

destagsausschüsse eingebunden, orientiert sich also nicht primär an den Terminen der Ratssitzungen. Eine weitere Schwierigkeit für den Bundestag als Ausschußparlament besteht darin, daß zwar einerseits viel dafür spricht, einen schlagkräftigen Europaausschuß zu bilden, damit schnell und effizient in EU-Angelegenheiten Einfluß genommen werden kann, daß aber andererseits auf den Sachverstand der Fachausschüsse nicht verzichtet werden kann (S. 308). Es ist sichtlich unpraktikabel, wenn beispielsweise eine europäische Umweltrichtlinie im Europaausschuß debattiert wird, dann aber die Beratung des nationalen Umsetzungsgesetzes unter Federführung des Umweltausschusses stattfindet. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Maastricht-Urteil festgestellt, daß dem Bundestag im europäischen Integrationsprozeß „Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen“ (BVerfGE 89, S. 155, 186). Dieses Postulat könnte man noch als erfüllt ansehen, wenn der Bundestag den weitgehenden Verlust seiner Legislativfunktion zugunsten der europäischen Exekutivrechtsetzung akzeptiert und sich auf seine Funktionen konzentriert, die Regierung zu kontrollieren und als Forum der Nation zu dienen. Eine solche Funktionsumschichtung stünde jedoch im Gegensatz zu Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG: „Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen.“ Interessanter scheint in diesem Zusammenhang die österreichische Regelung, die Regierungsvertreter bei europäischen Verhandlungen unter bestimmten Voraussetzungen an das Votum des Nationalrats zu binden (Art. 23e Abs. 2 Bundesverfassung).

Die Arbeit geht über den Rahmen hinaus, der selbst hervorragende Dissertationen kennzeichnet. In ihr ist nicht nur in erheblicher Breite rechts- und politikwissenschaftliche Literatur aus Großbritannien, Frankreich und Deutschland verarbeitet; der Autor hat zudem Erkenntnisse über die parlamentarische Praxis in die Erörterung einbezogen, die er aufgrund umfangreicher eigener Recherchen in den drei Mitgliedstaaten gewonnen hat. Deshalb ist dem für das Parlamentsrecht unerlässlichen Praxisbezug optimal Rechnung getragen. Insgesamt ist festzuhalten, daß es sich um eine sehr gut lesbare Arbeit handelt, die trotz ihres Reichtums an innerparlamentarischen Details die große Linie nicht aus den Augen verliert.

Sven Hölscheidt

### „Power of the Purse“ in USA und Deutschland: Mutig, materialreich, unkonventionell

Horst, Patrick: *Haushaltspolitik und Regierungspraxis in den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses beider Bundesrepubliken zur Zeit der konservativen Regierungen Reagan/Bush (1981–1992) und Kohl (1982–1993)*. Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main u. a. 1995, 495 S., broschiert, 118,— DM.

„Power of the purse“ – wer wie unter welchen Bedingungen und mit welchen Kompetenzen über die staatlichen Haushalte entscheidet, das sagt (fast) alles in einem politischen System darüber aus, wer Macht hat und wer nicht. Die Materie, die ein Forscher sich anzueignen hat, um die Haushaltspolitik zu analysieren, erscheint trocken und langweilig: endlose Zahlenkolonnen, die Hunderten, ja Tausenden von Behörden und Verwaltungen und die dazugehörigen Politikprogramme, dazu immer die Überlegung, was bedeuten bestimmte Zahlen, die durch spezifische Behörden in entsprechende Gesetzesvorhaben fließen, für die politische Wirklichkeit. Der Sozialwissenschaftler, der sich an diese Thematik heranwagt, muß über Fleiß, analytischen Zugriff und politische Phantasie verfügen. Glückt sein Unternehmen, dann wird er reichlich belohnt, er begreift und kann anderen begreiflich machen, wie Politik wirklich funktioniert.

*Patrick Horst* hat den Mut gehabt, mit seiner von *Winfried Steffani* betreuten Dissertation in diese komplexe Materie hineinzugehen. Er vergleicht die Haushaltspolitik in der Bundesrepublik und in den USA unter der Kanzlerschaft *Kohl* (1982–1993) und unter den Präsidenten *Reagan* und *Bush* (1981–1992), also in einer konservativen Ära, in der es um staatliche Ausgabenkürzungen, Deregulierung der Ökonomie und Steuersenkungen ging oder doch gehen sollte, also jene konservative Periode, die an das oft proklamierte Ende des sogenannten sozialdemokratischen Jahrhunderts anschließt.

*Horst* fokussiert seine Untersuchung auf die politische Willensbildung, auf die „Politics“. Er fragt, wie politische Entscheidungen getroffen und durchgesetzt werden oder auch scheitern. Es geht ihm um die unterschiedlichen Verfahrensweisen und die diesen entsprechenden politischen Institutionen in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik und dabei insbesondere darum, wie Effizienz des Entscheidungsprozesses und Partizipation an ihm im Einklang oder Widerspruch stehen. Zu Recht geht der Autor von der These aus, daß im Budget das „politische Handlungsprogramm“ von Regierung und Parlament enthalten seien, Haushaltspolitik also nicht nur alle Politikfelder umfaßt, sondern auch die darin gesetzten Prioritäten.

Gegen die in der deutschen Politikwissenschaft immer wieder zu findende Meinung, der Bundestag sei im Haushaltsrecht zugunsten der Exekutive entmachtet worden, argumentiert *Horst*, im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik regiere eine Partei beziehungsweise eine Parteienkoalition durch die Verfassungsorgane Regierung und Parlament hindurch. Selbst wenn der Haushaltsentwurf relativ unbeanstandet die Legislative passiere, bedeute dies nicht, daß die Mehrheitsfraktion(en) als Teil der Regierungsmehrheit nicht an der Prioritätensetzung im Budget maßgeblich beteiligt gewesen wäre(n). Zuzustimmen ist *Horst*, wenn er nach den informellen Entscheidungsprozessen gerade in diesem Zusammenhang fragen will, nach Koalitionsrunden, intra- und interfraktionellen Kontakten, nach den Arbeitsgruppen in Ausschüssen, insbesondere im Haushaltsausschuß. Zugleich warnt er davor, die Bedeutung informaler Gremien für das Regieren in der Bundesrepublik zu überschätzen. Als Beispiel wird unter anderem der Entscheidungsprozeß im Haushaltsausschuß angeführt, in dem sich formale und informelle Komponenten überschneiden. An den Gesprächen der Berichterstatter für einzelne Haushaltstitel nähmen zum Beispiel nicht nur Abgeordnete der verschiedenen Fraktionen und der zuständigen Ressorts, sondern auch die Vertreter des zuständigen Spiegelreferats im Bundesministerium der Finanzen und des Bundesrechnungshofes teil. Gibt es in diesen Vorgesprächen Konsens in den behandelten Punkten, werden sie nicht mehr auf die Tagesordnung des Haushaltsausschusses gesetzt – der Berichterstatter im Haushaltsausschuß als mächtiger Hinterbänkler, als „Zaunkönig“.

Auch für die Rolle des Kongresses in der Haushaltspolitik nimmt *Horst* zunächst die „herrschende Meinung“ aus der einschlägigen politikwissenschaftlichen Literatur auf, nach der nämlich die amerikanische Legislative als „Nebenregierung“ bezeichnet wird und – anders als im parlamentarischen Regierungssystem – die Gewaltenteilung nicht durch die Parteien aufgehoben beziehungsweise verändert werde. Entgegen allen Unkenrufen vom Niedergang amerikanischer Parteien modifiziert der Autor hier die gängigen Thesen und arbeitet die Bedeutung der Parteien für den Haushaltsprozeß heraus: Diese gestalten nämlich als Akteure die Politik der Exekutive in signifikanter Weise mit. Gerade „deadlock“, Politikstillstand zwischen Kongreß und Präsident, sei in Zeiten des „divided government“, in Zeiten, in denen Präsident und Kongreß-Mehrheit unterschiedlichen Parteien angehörten, dadurch befördert worden, daß die Parteien „in government“ kohärenter geworden seien. Der auf dramatische Weise inszenierte Konflikt um die Verabschiedung des Haushalts 1995/96 zwischen Präsident *Bill Clinton* und der von *Newt Gingrich* angeführten Republikanischen Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses hat genau dies für unsere Gegenwart bestätigt. Mit dieser Tatsache steht durchaus in Übereinstimmung, daß besonders im Repräsentantenhaus die Abgeordneten dem Druck aus ihren Wahlkreisen folgen. Anders als der Verfasser meint der Rezensent allerdings, daß dieser Druck aus dem „home district“ gerade nach Ende des Kalten Krieges noch stärker geworden ist, wie sich an der amerikanischen Außenhandelspolitik leicht zeigen läßt. Zudem hat das Parteien-

system selbst sich verändert: National gibt es heute ein echtes Zwei-Parteien-System, auch im Süden stehen sich konservative (bis reaktionäre) Republikaner und moderate Demokraten gegenüber, gibt es keine von den Demokraten allein dominierte Region mehr, so daß generell gilt, daß Demokraten liberale, Republikaner konservative Wahlkreise vertreten – was wiederum kohärentes Abstimmungsverhalten entlang der Parteilinien im Kongreß ermöglicht, ja begünstigt. Dennoch gilt, daß trotz des Machtzuwachses der amerikanischen Legislative im Haushaltsprozeß diese im wesentlichen nur über Verhinderungsmacht verfügt und nicht selbst politikgestaltend größere Reformvorhaben zu initiieren und zu steuern vermag. Immerhin vermochte aber in der *Reagan*-Ära ein aktivistischer Parteiführer wie Speaker *Jim Wright* im 100. Kongreß auch gegen den Präsidenten und dessen Veto seine Agenda – etwa in der Nicaragua-Politik – voranzutreiben. Die Politisierung der Exekutive durch *Reagan*, nämlich die Beschickung der Regierungsbehörden mit auf das präsidentielle Programm eingeschworenen „politischen Beamten“, war gerade Ausdruck präsidentieller Schwäche. Hieran dürfte sich erst dann grundlegend etwas ändern, wenn der amerikanische Präsident ein „line item veto“ erhält, er also nicht mehr nur – wie heute – gegen einen Gesamthaushalt, sondern gegen einzelne Titelsätze seinen Einspruch einlegen kann. Diese Forderung, von Politikwissenschaftlern seit Jahrzehnten erhoben und den Gouverneuren in den meisten Bundesstaaten bereits heute zugestanden, war unter *Ronald Reagan* und *George Bush* nicht durchsetzbar, steht aber im „Contract for America“ der Republikaner von 1994 und dürfte nach 1996 realisiert werden, wenn *Newt Gingrich* seinen jetzigen Einfluß behält.

„Deadlock“ und „gridlock“ sind nicht nur typisch für Haushaltspolitik und generell für amerikanische Politik, sondern sie waren von den Gründungsvätern intendiert und zeigen, daß die Verfassung lebendig geblieben ist. In diesem System von „checks and balances“ geht es darum, Machtkonzentration zu verhindern, Macht aufzuteilen, zu fragmentieren, ja bewußt Unordnung, Chaos zu schaffen. Da liegt es dann auf der Hand, daß das präsidentielle Regierungssystem der USA – geht man vom output aus – weniger effizient ist als das parlamentarische der Bundesrepublik. Dafür ist aber der Grad politischer Partizipation (auch am Haushaltsprozeß) in Washington größer als in Bonn. Und eben dieses Ergebnis bestätigt *Horst* in seiner Arbeit. Dabei zeigt er am Beispiel des Budgetprozesses, daß in den Vereinigten Staaten institutionelle Änderungen mit einem Wandel der Politikinhalte relativ schnell einhergehen, während institutionelle Stabilität den Parlamentarismus der Bundesrepublik kennzeichnet.

*Patrick Horst* hat eine umfängliche, materialreiche und auf breiter Literaturbasis abgefaßte Arbeit vorgelegt. Ihm kam zugute, daß er als Congressional Fellow fünf Monate lang die Innenansicht des Kongresses aufnehmen konnte; auch in Bonn sind ihm Türen geöffnet worden, um hinter die Kulissen zu blicken. Sein Pech war, daß *Roland Sturm* seine breite Untersuchung der haushaltspolitischen Entscheidungsprozesse in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA schon 1989 veröffentlicht und damit Ergebnisse vorweggenommen hat. Etwas enttäuscht mag der Leser sein, der einleitend und zustimmend die Forderung des Autors liest, informelle Entscheidungsprozesse sollten besonders analysiert werden, die Realisierung dann aber nicht ganz eingelöst wird. An einem Beispiel: *Horst* nennt drei informelle Gremien, die mehr oder minder Einfluß in den von ihm untersuchten elf Jahren christlich-liberaler Koalition hatten, nämlich die Elefantenrunde der drei Parteivorsitzenden (geringe Bedeutung); die Kleine Koalitionsrunde, zu der neben den „Elefanten“ noch die Fraktionsvorsitzenden und der Kanzleramtsminister kamen (nicht breit genug, um zum zentralen Führungsgremium der Koalition zu werden); die Große Koalitionsrunde, zu der noch die Generalsekretäre der Parteien, die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen und je nach Thematik einzelne Minister und Abgeordnete stießen. Diese Große Koalitionsrunde tagte in der 12. Wahlperiode regelmäßig einmal pro Woche und traf für Kabinett und Fraktion verbindliche Beschlüsse. So interessant dieses Ergebnis ist, bleibt dann doch die Frage: Wer bereitete wie die Entscheidungen der Großen Koalitionsrunde vor, die offensichtlich anderswo gefaßte (Vor)Entscheidungen legitimierte und vermittelte? Fairerweise ist sofort zu ergänzen, daß dieses Defizit politikwissenschaftlicher Forschung ein generelles ist, dem Autor nicht zum Vorwurf gemacht werden kann; nur hat er mit

seinen einleitenden Bemerkungen eben Appetit auf Einblick in informelle Entscheidungsprozesse gemacht. Schließlich hätte die Arbeit an Durchschlagskraft gewonnen, wenn der Verfasser seine Thesen zupackender, argumentativ zugespitzter vertreten hätte und nicht zuweilen allgemein Bekanntes sowie breite Deskription mit unkonventionellen Gedanken und durchaus Innovativem vermischt hätte.

Peter Lösche

### Die parlamentsentmachtende Kraft exekutiver Norm: rechtliche Analysen mit politologischen Defiziten

*Helm-Busch, Franziska: Executive Agreements im US-amerikanischen Verfassungsrecht. Weite Präsidentschaftskompetenzen in der auswärtigen Gewalt. Carl Heymanns Verlag KG, Köln u. a. 1995, geb., 285 S., 120,— DM.*

*Pfänder, Hermann: Exekutive Normsetzung in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des amerikanischen rulemaking und des deutschen Verordnungserlasses mit Blick auf die in beiden Ländern bestehende Notwendigkeit, sachgerechte und demokratisch legitimierte Normen in einem kostengünstigen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechenden Normsetzungsverfahren zu erlassen. Duncker & Humblot, Berlin 1995, 339 S., 128,— DM.*

Beide Arbeiten widmen sich einem Zündstoff, dessen Sprengkraft für den Stellenwert der Parlamente im US-amerikanischen und bundesdeutschen Verfassungssystem nicht zu unterschätzen ist: dem Vordringen exekutiver Normsetzung in Bereiche, die traditionell der Regelungskompetenz der Parlamente zuzurechnen sind. *Helm-Busch* wendet sich der auswärtigen Gewalt, hier besonders den „executive agreements“, zu, deren ständig wachsende Bedeutung auch durch die im Jahre 1973 verabschiedete „War Powers Resolution“ nicht wirksam begrenzt worden ist. *Pfänders* Arbeit befaßt sich mit dem vielleicht noch wichtigeren, aber gemeinhin weniger beachteten Problem der exekutiven Normsetzung im innerstaatlichen Rechtsetzungsprozeß.

In beiden Fällen handelt es sich um rechtswissenschaftliche Dissertationen. *Helm-Buschs* Arbeit ist unter der Obhut von *Albert Bleckmann* in Münster entstanden. *Pfänders* Abhandlung, die den Vorzug hat, daß sie rechtsvergleichend vorgeht, ist am selben Ort von *Dieter Birk* betreut worden.

Beiden Werken ist zu entnehmen, daß es zu simpel wäre, die einfache Rechnung aufzumachen, wonach der Zuwachs an exekutiver Normsetzung schlicht auf Kosten der Regelungsmacht der Legislative ginge. Sowohl im Bereich der „executive agreements“ als auch im Bereich des „executive rulemaking“ ist die Entwicklung keinesfalls an den Legislativen vorbeigegangen, sondern wurde von ihnen geduldet oder sogar gefördert. *Helm-Busch* spricht in bezug auf die Duldung der „executive agreements“ durch den US-amerikanischen Kongreß von „einer teilweisen Selbstentmachtung des Parlaments in der auswärtigen Gewalt“ (S. 3). *Pfänder* macht deutlich, daß der Kongreß trotz des verfassungsrechtlichen Delegationsverbots und der „non delegation doctrine“-Rechtsprechung des Supreme Court zur treibenden Kraft hinter der wachsenden Zahl der exekutiven Rechtsverordnungen wurde: Insbesondere während der New Deal-Gesetzgebung vollzog der Kongreß den Schritt vom „congressional government“ zum „presidential government“ aus eigenem Willen.

Aus der Sicht des Politologen konzentrieren sich beide Arbeiten zu sehr auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Die aktuellen Entwicklungen der Verfassungspraxis werden nicht genügend berücksichtigt. Beide Arbeiten setzen deshalb in bezug auf die USA das Machtübergewicht der Exekutive über die Legislative absoluter, als es den neuesten politikwissenschaftlichen Forschungen entspricht.