

RÜCKKEHR ZUR ABSOLUTEN MONARCHIE? DIE ZWEITE VERFASSUNG DES KÖNIGSREICHS VON MAROKKO

Von GERHARD FULDA

I. Die neue Verfassung Marokkos

1. Das Land

Nach fünf Jahre dauerndem Ausnahmezustand ist am 1. August 1970 eine neue Verfassung des Königreichs Marokko in Kraft getreten.

Seit der Unabhängigkeit Marokkos ist es die zweite Verfassung eines Landes, in dem der Islam Staatsreligion ist, das sozio-ökonomisch die Züge eines Entwicklungslandes trägt, dessen arabische und berberische Bevölkerung weit überwiegend auf dem Lande lebt und mehr als 60 % Analphabeten aufweist, dessen Führungsschicht in der Mehrzahl französische Ausbildungswege durchlaufen hat und dessen Königshaus seinen Stammbaum bis auf den Propheten Mohammed zurückführt.

In diesem grob gezeichneten Rahmen findet die Verfassung von 1970 ihren Platz. Historisch ist ebenso kursorisch hinzuzufügen, daß Sultan Mohammed V., der Vater des gegenwärtigen Königs Hassan II., an der Spitze der marokkanischen Unabhängigkeitsbewegung gestanden hat — die daraus resultierende Popularität des Königshauses, Zentrum der nationalen Identität von Berbern und Arabern als Marokkaner, ist einer der Gründe, aus denen die Machtkonzentration in den Händen des Königs relativ wenig Widerspruch findet.

2. Umstrittenes verfassungsgebendes Verfahren

Die Rechtmäßigkeit des verfassungsgebenden Verfahrens war für die Verfassung von 1970 genauso umstritten wie für die erste Verfassung aus dem Jahre 1962. Damals hatten Professoren der Universitäten Rabat und Paris einen Text nach den Vorstellungen des Königs ausgearbeitet, der durch ein Referendum bestätigt wurde, ohne daß eine verfassungsgebende Versammlung hätte über Änderungen diskutieren können.

Diesmal kam der Entwurf aus der Umgebung des Palastes und wurde wiederum sogleich einem Referendum unterworfen — das seit mehr als fünf Jahren nicht mehr einberufene Parlament hatte keine Beratungsmöglichkeiten.

Die Bestimmungen der Verfassung von 1962 über die Beteiligung des Parlaments an Verfassungsänderungen sind damit verletzt worden, auch wenn demgegenüber behauptet wird, es handle sich nicht um eine Verfassungsänderung, sondern um eine neue Verfassung, die der König kraft Ausnahmerechts habe vorlegen können.

Politisch dagegen ist die Verfassung durch ein Referendum legitimiert. Es war ein Votum für oder gegen den König und an einer echten hohen Mehrheit für den König zweifeln auch die schärfsten Kritiker nicht, die die fast 99 % Ja-Stimmen auf das wohl etwas übereifrige Zählen der königstreuen Verwaltung zurückführen.

3. Der formale Aufbau der Verfassung

Die neue Verfassung folgt in Aufbau und Wortlaut der überwiegenden Zahl der Bestimmungen dem Muster von 1962.

Nach einer Präambel, die Marokko als islamischen Staat arabischer Sprache, als Teil des „Grand Maghreb“ charakterisiert und auf die afrikanische Einheit verpflichtet, beginnt der Verfassungstext mit einem Grundrechtskatalog nach dem Vorbild liberal-bürgerlicher Vorstellungen der westlichen Welt, einschließlich einer sozial gebundenen Eigentumsgarantie und der Gleichberechtigung der Geschlechter.

Das nächste Kapitel behandelt die königlichen Rechte, die allerdings unsystematisch auch in anderen Kapiteln bestimmt werden. Zwanzig Artikel sind dem Parlament gewidmet; danach folgen Kapitel über die Regierung und über die Beziehungen zwischen den Gewalten.

Bis zum Schlußartikel 101 erscheinen schließlich drei Kapitel über das Gerichtswesen und je eines über die Lokalverwaltungen, den Obersten Planungsrat und das Verfahren bei Verfassungsänderungen.

II. Die monarchische Gewalt

1. Königliche Rechte seit 1962

Marokko ist Monarchie. Artikel 1 der Verfassung lautet, gegenüber 1962 unverändert: „Marokko ist eine konstitutionelle, demokratische und soziale Monarchie.“

Während die Verpflichtung zur Sozialstaatlichkeit verfassungsrechtlich fast ohne Konkretisierung geblieben ist, gibt der weitere Verfassungstext deutliche Anhaltspunkte zur Interpretation der Begriffe „demokratisch“ und „konstitutionell“.

Die außerordentliche Machtfülle, die die Verfassung dem Monarchen zugesteht, rechtfertigt die Feststellung, daß Marokko innerhalb der großen Variationsbreite konstitutioneller Monarchien hart an der Grenze zur absoluten Monarchie anzutreffen ist.

Der marokkanische König ist Staatsoberhaupt und Regierungschef — nicht Mitglied, aber Vorsitzender des Ministerrates (Art. 25) —, dem allein das Recht zusteht, jederzeit Minister zu ernennen oder sie abzuberufen (Art. 24).

Er ist Oberbefehlshaber der Armee (Art. 30) und allein befugt, den Ausnahmezustand sowie den Kriegszustand zu erklären (Art. 35 und 72). Er ist Vorsitzender des Obersten Planungsrates (Art. 32 und 33). In jedem Jahr kann er einmal das Parlament auflösen, unter der schlichten Voraussetzung, zuvor den Präsidenten des Verfassungssenates beim Obersten Gerichtshof konsultiert und eine Rede an die Nation gehalten zu haben (Art. 27/69/71). Jederzeit steht ihm ein indirekter Weg der Parlamentsauflösung zu Gebote, indem er einen vom Parlament abgelehnten Gesetzentwurf der Regierung einem Referendum unterwirft — geht dieses positiv aus, so ist das Parlament automatisch aufgelöst (Art. 68). Das Referendum erscheint auch hier, wie in De Gaulles V. Republik, weniger als ein Recht des Volkes als ein Recht des Königs, das Volk gegen die Volksvertreter auszuspielen.

Diese Aufzählung ist nicht vollständig und enthält bisher nur die wichtigsten Ausdrucksformen der königlichen Gewalt, wie sie aus der alten Verfassung in die neue von 1970 übernommen worden sind.

2. Neue Machtkonzentration

Durch die Verfassung von 1970 werden diese Kompetenzen des Königs noch verstärkt.

Art. 29 gewährt jetzt dem König die allgemeine Gesetzgebungsgewalt — soweit nicht das Parlament zuständig ist — und beläßt dem Premierminister, der diese Gewalt zuvor innehatte, nur ein gelegentliches Gegenzeichnungsrecht.

Nun war der Premierminister allerdings auch früher ganz und gar vom König abhängig und bei oberflächlicher Betrachtungsweise könnte als unerheblich angesehen werden, ob die Gesetzgebungsgewalt der vom König abhängigen Regierung oder dem vom König abhängigen „Königlichen Kabinett“ zusteht.

In der Tat hat sich das Gesetzgebungsverfahren in der Verfassungswirklichkeit nicht geändert, die Wirkungen dieser Änderung liegen auf einer anderen Ebene.

Das „Königliche Kabinett“ ist in Marokko eine Institution von erheblichem politischen Gewicht, weit mehr als ein „Büro des Premierministers“ oder ein „Kanzleramt“. Seine zur Zeit sechs Mitglieder sind Minister, die, wie die ganze Institution, in der Verfassung nicht vorgesehen sind. Es hatte bisher einerseits eine politisch bedeutsame Kontrollfunktion gegenüber den normalen Ministerien und galt zum anderen als das Gremium, in dem ein gegenwärtig sonst nicht verwendungsfähiger Minister „abgestellt“ werden konnte.

Die nun erfolgte Verlagerung der gesetzgebenden Gewalt von der Regierung auf den König, hätte eigentlich verwaltungstechnisch die Folge haben müssen, daß entweder ein umfangreicher Verwaltungsapparat für das Königliche Kabinett neu geschaffen oder die gesamte gesetzesvorbereitende Bürokratie der Regierung nunmehr dem Königlichen Kabinett unterstellt wird. Von beidem ist bisher nicht die Rede.

Man kann deshalb nur annehmen, daß die Gesetzgebung weiterhin in den bisherigen Ministerien vorbereitet werden wird und daß die formelle Verlagerung der Gesetzgebung vom Premierminister auf den König vor allem die Rechte des Parlamentes beschränken soll. Das wird im Rahmen der Ausführungen über das Parlament deutlicher gezeigt werden können.

Die gleiche Tendenz der Beschneidung früherer parlamentarischer Rechte geht auch aus zwei weiteren Änderungen gegenüber der Verfassung von 1962 hervor:

Das Initiativrecht für Verfassungsänderungen liegt nunmehr allein beim König (Art. 97) und für eine von ihm verkündete Kriegserklärung bedarf es nun nicht mehr der Zustimmung des Parlamentes — es ist nur noch vorzeitig zu informieren (Art. 72).

3. Sultanatstraditionen

Schließlich enthält die Verfassung von 1970 noch einen interessanten Rückgriff auf alte, wenngleich stets umstrittene islamische Traditionen: Die Krone und ihre verfassungsmäßigen Rechte sind erblich nach dem Recht der männlichen Primogenitur. Das galt 1962 wie 1970. Jetzt ist jedoch das Prinzip der männlichen Erstgeburt eingeschränkt worden, die Regel gilt nur noch für den Fall, daß der König nicht einen anderen seiner Söhne zum Nachfolger bestimmt hat (Art. 20). Daß der Herrscheranspruch auf eigene Bestimmung des Nachfolgers oft zur politischen Instabilität islamischer Sultanate beigetragen hat, scheint Hassan II. nicht zu schrecken.

III. Das Parlament

1. Der Übergang zum Ein-Kammer-System

Die Abschaffung des bisherigen Zwei-Kammer-Systems ist die nach außen sichtbarste Veränderung des marokkanischen Verfassungslebens.

1962 gab es eine „politische“ Kammer, aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen, und eine „ständische“, zusammengesetzt aus Vertretern der lokalen Verwaltungsorgane und der Berufsorganisationen. Die Dominanz der politischen Kammer war verfassungsrechtlich verankert: mit Zweidrittelmehrheit konnte eine ablehnende Haltung der Ständekammer überwunden werden.

Im neuen Ein-Kammer-System sind die politischen und die ständischen Elemente verschmolzen, doch schweigt die Verfassung über die Gesamtzahl der Abgeordneten ebenso wie über das zahlenmäßige Verhältnis der direkt zu den indirekt gewählten Vertretern. Das Gleichgewicht zwischen beiden Gruppen oder das Übergewicht der einen über die andere ist nicht mehr eine Verfassungsfrage, sondern ein neues Instrument in der Hand des Königs, die politischen Kräfte des Landes auszubalancieren.

Hassan II. hat sogleich davon Gebrauch gemacht. Nachdem er durch seinen Premierminister zunächst hatte ankündigen lassen, das Parlament werde zur Hälfte aus allgemein gewählten Abgeordneten bestehen, verminderte das später erlassene Organisationsgesetz (ein „Dahir“ als Form königlicher Verordnungsgesetzgebung) deren Zahl auf 90 von 240 Abgeordneten. Zwischenzeitlich war die Entscheidung der Oppositionsparteien gefallen, zum Boykott der Wahlen aufzurufen, wie zuvor schon anlässlich des Referendums über die Verfassung — und nur wenige Beobachter verneinen einen direkten Zusammenhang zwischen Boykottaufruf und Verminderung der „politischen“ Abgeordneten.

Aufgrund des Organisationsdahirs werden 90 weitere Abgeordnete von Wahlkörperschaften der regionalen Verwaltungseinheiten nominiert, die übrigen 60 durch ständische Organe, nämlich 24 durch die Landwirtschaftskammern, 16 durch die Industrie- und Handelskammern, 10 durch die Handwerkskammern und ebenfalls 10 als Arbeitnehmervertreter durch die entsprechenden Berufsorganisationen.

Damit ist nicht nur das frühere Übergewicht der politischen, das heißt parteigebundenen Abgeordneten beseitigt worden. Die an die Zusammensetzung der spanischen Cortes erinnernde Kombination steht vielmehr auch einer politischen Fraktionsbildung im Wege. Einzelne Gruppierungen können sich nur schwer nach außen profilieren. Es liegt deshalb nahe, den Übergang zum Ein-Kammer-System aus der Strategie königlicher Machterhaltung zu verstehen, die diejenigen Oppositionsgruppen an der Entfaltung hindern soll, die eine Minderung oder gar Beseitigung der monarchischen Souveränität anstreben könnten.

2. Die Kompetenzen des Parlaments

a) Gesetzgebung

Das marokkanische Parlament genießt nur sehr eng begrenzte Kompetenzen, eher vergleichbar mit dem deutschen Parlament zur Zeit Bismarcks als mit den Parlamenten moderner westlicher Demokratien.

Sein stärkstes Recht ist das Budgetrecht (Art. 49). Es beschließt vor allem über die Fünf-Jahres-Pläne, die der Oberste Planungsrat unter Vorsitz des Königs vorbereitet hat (Art. 89 bis 92). Im Bereich der Investitionsausgaben bleibt die Kammer für die Laufzeit eines Planes an frühere Entscheidungen gebunden, nur die Regierung kann kurzfristige Änderungen anregen und dem Parlament zur neuen Beschlußfassung vorlegen.

Im übrigen ist die Gesetzgebungszuständigkeit des Parlaments relativ begrenzt. Es entscheidet über

- die individuellen und kollektiven Grundrechte der Verfassung,
- die grundlegenden Prinzipien des Zivil- und Strafrechts,
- die Schaffung neuer Gerichtszweige und
- die grundlegenden Rechte der zivilen und militärischen Beamten (Art. 45).

Alle anderen Angelegenheiten fallen unter das königliche Gesetzgebungs- bzw. Verordnungsrecht (Art. 49 und 29), mithin zum Beispiel fast das gesamte allgemeine und besondere Verwaltungsrecht, alle Arten des Prozeßrechts sowie das Zivil- und Strafrecht, soweit mehr als nur die Grundsätze betroffen sind.

Das sind die Bereiche, die in den Parlamenten demokratischer Länder bis zu 90 % der Gesetzgebungstätigkeit betreffen. So ist es nicht verwunderlich, daß das marokkanische Parlament in seiner im Dezember 1970 abgeschlossenen ersten Sitzungsperiode neben seiner Geschäftsordnung und dem Haushalt 1971 noch kein einziges Gesetz beraten hat.

Im Hinblick auf etwaige Verfassungsänderungen hat das Parlament jede eigene Beschlußzuständigkeit verloren. Noch nach der Verfassung von 1962 kam eine Änderung auf Initiative des Parlaments oder des Premierministers durch Beschlüsse beider Kammern und ein anschließendes Referendum zustande. Das Referendum ist auch jetzt wieder vorgesehen. Dem Parlament aber bleibt nur das Recht, mit Zweidrittelmehrheit dem König vorzuschlagen, von seinem alleinigen Initiativrecht Gebrauch zu machen.

Art. 100, der die monarchische Staatsform und die Bestimmungen über den Islam als Staatsreligion zum „verfassungsfesten Minimum“ erklärt, wirkt unter diesen Umständen wie ein gedankenlos aus der alten Verfassung übernommener Fremdkörper, da man annehmen kann, daß der König weder das eine noch das andere als die Grundlagen seiner Existenz antasten wird.

b) Kontrolle

Unterhöhlt sind vor allem die Kontrollbefugnisse des Parlaments.

Zwar blieb es formell bei der Regelung der alten Verfassung: Die gesamte Regierung tritt zurück, wenn mit der absoluten Mehrheit der Parlamentsmitglieder entweder die Vertrauensfrage des Premierministers zurückgewiesen oder ein — nur einmal im Jahr mögliches — Mißtrauensvotum angenommen wird (Art. 73 u. 74).

Doch stößt diese parlamentarische Waffe jetzt weitgehend ins Leere, weil nach der neuen Verfassung die Regierung nicht mehr über eine originäre Normensetzungsgewalt verfügt; ihre Zuständigkeit ist, wie oben ausgeführt wurde, auf den König übergegangen. Soweit sich staatliche Politik in Gesetzgebungsakten konkretisiert, ist sie deshalb der Kontrolle und dem Einfluß des marokkanischen Parlaments entzogen, das also nicht nur durch seine neue Zusammensetzung, sondern auch durch einen schwerwiegenden Funktionsverlust entpolitisiert worden ist.

Andererseits ist damit erstmals eine indirekte Kontrollmöglichkeit gegenüber dem König selbst eröffnet worden. Wird nämlich jetzt die Regierung gestürzt, obwohl jedermann weiß, daß sie weitgehend nicht selbstverantwortlich handelt, dann gewinnt das Mißtrauensvotum eine klare Zielrichtung gegen den Monarchen selbst. Allerdings ist der König, wie schon 1962, nicht gehindert, die beanstandete Politik von neu eingesetzten Ministern fortsetzen zu lassen, die dann für ein Jahr unangreifbar sind.

3. Immunität und Indemnität

Die Parlamentarier sehen sich beinahe deutlicher kontrolliert als die Regierung. Im Gegensatz zur alten Verfassung kann eine außerhalb der Sitzungsperiode eingeleitete Strafverfolgung und Verhaftung nicht mehr nachträglich vom Parlament aufgehoben werden (Art. 37). Nach diesem Passus sind Schnellverfahren gegen Abgeordnete außerhalb der Sitzungsperioden nicht mehr ausgeschlossen.

Auch die Indemnität der Abgeordneten ist eingeschränkt. Sie erstreckt sich nicht auf Äußerungen und Handlungen, die sich gegen den Bestand der Monarchie oder des Islams richten oder die den am König schuldigen Respekt vermissen lassen.

IV. Rückkehr zur absoluten Monarchie?

Nach den vorangehenden Ausführungen kann die bedeutsamste Veränderung durch die neue Verfassung Marokkos in einem Satz beschrieben werden: Das schon früher bestehende Übergewicht der Kompetenzen des Königs wurde noch verstärkt, bei gleichzeitiger Schwächung der Regierung und des Parlaments, insbesondere im Hinblick auf dessen Kontrollfunktionen.

Deshalb wird gelegentlich von der „Rückkehr zur absoluten Monarchie“ gesprochen, von der „Festschreibung des Ausnahmezustandes“. Ob zu Recht oder zu Unrecht, hängt ganz wesentlich von dem Blickwinkel ab, aus dem die neue marokkanische Verfassung beurteilt wird.

Zieht man zum Vergleich die Verfassungen anderer afrikanischer oder arabischer Staaten heran, dann erscheint die marokkanische mit ihrem Verbot eines Ein-Parteien-Systems, der garantierten und innerhalb gewisser Grenzen auch praktizierten Pressefreiheit (die Grenzen schirmen vor allem die Armee ab) oder auch mit der Koalitionsfreiheit, die Marokko die bestorganisierte Gewerkschaft Afrikas erhalten hat, beinahe als liberales Musterland.

Gegenüber den modernen westlichen Demokratien fällt es dagegen nicht schwer, Marokko als Beispiel einer fast absoluten Monarchie zu betrachten, die gerade so viele Freiheiten gestattet als zur Erhaltung des Herrschaftssystems erforderlich sind.

Diese kritische europäische Betrachtungsweise liegt nicht nur deshalb nahe, weil die parlamentarische Demokratie in Marokko zuvor weiter entwickelt war und jetzt einen Rückschlag erlitten hat. Sondern auch deshalb, weil die Terminologie der Verfassung fast ausschließlich dem europäischen Verfassungsrecht entnommen ist, die einzelne Begriffe aber durch die weitgehenden königlichen Rechte wieder entwertet werden.

Nicht alle Staatsgewalt geht in Marokko vom Volke aus, obwohl Art. 2 des behauptet, denn auf die vom König ausgeübte Staatsgewalt hat das Volk keinen Einfluß.

Das Gesetz, heißt es, sei der höchste Ausdruck des Volkswillens — aber durch Gesetz, das heißt in der Terminologie der Verfassung: durch Rechtssetzungsakt des Parlamentes, wird nur ein kleiner Teil des öffentlichen Lebens gestaltet; die wichtigsten Bereiche werden durch „Dahir“, durch königliches Dekret, geregelt und diese sind allein Ausdruck des Königswillens.

Das sind nur zwei Beispiele von mehreren ähnlichen terminologischen Beschönigungen der tatsächlichen Machtverhältnisse.

Die neue marokkanische Verfassung zeigt damit, daß sie nicht allein als wertsetzendes und institutionenschaffendes Grundgesetz verstanden sein will, sondern daß sie auch ihre Funktion im tagespolitischen Kampf der Monarchie gegen die oppositionellen Parteien nicht verleugnet.