

es sich durch seine interdisziplinäre Analyse aus, die meines Erachtens ein fruchtbarer Beitrag zum Verhältnis der etablierten politischen Parteien beziehungsweise der politischen Klasse und Bürger ist. Obwohl im Anschluss an die Analyse das Hauptaugenmerk auf der staatsrechtlichen Bewertung des gewaltigen Anstiegs der finanziellen Mittel der Parlamentsfraktion und dem damit korrelierenden Anstieg von Abgeordneten Mitarbeitern und den Mitteln für Parteistiftungen liegt, wird über den beschriebenen Wandel zu Staats- respektive Ersatzparteien eine plausible Verbindung zur Verdrossenheit der Bürger hergestellt. Aber auch die oben genannte *top-down*-Willensbildung spiegelt sich darin wider. Der geringe Seitenumfang des Buches lässt gleichwohl bereits erahnen, dass bei einem solch komplexen Thema einige Fragen offen bleiben. Beispielsweise wird das Verhältnis zwischen steigenden Finanzausstattungen der Parlamente und deren Stellenwert im politischen System und insbesondere im Verhältnis zur Regierung nur ansatzweise angesprochen (u. a. 32). Fernerhin wird nicht deutlich, ob der Anstieg der Finanzmittel im Konsens aller Parlamentsparteien in Bund und Ländern erfolgte oder ob dieser von parteipolitischen Konflikten begleitet wurde. Zwar werden Unterschiede zwischen den Länderparlamenten im Umgang mit Mitteln und Abgeordnetenmitarbeitern dargelegt, unklar bleibt aber, ob in dieser Entwicklung Unterschiede zwischen den einzelnen Parteien oder den Groß- und Kleinparteien in den einzelnen Parlamenten gegeben sind, was durchaus auch aus strategischen Gründen im Wettbewerb denkbar wäre. Nichtsdestotrotz ist das vorliegende Werk von Arnims besonders hinsicht-

lich der interdisziplinären Analyse überaus lesenswert und anregend. Gerade die dargelegte Herausbildung der Staats- beziehungsweise Ersatzparteien ist schon mit Blick auf die politische Willensbildung und des Verhältnisses zwischen Bürgern und Politik sehr hilfreich, offenbaren sich darin doch Differenzen zwischen politischen „Sachzwängen“ und dem Befinden der Bürger. Dieses Missverhältnis könnte dann auch den Rückgang von Wahlbeteiligungen und Parteimitgliedschaften zu erklären helfen.

Christian Kaiser

Buscher, Daniel. *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform)*. Berlin. Duncker & Humblot 2010. 533 Seiten. 96,00 €.

Das Politikfeld Finanzföderalismus ist durch Ereignisse wie die Föderalismusreform II im Jahr 2009, die gegenwärtige Implementation der Schuldenbremse auf Bundes- und Länderebene und die 2006 gescheiterte Verfassungsklage Berlins auf mehr Bundessolidarität ein Dauerthema, nicht nur in der politikwissenschaftlichen Debatte. Die Initiativen, Normen und Interessenlagen in dieser Debatte zeichnen sich dabei durch eine gewisse Unübersichtlichkeit aus, die Daniel Buscher in seiner juristischen Dissertation gut zu strukturieren und transparent zu machen versteht. Ohne (politikwissenschaftliche) Fragestellungen wie Policy-Wandel oder den Einfluss des Verfassungsgerichtes auf die Politik explizit zu thematisieren, liefert der Band doch sehr systematisch Hintergrundinformationen für weitergehende Analysen.

Nach einer konzisen historischen Einführung in die Entstehung des deutschen Föderalismus behandelt *Buscher* die Verankerung des Föderalismus in Deutschland. Weit ausholend thematisiert dieser Teil u.a. die Einflüsse von Bundesstaatstheorien (unitarisch, experimentell, kooperativ, kompetitiv) als „Impulsgeber für Veränderungen“ (83). Leider werden diese Ansätze beziehungsweise ihre Leitbildfunktion zu wenig auf die folgenden „Reformkapitel“ bezogen.

Der zweite Teil („Finanzordnung und Reform“) fokussiert auf die Einnahmen- und Ausgabendimension staatlicher Aufgabenerfüllung einschließlich der Föderalismusreform II und des Länderfinanzausgleichs, der dritte Teil auf die kreditbasierte Staatsfinanzierung einschließlich der „Schuldenbremse“. Beide Teile kombinieren eine detaillierte Rekonstruktion der jeweiligen Rechtslage einschließlich der Urteile des Bundesverfassungsgerichts mit einer sorgfältigen Diskussion möglicher Reformalternativen. Der vierte Teil zur Neugliederung des Bundesgebiets wendet sich inhaltlich etwas abrupt einem neuen Bereich zu, was sich aber zumindest systematisch noch gut begründen lässt, etwa mit dem Argument, dass eine Neugliederung nicht mit dem Ziel der Entlastung des Finanzausgleichs verknüpft werden sollte (448).

Die klare Trennung von Deskription und Bewertung, zum Beispiel bei der Einrichtung eines gemeinsamen Stabilitätsrates als vom Verfassungsgericht gefordertem Frühwarnsystem und seinen Defiziten (Besetzung und fehlende Sanktionsmöglichkeiten) oder den Konsolidierungshilfen bei der Einführung der Länder-Schuldenbremse, ist eine weitere Stärke der Studie. Ein Bail-out überschuldeter Gliedstaaten ist in

Deutschland wie auch in der Schweiz (380) und den USA zwar nicht durch die Verfassung verboten, jedoch praktisch limitiert. Die Hoffnung Berlins, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung auf dem Klageweg erstreiten zu können, wurde erst 2006 durch das Bundesverfassungsgericht endgültig enttäuscht, das dabei mehr Eigenverantwortung der Länder angemahnt hat (175 ff.). Der Stabilitätsrat zeigt vor diesem Hintergrund in die richtige Richtung, jedoch müssten ihm nach *Buscher* „ähnliche Sanktionsinstrumente wie sie im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen sind, zugestanden werden“ (399). Auch die Grenzen der sog. Konsolidierungshilfen für eine Entschuldung der Bundesländer werden von *Buscher* realistisch aufgezeigt. Sie ist primär ein politischer Kompromiss, „der die Einführung der neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder ermöglichen soll“ (412).

Im vierten Teil („Staatsschuldenrecht und Reform“) diskutiert *Buscher* Argumente für und gegen eine Neugliederung der Bundesländer. Nach einer Einführung und Diskussion der Normgrundlagen kommt er zum Schluss, dass eine Länder-Neugliederung und die Reform der Finanz- und Haushaltsordnung trotz bestehender Wechselwirkungen strikt zu trennen sind. „Die Länderneugliederung ist [...] ausschließlich eine Frage der Staatsorganisation und darf nicht das Hauptziel haben, den Finanzausgleich zu entlasten“ (448). Stattdessen könnte die Einführung eines „Kooperationsziels“ (454) oder von „Heiratsprämien“ in Artikel 29 Grundgesetz die Kooperations- und Fusionsanreize für die Länder stärken (452). Nach der Schuldenbremse wäre ein solches Kooperati-

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(politik) in einem einleitenden Kapitel zu reflektieren. Dessen ungeachtet leistet die Studie ei-

nen wichtigen Beitrag zur Strukturierung und Transparenz normativer Stränge der finanzföderalen 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. Dessen 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