

GERHARD LEIBHOLZ (Hrsg.)

Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart

Neue Folge Bd. 21, Tübingen J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1972, IV, 669 S., Sachregister DM 126,—.

Einige kritische Bemerkungen sind bereits zu Band 20 dieses Jahrbuches gemacht worden (vgl. VRÜ 1973 Heft 2). Es sei aber noch einmal auf den prohibitiven Preis verwiesen. Weiter stellt sich die Frage: Rechtfertigt allein eine wenn auch noch so ehrwürdige Tradition die Fortführung eines editorischen Unternehmens, dessen eigentlicher Gegenstand so diffus geworden ist, daß er den Herausgebern buchstäblich unter den Händen zerrinnt? Konkreter gesprochen: Die Anfänge des Jahrbuches gehen auf eine Zeit zurück, in der „öffentliches Recht der Gegenwart“ noch das öffentliche Recht einer überschaubaren und in Grenzen homogenen Region war, d. h. im wesentlichen Westeuropas. Der erste Band aus dem Jahr 1907 enthält demgemäß außer einem völkerrechtlichen Aufsatz zahlreiche Beiträge über Staatsrecht, Staatsrechtswissenschaft, Gesetzgebung und Justizreform im Deutschen Reich, den einzelnen deutschen Bundesstaaten, dazu noch in Ungarn, Belgien, Dänemark, der Schweiz und Spanien und als offenbar exotische Beigabe einen Bericht (von J. W. Burgess) über die amerikanische Präsidentenwahl. Es wäre ganz töricht, damit den heute so beliebten Vorwurf europäischer Nabelschau zu verbinden. Die Entwicklung des Jahrbuches zeigt ja gerade, daß es den Vorwurf einer solchen Enge nicht verdient. Trotzdem setzt gerade hier unsere Kritik an. Denn mit der geographischen Ausweitung seines Operationsfeldes ist ein inhaltlicher Verlust an Spezifität notwendig verbunden. Das Jahrbuch bemüht sich nicht um grenzübergreifende Probleme wie etwa eine allgemeine Theorie des öffentlichen Rechts oder um dessen sozialwissenschaftliche Dimensionen. Es versteht sich statt dessen weiterhin als Forum für die systematische Darstellung einzelner Staatsrechte und der anderen Wissensgebiete des öffentlichen Rechts und länderspezifischer Gesetzgebungsberichte (Vorrede zum oben erwähnten 1. Band), jetzt allerdings aus aller Welt. Unsere Kritik ist nicht einmal der Vorwurf des juristischen Positivismus, sie ist viel pragmatischer gemeint.

Angesichts der so vielgestaltigen Entwicklung des öffentlichen Rechts der Gegenwart hat sich der Ansatz der enzyklopädischen Sammlung von Darstellungen der öffentlichen Rechte der Welt in voluminösen (und schier unerschwinglichen) Einzelbänden — die ja die Integration zu einer allgemeinen Theorie o. ä. nicht intendieren — schlicht überlebt. Man betrachte die offensichtlich von Zufälligkeiten diktierte Zusammensetzung dieses Bandes. Da geht es um: Institutionen der westlichen Verteidigung, Richtlinien der EWG, Theorieprobleme des Sowjetsozialismus, das öffentliche bzw. das Verfassungsrecht in Belgien, Hessen, Schleswig-Holstein, Spanien und Marokko und den skandinavischen Ombudsman, die Rechtsstellung der Kirchen und das Wahlrecht in Österreich, die Regierungssysteme einiger arabischer Staaten, die Verfassungsgeschichte des Irak, den kanadischen Föderalismus, den amerikanischen Kongreß und die Außenpolitik, amerikanische Bürgerrechte und Verfassungswandel, die Supreme-Court-Rechtsprechung zu Interessengruppen, die Dritte Gewalt in der Republik China. — Dieser bunte Strauß von interessanten Themen zeichnet sich durch Beliebigkeit aus. Ohne inhaltliche Einzelkritik zu üben — es ist einfach unpraktisch, bei der Bearbeitung eines öffentlich-rechtlichen Themas über Ostasien oder Schleswig-Holstein stets das Jahrbuch konsultieren zu müssen, nur weil es zufällig etwas Einschlägiges enthalten könnte. Um-

gekehrt ist es schlicht unzumutbar für denjenigen, der sich für einen einzelnen Beitrag interessiert, einen Band des Jahrbuches anschaffen zu müssen. Kurz: es fehlt die wissenschaftliche Fragestellung, welche die disparaten Arbeiten zu einer Einheit verbindet. Unser Vorschlag wäre, das Jahrbuch aufzulösen und seine Beiträge entweder in zwangloser Folge selbständig zu veröffentlichen, was bei etwa 150 großen Seiten über Marokko vollauf gerechtfertigt wäre, oder sie Zeitschriften oder schlimmstenfalls auch Sammelbänden, jedenfalls aber mit spezifischer und sei es geographisch engerer Thematik anzuvertrauen. Dem sachlich Interessierten wäre damit der Zugang zu diesen Arbeiten wesentlich erleichtert.

Für die Thematik dieser Zeitschrift sind folgende Beiträge relevant. M. Camau gibt die schon erwähnte ausführliche Darstellung der verfassungsrechtlichen Entwicklung in Marokko seit der Unabhängigkeit 1955—1971. Die Verfassung vom März 1972 konnte er nur noch in einem Nachtrag berücksichtigen; die Verfassungstexte von 1962, 1970, 1972 sind französisch abgedruckt. Die Arbeit ist offenbar verlässlich, materialreich und informativ, läßt aber, wie die meisten Beiträge des Jahrbuches, die politischen Fragen nicht nur offen, sondern ungestellt. Camau wägt etwa sorgfältig die Verteilung der Gewichte in der letzten Verfassung ab und stellt fest, daß trotz gewisser Stärkung des Parlaments gegenüber der Exekutive, aber auch dieser selbst (der Ministerrat kann sich erstmals mit der „politique générale de l'Etat“ befassen) gegenüber dem König, doch das Parlament der Exekutive untergeordnet bleibt und diese dem König: „seules changent les modalités d'exercice du pouvoir royal . . .“ (Seite 502). Der König bleibt Herr über den Ausnahmezustand (buchstäblich: nach Art. 35 Verf. 1972 lediglich nach Konsultation mit dem Präsidenten der Abgeordnetenversammlung und einer Botschaft an die Nation) und damit nach der bekannten Formel „souverän“. Nach seinen eigenen Worten (Zit. S. 505) verfügt die Regierung über alle erforderlichen Mittel — wozu? — „pour exécuter les directives“ des Königs. Dieser mächtige König konnte aber in gerade gut einem Jahr zwei Militärputsche nicht verhindern. Jeweils danach setzten erfolglose Versuche ein, mit Opposition und Parlament zu kooperieren und mittels einzelner sozialer und wirtschaftlicher Reformen die Öffentlichkeit zu beschwichtigen. — Es passieren also Dinge außerhalb des Verfassungstextes, die für die verfassungsmäßige (und politische) Stellung der am Verfassungssystem Beteiligten sowie für die Qualität dieses Systems offenbar höchst bedeutsam sind. Das allgemeine Dilemma, notwendige sozialwissenschaftliche Fragestellungen mit der juristischen zu integrieren, bleibt bestehen, ja, es wird nicht einmal angegangen.

Dasselbe gilt auch für den kurzen (S. 531—544) Beitrag über die Regierungssysteme in Ägypten, Libanon, Syrien-Irak und Jordanien. Der Autor, A. Ansari, behauptet zwar, er habe diese Darstellung „auf kritischer Grundlage erarbeitet(e)“ (S. 532). Zwar muß ein „kritischer“ Maßstab nicht unbedingt derjenige der Frankfurter Schule sein. Allein man wird doch allzusehr in den Beginn des Jahrhunderts zurückversetzt, wenn das Problem auf den Gegensatz zwischen „Scheinverfassung“ und „wirklicher Geltung“ reduziert wird. Vergeblich aber auch die Hoffnung, wenigstens über letztere etwas zu erfahren. Statt dessen liest man über Mißtrauensvotum, Neopräsidentalismus, die „sentimentale, emotionale und irrationale Nation“ der Araber (folgt der Hinweis auf die Erfinder von „Tausendundeiner Nacht“), Verfassungsurkunde als „literarisches Werk“ usw. Höhepunkt ist wohl folgende Ansicht des Autors: „Da Syrien und der Irak durch die Herrschaft von Militärputschisten, die angeblich derselben politischen Partei . . . angehören und von ihrer Ideologie fest überzeugt sind, ziemlich das gleiche Regierungssystem (!)

haben, wäre es folglich überflüssig, die beiden Länder getrennt zu betrachten. Vielmehr können sie als eine Einheit behandelt werden“ (S. 532). Diese gestelzte Naivität im Gewande der Wissenschaftlichkeit erheitert zwar den Leser eines dicken Buches, aber der Gedanke an dessen Aufwand und Preis dämpfen sofort seinen Übermut. Naiv ist natürlich nicht das Konstatieren dieser Phänomene, sondern die Weigerung, sie auf ihre sozio-politischen Funktionen in dem gesellschaftlichen System zu befragen.

Erwähnt sei weiter die kurze, mit Dokumenten und Zeittafeln versehene Darstellung der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung des Irak von 1925 bis 1971 (S. 545—570). — Aus dem nordamerikanischen Raum interessiert hier lediglich der Beitrag von E. McWhinney über den französisch-kanadischen Nationalismus und Separatismus als Problem des kanadischen Föderalismus (S. 571—590 mit Dokumenten). Die Problematik hat ihre Parallelen in den Folgen der kolonialen Grenzbeziehungen in Afrika. Der Autor ist aber realistisch genug, die Vorrangigkeit der wirtschaftlichen vor der politischen Problematik klar zu sehen.

Weng schließlich diskutiert für die Republik China die Entwicklung der Funktion der 3. Gewalt (Justizamt) im System der fünf Gewalten nach Sun Yat-Sen. Es geht hierbei um die dem europäischen (und von ihm beeinflussten überseeischen) Verfassungsdenken so fremde Gleichordnung von fünf Gewalten: außer den drei „klassischen“ noch das Prüfungs- und Zensuramt. Das Justizamt ist nicht der Exekutive ein- oder unter-, sondern ihr gleichberechtigt nebengeordnet. Trennung wird aber durch Zusammenarbeit ergänzt. Allerdings untersteht die ordentliche Gerichtsbarkeit organisatorisch nicht dem selbständigen Justizamt, sondern der Exekutive. Aufgaben des Justizamtes sind vor allem die (nicht an einen konkreten Rechtsfall gebundene) Interpretation der Verfassung, aber auch aller Gesetze und Verordnungen zur Wahrung der Rechtseinheit (daneben noch gewisse Rechtsprechungs- und Dienststrafangelegenheiten). An der Realität der Unabhängigkeit der 3. Gewalt müssen aber Zweifel erlaubt sein. Ähnlich wie der Autor von der politischen Entwicklung Chinas während der letzten 25 Jahre nur mit dem Hinweis auf den „Umzug der Regierung nach Taiwan“ (S. 653) Kenntnis nimmt, reagiert auch das Justizamt (die „Versammlung der Hohen Richter“). Zur Frage der an sich auf wenige Jahre begrenzten Amtsdauer verschiedener, letztmalig 1948 gewählter öffentlicher Mandatsträger meinte es: da der „Verlust des Festlandes“ die Wahl in ganz China unmöglich gemacht habe, dauere diese Amtszeit „bis zur Wiedereroberung des Festlandes“ an (S. 653). Das Justizamt schreibt also einen bestimmten Verfassungszustand fest und trägt damit zur Perpetuierung einer konkret gegebenen Herrschaft bei. Die Zusammenarbeit mit den anderen Gewalten scheint doch besser zu funktionieren als die Selbständigkeit.

Solche Fragen bleiben weiterhin zu untersuchen. Dieser Linie folgen aber im Grunde alle Arbeiten des Jahrbuches, was — von den oben erwähnten Punkten abgesehen — seine entscheidende inhaltliche Schwäche darstellt.

Knud Krakau