willensbildung dürfte daher vor-

<sup>31)</sup> Am 15. 1. 1961 wurde Sekou Touré — als einziger Kandidat durch die Demokratische Partei aufgestellt — nahezu einstimmig zum Präsidenten gewählt. (Von 1 581 322 eingeschriebenen Wählern stimmten 1 571 839 für Sekou Touré, 9316 Wahlberechtigte gaben keine Stimme ab, 167 stimmten ungültig). Doch auch die fatale Ähnlichkeit dieser Wahl mit den Praktiken im kommunistischen Bereich unterstreicht nur den autokratischen, nicht den kommunistischen Zug des Regimes. Daß Sekou Touré durchaus Abstand gegenüber dem weltrevolutionären Konzept des Kommunismus zu halten versteht, bezeugt seine drastische Reaktion auf gewisse Machenschaften der sowjetrussischen Botschaft; er ließ den Botschafter ablösen (24. 11. 1961).

<sup>32)</sup> Kwame Nkrumah läßt sich als „großen Führer“, „neuen Messias“, und mit ähnlichen megalomaniischen Bezeichnungen feiern. Doch auch hier muß man die Riesenaufgabe mitsehen, vor der dieser Mann steht. Die günstigen Wirtschaftsgrundlagen Ghanas bringen die Gefahr der Korruption in stärkstem Maße mit sich. Politik und Wirtschaft werden von den neuen Würdenträgern noch nicht voneinander getrennt. So muß beispielsweise die Unterstellung des Budgetbureaus unter das präsidentielle Sekretariat (2. 5. 1961) zugleich als eine Maßnahme gegen die Korruption angesehen werden. Gleiches gilt für die Errichtung der Obersten Kontrollbehörde. Im übrigen versucht auch Nkrumah, den sowjetischen Einfluß nicht übermächtig werden zu lassen (Schließung des sowjetischen Kulturinstituts wegen subversiver Propagandatätigkeit. 1963).

<sup>33)</sup> H. Kaufmann, „Die neue Gesellschaft Afrikas“, in: Frankfurter Allgemeine Nr. 29, v. 3. 2. 1962, weist darauf hin, daß hier eine neue Mittelschicht entsteht, die sich von der „Küstenbourgeoisie“ durch Gediegenheit, Wissen, Können und Familiensinn im höchsten Grade auszeichnet. „Hier opfert man einen großen Teil des Einkommens, um die Kinder, auch die Mädchen, zur Schule und zur Universität zu senden. Hier zählt das Examen. Hier visiert man die Sicherheit der Beamtenlaufbahn. Hier finden die jungen Staaten eine Quelle von Talenten.“ Freilich wirkt sich die starke Familientreue der neuen Mittelschicht auch hemmend auf ihre Entfaltung aus. Die Gewinne werden durch die zahlreichen Angehörigen der Großfamilie verzehrt statt reinvestiert zu werden. Vgl. K. H. Pfeffer, „Die werdende Mittelklasse in den Entwicklungsländern“, in: Wirtschaftsdienst, Hamburg, Heft 5, 1963, S. 193.



erst nur unter Berücksichtigung der patriarchalisch und autokratisch herrschenden Stammesoberhäupter möglich sein. Die Versuchung der Zentralregierung, die regionalen und örtlichen Mächte zu zerschlagen und nach einer Phase der Desintegration des gesamten Gesellschaftskörpers eine neue Ordnung zu errichten, ist verständlich, aber von explosiven Gefahren umgeben. Der mühevollere Weg des Einbeziehens beispielsweise der Stammesfürsten in die Staatsverfassung erscheint demgegenüber erfolgversprechender, darf aber nicht zur Oligarchie entarten.<sup>34)</sup>

Der Schwerpunkt der Gewaltengliederung wird unter diesen Umständen vor allem vertikal zwischen Zentrale und Regionale liegen müssen, während eine unerlässlich starke Gubernative, die sich nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern erst recht bei der Durchführung ihrer Befehle auf eine Einheitspartei oder jeweils eine regierende Partei stützen dürfte, sowohl durch eine aufzubauende selbständige Justiz als durch eine berufsständische Kammer mit besonderer Unterstützung durch die Gewerkschaften in Schach gehalten werden könnte. Von dem in allgemeinen Wahlen zustande kommenden Parlament als dem üblichen Gesetzgebungsorgan ist in diesen Ländern jedenfalls keine wirksame Balance der Regierungsgewalt zu erwarten. So wirkt beispielsweise nach der jetzt wieder geltenden Verfassung von 1945 in Indonesien das Parlament bei der Gesetzgebung lediglich mit. Dies ist eine der wenigen realistischen Verfassungsbestimmungen dieser Staaten. Generell dürfte die Beschränkung der Volksvertretungen auf ein System von Ermächtigungen an Regierung und Verwaltung und auf Kontrollfunktionen, die politisch am ehesten möglich sind, der Lage gerecht werden.

In Ghana wird das Bestreben der Zentralregierung, durch die regierende Partei den Wirtschaftsplan, die Ausdehnung der Verwaltung und die Macht der Stammesoberhäupter zurückzudrängen, besonders deutlich. Obwohl die Strukturunterschiede der Landesteile in fast allen diesen Ländern einen föderalistischen Staatsaufbau mit dem ihm eigenen vertikalen Gewaltmechanismus nahelegen, neigen die Verfassungen zu einheitsstaatlichen Prinzipien.<sup>35)</sup> Dies ist nicht zuletzt

<sup>34)</sup> Als besonders verhängnisvoll wirkt sich das mit den modernen demokratischen Verfassungen arglos übernommene Muster des Nationalstaats aus. Denn diese Verfassungen, vor allem, soweit sie dem französischen Modell folgen, unterstellen eine homogene Nation. Sie sind also schon aus diesem Grunde für Länder mit großen landschaftlich-stammesmäßigen, sprachlichen und völkisch-kulturellen Unterschieden unbrauchbar. Durch ihre Ausbildung in Europa mit ihren abgerundeten Volkskörpern bringt die junge Intelligenz ein Staatsbild mit in die Heimat zurück, das auf die dortigen Verhältnisse nicht anwendbar ist. Daher die Unsicherheit und in ihrem Gefolge die Fehler, die bei der Behandlung der regionalen Eigenheiten ständig gemacht werden.

Bezeichnend ist die Entwicklung in Ghana. 1950 forderte die Partei Nkrumahs „Selbstverwaltung für die Häuptlinge und das Volk der Goldküste“, im zweiten Parteiprogramm von 1954 hatte sich die Reihenfolge bereits umgekehrt: „Für die Unabhängigkeit des Volkes und seiner Häuptlinge“. „Heute sind die Häuptlinge im wesentlichen nur noch dekorative Gallionsfiguren am Bug des modernen Einheitsstaates. Die Parole heißt jetzt: „Sozialismus“. „Afrika auf der Suche nach sich selbst“, Sonderdruck aus „Christ und Welt“, Juni 1961, S. 12.

<sup>35)</sup> Wo, wie in Nigerien, eine föderative Struktur durch die Verfassung bestimmt ist, machen sich starke Kräfte im einheitsstaatlichen Sinne bemerkbar, um dem drohenden Auseinanderfallen des Staates in seine Regionen zu begegnen.

aus der Sorge um den Bestand des Staates überhaupt zu verstehen, denn die bindenden Kräfte bestehen vielfach allein in der Hinterlassenschaft der Kolonial-epoche.

#### Altkulturländer mit ununterbrochener staatlicher Vergangenheit

Die zweite Beispielsgruppe rekrutiert sich im wesentlichen aus den Altkulturländern Nordafrikas und Vorderasiens, deren Völker durch die Weltreligionen des altorientalischen Christentums und des Islams geprägt sind und deren eigene Hochkulturen seit dem 15. Jahrhundert europäischen politischen und wirtschaftlichen Ausdehnungsbestrebungen ausgesetzt waren. Wenn wir absehen von einigen jüngeren, in der Spätzeit der kolonial-imperialen Mächterivalität gegründeten Staaten auf der arabischen Halbinsel, stoßen wir hier auf Länder mit nachwirkender ununterbrochener staatlicher Vergangenheit: Marokko, Ägypten, Äthiopien, Persien seien als Prototypen genannt. Der staatliche Integrationsprozeß ist in vollem Gange, wenn auch noch nicht überall abgeschlossen. Die einzelnen Landesteile stehen sich trotz ökonomischer, kultureller und völkischer Gegensätze bei weitem nicht mehr in jener Fremdheit und Unverbundenheit gegenüber wie in den voraus behandelten Ländern. Diese Integration dürfte in erster Linie auf die Wirkungen der religiös und kirchlich gestützten patrimonialen und monarchischen Herrschaftsformen mit ihrer starken symbolischen Ausstrahlungskraft zurückzuführen sein, der wir in Marokko, Libyen, Äthiopien, Saudi-Arabien, Jordanien, Persien, Afghanistan, Siam noch heute begegnen, während sich Tunesien, Ägypten und der Irak erst vor kurzem zur Republik gewandelt haben. Die monarchische Zentralgewalt vermochte sich gegen rivalisierende stammliche und regionale Herrschaften durchzusetzen.

Es liegt nahe, nach Parallelen zwischen dieser politischen Entwicklung und den Erfahrungen der europäischen Monarchie zu suchen. So begegnen uns in der Verfassungswirklichkeit von Äthiopien durchaus lehnsstaatliche Formen, während etwa das Verhältnis des Schahs von Persien zu dem feudalen großgrundbesitzenden Adel des Landes an die patrimonialen Herrschaftsweisen des späten europäischen Mittelalters erinnert. Ständische Merkmale sind in allen diesen Ländern festzustellen. Entscheidend wird die relative Stabilität der sozialen und politischen Verhältnisse durch die Praxis des Islam gefördert, dessen konservative Tendenzen zwar durch modernistische und reformerische Bestrebungen der Intelligenz gemildert, in den Massen der Gläubigen jedoch nicht ernsthaft in Frage gestellt sind.

Am deutlichsten lassen sich die Kriterien in Marokko mit islamischer Prägung und in Äthiopien unter christlichem Einfluß erkennen. Beide Staaten können auf eine von außen verhältnismäßig ungestörte Entwicklung zurückblicken, und ihre staatliche Kontinuität blieb auch über die kolonialen Zwischenphasen hin-

weg erhalten. König Mohammed V. herrschte bis zu seinem Tode weitgehend absolut. Er ernannte die Regierung frei aus den politischen Gruppen des Landes und berief sie ebenso frei ab. Bei einer Regierungskrise am 27. Mai 1960 übernahm er nach Entlassung der Regierung sogar selbst die Führung der Regierungsgeschäfte und ernannte den Kronprinzen Hassan zum Vizeministerpräsidenten.

Nach dem Tode Mohammeds behielt Hassan II. zunächst die Regelung seines Vaters bei. Bald meldeten die politischen Gruppen und Parteien des Landes ihre Ansprüche immer dringender an. Seither versucht Hassan, das Tempo der notwendig werdenden Demokratisierung so stark wie möglich zu drosseln. Die von seinem Vater verheißene Konstitutionelle Verfassung wurde zwar oktroyiert, aber im Dezember 1962 durch einen Volksentscheid angenommen. Sie sieht neben zwei Häusern zahlreiche Grundrechte vor. Der Regierungschef wird allerdings vom König ernannt. Der König kann das Parlament auflösen und sich in wichtigen Fragen durch Referendum direkt ans Volk wenden. Im Mai 1963 wurde verhältnismäßig frei gewählt, wobei die Regierungspartei nicht die erhoffte absolute, sondern nur eine relative Mehrheit erlangte. Klagen der Opposition wegen Wahlbeeinträchtigung wurde in einigen Fällen vom Verfassungsgerichtshof stattgegeben, im Ergebnis verbesserte aber die Regierungspartei bei Wahlwiederholungen ihre Position im Parlament. Große Unruhe erregte im Juli die Verhaftung führender Oppositionspolitiker wegen eines amtlichen Komplotts gegen den König. Der Prozeß ist noch nicht abgeschlossen. Im ganzen aber scheint das parlamentarische Leben in Gang zu kommen, wobei die Reibungen zwischen Regierung und Parlament nicht als negatives Symptom angesehen werden sollten. Der Grenzkonflikt mit Algerien im Oktober 1963 hat der Stabilisierung der Krone offenbar genutzt.

Die Ähnlichkeit der marokkanischen mit der europäischen Verfassungsentwicklung im 18. und 19. Jahrhundert verleitet förmlich zu der Vorstellung, der Weg müsse nun nach konstitutionellem Vorbild dort ebenso weitergehen; es sei jedoch nochmals an die grundsätzliche Feststellung erinnert, daß eine „Stufenfolge“ der Entwicklung nach europäischem Vorbild keineswegs zwangsläufig ist.

Gegen eine, wenn auch abgekürzte Wiederholung des europäischen Konstitutionalismus sprechen gewisse Strukturmerkmale und Entwicklungseinrichtungen, die den Ländern aus der Beispielsgruppe Marokko eigentümlich sind: Wir finden nirgends eine auch nur einigermaßen vergleichbare bürgerliche Gesellschaft vor, die sich als solche fähig zur politischen Aktivität und verantwortlich für den Staat fühlt. Dagegen wird mit der Übernahme der heutigen europäischen Gesellschafts- und Zivilisationsformen ein Staatsverständnis mitgeliefert, das sich als politische Konsumhaltung unmittelbar an die Untertanenhaltung an-

schließt und die Eigeninitiative überflüssig zu machen scheint (die selbstverantwortliche bürgerliche Haltung der europäischen Aufklärung und des europäischen 19. Jahrhunderts wird sozusagen übersprungen: Vom Untertanen geht es übergangslos zum staatlichen Wohlfahrtsempfänger). Mit dem heutigen europäisch-westlichen Staats- und Gesellschaftsverständnis dringen andererseits rationale und pluralistische politische Organisations- und Verhaltensformen ein, die sich in das vorhandene politische Muster nicht integrieren lassen. Schließlich impliziert der Zwang zur wirtschaftlichen Entwicklung ein überstürztes Tempo der politischen Wandlung.

Damit stehen die politisch aktiven Kräfte und Staatsführungen dieser Länder vor der Aufgabe, einerseits den politischen Desintegrations- und Radikalisierungsprozeß, durch den die Länder der ersten Beispielsgruppe offensichtlich hindurchgehen müssen, möglichst zu vermeiden, andererseits aber das politische System den Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit beschleunigt anzupassen. Sie müssen dabei ohne das Vorbild der europäischen bürgerlichen Gesellschaft der liberalen Epoche auskommen. Der Erfolg der schwierigen Bemühungen wird sich um so eher einstellen, als es gelingt, die Rekrutierung der politischen Elite auf die rational westlich und fortschrittlich eingestellten Gruppen auszudehnen: europäisch akademisch gebildete Beamtenschaft, Armee und junge wirtschaftliche Unternehmerschaft. Hierbei kommt den politischen Parteien ihre ursprüngliche Funktion der Interessenartikulation zu. Sie brauchen sich nicht primär um die nationale Erweckung und Integration zu bemühen wie in den schwarz-afrikanischen Ländern. Daher können Marokko und die ihm verwandten Staaten auch ohne Einpartei-Regimes auskommen. Der Monarch und die mit ihm regierende nichtparlamentarische Führungsgruppe besitzen genug Autorität und Prestige, um über den Parteien das nationale Gesamtinteresse zu verkörpern und vertreten zu können.

Es sind also echte Mehrparteien-Systeme möglich, und den Parlamenten kann schrittweise die Gesetzgebungsfunktion zugemutet werden. Das Schwergewicht der politischen Willensbildung dürfte hier allerdings bei den Korporationen und regionalen Einheiten liegen. Dank der staatlichen Integrationsfunktion der Krone dürften von diesen Kräften weniger staatsgefährdende Bestrebungen zu erwarten sein als in den Ländern der ersten Beispielsgruppe. Sachverstand, politische Bildung und Erziehung in den Verbänden, Bündnissen, Gemeindeverwaltungen usw. werden dringend benötigt. Marokko bietet hierfür ebenfalls einige interessante Hinweise. Wenn sich die Staatsführung entschließen könnte, den von den Franzosen übernommenen staatlichen Zentralismus zugunsten der vor-kolonialen scherifischen Prinzipien aufzugeben, könnten etwa die Selbstverwaltungskörperschaften der Djemaas ein Modell für politische Willensbildung von unten nach oben abgeben. Sie waren ursprünglich Stammes-

und Ortsversammlungen einer direkten Demokratie und entwickelten sich im Laufe der Jahrhunderte zu Repräsentativkörperschaften auf demokratischer Grundlage. Die Parallele zu den deutschen Selbstverwaltungskörperschaften ist durchaus berechtigt. Ferner kommen für die politische Willensbildung die Gewerkschaften und die von den Franzosen geschaffenen *Chambres Consultatives d'Agriculture, de Commerce et de l'Industrie* in Frage. Sie waren als beratende Ausschüsse gedacht, Franzosen und Marokkaner in ihnen gleichberechtigt. Als übergeordneter Ausschuß ging aus den Kammern der *Conseil du Gouvernement* hervor mit ebenfalls beratender Aufgabe. 1947 wurden eigene marokkanische Kammern als selbständige Abteilungen ausgegliedert. Hier könnte weitergebaut werden, denn bei Kammerwahlen zeigten sich sowohl die politischen Bestrebungen des Landes als auch die sachlichen Bedürfnisse der Wirtschaft.

#### Nahöstliche Erben des Osmanen-Reiches

Wiederum einen ganz anderen Fall bilden die strukturell homogenen ostmittel- und südosteuropäischen Länder einschließlich der Türkei. Als Mittel- und Kleinstaaten im 19. und 20. Jahrhundert beim Zerfall zweier Vielvölkerreiche entstanden, sprangen sie teils in die konstitutionelle Monarchie, teils in die parlamentarisch-demokratische Republik ohne geistige Vorbereitung und entsprechend entwickelte soziale und politische Herrschaftsformen hinein. An den Folgen wurden die Grenzen von modernen Verfassungsrezeptionen erstmals deutlich. Bis auf Griechenland und die Türkei sind diese Länder heute in den russischen Machtbereich eingezwängt und mit sogenannten volksdemokratischen Verfassungen ausgestattet worden. Die so entstandenen neuerlichen ideologischen und herrschaftlichen Überlagerungen können hier nicht geschildert werden.

Griechenland und die Türkei sind industriell noch unterentwickelt und leiden an verwandten sozialökonomischen Gebrechen. Eine breite Mittelschicht als sozialer Träger des modernen rationalen Staates befindet sich auch hier erst im Aufbau. In Griechenland schreitet der Demokratisierungsprozeß trotz der schweren politischen und wirtschaftlichen Erschütterung des Krieges und der Nachkriegszeit fort. Wenn man die Spielregeln der parteipolitischen Klientelherrschaft berücksichtigt, kann am parlamentarisch-demokratischen Charakter der Monarchie auch in der Verfassungswirklichkeit kein Zweifel sein. Die tatsächliche Macht liegt freilich in den Händen der „Chefs“, die sich der demokratischen Institutionen geschickt bedienen. Das politische Leben leidet unter einem Übermaß an bürokratischem Zentralismus; föderalistisches oder regionalistisches Denken hat sich bisher nicht durchzusetzen vermocht, die landschaftlich bestimmten Kräfte der griechischen Vergangenheit führten nach der Osmanenherrschaft nicht wieder zu politischen Sonderformen. Den Mangel an personellen und sachlichen Voraussetzungen für eine berechenbare und

verantwortliche Verwaltung auf den sich ständig erweiternden Gebieten des modernen Staates teilt Griechenland mit allen Entwicklungsländern.

Die Verfassungsgeschichte der kemalistischen Türkei hat nahezu den Beweis erbracht, daß der bewußte Verzicht auf Gewaltentrennung oder auch nur Gewaltbalance das Werden demokratischer Verhältnisse im allgemeinsten Sinne erst recht verhindert. Dabei besitzt die Konvents- oder Versammlungsregierung, welche die Verfassung 1924 einführte, noch nicht einmal Realitätscharakter, denn die Verfassung konzentriert alle Macht im Parlament und verweist den Staatspräsidenten in eine Organstellung zur Volksvertretung. Tatsächlich aber beherrschte Mustafa Kemal die Nationalversammlung und gab diese Praxis an seine Nachfolger weiter. Er tat es als der Chef der einzigen Partei und legte auch in dieser Hinsicht die Verfassungswirklichkeit fest. Ohne die Leistungen, die dieses Regime für die Umwandlung des Landes in ein modernes Staatswesen ermöglichte, übersehen zu können, muß doch gefragt werden, ob die Konventsregierung mit ihrer Vertuschung der realen Machtverhältnisse und der Gewaltengliederung zur Demokratie führen kann. Am Fall Menderes wurde deutlich, daß die Usurpation der Macht in der Regierungsspitze auch durch einen weit weniger charismatisch gezeichneten Politiker möglich ist, zudem noch mit einer Partei, die erst von İnönü als Oppositionspartei einer „Demokratie von oben“ zugelassen und unterstützt wurde. Es ist offenbar, daß die erstarkende türkische Intelligenz nach einer Verfassung mit voneinander unabhängigeren Gewalten verlangt. Das muß nicht den Sprung in den vollen Parlamentarismus oder gar die Gewaltentrennung nach nordamerikanischem Vorbild bedeuten.

Die Militärdiktatur General Gürsels war die Antwort auf eine doppelte Herausforderung: die jederzeit mögliche Entartung der plebiszitären Demokratie zur Autokratie und Despotie, die offenbare Unvereinbarkeit einer dem Fortschrittsprinzip verpflichteten Wirtschaftsplanung mit der Herrschaft der traditionellen Kräfte ebenso wie mit der Herrschaft einer politisch aufgesplitterten, regierungsgewohnten Intelligenz. Die Parallelen der türkischen zur syrischen und — mit Vorbehalt — nahöstlichen politischen Struktur sind nicht zu übersehen. Hier wie dort bedarf die Übermacht der die politische Willensbildung in Regierung und Parlament bestimmenden städtischen Schichten einer Balance durch die ländliche Gesellschaft, die dazu jedoch erst aktiviert werden muß. Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß sich agrarsoziale Bewegungen wie vor Jahrzehnten in den Balkanstaaten und in Ungarn bilden werden. Agrarreformen sind hierfür allerdings Voraussetzung, und ob diese ohne diktatorische, speziell militärdiktatorische Zwischenspiele erreicht werden können, bleibt zweifelhaft. Wie überhaupt der Militärdiktatur als einer Phase der politischen Entwicklung gerade in den Ländern dieses Typs erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.