

ten verbannnt, sondern im Text selbst eingebaut in der deutschen Übersetzung der direkten Rede. So liest sich nicht nur dieses Kapitel (»Der Schlüssel der politischen Stabilität«), sondern auch die anderen unter vollem Einbezug exakter Daten wie ein Politthriller, vergleichbar etwa nur noch mit K. F. Johnson, *Mexican Democracy: A Critical View*, 2. Aufl. 1978. So werden in der Tat alle allergischen Punkte des politischen Lebens Mexikos »von innen« beleuchtet und für den interessierten Leser ohne große theoretische und historische Überhebungen einsichtig gemacht. Etwa für den Bereich der Korruption wird die Verstaatlichung der Busunternehmen in der Hauptstadt durch deren Bürgermeister Hank Gonzalez, selbst Busunternehmer, geschildert als Beispiel eines systemimmannten Falles von Korruption, S. 36 ff. Herausragendes und nicht mehr systemgemäßes, weil dieses gleichsam hinter sich lassend, ist das Beispiel des ehemaligen PEMEX-Generaldirektors Díaz Serrano, S. 39 ff. (geschildert nach der *NZZ* v. 2. 9. 1983). Nicht das ungeheure Ausmaß der Bereicherung ist es, was ihn vor die Schranken der Justiz brachte, sondern sein von der familia revolucionaria, dem inneren Kreis der Machthaber, nicht abgesegneter Griff nach dem höchsten Staatsamt.

Neben den erwähnten Bereichen werden farbig dargestellt die Präsidentennachfolge einschließlich der Abrechnung mit dem erfolglosen Konkurrenten (hier Garcia Paniagua), die verschiedenen Probleme der Landreform einschließlich dem der Versorgungskrise, die Wanderarbeiterproblematik, die Überbevölkerung von Mexiko-Stadt, der größten Stadt der Erde, und die Zerstörung des Südostens Mexikos durch die Erdölförderung.

*Gerhard Scheffler*

*Teodoro Ribera Neumann*

**Das chilenische Verfassungsgericht und das deutsche Bundesverfassungsgericht**

**– Ein Rechtsvergleich**

Frankfurt a. M., Bern, New York, Peter Lang, 1985, 274 S., SFr 65,00

Aufgaben und Wirkungsmöglichkeiten eines Gerichts lassen sich zu einem erheblichen Teil aus den Rechtsordnungen erklären, welche das Gericht organisieren und seine Entscheidungen determinieren. Das gilt in besonderer Weise gerade auch für Verfassungsgerichte, die in einer je spezifischen Verfassungsordnung stehen. Da zugleich das Verfassungsrecht die politische Ordnung eines Staates errichtet, dirigiert und limitiert, steht die Verfassungsgerichtsbarkeit in einem besonderen politischen Erwartungs- und Bewährungszusammenhang: Juristisch sichert sie das rechtliche System, politisch legitimiert und stabilisiert sie die real vorhandene Machtlage, die in jeder Verfassungsordnung notwendig ihren Ausdruck findet. Unter diesem Aspekt bieten sich Vergleiche zwischen der Bundesrepublik und Chile bis zu einem gewissen Grade durchaus an: Sowohl das GG als auch die chilenische Verfassung von 1980 sind politische Ordnungen, die eine Demokratie organisieren sollen; und sie sind beide Dokumente, die als Reaktion auf das Scheitern

demokratischer Staatsformen konzipiert wurden. Zudem verfügen beide Staaten über keine Tradition der Verfassungsgerichtsbarkeit, betreten bzw. betreten also verfassungsrechtliches Neuland. Damit enden allerdings – über technische Details hinaus – die Möglichkeiten des Vergleichs. Das gilt schon deshalb, weil in Deutschland eine 35-jährige Praxis der Verfassungsgerichtsbarkeit besteht, während aus Chile bislang kaum Entscheidungsmaterial bekannt ist. Damit entfällt die Basis für einen Vergleich der Wirkungsbedingungen und -möglichkeiten der Verfassungsgerichtsbarkeit als politischer Faktor. Dies lässt sich umso nachdrücklicher feststellen, als in Chile die Konstitution von 1980 noch keineswegs vollständig in Kraft getreten ist; die Übergangszeit endet erst 1989. Die vorliegende Arbeit »befaßt sich insbesondere mit der Betrachtung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Chile, der Stellung des Verfassungsgerichts im Verfassungsgesetz, seiner Zusammensetzung und seinen Zuständigkeiten« (Umschlagtext). Sie wurde mit Unterstützung der Oficina de Planificación Nacional (Chile) und der Hanns-Seidel-Stiftung erarbeitet und publiziert. Zur Erreichung ihres Ziels wendet sie sich 2 Themenbereichen zu. Der räumlich größte Teil (S. 60–245) enthält Ausführungen über eher technische Fragen. Dabei geht es um die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts in Chile (S. 60–106), sein Verfahren (S. 107–116) und seine Zuständigkeiten (S. 117–245). Die dazu erlassenen Normen werden inhaltlich vorgestellt, die Entstehungsgeschichte nachgezeichnet und das – wenige – vorhandene Entscheidungsmaterial ausgebreitet. Da insofern die französischen und deutschen Regelungen bewußt als Vorbilder herangezogen wurden, sind nur wenige nennenswerte Differenzen zum BVerfG festzustellen. So kennt Chile für einzelne Gesetze die präventive Normenkontrolle nach französischem Vorbild (S. 129 ff.); Verfassungsänderungen sollen trotz Fehlens einer dem Art. 79 III GG vergleichbaren Bestimmung auch auf ihre materielle Verfassungsmäßigkeit überprüft werden können (S. 150); der Organstreit ist nur rudimentär ausgeprägt und die Kontrolle fehlerhafter Gesetzespublikation beim Verfassungsgericht zentralisiert (S. 165 ff.) Auffallend ist daneben insbesondere das Fehlen der Verfassungsbeschwerde in Chile wie überhaupt des verfassungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes. So kommt dem dortigen Verfassungsgericht überwiegend die Wahrung der Integrität der staatlichen und politischen Ordnung und ihre Abgrenzung gegen unerwünschte politische Richtungen zu. Grundrechtsverwirkung (S. 190 ff.) und Parteiverbot (S. 222 ff.) nehmen breiten Raum ein. Aus derartigen Detailvergleichen lassen sich aber kaum nennenswerte Schlüsse ziehen, weil eben in Chile die Materie nur spärlich gesetzlich geregelt, dogmatisch wenig aufgearbeitet und praktisch kaum erprobt ist.

Daneben tritt aber eine zweite Vergleichsebene, welche die Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Verfassungsgesetz betrifft. Der Autor begreift die dargestellten chilenischen Regelungen – insbesondere Grundrechtsverwirkungen und Parteiverbot – wesentlich als Ausprägung einer »streitbaren Demokratie« (Umschlagtext). Als Theoretiker dieser – in Chile offenbar früher unbekannten – Lehre ist der Autor bereits durch frühere Veröffentlichungen in seiner Heimat hervorgetreten. Auch hier meint er, enge Parallelen zwischen der Bundesrepublik und Chile feststellen zu können. (S. 249 f.). Dies ist jedoch noch näher zu prüfen. Als Ausgangspunkt sei auf folgendes hingewiesen: Ob Verfas-

sungsgerichtsbarkeit Ausdruck eines generellen Mißtrauens gegen die Demokratie und insbesondere die jeweilige parlamentarische Mehrheit ist oder aber als Ausprägung gerade eben der Demokratie in ihrer streitbaren Dimension zu begreifen ist, ist in Deutschland früher streitig gewesen, wie ein Blick in die Weimarer Diskussion oder die Frühzeit der Bundesrepublik lehrt. Diese Frage ist in der Staatslehre bislang nicht gelöst, weil die Kriterien für ihre Beantwortung unklar geblieben sind. Zu deren Konkretisierung trägt die vorliegende Arbeit nicht bei, sondern reklamiert das chilenische System einfach für die demokratiefreundliche zweite Variante. Dabei versteht der Autor unter »streitbarer Demokratie« eine »christlich humanistische Konzeption des Menschen und der Gesellschaft, aus der sich für die Menschen Rechte ergeben, die vor und über der Gesetzesordnung stehen« (S. 191). Auf der Basis dieser Wertvorstellungen unter Anerkennung des Naturrechts baut danach das chilenische Verfassungsrecht von 1980 auf (S. 192; s. auch S. 150). Hierzu zählt offenbar eine Demokratie, in der »nur nach technischen«, nicht hingegen »auch nach parteipolitischen Kriterien« entschieden wird (S. 6). Ist dies nicht mehr gewährleistet, so wird als Reaktion auf angeblich »konstante Mißachtung des Rechtsstaats« (S. 21) der Staatsstreich von 1973 gerechtfertigt. Der von der Militärjunta vorgesehenen »streitbaren Demokratie« obliegt es denn auch vornehmlich, »die historischen Ereignisse der Republik zu berücksichtigen« (S. I). Ganz in diesem Sinne sollen dann auch Parteien, Organisationen und Personen auch wegen ihres politischen Wirkens vor 1980 – also rückwirkend – belangt werden können (S. 202 ff.) Spätestens hier wird der Unterschied zwischen der chilenischen und der deutschen Verfassungsordnung deutlich: Während in der Bundesrepublik erst nach der Niederlage des Nationalsozialismus das GG am Anfang des demokratischen Neuaufbaus stand, ist in Chile die Verfassung vom autoritären Regime gerade zur Bewältigung der vorangegangenen Krise geschaffen worden. Die Stoßrichtung in Deutschland war eine doppelte: gegen Nationalsozialismus und Weimarer Schwächen. Gerade diese 2. Dimension fehlt dem chilenischen Recht, weshalb der Vergleich des Autors zwischen der rückwirkenden Grundrechtsverwirkung in Chile und Art. 139 GG zumindest mißverständlich wirkt (S. 206). Daß solche Unterschiede nicht nur theoretische, sondern auch praktische Konsequenzen haben, zeigt gerade die vorliegende Arbeit am Beispiel der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Das chilenische Verfassungsgericht wird vom Autor nicht in die herkömmlichen Gewaltentrias eingeordnet, sondern als *pouvoir neutre* einer vierten, kontrollierenden Gewalt zugeschlagen (S. 36 ff.). Hier steht es neben anderen Instanzen wie etwa dem nationalen Sicherheitsrat – faktisch dem Militär – und der Polizei (S. 53). Diese haben nicht nur intra constitutionem ihre Aufgaben als vollziehende Organe wahrzunehmen, sondern sind in ihrer Doppelrolle daneben als vierte Gewalt Teil des Verfassungsschutzes. Das Gericht schützt in der politischen Normallage; im Notstandsfall tritt insbesondere der Sicherheitsrat an seine Stelle. Dessen Eingreifen ist dann nicht Staatsstreich oder Putsch, sondern Ausübung des Staatsrechts. So werden die historischen Übergriffe des Militärs (1833, 1925, 1970) konsequent als Maßnahmen des *pouvoir neutre* gedeutet, »nachdem sie von den Obersten Verfassungsorganen oder doch der Mehrheit der Bevölkerung zu Hilfe gerufen worden sind« (S. 55 f.), da der Rechtsstaat nicht mehr funktionsfähig war

(S. 53 f.). Welche Art von Rechtsstaat dann durch das Militär hergestellt wurde, bleibt unerörtert. Aber diese Reservefunktion des Militärs ist nicht einmal seine einzige Aufgabe als *pouvoir neutre*. Der nationale Sicherheitsrat wählt zudem 2 Verfassungsrichter (S. 66). Diese Mitwirkung kann wohl nicht allein mit einer allgemeinen »Verpflichtung der Staatsorgane zum Kompromiß« (S. 70 f.) erklärt werden. Außer den 2 genannten Verfassungsrichtern werden gewählt: vom Präsidenten einer, vom Obersten Gerichtshof 3 und vom Senat einer. Völlig unterrepräsentiert ist demnach der Gesetzgeber. Die Stellung der demokratischen Repräsentationsorgane wird noch weiter geschwächt, wenn u. a. jeder Minister – wie jeder andere Bürger – auch für seine Amtsausübung vor dem Verfassungsgericht im Wege der Popularklage wegen »Grundrechtsmißbrauchs« angeklagt und – bei Verurteilung – entlassen werden kann (S. 207 ff.). So verschafft sich das Militär gerade über den Verfassungsgerichtshof einen formellen Weg, um mittelbar in die Zusammensetzung der demokratisch legitimierten Regierung hineinwirken zu können.

Es wurde oben bereits darauf hingewiesen, daß die Kriterien offen sind, nach welchen die Demokratie von der Verfassungsgerichtsbarkeit gestärkt und wann sie geschwächt sind. Aber desungeachtet scheint nach dem hier Dargestellten deutlich: In Chile ist jedenfalls kein stärkender Effekt erkennbar. Hier endet – diesseits mancher Details und entgegen der Ansicht des Verfassers – die Vergleichbarkeit mit der Bundesrepublik. Die vorliegende Arbeit handelt von möglichen, aber keineswegs gewissen Perspektiven zukünftiger chilenischer Demokratie. So wünschenswert solche Perspektiven sind: Von einer auch nur in Ansätzen vorhandenen Staatsform handelt sie nicht.

*Christoph Gusy*

*Elmar Rauch*

**The Protocol Additional to the Geneva Conventions for the Protection of Victims of International Armed Conflicts and the United Nations Convention on the Law of the Sea: Repercussions on the Law of Naval Warfare**

Duncker & Humblot, Berlin, 1984 (Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, Band 90), 165 S., DM 56,—

Noch ist die Seerechtskonvention der Vereinten Nationen nicht in Kraft getreten; noch hat auch kein militärisch bedeutender Staat das Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen über den Schutz der Opfer Internationaler Konflikte ratifiziert. Trotzdem ist die Auseinandersetzung über die Auswirkungen dieser beiden epochemachenden Vereinbarungen auf das Seekriegsrecht in vollem Gange. Ja, die rechtliche und politische Debatte über die Annahme oder Nichtannahme beider Vertragswerke wird weitgehend mit Argumenten bestritten, die sich aus eben diesen – erhofften oder befürchteten – Auswirkungen ableiten.