

## BUCHBESPRECHUNGEN / BOOK REVIEWS

*Gerrit Mulert*

### **Die Funktion zweiter Kammern in Bundesstaaten**

Eine verfassungsvergleichende Untersuchung des Deutschen Bundesrates und des südafrikanischen National Council of Provinces

Föderalismus-Studien, Band 19

Nomos Verlag, Baden-Baden, 2006, 348 S.; EUR 69,00; ISBN 3832920617

Föderalismusfragen sind immer aktuell. Je nach politischer Lage werden einmal die zentralistischen, ein andermal die dezentralen Kräfte in einem Bundesstaat betont. Weil Bund und Länder zusammenwirken müssen, das aber – aus regionalen, organisatorischen und/oder (partei-)politischen Gründen – nicht immer tun, wird Bundesstaaten immer wieder „Reformstau“, „Entscheidungsblockaden“ u.a. vorgeworfen. Das führte etwa in der Bundesrepublik 2004 zum Scheitern der Förderalismusreform, dem 2006 ein glückliches Ende des Unternehmens folgte. Die Mitwirkungsrechte des Bundes wurden – um nur diese Verfassungsänderung zu erwähnen – bedeutend reduziert. Der Bundesstaat steht, wo er existiert, mit anderen Worten unter Rechtfertigungsdruck, und das ist Anlass genug, über ihn erneut nachzudenken, was die hier anzuzeigende, bei *Schulze-Fielitz* in Würzburg entstandene Dissertation tut im Rechtsvergleich der deutschen und südafrikanischen Kammer. Was den Verfassungsvergleich angeht, beurteilt der Verfasser die Forschungslage doch wohl zu pessimistisch, wenn er meint, der Rechtsvergleich sei im Staatsrecht noch nicht recht anerkannt. Man muss sich nur die umfassenden Arbeiten und praktischen Einflüsse des „Forum of Federations“ ansehen, dem alle Bundesstaaten der Welt angehören und davon Notiz nehmen, dass im Prozess des „nation-building“ sowohl in Bosnien-Herzegowina wie in Afghanistan und dem Irak Dezentralisierungs- und Förderalismusfragen eine Rolle spielen. Sie zeigen doch, dass die Staatsgliederung nach ethnischen, regionalen, ökonomischen oder kulturellen Gesichtspunkten als wünschenswert angesehen wird.

Die Arbeit umfasst – in streng logischem Aufbau – fünf Kapitel. Nach einer knappen Einführung in das Thema werden im 1. Kapitel Rolle und Funktion Zweiter Kammern im Bundesstaat geschildert, sozusagen in einem verfassungstheoretisch-politikwissenschaftlichen „Allgemeinen Teil“ (40 S.). Es folgt im 2. Kapitel die verfassungsrechtliche Verortung des Bundesrates im Grundgesetz (GG) und des National Council of Provinces (NCOP) in der südafrikanischen Verfassung von 1996 (60 S.). Im 3. Kapitel werden die Mitwirkungsrechte der Zweiten Kammer untersucht, in Gesetzgebung, Verwaltung usw. (60 S.). Das 4. Kapitel ist der Organisation und dem Verfahren gewidmet (60 S.). Abschließend einiges zu Reformnotwendigkeiten und -wünschbarkeiten (5. Kapitel, 30 S.) und ein kurzes Schlusswort. Auszüge aus der südafrikanischen Verfassung erleichtern das Studium des

Buches. Zur Wahl der Referenzverfassungen – Grundgesetz, südafrikanische Verfassung – sei bemerkt, dass sie nahe liegt. Den Ausschlag für die bundesstaatliche Form des neuen Südafrika gab eine Reise führender Politiker nach Deutschland (1996) und die Mitwirkung von deutschen Verfassungsexperten in Südafrika (1994-96), ermöglicht durch die Konrad-Adenauer-, Friedrich-Ebert- und Friedrich-Naumann-Stiftungen.

Das 1. Kapitel präsentiert die Bundesstaatslehre. Der Bundesstaat ist zwischen Staatenbund und Einheitsstaat angesiedelt. Wie weit er nach „oben“ oder „unten“ ausschlägt, ist eine „question of degree“. Typischer-, wenn auch nicht notwendigerweise haben Bundesstaaten eine Zweite Kammer, denn Bund und Länder können nicht beziehungslos einander gegenüberstehen. Es gibt viele Arten von Zweiten Kammern. Im Hinblick auf sein Untersuchungsobjekt greift der Verfasser vier heraus: das Senatsmodell (USA) – direkte Wahl der Mitglieder der Kammer, direkte Repräsentation –; das österreichische Ratsmodell – indirekte Repräsentation, Wahl durch subnationale Parlamente –; deutsches Ratsmodell – Entsendung von Regierungsvertretern –, und Ernennungsmodell (Kanada) – Ernennung durch (hier) den Generalgouverneur. Zusammenfassend kennzeichnet der Verfasser den Bundesstaat als (im wesentlichen) „funktionalen Beteiligungsföderalismus“. Im 2. Kapitel verfolgt der Verfasser den deutschen Bundesrat in seiner Entwicklung seit dem Heiligen Römischen Reich, die neueren Formen im (nicht Trennungs-)unitarischen und kooperativen Föderalismus. Die Verfassungsreform von 2006 hat er nicht mehr berücksichtigen können, was seiner Argumentation aber keinen Abbruch tut. Die südafrikanische Zweite Kammer ist eine Neuschöpfung ohne historische Vorgängerin. Die Errichtung der Bundesstaates erwies und erweist sich als angezeigt, weil man die multiethnische „Regenbogennation“, bestehend aus Schwarzen, Weißen, Bürgern indischer Abstammung und Gemischten integrieren und zudem der Stammesvielfalt der Schwarzen Rechnung tragen muss. Streng genommen ist das südafrikanische Provinzsystem kein Bundesstaat, aber es enthält wesentliche Elemente eines kooperativ-bundesstaatlichen Regierungssystems mit stark zentralistischer Tendenz. In der Tat weisen der Wortlaut von Art. 50 GG und Art. 42 Abs. 4 der südafrikanischen Verfassung deutliche Ähnlichkeiten auf.

Im 3. Kapitel werden die Mitwirkungsrechte der Zweiten Kammern verglichen. Beide sind grundsätzlich nur dann in besonderer Weise zur Mitwirkung an der gesamtstaatlichen Willensbildung berufen, wenn diese die Interessensphäre der Länder und Provinzen unmittelbar berührt. Knapp zusammengefasst lässt sich sagen, dass der Bundesrat im Vergleich mit den Provinzen auf dem Gebiet der Gesetzgebung stärker beteiligt ist als der NCOP. Eine (S. 295) beigegebene Gesetzesstatistik des Provinzrates ist hier sehr hilfreich. Was Organisation und Verfahren (4. Kapitel) angeht, so stellt der Verfasser zu Recht fest – was in der deutschen Föderalismusreform als veränderungswürdig angesehen wird –, dass parteipolitische Erwägungen die länderspezifischen überlagern, jedenfalls deutlich dann, wenn (parteipolitisch) wichtige Gesetze zur Entscheidung anstehen. Der NCOP ist recht kompliziert zusammengesetzt. Er umfasst 90 Mitglieder, 10 für jede Provinz. 6 der 10 Mitglieder sind „Ständige Mitglieder“, gewählt von den Provinzparlamenten. 4 „Sondermitglieder“ sind der Premier der Provinz und 3 vom Provinzparlament gewählte Mit-

glieder, in der Regel Mitglieder des Provinzkabinetts. Man hat es also mit einer Kombination von indirekter Repräsentation und Ratsprinzip zu tun. Der Verfasser macht schwerwiegende Strukturschwächen des NCOP aus (S. 262). Die Parteipolitik missbrauche die Zweite Kammer. Die enge Verknüpfung zwischen Parteien und parlamentarischen Mandaten erweise sich als ein entscheidendes Hindernis der Funktionsfähigkeit des NCOP als Vertretungsorgan der Provinzen im Sinne des kooperativen Regierungssystems. Der Verfasser geht so weit, anzunehmen, dass der NCOP scheitern werde, wenn es ihm nicht gelinge, seine Aufgabe als jenseits der Parteipolitik liegend zu verstehen.

Das ist ein ernster Befund, der weit über das hinausgeht, was man an Klagen über den Bundesrat hört. Reformvorschläge gibt es in beiden Bundesstaaten, die der Verfasser sorgfältig auflistet und erörtert (5. Kapitel). Ein Teil der Reformvorschläge für den Bundesrat wurde 2006 umgesetzt. Was Südafrika angeht, ist in der Tat zu fragen, ob es – zehn Jahre nach der Verfassungsgebung – nicht zu früh für grundlegende Änderungen ist, etwa im Mandatierungsverfahren der NCOP-Mitglieder. Die sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen haben zur Zeit absoluten Vorrang.

Man wird das Resümee des Verfassers teilen, dass die Zweite Kammer in beiden Ländern im Grundsatz eine funktionsgerechte Gestaltung der gliedstaatlichen Partizipation erlaubt. Die Unterschiede der beiden Kammern sind nach den historischen Bezügen nicht so groß wie die zu anderen Bundesstaaten, etwa den USA. Die gründliche Untersuchung, die der Verfasser nach eingehenden Studien in Stellenbosch vorgelegt hat, zeigt neben den farbigen Besonderheiten eines fernen Landes auch und gerade ein Beispiel geglückten „Exportes des Grundgesetzes“. Die Staatsrechtslehre und die Mitglieder der (Verfassungs-) Gerichte beider Länder kennen sich gut. Südafrikaner studieren in Deutschland, Deutsche in Südafrika. Waren viele Beobachter zu Beginn skeptisch, ob das südafrikanische „Experiment“ einer neuen politischen Ordnung Bestand haben werde, so überwiegt jetzt wohl eher vorsichtiger Optimismus. Jedenfalls ist man – so scheint es – mit dem Prozess der Stabilisierung eines schwierigen Landes weitergekommen als in anderen Staaten, in denen es brennt.

*Ulrich Karpen, Hamburg*

*Linda C. Reif*

**The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**

International Studies in Human Rights, vol. 79

Martinus Nijhoff Publishers, Leiden / Boston, 2004, 426 S.; US\$ 182.00;

ISBN 9004139036

*Reif*, Juraprofessorin an der Universität Alberta, untersucht in ihrem Werk umfassend die Rolle des Ombudsmann in seinen verschiedenen Ausprägungen auf nationaler und insbe-