

**Nadine Katharina Preuß, Wahlkampfauftritte ausländischer Staatsoberhäupter und Regierungsmitglieder in Deutschland im Spannungsfeld zwischen Versammlungsfreiheit und Außenpolitik.** 2020. 268 S. br. Euro 71,90. Duncker & Humblot, Berlin. ISBN 978-3-428-15849-2.

Die Thematik der vorliegenden juristischen Dissertation der FU Berlin ist längst nicht mehr so virulent und dramatisch wie noch vor sechs Jahren. Jeder aufmerksame Zeitgenosse wird sich aber noch an die Auftritte des damaligen türkischen Minister- und heutigen Staatspräsidenten Erdogan vor seinen Landsleuten in deutschen Großstädten erinnern. Die damit einhergehende juristische Problematik kann jedoch jederzeit wieder aufbrechen. Deswegen kann es auch sinnvoll sein, die um die damaligen Ereignisse kreisenden juristischen Fragen noch einmal in aller Ruhe und aus gebührender zeitlicher Distanz aufzuarbeiten. Erste, teilweise sogar echtzeitliche juristische Bewertungen hatten dabei schon eine recht sichere Furche gezogen. In diesem Sinne waren etwa tätig *Thomas Prauß* (Staatsbesuche in der Bundesrepublik Deutschland, 2014, dazu: *Fuchs*, DÖV 2015, 145), *Friedemann Larsen* (Fremde Wahlen auf eigenem Staatsgebiet in: Giebert H. Gornig/Hans-Detlef Horn [Hrsg.], Territoriale Souveränität und Gebietshoheit, 2016, S. 241 ff., dazu: *Fuchs*, DVBl 2015, 1442) oder *Hanno Kube* (Hoheitsgewalt oder Meinungsfreiheit? in: Arnd Uhle [Hrsg.], Information und Einflussnahme, 2018, S. 123 ff., dazu: *Fuchs*, DÖV 2019, 836). *Preuß* steht also auf durchaus präpariertem Boden! Sie hat die Vorarbeiten (bis auf *Larsen*, der ihr entgangen ist) gut aufgenommen und die Furche weitergezogen. Einer Einleitung (S. 23 ff.) lässt sie, um ihre Arbeit zu »bereichern«, wie sie selbst sagt (§ 1, S. 28 ff.) einen längeren Exkurs über die (Rechts-) Lage in Österreich folgen (§ 2, S. 33 ff.). Unser Nachbarland hatte sich bekanntlich sehr schnell zu einem recht weit gefassten versammlungsrechtlichen Verbotstatbestand entschlossen. Vor diesem Hintergrund und in Abgrenzung zum österreichischen Beispiel lassen sich wohl temperierte Aussagen zu unserer Sicht der Dinge machen, also zur Einreise eines ausländischen Staatsoberhauptes aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht (§ 3, S. 58 ff.), zur Relevanz der Grundrechte allgemein (§ 4, S. 103 ff.) und speziell für die Veranstalter entsprechender Auftritte (§ 5, S. 174 ff.) und schlussendlich zu den Möglichkeiten eines Auftrittsverbots (§ 6, S. 225 ff.). Die Ergebnisse sind klar und alles andere als aufsehenerregend: das Völkerrecht gibt keinem Staatsoberhaupt einen Einreiseanspruch (S. 101), das Verfassungsrecht gibt zwar einem Auftrittsveranstalter (arg. Art. 8 Abs. 1 GG) Schutz (S. 222), gewährt jedoch einem Staatsoberhaupt keinen Anspruch auf politische Betätigung in amtlicher Eigenschaft (S. 173) und verweist insofern (arg. Art. 32 Abs. 1 GG) auf die Bundesregierung (S. 101). Diese hatte in den einschlägigen Fällen bekanntlich auch gehandelt und zwar mittels zu Recht besonders behandelter (S. 31/231) Verbalnote vom 30.06.2017. Das alles klingt, bis auf die Tatsache, dass der Verbotstatbestand des § 47 AufenthG als nicht einschlägig angesehen wird (S. 119 ff./231 ff.) sehr überzeugend und sehr beruhigend. Wir sind für künftige Fälle juristisch also offenbar recht gut gewappnet, nicht zuletzt dank Arbeiten wie der vorliegenden!

Ministerialrat a.D. Dr. Michael Fuchs, M.A.,  
Magister rer. publ., Berlin

**Hans-Günter Henneke, Aufgaben und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen ab 2020.** Die Reformen von 2017 und 2019: Lehrstück ohne Lehre? 2. Aufl. 2019. 418 S. kt. Euro 39,00. Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden. ISBN 978-3-8293-1493-0.

Die erste Auflage des von *Henneke* verfassten Buches »Aufgaben und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen« führte im Jahre 2017 den Untertitel: »Zur ausgefallenen Föderalismusreform 2017«. Nach zwei Föderalismusreformen hatten sich Bund und Länder bereits damals auf ein Gesetzespaket zur Neuordnung der Finanzbeziehungen verständigt. Damit einher gingen Änderungen des GG und Einzelgesetze zur Umsetzung der Bund-Länder-Vereinbarungen. Im Gegenzug für jährliche Hilfen des Bundes von gut 9,52 Mrd. € für die Länder ab dem Jahr 2020 erhielt der Bund mehr Kompetenzen – etwa bei Fernstraßen, in der Steuerverwaltung, bei Investitionen in Schulen sowie Onlineangeboten der Verwaltung. Auch damals verfasste der Ministerpräsident von Baden-Württemberg *Winfried Kretschmann* ein Geleitwort mit einer durchaus kritischen Bewertung der Reformen. Schon damals wurde die Befürchtung laut, dass der Bund sich eine stärkere Einflussnahme durch Geldzuwendungen erkaufen könnte (so für die Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung im Straßenbau und den Übergang auf den Bund *Stüer*, DVBl 2016, 1448; DVBl 2017, 214; DVBl 2018, 1402; DVBl 2019, 1252).

Bereits unter dem Titel »Die wilden 13« hatte sich *Henneke* mit den Versatzstücken der zwischen Bund und Ländern am 09.12.2016 vereinbarten Grundgesetzänderungen zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (nämlich Art. 109a Abs. 2 Satz 2, 91c Abs. 5, 143f Satz 1, 125c Abs. 2 Satz 2 und 104c Satz 1) befasst. Er hatte damals zu der am 13.07.2017 umgesetzten Föderalismus- und Finanzverfassungsreform (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) ausgeführt (DVBl 2017, 214): »So begrüßenswert die Tatsache der Einigung als solche ist, so beklagenswert sind das gewählte intransparente Verfahren und die Nichtakzeptanz der geltenden Finanzverfassung als Rahmen- und Verfahrensordnung für den politischen Ausnahmungsprozess«.

Knapp neun Monate nach dieser Reform deutete sich bereits an, dass »Die wilden 13« Junge bekommen würden, und zwar gleich drei. Denn unter dem 05.04.2018 hatte die Bundesregierung den Referentenentwurf eines weiteren Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c, 104d, 125c GG) vorgelegt, der vom Textumfang insgesamt gerade einmal acht Zeilen umfasste, in der Sache aber nochmals einen deutlichen Zentralisierungsschub und weitere Brüche mit Grundprinzipien der bundesstaatlichen Finanzverfassung enthielt (*Henneke*, »Die wilden 13 bekommen Junge«, DVBl 2018, 817).

Die im Sommer 2019 erarbeitete zweite Auflage des hier zu besprechenden Werks stellt angesichts weiterer Verfassungsänderungen, die zu heftigsten Auseinandersetzungen im Jahr 2018/2019 zwischen Bund und Ländern bei breiter öffentlicher Resonanz geführt haben, eine völlige Neubearbeitung mit dem Rechtszustand zum 01.01.2020 dar, da sich die Be-

wertungslage noch einmal deutlich verschoben hat. Dies hat *Kretschmann* in seinem auch zur 2. Auflage verfassten Geleitwort hervorgehoben.

Damit einhergegangen sind Änderungen des GG und von Einzelgesetzen zur Umsetzung der Bund-Länder-Vereinbarungen. Die Darstellung gibt einen Überblick über die für die Aufgaben und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen nach den Föderalismusreformen geltende Verfassungs- und einfache Gesetzeslage. Mitte des Jahres 2017 wurde die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 mit 13 Verfassungsänderungen und einem umfangreichen einfachen Gesetzespaket im Deutschen Bundestag mehrheitlich und im Bundesrat sogar einstimmig beschlossen. Das Werk konzentriert sich auf die systematische Aufbereitung der tragenden Elemente des Bundesstaates sowie auf eine vertiefende Beschreibung der aktuellen Regelungen. Die breite Mehrheit in den parlamentarischen Gremien verdeckte allerdings, dass viele verabschiedeten Regelungen für sich, aber auch das Gesamtpaket als solches erheblichen verfassungsrechtlichen, verfassungspolitischen, aber auch rein politischen Zweifeln ausgesetzt ist, wie *Henneke*, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, darstellt. Er befasst sich seit den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1983/85 in NRW wissenschaftlich und in Verfassungsprozessen mit Fragen des Finanzverfassungsrechts und der kommunalen Finanzausstattung. Der Vizepräsident der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft hat in beiden Föderalismuskommissionen ebenso mitgewirkt wie als Sachverständiger in den gemeinsamen Anhörungen von Bundestag und Bundesrat. Das Werk konzentriert sich auf die systematische Aufbereitung der tragenden Elemente des Bundesstaates sowie auf die vertiefende Beschreibung der aktuellen Regelungen (zur Lage der Demokratie nach 70 Jahren GG Symposium der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft *Stüer*, DVBl 2019, 1608).

Vor allem warnt *Henneke* vor strukturellen Veränderungen im Verhältnis von Bund und Ländern zu Lasten der Länder und der Kommunen. Er schildert dazu eingehend die Beratungen, die zur Änderung des GG in den am 04.04.2019 in Kraft getretenen fünf Verfassungsänderungen führten (S. 110). Die Neuregelungen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen 2017 und die erneuten Verfassungsänderungen 2019 sind bereits die vierte und fünfte Föderalismusreform im Wiedervereinigten Deutschland. Hinzu kamen die einfachgesetzlichen Regelungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms mit dem Solidarpakt I von 1994–2004 aus dem Jahre 1993 und das maßstäbengesetzgebundene Solidarpaktfortführungsgesetz für die Jahre 2005 – 2019 aus dem Jahre 2001 (S. 110–128) sowie begleitende Empfehlungen der Deutschen Juristentage 1996, 2004 und 2014 (S. 129–137) und Anstöße der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft 2002–2019 (S. 137–140). Vor diesem Hintergrund stellt *Henneke* den Reformen 2017 und 2019 – wie er überzeugend darlegt – kein gutes Zeugnis aus. Die Verfassungsreform 2017 sei in Wahrheit ausgefallen (S. 140). Die Reform 2019 hätte wohl besser ausfallen sollen (S. 150). Vor allem wendet er sich gegen eine Mischverwaltung, die dem Prinzip der grundsätzlichen Trennung

der Verwaltungsräume von Bund und Ländern und einer klaren Zuordnung von Kompetenzen und der Verantwortung der handelnden Staatsorgane entgegenwirkt (S. 175). Gerade auch aus der Sicht des Bürgers sei die Klarheit der Kompetenzordnung mit eigenen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereichen wichtig. Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG) und Verwaltungszusammenarbeit (Art. 91c GG) sollten auf das unbedingt Notwendige begrenzt bleiben (S. 177). Eine klare Abgrenzung der Kompetenzen hat auch das BVerfG mehrfach zum Ausdruck gebracht. Die Finanzverfassung des GG mit einer strikten Beachtung der finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern sei der Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung (BVerfGE 145, 171). Zugleich müssen die Länder in der Lage sein, ihren Aufgaben durch eine sachgerechte Lastenverteilung gerecht zu werden (S. 191). Sonderlasten müssen angemessen ausgeglichen werden (S. 200). Auch hier zieht sich der Grundtenor durch: Neuregelungen müssen die klare Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wahren. Die dem widersprechende Behauptung »Den Eltern ist es doch egal, wer für was zuständig ist«, ist daher kein guter Ratgeber (S. 229). Die Kompetenzordnung des GG kann auch durch hiervon abweichende Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern nicht verändert werden (S. 280). Mit einem Hinweis auf das Betreten von Neuland schließt die Untersuchung ab. Nach Art. 143f GG treten Art. 143d Abs. 4 GG, das FAG sowie sonstige auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 2 GG 2020 geltenden Fassung erlassene Gesetze außer Kraft, wenn nach dem 31.12.2030 die Bundesregierung, der Bundestag oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben und mit dem Ablauf von fünf Jahren nach Notifikation des Verhandlungsverlangens der Bundesregierung, des Bundestages oder der Länder beim Bundespräsidenten keine gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in Kraft getreten ist (S. 321). Was es mit dieser Bestimmung genau auf sich hat, steht wohl noch in den politischen und juristischen Sternen.

Es wäre – so der Verfasser in seinem beeindruckenden Opus – wohl besser gewesen, man hätte auf die letzten beiden Änderungen des GG ganz verzichtet und es bei einer klareren Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden belassen. Der Bund darf nicht über die Gewährung von Finanzmitteln nach dem altbewährten Prinzip des »goldenen Zügels« statt einer aufgabengerechten Finanzausstattung (*Stüer*, Verfassungsfragen der kommunalen Funktionalreform, DVBl 1980, S. 22; Funktionalreform und Kommunale Selbstverwaltung, Schwarz-Verlag Göttingen 1980) sich einen unzulässigen Einfluss in die Länderkompetenzen verschaffen, die nach der Kompetenzordnung des GG strikt zu wahren sind. Zugleich haben Länder und Kommunen einen Anspruch darauf, dass die von ihnen nach der Kompetenzordnung des GG wahrzunehmenden Aufgaben ohne kompetenzwidrige Einflussnahme des Bundes auch entsprechend finanziert werden. Recht hat er.

Rechtsanwalt FAVerwR Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück