

MITTEILUNGSBLATT
des
Arbeitskreises für Überseeische Verfassungsvergleichung
begründet von Prof. Dr. Herbert Krüger

Nr. 70

September 2006

Protokoll der 31. Jahrestagung des Arbeitskreises für Überseeische Verfassungsvergleichung
vom 23. bis 25. Juni 2006 in Osnabrück

Teilnehmer: Dr. Armin **Albano-Müller**, PD Dr. Andreas von **Arnauld de la Perriere**, Ssoufian **Bouchouaf**, Knut **Bourquain**, Dr. Sigrid **Boysen**, Prof. Dr. Brun-Otto **Bryde**, Dr. Philipp **Dann**, Dr. Diedrich **Deseniss**, Prof. Dr. Oliver **Dörr**, Dr. Bernd **Elsner**, Bernd **Goller**, Prof. Dr. Elke **Gurlit**, Dr. Karl-Andreas **Hernekamp**, Prof. Dr. Jörn Axel **Kämmerer**, Hiroki **Kawamura**, Andreas **Koch**, Cordelia **Koch**, Matthias **Köngeter**, Anita **Kreutz** M.A., Dr. Andrea **Kramer** M.A., Konstantin **Krukowski**, Gabriele **Krüger**, Prof. Dr. Philip **Kunig**, Dr. Julia **Lehmann**, Dr. Karl **Leuteritz**, Ulf **Marzik**, Rocio **Meza**, Naseef **Naeem**, Dr. Sabine **Pitroff**, Swenja **Rieck**, Prof. Dr. Matthias **Scheer** LL.M, Dr Gerhard **Scheffler**, Dr. Martin **Scheuermann** M.A., Dr. Anja **Schoeller-Schletter**, Dr. Peter **Scholz**, Dr. Christiane **Simmler**, Dr. Andreas **Timmermann**, Nina **Truchseß** M.A., Anja **Türmer**, Dr. Hans-Joachim **Vergau**, Stephan **Uecker** M.A., Anne **Walter**, Jonas-Benjamin **Walther**, Dr. Walter **Wiese**, Verena **Wiesner**, Peggy **Wittke**.

Die Tagung fand dieses Mal in einem besonders schönen und bedeutsamen Rahmen statt, nämlich im historischen Rathaus der Stadt Osnabrück, wo **Bürgermeister Burkhard Jasper** die Teilnehmer persönlich im Friedenssaal begrüßte und einen kurzen Überblick über Geschichte und Gegenwart der Stadt gab. **Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer** hielt die Herbert-Krüger Vorlesung zum Thema: *"Gefangene werden nicht gemacht" - Betrachtungen zum Völkerrecht des Kolonialismus: Seine Genese, Bedeutung und Nachwirkungen* (sie wird, wie üblich, in VRÜ veröffentlicht werden).

Herr Dr. Philipp Dann trug aus dem Zusammenhang seiner Habilitationsarbeit unter dem Thema *"Entwicklungsverwaltungsrecht - Überlegungen zur dogmatischen und theoretischen Struktur des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit"* vor. Da es ein ausdrückliches Entwicklungsverwaltungsrecht noch nicht gibt, entwickelte der Referent eine eigene These hierzu, auch unter Einbeziehung von Anregungen aus der Praxis. So kam er zu einer Art "Querschnittsdefinition" aufgrund des Normmaterials, das nationale und globale Institutionen zur Entwicklungshilfe hervorgebracht haben. Bei einer rechtsdogmatischen Analyse erscheint das Entwicklungsverwaltungsrecht als eine Art Subventionsrecht. Probleme ergeben sich in der Praxis aus der Spannung zwischen formaler Gleichheit und realer Ungleichheit der Partner und aus der Pluralität und Konkurrenz der Geber. Als fruchtbarer Ansatz böte sich, das Entwicklungsverwaltungsrecht als hegemoniales Subventionsrecht zu verstehen. Es kann als ebenenüberschreitend beschrieben werden, da es systematisch analog auf nationaler, europäischer und globaler Ebene wirkt. Da das Entwicklungsverwaltungsrecht das Recht eines nicht-hierarchischen Gebietes ist, kann es zu Koordinationsproblemen kommen, weil die höhere Ebene die untere zu nichts verpflichtet.

Anschließend referierte **Herr Hiroki Kawamura** über die *"Trennung von Religion und Staat in Japan"*. Anlass bot der Besuch des japanischen Ministerpräsidenten an einem shintoistischen Schrein und das folgende Urteil der Verfassungsrichter, die den Vorgang als verfassungswidrig bezeichneten. Die japanische Verfassung von 1947 trennt in Art. 20 Staat und Religion streng; staatliche Privilegien für religiöse Organisationen sind verboten, und es herrscht Religionsfreiheit. Letztere bestand zwar auch

schon in der Zeit vor der erwähnten Verfassung, aber der Staatshintoismus war gegenüber den anderen Religionen deutlich hervorgehoben, so dass es praktisch zwei religiöse Gruppierungen gab: den Staatshintoismus und die übrigen Religionen. Ersterer galt nicht als Religion im eigentlichen Sinne, so dass die Untertanen zur Teilnahme an seinen Zeremonien gezwungen werden konnten, ohne dass sie eine Verletzung der Religionsfreiheit beklagen durften. Zu den großen Privilegien des Shintoismus gehörte auch, dass die Religionsfreiheit keine Ablehnung dieser Religion erlaubte. Der Staatshintoismus war ein wichtiges Mittel zur Integration der Bevölkerung. Der "Jasminschrein" diente dem Kriegergedanken, somit also auch der Erziehung zum Militarismus. Aus diesem Grund schafften die Alliierten nach dem II. Weltkrieg dieses Zeremoniell auch ab, um die Entmilitarisierung Japans voranzutreiben. Die Geschichte des Shintoismus in Japan läßt es nicht zu, ihn einfach nur als Religion aufzufassen, insofern war der Besuch des Ministerpräsidenten am Jasminschrein sehr wohl als verfassungswidrig einzustufen.

In der Diskussion wurde die Frage nach den Gründen für Koizumis Geste gestellt. Sie ist vor allem politisch zu verstehen, als ein Zugeständnis an die Rechten. Mag der Ministerpräsident damit auch innenpolitisch an Unterstützung gewinnen, so verliert er doch außenpolitisch, weil die Nachbarländer die Ehrung auch von Kriegsverbrechern, die in diesem Schrein verzeichnet sind, als Provokation empfinden müssen. Sinn der verfassungsmäßig garantierten Religionsfreiheit ist nicht so sehr, den Staat vor religiösen Einflüssen zu schützen, als vielmehr die Religion vor einer Instrumentalisierung durch den Staat, wie der Shintoismus sie erfahren hat.

Die Nachmittagssitzung eröffnete **Herr Ssoufian Bouchouaf** mit einem Vortrag über "*Die Gleichberechtigung der Frau in Marokko*". In den politischen Rechten sind Mann und Frau gleichgestellt, d.h. auch die Frau hat das aktive und passive Wahlrecht. Gravierende Probleme ergaben sich im Alltag aufgrund der eher traditionellen, im Personenstandsgesetz von 1957 festgeschriebenen Vorstellung, dass die Frau ins Haus gehöre. Schon seit den neunziger Jahren versuchte man unter König Hassan II. dieses Prinzip zu schwächen, wenn auch mit geringem Erfolg. Ein neuer Vorstoß zur Reform geschah mit dem Personenstandsgesetz von 2004 (Mudawwana). Hier nutzte König Mohammed VI. seine starke konstitutionelle und religiöse Stellung (als direkter Nachkomme des Propheten), um den heftigen Widerstand der Islamisten zurückzudrängen. Taktisch geschickt nahm er die Gelegenheit nach dem Terroranschlag in Casablanca 2003 wahr, das Gesetz durch das Parlament zu bringen, wo ihm angesichts der allgemeinen Stimmungslage nicht einmal die Islamisten ihre Zustimmung verweigern konnten. Sein Erfolg kam einer "stillen Revolution" gleich.

Die wichtigsten Neuerungen sind: die volle Gleichberechtigung der Frau in der Ehe, die Einschränkung der Polygamie, die Abschaffung des einseitigen Scheidungsrechts des Mannes, Heraufsetzung des Heiratsalters der Frau auf mindestens 18 Jahre und eine Stärkung der Rechte von nichtehelichen Kindern. Um die Stellung der Frau in der Öffentlichkeit zu stärken, gibt es im Parlament eine Frauenquote von 10%. Um den wahabitischen Einfluss einzudämmen, versucht der Staat die Ausbildung von weiblichen Koranlehrern stärker in die Hand zu bekommen. Es gibt eine sehr breite und gute Ausbildung von Religionslehrerinnen, doch ist es nicht gelungen, Frauen als Vorbeterinnen durchzusetzen. Vorbehalte gegenüber der weiblichen Gleichberechtigung sind in der Öffentlichkeit noch so stark, dass man durchaus von einer gespaltenen Gesellschaft sprechen kann, wobei das Bildungsgelände zwischen Stadt und Land sich bemerkbar macht.

In der Diskussion wurden auch Zweifel laut, wie weit die Reformen in die Praxis wirkten. Die Tatsachen, dass der König eine erhebliche Macht hat und dass der Islam Staatsreligion ist, lassen es paradox erscheinen, dass staatliche Reformen zur Demokratisierung und größeren Religionsfreiheit führen sollen. Pragmatische Gesichtspunkte und ein gewisser Druck von außen (Weltbank, USA), sind den Reformen förderlich, aber nicht zu überschätzen.

Dr. Andreas Timmermann stellte "*Das Konzept der mäßigen Gewalt (el poder moderador) und die Rolle des Staatsoberhauptes im lateinamerikanischen Konstitutionalismus*" dar. Er ging aus von der in der Politologiedebatte aufgestellten These, dass Präsidialsysteme und Präsidialdemokratien an Funktionsdefiziten durch zu starke Gewaltenteilung litten; zu bevorzugen seien Mischformen mit stärkerem parlamentarischem Einfluss. Dem setzte er die eigene These entgegen, dass in Lateinamerika schon immer

Mischformen vorhanden gewesen seien. Die Wurzel dessen sieht er im "pouvoir neutre" nach Benjamin Constant. Über Spanien, das auch hier eine Brückenfunktion hatte, gelangten seine liberalen Ideen nach Lateinamerika. In einem Verbund von Exekutive und Legislative sah er den Beginn der Despotie, in einem Kampf beider den der Anarchie. Die vermittelnde Gewalt "pouvoir neutre" könnte anfangs vom Monarchen, dann aber auch von einer Versammlung wohlhabender Amtsträger auf Lebenszeit ausgeübt werden. Sie solle das Schiedsrichteramt, das Vetorecht und das Gnadenrecht beinhalten und von persönlicher Unabhängigkeit gekennzeichnet sein. Der Einfluss Constants zeigte sich seit 1812 in den spanischen Verfassungen, die aber, weil monarchistisch, auf die lateinamerikanischen Präsidialsysteme schwer zu übertragen waren. Während der Unabhängigkeitskriege gab es allerdings Versuche mit der konstitutionellen Monarchie (Argentinien, Peru, Mexiko...). Bei Simon Bolivar zeigt sich der Einfluss seiner Constant-Lektüre darin, dass er der Legislative eine "moralische Gewalt" beordnet, eine Art "säkulare Inquisition". In Mexiko sollte unter Inturbide ein fünfköpfiger "poder conservador" als stabilisierende Gewalt eingeführt werden. Nachwirkungen der Idee einer solchen mäßigenden Gewalt lassen sich noch im 20. Jh. finden: In Uruguay gab es zeitweilig eine Aufteilung der Exekutive in das Präsidentenamt und eine "colegio integral", einen nationalen Verwaltungsrat, bis man 1934 wieder zum Präsidialsystem zurückkehrte. Vergleichbares gab es kurzzeitig in Chile, wo ohnehin der französische Einfluss stärker war als der US-amerikanische, und in Cuba.

In der Diskussion wurden Fragen nach der Existenz von Verfassungsgerichtsbarkeit, der Bedeutung von Parteien und von Bürokratie in den früheren lateinamerikanischen Staaten aufgeworfen, die der Referent überwiegend positiv beantwortete. Herr Dr. Leuteritz schlug als Übersetzung von "poder moderador" statt "mäßigende" "vermittelnde Gewalt" vor.

Das Referat von **Frau Dr. Anja Schoeller-Schletter** über *"Rechtsreformen und mangelnde Kontrolle über die Exekutive in Usbekistan: Erfahrungen im Rahmen eines UNESCO-Projekts"* musste leider entfallen, weil die Referentin aufgrund einer Flugzeugverspätung nicht rechtzeitig erscheinen konnte.

Die Sitzung am Sonntag begann mit dem Vortrag von **Herrn Dr. Hans-Joachim Vergau**: *"Die afghanische Verfassung von 2004. Ein Manifest der Hoffnung?"* Beschlossen auf der Petersberger Konferenz 2001 und mit UNO-Hilfe auf den Weg gebracht, trat an der Jahreswende 2003/2004 eine Verfassungsgebende Versammlung, die Loya Dschirga, in Afghanistan zusammen. Aufgrund eines einjährigen Aufenthaltes in Kabul konnte der Referent seine Darstellung auch auf eigene Anschauung stützen. 1450 Delegierte sollten möglichst alle Gruppierungen im Lande repräsentieren, auch Frauen und Flüchtlinge. Nach der Wahl des Paschtunen Karsai zum Präsidenten wurde eine 35-köpfige Verfassungskommission eingesetzt. Sie sammelte Anregungen für die Verfassung im ganzen Land und traf dabei auf ein großes Echo. Die erste Verfassung Afghanistans wurde 1923 unter König Amanullah erlassen. Es folgten im Laufe der Zeit noch weitere fünf, darunter die von 1987 und 1990. Trotz allem läßt sich von einer Evolution des verfassungsrechtlichen Denkens sprechen, selbst der Einfluss der Sowjetunion sollte nicht zu hoch bewertet werden, da Nadschibulla durchaus nach Selbständigkeit strebte.

Am 26. Januar 2004 trat die neue Verfassung in Kraft. Sie konstituiert Afghanistan als Islamische Republik und enthält 22 weitere Islambezüge im Text. Zwar ist der Einfluss von liberalen Rückkehrern spürbar, doch mussten sie Kompromisse eingehen. So gibt es zwar Religionsfreiheit, doch wird kein Abfall vom Islam geduldet. Das Recht ist an die Scharia gebunden. Der Islam wird als Motor des Fortschritts gesehen, z.B. gegen Stammestraktionen. Als bedeutsam wird es sich erweisen, wie die Auslegung der Islambindung praktiziert werden wird. Eine Sonderrolle der Geistlichkeit ist jedenfalls nicht vorgesehen. Der traditionsgebundenen Richterschaft wird ein erheblicher Lernprozess zugemutet. Wegen einer verbreiteten Angst vor westlichem Einfluss und des dadurch drohenden Zerfalls der afghanischen Gesellschaft wird das "Vertrauen in Allah" als "Bindemittel" angesehen. Zu den Reformerfolgen in der Verfassung lassen sich die Anerkennung der UN-Charta samt der daraus folgenden des herrschenden Völkerrechts und des Grundrechtskataloges zählen, doch gibt es Gesetzesvorbehalte. Die Frauen erhalten in Artikel 22 ausdrücklich dieselben Rechte wie der Mann. Senat und Unterhaus enthalten aufgrund einer Frauenquote 68 bzw. 23 weibliche Mitglieder. Trotzdem sind Frauen in der Öffentlichkeit Randerscheinungen. Ein ungelöstes Problem ist die Einordnung

der Stammesverbände; man versucht, Zentralismus und kulturelle Eigenständigkeit ins Gleichgewicht zu bringen, um die konstanten kriegerischen Auseinandersetzungen zu beseitigen. Neu ist, dass neben den Staatssprachen Dari und Paschtu auch die jeweilige Regionalsprache zugelassen ist. In den Wahlen ergab sich bei 67% Prozent Wahlbeteiligung eine deutliche Mehrheit für Karsai, der keineswegs als Marionette der recht unbeliebten Amerikaner gelten darf. An den Wahlen zum Parlament beteiligten sich nur 50%.

Bedenklich ist, dass es keine Kandidatenkontrolle gab, so dass Milizenführer ins Parlament kommen konnten. Auch verhindern ein reines Mehrheitswahlrecht und der Mangel an Parteien eine verlässliche Mehrheit für den Präsidenten. Seit dem 7. Dezember 2005 tagt das Parlament, aber aufgrund schleppender Arbeitsweise ist es zu einem großen Gesetzesstau gekommen. Der Oberste Gerichtshof setzt sich aus Richtern aus dem Kreis der Ulema zusammen, die so eine "self-perpetuating cast" bilden. Die Schaffung eines Verfassungsgerichts ist gescheitert. Angesichts einer Analphabetenrate von 80% in Afghanistan wird der Reformbedarf noch lange anhalten. Ohne eine Begleitung des ISAF wird sich der Geist der Verfassung kaum durchsetzen können. In der ausführlichen Diskussion wies der Referent auch darauf hin, dass unter den westlichen Beratern die UN-Vetreter dominierten und die europäische Verfassungsgeschichte überall präsent sei.

Herr Dr. Peter Scholz brachte einen Beitrag "*Zur Einordnung des Streits um die Karikaturen des Propheten Mohammed*", von denen er auch einige zeigte. Er begann mit einer Darstellung der Ereignisse in chronologischer Abfolge und zeigte, wie von Anfang an von allen Seiten die Karikaturen als Instrumente politischer Auseinandersetzung genutzt wurden. Die Diskussionen um die Grenzen zwischen Meinungsfreiheit und Achtung religiöser Gefühle wurden, vor allem im Internet, auch durchaus innerhalb der islamischen Gemeinschaft geführt. Im zweiten Teil seines Vortrags gab der Referent eine sehr differenzierte Darstellung des sogenannten "Bilderverbotes" im Islam. Nicht dieses läßt sich zur Abwehr der Karikaturen heranziehen, sondern eher das Blasphemieverbot und auch dieses wird erst in jüngerer Zeit mehr mit Strafen belegt. Während Karikaturen gegen "Ungläubige", vor allem antisemitischer Art, in manchen islamischen Ländern sehr beliebt sind, versuchen Islamisten zunehmend, auch in Europa eine Unterwerfung der Kunst- und Meinungsfreiheit unter die Scharia durchzusetzen. Die Auseinandersetzung hat an Schärfe seit den Ereignissen des 11. September 2001 und der dadurch ausgelösten Ablehnung gegenüber Muslimen im Westen gewonnen, die den Islamisten Vorwände für den Ausbau des westlichen Feindbildes liefert. Der Referent trat dafür ein, liberale Muslime zu unterstützen und islamistische Ansprüche zurückzuweisen.

Herr Dr. Leuteritz stellte den Titel seines Berichts "*Neues von der koreanischen Halbinsel*" selbstironisch in Frage, indem er ihn als "Etikettenschwindel" bezeichnete: Neues gebe es in Nordkorea nicht. Das "Korea-Jahr" in Deutschland 2005 sei im Wesentlichen von Südkorea bestritten worden. In Südkorea selbst sei ein Wirtschaftswachstum von "nur" 4,5% Zeichen für eine wirtschaftliche Krise, die sich in einer sozialen Krise widerspiegele. Großes Aufsehen habe der handfeste Wissenschaftsskandal um die gefälschten Klon-Erfolge erregt. Auffallend ist die zunehmende Präsenz von Frauen in der Politik, von der als Kandidatin auftretenden Tochter des früheren Präsidenten Park konnte Herr Dr. Leuteritz aufgrund persönlicher Bekanntschaft ein eindrucksvolles Bild zeichnen. In Nordkorea können Reformen ausdrücklich schon deswegen nicht durchgeführt werden, weil der alte, längst gestorbene Kim laut Verfassung noch immer als Staatsoberhaupt gilt, mit dem der Sohn in mystischer Einheit herrscht. 40% der Nordkoreaner sind auf ausländische Hilfe angewiesen, die zwecks Systemstabilisierung auch von Südkorea gewährt wird, um eine Katastrophe, die Flüchtlingsströme auslösen könnte, zu verhindern. Das Nuklearprogramm Nordkoreas nährt in Südkorea die Angst vor einem US-Präventivschlag. Alle Verhandlungen mit Nordkorea, auch die Sechserverhandlungen in Beijing, zeichnen sich durch ein ständiges Hin und Her ohne nennenswerte Fortschritte aus. Immerhin hat das Goethe-Institut in Pjöngjang einen Lesesaal eröffnen dürfen, doch ist unklar, ob er zugänglich ist. Nordkorea ist das militarisierteste Land der Welt, was erhebliche Konsequenzen für das Leben der Bevölkerung hat. Der Staatslenker Kim Jong Il versucht sich z.Zt. als "größter Filmregisseur aller Zeiten" zu profilieren. In dieser Lage sei vielleicht der Vorschlag der ehemaligen DDR-Diplomatin Helga Picht akzeptabel, beide Führer sollten miteinander singen statt reden.

Den Abschluss der Tagung bildete das Referat von **Frau Verena Wiesner** über die "*Verfassungsgerichtsbarkeit im Sudan*". Sie griff dabei auf ihre Erfahrungen bei der Mitarbeit im Sudan-Friedens-Projekt des Max-Planck-Institutes zur Ausbildung von Verfassungsrichtern zurück. Nach einer ausführlichen Darstellung von Geschichte, Staatsaufbau und politischer Lage des Sudan zog sie das Fazit, dass der Verfassungsgerichtshof seiner Rolle als neutraler Hüter der Verfassung nur unter Schwierigkeiten gerecht werden könne. Vor allem die Herkunft der Richter und die Unterlegenheit der Richter aus dem Süden beeinträchtigten seine Arbeit in diesem vom Bürgerkrieg zerrissenen Land. Hier blieben große Aufgaben für ihre Kommission.

Gabriele Krüger