

AUS DEM SCHRIFTTUM

Andrej Macnev / Jürgen Harbich
(Hrsg.): **Dezentralisierung der Staatsmacht und kommunale Selbstverwaltung: Realisierungsprobleme, Moskau 2007, ISBN 978-5-7729-0256-1**

Die Autoren der rezensierten Veröffentlichung untersuchen eine sehr interessante Frage; sie versuchen die kommunalen Institutionen in den vier Staaten Russland, Deutschland, Kirgistan und Mongolei darzustellen und miteinander zu vergleichen. Diese Initiative und die daraus entstandene Monographie verdienen aus mehreren Gründen Aufmerksamkeit. Erstens macht schon die Wahl des Forschungsmaterials den Leser neugierig (sowie die Zusammenstellung der genannten Staaten). Zweitens stellt diese Veröffentlichung durch ihre Innovativität und die fehlende Darstellung von früheren Positionen, die die Frage der Dezentralisierung auf eine ähnliche Weise besprechen würden, ein gewisses *Novum* auf dem juristischen Markt dar. Schließlich wird schon im Titel deutlich, dass die Autoren eine komplexe Untersuchung vorgenommen haben, die auch praktische Aspekte enthält.

Es ist allgemein bekannt, dass nur wenige Verfassungen den Bereich der Kommunen ausdrücklich regeln. Die kommunale Selbstverwaltung wird in den meisten Staaten auf Verfassungsebene entweder gar nicht geregelt oder beschränkt sich auf die Aussage, dass den Kommunen die Verwaltung der lokalen Angelegenheiten übertragen wird (wie dies beispielsweise in Art. 28 des deutschen Grundgesetzes von 1949 oder in Art. 72 der Verfassung Frank-

reichs von 1958 der Fall ist). Trotz der äußerst knappen Erwähnung der Kommunen in den Verfassungen der demokratischen Staaten sind diese eine der Grundlagen des demokratischen Staates.

Die rezensierte Monographie besteht aus drei Teilen. Die Autoren stellen nacheinander die besprochenen Staaten und ihr Modell der Dezentralisierung dar, indem sie sich gekonnt der juristisch-vergleichenden Methode bedienen. Merkwürdig erscheint lediglich, dass die Autoren im ersten Teil die Staaten Kirgistan und Mongolei besprechen, diesen Faden in den zwei nachfolgenden Teilen aber nicht fortsetzen. Der Leser kann es als unbefriedigend empfinden, wenn er dort nur (obwohl andererseits nicht weniger als!) eine umfassende Behandlung der kommunalen Institutionen in Russland und Deutschland findet.

Wie die Autoren selbst zugeben, ist das Hauptziel, das sie sich gestellt haben, eine systematische Skizzierung der Entstehung und Tätigkeit der kommunalen Behörden in den vier Staaten, um in den Schlussfolgerungen die gemeinsamen Elemente dieser Einrichtungen aufzuzeigen. Den Autoren schwebt die Idee vor, die Dezentralisierung als Grundlage der Rechtsstaatlichkeit im demokratischen Staat herauszuarbeiten. Sie unterstreichen in ihrer Monographie die Verbindung der Dezentralisierung im Staat mit der Garantie der Rechte des Einzelnen, der Gewährleistung ihres besseren Schutzes und der Realisierung sowie der Kontrolle der Macht und der größeren Transparenz der Handlungen ihrer Organe. „Der Aufbau der Demokratie von unten“ soll, wie wir lesen können, vor allem die Wirk-

samkeit des Schutzes der Rechte und Freiheiten des Einzelnen durch eine größere Nähe zum Menschen und einen besseren Zugang zu den Gütern und deren gerechte Verteilung sicherstellen. Die Dezentralisierung der Macht hat einen komplementären Charakter. Ein Einheitsstaat ist außerstande, die Ausgaben so zu verteilen, dass in den Peripherien die gleichen Bedingungen für Ausbildung und Karriere bestehen wie im Zentrum.

Insbesondere das erste Kapitel enthält alle Elemente, die das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung beschreiben. Die Autoren stellen die Unterschiede zwischen den Aufgaben und Funktionen dar, die ein Bundesstaat oder eine Föderation zu erfüllen hat, und denjenigen, für die die Regionen zuständig sind. Dieser Teil hat – abgesehen davon, dass er am umfangreichsten ist – eine grundlegende Bedeutung für die Abhandlung, weil er die Geburt und die Etappen der kommunalen Selbstverwaltung vergleichend in Deutschland, Russland, Kirgistan und in der Mongolei aufzeigt.

Den Autoren gelingt es in den nachfolgenden Kapiteln, die Argumente für die Wechselbeziehung von kommunaler Selbstverwaltung und Demokratie darzustellen. Absichtlich werden die Elemente hervorgehoben, die belegen, dass die Demokratie von der Gesellschaft ebenso wie die Gesellschaft von der Demokratie abhängig ist und dies schon auf der untersten Ebene. Die rezensierte Publikation weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Stärkung der Demokratie nur wirksam sein kann, wenn sie durch Teilnahme der Bürger an der Erfüllung der gesellschaftlichen Aufgaben und eine direkte Mitwirkung am Regieren (Machtpartizipation) erfolgt. Die Grundlage dafür sollen lokale, sich selbst verwaltende Gemeinschaften sein. In einem demokratischen

Staat, der sich auf das Prinzip der Gewaltenteilung stützt, wird die souveräne Macht immer nur einen durch das Recht gebändigten Teil der Macht bedeuten. Daher werden die Kommunen auch nur über einen Teil der Macht in Gemeindegesellschaften verfügen, die sie mit einer beschränkten Staatsmacht teilen werden.

Der unbestrittene Vorteil der besprochenen Arbeit ist der gelungene Versuch der Darstellung der Relationen, die zwischen der staatlichen und der kommunalen Macht vorkommen. Von einem methodologischen Standpunkt aus gesehen, hebt dies den Forschungswert der Publikation an und erlaubt es, Meta-Schlüsse zu ziehen, die zum Ausgangspunkt für weitere Explorationen werden können. Diese Schlüsse sind insoweit zutreffend, als dass sie zu verstehen erlauben, warum diese und nicht eine andere Teilung der Zuständigkeiten infolge der Dezentralisierung in einem Staat sinnvoll ist. Sie zeugen auch vom Können der Autoren, sich der komparativen Methode zu bedienen. Das Praktische der präsentierten Monographie ist vor allem, dass „wir den komparativen Forschungen zufolge es nicht mit der Übernahme oder Transformation oder Ablehnung aller Institutionen der jeweiligen Gesellschaftsordnung, sondern mit der Übernahme der Elemente einer Institution aus verschiedenen Verfassungssystemen und auf dieser Grundlage mit dem Aufbau eigener Lösungen zu tun haben“.¹ Daher kann die Publikation den daraus schöpfenden Gesetzgebern zum „Bewusstwerden der Originalität eigener Systemlösungen verhelfen, die durch heimische Bedingungen impliziert werden, sowie die Erfahrungen der fremden Gesellschaftsordnungen bei Formu-

¹ Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer Polska 2007, S. 12.

lierung der Vorschläge für eine Änderung der heimischen Institutionen zur Verfügung stellen”.²

Der zweite Teil der Monographie erweitert und vertieft die Informationen über die einzelnen kommunalen Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland und der Russischen Föderation. Die Autoren charakterisieren die Gesellschaft auf lokaler Ebene mit der ihnen eigenen Genauigkeit. In der Publikation wird hervorgehoben, dass die Selbständigkeit der lokalen Gesellschaften ohne eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit und die entsprechende finanzielle Grundlage nicht möglich ist. Die Selbständigkeit braucht jedoch auf der Grundlage der Subsidiarität die Hilfe des Staates, damit innerhalb eines Staatsgebildes die Chancen einzelner Regionen ausgeglichen werden und die Effektivität der Tätigkeit der Kommunen gefördert wird. Dadurch wird ein weiteres Mal die These der Autoren belegt, dass ein demokratischer Staat und die kommunale Selbstverwaltung voneinander abhängig sind.

Eine übersichtliche Darstellung erfolgt im Hinblick auf die Teilung der Aufgaben auf der lokalen Ebene und die möglichen Beziehungen zwischen der staatlichen Macht und den Zuständigkeiten der kommunalen Selbstverwaltung. Die Autoren weisen auf die Elemente der territorialen, organisatorischen und finanziellen Souveränität sowie die Planungshoheit und die diesbezüglichen Handlungen zur Realisierung hin. Insbesondere die Planungshoheit, die allerdings ohne die zuerst genannten Elemente kaum realisierbar ist, bringt die Unabhängigkeit der Kommunen treffend zum Ausdruck.

Aufmerksamkeit verdient auch der Hinweis der Autoren auf die kulturelle

Mannigfaltigkeit in der Russischen Föderation als Hauptproblem und Antriebskraft bei der Bildung der lokalen Gemeinschaften. Sie weisen sowohl auf die Vor- als auch auf die Nachteile dieser Erscheinung hin, um zu konstatieren, dass der Multikulturalismus den Aufbau der bürgerlichen Gesellschaft und demzufolge der kommunalen Selbstverwaltung begünstigt (Grundprinzip des Multikulturalismus, die Grundlage der kulturellen Mannigfaltigkeit). Diese Frage ist insbesondere für den Forscher westeuropäischer Kulturen interessant, da sie infolge des europäischen Integrationsprozesses und der Globalisierung im Allgemeinen eine interessante Vergleichsperspektive und einen Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen bietet.³

Im XI. Kapitel stellen die Autoren die rechtlichen Instrumente dar, die den Multikulturalismus in der Russischen Föderation gewährleisten sollen, indem sie betonen, dass einer der strategischen Punkte der Staatspolitik eben die Förderung des Multikulturalismus ist. Diese Auffassung kann den Leser verwundern und das herrschende Bild über die russische Innenpolitik verzerren; nichtsdestotrotz regt dies zur Verifizierung gewisser Überzeugungen und Meinungen an.

Der dritte Teil der rezensierten Publikation ist der Verteidigung der Rechte der Gemeinschaften und der Aufsicht über die Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung gewidmet. Besprochen werden die Instrumente der Ver-

³ Erwähnenswert ist z.B. Frankreich, das seine kulturellen und religiösen Probleme nur schwer in den Griff bekommt. Der vordergründige Unterschied beruht auf der Tatsache, dass es sich in Frankreich um Immigrationsprozesse handelt; der Multikulturalismus in der Russischen Föderation ist dagegen Folge der multinationalen Bevölkerung Russlands und hat sich über Jahrhunderte hinweg herausgebildet.

² Ebenda, S.13.

fassung, die den Kommunen ihre Rechte garantieren und ihnen im Fall der Verletzung ermöglichen, ihre Ansprüche geltend zu machen. Das Verfassungsgericht in Russland und das Bundesverfassungsgericht in Deutschland sollen die Selbstständigkeit der Kommunen und die Exklusivität ihrer Zuständigkeiten wahren. Die Autoren machen darauf aufmerksam, dass die Urteile des Bundesverfassungsgerichts in allen Bundesländern wirksam sind, was das Prinzip der Gleichheit vor dem Recht realisieren und ein Gefühl der Gerechtigkeit verbreiten soll.

Bei der Charakteristik der Aufsicht über die lokalen Gesellschaften wurde zu Recht betont, dass diese wegen ihrer zusätzlichen Subsidiaritätsfunktion weit über den Rahmen der gewöhnlichen repressiven Aufsicht hinausgeht. Die Autoren weisen treffend darauf hin, dass das Verständnis des kommunalen Subjekts im Gesetz „Über allgemeine Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“ als einer „Gemeindeformation“ den ganzen Reichtum der gesellschaftlichen Beziehungen, die eine lokale Gemeinschaft kennzeichnen, nicht wiedergeben kann. Problematisch kann auch die offizielle Erklärung in der „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ sein, wenn aus dem Vergleich hervorgeht, dass lokale Gemeinschaften, also Menschen, die sich in einer lokalen Gemeinschaft vereinigt haben – nicht kommunale Organe – Ursubjekte lokaler Selbstverwaltung sind. Es ist jedoch anzumerken, dass auch die Gesetzgebung der europäischen Länder in dieser Frage viele Defizite aufweist⁴ und Ursache zahlreicher Streitigkeiten im Hinblick auf die Doktrin ist.

Die hier besprochene Publikation lässt die Schlussfolgerungen zu, dass die lokale Selbstverwaltung „weiterhin einerseits als eine Herausforderung, andererseits als eine Gefahr für die Einheit des Staates und für die Gleichheit der Bürger“ behandelt wird.⁵ Eine aktiv handelnde kommunale Gemeinschaft stellt das Fundament eines demokratischen Staates dar. An dieser Botschaft ändert der Typ der Gesellschaftsordnung in einem Staat nichts – egal, ob es sich nun um eine Föderation oder um einen unitarischen Staat handelt. Die Autoren, die ihre Aufmerksamkeit auf die reale Gestalt der Institutionen kommunaler Selbstverwaltung in den untersuchten Staaten konzentrieren, erfüllen ohne Zweifel die Vorbedingungen der komparativen Methode, wonach „die zu vergleichenden Subjekte zu einer ontologischen Gruppe, zu einer bestimmten gemeinsamen Existenzkategorie gehören sollen.“⁶ Auf diese Weise vermeiden sie den im Rahmen der juristischen Vergleichsmethode nicht selten vorkommenden Fehler, dass die erlangten Forschungsergebnisse den tatsächlichen Sachverhalt der miteinander verglichenen Erscheinungen nicht widerspiegeln. Den Autoren ist es gelungen, den formalen Aspekt der juristischen Vergleichsmethode um materielle Elemente zu bereichern, ohne dass dabei ihre Ausführungen an Transparenz verlieren.

Die Anwendung der von den Autoren angewandten drei Ebenen der komparativen Methode unterstreicht die sachlichen Vorteile der Monographie und erlaubt es, sie den Positionen zuzurechnen, die eine fundamentale Bedeutung

⁴ Ausführlicher *Dolnicki*, Samorząd terytorialny, Zakamycze 2001, S. 17.

⁵ *Szpor*, Likwidacja gminy w świetle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – doświadczenia państw Europy Zachodniej, Samorząd Terytorialny 2003, Nr. 7-8, S. 127.

⁶ *Tokarczyk*, Komparatystyka prawnicza, Zakamycze 2002, S. 41-42.

im Bereich des Verfassungsrechts haben. Die Darstellung der Genese der kommunalen Selbstverwaltung und ihres Wesens kann zur Bestimmung von in der Publikation besprochenen Entwicklungsrichtungen der Selbstverwaltungseinrichtungen in den Ländern führen. Die normative Ebene, der die Autoren den meisten Raum widmen, hat für die juristische Forschung grundlegende Bedeutung. Innovativ ist die Publikation vor allem aber deshalb, weil auch die praktische Ebene des Phänomens⁷ untersucht wurde, wie die Beziehungen zwischen den Institutionen der kommunalen Verwaltung und der Gesellschaft, den Globalisierungsprozessen sowie den Erscheinungen des Multikulturalismus in der Russischen Föderation. Dies alles macht die Komplexität der in der Publikation dargestellten Fragestellungen aus.

Izabela Joanna Bišta, Jan Svorobovic

Alexander Brenneis: Das parlamentarische System in Slowenien und Österreich im Vergleich, Leykam, Grazer Rechtswissenschaftliche Studien, Graz 2009, ISBN 978-3-7011-0130-6, 207 Seiten.

Das Buch von *Alexander Brenneis* bietet einen vergleichenden Überblick über die parlamentarischen Systeme von Slowenien und Österreich, die sich in vielerlei Hinsicht unterscheiden, jedoch auch eine Reihe von Parallelen aufweisen. Der Autor zeigt sowohl

Stärken als auch einige Schwächen der beiden Systeme auf.

Ein Vergleich der slowenischen und österreichischen Verfassungen stellt insbesondere im Hinblick auf die gemeinsame Geschichte einen interessanten Untersuchungsgegenstand dar.

Der Autor unterteilt seine Untersuchung in acht Kapitel, wobei er jeweils die Situation in Slowenien und Österreich darstellt, um dann beide Länder miteinander zu vergleichen. Das Buch beginnt mit einem historischen Überblick der demokratischen Entwicklung beider Länder (S. 22-31), die sich institutionell gesehen in Österreich bis 1918 parallel zu jener im heutigen Slowenien vollzog. Getrennt verlief diese Entwicklung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vor allem durch die kommunistische Herrschaft in Slowenien. Dort kam es erst 1990 wieder zu den ersten freien und pluralistischen Wahlen. Seit dem 1. Mai 2004 bzw. seit dem 1. Januar 1995 sind Slowenien und Österreich Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Im weiteren Kapitel des Bandes werden die Grundstrukturen des parlamentarischen Systems beider Staaten vorgestellt (S. 31-51). Dies geschieht anhand der drei Strukturmerkmale „Regierungssystem“, „Organisationsstruktur“ und „Repräsentation“. Dabei gelingt es dem Autor nachvollziehbar darzustellen, dass die Verfassungstexte zwar große Unterschiede aufweisen, die Realverfassung jedoch offenbart, dass sich das Regierungssystem und die Organisationsstruktur sehr nahe stehen und die verbleibenden Unterschiede jedenfalls für die politische Praxis und die Stellung des Parlaments nicht wesentlich ins Gewicht fallen. Dennoch wird unterstrichen, dass bei aller Ähnlichkeit in Grundfragen, beide Verfas-

⁷ Im Rahmen der gegenwärtigen Bemühungen, das geltende Recht an die sich ändernde Wirklichkeit anzupassen, wundert es niemanden, dass zwischen dem Wortlaut der Rechtsnorm und der ihr folgenden Auslegung (sog. historische Auslegung) und ihrer Anwendung nicht selten Auslegungsdiskrepanzen vorkommen (sog. funktionelle zweckorientierte Auslegung oder Erscheinung des funktionierenden Rechts).

sungen Akzente in ganz unterschiedliche Richtungen setzen.

Besonders lesenswert sind die folgenden zwei Kapitel, in denen sich *Brenneis* mit der ersten und zweiten Kammer des österreichischen und slowenischen Parlaments auseinandersetzt.

Im Hinblick auf die erste Kammer (S. 51-108), die slowenische Staatsversammlung (*Drzavni zbor*) sowie den österreichischen Nationalrat untersucht *Brenneis* die Zusammensetzung, die Gesetzgebungsfunktion, die Wahl- und Abwahlfunktion sowie die Kontrollfunktion.

Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass sich die ersten Kammern in beiden Ländern durch ihre starke Rolle auszeichnen. Es handelt sich jeweils um „die Volksvertretungen“, um zentrale Institutionen, die in ihrem Aufbau denselben Strukturprinzipien folgen. Die starke Rolle dieser Organe erklärt sich der Autor u.a. mit der Entstehungsgeschichte, da beide Länder durch Akte des Parlaments geschaffen wurden.

Bei aller Bedeutung der ersten Kammern dürften nach Ansicht des Autors jedoch keinesfalls die noch zu bewältigenden Reformaufgaben und Herausforderungen aus dem Blick gelassen werden, und zwar vor allem die zunehmende „Entparlamentarisierung“ insbesondere der Gesetzgebung. Da die Parlamente auf ihre Legitimationsfunktion zurückgedrängt würden, müssten die sinkende Wahlbeteiligung und die niedrigen Beschlussquoten aufgrund von abwesenden Abgeordneten alarmieren. Dem Bedeutungsverlust der Parlamente entgegenwirken könne nach *Brenneis* z.B. die Stärkung der Rolle der Opposition durch einen Ausbau der Kontrollrechte der parlamentarischen Minderheit. In Slowenien könnte darüber hinaus, so *Brenneis*, eine Vergröße-

rung der Staatsversammlung sowie eine Straffung der Binnengliederung hilfreich sein.

Das vierte Kapitel befasst sich mit den zweiten Kammern (S. 104-139), dem slowenischen Staatsrat (*Drzavni svet*) sowie dem österreichischen Bundesrat. Obwohl die zweiten Kammern in Ländern mit Zwei-Kammer-Systemen oft undemokratischer ausgestaltet sind und meist weniger Kompetenzen aufweisen, stellen sie nach Ansicht des Autors ein lohnendes Untersuchungsobjekt dar. Näher untersucht werden die Funktion und Entstehungsgründe, die Zusammensetzung und Wahl, die Stellung der Mitglieder, die Organisation und Arbeitsweise sowie die Kompetenzen der zweiten Kammern.

Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass sich auch in Slowenien und Österreich das „klassische Dilemma“ der zweiten Kammer zeige. Sie müssten sich von der ersten Kammer unterscheiden, hinreichend legitimiert sein und genügend Kompetenzen innehaben, um echten Einfluss ausüben zu können. Bei diesen Anforderungen sei ein Kompromiss unvermeidlich und daher ein vollkommen egalitärer Bikameralismus entsprechend selten zu finden.

Im Gegensatz zum slowenischen Staatsrat hat der österreichische Bundesrat nach Ansicht von *Brenneis* mit größeren Problemen zu kämpfen. Nur eines davon sei die häufig vorliegende politische Kongruenz mit dem Nationalrat, also die übereinstimmenden Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern.

Dennoch sieht der Autor ein gewisses Reformpotential in beiden Ländern, wobei er den Staatsrat insofern im Vorteil sieht, als dass dieser die ihm zugeordnete Funktion wahrnehme, wäh-

rend der Bundesrat dagegen leider weitgehend funktionslos erscheine.

Im Kapitel über das Gesetzgebungsverfahren (S. 139-154) wird zunächst modellhaft der Weg der einfachen Gesetzgebung dargestellt, bevor auf einige Besonderheiten der Verfassungsgesetzgebung eingegangen wird, um schließlich festzustellen, dass das Gesetzgebungsverfahren in beiden Ländern recht detailliert vorgegeben wird, die Realverfassung dann jedoch zum Teil erheblich abweicht.

Im sechsten Kapitel untersucht der Autor typische Instrumente der direkten Demokratie in den beiden Ländern (S. 154-168), das Volksbegehren, das Gesetzesreferendum sowie das Verfassungsreferendum.

Dabei zeigt der Autor eindrucksvoll, dass Slowenien mit an der Spitze der von direktdemokratischen Elementen geprägten europäischen Staaten steht, was nach Ansicht *Brenneis*⁴ an den historischen Erfahrungen des Landes liegt. In Österreich führten direktdemokratische Elemente dagegen eher ein Schattendasein. Der unterschiedliche Umgang erkläre sich vor allem aus den unterschiedlichen historischen Erfahrungen.

Schließlich untersucht *Brenneis* die Parteien im parlamentarischen System (S. 169-189) und nimmt dabei deren geschichtliche Entwicklung, das gegenwärtige Parteiensystem, die Parlamentsparteien und die Auswirkungen des Wahlsystems in den Fokus. Slowenien und Österreich stellen Mehrparteiensysteme dar, die jedoch teilweise sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es dem Autor gelingt, einen sehr lesenswerten Beitrag zur europäischen Verfassungsvergleichung zu leisten. Insbesondere stellt der Autor überzeu-

gend dar, dass Slowenien den Übergang in ein neues Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell nicht zuletzt seinem Parlament zu verdanken hat. Im Laufe von 15 Jahren sei es der Staatsversammlung gelungen, das slowenische Recht von Grund auf zu erneuern und die Integration in die EU zu bewerkstelligen. Damit sei Slowenien in einer Art „Verfassungsnormalität“ angekommen. Als eine junge Demokratie könne es wertvolle Impulse auch für die traditionellen Demokratien liefern.

Das österreichische System zeichnet sich nach *Brenneis* dagegen durch seine Reife und Stabilität aufgrund seiner 60-jährigen demokratischen Tradition aus. Dies könne jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sowohl in Slowenien als auch in Österreich noch Reformen und Nachjustierungen notwendig seien.

Dana Buyx