

Die malaiischen Herrscher: endlich gezähmt?

Das politische Ränkespiel über die Macht der malaiischen Herrscher, das seit den Wahlen 1990 im Gange ist, entwickelte sich kürzlich zu einer schweren Krise, die schließlich mit einer Vereinbarung zwischen den Herrschern und der Regierung beendet werden konnte. Es ist nicht die erste Krise solcher Art und wird sicherlich auch nicht die letzte sein.

Seit 1946 hat das Problem der Monarchie die Gemüter und Geduld der Verfassungsväter in Malaysia auf die Probe gestellt. Die britische Kolonialverwaltung mußte 1948 ihre Pläne aufgeben, die Machtbefugnisse der neun Sultane aufzuheben, um einen einheitlichen Staat, die Malaiische Union, zu schaffen. Die Malaien bekämpften vehement den Plan wurde einen Angriff auf die Kultur und Identität ihrer Staaten. Schließlich wurde 1948 die Vereinbarung über eine Föderation von Malaya getroffen, welche die Sultane als verfassungsmäßige Oberhäupter der malaiischen Staaten beibehielt, die zusammen mit Penang und Malakka eine Föderation bilden.

Mit der Unabhängigkeit 1957 wurde eine Verfassung eingeführt, deren Entwurf von der Verfassungskommission unter Lord Reid ausgearbeitet worden war und die die in 300 Jahren entwickelten klassischen englischen Prinzipien der Einschränkung königlicher Macht verkörperte. Die Herrscher mußten auf Anweisung der Regierung handeln und behielten lediglich zeremonielle und religiöse Funktionen. Das Problem, ein Staatsoberhaupt für die ganze Föderation zu haben, wurde mit einem neuartigen und außerordentlich komplizierten Rotationsverfahren für die Besetzung des Amtes des *Yang di-Pertuan Agong* (Oberhaupt der Föderation oder König) durch Wahlen unter den neun traditionellen Herrschern gelöst. Die Herrscher treffen sich in einer Konferenz der Herrscher, welche einige wichtige verfassungsmäßige Funktionen wahrnimmt.

Spannungen zwischen Politikern und Herrschern

Allerdings waren mit dieser Vereinbarung die Spannungen zwischen den königlichen Ambitionen und den verfassungsmäßigen Einschränkungen nicht

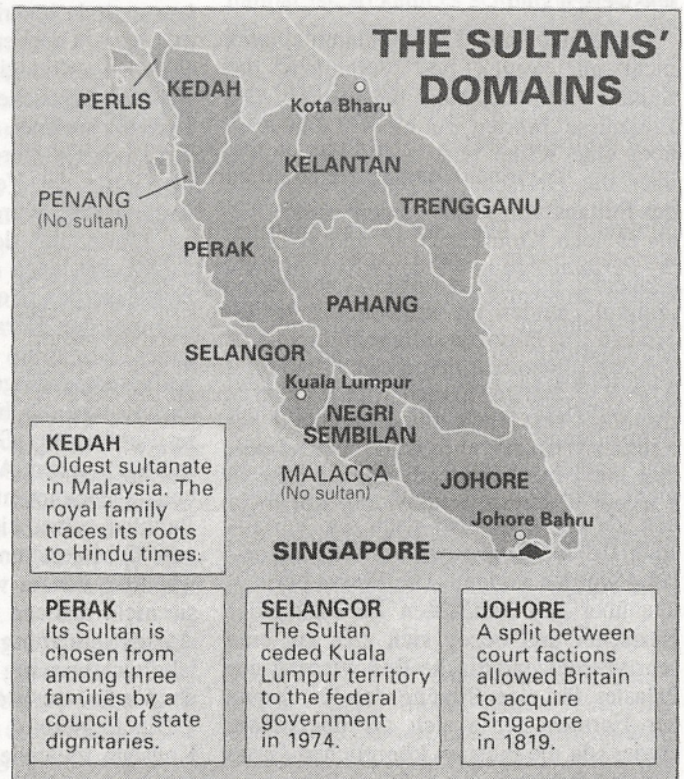
gelöst, und die folgende Zeit war gekennzeichnet von allmählich wachsender Feindschaft zwischen Politikern und Herrschern. Die Konventionen nach englischem Vorbild wurden von den malaiischen Herrschern, die andere Vorstellungen von ihren Privilegien haben als ihre englischen oder europäischen Äquivalente, nicht immer eingehalten. Einige Herrscher haben sich in die Politik der Bundesstaaten eingemischt und für die Absetzung von Ministerpräsidenten gesorgt, mit denen sie nicht einverstanden waren. Die herrschende Partei war in dieser Hinsicht erstaunlich entgegenkommend. Einige Herrscher haben ihre Unterschrift unter Gesetzesbeschlüsse lange hinausgezögert, um ihre Irritation über die Handlungen der Landesregierungen auszudrücken. Ein Herrscher hat sogar den Ministerpräsidenten entlassen. Häufig nahmen sie Anstoß an der Art, wie die Politiker an sie herantraten, unabhängig von dem eigentlichen Inhalt ihres Anliegens.

Ein Höhepunkt der Auseinandersetzungen war 1983, als die Bundesregierung befürchtete, daß der nächste *Yang di-Pertuan Agong*, der Sultan von Johor, sich in die Bundespolitik einmischen würde und verhängnisvolle Auswirkungen befürchtete. Sie brachte eine Verfassungsänderung ein, welche die königliche Zustimmung zu vom Parlament verabschiedeten Gesetzen beseitigte und legte die Befugnis, einen Staatsnotstand zu erklären, die bisher dem *Yang di-Pertuan Agong* auf Anraten der Regierung oblag, allein in die Hand des Premierministers. Es geschah genau das, was die Verfassungsänderung verhindern sollte. Der *Yang di-Pertuan*

Agong verweigerte im Einverständnis mit den anderen Herrschern die Zustimmung zur Verfassungsänderung, und die darauf folgende 5monatige Verfassungskrise endete mit einem peinlichen Rückzug der Regierung. Es wurde ein Kompromiß erzielt, wonach der *Yang di-Pertuan Agong* das Recht hat, Gesetzesvorlagen mit seinen Einwänden an das Parlament zurückzugeben. Allerdings kann das Veto mit einer erneuten Parlamentsmehrheit überstimmt werden. Außerdem nahm die Regierung ihren Vorschlag über die Kompetenz zur Ausrufung des Notstandes zurück.

Selbst diese Vereinbarung konnte nicht endgültig die Befugnisse der Monarchie einschränken. Die Herrscher haben weiterhin ihre Ministerpräsidenten beeinträchtigt und 1988 war der *Yang di-Pertuan Agong*, der Sultan von Johor, in den Skandal um die Entlassung des höchsten Richters, dem Lord President of the Supreme Court, Tun Salleh Abas, verwickelt. Es war Tun Sallehs Brief an den *Yang di-Pertuan Agong* im März 1988, an dem der König Anstoß nahm und damit eine Krise der Judikative heraufbeschwor, die zur Entlassung von Tun Salleh und zwei weiteren Richtern führte.

Das Unbehagen der Regierung über die Herrscher machte sich später an dem Sultan von Kelantan fest und fand zum Beispiel häufigen Ausdruck auf Parteikongressen der malaiischen Regierungspartei UMNO Baru und in Ministerreden. Dieser hatte nicht nur den traditionellen Streit mit seiner Landesregierung, sondern setzte sich bei den Wahlen zum Bundes- und Landesparlament 1990 offen für die Opposition ein,





Der Sultan von Johor – "Schwarzes Schaf" unter den Herrschern?

aus: AW v. 20.1.1993, S. 29

der es gelang, alle Mandate im Landesparlament von Kelantan für sich zu gewinnen und damit die Parteien der Regierungskoalition im Bundesparlament, die Barisan Nasional, aus der Regierung in Kelantan zu verdrängen. Er krönte sein Vorgehen damit, indem er seinen importierten Lamborghini-Sportwagen von den Zollbehörden abholte, ohne Zoll dafür zu zahlen. Es muß hinzugefügt werden, daß solche Ereignisse nicht untypisch für königliche Verhaltensweisen sind.

Regierung und Öffentlichkeit waren nicht nur wegen des Verhaltens des Sultans von Kelantan beunruhigt. Die Ereignisse führten zu einer Diskussion über eine Reihe von Unzufriedenheiten über die Herrscher. Kriminelle Delikte des Sultans von Johor sowohl zu Zeiten, als er noch Kronprinz war, und als *Yang di-Pertuan Agong* werden offen im Parlament angesprochen: die Tötung eines Golf-Gehilfen und vor kurzem die Mißhandlung eines Hockeytrainers mit eingeschlossen. Einer Bestrafung entkam der damalige Kronprinz aufgrund einer Begnadigung durch seinen Sultan Vater, und später konnten solche Vergehen nicht mehr von der Justiz verfolgt werden, da die Herrscher nach der Verfassung für ihr Tun nicht vor Gericht belangt werden können. Die Presse berichtete über den luxuriösen Lebensstil der Herrscher und bezog sich z.B. auf eine sehr verschwenderische Renovierung des Palastes für eine Sitzung der Konferenz der Herrscher, die sich als überflüssig erwies, da die meisten königlichen Gäste Hotels bevorzugten. Die Regierung machte deutlich, daß besondere Bevorzugung der Herrscher, was Lizenzen,

Konzessionen und Begünstigungen anging, abgeschafft wird. Auch gab es Unmut über die Art wie sich die königlichen Familien im Geschäftsleben einbringen.

Selbstbeschränkung der Machtbefugnisse aus Einsicht?

Das Problem der Regierung war es bisher, wie sie die Herrscher einschränken und sie innerhalb ihrer verfassungsmäßigen Grenzen halten kann. Eine Handlungsstrategie außerhalb einer verfassungsrechtlichen Festlegung wurde für sinnvoll erachtet. Die Herrscher sollten dazu bewegt werden zuzustimmen, sich im Geiste der Verfassung zu verhalten. Anfang 1992 wurde so vorgegangen und es führte zu der Proklamation vom 4.7.92, die, nach einigen Verhandlungen zwischen den Herrschern und der Regierung, den Herrschern ein Korsett eigenen Zuschnitts auferlegte, in dem die verfassungsmäßigen Konventionen klar gestellt und die Intention der Herrscher, im Rahmen der Gesetze zu handeln, bekräftigt wurden. Allerdings war das erarbeitete Dokument in einer Reihe von Punkten selber ziemlich unklar und nur von 6 Majestäten unterzeichnet. Ferner war klar, daß es verfassungsrechtlich für sie nicht bindend war, sondern nur einer Absichtserklärung bzw. Erklärung der Übereinstimmung in der Interpretation der Verfassung gleichkam.

Die Regierung sah nun, daß eine auf Konsens zielende Vorgehensweise gescheitert war. Sie benutzte den Fall der körperlichen Mißhandlung eines Hockeytrainers durch den Sultan von Johor,

um zu signalisieren, daß sie solch behutsame Vorgehensweise fallen lassen und ihre 2/3-Mehrheit im Parlament dazu gebrauchen würde, die Verfassung zu ändern. Problematisch daran war allerdings, daß diese Änderungen selbst der Zustimmung der Konferenz der Herrscher bedürfen, die nicht so ohne weiteres ihre eigene Macht beschneiden würden.

Die Heraufbeschwörung einer Verfassungskrise

Eine Vorlage zur Änderung der Verfassung wurde im Parlament eingebracht und schließlich am 20. Januar 1993 von beiden Häusern verabschiedet. Sie war weit vom Versuch entfernt, die Monarchie abzuschaffen, aber beschneidet die Macht der Herrscher erheblich. Sie sah folgende Punkte vor:

1. Die Aufhebung der Immunität des *Yang di-Pertuan Agong* und der anderen Herrscher vor gerichtlicher Verfolgung, wenn sie in ihrer persönlichen Verantwortung handeln, und die Übernahme der Rechtsprechung in solchen (straf- und zivilrechtlichen) Fällen durch ein Sondergericht, bestehend aus dem Obersten Richter des Landes, dem Lord President of the Supreme Court, als Vorsitzenden, zwei Obersten Richtern vom High Court und zwei weiteren von der Konferenz der Herrscher benannten Richtern oder früheren Richtern des Supreme Courts oder High Courts;

2. Das Begnadigungsrecht in Fällen, wo es den *Yang di-Pertuan Agong* oder einen Herrscher betrifft, der Konferenz der Herrscher zu überlassen, die auf den schriftlichen Rat des Generalstaatsan-

waltes anstelle des Begnadigungsausschusses handelt; und in Fällen, wo es sich um die Kinder eines Herrschers handelt, das Begnadigungsrecht an einen anderen Herrscher abzugeben, der von der Konferenz der Herrscher benannt wird und auf Rat des Begnadigungsausschusses handelt;

3. Den Schutz des Parlaments für alle Äußerungen, die eine Person bei Debatten im Bundes- und Landesparlament oder in einem Ausschuß in bezug auf die Herrscher macht, außer der Forderung nach Abschaffung der verfassungsmäßigen Rechte der Herrscher. Kritische Äußerungen gegenüber der Monarchie sind bisher Straftaten, die nach dem "Aufwiegelungs Gesetz" (Sedition Act) verfolgt werden können, selbst wenn solche Äußerungen in einem Parlament gemacht werden.

Die Herrscher verweigern die Zustimmung

Da Gesetzgebungen, die die Macht und die Privilegien der Herrscher betreffen, laut Verfassung der Zustimmung der Konferenz der Herrscher bedürfen, trafen sich diese am 19.1.93 und erklärten einstimmig, der Vorlage für die Verfassungsänderung aus folgenden Gründen die Zustimmung zu verweigern:

- Es bedarf weiterer Konsultationen angesichts solch einer noch nie dagewesenen Maßnahme.
- Die Vorlage selbst ist verfassungswidrig, da sie die Rechte der Bundesstaaten verletzt.
- Ein Sondergericht sei ein ungeeignetes Forum zur Behandlung von Angelegenheiten, die die Herrscher betreffen. Allerdings wurde in der Erklärung auch anerkannt, daß es nicht zweierlei Rechtssystem im Land geben könne und daß kein Herrscher das Recht habe, andere Personen zu verletzen oder ihnen Schaden zuzufügen. Anstelle eines Sondergerichts solle, eine Beratungsausschuß eingeführt werden, dem das Recht eingeräumt wird, die Absetzung eines Herrschers zu empfehlen.

Pressekampagne und massiver öffentlicher Druck

Während des ungewöhnlichen Monats, welcher der Bekanntgabe folgte, inszenierte die Presse gegen die Herrscher eine Kampagne von nie dagewesener Schärfe. Jeder nur denkbare Grund für Beschwerden wurde aufgegriffen, kein Thema und keine Person blieben ausgespart. Das Aufwiegelungs-Gesetz, welches die Kritik an den Herrschern verbietet, wurde im Eifer des Gefechts scheinbar vergessen.

Wie 1983 wurde auch dieses Mal ein Übereinkommen erreicht. Am 12.2.93, nach einer Konferenz der Herrscher, ga-

ben sie gemeinsam mit der Regierung eine Erklärung heraus, die besagte, daß eine Einigung erzielt worden war, wonach die Vorlage mit Veränderungen im Einverständnis mit der Regierung und den Herrschern vom *Yang di-Pertuan Agong* an das Parlament zurückgegeben wird und die Herrscher damit gleichzeitig der Verfassungsänderung zustimmen. Am 18.2. erreichte die Verfassungsänderungs-Vorlage das Parlament und wird vom 8. bis 10. März behandelt werden.

Die Veränderungen der Vorlage haben folgende Auswirkungen:

- Das Sondergericht in der vorgeschlagenen Form ist beibehalten.
 - Verfahren des Sondergerichts müssen die persönliche Zustimmung des Generalstaatsanwaltes haben.
 - Für Handlungen, die in der Zeit vor dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung verübt wurden, können keine Verfahren eingeleitet werden, was ein Vorgehen gegen den Sultan von Johor verhindert.
 - Ein Herrscher, der vom Sondergericht eines Vergehens für schuldig gesprochen und zu mehr als einem Tag Gefängnis verurteilt wurde, verliert damit seine Position als Oberhaupt des Bundesstaates.
- Der Premierminister erklärte bereits den Sieg, bevor die Vorlage veröffentlicht worden war, indem er sagte, daß die Änderungen von geringer Bedeutung wären und daß die Verfassungsänderung ihren Zweck erfüllte, den Herrschern ihren Platz zuzuweisen.

Konventionen und Recht

Die oben beschriebenen Ereignisse sind ein weiterer Schritt zur Anpassung der Privilegien der Herrscher an die Anforderungen einer modernen und demokratischen Verfassung. Ein Verhalten, das in vorkolonialer Zeit oder selbst in der Kolonialzeit, als nicht zu hinterfragen galt, wird heute nicht mehr hingenommen. Ein altes Sprichwort besagt, daß Konventionen, die gebrochen werden, zu Gesetzen gemacht werden. Dieses Sprichwort entspricht genau der schwindenden Position der malaysischen Herrscher in der Politik. Die Konvention, die die königliche Zustimmung zu Gesetzen vorschreibt, wurde gebrochen und wurde deshalb 1983 einer rechtlichen Regelung unterworfen. Die Konvention, daß selbst ein Monarch die Gesetze respektieren muß, wurde gebrochen und deshalb die Immunität vor rechtlicher Verfolgung abgeschafft.

Eines der wichtigsten Ergebnisse der Krise ist jedoch, daß das Ansehen der Herrscher erhebliche Einbußen erlitten hat. Sie werden nicht mehr erwarten können, daß die Verwaltungsregeln und die Gesetze zugunsten der Herrscher angewandt werden. Die Herrscher haben die Grenzen ihres Einflusses erkennen müssen und

sind sich im klaren darüber, daß sie das Risiko ihrer Abschaffung eingehen, wenn sie sich nicht den Anforderungen einer modernen, demokratischen Verfassung anpassen, ein Schicksal, welches ihnen Gleichgestellte in Indonesien und Indien erleiden mußten. Die verhältnismäßig geringfügigen Änderungen der von der Regierung vorgelegten Vorlage machen die verfassungsmäßige der Herrscher deutlich. Voraussichtlich wird dies auch sichtbar in Angelegenheiten, die nicht in der Verfassungsänderung angesprochen werden, wie die Einmischung in die Politik.

Schwächung der Bundesstaaten?

Möglicherweise haben die Vorgänge jedoch eine entgegenwirkende Konsequenz. Man muß sehen, daß die Herrscher ihre Staaten symbolisch und sichtbar repräsentieren. Durch den Angriff der Bundesregierung auf die Herrscher wurde indirekt die Macht der Bundesstaaten angegriffen und implizit ihre bisherige Bedeutung verringert. Man sollte sich vergegenwärtigen, daß an der Forderung nach Beibehaltung der Rechte der Staaten der britische Plan einer Malaiischen Union von 1946 scheiterte. Ferner war ein Grund für die Verfassungsänderung seitens der Parteien der Regierungskoalition der Sieg von Oppositionsparteien in Kelantan. Wenn auch der Anspruch der Herrscher auf die Rechte der Bundesstaaten nicht überzeugt und ihr (nicht mehr geäußertes) Vorwurf von Verfassungswidrigkeit nicht haltbar ist, so kann es schon gut sein, daß die Regierung sich ermutigt fühlt, die Rechte der Bundesstaaten weiter einzuschränken. Bei solch einem Versuch würde sie genau das erreichen, was den Briten 1946 nicht gelang, nämlich Malaysia in einen Einheitsstaat zu verwandeln.

Hinter der Krise über die Immunität der Herrscher wartet eine sehr viel ernsthaftere Krise, in der die Bundesstaaten darum kämpfen werden, ihre bereits schwindende Autorität gegen das Eindringen einer Bundesverwaltung, die immer stärker nach Kontrolle über alle Bereiche des Lebens in Malaysia giert, geltend zu machen. Gegen die Einschränkung der Immunität der Herrscher hat selbst die Opposition kaum Bedenken; wenn es aber um die Einschränkung der Rechte der Bundesstaaten geht, ist mit einer größeren Unruhe zu rechnen.

Andrew Harding

Der Verfasser ist promovierter Rechtswissenschaftler und Dozent an der School of Oriental and African Studies, University of London. Er lebte und lehrte mehrere Jahre in Singapur. Übersetzung aus dem Englischen von P. Franke.