

# REZENSIONEN

## Ausgleich von Demokratie- und Bundesstaatsprinzip: wichtiges Thema, wenig Erkenntniswert

*Diekmann, Marc: Das Verhältnis des Bundesrates zu Bundestag und Bundesregierung im Spannungsfeld von Demokratie- und Bundesstaatsprinzip – Versuch einer Konfliktlösung unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung des Föderativorgans, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main u.a. 2007, LVII, 322 Seiten, € 59,70.*

Die hier anzuzeigende Kölner Dissertation von *Marc Diekmann* behandelt ein für die politische Staatsleitung der Bundesrepublik Deutschland besonders wichtiges und schwieriges Thema. Es geht um die Frage, wie die beiden in Art. 20 Abs. 1 GG nebeneinander gestellten Verfassungsstrukturbestimmungen Demokratieprinzip und Bundesstaatsprinzip zu einem praktischen Ausgleich gebracht werden können. Zuletzt hat dieses Problem auch einen entscheidenden Schwerpunkt der Arbeiten der ersten Föderalismuskommission dargestellt.

Die Fragestellung der Arbeit zielt also auf die Verfassungslage nach dem Grundgesetz. Dennoch beginnt der Verfasser mit einem umfangreichen historischen Teil, der fast ein Drittel des Textes ausmacht. Diese verfassungsgeschichtlichen Ausführungen beziehen sich ganz überwiegend, aber nicht ausschließlich auf die Vorläufer des heutigen Bundesrates, beginnend mit dem Frankfurter Bundestag des Deutschen Bundes. Auch wenn die Darlegungen des Verfassers in allen wesentlichen Punkten zutreffend sind, bleibt zu bemerken, dass es ihm bisweilen an Verständnis für historische Wirkungszusammenhänge fehlt. So konstatiert er beispielsweise zutreffend den Substanzverzehr der föderalen Ordnung im ausgehenden Kaiserreich, erkennt aber den Zusammenhang mit der zunehmend zentralistischer und planwirtschaftlicher agierenden Kriegswirtschaft dieser Jahre nicht.

Wenig Kontur gewinnt auch der Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung. Zwar wird seine Entstehungsgeschichte akribisch nachgezeichnet (ohne dass klar wird, warum das für diese Studie notwendig war), über seine praktische Arbeit erfährt der Leser aber nichts. Offen bleibt vor allem, in welchem Umfang der Reichsrat von seinem Vetorecht Gebrauch gemacht hat, dem ein ganz erhebliches Blockadepotenzial innewohnte, da der Reichstag einen Einspruch des Reichsrates nur mit Zweidrittelmehrheit zurückweisen konnte. Auch finden so einschneidende Ereignisse für die bundesstaatliche Ordnung der Weimarer Verfassung wie der Preußenschlag, die Gleichschaltung der Länder und die Beseitigung des Reichsrates keine Erwähnung.

Der Verfasser wendet sich sodann dem Bundesrat des Grundgesetzes zu, dessen schon oft erzählte Entstehungsgeschichte er ausführlich und zutreffend nachzeichnet. Gleiches gilt für Entwicklungstendenzen im deutschen Föderalismus der vergangenen 50 Jahre, wie sie im Umfang der Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes, der Selbstkoordinierung der Länder und der so beständig fortschreitenden Unitarisierung des Bundesstaates zum Ausdruck kommen. Auf den Seiten 117 und 118 bemüht sich der Verfasser um eine nähere Bestimmung der Umstände, unter denen das Verhalten des Bundesrates als Blockade oder als rechtsmissbräuchlich bezeichnet werden

kann. Zu einer generalisierenden Antwort sieht er sich angesichts der Vielzahl denkbarer Motive nicht im Stande. Dies ist zwar nachvollziehbar, aber insofern misslich, als jedenfalls der Blockadebegriff im weiteren Gang der Untersuchung eine erhebliche Rolle spielt.

Seiner eigentlichen Fragestellung nähert sich der Verfasser, wenn er sich den organschaftlichen Beziehungen vom Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung zuwendet (S. 119). In diesem Zusammenhang geht er auf das Gesetzgebungsverfahren, die Frage parlamentarischer Strukturen im Bundesrat und seine Nicht-Einbeziehung in das System parlamentarischer Verantwortlichkeit ein. Es folgen Ausführungen zur Parteiendemokratie im Allgemeinen und ihrem Einfluss im Bundesrat. Diese kumulieren in der überraschenden These, dass die (Partei-)Unabhängigkeit der Bundestagsabgeordneten über den Umweg des Einflusses der Parteispitzen auf die (instruierten) Bundesratsvertreter weitgehend relativiert werde (S. 138). Dass die Instruktionen für die Bundesratsvertreter auch in der politischen Praxis von den Landesregierungen kommen, spielt aus der Sicht des Verfassers offenbar keine Rolle. Überraschend ist auch die These, dass der Bundesregierung ein juristisch abgrenzbarer, dem Zugriff anderer Verfassungsorgane entzogener Kernbereich nicht zukomme (S. 153).

*Diekmann* dringt zum Kern seiner Fragestellung vor, wenn er auf Seite 163 die Frage aufwirft, ob der Verfassung handhabbare Kriterien dafür entnommen werden können, ob eine verfassungswidrige Beeinträchtigung des demokratischen Wahlrechts durch die Mitwirkung des Bundesrates eintreten kann. Auf der Suche nach der „richtigen“ Gewichts- und Machtverteilung zwischen den Verfassungsorganen bemüht er die „Kernbereichsthese“ (S. 170) und die These von der „Organadäquanz“ (S. 172). Beide sieht er verletzt, wenn der Anteil der Zustimmungsgesetze überwiegt (S. 177).

In seinem Schlusskapitel (S. 181 bis 294) sucht der Verfasser nach Lösungsmöglichkeiten. Er prüft zahlreiche Ansätze, zum Beispiel die Verpflichtung des Bundesrates zu parteipolitischer Abstinenz, die Bundestreue und die Verfassungsorganstreue, erwägt die völlige Abschaffung des Bundesrates, den Gedanken der praktischen Konkordanz, die Beseitigung der Zustimmungsbedürftigkeit und anderes mehr. Keine dieser Überlegungen hält er – zu Recht – im Ergebnis für tauglich. Er wendet sich danach der Einheitstheorie zu, die er für verfehlt erklärt, und problematisiert die Teilung von Gesetzen in einen zustimmungsbedürftigen und einen zustimmungsfreien Teil. Letztere Praxis hält er für verfassungsrechtlich regelungsbedürftig (S. 225). Eine Lösung der Blockadeproblematik erhofft er sich davon aber auch nicht.

Dieser möchte *Diekmann* durch eine Stärkung der Erforderlichkeitsprüfung im Rahmen des Art. 72 Abs. 2 GG näher kommen. Gelänge es – so seine Überlegung –, die Zahl der bundesgesetzlich geregelten Materien massiv zu reduzieren und die Landesgesetzgeber wieder zu stärken, so würden keine Zustimmungsbedürftigkeitstatbestände mehr gebraucht, die zur Kompensation für verlorene Gesetzgebungskompetenzen der Länder eingeführt worden seien. Nach ausführlicher Analyse der jüngeren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Erforderlichkeit von Bundesgesetzen in Feldern der konkurrierenden Gesetzgebung schlägt er vor, den Landtagen ein Initiativrecht zur Überprüfung der Fortdauer der Erforderlichkeit einer bestehenden bundesgesetzlichen Regelung einzuräumen. Der Bundestag habe dann hierüber mit einem zustimmungsfreien Bundesgesetz zu befinden. Durch die Einbeziehung der Landtage in die politische Entscheidung über die Erforderlichkeit sei ein schonender Ausgleich der Interessen des Bundes und der Länder erreichbar (S. 291). In ähnlicher Weise sollen die Landtage in einem dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgeschalteten Kompetenzfestlegungsverfahren an der Prognoseentscheidung des

Bundesgesetzgebers über die Erforderlichkeit neuer Bundesgesetze der konkurrierenden Gesetzgebung beteiligt werden (S. 247 ff.).

Ob diese Vorschläge des Verfassers tauglich erscheinen, soll hier dahinstehen. Bekanntlich ist der verfassungsändernde Gesetzgeber 2006 mit der ersten Stufe der Föderalismusreform einen anderen Weg gegangen, indem er sich um die fühlbare Reduzierung der Zustimmungsbefähigung und die Rückführung von Gesetzgebungsmaterien in die Landesgesetzgebung bemüht hat. Die Bedeutung der Erforderlichkeitsprüfung hat er hingegen deutlich reduziert. Diese Entwicklungen behandelt die Arbeit, die offenbar 2005 abgeschlossen worden ist, nicht mehr. Das mindert ihre Relevanz für die aktuelle Diskussion, ohne dass ihr das hier entgegengehalten werden soll. Ärgerlich ist demgegenüber aber, dass im Umschlagtext und im Vorwort fälschlich der Eindruck erweckt wird, die Arbeit behandle die „jüngste Föderalismusreform“. Das ist dann doch des Marketings zuviel.

Horst Risse

### Deutscher Föderalismus: klare Sicht der Realitäten, problematische Propagierung von Wettbewerb

*Baier, Christina: Bundesstaat und Europäische Integration. Die „Europatauglichkeit“ des deutschen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin 2006, 323 Seiten, € 79,80.*

*Blankart, Charles B.: Föderalismus in Deutschland und in Europa, Nomos Verlagsgesellschaft (Bd. 1 der Neuen Studien zur politischen Ökonomie), Baden-Baden 2007, 218 Seiten, € 29,-.*

Föderalismus hat Konjunktur: Deutschland reformiert die Beziehungen von Bund und Ländern, und in bisher zentralistisch regierten Staaten nehmen Regionen mit Legislativbefugnissen auch an der Europapolitik teil. Für die deutschen Länder konstatiert *Christina Baier* in ihrer Münsteraner rechtswissenschaftlichen Dissertation jedoch: „Der deutsche Föderalismus hat sich als nicht europatauglich erwiesen“ (S. 285) – weder durch die Mitwirkung des Bundesrats an der Setzung von Gemeinschaftsrecht noch durch die der Länder an seiner Umsetzung. Keine Föderalismusreformkommission wird es ändern. Zu sehr stößt sich das gesamtstaatliche Interesse am Ego der Landesfürsten. Der Trennungsansatz von *Charles B. Blankart*, Professor für Volkswirtschaftslehre an Berlins Humboldt-Universität, käme dem entgegen; er erörtert aber die innerstaatlichen Finanzbeziehungen und will Wettbewerb der Gebietskörperschaften bis zur Insolvenz. Derweil *Baier* ihr Urteil mit der Praxis der Bundesrats- und Ländermitwirkung begründet, argumentiert *Blankart* eingeführt ökonomisch.

*Baier* geht von der parteipolitischen Praxis aus. Wenn die Mehrheiten „parteipolitisch divergieren, birgt (es) die Gefahr in sich, dass es zu Blockaden kommt, die eher auf der Parteiloyalität begründet sind als auf europäischen Erwägungen“ (S. 82). So will jede Bundestagsopposition für EGV-Änderungen eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat, nicht nur für Hoheitsrechtsübertragungen – 1994 die SPD bei der Norderweiterung, 2004 die CDU/CSU bei der Osterweiterung. Bundestag und Bundesrat waren sich auch uneins beim Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013, als Berlin den Beitrag der Mitgliedstaaten auf ein