



Cologne Center for
Comparative Politics



Vorlesung: Vergleichende Politikwissenschaft (POL211)

Prof. Dr. André Kaiser

Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft

Universität zu Köln

Email: andre.kaiser@uni-koeln.de

Sprechstunde TDU: am Donnerstag nach der
Blockveranstaltung

4. Die institutionelle Einhegung des Demokratieprinzips

Demokratieprinzip:

- Abraham Lincoln: Demokratie ist „government of the people, by the people and for the people.“

Institutionelle Einhegung des Demokratieprinzips durch andere Prinzipien am Beispiel von D, USA, GB:

- (1) Mechanismen der Gewaltenteilung und Gewaltenschränkung
- (2) Verfassungsstaatsprinzip
- (3) Bundesstaatsprinzip
- (4) Repräsentationsprinzip

4.1. Staatsoberhaupt, Regierung und Parlament

Präsidentielle Demokratie:

- Präsident
 - Staatsoberhaupt und Regierungschef
 - Exekutivspitze geschlossen

Parlamentarische Demokratie:

- Doppelte Exekutive
→ Staatsoberhaupt einerseits,
Regierungschef andererseits
- Staatsoberhaupt in parlamentarischen Demokratien in zwei Formen:
 - (1) gewählter Präsident → Republik
 - (2) Monarch durch Erbfolge → Monarchie

Monarchien

- VK Großbritannien und Nordirland
- Belgien
- Niederlande
- Luxemburg
- Spanien
- Schweden
- Dänemark

Republiken

- Deutschland
- Österreich
- Irland
- Portugal
- Griechenland
- Italien
- Frankreich
- Finnland

Deutschland:

- Keine Direktwahl durch das Volk, sondern durch die Bundesversammlung
- Amtszeit fünf Jahre, einmalige Wiederwahlmöglichkeit
- Breites Aufgabenspektrum:
 - Repräsentative Funktionen: Repräsentation der BRD nach innen und außen
 - Integrative Funktionen: v.a. der Bundespräsident als Redner
 - Politische Funktionen: überwiegend reaktiv konzipiert, an die Zustimmung der Bundesregierung gebunden

- Vorschlag für Kanzlerwahl, aber: wenn keine Kanzlermehrheit, kann Bundestag innerhalb von 14 Tagen versuchen einen Kanzler zu wählen (beliebig viele Wahlgänge). Danach kann Bundespräsident entweder einen mit relativer Mehrheit Gewählten zum Kanzler ernennen oder den Bundestag auflösen
- Unterzeichnung und Verkündung aller Gesetze, mit formalem Prüfungsrecht
- Ernennung und Entlassung von Ministern, Bundesrichtern (auch Verfassungsrichtern), höheren Bundesbeamten und Offizieren
- Auflösung des Bundestags nach fehlgeschlagener Vertrauensfrage
- Nicht Oberbefehlshaber der Streitkräfte, keine außenpolitischen Kompetenzen, weder Notverordnungsrecht noch Diktatorialgewalt
- Aber: Reservekompetenzen im Falle des Gesetzgebungsnotstands

Großbritannien:

- Kompetenzen der britischen Königin (nach Walter Bagehot):

Das Recht, konsultiert zu werden, zu beraten und zu warnen.

USA:

Präsident:

- Staatsoberhauptaufgaben:
 - Oberbefehlshaber der Armee
 - Ernennung von Botschaftern, Richtern der Obersten Bundesgerichte, Bundesbeamten (bedarf Zustimmung des Senats)
 - Abschluß internationaler Verträge
- Regierungschefaufgaben:
 - Chef der Exekutive
 - Im Laufe des 20. Jahrhunderts aktive, politikgestaltende Rolle des Präsidenten in immer mehr Politikfeldern
- Aber: Kein Recht der Gesetzesinitiative

Bedeutung des Parlaments im Gesetzgebungsprozess

Typologische Unterscheidung: **Rede-** vs. **Arbeitsparlament**

Britisches Unterhaus:

- Vor allem Redeparlament
- Dient der öffentlichen Auseinandersetzung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition über die Grundlinien der Regierungspolitik
- Geringe Bedeutung der Ausschussarbeit, allerdings in jüngster Zeit Veränderungen

Deutscher Bundestag:

- Stärker Arbeitsparlament
- Zentrale Arena der Abgeordneten → Ausschüsse
- Geringere Einflussnahme der Regierung auf Agenda des Parlaments als in Großbritannien

Amerikanischer Kongress:

- Vor allem Gesetzgebungsorgan
- Ausdifferenziertes Ausschusswesen
- Keine Einflussnahme der Regierung auf Agenda der Legislative

Winfried Steffani:

- Kongress → vor allem Legislative
- Unterhaus → vor allem Parlament
- Bundestag → dazwischen

4.2. Verfassungsgerichtsbarkeit

Verfassungsgerichtsbarkeit → gerichtsförmige Institution, mit der Aufgabe, die Geltung der Verfassung als oberstes Gesetz eines Gemeinwesens zu sichern.

→ setzt die Existenz einer kodifizierten Verfassung voraus

Verfassungsstaatlichkeit → Begrenzung der Demokratie anhand von grundsätzlichen, möglichst einvernehmlich vereinbarten und nur schwer änderbaren, jedenfalls dem einfachen Mehrheitswillen entzogenen Normen und Regeln.

Relevante Verfassungsnormen:

(a) Organisationsnormen: Kompetenzverteilungen zwischen den Staatsorganen

(b) Grundrechte

(c) Staatsziele

- wesentlicher Unterschied zwischen einfacher verfassungsstaatlicher Demokratie und einer, in der zusätzlich Verfassungsgerichtsbarkeit existiert
→ **Normenkontrolle**

Zwei Typen der Verfassungsgerichtsbarkeit:

Beispiel	USA	Deutschland
Institutionelle Struktur	Diffus: jedes Gericht kann Normenkontrolle betreiben und, gegebenenfalls, eine Gesetzesnorm für verfassungswidrig erklären	Konzentriert: nur ein spezifisches Gericht (Verfassungsgericht) kann Normenkontrolle betreiben. Andere Gerichte haben nur die Kompetenz, dem Verfassungsgericht einen Fall zur Entscheidung vorzulegen.
Sequenz	A posteriori , d.h. Normenkontrolle kann erst dann stattfinden, wenn eine Gesetzesnorm in Kraft getreten ist.	A posteriori , aber gelegentlich auch a priori , d.h. Normenkontrolle findet statt, wenn eine Gesetzesnorm beschlossen worden ist, aber bevor sie in Kraft tritt.
Kompetenzarten	Nur konkrete Normenkontrolle. Gerichte können nur im Rahmen eines tatsächlichen Rechtsstreit prüfen.	Konkrete und abstrakte Normenkontrolle, d.h. auch ohne Vorliegen eines tatsächlichen Rechtsstreits können Gerichte prüfen.
Anrufung	Nur durch Prozessparteien	Berechtigte variieren von Verfassungsorganen, über politische Akteure bis hin zu Staatsbürgern.

Bundesverfassungsgericht:

- Nicht nur „Hüter“, auch „Interpret“ der Verfassung
- Hohes Maß an Interpretation in drei Bereichen erforderlich:
 - Telos: Auslegung der Intentionen der Normen
 - Interdependenz: Abwägungen bei kollidierenden Normen
 - Interpolation: Konkretisierung der allgemein gehaltenen Normen

- Wichtigste Kompetenzarten:
 - Organstreitigkeiten
 - Abstrakte Normenkontrolle
 - Konkrete Normenkontrolle
 - Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder
 - Verfassungsbeschwerden
 - Weiteres entsprechend GG-Artikeln (z.B. Parteienverbot, Präsidenten- und Richteranklage)
- Kein Selbstbefassungsrecht, aber auch keine „political question doctrine“

Aktivitätsniveau des Bundesverfassungsgerichts:

- (a) 98% der Fälle Verfassungsbeschwerden
1% der Fälle konkrete Normenkontrolle
1% der Fälle alles andere
- (b) abstrakte Normenkontrolle mit nicht zu unterschätzender politischer Bedeutung

- Drei Möglichkeiten des Gerichts, wenn es feststellt, dass eine Gesetzesnorm nicht völlig mit der Verfassungsnorm übereinstimmt:
 - (1) Nichtigkeitserklärung
 - (2) Unvereinbarkeitserklärung
 - (3) Noch-Verfassungsmäßigkeitserklärung
 - (a) Appell an den Gesetzgeber
 - (b) verfassungskonforme Interpretation

→ antizipatorischer Effekt des Bundesverfassungsgerichts

Richterbestellungsmodus und Gerichtsorganisation

Deutschland:

- Zwillingsgericht: Grundrechts- und Staatsrechtssenat (je acht Richter)
- Wählbarkeitsvoraussetzung: Befähigung zum Richteramt
- 2/3 Regel: Proporz- und Konkordanzwirkung
- abweichende Voten seit 1970
- Einzelrichter = politische, aber nicht parteipolitische Akteure → Amtsdauer 12 Jahre, keine Wiederwahl, meist Schlußpunkt der Karriere

USA:

- Ernennung der Richter durch Präsident mit Zustimmung des Senats
- Statistisch rund zwei Richterernennungen pro Amtszeit eines Präsidenten
- Nicht unbedingt Proporz- und Konkordanzwirkung bei Ernennungsverfahren
- Festlegung der Richterzahl durch Congress, aber: Court packing plan Roosevelts
- Richterentscheide per Mehrheitsregel
- Veröffentlichung von Mehrheits- und Minderheitsvoten

4.3. Föderalismus

Dualer Föderalismus

USA:

- Das erste föderale und demokratische politische System
- Ausgangspunkt: Konföderation
- Mit Ende des Bürgerkriegs Durchsetzung des Vorrangs des Bundesrechts
- Drei Kriterien des dualen Föderalismus:
 - Trennung der Kompetenzen
 - Getrennte Steuereinnahmen
 - Freiwillige Kooperation in intergouvernementalen Beziehungen
- Föderales Element bei Präsidentenwahl

- Kompetenzverteilung zwischen Bund und Einzelstaaten:
 - Enumerierete Kompetenzen des Bundes in Artikel I der Verfassung und im 10. Ergänzungsartikel
 - Alle nicht erwähnten Kompetenzen bei den Einzelstaaten
- Rechtsprechung über die Entwicklung von Grundregeln:
 - Implied Powers Clause
 - Commerce Clause
 - General Welfare Clause
- Sozialpolitik als Anlaß für den Ausbau intergouvernementaler Beziehungen

Ziel und Begründung des Föderalismus:

- (a) Teil der „checks and balances“
- (b) Vielfalt und Wettbewerb
- (c) Erhöhung der politischen Partizipation
- (d) Verbesserung der politischen Effektivität
- (e) Ausdruck von Lokalismus und grass roots

Zentrale Probleme:

- intergouvernementale Beziehungen als eine Quelle politischer oder ideologischer Konflikte
- schwierige Rolle für den Supreme Court
- Reagans „new federalism“

Verbundföderalismus:

Deutschland:

- Lange Tradition des Bundesrats, aber nicht unbedingt des Föderalismus
- Kaiserreich:
 - Preussische Hegemonie
 - Keine eigene Steuerhoheit des Reiches, abhängig von Gliedstaaten
- Weimarer Republik:
 - Dezentraler Einheitsstaat
- Bundesrepublik:
 - Abgeschwächte Bundesratslösung → nicht völlig gleichrangig mit dem Bundestag
 - Steuerverbund, Steuergesetzgebung mit gleichberechtigten Kompetenzen des Bundesrats, geteilte Finanzverwaltung, vertikaler und horizontaler Finanzausgleich

Ziele und Begründungen:

- (1) Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse
- (2) Bestandsgarantie des Bundesstaatsprinzips

Kompetenzverteilung:

Gesetzgebung:

- Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes
- Konkurrierende Gesetzgebung
- Rahmengesetzgebung (mit der Bundesstaatsreform I abgeschafft)
- Gemeinschaftsaufgaben
- Europaangelegenheiten
- Ausschließliche Gesetzgebung der Länder

Verwaltung:

- Dominanz der Länder

Finanzverfassung:

- Einnahmen beim Bund
- Steuerverbund

Intergouvernementale Beziehungen:

- Bund-Länder-Kommissionen
- Länder-Koordinierung
- Bundesrat
 - Bundesorgan → Vertretung der Länderexekutiven mit legislativen Funktionen
 - Gebundenes Mandat, einheitliche Stimmabgabe
 - Initiativrecht
 - Stellungnahme bei Regierungsinitiativen vor dem Beginn des Gesetzgebungsprozesses im Bundestag
 - Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung
 - Verfassungsändernde Gesetzgebung → auch im Bundesrat 2/3 Mehrheit erforderlich
 - Entscheidungsverhalten: Parteipolitik, Länderinteresse, Länderverwaltungsinteresse, aber: abweichende Koalitionsbildungen auf Länderebene, A-, B-, C-Länder

4.4. Repräsentation

Repräsentative Demokratie → Nicht das versammelte Volk trifft unmittelbar in einer Versammlung in Sachabstimmungen Entscheidungen, sondern diese Aufgabe fällt Repräsentanten zu, die für diese Aufgabe vom Volk in Wahlen bestimmt worden sind.

Volkswille äußert sich

→ in repräsentativer Demokratie in Wahlen

→ in direkter Demokratie in Abstimmungen

Begründung:

Die repräsentative Demokratie ist die institutionalisierte, die eingehegte Demokratie.

Repräsentation → Das Vergegenwärtigen eines aktuell nicht Gegenwärtigen, wobei dieses Vergegenwärtigen in einer Weise stattfindet, die dem nicht Gegenwärtigen gerecht wird.

D.h. Repräsentanten haben die Aufgabe, das Volk so zu vertreten, dass sie in ihrem Namen handeln.

Entstehung der Idee der Repräsentation unabhängig von Demokratie

→ Repräsentative Demokratie als historisches Produkt des Zusammentreffens zweier unabhängiger Prinzipien, die sich ab dem 18. Jahrhundert verbünden.

Politische Repräsentation heißt Ämterordnung

Ämterordnung → bedeutet, daß politische Herrschaft durch rechtlich autorisierte, d.h. nach Rechtsgrundsätzen agierende Amtsträger ausgeübt wird. Repräsentant und Repräsentierte stehen in einem vertragsähnlichen Vertrauensverhältnis, dem „trust“.

Wichtigste Formen der Repräsentation:

- (a) territoriale Repräsentation
- (b) funktionale Repräsentation
- (c) individuelle Repräsentation

Die Empirie der direkten Demokratie:

- In vielen etablierten Demokratien einzelne direktdemokratische Instrumente, werden aber selten angewendet

Deutschland:

- Keine direktdemokratischen Instrumente auf Bundesebene (außer im Falle der Neueinteilung des Bundesgebietes)
- In den meisten Ländern Referenden und Initiativen vorgesehen

USA:

- Keine direktdemokratischen Instrumente auf Bundesebene
- Aber auf Ebene der Einzelstaaten und Kommunen

Großbritannien:

- Lange Zeit Überzeugung, direktdemokratische Instrumente seien unvereinbar mit dem Grundsatz der Parlamentssouveränität
- Seit den 1970er Jahren Referenden (z.B. über Verbleib in EG, über Devolution von Kompetenzen in Schottland und Wales)

- Insgesamt: in vielen repräsentativen Demokratien Trend zu mehr direkter Demokratie