

Insgesamt schlägt dieser Band einen großen Bogen mit weiterführender Verbindung von zupackender Theoriediskussion mit systematisch empirischen Erklärungen und Fallstudien zum Verhältnis direkter Demokratie in verschiedenen Regimekontexten. Die europäische Diskussion kann von diesem Anstoß viel lernen.

Theo Schiller

POLITISCHES SYSTEM DEUTSCHLAND

Schneider, Hans-Peter. *Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I.* Baden-Baden. Nomos 2013. 829 Seiten. 189,00 €.

In dem hier anzuzeigenden Buch berichtet *Hans-Peter Schneider* über die Ergebnisse eines Projekts zur Umsetzung der Föderalismusreform I in Bund und Ländern. Der Autor folgert aus seiner Untersuchung, dass die Bundesstaatsreform besser sei als ihr Ruf. Zumindest die Umsetzung der Föderalismusreform I habe sich als erfolgreich erwiesen. Diese Bewertung begründet der Verfasser in einem Vergleich der Ziele der Föderalismusreform und deren Umsetzung. Das Buch beschränkt sich nicht auf die Bestandsaufnahme der juristischen Dokumente, sondern bettet diese in die Vorgeschichte und Zielvorgaben in der Föderalismusreform I ein. Mit den unterschiedlichen Zielen gewinnt man allerdings keinen eindeutigen Bezugspunkt der Analyse. Denn wie in dem Band dargestellt wird, bestand in den Zielen nur in der Tendenz Einigkeit. Bereits in der ersten Sitzung der Kommission zeigten sich unterschiedliche Auffassungen darüber, was unter Modernisierung des Bundes-

staates zu verstehen ist und der Autor weist darauf im Auswertungskapitel auch hin. Letztlich konnte die Untersuchung daher nur ermitteln, ob und in welchem Maß Bund und Länder von ihren neuen Zuständigkeiten Gebrauch gemacht haben, ob Kompetenzkonflikte entstanden sind und welche Veränderungen durch die Verfassungspraxis nach der Reform festzustellen sind. In seiner Bewertung betont *Hans-Peter Schneider*, dass eine Entflechtung der Politik durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung, die Begrenzung der Erforderlichkeitsprüfung in der konkurrierenden Gesetzgebung, den Abbau von Mischfinanzierungen und der Einführung von Abweichungsrechten gelungen sei. Weiterhin verweist er auf die gesunkene Zahl zustimmungspflichtiger Bundesgesetze. Er stellt fest, dass sich nicht der befürchtete Ping-pong-Effekt zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung in der Abweichungsgesetzgebung ergeben habe. Andererseits konstatiert er, dass Artikel 104a zu keinem Einfallstor für die Zustimmungspflicht des Bundesrats bei Bundesgesetzen geworden sei. Er weist aber auch darauf hin, dass die Kompetenzabgrenzung durch die Föderalismusreform schwieriger geworden ist, dass der Bund im Wege der Verfassungsinterpretation sich Teilkompetenzen wieder zurückgeholt hat und dass die Länderparlamente ihre neuen Handlungsspielräume nicht immer zufriedenstellend nutzten.

Das positive Urteil des Autors stützt sich auf Vergleichsmaßstäbe, die aus einer Interpretation der Ziele der Föderalismusreform I entwickelt wurden und nicht aus der Wissenschaft oder der Politik. Jede Reform des deutschen Bundesstaates müsse im Kontext der Eigenarten und Spezifika betrachtet

werden. Der Autor erteilt also abstrakten Föderalismusverständnissen als Maßstab für Erfolg und Scheitern eine klare Absage. Reformen seien immer aus einer pragmatischen Sicht zu bewerten; sie könnten daher nie theoretischen Überlegungen entsprechen, die häufig als Messlatte für Reformen herangezogen werden. Insofern lehnt *Schneider* vereinfachte Vorstellungen eines Föderalismus ab, die unter dem Schlagwort der Entflechtung verbreitet sind. Er betont die notwendige Verschränkung von klarer Zuordnung von Zuständigkeiten und Kooperation zwischen Bund und Ländern. Allerdings müsste dann auch darauf hingewiesen werden, dass diese Verschränkung durch die Föderalismusreform I nicht gelungen ist und hieraus nicht unerhebliche Folgeprobleme erwachsen sind. Die Maßstäbe, die *Hans-Peter Schneider* für die Bewertung der Föderalismusreform I zugrunde legt, sind insofern eng, weil es um die Nutzung des veränderten Verfassungsrechts, nicht um die daraus resultierenden Folgen geht. Damit kann er präzise Aussagen treffen, erreicht aber nicht immer den Kern der Problematik. Wenn der Autor beispielsweise die Art, wie die Länder ihr Abweichungsrecht in der konkurrierenden Gesetzgebung anwenden, als „Erfolgsgeschichte“ bezeichnet (745), dann stützt er sein Urteil auf die Zahl der abweichenden Landesgesetze. Weder berücksichtigt er frühere Landesgesetze in den betreffenden Kompetenzbereichen, die Rahmengesetze des Bundes ausfüllten, noch fragt er, ob die Abweichungsgesetzgebung zu den erhofften, innovativen Lösungen führte. In der Gesamtbilanz sollte man auch nicht vernachlässigen, dass die Reform die Regelungen des Föderalismus im Grundgesetz erheblich verkomplizierte.

Die Untersuchung zeigt auch, dass die Bedeutung der Verfassungsrechtsprechung zur Lösung von Konflikten gewachsen ist (755). Ob die „Verrechtlichung“ des Föderalismus mit der Idee eines „synergetischen“ Föderalismus vereinbar ist, wäre zu diskutieren. Die mit diesem Begriff verbundene Forderung nach mehr Flexibilität und nach neuen Formen der Bund-Länder-Zusammenarbeit ist aber nachdrücklich zu unterstreichen. Das Buch konzentriert sich auf die Föderalismusreform I und erhebt keinen Anspruch, nach den Ursachen von Erfolgen oder Defiziten zu fragen. Schon gar nicht will es Aussagen über Verfassungsreformen in Bundesstaaten im Allgemeinen treffen. Im Hinblick auf die Anschlussfähigkeit zu entsprechenden Forschungsarbeiten bleibt der zweite Teil des Berichts hinter seinen Möglichkeiten zurück. Eine Fußnote erwähnt vergleichbare Reformen in Österreich, Australien und Kanada, die *Schneider* als nicht erfolgreich darstellt (728). An dieser Stelle hätten Anknüpfungspunkte zu bestehenden politikwissenschaftlichen Arbeiten bestanden, die auch Kriterien für Erfolg und Scheitern thematisieren. Methodisch ging *Schneider* in seiner Untersuchung anders von, indem er Bewertungsmaßstäbe aus der Eigenart und den Spezifika des deutschen Bundesstaats ermittelt und nicht aus vergleichbaren Merkmalen von Bundesstaaten. Ungeachtet dessen ist der Bericht eine beachtliche Materialquelle und eine anregende Lektüre nicht nur für Praktiker und Rechtswissenschaftler, sondern auch für Politikwissenschaftler, die sich mit dem deutschen Regierungssystem und der Föderalismusforschung befassen. Für die Forschung stellt es eine wichtige Quelle für weitere Untersuchungen etwa zur

Gesetzgebung oder zur Politikfeldanalyse nach der Föderalismusreform I dar. Für die Verfassungspolitik müsste die Untersuchung von *Hans-Peter Schneider* der Beginn eines dauerhaften wissenschaftlichen Monitoring der Entwicklung des Bundesstaats darstellen. Die kurzfristige Projektförderung stößt hier an ihre Grenzen. Dennoch bleibt zu hoffen, dass der im Vorwort artikulierte Wunsch des Verfassers auf Weiterführung seiner verdienstvollen Arbeiten in Erfüllung geht.

Arthur Benz / Dominic Heinz

POLITIKFELDANALYSE

Biebricher, Thomas. *Neoliberalismus zur Einführung*. Hamburg. Junius Verlag 2012. 228 Seiten. 14,90 €.

Die sozialwissenschaftliche Beschäftigung mit dem Neoliberalismus hinkt bis heute dessen gesellschaftlicher Bedeutung hinterher. Obwohl die aktuellen ökonomischen Krisen oft auf eine forcierte neoliberale Politik zurückgeführt oder als Türöffner für neoliberale Reformbestrebungen begriffen werden, fehlt es weiterhin an stichhaltigen Analysen zu den ideengeschichtlichen Hintergründen und der politischen Praxis des Neoliberalismus. Umso begrüßenswerter ist es, dass sich *Thomas Biebricher* mit einer kurzweiligen Einführung zum Neoliberalismus nun einer solchen Aufgabe stellt. Das Buch unternimmt dabei eine anregend nüchterne und abgeklärte Analyse eines umkämpften und politisch wie akademisch weitgehend konfusen Konzepts, ohne die entsprechenden politischen Fragen aber voreilig auszuklammern. Durch die Kombination eines ideengeschichtlichen und eines politisch-insti-

tutionellen Zugangs versucht *Biebricher*, sich dem problematischen Dualismus zu entziehen, entweder entpolitisierend auf reine Begriffsarbeit zu setzen oder den Neoliberalismus als bloß interessengeleitetes Projekt zu begreifen. Stattdessen setzt er auf eine historisch fundierte Analyse der theoretischen Grundlagen des Neoliberalismus und der konkreten Formen neoliberaler Politik, die sich in Inhalt und Aufbau an zwei Grundannahmen orientiert: Erstens wird der Neoliberalismus als heterogenes Phänomen verstanden, das theoretisch wie politisch durch eine immense Vielfältigkeit gekennzeichnet ist (17). Dieser Punkt beinhaltet, dass sich die Darstellung nicht auf die Suche nach einem „eigentlichen“ oder „reinen“ Neoliberalismus begibt oder einen unwandelbaren Kern des Neoliberalismus unterstellt, welcher in verschiedenen Varianten lediglich unterschiedlich entfaltet würde. Und zweitens wird zwischen intellektuellen Ursprüngen des Neoliberalismus und dem „real-existierenden Neoliberalismus“ (19) – also Theorie und Politik – unterschieden. Diese Trennung hat vorwiegend analytischen Charakter, so dass es nicht um eine reale Trennung beider Momente, sondern eine Versachlichung der politisch aufgeladenen Debatte geht.

Folglich widmet sich der erste inhaltliche Abschnitt ausgehend von der Krise des klassischen Liberalismus der Rekonstruktion der verschiedenen Varianten des Neoliberalismus, die an zwei Kriterien orientiert ist: dem Kontext der Entstehung und dem Selbstverständnis der jeweiligen Protagonisten. Unterschieden werden der Ordoliberalismus, die Konstitutionenökonomie (Buchanan) sowie der evolutorische (Hayek) und monetarische Neoliber-