

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

Peter Lasche

2 Par 3/96, 526-528.

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

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

*Piñder, Hermann: Exekutive Normsetzung in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des amerikanischen *rulemaking* und des deutschen *Verordnungsverfahrens* mit Blick auf die in beiden Ländern bestehende *Naturendigkeit, sadgerechte und demokratisch legitimierte Normen in einem kostengünstigen und rechtsstaatlichen Grundätzen entsprechende Normsetzungsvorfahren zu erfassen. 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. Piñders Arbeit befaßt sich mit dem vielleicht noch wichtigeren, aber gemeinhin weniger beachteten Problem der exekutiven Normsetzung im innerstaatlichen Rechtssetzungsprozeß.

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

Beiden Werken ist zu entnehmen, Normes 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). *Piñder* 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.

Wenn *Helm-Busch* etwa zu der Wertung gelangt, daß „die von den Verfassungssystem vorgesehene gemeinsame Ausübung der auswärtigen Gewalt zugunsten weiterer Präzisionskompetenzen aus dem Gleichgewicht geraten“ und die Kontrollbemühungen des Kongresses seit Mitte der sechziger Jahre im wesentlichen gescheitert seien (S. 239 f.), so mag dies auf den ersten Blick zutreffen. Dem Kongreß ist es auch durch die Verabschiedung der „War Powers Resolution“ nicht gelungen, in der Frage militärischer Einsätze seiner Mitementscheidungsbefugnis zur praktischen Geltung zu verhelfen. Auch nach den negativen Erfahrungen, die in den Korea- und Vietnam-Krieg mündeten, bleibt es dabei, daß der Präsident Militäreinsätze befehlen und sein Land durch eine Politik der vollendeten Tatsachen in einen Krieg verwickeln kann.

Allerdings mußten auch Rechtswissenschaftler zur Kenntnis genommen haben, daß der Kongreß seit Mitte der sechziger Jahre in der Außenpolitik des Landes viel aktiver als zuvor geworden ist. Ein US-amerikanischer Präsident kann ungeachtet der zahlenmäßig zunehmenden „executive agreements“ nicht mehr so unbeteiligt in der Außenpolitik agieren wie zu früheren Zeiten. Die Schwächen, die Präsident *Clinton* 1993 mit der Verabschiedung des NAFTA-Abkommens im Kongreß hatte – 80 Prozent aller „executive agreements“ müssen faktisch durch einfache Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses gebilligt werden – deuten ebenso auf die zunehmend aktive außenpolitische Rolle des Kongresses hin wie die von den Republikanern angestoßene Debatte um das Zurückschrauben des weltpolitischen Engagements der USA und die von ihnen durchgesetzte Aufhebung des Waffembargos in Bosnien im Jahre 1995. Daß Präsidenten es seit Mitte der sechziger Jahre mit der Durchsetzung „ihrer“ Außenpolitik zunehmend schwerer haben, hängt zudem mit dem massiven Ausbau der kongreßförmigen Hilfsdienste zusammen, die den Kongreß heute in die Lage versetzen, seiner Kontrollfunktion auch auf außenpolitischem Gebiet gerechter zu werden.

Wenn *Piñder* konstatiert, daß die Ermächtigungsbefugnisse an die Exekutive immer wichtigere Bedeutung erlangen und immer unbestimmter formuliert wurden (S. 44), so trifft das für die Zeit des New Deal sicher noch uneingeschränkt zu. Seit den sechziger Jahren klagen aber nicht nur Politikwissenschaftler, sondern auch Juristen zunehmend darüber, daß der Kongreß durch eine immer stärkere Detailgesetzgebung, durch formelle und informelle Zustimmungsvorbehalte, durch genaue Zweckbestimmungen der Bewilligungsposten und sogenannte „imitation riders“ den Entscheidungsspielraum der Exekutive erheblich einengt. Das Wort vom „congressional micromanagement“ wurde unter US-amerikanischen Verfassungsrechtlern fast zum geflügelten Wort.

Insofern überrascht, daß *Piñder* in den USA „die Legislative Veto für verfassungswichtig beschränkt“ sieht (S. 296). Auch daß der Supreme Court das legislative Veto für verfassungswichtig hält, wie *Piñder* in diesem Zusammenhang erwähnt, ist zwar richtig, ändert aber nichts daran, daß der Kongreß es weiterhin anwendet. Dort, wo er auf dieses Kontrollinstrument verzichtet hat, wie zum Beispiel im Rahmen der „poundment“-Kontrolle, hat er die exekutiven Entscheidungsspielräume dadurch noch weiter eingegrenzt, daß er gesetzliche Regelungen traf. Wäre die Möglichkeit der gesetzlichen Sanktion immer im Raum steht, hält sich die Exekutive an die legislativen Vetos wie auch an die informellen Zustimmungsvorbehalte.

Wie sehr die rein verfassungsrechtliche Analyse manchmal den Blick für die Realitäten versperren kann, zeigt *Piñders* Betonung, daß sich nach deutschem Recht der Gesetzgeber in der Ermächtigungsnorm Mitementscheidungsrechte vorbehalten kann (S. 296). Das legt den Schluß nahe, daß der Bundestag besser als der US-amerikanische Kongreß dazu befähigt sei, Regierung und Verwaltung zu kontrollieren. In der Praxis dürfte es aber genau umgekehrt sein. Während in der Bundesrepublik die Ministerialverwaltungen relativ unbeteiligt vom Parlament schalten und walten können (auch deshalb, weil sie in der Regel die Gesetze entwerfen), nimmt der Kongreß auf das „executive rulemaking“ der Behörden und auch der unabhängigen Regulierungskommissionen erheblichen Einfluß. *Piñders* aus der US-amerikanischen Praxis entlehnter Vorschlag, die Öffentlichkeit in der Bundesrepublik stärker an der exekutiven Normsetzung zu beteiligen (S. 298), hat deshalb viel für sich. Dies könnte tatsächlich zur Schaffung sachgerechterer Normen führen, indem es die Behörden zur stärkeren Berücksichtigung des Sachverstandes der interessierten Öffentlichkeit zwingt. Das würde auch dem Gewicht des Parlaments zugute kommen. Auch hier allerdings gilt es, die Erfahrungen der

Verfassungspraxis zu bedenken, die in den USA nicht immer positiv sind. Manchmal kommt es zu dem beklagenswerten Umstand, daß die Interessensvertreter im Kongreß den Behörden alzu einseitige und gemeinwohlschädliche Regulierungsvorschriften (und auch Deregulierungsvorschriften) aufzwingen. Der Zusammenbruch der Bausparkassenindustrie in den achtziger Jahren, der den US-amerikanischen Steuerzahler etwa 400 Milliarden Dollar kostete, war in diesem Zusammenhang ein überaus lehrreiches und abschreckendes Beispiel.

Politologisches Arbeiten wird in der Regel abverlangt, daß sie auch die Nachbardisziplinen zur Kenntnis nehmen. Die herausragenden unter den parlamentarischen Arbeiten zeichnet eben dies aus: daß sie über die Grenzen ihres Faches hinausblicken. Von beiden hier vorgestellten Arbeiten wäre diesbezüglich mehr zu wünschen gewesen – zum Nutzen auch und gerade des rechtswissenschaftlichen Erkenntnisgewinns.

Patrick Horst

### Lesbuch zur Demokratiegründung im Westen Deutschlands nach 1945: kundig, nüchtern und angemessen ambivalent

Oberwiter, Heinrich und Jürgen Weber (Hrsg.): *Freundliche Feinde? Die Alliierten und die Demokratiegründung in Deutschland*, Ginter Olzog Verlag, München/Landsberg am Lech 1996, 240 S., 32.—DM.

50 Jahre nach der deutschen Kapitulation am 8. Mai 1945 brach eine heftige Diskussion über die Frage aus, ob es sich um eine Befreiung oder um eine Niederlage gehandelt habe – als müsse das eine das andere ausschließen. „Die Niederlage, die eine Befreiung war“ – so nennen denn auch Heinrich Oberwiter und Jürgen Weber von der Tübingener Akademie für Politische Bildung ihren leidenden Beitrag. Deutschland sei nicht für Deutsche, sondern von Deutschen befreit worden. Bald ließ die westalliierte Besatzungspolitik einen demokratischen Neuanfang zu – nicht nur für Deutsche, sondern auch von Deutschen. Das ist das Leitmotiv dieses Sammelwerkes.

Sieht man einmal von dem programmatischen und übergreifenden Beitrag des Nestors der deutschen Zeitgeschichte ab – Karl Dietrich Brähler vergleicht die Zäsur des Jahres 1945 mit der Epochenwende von 1989 –, so ist der Band in drei Teile gegliedert. Zunächst geht es um die Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland (Klaus-Dietmar Henke, Hermann Graml, Thomas Schlemmer, Gerhard Wittig), dann um die Haltungen der Deutschen zur Demokratie (Manfred Häflich, Rolf Schöken, Edgar Piel, Alfons Söllner, Norbert Frei), schließlich um den Beitrag der Westalliierten bei der Einwurzelung der Demokratie in Deutschland (Hermann-Josef Rappier, Adolf M. Birke, Jérôme Valliant).

Während Rappier und Birke die Demokratisierungspolitik der Amerikaner und Briten mit Blick auf die Westbindung Deutschlands facettenreich beschreiben – dies schloß ein spannungsvolles Verhältnis zwischen Deutschland und den Westalliierten nicht aus –, stellt Valliant die ambivalente Rolle Fränkings, dem „Sieger zweiten Ranges“, bei der Demokratisierung Deutschlands dar. Drei Zielvorstellungen lagen der französischen Politik zugrunde: Sicherheit vor Deutschland, Nutzung der wirtschaftlichen Ressourcen und eine Kulturpolitik im Sinne der Propagierung eines deutschen Staatenbundes. Allerdings konnten die Franzosen ihre Zerstückelungspläne aufgrund der Pläne der anderen Westalliierten nicht weiterverfolgen. Ihre Umerzielungspolitik war weitaus rigider als die der Amerikaner und Briten. Setzen diese auch auf die Selbstheilungskräfte des Patienten, wandten sich die Franzosen dagegen, den Patienten zum Arzt zu machen. In dem Maße, in dem die sowjetische Gefahr die deutsche überlagerte, ging die französische Okkupationspolitik in eine Art Kooperationspolitik über.

Klaus-Dietmar Henke, der Stichwortgeber für den Buchtitel, widmet sich dem „freundlichen Feind“ – der Rolle Amerikas 1944/45 – und schildert dessen weit von einem Karthago-amitenden Befund „kooperative Konfrontation“. Die Amerikaner waren sich über einen paradox amittenden Befund einig: „Ohne die Mithilfe der Besiegten war ein stabiler Sieg unmöglich.“ Bereits am Ende des Krieges zeichnete sich bei vielen Deutschen ein Umdenken ab – etwa bei der kampflösen Übergabe von Dörfern und Städten an die amerikanischen Besatzer. Aus der interessengebundenen Zusammenarbeit erwuchs später eine immer mal wieder getriebene vertrauensvolle Partnerschaft. Was Henke in seinem Beitrag nur andeuten kann, hat er in seinem kürzlich veröffentlichten Standardwerk „Die amerikanische Besetzung Deutschlands“ breit entfaltet.

Die Argumentation Hermann Gramls zielt in eine ähnliche Richtung: „Wo immer alliierte Truppen eine Stadt oder eine ländliche Region besetzten, zerfiel die NS-Herrschaft, die eben noch die Bevölkerung unter straflicher Kontrolle zu halten und sogar Widerstand gegen die Besetzung zu organisieren vermocht hatte, zu Staub, den der Wind der Okkupation in die hintersten Winkel der politischen Landschaft fegte, so daß er nahezu unsichtbar wurde.“ Die Mehrheit der Deutschen empfand Gemeinsamkeiten mit den Westalliierten. Alfons Söllner führt die Umorientierung der Deutschen auf einen „Opportunismus des Überlebens“ zurück, dem noch keine Abwendung von obrigkeitlicher Ideologie innewohne. Auch Norbert Frei spricht von „der bis in die letzte Kriegesphase hinein außerordentlich hohen Regimeloyalität“.

Das „Kontraktprogramm“, die sowjetische Strategie nach 1945, analysiert Gerhard Wittig. Die UdSSR wollte nach 1945 eine sowjetsozialistische Ordnung auch in Deutschland errichten. Die berühmte Initiative vom 10. März 1952 mit dem Angebot, ganz Deutschland für neutral zu erklären, diene als Störmanöver. Erst als die Sowjetunion die Aussichtslosigkeit ihrer Option für ein kommunistisches Deutschland einsehen mußte, gab sie die Perspektive der deutschen Einheit auf. Für Wittig erscheint im nachhinein das hohe Ausmaß an Selbsttäuschung erstaunlich, dem die sowjetische Führung mit Blick auf das Votum der Bevölkerung im Westen unterlag.

Edgar Piel vom Allensbacher Institut für Demoskopie geht den Spuren der NS-Ideologie im Nachkriegsdeutschland nach. Wie heute zahlreiche Bürger im Osten Deutschlands den Sozialismus für eine gute Idee erachten, die schlecht ausgeführt wurde, so interpretierten viele Westdeutsche den Nationalsozialismus nach 1945. Allerdings läßt sich daraus allein wohl nicht der Schluß ziehen, Adolf Hitler hätte „in den 50er Jahren sicherlich auch unter freien Wahlbedingungen eine Menge Stimmen auf sich vereinigen können“, denn die Hitler-Bewegung wurde ganz überwiegend nicht mit einer positiven Konnotation bedacht. Wie Piel nachweisen kann, ist heutzutage glücklicherweise keine gesellschaftliche Gruppierung so geächtet wie die der Rechtsextremisten. Auf die Frage danach, welche Personengruppen man nicht gerne als Nachbarn hätte, nannten im Jahre 1992 77 Prozent Rechtsextremisten (67 Prozent Drogenabhängige, 66 Prozent Betrunkene, 64 Prozent Zigeuner, 61 Prozent Linksextremisten, 31 Prozent Homosexuelle).

Mit den Begriffen „Amnestie“, „Integration“ und „Abgrenzung“ will Norbert Frei die deutsche „Vergangenheitspolitik“ nach 1945 erfassen. Er kritisiert die Amnestie- und Integrationsbestrebungen, wie er die zammgeklammerte Abgrenzung nach rechts geißelt, wobei er einfach eine solche unterstelle. Tatsächlich gehört zum Gründungskonsens der deutschen Demokratie ein entschlossenes Vorgehen gegen alle Versuche, den Nationalsozialismus oder andere rechtsextreme Strömungen zu revidalisieren. Ein derartiger Konsens stand nicht bloß auf dem Papier. Wenn Frei den „Oberländer-Effekt“ erwähnt, dann fällt dieser nicht unter „fehlende Abgrenzung“, sondern unter „Integration“, wurde dem Vertreternennminister doch keine Rechtlastigkeit nach 1945 vorgeworfen, sondern sein Engagement im Dritten Reich!

Einige Autoren beziehen sich auf den vielleicht größten Schriftsteller Deutschlands der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts. Klaus-Dietmar Henke knüpft an eine Rundfunkrede von Thomas Mann aus dem Jahre 1941 an – der deutsche Nationalismus werde nach seiner unermittellichen Niederlage „ausgebrannt“ sein. Die Herausgeber zitieren Thomas Manns Wort von der Kapitulation als der „Rückkehr Deutschlands zur Menschlichkeit“, gesprochen am 10. Mai 1945. Karl Dietrich Brähler erwähnt Manns Wort aus dem Jahre 1953 nach einem „europäischen Deutschland“. Rudolf Schöken