

onsziel ein weiteres Beispiel für einen Policy-Transfer aus der Schweiz, in deren Bundesverfassung (Artikel 48a) sogar die Möglichkeit vorgesehen ist, interkantonale Verträge für allgemein verbindlich erklären zu lassen oder einzelne Kantone zur Beteiligung zu verpflichten (z.B. bei kantonalen Hochschulen und Spezialkliniken). Dass in Deutschland trotz des in Artikel 118a Grundgesetz eingeführten „vereinfachten Verfahrens“ ein Zusammenschluss von Berlin und Brandenburg 1996 deutlich an der Brandenburger Bevölkerung scheiterte (428), zeigt die Relevanz alternativer Kooperationsmodelle auch für Deutschland auf.

In historischer Perspektive ist es sowohl der Kopplung der Defizitgrenze an das Investitionsvolumen („golden rule“) auf Länder- und Bundesebene, wie auch den Stabilitätskriterien des EGV nicht gelungen, das Schuldenwachstum einzudämmen. *Buschers* nüchterne Analyse bisheriger Versuche und aktueller Anläufe (Stabilitätsrat) stimmt auch vor dem Hintergrund der internationalen Dimension des Schuldenwachstums wenig optimistisch. „Eine nachhaltige Entschuldung der Länderhaushalte, die die Empfängerländer bis zum Jahr 2019 in die Lage versetzen wird von alleine die neuen Verschuldungsregeln einzuhalten, ist somit nicht ersichtlich“ (489) formuliert er im dreißigseitigen, thesenartigen Ergebnisteil.

Insgesamt gelingt es der Studie hervorragend, den politischen Entscheidungsspielraum bei den Reformen der bundesstaatlichen Finanzordnung sichtbar zu machen. Allerdings wäre es wünschenswert gewesen, das implizite Konzept von Reform(policy) in einem einleitenden Kapitel zu reflektieren. Dessen ungeachtet leistet die Studie ei-

nen wichtigen Beitrag zur Strukturierung und Transparenz normativer Stränge der finanziell föderalen Reformdebatte. Sie ist – für juristische Dissertation keineswegs selbstverständlich – gut lesbar und auch für politikwissenschaftliche Fragestellungen durchgängig empfehlenswert.

Thomas Krumm

Politikfeldanalyse

Stolleis, Michael. *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Vierter Band 1945 – 1990*. München. Verlag C. H. Beck 2010. 720 Seiten. 68,00 €.

Mit der Veröffentlichung des vierten Bandes seiner „Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland“ hat Michael Stolleis ein in vielfacher Beziehung großes Werk abgeschlossen. Desse über 2000 Seiten beeindrucken nicht nur durch ihre immense Informationsfülle. Sie zeichnen sich auch durch eine analytische Durchdringung aus, bei welcher der inzwischen emeritierte Frankfurter Professor des öffentlichen Rechts und langjährige Direktor am Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte von seinen vielfältigen interdisziplinären Interessen profitierte, nicht zuletzt von seiner Offenheit für die Politikwissenschaft und deren Geschichte.

Im ersten Band (1988), der den Zeitraum von der Mitte des 16. Jahrhunderts bis zum Ende des Alten Reichs am Anfang des 19. Jahrhunderts behandelte, konnte Stolleis die Entstehung der Lehre vom Staats- und Verwaltungsrecht mit der Entfaltung des Staates als der modernen Herrschafts- und Rechtsorganisation in Beziehung setzen und die Auswirkungen der

Glaubenskämpfe, des Barocks und der Aufklärung herausarbeiten. Der zweite Band (1992) widmete sich dem langen 19. Jahrhundert, das erst 1914 mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges zu Ende ging, und dessen Höhe-, aber auch Wendepunkt die bürgerliche Revolution von 1848/49 war, in der Professoren des öffentlichen Rechts eine wichtige Rolle in der Frankfurter Nationalversammlung spielten. Der dritte Band (1999) behandelte die vergleichsweise kurze, aber dramatische Zeit vom Beginn des Ersten Weltkrieges bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges. Sie zeittigt durch den Richtungsstreit in der Staatsrechtslehre während der Weimarer Republik bis heute geistige Nachwirkungen, während die anschließenden zwölf Jahre der nationalsozialistischen Herrschaft durch einen Niedergang nicht nur des Rechtsstaates, sondern auch der Staatsrechtswissenschaft gekennzeichnet waren.

Der nun vorliegende vierte und abschließende Band behandelt das knappe halbe Jahrhundert zwischen dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft im Jahr 1945 und der deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990. Dass *Stolleis* wesentlich länger an seiner Niederschrift gesessen hat und der Text auch viel umfangreicher ausgefallen ist, liegt nicht nur an der Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Lehrpersonals und seiner wissenschaftlichen Produktion, sondern auch an der Ausdifferenzierung des öffentlichen Rechts in den letzten Jahrzehnten. Aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht als den drei traditionellen Säulen des öffentlichen Rechts sowie der allgemeinen Staatslehre und der Verwaltungslehre als deren generalisierenden Grundlagenfächern ist inzwischen ein Kranz von zahlreichen weiteren öffentlich-

rechtlichen Teildisziplinen ausdifferenziert worden, es seien nur das Sozialrecht und das Europarecht genannt.

Stolleis zeichnet nicht nur die literaturgeschichtliche Entwicklung und den biographischen Hintergrund der personellen Träger dieser Wissenschaften des öffentlichen Rechts nach, erbettet sie auch in ein Beziehungsviereck ein, dessen andere Komponenten die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung, die einschlägige Rechtsprechung und vor allem der zeitgeschichtliche Wandel sind. Er macht überdeutlich, wie sich im öffentlichen Recht der Bundesrepublik und seiner wissenschaftlichen Bearbeitung der Vorrang der Verfassung durchgesetzt hat, nicht zuletzt durch das Verständnis des Grundrechtsteils im Grundgesetz von 1949 als einem nicht nur die öffentliche Herrschaft, sondern die gesamte Staatsbürgergesellschaft überwölbenden Wertesystem. Die Führung bei der Verfassungsinterpretation hat die universitäre Wissenschaft weitgehend an das Bundesverfassungsgericht abgegeben, auf dessen personelle Zusammensetzung und zentrale Entscheidungen daher zu Recht ein besonderes Augenmerk gelegt wird. Diese schon für sich genommen komplexe rechts- und wissenschaftsgeschichtliche Entwicklung bettet *Stolleis* in eine profunde, teilweise überbordende Berücksichtigung des zeitgeschichtlichen Wandels während der fünf Jahrzehnte vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur deutschen Vereinigung von 1990 ein. Dabei stehen, das spürt man, die Auseinandersetzung mit dem anfänglichen Verdrängen der nationalsozialistischen Vergangenheit, mit den Reformen und Krisen während der zweiten Hälfte der sechziger Jahre und in den siebziger Jahren sowie mit der weltgeschichtlichen Zäsur von 1990 und

den widersprüchlichen Tendenzen der gegenwärtigen Globalisierung im Mittelpunkt nicht nur des wissenschaftlichen Interesses des Öffentlichrechtlers und Rechtshistorikers, sondern auch des persönlich-staatsbürgerlichen Engagements von *Michael Stolleis*.

Zur deutschen Zeitgeschichte gehören für *Stolleis* selbstverständlich auch die DDR, ihr Rechtssystem und ihre Rechtswissenschaft. Wie schon in seiner separaten Publikation über die ostdeutsche Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft (Sozialistische Gesetzlichkeit, 2009) gelingt ihm auch im vierten Band seiner Geschichte des öffentlichen Rechts eine einfühlsame und informative Darstellung der Verhältnisse im zweiten deutschen Staat, was ihn nicht von einem in der Sache eindeutigen Urteil abhält: Recht und Rechtswissenschaft waren in der DDR bloße Instrumente der Parteiherrschaft der SED, entehrten jeder rechtsstaatlichen Schutzfunktion.

Die große analytische Leistung von *Stolleis* in seiner „Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland“ beruht auf einer beeindruckenden Informationsfülle. In langen Textpassagen und vor allem umfangreichen Fußnoten wird nicht nur die öffentlich-rechtliche Wissenschaftsproduktion in Lehr- und Handbüchern, Kommentaren, Monographien und Zeitschriften dargestellt, sondern auch das Personal des Faches in seinen akademischen Laufbahnen, Netzwerken und Vereinigungen erfasst. Das macht zumal den vierten Band zu einem umfassenden Nachschlagewerk – und steht streckenweise der durchgehenden Lektüre dieses Werkes eines großen Gelehrten von enzyklopädischer Bildung entgegen.

Michael Stolleis' Wissenschaftsgeschichte des öffentlichen Rechts in

Deutschland ist in vielfacher Beziehung auch für die deutsche Politikwissenschaft relevant. Zu ihren zentralen Ergebnissen gehört, dass das Fach des öffentlichen Rechts in einem doppelten Sinne eine „politische Wissenschaft“ ist. Nicht nur fallen seine wissenschaftlichen Gegenstände weitgehend in den Bereich der Politik, auch sind seine akademischen Interpretationen und Kontroversen in einem Spektrum von politischen Grundorientierungen von konservativ bis progressiv zu verorten – Sozialisten und Revolutionären ist mit wenigen Ausnahmen eine berufliche und akademische Karriere in Justiz und Rechtswissenschaft verwehrt geblieben, bzw. sie haben diese von vornherein nicht angestrebt.

Diese politische Grundierung des öffentlichen Rechts macht verständlich, warum sich seine Wissenschaftsgeschichte vielfach mit derjenigen der Politikwissenschaft überschneidet. So wundert es nicht, dass *Stolleis* in seinem ersten Band die ältere, aristotelische Lehre der Politik und die frühneuzeitliche Policeywissenschaft an den Anfang der Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Deutschland stellt. Auch im ganzen 19. und frühen 20. Jahrhundert berührten sich die Wissenschaftsgeschichten der beiden Fächer immer wieder. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, das zeigt *Stolleis* dezidiert und informativ in seinem vierten Band auf, übten in der Weimarer Republik ausgebildete Juristen, die in der amerikanischen Emigration zu Political Scientists wurden und nach dem Ende des Hitler-Regimes nach Deutschland zurückkehrten – *Stolleis* nennt insbesondere Ernst Fraenkel und Karl Loewenstein – einen wesentlichen Einfluss nicht nur auf die Gründung der bundesdeutschen Poli-

titikwissenschaft aus, sondern beeinflussten mit ihren Lehren von einer freiheitlichen, demokratischen und pluralistischen Verfassungsordnung auch die reformgesinnte Generation bundesdeutscher Staatsrechtslehrer, zu der *Michael Stolleis* zu zählen ist. So bereichert dieses Werk eines großen Rechts- und Wissenschaftshistorikers auch den Bildungsfundus unseres Faches.

Wilhelm Bleek

Flick, Martina. *Organstreitverfahren vor den Landesverfassungsgerichten. Eine politikwissenschaftliche Untersuchung*. Bern [u.a.]: Peter Lang Verlag 2011. 303 Seiten. 53,80 €.

Die politikwissenschaftliche Erforschung von Verfassungsgerichten hat seit einigen Jahren Konjunktur. Dabei wurden bisher jedoch gliedstaatliche Verfassungsgerichte in föderalen Regierungssystemen fast überhaupt nicht untersucht. Dies gilt auch für die Verfassungsgerichte der deutschen Bundesländer, die im Übrigen auch seitens der Rechtswissenschaft vergleichsweise stiefmütterlich behandelt werden. Es ist *Martina Flicks* Verdienst, dieses Forschungsdesiderat zu identifizieren und mit einer komparativen politologischen Analyse der zwischen Regierung und Opposition vor diesen Gerichten ausgetragenen Organstreitigkeiten einen ersten Beitrag zur Schließung dieser Lücke zu leisten. Leider vermag dieser Beitrag nur in Teilen zu überzeugen.

Die an der Universität Konstanz entstandene Dissertation ist in neun Kapitel gegliedert. Nach der Einleitung werden zunächst die 16 Landesverfassungsgerichte und die Ausgestaltungen der Verfahrensart des Organstreits aus-

führlich vorgestellt. Im vierten und fünften Kapitel gibt *Flick* einen Überblick über einige gängige Theorieansätze der Verfassungsgerichtsforschung und entwickelt ihr eigenes Analysekonzept in der Perspektive des akteurzentrierten Institutionalismus. Die anschließenden drei Kapitel sind der empirischen Studie gewidmet. Sie folgen der übergeordneten Fragestellung: „Wie gestaltet sich die Interaktion zwischen Regierung, Opposition und Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesländerebene?“ (5). Konkret versucht die Autorin erstens herauszufinden, welche Faktoren die Häufigkeit oppositioneller Organklagen beeinflussen, zweitens, was die Erfolgschancen solcher Klagen bestimmt, und drittens, ob die Gerichte das Parlamentsrecht der Bundesländer maßgeblich beeinflusst haben. Die dritte Unterfrage leitet sich dabei aus der Beobachtung her, dass sich Organstreitigkeiten sehr häufig mit diesem Rechtsgebiet befassen. Im Schlusskapitel werden die Ergebnisse der Arbeit zusammenfassend diskutiert.

Zur Beantwortung der ersten beiden Forschungsfragen wählt *Flick* den Weg einer statistischen Analyse. Diese Entscheidung erscheint aufgrund der relativ geringen Fallzahlen (16 Gerichte bzw. 124 Urteile) problematisch. Insofern verwundert es auch nicht, dass sieben der insgesamt neun gestesteten Hypothesen nicht bestätigt werden können, darunter alle Annahmen zur Frage nach den Einflussfaktoren auf die Erfolgschancen oppositioneller Organklagen. Hinsichtlich der Klagehäufigkeit wird dagegen zweierlei belegt: zum einen, dass „ausgeprägte parlamentarische Minderheitenrechte offenbar dazu beitragen, dass weniger Organstreitverfahren durch die Opposition initiiert werden“ (211); zum an-