

und -präsidenten von 1991, nach dem die Mitglieder des Bundesrates bei der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten „an Beschlüsse der Landesparlamente gebunden“ werden sollten (S. 192). In sachlich unmittelbarem Anschluss diskutiert *Peter M. Huber* die „Europatauglichkeit des Art. 23 GG“ und kommt dabei zu einem gleichermaßen kritischen wie pointiert formulierten Gesamturteil. Leider erreicht *Hubers* Argumentation hier nicht die gewohnte Präzision und systematische Kohärenz, da offenbar nur ein Wortprotokoll des mündlichen Beitrags ohne ersichtliche redaktionelle Bearbeitung abgedruckt wurde.

Eine nachträgliche Analyse der Grundgesetzänderungen von 2006 beschließt den Tagungsband. Darin zieht *Wito Schwanengel* eine vernichtende Bilanz: Die Entflechtungswirkung sei unzureichend, die Abweichungsgesetzgebung paradox, der Abbau von Zustimmungserfordernissen zirkulär und der Systembruch der Gemeinschaftsaufgaben nur partiell beseitigt – alles in allem eine „mutlos[e], in wichtigen Punkten inkonsequent[e] und konzeptionell unausgereift[e]“ Reform (S. 249). An Positivem bleibt nur ein ironischer Vergleich mit dem Wahrzeichen Barcelonas: der Sagrada Família, an der seit über 100 Jahren gebaut wird und von der der Volksmund sagt, dass ihre Fertigstellung auch das Ende der Stadt bedeuten würde. Von daher „dürfte dem deutschen Bundesstaat noch ein langes Leben beschieden sein“ (S. 249).

Insgesamt reiht sich der Band nahtlos in die „blaue Reihe“ der Speyerer Schriften ein, in denen prominente Autoren zum aktuellen Zustand der bundesstaatlichen Ordnung Stellung beziehen. Selbst wenn man nicht mit allen vorgetragenen Positionen übereinstimmen mag, liefert das Buch auch mit zeitlichem Abstand einen wichtigen Beitrag zu einem historisch wie materiell fundierten Verständnis des deutschen Föderalismus.

Florian Grotz

## Instruktive Wortmeldung zur Debatte über die Föderalismusreform II

*Junkernheinrich, Markus, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung (Forum Öffentliche Finanzen 11), Analytica Verlagsgesellschaft, Berlin 2007, 347 Seiten, € 49,90.*

Im Sommer 2006 gelang der Großen Koalition die Einigung auf eine Reform des deutschen Föderalismus, die Rot-Grün ein gutes Jahr zuvor wegen des Widerstands aus Hessen noch missglückt war. Die Föderalismusreform I wurde dem Publikum als großer Wurf präsentiert. Die Inkonsistenz, Zufälligkeit und Zaghaftheit des erzielten Ergebnisses steht zu dieser Selbsteinschätzung allerdings in deutlichem Widerspruch. Schließlich hatte die Reform nur gelingen können, weil der heikelste Punkt ausgeklammert worden war: die Umstrukturierung der Finanzverfassung. Diese derzeit in der Beratung befindliche Föderalismusreform II setzt an den eigentlichen und grundlegenden Problemen des deutschen Bundesstaates an. Dazu haben *Markus Junkernheinrich, Hendrik Scheller* und *Matthias Woisin* einen Sammelband vorgelegt. Die Mehrheit der 21 Artikel ist durch Finanzwissenschaftler, Juristen und Praktiker aus den Finanzverwaltungen von Bund und Ländern verfasst worden; Politikwissenschaftler sind kaum vertreten.

Das Buch gliedert sich in sieben Teile: „Deutsche Einheit“, „Staatsschuld“, „Stabilitätspakt und europäische Perspektive“, „Modernisierungsanspruch der Kommunen“, „Stabilitätsprobleme und Aufgaben gerechter Finanzausstattung“, „Haushaltskrise – Auf der Suche nach objektiven Begriffen“ und „Sozialstaatsauftrag“. Damit sind die wichtigen Problemfelder der Finanzverfassung angesprochen, wobei auffällt, dass es unabhängig vom Thema häufig dieselben Fragen sind, die einer Klärung bedürfen.

Den Auftakt macht *Stefan Koriath*, der es an Kritik am Ergebnis der Föderalismusreform I nicht fehlen lässt. Das bescheidene Resultat führt er unter anderem auf die Art und Weise zurück, wie der finanz- und finanzverfassungspolitische Diskurs geführt worden ist. Seinem Urteil nach beruht die Föderalismusreform 2006 „auf einer oberflächlichen, formelhaften und teils unzutreffenden Analyse der bestehenden Defizite. Sie hat zu einer Grundgesetzänderung geführt, die zu einem beträchtlichen Teil weder den tatsächlichen oder proklamierten Defiziten abhelfen, stattdessen eher eine Fülle neuer Auslegungsprobleme schaffen und letztlich zur Herausbildung neuer vertikaler und horizontaler Formen der Kooperation führen werden.“ Seine Erwartungen hinsichtlich der Föderalismusreform II sind kaum günstiger. Diese kritische Sicht ist einer ganzen Reihe von Beiträgen zueigen. Sie bezieht sich einerseits auf die Bewältigung früherer Probleme, andererseits auf die absehbaren Lösungsversuche zukünftiger Problemstellungen.

Die finanzpolitischen Entscheidungen im Zuge der deutschen Einheit sind von enormer Tragweite für den Handlungs- und Gestaltungsspielraum der heutigen Politik. Der gestiegene Druck auf die öffentlichen Haushalte hat schließlich dazu geführt, dass vor allen Dingen die reicheren Länder verstärkt die Forderung nach „Wettbewerbsföderalismus“ stellten oder zumindest nach einer verfassungsrechtlich verbindlichen Begrenzung der Verschuldung des Staates. Die Autoren des Bandes sind diesbezüglich skeptisch. Aus demokratietheoretischer Sicht sei es bedenklich, den Handlungsspielraum der legitimierten politischen Vertreter ungebührlich einzuschränken. Auch ökonomische Gründe sprächen gegen derartige Maßnahmen. So ist ein strikter Sparkurs nicht zwingend hilfreich, wenn es um die Konsolidierung eines hoch verschuldeten Landeshaushalts geht, sondern kann die Situation wegen seiner gesamtwirtschaftlichen Effekte noch verschärfen.

Mit Blick auf Europa kann die Finanzverfassung in Deutschland sowohl hinsichtlich der Haushaltsaufstellung als auch der Erfüllung von Verpflichtungen gegenüber Europa nur als defizitär bezeichnet werden. Gleiches gilt mit Blick auf die Kommunen.

Der Sammelband enthält eine Reihe instruktiver und erhellender Beiträge, die zu einer Neubewertung etlicher Aspekte des deutschen Föderalismus gelangen, die in der öffentlichen Diskussion gemeinhin vertreten werden. Darüber hinaus werden einige Reformvorschläge präsentiert, die allerdings kaum mehr sein dürften als Anregungen für die Diskussion. Die Chance auf Realisierung ist als gering zu veranschlagen, weil die in der Mehrheit befindlichen finanzschwachen Länder sich jeder Reform entgegenstellen werden, die ihre politische oder finanzielle Position schwächen würde.

Das ist besonders deutlich an einem Vorschlag zu zeigen, den *Gitte Halder* und *Kai Hofmann* unterbreiten. Sie favorisieren ein BIP-basiertes Steuerverteilungssystem, dass die stark unterschiedliche Wirtschaftsstärke der Länder anreizwirksam berücksichtigen würde. Gleichzeitig bauen sie ein Kompensationssystem ein. Ungeachtet dessen würden nach ihrer Modellrechnung auch nach Kompensation zwölf der sechzehn Staaten durch die Reform schlechtergestellt werden. Ein weitergehender Ausgleich würde die Reformziele gefährden, weil die Anreize wegfielen. Die Erfolgsaussichten, dieses Konzept zu verwirklichen, lassen sich relativ sicher abschätzen.

Wie richtig *Stefan Koriath* mit seiner Einschätzung liegt, dass eine Fülle neuer und dazu unklarer Mischtatbestände geschaffen worden ist, obwohl die Reform als ausdrückliches Ziel und auch als voreilig verkündeten Erfolg die Entflechtung der Ebenen für sich in Anspruch genommen hat, zeigt der Beitrag von *Uwe-Dietmar Berlit*. Die Unterkunftskosten-erstattung nach § 46 SGB II (Hartz IV) ist ein Mischfinanzierungstatbestand, der in dieser Größenordnung nur noch mit der Einigung über die Finanzierung des Ausbaus von Kindertagesstätten zu vergleichen ist – beides übriges Gesetze, die nach Inkrafttreten der Föderalismusreform verabschiedet wurden.

Den Herausgebern ist ein interessanter und wichtiger Beitrag zur laufenden Föderalismusdebatte gelungen. Er versteht es, deutlich zu machen, wie dringlich und groß die Aufgabe ist. Ebenso weist er darauf hin, dass man sich nicht vorschnell mit einem Ergebnis zufrieden geben sollte.

Abschließend sei noch eine kritische Bemerkung gemacht: Wenn es um den Finanzausgleich geht, darf der Hinweis auf „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72 Abs. 2 GG) nicht fehlen. Diese Verfassungsnorm wird in einigen Beiträgen als Anspruchgrundlage für das bestehende hohe Ausgleichsniveau interpretiert, vorzugsweise und verständlicherweise von Vertretern der finanz- und wirtschaftsschwachen Länder in Nord- und besonders Ostdeutschland. Die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ist aber keine verfassungsrechtliche Anspruchs-, sondern eine Ermächtigungsnorm, die Gesetzgebungskompetenzen verleiht. Das lässt sich nicht zuletzt daraus erschließen, dass sie im Teil über die Gesetzgebung des Bundes steht. Sie verpflichtet den Bund nicht rechtlich, auf dieses Ziel hinzuwirken, sondern sie ermächtigt ihn zu einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Würden sich die Akteure diese Sichtweise zueigen machen, gäbe es sicher einen größeren Reformspielraum. Zu erwarten ist das nicht, weil die Mehrheit der finanzschwachen Länder verständlicherweise jedes Argument zu nutzen versucht, um ein hohes Ausgleichsniveau zu begründen.

*Stefan Schieren*

## Große dogmatische Darstellung der direkten Demokratie in den Bundesländern

*Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008, 984 Seiten, € 158,-.*

Den Kern dieser Tübinger juristischen Habilitationsschrift bildet die Untersuchung der direkten Demokratie in den 16 deutschen Bundesländern. Dazu analysiert *Johannes Rux* zunächst die jeweiligen Landesverfassungen dogmatisch – didaktisch aufgeteilt in zwei Staffeln: die älteren und die neueren Verfassungen – und betrachtet dann eingehend die Rechtswirklichkeit anhand der konkreten Fälle. Bereits die Quantität dieser Darstellung ist beeindruckend. Am Beispiel Schleswig-Holstein: Auf 42 Seiten mit den Rechtsgrundlagen folgen 23 Seiten für die Staatspraxis und verfassungspolitische Bewertung. Dabei behandelt der Autor mit einer immensen Mühe so gut wie jede rechtliche Frage, die sich bei den direktde-