

Gesellschaft überlebensnotwendig sein kann. – Allerdings wäre gar keine Vergangenheitsbewältigung nötig, wenn Demokratie nur eine Frage von Strukturen und nicht auch von Werten und Verhaltensweisen wäre – wo beides verbunden würde, würde die Theorie erst richtig interessant. Einem Autoren dieses Kapitels (Rechtsphilosophie-Professor und Verfassungsrichter *Schlink*) möchte man die übrigen Artikel sogar erst einmal zur Kenntnisnahme nahelegen. Seine Ausführungen zu „Formen und Verfahren“, die das Recht zur Vergangenheitsbewältigung liefern kann, lesen sich wie reine Norm- oder Wunschvorstellungen. Seine Überlegungen zur Bundesrepublik der fünfziger Jahre und auch die Behauptung, daß Strafverfahren gegen SED-Unrechts-Täter nach 1989 allein durch „den Einfluß der alten Länder“ stattgefunden hätten, entsprechen nicht den Tatsachen, wie sie in den Fallbeispielen geschildert wurden. Es wären sicher spannendere Ergebnisse zustande gekommen, wenn die Theoretiker auf die empirischen Beispiele *aufgebaut* hätten.

So ist der Informationsgehalt des Bandes stärker als sein Ideengehalt – letztere bleiben allzu oft nur in Ansätzen stecken. Dennoch sind in einzelnen Artikeln höchst anregende Argumente und Thesen zu finden. Daneben gibt es „sekundäre Erkenntnisse“ der Lektüre. Daß ein Journalist einen Essay von sehr viel mehr analytischer Schärfe vorlegt, als einige der wissenschaftlichen Artikel aufweisen, und daß eine Doktorandin zuweilen mit mehr quellenkritischer Reflexion vorgeht als ein Professor, gehört zu den amüsanteren dieser Erkenntnisse. Grundsätzlich drängt sich der Eindruck auf, daß es eine umfassend zufriedenstellende Vergangenheitsbewältigung in keinem Land gibt, und daß dies wohl auch

nicht anders sein kann, da hinter den Debatten und Prozessen immer die ungelösten Aufgaben der Gegenwart stehen. „Erst der erlösten Menschheit“, schrieb Walter Benjamin, „fällt ihre Vergangenheit vollauf zu.“ Davor liegt, mühsam und spannend, Arbeit, nicht nur für Berufshistoriker. Einen Beitrag dazu liefert der vorliegende Band.

Elena Demke

Stefan Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz (=Jus Publicum 33), J. C. B. Mohr (P. Siebeck), Tübingen 1998, 655 S.

Bundesstaaten nach Art der demokratisch geprägten, modernen Verfassungskultur bedürfen einer Struktur, die sie legitimiert. Fehlt sie, gerät ein solcher Bundesstaat in eine Krise, die sich als „Diffusion der Verantwortlichkeit(en)“ darstellt. Eine Diffusion legitimiert nicht, sie gefährdet vielmehr das, was den demokratischen Verfassungsstaat auszeichnet, insbesondere demokratische Legitimation, klare Kompetenzen und funktionsspezifische Kontrollen. Dann geht auch die Eigenständigkeit der örtlichen wie der gliedstaatlichen Ebene verloren.

Solchen Fragen geht *Oeter* in seiner Heidelberger Habilitationsschrift nach. Sie haben vergleichendes und disziplinübergreifendes Interesse, nicht nur in Europa und im Verhältnis zur Politik als Wissenschaft. Die Verflechtungen reichen auch in die Finanz- und Verwaltungswissenschaft. Diese Breite erreicht die Schrift, unterläßt es aber doch, noch zusätzlich komparativen Interessen zu folgen, wenngleich unverkennbar stets die europarechtliche Dimension – auch methodisch betrachtet – im Hintergrund steht.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile, befaßt sich nämlich zunächst mit den verfassungsgeschichtlichen Wurzeln und der Entstehungsgeschichte des deutschen Bundesstaates vom 19. Jh. an bis zu Verabschiedung des Grundgesetzes, dann mit der Entwicklung zum „unitarischen Bundesstaat“ als Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik und schließlich mit der deutschen Bundesstaatstheorie im Spiegel der Verfassungsrechtslehre. Die Teile ihrerseits sind feingegliedert und schreiten den Stoff voll ab, ohne daß das hier wiederholt werden könnte. Dabei entwickelt sich das Bild, das in den eingangs genannten Befund mündet. Ein solcher Zustand gefährdet den Bundesstaat in seinen Grundlagen. Angelegt war er von Anfang mit der Bismarckschen deutschen Einheit, weil die bündische Struktur dort dazu benutzt wurde, die demokratische Legitimation des Reichstages in der Staatsleitung durch die allein exekutivisch und weithin monarchisch ausgewiesene Reichsregierung in der Ausgestaltung des Bundesrats zu karikieren; dadurch wurde das demokratische Element der Reichsverfassung beinahe zur bonapartistischen Attrappe, die später wilhelminisch auch ein „persönliches Regiment“ zuzulassen schien. Das änderte sich in der Weimarer Zeit insofern kaum, als die Auslegung der Notrechte des Reichspräsidenten eben das erneut ermöglichte und die Länder wiederum über den Reichsrat eine reguläre exekutivische Dominanz praktizieren konnten, jedenfalls bis sie jene Notrechte mit dem sogenannten Preußenschlag 1932 einholten, der allerdings seinerseits ebenfalls seine Wurzeln in vordemokratischen Notrechtsvorstellungen des Staatsrechts des 19. Jhs. hatte. Auch die Wandlungen des Finanzwesens, die heute ihren Niederschlag darin finden, daß die

Länder Kostgänger des Bundes geworden sind, nicht umgekehrt, haben einen Hintergrund in dieser historischen Ausgangslage. Mit dieser Rolle verbindet sich ein *do ut des* hinter verschlossenen Türen, das Konsens über egalisierende Verteilungsmechanismen ermöglicht. Damit kommt es aber zugleich zu jener Diffusion der Verantwortlichkeiten. Sie wurde im Grundgesetz 1949 entgegen anderen Vorschlägen auch nicht über eine „Senatslösung“ für die Ausgestaltung des neuen Bundesrates von vornherein abgewendet.

Die programmatischen Begriffe der Untersuchung von *Integration* und *Subsidiarität* treten ganz deutlich hervor, indem *Oeter* am Ende der Unitarisierung des Bundesstaats mit Hilfe der Integrationslehre (*Rudolf Smend*) durch *Konrad Hesse* Einsichten der heutigen Chaostheorie, die Selbstorganisation komplexer Systeme, eine Autopoiese, oder eine Lehre von einer *Bounded Rationality* und einer Lehre von spontanen Ordnungen in eine neue notwendige Subsidiarität gegenüberstellt. Diese Subsidiarität hat mithin nicht notwendig teil an herkömmlichen Begründungen, ist vielmehr ein Ordnungsschema, das interdisziplinär naheliegt. Es soll den Widerpart bieten zu einer Perversion der Unitarisierung in eine ständige Überformung der Kompetenz zur Lösung einer Aufgabe durch die Suche nach den Mitteln, die dann der herbeiführt, der diese Mittel hat. Erkennt wird etwa die bisher geringe verfassungsrechtliche Härte eines finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, das Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in eine Hand gibt. Es könnte – wobei *Oeter* hier skeptisch bleibt –, in eine klare Form gegossen und bundesverfassungsrechtlich verbindlich gemacht, der beklagten Diffusion der Verantwortlichkeiten

entgegenwirken. Dafür bedürfte es aber zusätzlich noch der Bereitschaft, Unterschiede aufgrund der Wirtschaftskraft und des Steueraufkommens in den Ländern hinzunehmen. Daran fehlt es. Als Sündenbock erweist sich dabei die Zielvorstellung von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, die außerhalb der Finanzverfassung schon zur Gleichwertigkeit in Art. 72 Abs. 2 GG nutzte. Die Hinnahme bloßer Gleichwertigkeiten karikiert heute eine fortgesetzte Migration der jüngeren ostdeutschen Bevölkerung nach Westen. Hier führt daher die Schrift in Aporien, die sie nicht auflöst.

Es mag sein, daß diese Aporien im Rahmen der Europäischen Union in neue Pfade führen, wenn dort die zentrifugalen Kräfte der Kulturen in der Fläche das Subsidiaritätsprinzip auf dieser Ebene stützen, dem der zentripetale Trend zur Angleichung in einem Markt nicht seine Normativität und vor allem nicht seine soziale Basis nimmt. Im Nationalstaat gelang das selbst dem demokratischen Bundesstaat nicht mehr. Das nationale Instrumentarium versagt angesichts der politischen Orientierung der Bevölkerung. Solche umfassenden gemeinsamen Zielorientierungen in diesem Umfang sind auf europäischer Ebene nicht denkbar. Die Vielfalt wird sich trotz der Einheit des Marktes in der Weiträumigkeit halten. Diese Parallelen sieht *Oeter*, ohne sie kulturell festzumachen. Er meint, ein dynamisches Mehrebenensystem sei unvermeidlich, hofft aber, daß es die Probleme des deutschen Bundesstaates und einer diffusen, kompetenzverwischenden Politikverflechtung meidet. Dabei stützt sich die Arbeit auf jüngere politikwissenschaftliche Studien und erweist noch einmal ihre interdisziplinäre Offenheit.

Die Schrift von *Oeter* ist eine der besten Arbeiten der letzten Jahre. Sie

wird sich durchsetzen: Sie ist auch für Historiker, Politik- und Finanzwissenschaftler sowie Kollegen aus anderen Nachbardisziplinen von besonderem Interesse. Das Buch ist dank seines eleganten Stils und mit Hilfe des gelungenen Aufbaus leicht zu lesen. Daher schreckt auch sein Umfang nicht ab, und es kann weiteren wissenschaftlichen Kreisen trotz seines rechtswissenschaftlichen Gegenstandes nachhaltig empfohlen werden. Sie fasziniert kraft der historischen Durchdringung des Stoffes, erklärt noch einmal nach anderen Studien – diesen aber nun um weitere Schritte voraus – klassische dogmatische Figuren wie etwa den der *Bundestreue* – dazu früher die große dogmatische Schrift von Hartmut Bauer – im heutigen Verfassungsrecht und belebt ältere Ansätze der Theorie staatlicher *Integration*, etwa denjenigen von Rudolf Smend, neu und auf den Begriff der gegenwärtigen Verfassungslehre verbracht. Damit erreicht die Schrift ihr anfangs schon deutliches Ziel, nämlich eine bundesstaatsrechtliche Aufklärung und kann sich zugleich jüngst durch eine Leipziger Habilitationsschrift, gemeint ist diejenige von Edin Sarcevic, in vielem bestätigt sehen.

Helmut Goerlich

Dorothea Müller (Hrsg.), Ambivalenzen der Okzidentalisation – Zugänge und Zugriffe, Leipziger Universitätsverlag, Leipzig 1998, 235 S.

Der vorliegende Sammelband umfaßt elf Beiträge von Mitarbeitern des gleichnamigen Promotionskollegs, das 1995 am Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Zentrum am Zentrum für Höhere Studien (ZHS) in Leipzig gegründet worden ist. Mit dem Ziel, eine interdisziplinäre Forschungs- und