

flüchtlingsbedingten Mehrkosten der Länder zu beteiligen. Seither sind der Bund und die Länder unverkennbar bemüht, sich bei der kostenmäßigen Bezifferung ihres jeweils eigenen Beitrags zur Bewältigung der Krise gegenseitig zu übertreffen. Die Länder gehen insoweit von 20,6 Mrd. jährlich aus, denen der Bund eine Summe von ebenfalls annähernd 20 Mrd. Euro entgegenhält, in die nicht nur die bereits erwähnten Zahlungen des Bundes an die Länder zum Ausgleich der Kosten für die Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge während des Anerkennungsverfahrens, sondern bspw. auch Ausgaben zur Verminderung der Fluchtursachen im Ausland einfließen. Vor diesem Hintergrund mahnte *Henneke* Zurückhaltung an: Angesichts eines flüchtlingsbedingten Bevölkerungszuwachses von weniger als einem Prozent seien jährliche Mehrkosten in Höhe von über 40 Mrd. Euro nicht nur sachlich nicht nachvollziehbar; solche Zahlen würden auch zu politischen Diskussionen führen, die niemand wünsche könne.<sup>5</sup>

Immerhin zeigte sich gerade im Bereich der Flüchtlingskosten auch Ansätze für eine mögliche Einigung zwischen dem Bund und den Ländern. Die von *Henneke* geforderte und mittlerweile vereinbarte Übernahme jedenfalls der flüchtlingsbedingten KdU traf weder bei *Brinkhaus* noch bei *Robra* auf Widerstand. Ferner wurde deutlich, dass sich alle Diskutanten auch jenseits der flüchtlingsbedingten Mehrkosten eine inzwischen ebenfalls auf den Weg gebrachte höhere Beteiligung des Bundes an den KdU vorstellen konnten. Dass in diesem Fall nach geltendem Verfassungsrecht (Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG) ein Umschlagen in die Bundesauftragsverwaltung drohen könnte wurde von allen Beteiligten als misslich empfunden, weil Bundesauftragsverwaltung bei einer Massenverwaltung nicht passe. Der Vorschlag von

*Henneke*, Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG so zu ändern, dass bei Geldleistungsgesetzen erst ab einer Finanzierungsquote von 75 % Bundesauftragsverwaltung einsetzt, stieß daher ebenso auf Verständnis wie sein Petikum, eine Finanzbeteiligung des Bundes an von den Ländern zu erbringenden Sach- und Dienstleistungen auch weiterhin auszuschließen.

Noch in einem weiteren, sehr grundsätzlichen Punkt wurde Einigkeit erzielt: Der Ländervorschlag für die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen sieht vor, auf Seiten der Länder die Finanzkraft der Kommunen künftig mit 75 %, statt mit bislang 64 % zu berücksichtigen. *Henneke* bezeichnete dies als Schritt in die richtige Richtung. Nur wenn die im bundesweiten Vergleich sehr unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen möglichst umfassend berücksichtigt werde, würden die Länder mit eher finanzschwachen Kommunen in die Lage versetzt, diese aufgabengerecht zu finanzieren. *Robra* teilte diese Auffassung, *Brinkhaus* widersprach ihr nicht.

Schließlich bestand Übereinstimmung, dass sich das Zeitfenster, innerhalb dessen eine Verständigung über die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen möglich erscheint, zu schließen beginnt. Bleibt zu hoffen, dass alle Akteure noch eine Verständigung erreichen und das Ziel eines transparenten Finanzausgleichs, an dessen Ende alle Gebietskörperschaften über eine ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung verfügen, nicht verfehlen.

<sup>5</sup> Am 7.7.2016 wurde vereinbart, dass der Bund den Ländern für 2016, 2017 und 2018 zusätzlich eine jährliche Integrationspauschale in Höhe von 2 Mrd. Euro zur Verfügung stellt. Außerdem zahlt der Bund den Ländern in den Jahren 2017 und 2018 500 Mio. Euro für den Wohnungsbau..

## Buchbesprechungen

**Hans-Günter Henneke: Die deutschen Kreise und ihr Landkreistag – Von den Anfängen in Brandenburg bis zur Etablierung der Bonner Republik.** Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Bd. 50. 2016. 334 S. geb. Euro 48,00. Boorberg Verlag, Stuttgart. ISBN 978-3-415-05764-7.

»Woher des Wegs - wohin?« Mit diesem Gruß begegneten sich in alten Zeiten die Handwerksburschen auf den Straßen unseres Landes. »Woher, wozu, wohin?«, fragt in Anlehnung an diesen tradierten Handwerkergruß mit einem Blick auf den Sinn des Lebens auch eine umfassende Untersuchung, mit der sich der Deutsche Landkreistag zu seinem 100-jährigen Bestehen durch die Hand des Vorsitzenden des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise Berlin und Autor dieser Schrift Hans-Günter Henneke beschenkt.

Ein gewaltiges Werk, das einen weiten Bogen von Friedrich dem Großen über den Reichsfreiherrn vom und zum Stein,

dem Preußischen Staatskanzler von Hardenberg, Ministerpräsident und Reichskanzler von Bismarck bis zu dem ersten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland Konrad Adenauer und Wirtschaftsminister Ludwig Erhard spannt, hat da das Licht der Fachwelt erblickt.

Politisch schwierige und höchst wechselvolle Zeiten geben den Hintergrund zu einer Bühne, auf der sich die kommunale Selbstverwaltung auf Kreisebene etabliert und bis in die heutige Blüte entwickelt hat. Die eigentlichen Grundlagen reichen weit über die einhundertjährige Geschichte des Landkreistages bis in einen ein Vierteljahrtausend umspannenden Zeitraum zurück.

Die Funktionen und Aufgaben der heutigen 295 Landkreise, die sich als Mitglieder auf Bundesebene zum Deutschen Landkreistag aus den 13 Flächenländern zusammengeschlossen haben, wurden nicht nur in Festtagsreden wiederholt be-

schrieben. Die Landkreise verbinden und vermitteln zwischen der staatlichen und gemeindlichen Ebene ein dichtes Netz der Daseinsvorsorge, für gute Bildungschancen und für ein attraktives kulturelles Angebot. Die Landkreise eröffnen den Bürgerinnen und Bürgern wichtige demokratische Teilhabe und Gestaltungsrechte, hatte der damalige Bundespräsident Johannes Rau im Rahmen der Landkreisversammlung am 09.11.2001 zum 85-jährigen Bestehen des Landkreistages erklärt und hinzugefügt: »Wenn es die Landkreise nicht gäbe, müsste man sie erfinden.« Recht hatte er, wie auch Bundespräsident Joachim Gauck auf der Landkreisversammlung 2013 bestätigte. Die zentrale Aufgabe des Deutschen Landkreistages besteht darin, die den Landkreisen grundgesetzlich verbürgte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zu fördern, den Erfahrungsaustausch unter den Landkreisen zu pflegen und die gemeinsamen Belange der kommunalen Körperschaften gegenüber Staat und Öffentlichkeit zur Geltung zu bringen.

Der Ursprung der Landkreise liegt neben einzelnen Erscheinungsformen in Böhmen weit vor der Entstehung moderner Staaten in der Mark Brandenburg, erfahren wir in dem Buch. Hier wurden unter der Leitung der Märkischen Creyße (Kreis) als »bezirkliche Landschaften« Verkehrsverbindungen ausgebaut und Aufgaben wahrgenommen, die sich damals nicht nur im Bereich der Steuerverwaltung oder der Polizei im überörtlichen Bereich stellten.

Woher, wozu, wohin? Sehr eingehend wird in dem Werk das beginnende 19. Jahrhundert mit seinen prägenden Wirkungen für die kommunale Selbstverwaltung behandelt. Stein und Hardenberg sind dafür die Namen, die das Begreifen wecken. Die Darstellung, die einen ersten Schwerpunkt der zugleich äußerst materialreich angelegten Betrachtung bildet, zeichnet eine Entwicklung nach, die sich vor dem Hintergrund eines faszinierenden Teils der deutschen Geschichte entfaltet. Auch die inneren Spannungen, die zwischen den einzelnen kommunalen Akteuren bestanden, werden anschaulich dokumentiert und Erkenntnisse vermittelt, die bisher auch der Fachwelt noch verborgen waren.

Zugleich werden die Einflüsse auch der französischen Revolution und der Napoleonischen Staatsmodernisierung eingearbeitet. Stein's Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 und das Wirken des Preußischen Staatskanzlers Hardenberg waren hier Markensteine einer geschichtlichen Entwicklung, die sich allerdings erst 100 Jahre später in der Gründung des Deutschen Landkreistages verwirklichen sollte.

Plastisch wird die Integration neuer Provinzen in ein sich 1816 wie 1867 deutlich vergrößerndes Preußen zunächst in Westfalen und im Rheinland, sodann in Schleswig-Holstein, Hannover und Hessen-Nassau entfaltet. Dabei ist der dortigen Kreisbildung jeweils eine Schlüsselfunktion zugekommen.

Unter Bismarck gerieten die Reformüberlegungen erneut in Fahrt und es wurde nach langen Vorbereitungen schließlich am 13.12.1872 für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen eine Kreisordnung verkündet. Inzwischen veränderten und vergrößerten sich mit Beginn der (Hoch-) Industrialisierung die Aufgaben der Landkreise nicht nur im wirtschaftlichen und sozialen Be-

reich wie etwa der Verkehrsinfrastruktur, dem Sparkassenwesen, der Versorgung mit Wasser, Strom und Gas, dem Krankenhauswesen und den sozialen Hilfen.

Woher, wozu, wohin? Nach Gründung des Landkreistages am 08.09.1916 im Preußischen Landtag, dem heutigen Berliner Abgeordnetenhaus, und Ende des Ersten Weltkriegs im Jahre 1918 entwickelten sich neue Szenarien, die in die Gewitterwolken des sich abzeichnenden »Dritten Reiches« mündeten. Hier liegt ein weiterer Schwerpunkt der Schrift, in der die wechselhafte deutsche Geschichte den Hintergrund für die weitere Entwicklung der Landkreise bildete. Die wachsende Arbeitslosigkeit verband sich mit einer Banken- und Zahlungskrise, die in den sog. »Schwarzen Freitag« mit dem Zusammenbruch der privaten Darmstädter Nationalbank mündete. Auch das gesamte Sparkassenwesen war in eine Schiefelage geraten. Die Brüning'schen Notverordnungen steuerten auf ihren Höhepunkt zu. Allerdings erhielten die Spar- und Girokassen im Zuge einer Verwaltungsreform eine größere Unabhängigkeit von der allgemeinen Verwaltung.

Klar, dass auch die Grundsatzentscheidung zum Erwerb des Bürogebäudes im Lenné-Dreieck am Tag vor Heiligabend 1924 und die wechselvolle, bis in die Zeit nach der Wiedervereinigung reichende Geschichte dieses Geländes nicht ausgespart werden konnte. Wer heute von der 9. Etage des Bürogebäudes des Deutschen Landkreistages unweit des Potsdamer Platzes auf den Tiergarten, das Brandenburger Tor, die Straße des 17. Juni und bis zum Fernsehturm am Alexanderplatz blickt, der weiß, dass die kommunale Selbstverwaltung heute in einem wiedervereinigten Deutschland und in einer freiheitlichen Demokratie angekommen ist, in der es sich zu leben lohnt.

Woher, wozu, wohin? Mit der Machtergreifung des Führers Adolf Hitler am 30.01.1933 war eine Gleich- und Ausschaltung des Landkreistages und auch eine massenhafte Amtsenthaltung von Landräten verbunden. Bereits im Mai 1933 war das Schicksal der kommunalen Spitzenverbände besiegelt. Bei jedem Menschen gibt es Wendepunkte in seinem Leben: Geburt und Tod. Die Zuwendung der Eltern, die erste Begegnung mit dem Lebenspartner, den Kindern, die Entdeckung und Vermessung der Welt, beruflicher Aufstieg aber auch der vielfach mit nachhaltiger Trauerarbeit verbundene Verlust eines lieben Menschen, enttäuschte Hoffnungen, die wie ein Kartenhaus zusammenstürzen und bekanntlich zuletzt sterben, Krankheit, eine gescheiterte Ehe oder unerwartete Schicksalsschläge – das sind nicht selten Stichworte, die das Begreifen wecken. Und was für den Einzelnen gilt, gilt das nicht auch für die staatliche Gemeinschaft, die Kommunen, die Religionen und das Miteinander oder auch das Gegeneinander der Völker? Sind es hier nicht auch die Wellenbewegungen mit tiefgreifenden Wendepunkten, die ungeahnte neue Perspektiven eröffnen, teilweise aber auch wie unerwartete Donnerschläge aus heiterem Himmel den Einzelnen aber auch ein ganzes Volk vor existenzielle Probleme stellen?

Das alles sind keine Fragen nur aus archaischer Zeit, die allein durch das Studium dickleibiger Folianten und in der Perspektive 300-jähriger kanonischer Fristen aus dem Mit-

telalter erahnt werden können. Nein – das alles ist für die heutigen Zeitgenossen erfahrbar und aktueller denn je. Die zerstörende Kraft zweier Weltkriege mit mehr als 50 Millionen Toten auf den Schlachtfeldern Europas, die Gebete der Menschen in Todesangst über alle konfessionellen Grenzen hinweg in den Berliner Luftschutzbunkern, auf ganzen Straßenzügen einstürzende Häuser unweit des Hauses »Kaffee Vaterland« am Potsdamer Platz, die zahlreiche Menschen unter sich begruben, 6 Mio. vernichtete Juden – sie alle bezeichnen Wendepunkte im Leben des Einzelnen und der Völker. Es ist der Hintergrund für einen Bericht über das Schicksal der kommunalen Selbstverwaltung, die in dieser Zeit in ihren Kernelementen offiziell untergegangen war, aber noch in den Köpfen einzelner weiterlebte.

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges erfand sich die kommunale Selbstverwaltung und deren Organisation neu. »Zu neuen Ufern lockt ein neuer Tag« und neues Leben blüht aus den Ruinen«, wie wir von unseren Weimarer Dichtern Johann Wolfgang von Goethe und Johann Christoph Friedrich von Schiller wissen, waren die Lösungsworte für eine Aufbruchstimmung, die nicht nur von den zupackenden Trümmerfrauen nach den unsäglichen Zerstörungen und dem unendlichen Leid, das vor allem die Frontsoldaten und die Zivilbevölkerung erdulden musste, verbreitet wurde. Und auch dem »Wirtschaftswunder« gepaart mit dem deutschen »Fräuleinwunder« war nach der Erhard'schen Währungsreform im Juni 1948 der Weg bereitet. Auch diese zeitgeschichtliche Epoche, von denen die Älteren unter uns als Vorboten der heutigen »Alt-68-er« noch berichten können, wird aus der Sicht der kommunalen Organisationsstrukturen so spannend erzählt, dass auch die jüngere Generation den Eindruck gewinnen kann, sie sei selbst dabei gewesen.

Die Selbstverwaltung wurde in den Verfassungen der Länder und des Bundes etabliert und zugleich auch der Deutsche Landkreistag wiederbegründet. Was man bisher nicht wusste: Die Wiederbegründung des später oft als eher konservativ angesehenen Landkreistages wurde insbesondere von sozialdemokratischen Landräten in den drei Westzonen bewirkt. Dass aber auch Konrad Adenauer dabei eine weit über Köln hinausragende Bedeutung hatte, liegt geradezu auf der Hand. Die kommunale Selbstverwaltung geriet zu einer neuen Blüte, wie in der Schrift an zahlreichen Beispielen reichhaltig dokumentiert wird.

Aber das sind vor dem Hintergrund der 250 Jahre umfassenden Geschichte wohl eher Einzelheiten. Die Schrift besticht vor allem durch die facettenreich präsentierte Kunst, den Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung so klar und begreifbar aufleuchten zu lassen, wie es sonst kaum anzutreffen ist. Und eines ist auch klar: Die Errungenschaften des heutigen Verfassungsstaates mit einer starken kommunalen Selbstverwaltung in den Städten, Gemeinden und Kreisen ist keinesfalls selbstverständlich oder gar wie von selbst vom Himmel gefallen. Kommunale Selbstverwaltung muss jeden Tag neu erkämpft werden, sich bewähren und als unverzichtbares Gut tradiert werden. Dazu leistet die mit einer großen Datenfülle glänzend aufbereitete Schrift einen unverzichtbaren Beitrag.

Woher, wozu, wohin? Das wiedervereinigte Deutschland steht inzwischen vor neuen Herausforderungen, die auch

durch die Migration von Flüchtlingen und Asylbegehrenden ausgelöst sind. Die Zukunft wird erweisen, welche Antworten die kommunale Selbstverwaltung hierauf geben wird (Krautberger/Stüer, DVBl 2015, 1545). Die Landkreise spielen auch hier gewiss in Deutschland und in der europäischen Gemeinschaft eine wichtige Rolle. Der Blick zurück, der Henneke mit seinem beeindruckenden Werk gelungen ist, wird gewiss auch Anregungen für die Bewältigung der heutigen Problemstellungen bereithalten. Dem »opus maximum« ist ein fester Platz in der Geschichtsschreibung der kommunalen Selbstverwaltung schon heute sicher.

Woher des Wegs – wohin? Auf die Fortsetzung, die sich mit 70 Jahren Verbandsarbeit in der europäisierten Bundesrepublik Deutschland befassen und zugleich auch weitere überzeugende Antworten zu dem »Wohin« geben wird, wartet die Fachwelt schon mit Spannung. Es gibt viel zu entdecken, kündigt Henneke zu Recht an. Lesen Sie es nach. Und sie werden begeistert sein.

RA & Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Fachanwälte für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück

**Eckhard Jesse/Sebastian Liebold (Hrsg.), Deutsche Politikwissenschaftler – Werk und Wirkung. Von Abendroth bis Zellentin.** 2014. 849 S. geb. EUR 98,00. Nomos Verlag, Baden-Baden. ISBN 978-3-8329-7647-7.

Zwei geisteswissenschaftliche Disziplinen haben es unternommen, über die sie prägenden Gelehrten und damit über die eigene Zunft nachzudenken. *Peter Häberle*, *Michael Kilian* und *Heinrich Amadeus Wolff* haben die »Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts« in einem Band mit Hilfe von 50 Fachkollegen gewürdigt. Man hat sich auf 57 Gelehrte, ausschließlich Männer, verständigt, beginnend mit *Paul Laband* (1838–1918), endend mit *Klaus Schlaich* (1937–2005), darunter zwei Richter des BVerfG, *Leibholz* (\*1901) und *Hesse* (\*1919). Das ist nicht nur eine Hommage an bedeutende Persönlichkeiten geworden, eine Art kollektive Festschrift für die eigene Zunft, sondern auch ein politischer Spiegel des 20. Jahrhunderts. Gleichzeitig haben *Eckard Jesse*, ein ausgewiesener Fahrensman im Publikationsgeschäft, und sein Schüler und Mitarbeiter, *Sebastian Liebold*, für die Politikwissenschaft in der hier angezeigten Veröffentlichung etwas Vergleichbares getan. Sie haben 50 Gelehrte ihrer Disziplin ausgesucht, die sie als prägend beurteilen, davon 31 lebende, darunter drei Frauen. Es ist nicht ohne Reiz, beide Werke miteinander zu vergleichen. Zwei Gelehrte sind in beide Publikationen aufgenommen worden, *Wolfgang Abendroth* (1906–1985) und *Ernst Fraenkel* (1898–1975). Das ist fast symbolhaft für den Stand der sich nach 1945 in Westdeutschland entwickelnden Politikwissenschaft. Nicht wenige Vertreter dieser ersten Generation der Politikwissenschaft waren von Haus aus Juristen oder hatten doch juristische Wissenschaft studiert.

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bot die Chance für einen Anfang. Das gilt für die Soziologie, aber eben auch für die Politikwissenschaft. *Arnold Bergstraesser* (\*1896), *Ernst Fraenkel* (\*1898), *Eric Voegelin* (\*1901), *Theodor Eschenburg* (\*1904) und *Wolfgang Abendroth* (\*1906) gelten als die Gründungsväter der deutschen Politikwissenschaft. Das zeigt schon auf, dass die Herausgeber von einer ganz anderen Problemsicht auszugehen hatten, als bei einem doch gleichsam kanonisier-