Rezension

Markus Kotzur

Buchanzeige:
Asymmetrischer Föderalismus in vergleichender Perspektive – eine Besprechung von *Francesco Palermo/Rudolf Hrbek/Carolin Zwilling/Elisabeth Alber* (Hrsg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, Nomos Verlag Baden-Baden, 2007, S. 224, und Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007, Nomos Verlag Baden-Baden, 2008, S. 670

1

„Föderalismus", so formuliert es klassisch *K. Hesse*, bezeichnet als politisches Gestaltungsprinzip die freie Einigung von differenzierten, grundsätzlich gleichberechtigten, in der Regel regionalen politischen Gesamtheiten, die auf diese Weise zu gemeinschaftlichem Zusammenwirken verbunden werden sollen". Dass ein solch „weitgespannter und elastischer Grundgedanke" je nach Integrationsanspruch und Funktion, nach „Sinn und Aufgabe" der föderativen Ordnung „geschichtlich sich wandelnde Konkretisierungen erfahren" kann, ist für ihn prägendes Merkmal eines dynamischen Föderalismuskonzepts[1]. Im europäischen Mehrebenensystem – das freilich nicht primär hierarchisch, sondern als Ordnungsgefüge gleichberechtigt ineinandergreifender Verfassungsräume zu deuten ist, hat die *Differenzierung* deutlich zugenommen. Sie erscheint zudem ihrerseits *ebenendifferenziert*. Homogenität und Heterogenität bedeuten für den deutschen Bundesstaat etwas anderes als für Großbritanniens „devolution", Spaniens autonome Gebietskörperschaften, Italiens „nuovo regionalismo" oder den europäischen Verfassungsverbund. Doch die Teleologie dezentralisierter Verwaltungsverantwortung, vertikaler Gewaltenbalance und demokratischer Rückbindung „vor Ort" ist das gemeinsame Ordnungsideal aller föderalen Ordnungsmodelle, gleich ob sie stärker auf symmetrischen oder eher asymmetrischen Rechtsstrukturen und/oder Wirklichkeitsbedingungen gründen.

Dieses komplexe Themenfeld bestellen die beiden hier vorzustellenden, komplementären, gewissermaßen „wahlverwandten" Sammelbände. Sie belegen überdies eindrucksvoll das Forschungsniveau und wissenschaftliche Innovationspotential zweier Partnerinstitute, die in der europäischen Wissenschaftslandschaft eine viel beachtete Rolle spielen. Das Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung der Europäischen Akademie Bozen hat sich, nicht zuletzt

1 *Hesse, K.,* Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Neudruck 1999, Rn. 219.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2008-3-329
Generiert durch IP '18.225.235.197', am 30.07.2024, 09:48:05.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

dem genius loci Südtirols verpflichtet, immer wieder Fragen des kulturellen und territorialen „Diversity Management" zugewandt. Das „Europäische Zentrum für Föderalismusforschung" an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen erforscht, nicht minder interdisziplinär und komparatistisch offen, die Territorialstruktur des heute integrierten Europa. Seit dem Jahr 2000 dokumentiert das Tübinger Zentrum in seinem „Jahrbuch des Föderalismus"[2] die Entwicklungsdynamik von Föderalisierung und Regionalisierung, die – angesichts der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts – auf ihre Weise Ordnung diesseits wie jenseits tradierter Staatlichkeit begründen und begrenzen, fassbar und demokratisch gestaltbar machen wollen. Den jetzt vorliegenden Band 2007 (im Folgenden JB 2007) durchzieht, bei aller Themenvielfalt, der Aspekt von Asymmetrie und dezentraler Differenziertheit wie ein roter Faden. Noch direkter fragt der auf eine Tagung und weitere Expertenbeiträge zurückgehende Bozener Sammelband (im Folgenden Bozen 2006).[3]

Den reichen Ertrag beider Kompendien kann eine knappe Besprechung nur in Auswahl und holzschnittartiger Verkürzung referieren. Ein Grundtenor sei dabei vorweggenommen: föderale oder – europäisch gewendet – prä-föderale Einheit ist immer „discordia concors", „Einheit in Vielheit" (*J. Ch. Burckhardt*). Anders formuliert: „Das Gleichgewicht von Homogenität und Differenzierung stellt ein zentrales Thema heutiger Verfassungskultur dar[4]. Der „Kopftuchstreit" ist nur eines unter vielen Beispielen, das die Gretchenfrage nach „Integration durch Vielfalt", hier in religionsverfassungsrechtlichem Gewand, stellt.[5] Zudem lebt der europäische Integrationsprozess nicht nur vom Integrationswillen der Mitgliedstaaten, sondern zugleich aus dem Integrationspotential ihrer vielfältig differenzierten subnationalen Untergliederungen[6]. Dies lässt sich anschaulich geordnet anhand der folgenden Themenkomplexe nachzeichnen.

2 Asymmetrischer Föderalismus als solcher

In seinem Einleitungsbeitrag zum Bozener Tagungsband entwirft *F. Palermo* ein auf Asymmetrien beruhendes Ordnungsmodell des modernen Föderalismus.[7] Er beklagt, dass allzu häufig Symmetrie, „jedenfalls in ihrer auf Gesetzgebungskompetenzen reduzierten Betrachtung" zum alleinigen Maßstab föderaler Ordnungen gemacht werde, obwohl Asymmetrien quantitativ wie qualitativ bedeutsamer seien[8]. Seine materiell- wie verfahrensrechtlich ausgerichtete Untersuchung rechtlicher Regeln der Asymmetrie bestätigt den Befund anhand zahlreicher länderspezifischer Beispiele und gestufter Autonomieformen (Italien, Spanien). *P. Pernthaler*[9] verortet Differenzierung als ein Element des Föderalismus, stellt Autonomie und Pluralität neben integrative Verfassungsprinzipien (wie Bundestreue und Bündnisloyalität), unitarische neben kooperative Momente, bündische Gleichheit neben institutionell-organisatorische Differenzierung. Souveränität wie Autonomie bedeuten für ihn „Selbstordnungsfähigkeit", Selbstordnung wiederum impliziere „alle Möglichkeiten einer rechtlichen und politischen Identität der Subsysteme"[10]. Inspiriert von *Ch. D. Tarlton* kontextualisiert *F. Delmartino* Asymmetrien in Föderalstaaten mit Asymmetrien

2 *Tübinger Zentrum*, Jahrbuch des Föderalismus, Tübingen 2007.
3 *Bozener Sammelband*, Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, Bozen 2006.
4 Ebd., Vorwort, S. 5.
5 *Weinmann*, *G.*, JB 2007 (wie Anm. 2), S. 267 ff.
6 Dazu *Bauer, M.W./Pitschel, D.,* JB 2007, (wie Anm. 2), S. 74 ff.
7 *Palermo, F.*, Bozen 2006 (wie Anm. 3), S. 9 ff.
8 Ebd. S. 10.
9 *Pernthaler, P.*, Bozen 2006, S. 22 ff.
10 Ebd. S. 24.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2008-3-329
Generiert durch IP '18.225.235.197', am 30.07.2024, 09:48:05.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

in der Europäischen Union.[11] Er geht dabei insbesondere auf politische Kulturen und Traditionen, soziale Spaltungen und sozioökonomische Faktoren, nicht zuletzt auf die Frage des durch Territorialität vermittelten Gefühls von Zugehörigkeit ein. Die Europäische Union versteht er als „Federation-in-the-making"[12].

Eine wichtige Funktion in asymmetrischen föderalen Ordnungen übernimmt der Minderheitenschutz, aus dem sich menschen- wie völkerrechtlich gebotene „Autonomieansprüche" ableiten lassen mögen. Der Sprachenfreiheit kommt in diesem Zusammenhang großes Gewicht zu, da Sprache Kultur- wie Rechtsgut ist und das Recht auf die eigene Sprache einen entscheidenden Faktor für kulturelle Identität bildet[13]. Das Fallbeispiel Südtirol bietet für diesen Problemkomplex reiches Anschauungsmaterial, von den rechtlichen und politischen Merkmalen der Südtiroler Autonomie[14], über die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen (*C. Zwilling*) bis hin zu den Auswirkungen asymmetrischer Strukturen auf die Parteienlandschaft[15]. In Deutschland wird derzeit der asymmetrische Steuerföderalismus bis hin zur Frage, welche Besteuerungskompetenzen den Ländern überhaupt verbleiben sollten, kontrovers diskutiert[16]. Anlass zu nicht minder gegensätzlichen Debatten geben die föderativen Asymmetrien in der Bildungspolitik[17]. Die Effektivität freiwilliger Selbstkooperation der Länder wird nicht erst seit „Pisa" bezweifelt.

3 Europa als ein Raum (prä-)föderaler Ordnungen

Ins Grundsätzliche von Verfassungstheorie und Verfassungslehre greift *A. Gampers* Beitrag zur Dezentralisation als einem Element „gemeineuropäischer" Verfassungsstaatlichkeit aus.[18] Sie knüpft dabei bewusst an *P. Häberles* mittlerweile klassischen Topos vom „gemeineuropäischen Verfassungsrecht" an und entwickelt einen innovativen Doppelansatz der „Gemeineuropäisierung": von der unionalen Ebene her homogenisierend, von der mitgliedstaatlichen Ebene her differenzierend. Das für Europa konstitutive Paradigma von der „Einheit in Vielheit" ist in neuer Spielart aufgegriffen. Der europäische Konstitutionalisierungsprozess lebt nicht nur vom mitgliedstaatlichen Miteinander, sondern gerade auch von regionalen und kommunalen Kooperationsformen. Europarecht[19] und mitgliedstaatliches (Verfassungs-)Recht, etwa nach dem Muster von Art. 24 Abs. 1 a GG, stellen dafür innovative rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung – von denen die Praxis bisweilen nur allzu zögerlichen Gebrauch macht. Vor allem der Bildungsbereich bietet ein reiches Betätigungsfeld, zu denken ist an Hochschulkooperationen, für die nicht nur das deutsch-polnische Projekt der „Viadrina" in Frankfurt an der Oder steht: kenntnisreich und informativ zur Hochschulkooperationen im deutsch-tschechischen Grenzgebiet *P. Jurczek*[20]. Der „europäische Wissenschaftsraum" (ebd.) bedarf solcher gelebten Kooperationspraxis. Die „Lissabon-Strategie" mit ihrem ambitionierten Ziel, die Europäische Union solle bis zum Jahr 2010 eine in höchstem Maße wettbewerbsfähige Wissensgesellschaft werden, bliebe andernfalls bloßes Wunschdenken.

---

11 *Delmartino, F.*, ebd. S. 29 ff.
12 Ebd., S. 39.
13 Vgl. *Schweizer, R.J./Kahl, W.*, Sprache als Kultur- und Rechtgut, VVDStRL 65, 2006, S. 346 ff., 386 ff.
14 *Dello Sbarba, R.*, Bozen 2006, S. 109 ff.
15 *Pallaver, G.*, Bozen 2006, S. 130 ff.
16 *Färber, G.*, JB 2007, S. 154 ff.
17 *Münch, U.*, JB 2007, S. 224 ff.
18 *Gampers, A.*, JB 2007, S. 42 ff.
19 *Halmes, G.*, Europäisches Recht für die regionale Integration, JB 2007, S. 517 ff.
20 *Jurczek, P.*, JB 2007, S. 549 ff.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2008-3-329
Generiert durch IP '18.225.235.197', am 30.07.2024, 09:48:05.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Die Regionen, denen mit dem Ausschuss der Regionen auf primärrechtlicher Ebene institutionelles Gewicht verliehen ist[21], wirken als Integrationsmittler par excellence. Umso schwerer wiegt, dass weder Europäisches Parlament, noch Rat oder Kommission die regionalen Strukturen nachhaltig stärken wollen – so jedenfalls der kritische Befund von *P. Bußjäger*, der „Mythos und Realität" eines Europa der Regionen auf die Spur kommen will[22]. Die regionalen Dimensionen der europäischen Nachbarschaftspolitik am Beispiel von „Ukraine und Moldau" analysiert *K. Böttger* und geht damit über die Unionsgrenzen hinaus[23]. Die neue Regionalpolitik in der Schweiz und ihre Europabezüge stellen *K. Scherer* und *K.-D. Schnell* vor, das „Werden und Wirken einer europäischen Gesundheitspolitik kontextualisiert *U. Kalbfleisch-Kottsieper* mit regionaler Politikverantwortung.[24]

4 Die deutsche Föderalismusreform

Auch die deutschen Föderalismusreformen, der Plural scheint hier nicht nur angesichts mehrerer Stufen[25] angebracht, zeichnen einen Weg „Von der Symmetrie zur Asymmetrie" nach[26]. Die Erfolgsgeschichte des deutschen Föderalismus – versehen mit einem rhetorischen Fragezeichen – und allfällige Modernisierungsnotwendigkeiten analysiert *W. Schäuble* aus der Perspektive der Bundespolitik[27]. Zu den Defiziten der deutschen Reformdebatte gehört gewiss, wie pauschal allzu oft der Kooperationsgedanke der vermeintlich eindeutigen Entflechtung von Zuständigkeiten geopfert und damit eine wichtige Binnendimension des „kooperativen Verfassungsstaates" (*P. Häberle* einerseits, *E.-H. Ritter* andererseits) negiert wird. Wenn *A. Benz* knapp wie pointiert vor der „Entflechtungsfalle" warnt, verdient das viel Zustimmung[28]. Wie stark „Europa" Gegenstand der deutschen Reformen ist – sei es die Länderbeteiligung an Angelegenheiten der Europäischen Union, sei es die innerstaatliche Haftungsaufteilung bei EG-Rechtsverstößen oder die effektive Umsetzung von Gemeinschaftsrecht –, belegt nachdrücklich der Beitrag von *M. Niedobitek*[29]. Weitere Themenschwerpunkte seien nur angedeutet: der Länderfinanzausgleich nach dem Berlin-Urteil des BVerfG[30], das Haushaltsverfassungsrecht[31], die Abweichungsgesetzgebung[32], für die Umweltpolitik[33], oder die Arbeitsmarktpolitik[34]. Der inner- und der außereuropäische Verfassungsvergleich. Jede Analyse von Symmetrien und Asymmetrien innerhalb differenzierter Föderalismuskonzepte griffe ohne das komparatistische Element zu kurz. Dass dem innereuropäischen wie dem Europa transzendierenden Rechtsvergleich breiter Raum gegeben ist, gehört zu den Stärken beider hier vorgestellter Bände. Das Bozener Kompendium zeugt in seinem Teil „Asymmetrie verfassungsstaatlich gelebt?"[35] von programmatischem Methodenbewusstsein. Vergleichendes Arbeiten darf nicht bei den Texten stehen bleiben, darf sich nicht im Semantischen

21 *Lambertz, K.-H./Förster, S.*, JB 2007, S. 567 ff.
22 *Bußjäger, P.*, JB 2007, S. 574 ff.
23 *Böttger, K.*, JB 2007, S. 589 ff.
24 *Kalbfleisch-Kottsieper, U.*, JB 2007, S. 604 ff.
25 *Renzsch, W.*, JB 2007, S. 109 ff.
26 *Sturm, R.*, JB 2007, S. 27 ff.
27 *Schäuble, W.*, JB 2007, S. 15 ff.
28 *Benz, A.*, JB 2007, S. 180 ff.
29 *Niedobitek, M.*, JB 2007, S. 191 ff.
30 *Kemmler, I.*, JB 2007, S. 121 ff.
31 *Scheller, H.*, JB 2007, S. 137 ff.
32 *Decker, F.*, JB 2007, S. 205 ff.
33 *Eppler, A.*, JB 2007, S. 238 ff.
34 *Schmid, J./Hedrich, H./Hörmann, U./Kohler, H.*, JB 2007, S. 252 ff.
35 *Bozener Kompendium*, Bozen 2006, S. 41 ff.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2008-3-329
Generiert durch IP '18.225.235.197', am 30.07.2024, 09:48:05.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

erschöpfen, sondern muss die gesamte Verfassungskultur- und Verfassungswirklichkeit einbinden – all das also, was „verfassungsstaatlich gelebt" wird. Ein solch umfassendes Postulat bleibt indes Ideal und kann realiter nur bedingt eingelöst werden. Das tun *G. Biaggini* für die Schweiz, *K.H. Lambertz* und *S. Förster* für Belgien, *P. Bußjäger* für Österreich, *C. Colino* für Spanien und *F. Palermo* für Italien auf hohem Niveau. Wohl noch höherer – und kultursensiblerer – Differenzierung bedarf die Untersuchung von spezifischen Asymmetrien in multi-ethnischen Föderationen. In seinem Beitrag geht *A. Heinemann-Grüder* neben Russland auch auf das noch allzu oft übersehene, aus rechtspluralistischer Sicht jedoch besonders interessante Indien, auf Nigeria und Spanien ein[36]. Sein Fazit, dass „föderale Stabilität" auf „gesellschaftlichen Föderalismus" angewiesen sei, mag manch interdisziplinäre Forschungsimpulse vermitteln.

Auch das Jahrbuch 2007 hält instruktive europäische (S. 295 ff.) und außereuropäische (S. 483 ff.) Länderberichte vor, nicht zuletzt mit geschärftem Blick auf Osteuropa: die tour d´horizon greift aus von Belgien über Bulgarien, Italien, Österreich, Polen, Spanien, die Slowakei, Tschechien, Ungarn, das Vereinigte Königreich, die Schweiz und die Türkei bis hin nach Argentinien und Äthiopien. Selbst der traditionelle Zentralstaat Frankreich kennt langsam aufkeimende Regionalisierungsdebatten[37] und die Südtiroler Sonderautonomie ist längst erfolgreich erprobtes Modell funktionierender, verfassungsrechtlich gewollter Asymmetrien[38]. Mit der „Verlagerung sozialpolitischer Zuständigkeiten" wählt *S. Jung* schließlich einen spezifisch konkretisierten Gegenstand für ihren deutsch-kanadischen Rechtsvergleich[39]. Gleiches gilt für die komparatistische Untersuchung regionaler Wahlsysteme ausgewählter EU-Mitgliedstaaten von *K.-J. Nagel* und *F. Pallarés*[40].

Thematisch weit gespannte, zugleich praxisnahe Sammelbände können naturgemäß nur ein relatives Maß an Theoriehöhe und dogmatischer Durchdringung leisten. Sie wollen informieren, den Stand aktueller Debatten aufzeigen und zur weitergehenden wissenschaftlichen Auseinandersetzung anregen. In diesem Sinne dokumentieren die beiden hier vorgestellten Sammelbände „Werkstattgespräche". Der Ertrag ist auch deshalb so reich, weil die Analyse weit über das Juristische im engeren Sinne hinausgeht, Kultur, Wirtschaft und Politik stets mit im Auge behält – bis hin zu Detailfragen des demographischen Wandels[41]. Auch wer – seinen eigenen Interessen- und Forschungsschwerpunkten folgend – „asymmetrisch" liest und nicht jedem Beitrag gleiches Augenmerk schenkt, wird auf viel Bedenkenswertes stoßen. Die geschickte thematische Bündelung erleichtert den selektiven Zugriff. Und wer das Gesamtpanorama studiert, ist in Sachen Föderalisierung, Regionalisierung und Dezentralisierung auf aktuellem Stand. Die Lektüre lohnt also allemal.

Verf.: Prof. Dr. Markus Kotzur, LL.M. (Duke Univ.), Universität Leipzig, Juristenfakultät, Institut für Völkerrecht, Europarecht und ausländisches öffentliches Recht, Otto-Schill-Str. 2, 04109 Leipzig, PSF 920, 04009 Leipzig, E-Mail: kotzur@rz.uni-leipzig.de

36 *Heinemann-Grüder, A.,* Bozen 2006, S. 41 ff.
37 *Marhold, H.*, JB 2007, S. 314 ff.
38 *Zwilling, C.*, JB 2007, S. 341 ff.
39 *Jung, S.*, JB 2007, S. 58 ff.
40 *Nagel, K.-J./Pallarés, F.,* JB 2007, S. 86 ff.
41 *Köppen, B.*, JB 2007, S. 279 ff.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2008-3-329
Generiert durch IP '18.225.235.197', am 30.07.2024, 09:48:05.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.