

Vergleichung und vergleichende Methode im öffentlichen Recht

Helmut Strebelt

1. Vergleichung im organisatorischen Verfassungsrecht

1. Mit dem Thema »Vergleichung und vergleichende Methode im öffentlichen Recht« ist der Arbeitsbereich unserer Fachgruppe im ganzen zur Diskussion gestellt, und nur er: es geht um Staats- und Verwaltungsrecht, nicht um Straf- oder Prozeßrecht. Es geht um die Fragen: Was ist die besondere Problematik und welches sind die spezifischen Möglichkeiten, Anlässe, Ziele der Vergleichung im öffentlichen Recht? Gibt es Besonderheiten der Methode auf diesem Gebiet? Inwieweit eignet sich die vergleichende Methode zur Gewinnung von Gesamtaspekten oder zur Erforschung von Einzelfragen im öffentlichen Recht?

Mit der dritten Frage ist die zunächst vielleicht etwas befremdliche Formulierung des Themas berührt, die neben die Vergleichung (und ihre Methode) die *v e r g l e i c h e n d e M e t h o d e* stellt, die vergleichende im Gegensatz zu anderen Methoden zu *Z w e c k e n*, die jenseits der Vergleichung liegen. Solche Zwecke können sein die Schaffung neuen Rechts, ihr zugehörig die Rechtsvereinheitlichung, oder auch bloße Erkenntnis, dogmatische Aufhellung, Interpretation, Systematisierung oder mit Kontrasteffekten arbeitende Darstellung und Belehrung, Suche nach der bestimmten Voraussetzungen am besten entsprechenden, »richtigen«, oder Bestätigung einer gegebenen Lösung, Ermittlung allgemeiner Rechtsprinzipien als Grundlage der Beurteilung völkerrechtlicher Verhältnisse gemäß Art. 38

Geringfügig veränderter Text eines am 20. 9. 1963 in Wien auf der Tagung für Rechtsvergleichung, Fachgruppe für vergleichendes öffentliches Recht, gehaltenen Referats, dessen Thema zugleich das Tagungsthema der Fachgruppe war, während die Themen der beiden ergänzenden Referate von Rudolf Bernhardt und Karl Zemanek enger gefaßt waren.

Abs. 1 (c) des Statuts des Internationalen Gerichtshofs, Herausarbeitung eines gemeinsamen, evtl. regionalen (z. B. europäischen) *ordre public*, von anderen denkbaren Zwecken abgesehen.

Stellt man die verschiedenerlei denkbaren Zwecke der Vergleichung nebeneinander, so ergibt sich fast zwangsläufig, daß wahrscheinlich die Methode der Vergleichung selbst mit dem verfolgten Zweck variiert. Die Behandlung dieser Frage ist dem Korreferat von Herrn Privatdozent Dr. Bernhard vorbehalten.

2. Vergleichung, mag sie vergleichen was sie will, braucht aber überhaupt keinem außerhalb ihrer selbst liegenden Zweck zu dienen. Vergleichung gilt als Grundlage jeder ordnenden Erkenntnis, und sofern ein menschlicher Urtrieb sich auf Erkenntnis richtet, richtet er sich *implicite* auf Vergleichung, auch ohne damit verfolgte weitere Zwecke.

a) Rechtsvergleichung ist also kein besonderer Wissenschaftszweig, sondern eine besondere Erkenntnismethode auf dem Gebiet des Rechts. Im Objekt hat sie das Besondere, daß sie *per definitionem* mehrere Rechtsordnungen oder -systeme zum Gegenstand ihrer Betrachtung macht. Zum Begriff der Rechtsvergleichung gehört traditionell nicht die Vergleichung verschiedener Institutionen oder Regeln derselben Rechtsordnung: Mögen hierbei in manchem ähnliche Methoden anwendbar sein, so ergibt doch der Systemzusammenhang zwischen derselben Rechtsordnung angehörenden Institutionen Komponenten, die der Rechtsvergleichung im eigentlichen Sinn, d. h. der Vergleichung paralleler Institutionen verschiedener Rechtsordnungen, an sich fremd sind.

b) Ferner scheidet aus die intertemporale Vergleichung der Rechtsordnung desselben Staates, weil hier Identität des Objekts mit zeitlicher Abwandlung die Regel ist. Wir befassen uns nur mit der Vergleichung mehrerer geltender Rechtsordnungen.

c) Nach einem strengen allgemeinen Begriff der Vergleichung wäre auch auszuschneiden die Migration einer Idee, eines Motivs, eines Begriffs von Land zu Land¹⁾, wie etwa die vergleichende Mythologie sich im Prinzip beschränkt auf Vergleichung von einander unabhängig entstandener Motive. Die Rechtsvergleichung hingegen zieht diese Grenze nicht, stellt zwar Rezeptionen fest, fühlt sich aber nicht gehindert, das dadurch gesetzte, modifizierte oder weiterentwickelte Recht mit dem des Ursprungslandes zu vergleichen. Hierbei können die Abwandlungen und ihre Ursachen von besonderem Interesse sein. So lassen die Abwandlungen etwa europäischer oder amerikanischer Verfassungsprinzipien in Japan Rückschlüsse zu auf

¹⁾ Vgl. hierzu E. Rothacker, Die vergleichende Methode in den Geisteswissenschaften, Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft, Bd. 60 (1957), S. 20 f.

rechtsbildende Faktoren des rezipierenden Landes²⁾). Ebenso interessant ist es, welche Faktoren die Rezeptionsbereitschaft gefördert haben. Doch gehören diese Fragen nicht zur Rechtsvergleichung selbst, sondern zu ihrer Auswertung zur Ermittlung bestimmter ursächlicher Faktoren.

3. Vergleichung bezieht sich primär auf Seiendes. Sie braucht keine Entwicklungsgesetze aufzuzeigen, keine Voraussagen zuzulassen. Die geisteswissenschaftliche Forschung ist, im Gegensatz zur naturwissenschaftlichen, grundsätzlich nicht auf Gesetzmäßigkeiten, sondern auf Erkenntnis und Verständnis des Konkreten und Individuellen gerichtet, wozu aber im allgemeinen auch die Vorgeschichte, die Ursache seines So-seins gehört. Typisch ist die Erkenntnis, die versteht, daß etwas so ist (bzw. war), weil sie versteht, wie es dazu gekommen ist (bzw. war). Ob und wie weit eine solche in richtigem Verständnis und, daraus resultierend, in richtiger Charakterisierung und Analyse bestehende Wesenserkenntnis oder, bei Vergleichung, Unterschieds-, Gleichheits- oder Ähnlichkeitserkenntnis als Wissenschaft in einem wie auch immer fixierten engeren Sinn angesehen werden kann, soll hier nur als Frage berührt werden. Die uns näher liegende Frage ist, ob auch die Aitiologie, die Ermittlung der Ursachen des So- oder Andersseins zur Vergleichung selbst gehört oder als an sich nicht Zugehöriges zu ihr hinzutreten muß als zur Auswertung ihrer Ergebnisse vielfach notwendiges, aber von ihr gesondertes Verfahren, was mir richtiger scheint.

II. Strukturgestaltende und »Regler«-Normen

4. Objekt der Rechtsvergleichung ist jedenfalls eine Mehrzahl geltender Rechtsordnungen bzw. ihnen zugehöriger Institutionen oder Regeln. Verschiedenheit der Rechtsordnungen ist, auch wenn man nicht von der Kelsen'schen Identifizierung des Staates mit seinem Recht ausgeht, gleichbedeutend mit der Zugehörigkeit der Rechtsordnungen zu verschiedenen Staaten.

Hier ergibt sich die Besonderheit, daß die Zugehörigkeit des öffentlichen Rechts zu einem Staat eine konstituierende ist: Der Staat erhält seine Struktur, seinen Aufbau, sein Gefüge durch sein öffentliches Recht, genauer: durch sein organisatorisches Verfassungsrecht, also unter Ausschluß etwa der Grundrechtsgarantien und sonstiger Verfassungsprinzipien, die nicht den Staatsaufbau selbst betreffen. In diesem Bereich des organisatorischen Verfassungsrechts, einschließlich zu-

²⁾ W. Röhrl, Die japanische Verfassung (1963), z. B. S. 75 ff.

gehöriger Gesetze und sonstiger Rechtsquellen, werden in erster Linie Besonderheiten der Vergleichung zu suchen sein gegenüber anderen Materien des öffentlichen und sonstigen Rechts.

5. Auch das öffentliche Recht besteht aus **Rechtssätzen**, einem mehr oder weniger systematischen Gefüge von Rechtsregeln, die bestimmte Tatbestände mit Rechtsfolgen versehen oder durch Begriffsbestimmungen, Abgrenzungen usw. die Umschreibung von Tatbeständen oder Rechtsfolgen unterstützen. Solche Rechtssatzinhalte stehen in wartender Bereitschaft, um Millionen Einzelfälle, die ihren Tatbestand erfüllen, mit ihren Rechtsfolgen zu versehen, die ihrerseits in Wirklichkeit umgesetzt werden sollen. Diese Rechtssätze wirken als lenkender, regelnder Gestaltungsmechanismus, vergleichbar – im Bereich der Technik – mit dem Element des »Reglers«, der bestimmte Sachverhalte, z. B. einen Wasserstand, eine Stromnetzbelastung, nicht nur registriert oder meldet, sondern wiederum in Faktisches umsetzt, z. B. in Betätigung von Schleusen, in Umschaltung auf ein anderes Stromnetz und dergleichen, um auf jenen Sachverhalt in zweckdienlicher Weise zu reagieren.

6. Neben diesen »Reglernormen«, wenn ich einmal so sagen darf, gibt es **strukturschaffende** in Gestalt einfacher Gebote, Konstituierungen, Kompetenz- und Auftragszuweisungen oder -abgrenzungen. Dieser Art sind vorzugsweise die Normen des organisatorischen Verfassungsrechts. Diese Normen sind dazu bestimmt, den Staatsapparat zu schaffen und institutionell zu gestalten, der seinerseits Voraussetzung ist für das Funktionieren jener »Reglernormen«.

7. Diese strukturschaffenden Normen gestalten eine **Staatsindividualität**, behandeln typischerweise ein einzelnes Organ und seine Kompetenzen, nicht eine unübersehbare Vielzahl zu erwartender Sachverhalte. Sie unterscheiden sich dadurch grundlegend von den generellen Normen des Gesellschafts- und Vereinsrechts, mögen diese auch ebenfalls bestimmte Organe der jeweiligen Gesellschaften oder Vereine betreffen. Sie wären eher in Parallele zu setzen mit der Beschreibung des rechtlichen Aufbaus etwa eines **einzelnen korporativen Großunternehmens**, das mit anderen seiner Art nach konkreten Ausgestaltungen durch Satzungen, Sonderverträge usw., die der Rahmen des allgemeinen Gesellschaftsrechts offen läßt, verglichen werden könnte. Die Parallele leidet nur daran, daß ein »allgemeines Staatsrecht« als für alle Staaten geltende Rahmenordnung der konkreten Verfassungen nicht existiert. Dadurch aber wird der individuelle Charakter des Verfassungsrechts eines einzelnen Staates und damit die Gültigkeit der Parallele im entscheidenden Punkt nur unterstrichen.

8. Auch »Reglernormen« können strukturschaffenden Charakter haben.

Denken wir an das *Notstandsrecht*, das auf Grund bestimmter Sachverhalte einem Organ bestimmte Befugnisse und damit eine Schlüsselstellung und zugleich eine oberste Verantwortung im Organgefüge zuweist. Bei Organvergleichung kommt nur diese grundsätzliche strukturschaffende Machtzuweisung in Betracht, während die genaue Abgrenzung und Auslegung von Tatbestand und Rechtsfolgen mehr einer vergleichenden Betrachtung der Sachregelung des Notstands zugehören würde. Das Notstandsrecht kann, wie zahlreiche andere Materien des öffentlichen Rechts, unter dem doppelten Aspekt: einmal der Staatsstruktur, zum andern einer Sachregelung für bestimmte »Fälle« und Tatbestände betrachtet werden. Theoretisch ließen sich fast alle an sich strukturschaffenden Normen irgendwie in Reglernormen umformulieren. Die äußere Form ist aber unerheblich. Auch kann sich aus einfacher Gesetzgebung eine Verlagerung der verfassungsstrukturellen Gewichte ergeben, die bei Strukturvergleichung zu berücksichtigen sind.

III. Außerrechtliche Strukturelemente und ihre Rolle beim Vergleich

9. Hinzu kommt, daß die strukturellen Normen in der Regel einen Teil der Strukturen bereits *vorgefunden* haben, sei es als rechtlich geregelte, sei es als lediglich faktisch gegebene, und sie insoweit nur nachträglich und meist auch nicht erschöpfend normieren. Insofern muß der vorhin gebrauchte Ausdruck »strukturschaffende Normen« präzisiert werden in »*strukturgestaltende*«, der die Umschaffung des Vorgefundenen einbegreift.

10. Der Rechtsvergleicher, der Staaten auf ihre staats- und verwaltungsrechtliche Struktur oder einzelne Strukturelemente betrachtet, hat *gewachsene, historisch gewordene Staatsindividualitäten* vor sich, deren Struktur heute zwar in der Regel von einem Gerüst von *Rechtsnormen* durchzogen und weitgehend getragen ist. Diese aber sind umgeben von Elementen *anderer Substanz*, meist älterer, teils schon zerfallender, von den Rechtsnormen meist vorgefundener und allmählich abgelöster. Solche Substanzen entwickeln sich aber auch wieder neu um die Rechtsnormen und aus ihnen heraus als *Gewächse eines lebendigen Organismus* und verändern dessen Struktur.

Wenn wir einen Augenblick bei dem architektonischen Bild verbleiben, so erkennen wir einzelne Bauglieder von verschiedener grundlegender Funktion, die das Ganze tragen und zusammenhalten und die miteinander in statischer und dynamischer Beziehung stehen. Es sind Beziehungen elastischer Spannung, des Drucks und Gegendrucks, des Ausgleichs, insgesamt einer

mehr oder weniger stabilen Balance, die sich aus den inneren Notwendigkeiten, den immanenten Lebensgesetzen des jeweiligen Organismus so oder so entwickelt haben.

11. Der Rechtsvergleicher wird nun versucht sein, die rechtlichen Bestandteile der Gesamtstruktur oder auch einzelne juristische Bauelemente von den umgebenden Fremdsubstanzen zu isolieren, wobei er sich vorbehalten mag, jene Fremdsubstanzen später näher zu betrachten. Er stößt aber dabei auf eigenartige Phänomene und Schwierigkeiten:

a) Die Rechtsnormen, die in gewohnter Weise von geschriebenen Rechtsregeln verschiedenen Geltungsranes über Gewohnheitsrecht bis zu schwerer faßbaren Rechtstraditionen und -prinzipien reichen, sind mit den umgebenden oder zugrundeliegenden Substanzen weithin in untrennbarer Weise *verwachsen* und verfilzt, die Übergänge sind kaum unterscheidbar, die Trennung ist ohne Willkür oder Gewaltsamkeit nicht zu vollziehen.

b) Es ist oft schwer erkennbar, welche Substanz, die juristische oder die umgebende metajuristische, die eigentlich tragende ist, ob die Wegnahme der einen oder der anderen den Einsturz zur Folge hätte, und man ahnt Entwicklungen, in deren Verlauf sich die tragende Funktion und Kraft von der einen zur anderen Substanz *verlagert*.

c) Man erkennt *wechselseitige Deformierungen und Verdrängungen*. Das durch umgebende Substanzen partiell verbogene Rechtsgerüst kehrt, bei Isolierung, in seine ursprüngliche, gewissermaßen abstrakte Form zurück und bietet dann ein anderes Bild als in der Realität. Welches Bild ist nun das richtige? Welches ist dem Vergleich zugrundezulegen?

Zur Illustration braucht man nur etwa die Funktionen und Befugnisse des Präsidenten der Vereinigten Staaten, wie sie sich aus dem Verfassungstext ergeben, den in der Praxis entwickelten gegenüberzustellen³⁾.

12. Es wäre offensichtlich Stückwerk, wollte man sich als Rechtsvergleicher

³⁾ Eine Aufreihung von Beispielen der modifizierenden Kraft des Faktischen im Verfassungsleben der USA findet sich in meiner Besprechung von K. Loewenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, in: ZaöRV Bd. 22 (1962), S. 810 ff. Weitere Beispiele bei U. Scheuner, Die Verfassungen der führenden Staaten, in: Recht Staat Wirtschaft, Bd. 2 (1950), S. 6 f., besonders zum Begriff der Rules and Conventions im englischen Verfassungsrecht, die ohne präzise Abgrenzbarkeit von einer Konvention (der Nichtausübung des Vetorechts der Krone gegen Gesetze seit 1705), die »schon sozusagen ganz zum Recht geworden« ist, zu »Verfassungskonventionen« reichen, zu bloßen Traditionen, »die aber auch wieder aufgegeben werden können«, aber für die Verfassungsstruktur von erheblicher Bedeutung sein können; Scheuner gibt auch außerhalb des angelsächsischen Bereichs Beispiele des Gewichts des Präzedenzfalles und sieht mit Recht davon ab zu klären, ob die entstandenen Regeln oder fortwirkenden Entscheidungen als Recht oder als Verfassungsbrauch anzusehen seien, denn ihre verfassungsstrukturelle Bedeutung, die für die Vergleichung allein maßgebend ist, hängt hiervon nicht ab.

in falsch verstandener Fachbegrenzung darauf beschränken, jene partiellen, nachträglichen Rechtsnormen festzustellen, zu interpretieren, zu vergleichen und dabei die faktischen Hintergründe und Komponenten nur insoweit zu berücksichtigen, als sie zur Interpretation der Rechtsnormen beitragen. Es ist vielmehr die Struktur als solche, die Gegenstand der Erkenntnis, der Darstellung und des Vergleichs auch für den Juristen zu sein hat. Damit wird der Verfassungsvergleicher noch nicht zum vergleichenden Soziologen. Er versteht aber die Verfassung nicht als ein leeres rechtliches Gerippe, sondern als das verfaßte, in öffentlichrechtlicher Struktur geordnete Gemeinwesen selbst, unter dem Blickwinkel seiner verfassungsorganisatorischen Ordnung.

13. Es ist eine Frage der Grundüberzeugung, und ich möchte mich zu dieser Überzeugung bekennen, daß die Staatsrechtswissenschaft, gerade im Bereich des organisatorischen Verfassungsrechts, in ihrem Objekt den Bereich des rein Rechtlichen notwendig transzendiert, wie dies in anderen Bereichen der Geisteswissenschaften auf Schritt und Tritt der Fall ist. Dies gilt für Gesamtdarstellung und Einzeluntersuchung wie für Vergleichung. Untersuchungen von Faktischem gehören auch zur Feststellung von Gewohnheitsrecht, aber auch sonst zum normalen Handwerk des Juristen, liegen also nicht *a priori* außerhalb seiner Kompetenz. Organisatorisches Verfassungsrecht ist eine ihrem Wesen nach politische Materie, kann also nur mit sachgemäßer Erfassung und Wertung politischer Fakten verstanden und verständlich gemacht werden. Das Objekt der Staatsrechtswissenschaft ist das rechtlich geordnete Gemeinwesen und seine Institutionen, wenn auch unter dem Blickwinkel des Rechtlichen, aber dieses ist nicht das alleinige, nicht einmal das Kernobjekt. Insoweit als der Vergleich des organisatorischen Staatsaufbaus über die Feststellung von Rechtsregeln hinausgreift, kann er sich der Hilfe des Soziologen, des Historikers, des Politologen bedienen, ähnlich wie sich der Richter zur Urteilsfindung der Hilfe von Sachverständigen bedient. Die eigentlichen Feststellungen über Strukturen und Funktionsweisen von Staaten und ihren Organen muß er aber in eigener Verantwortung treffen und braucht dazu selbst eine über das rein Juristische hinausgehende Sachkunde auf allen Gebieten der Wissenschaft vom Staate.

IV. Abgrenzung des Vergleichsobjekts

14. Dadurch verliert die Grenze zwischen rechtlichen und sonstigen Komponenten der verfassungsrechtlichen Ordnung an Erheblichkeit. Diese Ord-

nung als effektive Verteilung öffentlicher Gewalt auf bestimmte Träger und die mehr oder weniger verlässlichen Regeln ihres Zusammenspiels und ihrer Balance ist ihrerseits abzugrenzen gegen ihre soziologischen und sonstigen Voraussetzungen, deren Ermittlung und Darstellung lediglich dem Verständnis der tragenden Kräfte und Ursachen des eigentlichen strukturellen Vergleichsobjekts dient.

15. Diese Verschiebung der Grenze über das rein Rechtliche hinaus findet ihre Rechtfertigung nicht nur in der engen Kohärenz zwischen rechtlichen und festen »konventionellen« außerrechtlichen Regeln oder Gegebenheiten, nicht nur in dem Gewicht, das gerade diesem Grenzbereich zukommt, sondern in der Eigenart verfassungsorganisatorischer Rechtsnormen und ihrer Geltung: ihr Gegenstand ist wesentlich politische Macht und die Erfüllung der Notwendigkeiten des Gemeinwesens. Beides läßt sich seiner Natur nach viel weniger exakt rechtlich kanalisieren oder gar justizförmig sanktionieren als private Rechtsverhältnisse, mögen auch auf manchen Gebieten Parallelen möglich sein. Die Existenz- und Funktionsvoraussetzung, die Art des »Geltens« verfassungsorganisatorischer Rechtsnormen ist der Art des Geltens konventioneller und traditioneller, außerrechtlicher Gegebenheiten und Regeln angenähert, und diese außerrechtlichen Komponenten können verlässlicher, unverbrüchlicher, effektiver sein als manche Sätze geschriebener Verfassungen. Das aus beiden Komponenten entstehende Ganze ergibt erst die wirkliche und vergleichbare Staatsstruktur.

16. Hieraus ließe sich die Folgerung ableiten, daß bei einem Vergleichszwecken dienenden Landesbericht die faktische Situation auf der Grundlage von Tatsachenberichten (Parlamentsdrucksachen, Aktenveröffentlichungen, zeitgeschichtlichen Darstellungen, evtl. auch Gerichtsentscheidungen, Memoiren, Pressenachrichten, Akteneinsicht, Besichtigungen und Befragungen) in sich geschlossen darzustellen ist, wobei sich lediglich aus dem verwendeten Quellenmaterial ergäbe, inwieweit die »effektive Ordnung« des Problems Folge rechtlicher Regelungen oder faktischer Gegebenheiten und Traditionen ist.

Diese radikale Konsequenz möchte ich indes nicht ziehen, sondern schrittweises Vorgehen bevorzugen: Der Jurist, mithin auch der Rechtsvergleicher möchte zunächst wissen, was es auf dem fraglichen Gebiet überhaupt an rechtlichen Normierungen gibt und was sie besagen. Als zweiter Schritt würde sich gegebenenfalls anschließen eine Korrektur und Ergänzung durch Faktisches, und zwar auch soweit es sich aus der Normierung ergibt und ihr nicht widerspricht. Dieser zweite Schritt kann auch in die Darstellung der rechtlichen Normierungen einge-

flochten und zu einem Gesamtbild der effektiven Lage gestaltet werden. Soweit aber der zweite Schritt, seiner Erheblichkeit wegen, gesondert getan werden muß, wird sich auch die Notwendigkeit ergeben, das Ergebnis in einem dritten Schritt zu einem Gesamtbild zusammenzufassen, wobei dann die Bereiche des Rechtlichen und Faktischen nicht mehr besonders gegeneinander abgegrenzt werden, wo vielmehr ihre Verschmelzung vor Augen geführt wird. Aber auch hier erweist sich das rein Rechtliche nur als Vorstufe, als Komponente dessen, was eigentlich Vergleichsobjekt wird, mag auch die Reichweite und Wirkungsweise des rein Rechtlichen für den Vergleich von besonderem Interesse sein können.

17. Diese Art vergleichender Betrachtung bezieht sich aber nicht nur auf die Verfassungsstruktur als ganze, sondern ebenso auf das einzelne Verfassungsorgan, die einzelne Verfassungsinstitution, angefangen vom Staatshaupt: Das Organ, die Institution selbst ist, als individuelle, historisch gewordene, Gegenstand des Vergleichs. Dabei können die konstituierenden Rechtsakte, wenn sie weiter zurückliegen, zur Rolle historischen Materials absinken; die Verfassungsnormen über Kompetenzeräumung und -begrenzung sind ein sehr wichtiger Teil des Vergleichsobjekts, aber doch nur ein Teil.

Der normative Teil nimmt natürlich an Bedeutung zu, wo eine Verfassung die Kompetenzen eines Organs oder aller Organe prinzipiell auf ausdrücklich durch Verfassung oder Gesetz zugewiesene beschränkt. Aber es sagt schon viel, daß eine solche ganz allgemeine, nicht auf sogenannte Eingriffe beschränkte Norm jedenfalls in bezug auf die Exekutive undenkbar ist, und wo sie bestehen sollte, wird stets zu prüfen sein, ob und in welcher Weise die Realität über sie hinweggeht. Daß eine solche Realität rechtserheblich oder jedenfalls für den Vergleich, der mindestens auch die Effektivität der Normen prüfen muß, von Interesse ist, setzt kein Bekenntnis zur »normativen Kraft des Faktischen« voraus. Denn im Bereich des organisatorischen Verfassungsrechts geht es vor allem um die Struktur erheblichkeit, an der sich die Vergleichung zu orientieren hat.

V. Erich Kaufmanns Unterscheidung zwischen anatomischer und funktionell-physiologischer Betrachtung

18. Nun kann man ein Verfassungsorgan – nach Erich Kaufmann – anatomisch oder funktionell-physiologisch beschreiben und vergleichen. Kaufmann demonstriert das am Bundesrat des Bismarck-Reichs in seiner

1917 erschienenen Abhandlung »Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung« folgendermaßen ⁴⁾:

»Eine Erörterung über die Stellung des Bundesrates im Ganzen unserer Verfassung ist keine ganz einfache Aufgabe. Denn mit irgend einer aus der allgemeinen (vergleichenden) Staatslehre entnommenen Kategorie läßt sich unser Bundesrat nicht charakterisieren. Ebensowenig kann uns eine Einordnung des Bundesrates in die in der deutschen Verfassungsentwicklung zutage getretenen Organisationsformen fördern. Denn dabei ergibt sich, daß der Bundesrat im Hinblick auf die Verfassungsentwürfe der 17 Männer des allgemeinen Vertrauens, der Frankfurter Nationalversammlung und der Erfurter Union etwas ebenso Neues darstellt, wie er sich auf der anderen Seite als eine historische Ausgestaltung und Weiterentwicklung des organisatorischen Gedankens herausstellt, der im Reichstage des alten Reiches, im Frankfurter Bundestage, einigermaßen auch in den Direktorialplänen von 1815, Österreichs und der Mittelstaaten und endlich in den preußischen Grundzügen vom 10. Juni 1866 zum Ausdruck kommt. Jede solche vergleichende Charakteristik krankt daran, daß sie bei der anatomischen Vergleichung des Bundesrates mit anderen mehr oder weniger ähnlichen Organen stehen bleibt und nicht zu der notwendigen funktionell-physiologischen Betrachtung vorwärtsschreitet, die seine Stellung im Ganzen der Verfassung, seine Gleichgewichts- und Gegengewichts-, seine Attraktions- und Repulsions-Funktion im Verhältnis zu den anderen Organen und zu den lebendigen Mächten des gesamten Staatslebens klarstellt. Schon der geringfügigste anatomische Unterschied kann aber bereits eine wesensverschiedene funktionelle Stellung im Gefolge haben. Noch wichtiger ist die Umrahmung des Bundesrates durch das Präsidium-Kaisertum und durch den Reichstag. Die staatsrechtliche Stellung eines Organs wird eben nur sehr zum Teil durch seinen anatomischen Aufbau bestimmt, nicht minder bedeutungsvoll wirken auf sie die in der Nachbarschaft lagernden Organe ein, die seiner Entfaltung nicht nur die Grenzen bestimmen, sondern seinem Gesamtcharakter erst den eigentümlichen Stempel aufprägen dadurch, daß sie sowohl Affinitäten wie Repulsionen begründen, die für das wirkliche Staatsleben von eigentlich entscheidender Bedeutung sind.

Eine solche Betrachtung des Bundesrates aber hat ihre ganz besonderen Schwierigkeiten. Von den maßgebenden Gesichtspunkten ist im geschriebenen Verfassungstext nirgends die Rede, so daß jede nach den üblichen Methoden der formalen Jurisprudenz verfahrenende Behandlung versagen muß . . .«.

Diesen Ausführungen über den Bundesrat geht bei Kaufmann der ganz allgemeine Satz voraus: »In den besonderen organisatorischen Trennungen und Verbindungen aber liegt das Charakteristische einer Verfassung« ⁵⁾,

⁴⁾ Die wiedergegebene Stelle findet sich in der Originalausgabe S. 10 f., in Erich Kaufmann, *Autorität und Freiheit* (Gesammelte Schriften Bd. 1, 1960), S. 153.

⁵⁾ Originalausgabe, S. 9, *Autorität und Freiheit*, S. 152; der Satz ist bei Kaufmann gesperrt.

was er am Einheitsstaat und dann am Bundesstaat näher demonstriert.

19. Vielleicht kann man noch einen Schritt weiter gehen: was Kaufmann unter der *Anatomie*, also wohl der statisch betrachteten inneren Struktur eines Organs, versteht, ist vielleicht überhaupt nur von sekundärem Interesse für den Vergleich, dem es in erster Linie auf die *Stellung und Rolle im Gesamtsystem* und Zusammen- bzw. Gegen-einanderspiel der Organe, Instanzen und sonstigen Kräfte in einem Staatswesen ankommt, sofern er nicht gerade Fragen der Zusammensetzung, der internen Willensbildung, der Geschäftsordnung eines einzelnen Organs untersucht. Diese Stellung und Rolle im Gesamtsystem kann ohne die geringste Änderung der »anatomischen« Struktur grundlegend verschoben werden, sei es durch rechtssatzmäßige Veränderungen in seiner Umgebung, Hinzutritt, Wegfall, Stärkung, Schwächung anderer Organe, sei es durch rein faktisch-politische Verschiebungen. Sie wird erst voll erkennbar in der *Dynamik* des Zusammen- oder Gegeneinanderspiels in möglichst allen denkbaren Kombinationen und Situationen.

20. Daraus folgt zunächst eine außerordentlich weitreichende *Kohärenz* eines bestimmten Vergleichsobjekts des organisatorischen Verfassungsgefüges mit dem Gesamtsystem und seiner Dynamik wie auch mit Stellung und Rolle anderer Organe, so daß eine isolierende Betrachtung oder Vergleichung kaum möglich ist oder auf Schritt und Tritt auf das Gesamtsystem verweisen, dieses berücksichtigen und mehr oder weniger als bekannt voraussetzen muß.

VI. Abgrenzung, Feststellung, Klassifizierung, Bewertung des faktischen Materials, Zusammenfassung mit dem rechtlichen zum Strukturbild

21. Was nun die *politisch-faktischen* Komponenten angeht, die für Stellung und Rolle des zu vergleichenden Organs von Bedeutung sind, so sind bei ihrer vergleichenden Darstellung und Berücksichtigung einige *Unterscheidungen* notwendig:

a) Es gibt faktische Gegebenheiten *struktureller* Art, die von der normierten Ordnung vorausgesetzt sind oder im allgemeinen keinen wesentlichen Veränderungen unterliegen. Dazu kann beispielsweise gehören die ungefähre Anzahl, Größe, Proportion der Gliedstaaten eines Bundesstaats, ethnologische Zusammensetzung, Ein- oder Mehrsprachigkeit, der Umfang des vom Staat zusammengefaßten Raums und seiner Bevölkerung, Religion und kirchlicher Einfluß, schließlich gewisse historisch-politische Gegeben-

heiten und festen Traditionen ⁶⁾ mit ihren typischen Auswirkungen auf das staatliche Leben.

In Anbetracht der unübersehbaren Fülle möglichen Konfliktstoffs und vielfältigster Problematik, also des Umfangs an Materie für rechtliche Regelung im Verhältnis zur durchschnittlichen Kürze, Flexibilität oder Verschwommenheit der Verfassungstexte bleibt dem Vergleich gar keine andere Möglichkeit, als jene faktischen Gegebenheiten, soweit sie sich strukturell auswirken, als primären Bestandteil des Vergleichsobjekts genau zu ermitteln und mindestens gleichwertig neben den meist nur dürftigen und lakonischen Rechtsnormen auszuwerten.

b) Andere Fakten, auf deren Wechsel oder Veränderung die Verfassungsnormen gerade abstellen und reagieren, sind zwar ebenfalls von Interesse, sofern es sich entweder darum handelt, ein Augenblicksbild zu geben oder die Wirkungsweise jener Normen am praktischen Beispiel zu illustrieren. Ein Augenblicksbild zu geben, wird aber im allgemeinen nicht Aufgabe des Rechtsvergleichers sein, der stets mehr den prinzipiellen und generellen Strukturen nachgeht, und für die Illustration der Wirkungsweise von Verfassungsnormen sind ältere, ja gedachte Augenblicksbilder dem gegenwärtigen grundsätzlich gleichwertig. Die Grenzen zwischen Augenblicksbild, Provisorium, Durchgangsphase und Dauerzustand, sofern es ihn in bestimmten Dimensionen geben sollte, sind freilich fließend.

Bei Charakterisierung der Stellung des Reichspräsidenten der Weimarer Republik wäre ein wenn auch mehrjähriger Ausnahmezustand und die daraus resultierende aktuelle Machterweiterung nicht als Struktur, sondern als Potentialis darzustellen, wenn auch mit gewissen strukturellen Rückwirkungen auf die Normalsituation. Verfehlt wäre auch ein Bild, wie es sich ergäbe, wenn ein Reichspräsident in Ausnahmesituationen von seinen Befugnissen keinen Gebrauch machen würde oder wenn er trotz direkter Wahl mit keinerlei Rückhalt in einer der politischen Parteien rechnen könnte. Hingegen wäre eine vorgekommene ausdehnende Anwendung der Befugnisse, auf die jederzeit zurückgegriffen werden kann, oder ein definitiver Machtverlust des Präsidentenamtes, etwa infolge Überspannung der Befugnisse und entsprechender Reaktionen der übrigen Staatsorgane, von prinzipieller Bedeutung für die nicht nur augenblickliche Verfassungslage in einem Staat. Hat sich aus einer demokratisch angelegten Verfassung durch Entstehung einer allmächtigen Mehrheitspartei, ohne Änderung irgendwelcher Verfassungsrechtsnormen, ein stabiles autoritäres Regime entwickelt, so ist

⁶⁾ Diese Traditionen berühren oder überschneiden sich vielfach mit der Tradition als Moment der geisteswissenschaftlichen Hermeneutik, wie sie Hans-Georg Gadamer, Wahrheit und Methode (Tübingen: Mohr 1960), S. 266 ff., zu rehabilitieren unternimmt.

dieses zu beschreiben und dem Vergleich zugrunde zu legen. Wird aber ausdrücklich nur ein Vergleich von Verfassungstexten angestrebt, dann kommt es auch nicht darauf an, ob sie formal noch oder schon gelten, ob sie lebendes Recht sind, und wir befinden uns außerhalb der eigentlichen Rechtsvergleichung und eher im Bereich der Untersuchung möglicher Rechtstechniken oder -formulierungen.

22. Die Feststellung, Klassifizierung und Bewertung des faktischen Materials für die Zwecke der Vergleichung von Verfassungs- und Organstrukturen ist eine Aufgabe, über die allgemeingültige Aussagen noch kaum möglich sind.

a) Ein Kriterium, das der Eigenschaft von Rechtsnormen entlehnt ist, wäre das der Allgemeingültigkeit.

b) Ein weiteres das der relativen Dauerhaftigkeit – ebenfalls parallel zu einer im Prinzip typischen Eigenschaft von Rechtsnormen –, damit zusammenhängend das der Verlässlichkeit.

c) Ein drittes ist die nicht nur soziologische, sondern verfassungsstrukturelle Erheblichkeit.

d) Fraglich ist schon, ob und inwieweit das Faktum im allgemeinen Bewußtsein oder wenigstens in dem der beteiligten Kreise eine Rolle spielen muß.

e) Noch fraglicher ist die Notwendigkeit, daß die Rechtsordnung das Faktische, etwa die Existenz und Rolle politischer Parteien, irgendwie zur Kenntnis nimmt, berücksichtigt oder wenigstens begrenzend normiert. In begrenzender Normierung wäre schon die Schwelle zum rein juristisch Erfassbaren erreicht, wenn auch eine begrenzende Normierung die positive Erheblichkeit des Faktischen nicht erschöpfend erfaßt, wie es für die Vergleichung im organisatorischen Verfassungsrecht erforderlich ist. Neben Rechtsregeln über Konstituierung, Mindeststärke, Finanzierung politischer Parteien kann das permanente Bestehen und die Wirkungsweise einer allbeherrschenden Mehrheits- oder gar Einheitspartei oder zweier konkurrierender Parteien außerhalb aller rechtlichen Normierungen von grundlegender Bedeutung sein für die Verfassungsstruktur eines Staates. Darum sind solche Fakten, vor allem aber ihre Auswirkungen, notwendige Bestandteile des Vergleichs. Es wäre z. B. undenkbar, die amerikanische Präsidentschaft, das Wahlsystem, die Formen der Staatswillensbildung, das Verhältnis zwischen Senat und Repräsentantenhaus in USA vergleichend darzustellen ohne eingehende Berücksichtigung der Auswirkungen des Zweiparteiensystems, das zu diesem Zweck in seinen Voraussetzungen, seinen Komponenten und seinem Funktionieren wissenschaftlich exakt zu erfassen und zu erläutern wäre, aber auch z. B. ohne Berücksichtigung der verkehrs-

und nachrichtentechnischen Gegebenheiten und der Möglichkeiten der Willensbeeinflussung von Tagespresse bis Fernsehen, die für die verfassungsstrukturelle Wirkungsweise eines Organs von grundlegender Bedeutung sind (vgl. oben Anm. 3).

f) Was aber als Objekt verfassungsstruktureller Vergleichung jedenfalls ausscheidet, sind – wenn auch noch so konstante und nachweisbare – psychologische Fakten wie der sogenannte Nationalcharakter⁷⁾. Lediglich die Äußerungen solcher inneren Fakten kommen in Betracht, z. B. häufiges oder regelmäßiges Zustandekommen von Initiativen im Rahmen der Verfassung, hohe Beteiligung an Volksabstimmungen und deren sinnvolle Handhabung als Komponenten für effektives Vorhandensein einer direkten Demokratie, schließlich auch die ihr günstigen territorialen und gesellschaftlichen Fakten, soweit sie zum Verständnis der strukturellen Vorgänge und Verhältnisse in Betracht kommen.

23. In der Erläuterung der Bedeutung der Einzelfakten wie im Entwurf des Gesamtbildes liegt bereits eine wertende Zusammenfassung. Ohne solche Zusammenfassungen ergibt sich kein zum Vergleich geeignetes Bild; und auch dies kann als Charakteristikum öffentlichrechtlicher Vergleichung gelten, daß von Staat zu Staat solche Bilder zu entwerfen sind, die ihrem Wesen nach etwas anderes sind als etwa die zusammenfassende Charakterisierung rechtlicher Regelung anderer Materien.

24. Die zum Entwurf jenes verfassungsstrukturellen Gesamt- oder Teildbildes erforderlichen ursächlichen Verknüpfungen der festgestellten Einzel-elemente sind etwas grundsätzlich anderes als die Ermittlung der historischen Ursachen einer bestimmten Verfassungsstruktur, die wir vorhin (oben Ziff. 3 am Ende) aus der eigentlichen Vergleichung ausgeschieden haben. Jenes zu entwerfende Bild besteht in verallgemeinernder Beschreibung, wobei es auf das richtige Maß der Verallgemeinerung ankommt. Auch hierfür ließen sich methodische Regeln herausarbeiten, die bei Gewinnung eines wissenschaftlich haltbaren, zum Vergleich brauchbaren Bildes einzuhalten wären. Man braucht dabei nur von der Kritik auszugehen, die einem solchen Bild etwa unzulässige Verallgemeinerung, einseitige Perspektive von einem bestimmten nationalen oder ideologischen Standort, unzutreffende Akzentuierung, Verzerrung, unzulässige Vereinfachung, falsch bewertende oder unübersichtliche Detaillierung vorwerfen könnte. Wir sind damit schon im Bereich künstlerischer Wertungs- und Gestaltungsgesetze. Es wird von mir hoffentlich nicht erwartet, einen Kodex solcher Regeln zusammenfassender Darstellung zu entwerfen, wenn ich auch deren Existenz nicht bestreite.

⁷⁾ Vgl. Carl J. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953), S. 707.

Es wird jedenfalls Bedacht darauf zu nehmen sein, welche Regeln sich hierin im Bereich der politischen Wissenschaften herausgebildet haben, ohne daß der Rechtsvergleicher diese Regeln unbesehen übernehmen könnte. Auch hier wird viel auf den Zweck des einzelnen Vergleichs ankommen, worüber Herr Bernhardt sich näher äußern wird.

Es braucht hier nur auf das Problem hingewiesen zu werden, daß die Begriffe, die bei Darstellung soziologischer und politischer Zustände mit Vorliebe verwendet werden, ständigem Wandel unterliegen. Daraus ergibt sich in besonderem Maße die Forderung der Gegenständlichkeit, die Vermeidung allzu theoretisch bedingter und vorgeprägter Begriffe. Auch die in der darzustellenden Sphäre selbst (etwa im Ostblock) gebräuchliche Terminologie ist nur bedingt verwendbar und nur unter gleichzeitiger Analyse des mit dem einzelnen Begriff Gemeinten. Doch ergeben sich gerade bei Darstellung verfassungsorganisatorischer Zustände im Ostblock besondere Probleme, die ein Tagungsthema für sich ausmachen könnten.

VII. Vergleichsthema, Fehlanzeige und ihre Gründe

25. Dies führt zu der Frage, wie das Thema einer Rechtsvergleichung überhaupt und im organisatorischen Verfassungsrecht im besonderen zu umschreiben ist. Für das öffentliche Recht allgemein gilt in erhöhtem Maß die Forderung, nicht Rechtssätze oder -institute als solche, sondern typische Sachprobleme zum Ausgangspunkt des Vergleichs ihrer Lösungen in verschiedenen Rechtsordnungen zu wählen⁸⁾, womit jedenfalls der Ausgangspunkt ins Vorrechtliche verlegt wird.

Liegt nun, besonders bei vergleichender Untersuchung einer verfassungsstrukturellen Frage die Problemlösung in einem der verglichenen Staaten ganz oder teilweise im außerrrechtlichen Raum, so erhebt sich die Frage, ob insoweit für die Rechtsvergleichung einfach Fehlanzeige zu erstatten ist, die, gewissermaßen unter dem Strich, erläutert werden könnte durch Angaben, in welcher faktischen Weise die Problemlösung erfolgt (oder nicht erfolgt), besonders welche nicht zu Gewohnheitsrecht verdichteten Gepflogenheiten hierbei mitwirken.

Ergibt aber die Vergleichung ausgesprochener Rechtsstaaten in einem Falle das Fehlen von Rechtsregeln, so verlangt den Rechtsvergleicher zu wissen,

⁸⁾ So etwa K. Zweigert, Zur Methode der Rechtsvergleichung, in: Studium Generale, 13. Jg. (1960), Heft 4, S. 197.

ob das am Fehlen des Problems oder an seiner Nichtlösung oder an seiner Lösung auf außerrechtlichem Wege liegt, im letzteren Falle ob qualitativ ober- oder unterhalb einer rechtlichen Regelung. Es gibt Lösungen, die der rechtlichen überlegen sind, und solche, die sich lediglich im machtpolitischen Ausgleich vollziehen, also nicht eigentlich als Regelungen angesprochen werden können.

Erinnern wir uns, daß es sich bei Vergleich von Wesensmerkmalen oder Bestandteilen der Verfassungsstruktur eines Staates um Vergleichung von Staatsindividuen handelt, deren Struktur vorrechtlicher Art sein kann und nicht notwendig in allen Teilen rechtliche Ausprägung erfahren zu haben braucht, so wird die *f a k t i s c h e P r o b l e m b e h a n d l u n g* auch im Rahmen rechtsvergleichender Untersuchung als primäres Vergleichsobjekt herauszuarbeiten und zu etwaigen normativen Elementen benachbarter Art innerhalb der betreffenden Staatsordnung in Beziehung zu setzen sein.

26. Eine tieferliegende Besonderheit der Vergleichung im öffentlichen Recht liegt aber darin, daß vom *B e s t e h e n* gleichartiger *S a c h p r o b l e m e* in jedem Staat nicht ohne weiteres ausgegangen werden kann: Viele Probleme des »Wie« hängen ab von dem »Ob« der *p o l i t i s c h e n* Willensentscheidung zu bestimmten Zielen, etwa zu dem Ziel, die Staatswillensbildung und die Schaffung von Staatsorganen in irgend einer Weise im Volkswillen zu verankern, die Tätigkeit von Exekutivorganen rechtlich zu binden oder gar gerichtlicher Nachprüfung zu unterwerfen, der Verfassung Vorrang vor allen sonstigen Rechtsnormen einzuräumen und diesen Vorrang durch gerichtliche Prüfungsbefugnisse zu sichern, die Individualsphäre gegen die öffentliche Gewalt abzusichern, die Beziehungen von Trägern öffentlicher Gewalt untereinander und die Abgrenzung ihrer Machtbereiche rechtlich zu ordnen und gerichtlicher oder anderer Entscheidung zu unterwerfen, überhaupt die Funktionen öffentlicher Gewalt zu unterscheiden und organisatorisch zu trennen. Keines dieser Ziele versteht sich von selbst, und wo das Ziel fehlt oder wo seine Verwirklichung nicht als Angelegenheit des Staates oder der öffentlichen Hand gilt, entfällt die große Masse der damit zusammenhängenden Probleme jedenfalls im Bereich des öffentlichen Rechts.

VIII. Grenzen der Vergleichbarkeit

27. Aber selbst wenn die faktischen Komponenten bis zu Imponderabilien in vorsichtiger Wertung neben dem juristischen Gerippe erfaßt, zu einem Bilde geformt und den in anderen Staaten sich ergebenden Bildern gegen-

übergestellt werden, bleibt doch gerade im Bereich der Staatsstrukturen die Grundfrage nach der Grenze der Vergleichbarkeit. Man kann eine Typologie möglicher Staatsformen empirisch oder dogmatisch entwerfen. Man kann zwischen diesen abstrakten Typen oder zwischen konkreten Staaten gleichartigen Typs Vergleiche unter den verschiedensten Aspekten, Ideal- und Zweckvorstellungen anstellen. Aber kann man auch ein konkretes Königreich mit einer konkreten Republik oder einer konkreten Diktatur gerade in Bezug auf Befugnisse und Wirkungsmöglichkeiten des Staatsoberhauptes vergleichen? Inwieweit sind solche Vergleichsmöglichkeiten bedingt durch gleichartige Grundvoraussetzungen? Wo beginnt bei solchen Versuchen abstrakten oder juristischen Vergleichs großer historisch gewordener Staatswesen das Unangemessene, ja Anstößige, um so krasser, je präziser die angewandten Methoden zu sein scheinen?

28. Dies hindert nicht, speziellere Institutionen in Staatswesen mit ganz verschiedenen Grundstrukturen, überall wo sie vorhanden sind, zu vergleichen, wie es beispielsweise für die Verfassungsgerichtsbarkeit vor kurzem unternommen wurde⁹⁾. Nun ist gerade die Verfassungsgerichtsbarkeit zwangsläufig in hohem Grad rechtlich fixiert oder zumindest erfaßbar und weniger als einer von mehreren, in einem Kräftepolygon zueinander stehenden Machtträgern ausgeprägt; sie ist ebensowohl ein Verfahren als eine Instanz, und die sie ausgestaltenden Rechtsnormen haben vorwiegend Reglercharakter.

29. Vergleichung im öffentlichen Recht wird stets um die Idee der Rechtsstaatlichkeit kreisen, von ihr getragen oder irgendwie motiviert sein als Suche nicht nur nach dem Bestand, sondern nach Entwicklungsmöglichkeiten rechtsstaatlicher Lösung bestimmter staatssoziologischer oder staatspolitischer Fragen, besonders etwa in Grenzbereichen zwischen staatlicher und privater Sphäre, zwischen verschiedenen »Gewalten« eines Staates, soweit sie unterschieden werden, oder auch im Bereich der Existenzbedrohung und -sicherung des Staates.

Der Begriff der Rechtsstaatlichkeit in diesem Sinne ist aber nicht gebunden an rechtssatzmäßige Normierungen und kann ebensowohl dadurch erfüllt sein, daß die Individualsphäre, die Gewaltenteilung, das geordnete Funk-

⁹⁾ Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, Länderberichte und Rechtsvergleichung – Constitutional Review in the World Today, National reports and comparative studies – La Jurisdiction Constitutionnelle à l'époque contemporaine, Exposés de la situation dans différents pays et étude comparée – Internationales Kolloquium veranstaltet vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg 1961 (Köln: Heymann 1962) (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 36).

tionieren des Staatswesens oder was sonst Gegenstand des Vergleichs sein soll auf andere als rechtliche Weise *de facto* zuverlässig gesichert ist – ein Phänomen, das besonders in Großbritannien in oft erstaunlicher Weise begegnet.

30. Jedenfalls will mir scheinen, daß bei Vergleichung organisatorischen Verfassungsrechts schärfere Auswahlprinzipien gelten als auf anderen Rechtsgebieten.

Akzeptiert man die These, daß die Rechtsstaatsidee als tragendes Motiv Voraussetzung solcher Vergleiche ist, so werden Staatsgebilde primär nicht rechtsstaatlichen Charakters zum Vergleich grundsätzlich höchstens um des Kontrastes willen geeignet sein, wobei die notwendigerweise vorwiegend faktische Darstellung als Gegenstand wertender Vergleichung der »Problemlösung« an Hand irgendwelcher höherer Prinzipien oder Postulate unentbehrlich ist. Die Grenzen des Rechtsstaatsbegriffs sind naturgemäß unscharf, und der einzelne Staat unterliegt hierin stärkeren oder leiseren Schwankungen.

Die Auswahl hat daher vielfach etwas Tastendes, kann aber auch von dem Motiv bestimmt sein, im Zwielficht liegende Staaten unter ganz konkreten Gesichtspunkten auf ihre Rechtsstaatlichkeit zu prüfen. Auch und gerade hier ist die Darstellung des Faktischen unentbehrlich, wenn auch meist besonders schwierig, ja gefährlich, soweit man auf das Wohlwollen des betreffenden Staates angewiesen ist.

IX. Organisatorisches und sonstiges Verwaltungsrecht

31. Wenn es als Charakteristikum des organisatorischen Verfassungsrechts bezeichnet werden kann, daß dadurch ein konkretes staatliches Gemeinwesen in der Grundstruktur seiner leitenden und tragenden Organe und ihres Wechselspiels gestaltet und aufgebaut wird, so läßt sich Ähnliches von gewissen, nämlich den behördenorganisatorischen Teilen des Verwaltungszrechts sagen. Es gab zwar Zeiten, in denen die Verwaltung Nebenaufgabe der Gerichte war. Diese längst vergessenen Zustände sind heute praktisch überall durch das Wachstum eigenständiger Verwaltungsapparaturen verdrängt. Wachstum bedeutet hier nicht nur die fortschreitende Ausdehnung, sondern eine Entwicklung, die keineswegs in allen Phasen und Dimensionen rechtlich fundiert und festgelegt zu sein braucht. Der Rechtsvergleicher stößt hier auf ähnliche Phänomene wie im organisatorischen Verfassungsrecht: In derselben Frage, etwa der Zuständigkeit auf den Gebieten der öffentlichen Ordnung, des Straßenbaus, des Erziehungswesens,

findet er im einen Staat erschöpfende Regelungen durch gesetztes Recht, im anderen vielleicht nur Gewohnheitsrecht, im dritten lediglich traditionelle faktische Verhältnisse und Einrichtungen oder stille Übereinkünfte ohne Rechtsnormcharakter, aber vielleicht von qualitativer Überlegenheit und von einer gerade für den Vergleich im öffentlichen Recht nicht zu übersehenden Bedeutung. Richtet sich doch das Interesse gerade in der Gegenwart vielfach darauf, auf welchen Lebensgebieten sich das öffentliche Recht einer Normierung enthalten kann oder sollte. Dann sind die Strukturen ohne Rechtsnormcharakter die eigentlich positiven Befunde, mag auch diese Zielsetzung des Vergleichs die Ausnahme sein. In jedem Falle gilt hier im Prinzip dasselbe wie im organisatorischen Verfassungsrecht.

32. Geht man aber über die organisatorischen Bereiche des Verwaltungsrechts hinaus, so gelangt man zwangsläufig auf Sachgebiete und zu Fragestellungen, die zwar als solche dem Verwaltungsrecht eigen sind, aber in bezug auf die Vergleichung kaum methodische Merkmale aufweisen, die nicht in irgend einer Form auch auf andere Rechtsgebiete zutrafen. Es wäre gewiß ein lohnendes Unternehmen, Möglichkeiten und Bedeutung vergleichender Arbeit auf dem weiten Feld des Verwaltungsrechts zu untersuchen, beispielsweise die Rolle soziologischer und historischer Gegebenheiten (eines überlieferten Berufsbeamtentums bestimmter Prägung, bestimmter Begriffe, Prinzipien und Vorstellungstraditionen außerrechtlicher oder rechtlicher Art), die nicht unmittelbar dem »Organisatorischen« zuzurechnen sind, oder andererseits Grenzen der Möglichkeiten der Rechtsangleichung oder -vereinheitlichung im Verwaltungsrecht festzustellen und der Bedeutung der Verwaltungsrechtsvergleichung für das Recht internationaler Organisationen nachzugehen. Aber abgesehen davon, daß diese letzteren mehr zweckorientierten Fragen eher den Korreferaten zugehören würden, führt die Berücksichtigung all dieser Gegebenheiten doch, wie bei anderen Rechtsmaterien, mehr oder weniger zwangsläufig zur Frage ihrer Bedeutung für Gewinnung, Auslegung oder Modifikation von **R e c h t s s ä t z e n** oder -prinzipien. Auf manchen Gebieten mögen auch faktische Gleichmäßigkeiten, etwa die konstante, wenn auch nicht rechtlich gebundene Ablehnung von Anträgen bestimmter Art, konventionelle Inkompatibilitäten und dergleichen als für den Vergleich erhebliche Feststellungen in Betracht kommen, doch reichen diese Einzelfälle kaum aus, eine **q u a l i t a t i v e** Besonderheit der Vergleichungsmethode auf verwaltungsrechtlichem Gebiet außerhalb des organisatorischen Bereichs zu postulieren. Und nur um solch qualitative Besonderheiten geht es in diesem Referat.

X. Verflüchtigung der Besonderheiten im nichtorganisatorischen öffentlichen Recht

33. Außerhalb des organisatorischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts ist es bedeutend schwieriger, Besonderheiten der Vergleichung im öffentlichen Recht herauszustellen, für die der Vergleich anderer Rechtsmaterien nicht alsbald parallele Erscheinungen auf seinen Gebieten nachweisen würde. Es schiene mir wenig ergiebig, wenn dadurch die Diskussion auf Gebiete verlagert würde, für die unsere Fachgruppe keine Kompetenz beansprucht. Dies gilt auch für Gebiete öffentlichen Rechts, die eingangs als Sonderdisziplinen aus dieser methodischen Betrachtung ausgeschieden wurden.

Auch außerhalb des organisatorischen Bereichs, also beispielsweise in dem der Grundrechtsgarantien, der für die Ausübung der Staatsgewalt geltenden Verfahrensprinzipien, der in ihrem Bereich verwendeten Rechtsbegriffe und ihres vielfach von faktischen Traditionen geprägten Inhalts, zeigt sich im allgemeinen ein hoher Grad von Kohärenz des Einzelbegriffs, der Einzelinstitution, der Einzelregel mit dem Gesamtgefüge, was mit der Einheit der öffentlichen Ordnung und der in ihr wirksam werdenden Hoheitsgewalt zusammenhängen mag, wenn auch in vielfachen Abstufungen der Intensität dieser Kohärenz. Gewiß kann man im öffentlichen Recht vieles Einzelne ändern, ohne das Ganze zu ändern oder zu verschieben, und ebenso läßt sich das Einzelne für die vergleichende Betrachtung irgendwie aussondern. Aber der Vergleich im öffentlichen Recht darf sich mit der äußeren Isolierbarkeit eines Phänomens nur mit großer Vorsicht und nur dann zufrieden geben, wenn er das Ganze des betreffenden staatlichen Gemeinwesens wie auch die Genesis des Einzelphänomens derart überblickt, daß ihm irgendwie bedeutsame Wirkungszusammenhänge nicht entgangen sein können, die geeignet wären, auf das Einzelphänomen ein kennzeichnendes Licht zu werfen.

34. Sowohl die Grundrechtsgarantien als zahlreiche Regeln und Prinzipien des sonstigen öffentlichen, insbesondere des Verwaltungsrechts setzen in dem Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher Gewalt und Individuum bestimmte Abgrenzungen und bringen es zum Ausgleich. Insofern gestalten sie ein generelles Rechtsverhältnis, an dessen einem, man kann sagen unterem Ende unbegrenzt viele Partner beteiligt sind, während die andere, obere Seite, die öffentliche Gewalt, sich mehr oder weniger als Einheit darstellt, mag sie auch von mehreren Trägern ausgeübt werden oder in verschiedenen Rollen auftreten können. Der Gesamtkomplex dieser Normen dient aber der in sich geschlossenen Ordnung eines

konkreten Staatswesens, und jede Einzelnorm muß aus dieser Gesamtdnung verstanden werden.

35. In einer großen Zahl von Normen dieser Art, die an sich Reglercharakter haben, ist in irgend einer Weise auch von obersten Staatsorganen die Rede, die irgendwie, sei es auch erst letztinstanzlich, an der Ordnung bestimmter Fragen und Verhältnisse beteiligt werden. Insofern gehören auch solche Reglernormen zum Gesamtkomplex der den konkreten Staat schaffenden und ordnenden, das wechselseitige Verhältnis und relative Gewicht seiner obersten Organe mitbestimmender Normen, mögen sie nun in der Verfassung, in Gesetzen stehen oder dem Gewohnheitsrecht angehören. Der schwer präzisierbare und für die Staatsfunktion notwendige Bereich der *implied powers* insbesondere der Exekutive hat seine Wurzel vielfach in solchen Einzelverhältnissen und steigt aus ihnen auf zu verfassungsinstitutioneller Bedeutung. Auch das Umgekehrte kann der Fall sein: Eine nur generelle Umschreibung des Kompetenzbereichs eines obersten Organs führt im Wege der Auslegung und Praxis zu Implizierungen, die in unteren Kategorien des Verwaltungsrechts ihre Nutzanwendung finden.

Auch von solchen Wechselbeziehungen in Bereichen des öffentlichen Rechts, die nicht eigentlich dem organisatorischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht angehören, wird gesagt werden können, daß sie eine Besonderheit des öffentlichen Rechts gerade auch für die Vergleichung darstellen.

36. Vielleicht wäre es möglich, im Gesamtbereich des öffentlichen Rechts Abstufungen von oben nach unten herauszuarbeiten, in denen sich diese Besonderheiten, die an der Spitze am augenfälligsten sind, schrittweise verflüchtigen. Ich möchte keinen Versuch dieser Art unternehmen, soweit er nicht bereits in dem Gesagten liegt, und nehme an, daß manche Konkretisierungen und Verdeutlichungen sich aus den beiden Korreferaten ergeben werden.

Doch wird auf allen Gebieten, besonders des Verwaltungsrechts, in viel größerem Umfang als etwa in den Materien des Privat- oder Prozeßrechts damit zu rechnen sein, daß geschriebene Rechtsregeln oder gar Kodifikationen fehlen und dennoch feste Regeln sich durchgesetzt haben und auch insoweit, als sie sich nicht als Gewohnheitsrecht in vollem Sinne darstellen, doch zur vergleichswisen Auswertung durchaus geeignet sind. Besonders wird man auf Unterschiede der Abstrahierung stoßen: Was im einen Staat als Rechtsregel des allgemeinen Verwaltungsrechts oder des Verwaltungsverfahrens durch Gesetzgebung, ständige Rechtsprechung oder sonstige Praxis ausdrücklich abstrakt formuliert ist, mag in einem anderen Staat sich nur in einer geringeren oder größeren Anzahl von Zweigen des besonderen

Verwaltungsrechts mit gleichem oder anderem Inhalt durchgesetzt haben und auch durch das dortige Schrifttum noch nicht als feststellbare Regel ins Bewußtsein gerückt worden sein und bei vergleichender Betrachtung unter Umständen erst empirisch herausgearbeitet werden müssen.

Außerdem ist bei Vergleichung im öffentlichen Recht in besonders hohem Maß damit zu rechnen, daß die Funktionen eines bestimmten Rechtsinstituts, etwa der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie, in einem andern Staat durch ein ganz anderes Rechtsinstitut oder durch das Zusammenwirken mehrerer anderer Rechtsinstitute übernommen werden. Hans Huber hat auf dieses Phänomen im Zusammenhang mit der öffentlichrechtlichen Gewährleistung und Beschränkung des Privateigentums, aber auch für andere Gebiete des öffentlichen Rechts hingewiesen ¹⁰⁾.

Auch ist beim Vergleich erforderlich, sich von terminologischen Gleichartigkeiten unabhängig zu machen, und zwar nicht nur in der Ermittlung von Sachregeln oder Einrichtungen mit paralleler Funktion oder Wirkung, sondern auch in dem Sinne, daß hinter einem Einklang der Bezeichnungen sich sehr verschiedene Sinngehalte verbergen können, die vielfach erst aus dem Gesamtsystem und der eigenständigen geistigen Tradition des jeweiligen Landes deutlich werden.

XI. Vollzug des Vergleichs, Übertragbarkeit und Bewertung

37. Wie aber ist der Vergleich selbst auf Grund der gewonnenen Bilder zu vollziehen?

Zunächst ist die Frage, ob sogleich Punkt für Punkt eine Institution, ein Fragenkomplex durch eine Gruppe von Staaten hindurch verglichen werden kann, oder ob geschlossene Bilder der Zustände in den Staaten voranzustellen und dann erst Punkt für Punkt zu vergleichen sind. Der Bearbeiter selbst wird für sich, gerade im öffentlichen Recht, unbedingt die geschlossenen Bilder vor Augen haben müssen, gleichviel, ob er sie selbst erarbeitet oder nach seinen Angaben, die in der Regel als Schema oder Fragebogen formuliert sind, geliefert bekommt ¹¹⁾. Es ist aber denkbar, eine vergleichende Unter-

¹⁰⁾ Hans Huber, Öffentlichrechtliche Gewährleistung, Beschränkung und Inanspruchnahme privaten Eigentums in der Schweiz, in: Staat und Privateigentum, öffentlichrechtliche Gewährleistung, Beschränkung und Inanspruchnahme privaten Eigentums in sechs Staaten rechtsvergleichend dargestellt (Köln: Heymann 1960) (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 34), S. 50 ff., 66 ff.

¹¹⁾ So wurde erneut verfahren bei Vorbereitung des im Institut am 17. und 18. 7. 1964 veranstalteten rechtsvergleichenden Kolloquiums über »Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe«, wobei nicht nur die Beibringung des zu vergleichenden

suchung, ohne Voranstellung von Länderberichten, so aufzubauen, daß Punkt für Punkt vergleichend über die Länder berichtet wird, besonders wenn bereits vorliegende Gesamtdarstellungen oder Monographien als Vergleichsgrundlage ausreichen.

Die Vergleichung besteht wesentlich in einander gegenübergestellten Einzelfeststellungen über mehrere Staaten zu möglichst präzise begrenzten Fragen, also in möglichst vergleichbaren Einzelfeststellungen, wobei die Vergleichung selbst, das Fazit, die relative Bewertung, die Erkenntnis charakteristischer Unterschiede und Parallelen oft dem Leser überlassen bleiben kann, wenn nur die faktischen Auswirkungen der Einzelbefunde deutlich gemacht sind.

Die Hauptleistung besteht also im vergleichbaren Zusammenrücken der Befunde. Dieses Zusammenrücken kann den verschiedenartigsten Vergleichen dienen, die der Bearbeiter selbst noch gar nicht angestellt zu haben braucht. Die Vergleichs Gesichtspunkte sind etwas anderes als die Vergleichsfragen, nach denen die Einzelbefunde zusammengerückt sind. Die Zusammenrückung kann zu Fragen führen, die innerhalb mancher Rechtsordnung gar nicht auftreten. So ist es typisch für angelsächsische Rechtsordnungen, bestimmte systematische, begriffliche oder theoretische Fragen gar nicht zu stellen, sich zu ihnen nicht zu verhalten. Daraus würde sich die Forderung ergeben, das Vergleichsthema als Frage möglichst praktisch zu stellen: nach dem Zustandekommen bestimmter praktischer Wirkungen und den hierfür verwendeten Mitteln oder wirksam werdenden Ursachen.

38. So wird die letzte Antwort immer in faktischem bestehen, lediglich die Mittel oder die Ursachen können wahlweise rechtlicher oder faktischer Art sein oder auch dem Zwischenbereich zwischen beidem angehören. So entgeht man der Versuchung, aus Staatsgefügen oder ihren Rechtsordnungen Antworten herauszupressen, die sie selbst nicht enthalten, sondern die ihnen höchstens als die wahrscheinlichsten unterstellt werden können. Stellt man die Frage praktisch, so tritt das Phänomen entweder auf oder es tritt nicht oder anders oder ähnlich auf, und Aufgabe des Vergleichers ist es, auf die nicht ohne weiteres ins Auge fallenden Parallelen oder Unterschiede aufmerksam zu machen und sie nach Ursachen und als Symptome individueller Eigenart und des Gesamtgefüges, -stils usw. des betreffenden Staates zu analysieren. Dahin gehört selbstverständlich auch der

Rechtsstoffs auf über 20 Länderberichtersteller, sondern auch der Vollzug des Vergleichs nach Sachfragen auf mehrere Sachberichtersteller verteilt war. Auch dieses Kolloquium samt seinen Vorarbeiten soll in der Reihe der »Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht« veröffentlicht werden.

Weg, auf dem das Phänomen zustande kommt: ob auf rechtlichem oder außerrechtlichem, in beiden Fällen mit welchem Grad von Verlässlichkeit.

Denkbar ist als letzter Akt eines Vergleichs eine abgestufte Bewertung und eine Ermittlung der »besten Lösung«. Aber eine solche Bewertung und Prämiiierung oder Rangeinstufung gehört einem Zweckdenken an, das jede Regelung als beliebig variabel, austauschbar und übernehmbar ansieht. Dies mag auch auf Materien des öffentlichen Rechts vielfach zutreffen. Aber gerade in den Grundstrukturen der Staaten sind diese Eigenschaften seltener: Hier stößt man auf zunehmend harte, nicht mehr formbare, nur noch feststellbare Materien, um so weniger formbar und übertragbar, je weniger sie rechtssatzmäßig oder gar in Verfassungs- oder Gesetzestexten festgelegt sind und je mehr sie der von aller juristischen Fixierung vorgefundenen, historisch gewachsenen Substanz zugehören.

Leitsätze¹²⁾

1. Der Schwerpunkt der Besonderheit der Vergleichung im öffentlichen Recht liegt im organisatorischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht, das den Staats- und Behördenaufbau, die Konstituierung der Staatsorgane, die Kompetenz- und Machtverteilung, das System gegenseitiger Abhängigkeiten und Kontrollen festlegt.

2. Die Besonderheit liegt in der konstituierenden Funktion der betreffenden Normen bei Gestaltung einer Staatsindividualität von historisch gewachsener Eigenart, die in der Regel auch durch außerrechtliche Komponenten geformt ist und ursprünglich überwiegend durch solche geformt war.

3. Objekt der Vergleichung auf staats- und verwaltungsorganisatorischem Gebiet ist das Staats- bzw. Verwaltungsgefüge oder das einzelne Organ als solches, im ganzen oder in Einzelheiten, wobei die rechtlichen Komponenten oft nur einen Teil des Bildes abgeben, ja hinter außerrechtlichen Komponenten zurücktreten können. Das Vergleichsobjekt ist abzugrenzen gegen Ursachen und Voraussetzungen seines So-seins: hinter diese Grenzlinie tritt die zwischen Rechtlichem und Faktischem an Bedeutung zurück.

4. Nur soweit der Vergleich speziell auf Anwendung bestimmter rechtstechnischer Mittel gerichtet ist, haben außerrechtliche Feststellungen lediglich erläuternde Hilfsfunktion, während sie sonst gleichwertig neben den rechtlichen stehen.

¹²⁾ Diese für die Zwecke der Wiener Tagung von 1963 formulierten Sätze werden nur auf besonderen Herausgeberwunsch mit geringer Abwandlung hier abgedruckt.

5. Die reine Rechtsvergleichung ist also im Bereich des organisatorischen öffentlichen Rechts der Ausnahmefall, während sonst der Vergleichler in diesem Bereich über die Feststellung von Rechtsregeln und ihres Sinnes hinausgreifen muß, um ein für die Vergleichung geeignetes Bild zu gewinnen.

6. Insoweit als der Vergleichler des organisatorischen Staatsaufbaus über die Feststellung von Rechtsregeln hinausgreift, kann er sich der Hilfe des Soziologen, des Historikers, des Politologen bedienen, ähnlich wie sich der Richter zur Urteilsfindung der Hilfe von Sachverständigen bedient. Die eigentlichen Feststellungen über Strukturen und Funktionsweisen von Staaten und ihren Organen muß er aber in eigener Verantwortung treffen und braucht dazu selbst eine über das rein Juristische hinausgehende Sachkunde auf allen Gebieten der Wissenschaft vom Staate.

7. Die formalrechtlichen Feststellungen müssen auf ihre Effektivität geprüft werden und sind insoweit, als sie nur toter Buchstabe sind, nicht Grundlage des Vergleichs. Das eigentliche dem Vergleich zugrunde zu legende Bild wird durch die effektiven, permanenten faktischen Verhältnisse bestimmt, mögen sie auf Rechtsregeln oder anderen Gegebenheiten beruhen, mit Rechtsregeln in Einklang oder in Widerspruch stehen.

8. Die faktischen Feststellungen sind unter dem Gesichtspunkt der Permanenz und Strukturerheblichkeit zu treffen, wobei ihre Ursachen als Grundlagen ihrer Permanenz nach Möglichkeit zu klären sind. Die festgestellten strukturtragenden Fakten sind vom Blickpunkt des Rechts und der Rechtmäßigkeit wie auch der Sachfunktion zu bewerten. Dabei tritt zutage, ob rechtliche Normierungen noch fehlen oder ob und warum sie durch faktische Entwicklungen beiseite gesetzt wurden; in letzterem Falle ist zu zeigen, wie sich die Judikatur hierzu verhält.

9. Beim Vergleich ist der nur faktische Charakter eines permanenten Zustandes von erheblicher Bedeutung und mit einer rechtlichen Regelung nur bedingt vergleichbar. Er kann insbesondere als Anhaltspunkt dafür dienen, ob sich eine rechtliche Normierung des Komplexes überhaupt empfiehlt, ob und warum sie in dem betreffenden Staat fehlt und entbehrlich ist und inwieweit hieraus Verallgemeinerungen möglich sind.

10. Die einen bestimmten Staat als soziologische und politische Einheit konstituierende Funktion des organisatorischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts und seiner Bestandteile gibt der einzelnen Institution oder Norm eine besonders enge Kohärenz mit dem Gesamtaufbau und seinen übrigen Teilen, so daß eine isolierte Betrachtung des Einzelphänomens im allgemeinen kein zum Vergleich geeignetes Bild ergibt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, bei Darstellung und Vergleich das Gesamtgefüge stets vor Augen zu

haben und auf Zusammenhänge des Einzelnen mit dem Ganzen, wo immer sie auftreten, aufmerksam zu machen.

11. Die vielfach irrationale historische Gegebenheit gerade primärer Strukturelemente, etwa einer monarchischen Staatsspitze, setzt der Methode rationalen Vergleichens und damit der Auswahl der zum Vergleich heranzuziehenden Staaten gewisse Grenzen des Inkommensurablen, die aber dem Vergleich sekundärer Elemente und Einrichtungen nicht im Wege sind.

12. Die für das organisatorische Verfassungs- und Verwaltungsrecht herausgestellten Besonderheiten der Vergleichung gelten, mehr oder weniger abgeschwächt, auch für sonstige Teile des Staats- und Verwaltungsrechts, besonders soweit es sich um Befugnisse oder Beschränkungen der öffentlichen Gewalt handelt.

13. Insgesamt erfordert die Vergleichbarkeit im öffentlichen Recht eine gewisse Gemeinsamkeit der Ausgangsposition. Ohne diese sind die Vergleichsergebnisse vielfach zufällig und ohne wissenschaftlichen Aussagewert, es sei denn, daß die Verschiedenheit der Ausgangsposition gerade an sekundären Strukturelementen vor Augen geführt und in ihren Auswirkungen gezeigt werden soll. Hier tritt die Abhängigkeit der Möglichkeiten und Methoden des Vergleichens vom verfolgten Zweck hervor.

14. Die Bewertung und Ermittlung einer »besten Lösung« als Vergleichsergebnis mit dem Ziel der Übertragung von Staat zu Staat ist um so problematischer, je näher das Vergleichsobjekt dem organisatorischen Bereich und den individuellen Grundgegebenheiten eines Staates liegt.