



Andreas Stimpfle

Kompetenzverschiebungen zwischen Gesetzgebungsorganen in föderalen Strukturen

Am Beispiel des Deutschen Kaiserreiches,
der Europäischen Union und der USA

Inhaltsübersicht

A.	Die Dynamik föderaler Systeme und Kompetenzverschiebungen.....	19
B.	Bundesrat und Reichstag im Deutschen Kaiserreich	27
I.	<i>Bismarck</i> und die nationale Einigung Deutschlands	27
1.	Grundkonzeptionen der <i>Bismarckschen</i> Verfassungswerke	28
2.	Kompetenzzuwachs auf Reichsebene – Unitarisierung.....	32
II.	Die Gesetzgebungsorgane des <i>Bismarckschen</i> Verfassungssystems	34
1.	Der Reichstag.....	34
2.	Der Bundesrat.....	40
3.	Reichstag und Bundesrat im Spiegel der Staatsrechtslehre	48
4.	Zusammenspiel der Organe	50
III.	Kompetenzen und deren Wahrnehmung	53
1.	Legislativfunktion.....	53
2.	Kontrollfunktion	74
3.	Kreationsfunktionen des Bundesrates	104
4.	Praxisbeispiel: Der Konflikt um das Diätenverbot als Exempel für die zunehmende Stärke des Reichstages	104
5.	Die Oktoberreformen	108
IV.	Ablösung des Kaiserreiches durch die Weimarer Republik.....	114
V.	Fazit.....	116
C.	Rat und Parlament in der Europäischen Union	119
I.	Motive für die Gründung der Union	119
1.	Friedenssicherung durch wirtschaftliche Zusammenarbeit	119
2.	Vielfalt vor Einheit	121
3.	Streit um die Natur der Union.....	122
II.	Die Gesetzgebungsorgane der Europäischen Union	123
1.	Der Rat der Europäischen Union	123
2.	Das Europäische Parlament	135
3.	Rat und Parlament im Spiegel der (deutschen) Staatsrechtslehre.....	143
4.	Gescheiterter Verfassungsvertrag 2007 und Vertrag von Lissabon	147

5.	Der EuGH als entscheidende Instanz bei Kompetenzkonflikten	150
6.	Interinstitutionelle Vereinbarungen als Mittel zum Interessenausgleich	158
III.	Kompetenzen und deren Wahrnehmung	160
1.	Legislativfunktion	160
2.	Kontrollfunktion	196
3.	Kreationsfunktion	217
4.	Der Europäische Rat – Parlamentsfreier Raum der Lenkungspolitik und neuer Einflussfaktor neben dem Rat der Europäischen Union	224
IV.	Fazit	229
D.	Senat und Repräsentantenhaus – Der Kongress der Vereinigten Staaten	233
I.	Die amerikanische Verfassungsordnung	233
II.	Die Gesetzgebungsorgane der US-Verfassung	237
1.	Senat und Repräsentantenhaus als Herzkammern der Gesetzgebung	237
2.	Der Supreme Court und andere integrierende Faktoren	254
3.	Weitgehender Ausfall des Supreme Courts als Streitbeilegungsorgan in Kompetenzkonflikten	256
III.	Kompetenzen der amerikanischen Legislativorgane und deren Wahrnehmung	259
1.	Legislativfunktion	259
2.	Kontrollfunktion	271
3.	Kreationsfunktion	296
4.	Der Konflikt zwischen Kongress und Präsident und die Krise des Konsensmodells	301
IV.	Fazit	304
E.	Kompetenzverschiebungen im Vergleich	307
I.	Kompetenzzuweisungen und ihre Ursachen	307
1.	Vergleichender Abriss der Grundmotive der untersuchten Systeme	307
2.	Besondere Stellung der föderalen Kammern	309
3.	Parlamentarische Gremien als Garanten der demokratischen Repräsentation	331
4.	Bikameralismus und bundesstaatliche Ordnung	343

II.	Kompetenzverschiebungen zwischen den Legislativorganen	347
1.	Legislativfunktion.....	348
2.	Kontrollfunktion	369
3.	Kreationsfunktion.....	398
4.	Entwicklungsperspektiven des Europäischen Parlaments	403
III.	Versuch einer Klassifizierung von Kompetenzverschiebungen – Erkenntnisse anhand der untersuchten Systeme	407
1.	Kompetenzverschiebungen durch Verfassungs-/ Vertragsänderung	408
2.	Figur des Verfassungswandels.....	410
3.	Kompetenzverschiebungen durch Verfassungsinterpretation	415
F.	Zusammenfassung der Kompetenzverschiebungen	423
	Literaturverzeichnis	429

Inhaltsverzeichnis

A.	Die Dynamik föderaler Systeme und Kompetenzverschiebungen	19
B.	Bundesrat und Reichstag im Deutschen Kaiserreich.....	27
I.	<i>Bismarck</i> und die nationale Einigung Deutschlands.....	27
1.	Grundkonzeptionen der <i>Bismarckschen</i> Verfassungswerke	28
2.	Kompetenzzuwachs auf Reichsebene – Unitarisierung	32
II.	Die Gesetzgebungsorgane des <i>Bismarckschen</i> Verfassungssystems	34
1.	Der Reichstag	34
a)	Das Parlament gem. Art. 5 des Augustbündnisses von 1866	34
b)	Der Reichstag im Norddeutschen Bund und im Kaiserreich	37
2.	Der Bundesrat	40
a)	Der Bundesrat in den Verfassungsentwürfen.....	40
b)	Der preußische Einfluss im Bundesrat	42
c)	Der Bundesrat als „Central-Organ“ des Reiches	44
d)	Föderale Repräsentation im Bundesrat	45
aa)	Der Beitritt der süddeutschen Staaten	45
bb)	Elsass-Lothringen und das Drängen nach bundesstaatlicher Repräsentation	46
3.	Reichstag und Bundesrat im Spiegel der Staatsrechtslehre	48
4.	Zusammenspiel der Organe.....	50
III.	Kompetenzen und deren Wahrnehmung.....	53
1.	Legislativfunktion	53
a)	Die Rolle der Reichsleitung in der Gesetzgebung.....	53
aa)	Begrenzte Ansätze von Opposition gegen die preußische Dominanz.....	55
bb)	Die Herausbildung einer Reichsverwaltung unter dem preußischen Präsidium	56
b)	Erllass formeller Gesetze	59
aa)	Initiativrecht.....	59
bb)	Gesetzgebungsverfahren	60
(1)	Einsetzung von beratenden Körperschaften zur Schwächung des Reichstages	60
(2)	Obstruktion durch Reichstagsabgeordnete im Gesetzgebungsverfahren	61

(3)	Fehlende Streitbeilegungsmechanismen.....	63
(3.1)	Reichstagsauflösung als Mittel zur legislativen Konfliktlösung.....	65
(3.2)	Staatsstreich als Ultima Ratio.....	67
(3.3)	Zeitweise Schwächung der Position des Reichstages nach Ausbruch des Krieges.....	70
(4)	Verfahrensabschluss	71
c)	Rechtsverordnungen	72
2.	Kontrollfunktion.....	74
a)	Haushaltsrecht	75
aa)	Einnahmewilligungsrecht des Reichsgesetzgebers.....	78
bb)	Das Heeresbudget	81
b)	Frage- und Untersuchungsrechte	86
c)	Parlamentarisches Vertrauen als konstitutives Element für die Amtsführung der Reichsleitung.....	87
aa)	Kooperation in der Legislativarbeit als erster Ansatz	88
bb)	Entwicklung faktischer Abhängigkeiten	89
cc)	Das Missbilligungsvotum gem. § 33a RTGescho	93
dd)	Die Parlamentarisierung der Reichsleitung im Ersten Weltkrieg.....	96
d)	Zugriff auf die präsidiale Außen- und Militärpolitik.....	100
3.	Kreationsfunktionen des Bundesrates.....	104
4.	Praxisbeispiel: Der Konflikt um das Diätenverbot als Exempel für die zunehmende Stärke des Reichstages.....	104
5.	Die Oktoberreformen	108
a)	Die Verfassungsdiskussion gegen Ende des Ersten Weltkrieges.....	108
b)	Inhalt und Bewertung des Reformprogramms	112
IV.	Ablösung des Kaiserreiches durch die Weimarer Republik.....	114
V.	Fazit	116
C.	Rat und Parlament in der Europäischen Union.....	119
I.	Motive für die Gründung der Union.....	119
1.	Friedenssicherung durch wirtschaftliche Zusammenarbeit.....	119
2.	Vielfalt vor Einheit.....	121
3.	Streit um die Natur der Union.....	122
II.	Die Gesetzgebungsorgane der Europäischen Union.....	123
1.	Der Rat der Europäischen Union.....	123
a)	Die Willensbildung im Rat.....	125
b)	Blockadepolitik im Rat zur Wahrung nationaler Interessen.....	128

aa)	Die Luxemburger Vereinbarung von 1966 und ihre Nachwirkungen.....	131
bb)	Der Kompromiss von Ioannina von 1994	134
2.	Das Europäische Parlament	135
a)	Die Einführung der Direktwahl.....	137
b)	Das Parlament als unitarisches Organ	140
3.	Rat und Parlament im Spiegel der (deutschen) Staatsrechtslehre	143
4.	Gescheiterter Verfassungsvertrag 2007 und Vertrag von Lissabon.....	147
5.	Der EuGH als entscheidende Instanz bei Kompetenzkonflikten	150
a)	Verfahren vor dem EuGH.....	150
b)	Integrative Tendenzen beim EuGH.....	151
c)	Die Lehre vom institutionellen Gleichgewicht als Hauptargument des EuGH.....	153
d)	Die Beteiligtenfähigkeit des Parlaments in Verfahren vor dem EuGH	156
6.	Interinstitutionelle Vereinbarungen als Mittel zum Interessenausgleich	158
III.	Kompetenzen und deren Wahrnehmung.....	160
1.	Legislativfunktion	160
a)	Die Rolle der Kommission in der (frühen) Gesetzgebung	160
b)	Erlass formeller Rechtsakte	161
aa)	Initiativmonopol der Kommission.....	161
(1)	Möglichkeiten des Parlaments zur Abmilderung des Initiativmonopols.....	163
(2)	Abänderungsrecht des Rates zur Abschwächung des Initiativmonopols.....	165
bb)	Die Kommission als Ersatzrechtsetzungsorgan für den Rat	166
cc)	Verfahren der Rechtsetzung.....	168
(1)	Die beratenden Ausschüsse	168
(2)	Anhörungsverfahren	171
(3)	Verfahren der Zusammenarbeit.....	176
(4)	Verfahren der Zustimmung	177
(5)	Vom Mitentscheidungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren	177
(5.1)	Ansatz eines „Navette“-Verfahrens als Ausgleichsmechanismus	179
(5.2)	Das Vermittlungsverfahren.....	180
(5.3)	Fristen im Verfahren der Zusammenarbeit und im Mitentscheidungsverfahren.....	182

(6)	Rechtsprechung des EuGH als Faktor in der europäischen Gesetzgebung	184
c)	Komitologieverfahren	189
aa)	Entwicklung des Komitologieverfahrens bis zum Lissabonner Vertrag.....	189
(1)	Das Ringen zwischen Rat und Kommission um die Letztentscheidung	190
(2)	Das Parlament im Komitologieverfahren	192
bb)	Heutiges Komitologieverfahren.....	194
2.	Kontrollfunktion.....	196
a)	Europäisches Haushaltsverfahren.....	197
aa)	Beschränkung des Budgetrechts durch den mehrjährigen Haushaltsrahmen	203
bb)	EU-Steuern? – Einfluss für das Parlament auf der Einnahmeseite des Budgets	206
b)	Interpellationsrecht	209
c)	Untersuchungsrecht	210
d)	Amtsenthörung von Kommissaren durch den Gerichtshof.....	212
e)	Europäisches Misstrauensvotum.....	213
f)	Auswärtige Politik im Rahmen der Kompetenzen des institutionellen Dreiecks	216
3.	Kreationsfunktion	217
a)	Ernennung der Kommission.....	217
b)	Besetzung weiterer Ämter	222
4.	Der Europäische Rat – Parlamentsfreier Raum der Lenkungs politik und neuer Einflussfaktor neben dem Rat der Europäischen Union.....	224
IV.	Fazit	229
D.	Senat und Repräsentantenhaus – Der Kongress der Vereinigten Staaten	233
I.	Die amerikanische Verfassungsordnung	233
II.	Die Gesetzgebungsorgane der US-Verfassung.....	237
1.	Senat und Repräsentantenhaus als Herzkammern der Gesetzgebung.....	237
a)	Motive für die Etablierung eines Zweikammersystems.....	237
b)	Rollenbilder und Funktionen der Häuser im Lauf der Zeit	239
c)	Besondere Entwicklungen im Senat	243
aa)	Vermittlungsfunktion vor dem Sezessionskrieg	243

bb)	Weitgehende Emanzipation des Senats vom Vizepräsidenten als Vorsitzenden.....	245
cc)	Die Einführung der Direktwahl des Senats	247
(1)	Der Senat auf dem Weg zum unitarisch geprägten Organ.....	247
(2)	Die Verfassungsergänzung von 1913	250
d)	Repräsentationsdefizite des Kongresses.....	252
2.	Der Supreme Court und andere integrierende Faktoren	254
3.	Weitgehender Ausfall des Supreme Courts als Streitbeilegungsorgan in Kompetenzkonflikten	256
III.	Kompetenzen der amerikanischen Legislativorgane und deren Wahrnehmung.....	259
1.	Legislativfunktion	259
a)	Die Rolle des Präsidenten in der Gesetzgebung.....	259
b)	Erlass formeller Gesetze	263
aa)	Streitbeilegung	263
bb)	Spezielle Blockademöglichkeiten des Senats.....	265
c)	Delegierte Rechtsetzung.....	268
2.	Kontrollfunktion.....	271
a)	Haushaltsverfahren.....	273
aa)	Lediglich formeller Vorzug des Repräsentantenhauses vor dem Senat im Budgetwesen.....	278
bb)	Präsidentielles Notbudgetrecht.....	279
b)	Hearings und Untersuchungen in den Kongressausschüssen	283
c)	Der Aufbau einer Legislativverwaltung.....	285
d)	Impeachment.....	286
e)	Zugriff auf die Außen- und Sicherheitspolitik	290
3.	Kreationsfunktion	296
a)	Subsidiäre Wahl der Staatsspitze durch den Kongress.....	296
b)	Beteiligung an der Ernennung von sonstigen Amtsträgern	297
4.	Der Konflikt zwischen Kongress und Präsident und die Krise des Konsensmodells	301
IV.	Fazit	304
E.	Kompetenzverschiebungen im Vergleich	307
I.	Kompetenzzuweisungen und ihre Ursachen	307
1.	Vergleichender Abriss der Grundmotive der untersuchten Systeme	307
a)	Unschärfe des Bundesstaatsbegriffes.....	307
b)	Integrative Ansätze.....	308

2.	Besondere Stellung der föderalen Kammern	309
a)	Rudimente des Völkerrechts.....	310
aa)	Aufleben des völkerrechtlichen Konsensprinzips und Ringen um das Mehrheitsprinzip	310
bb)	Grundsatz der Staatengleichheit.....	315
b)	Ausgestaltung und Systemstellung als föderale Interessenvertretung	318
aa)	Senats- oder Ratsmodell	318
bb)	Föderale Kammern und die Vertretung der Gliedstaatenparlamente.....	322
c)	Stabilisierende Traditions- und Konservierungsfunktion föderaler Kammern.....	323
aa)	Übernahme historischer Vorbilder.....	323
bb)	Kontrollierend-konservierende Anlage und Funktion föderaler Kammern.....	324
d)	Übertragung justizieller Funktionen auf föderale Kammern.....	329
3.	Parlamentarische Gremien als Garanten der demokratischen Repräsentation.....	331
a)	Begriff und Ausgestaltungen des Parlamentarismus	331
b)	Typische Funktionen eines modernen Parlaments nach <i>Bagehot</i>	333
c)	Unitarisierende Tendenz eines Parlaments	335
d)	Kritik und Probleme zentraler demokratischer Repräsentation	337
4.	Bikameralismus und bundesstaatliche Ordnung.....	343
II.	Kompetenzverschiebungen zwischen den Legislativorganen	347
1.	Legislativfunktion	348
a)	Kompetenzverschiebungen im Rahmen des Initiativrechts	348
aa)	Das Initiativrecht als taktgebender Faktor in der Legislative.....	348
bb)	Das Streben der Exekutive nach einem Initiativrecht	349
b)	Kompetenzverschiebungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nach der Einbringung.....	351
aa)	Erlass formeller Gesetze	351
bb)	Kompetenzverschiebungen im Rahmen der Streitbeilegung.....	354
(1)	Interne Streitbeilegung zwischen den Legislativorganen.....	354
(1.1)	Streitbeilegung durch das Navette-Verfahren.....	354
(1.2)	Streitbeilegung durch Überstimmung	355
(1.3)	Streitbeilegung durch einen Vermittlungsausschuss	357
(1.4)	Auflösungsrecht.....	358
(2)	Notkompetenzen der Exekutive als Ersatzlösung	360
c)	Einfluss auf die delegierte Rechtsetzung	364

aa)	Notwendigkeit delegierter Rechtsetzung	364
bb)	Notwendigkeit und Mittel parlamentarischer Kontrolle.....	365
d)	Die Beteiligung der Exekutive als Indikator für die Grundmotive eines Systems.....	367
2.	Kontrollfunktion.....	369
a)	Das Budgetrecht als Königsrecht der Volksvertretung	369
aa)	Ausstrahlungswirkung des Budgetrechts.....	373
bb)	Beschränkungen des Budgetrechts	374
cc)	Modifizierter, stabilisierender Beschlussprozess.....	377
dd)	Mitwirkung der Exekutive bei der Ausgestaltung des Budgets	378
ee)	Notbudgetrecht	379
b)	Parlamentarische Regierung vs. dualistische Modelle	380
aa)	Das Misstrauensvotum und parlamentarische Tadelrechte	381
bb)	Inkompatibilität und Interpellationsrechte als Faktoren	384
cc)	Wechselseitiges Vertrauensverhältnis als Voraussetzung für ein parlamentarisches Regierungssystem.....	388
c)	Einflussnahme auf die Außenpolitik	396
3.	Kreationsfunktion	398
a)	Wahl gubernativer Organe	398
b)	Ernennung sonstiger Amtsträger	401
4.	Entwicklungsperspektiven des Europäischen Parlaments	403
III.	Versuch einer Klassifizierung von Kompetenzverschiebungen – Erkenntnisse anhand der untersuchten Systeme.....	407
1.	Kompetenzverschiebungen durch Verfassungs-/ Vertragsänderung.....	408
2.	Figur des Verfassungswandels	410
3.	Kompetenzverschiebungen durch Verfassungsinterpretation.....	415
a)	Einseitiger Interpretationsansatz.....	416
b)	Einseitige Anrufung der Rechtsprechung zum Drittentscheid	417
c)	Gemeinsame paktierte Schöpfung von Rechtsnormen	419
d)	Gemeinsame Etablierung von Gewohnheitsrecht?	421
F.	Zusammenfassung der Kompetenzverschiebungen.....	423
	Literaturverzeichnis	429