

sind doch besonders auf diesen Gebieten europaweite Regelungen zu beobachten. Im verschachtelten Mehrebenensystem der EU hat der sich laufend vollziehende Souveränitäts- und Kompetenztransfer „nach Europa“ unter anderem dazu geführt, dass nationale Regierungen mit Hilfe der europäischen Ebene „über Bande“ spielen. Unter Verweis auf europäische Harmonisierungserfordernisse können unpopuläre Politiken auf der nationalen Ebene zum Teil leichter durchgesetzt und so eine „Reduktion von Legitimationskosten im nationalen Rahmen“ (S. 209) erreicht werden. Das Kapitel über die Europäisierung einzelner Politiksektoren wäre insgesamt vollständiger, wenn zudem die Herausbildung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU thematisiert worden wäre.

Während der Titel programmatisch ein „neues“ Regierungssystem annonciert, „bedeutet dies nicht“, so *Sturm* und *Pehle* im konzisen Schlusskapitel einschränkend, „dass schon heute eindeutig zu bestimmen ist, wie das ‚neue‘ deutsche Regierungssystem an einem fiktiven Ende des Europäisierungsprozesses aussehen wird“ (S. 359). Auf diese Weise rücken die Autoren schließlich ein Stück von ihrer selbst gegebenen Einschätzung einer Neugestaltung des Regierungssystems ab.

Insgesamt haben *Sturm* und *Pehle* ein sehr informatives, klar strukturiertes und gut lesbares Buch vorgelegt. Geschrieben aus einer doppelten Perspektive ist es ohne Zweifel für einen breiten Leserkreis geeignet. Zum einen bietet es umfassende Einsichten in die vom deutschen Regierungssystem zu erbringenden Anpassungsleistungen als Folge sich beschleunigender Integrationsfortschritte in Europa. Zum anderen beleuchtet der Band viele Aspekte der europäischen Integration und wirft damit ein sehr helles Licht auf das, was oft nur sehr halbherzig und ebenso unzutreffend als „Brüsseler Politik“ apostrophiert wird.

Helge F. Jani

Föderalismus in kleiner Münze

Bretz, Kay G.: Föderalismus und Regionalismus in Deutschland, Spanien und der Europäischen Union, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2005, 450 Seiten, € 86,80.

Mit Charakteristika und Zusammenhängen von Föderalismus und Regionalismus im deutschen Bundesstaat und Spaniens „Staat der Autonomien“ beschreibt *Kay G. Bretz* mit sehr eigener Terminologie Europas Staatsstrukturprinzipien. Er prüft, ob ein vom Unionsvolk begründeter Unionsstaat vereinbar ist mit den Verfassungsprinzipien. Unabdingbar seien der Staat als „Vereinigung einer Menge Menschen unter Rechtsgesetzen“ (*Kant*), die Republik und eine kleine Einheit „als menschenrechtliches Prinzip zur Persönlichkeits- und Freiheitsentfaltung der Menschen“ (S. 49). Es fragt sich sofort: Was ist mit den Monarchien in der EU? Und: Die kleine Einheit als sine qua non der Freiheit – die England oder Frankreich mangels verfassungsrechtlicher Subsidiarität nicht kennen? Da die Erosion von Legislativfunktionen der Länder an die Grenze von Art. 79 Abs. 3 GG stoße, gefährdet Europas Integration für *Bretz* den Föderalismus – wie schon für seinen Doktorvater *Schachtschneider*, der gegen den Maastricht-Vertrag und den Euro klagte. Ungeprüft setzt er den deutschen Föderalismus gleich mit Österreichs Konglomerat früherer Kronländer und Belgiens sich überlappenden sprachlichen und territorialen Regionen. Die Gliedstaaten der EU seien

existentielle Staaten anders als Spaniens asymmetrisch verfassten Autonomen Gemeinschaften; sie hätten „weitreichendere Aufgaben und Befugnisse als ... manche bundesstaatlichen Gliedstaaten [wie Österreichs Länder, dessen Bundesrat Spaniens Senat gleicht]. Es gilt jedoch nicht Zuständigkeitsfülle, sondern Staatsqualität als Abgrenzungskriterium zwischen Einheitsstaat und Bundesstaat“ (S. 82).

Im definitorischen Dickicht von Staatsqualität, funktionaler und existentieller Staatlichkeit unterscheidet *Bretz*: EU-Bundesstaatlichkeit und Deutschland / Spanien als Mitgliedstaaten, deutsche Bundesstaatlichkeit und EU-Integration, Spaniens Regionalismus und Europas Integration sowie den vielgestaltigen Regionalismus und seine Mitwirkungsrechte im Europa der Regionen. Existentielle Gliedstaaten bräuchten Staatsqualität (Verfassungs-, Finanz- und Haushaltshoheit), eine Kammer für ihre Willensbildung und Verfassungsgerichte für föderale Konflikte. Der Autor trennt funktionale oder existentielle echte Bundesstaaten (freiwilliger Bundesvertrag existentieller Gliedstaaten), unechte Bundesstaaten (durch Verfassungsvertrag föderalisierter Einheitsstaat), Regionalstaaten nach Dezentralisation des Einheitsstaats und Staatenbünde, die ohne funktionale Staatlichkeit echten Bundesstaaten ähneln. Existentielle Staatlichkeit vereine wie im Völkerrecht Gebiet, Volk und Gewalt. Doch kein Wort fällt über den rapiden Wandel der Staatlichkeit im filigranen Netz rechtlicher und politischer Abhängigkeiten, der allenfalls Atommächten uneingeschränkt Staatsgewalt erlaubt, oder das Zerbröseln der Staatsvölker.

Föderalismus sei in mehreren Rechtsformen als Bundesstaat und Staatenbund möglich; *Bretz* folgt nicht *Georg Jellineks* Souveränitätskriterium, sondern *Carl Schmitts* Lehre vom Bund – der einzige Jura-Professor, der 1945 den Lehrstuhl verlor. Doch macht es nicht Sinn, ließe man sein Wesen an deutschen Strukturen genesen: „Deutsche Länder sind existentielle Staaten, während in anderen Nationen die Bandbreite von dezentralen administrativen Untereinheiten des Einheitsstaats bis zu Regionen mit ausgeprägter Autonomie reicht.“ (S. 53) Tatsächlich schufen sie die Sieger, auch Bayern und die Hansestädte, gar als territoriale Flickenteppiche, durch Vertriebene und Flüchtlinge mit einem Drittel größerer Bevölkerung ohne Bezug zur „neuen Heimat“. Neugliederungen wie 1974 in Oldenburg und 1997 in Franken wurden verhindert.

Föderale sind von Regionalstaaten nicht scharf zu trennen; künstlich ist der Unterschied zum Regionalismus, „gleichwertige Alternative zur strukturellen Entscheidung für Föderalismus“ (S. 373). Das zeigen Padaniens Revolte, dessen Unternehmer sich für mehr Wettbewerbsfähigkeit vom Mezzogiorno trennen und mit Slowenien kooperieren wollen, oder Schottlands Devolution, dessen Bevölkerung die Unabhängigkeit erwartet. In der Tat räumt *Bretz* ein „Sezessionsrecht in existentiellen Lagen“ (S. 102) ein. Es geht nicht um „Regionen mit Staatscharakter“, sondern sich stetig wandelnde Legislativfunktionen. Da schwindet der Unterschied Autonomer Gemeinschaften zu Ländern; durch Privatisierung und „outsourcing“ verloren sie trotz Art. 79 Abs. 3 GG mehr Befugnisse als durch Hochzonung auf den Bund oder die EU. Das Reichsgrundschulgesetz von 1920 wäre für *Bretz* Anathema, Art. 7 GG könnte er nicht erklären. Und die Föderalismusreform wird trotz angemahnter „Verbreitung föderalistischen Gedankenguts“ (S. 176) ob Unitarisierungswollens der Menschen (PISA) die exekutiven Fachbruderschaften weiter stärken, die Landtage, die den Bundesratsvertreter im EG-Ministerrat schon jetzt nicht kontrollieren können, noch mehr zu „staatsnotariellen Ratifikationsämtern“ machen.

Die EU ist für *Bretz* ein Bundesstaat, der die Schwelle zu existentieller Staatsqualität noch nicht überschritten hat, „da aufgrund der ausgeprägten institutionellen und funktio-

nellen Staatlichkeit nicht von einem Staatenbund gesprochen werden kann“ (S. 197) – und zum Bestandsschutz der (Bundes-)Staatlichkeit in Art. 79 Abs. 3 GG nicht überschreiten dürfe: „Nur ein bürgernaher und demokratisch legitimierter europäischer vierstufiger Bundesstaat mit einem Staatsaufbau von unten nach oben, beginnend mit der Kommunalität, gefolgt von Ländern und Regionen, den Mitgliedstaaten und schließlich einer lediglich funktional-staatlichen Union kann verhindern, dass aus dem Konzept einer Friedensordnung eine Machtordnung wird.“ (S. 378) Alle Staaten entstanden durch Kriege; erst die EU ist eine friedliche Einigung, die im Nationalstaat vernachlässigte Verfassungsnormen wie Gleichberechtigung der Frau, Diskriminierungsverbot, Umweltschutz realisiert und deren Euro Schuldenfallen verhindert. „Die europäische Einheit, die sich auf Papier – auch demjenigen einer Verfassung oder eine Landkarte – nicht herstellen, im Kopf nicht begründen lässt, schleicht sich gewissermaßen als europäische Größe ein und wird in dieser Form eine Tatsache und als solche unwiderleglich.“¹ All das übersieht diese überlange Arbeit (über die Hälfte Fußnoten) mit überholten Maßstäben, die trotz allem ein gutes Kompendium verfassungsrechtlicher Literatur ist.

Erich Röper

- 1 Adolf Muschg, Was ist europäisch? Reden für einen gastlichen Erdteil, Bonn 2005, S. 28.

Wechselspiel aus Politik und Recht

Massing, Otwin: Politik als Recht – Recht als Politik. Studien zu einer Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2005, 276 Seiten, € 44,-.

Francis Fukuyamas These vom Ende der Geschichte nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation bleibt fragwürdig: Die Geschichte endete nicht, sie bog nur anders ab. Neu entstand zudem die Frage, inwiefern sich Deutungs- und Kritikmuster, deren Legitimität und Brisanz vorwiegend auf dem bisherigen politischen Antagonismus beruhten, auf die Situation nach 1989/1990 anwenden lassen. Dies interessiert vorwiegend dann, wenn gesellschaftliche Prozesse vor dem Hintergrund mindestens zweier methodischer Systeme analysiert werden, von denen eines „Politik“ heißt. Denn sowohl die Allokation sich auf öffentliche Legitimation stützender Macht im internationalen Gefüge als auch ihre ideologischen Begründungszusammenhänge änderten sich in Folge der tektonischen Verschiebungen nach 1989/1990. Im Rahmen einer interdisziplinären Analyse eignet sich das Recht hervorragend als Kontrast zur Politik, weil es den Nimbus der Entscheidungsklarheit allein aus dem Wortlaut der Rechtsquellen trägt. Insofern diese positivistisch allenfalls als geronnene Politik interpretiert werden, könnte man zu der Auffassung gelangen, das Recht habe die Politik gleichsam hinter sich gelassen. Ist dies so? Oder inwiefern bilden sich wechselseitige Abhängigkeiten zwischen den – juristischen beziehungsweise politologischen – Deutungszugängen und deren historischen Entwicklungen? „Politik als Recht – Recht als Politik“ heißt das Sammelwerk von Otwin Massing, das dem an der eigenen Antwort auf diese