

bei „Teilerfolgen“ blieb (248). Die Rolle des Akteurs zur Rechtfertigung der rassistischen NS-Politik übernahm Boehm sogleich im April 1933: An seine oben erwähnte Weltkriegspolemik anknüpfend, erhob er die – von *Prehn* mit Recht als „perfide“ bezeichnete – Forderung nach „jüdischer Dissimilation“ (282-285, 291ff.). Sein Status verhinderte nicht, dass er ab 1937 in die Intrigen und Kompetenzkämpfe verschiedener NS-Satrapien geriet (317ff., 320ff.). Dennoch blieb Boehm „gefragter Fachmann“ bis in die Endphase des Regimes (327, 348ff., 388ff., 393) – Vorträge vor „rassisch“ als „wertvoll“ eingestuft norwegischen Häftlingen des KZ Buchenwald eingeschlossen.

Die anschließenden Buchabschnitte über Gründung und Tätigkeit der Nordostdeutschen Akademie (399-466) können als bahnbrechend gelten im Hinblick auf die Erforschung der Rollen, die der erste Bundespräsident, vor allem aber die Ministerien für Vertriebene und für gesamtdeutsche Fragen bei der Etablierung landsmannschaftlicher „Kulturwerke“ gespielt haben (zu Heuss vgl. bes. 205 Anm. 313, 241, 407-417). Deren traditionsbeschwörend-antikommunistische Tagungen, Lehrgänge, Jahrbücher, Zeitschriften, Monographien zielten darauf, die Vorstellung der „offenen Ostgrenzen“ im Bewusstsein gesellschaftlicher Funktionseliten ebenso wie breiter Vertriebenen Gruppen zu verfestigen. Nicht nur Boehm boten sie einen idealen Rahmen für die offensive Vertretung „pazifizierte(r)“ Variationen „frühere(r) ethno- und ordnungspolitische(r) Vorstellungen“ (445).

Prehns Ergebnisse hinsichtlich Boehms „institutionelle(r) Verankerung und Vernetzung“ (404) lassen eine Anschlussstudie dringlich erscheinen, die

alle vier unter dem späteren Dach des „Ostdeutschen Kulturrats“ zusammengefassten Einrichtungen in den Blick nimmt: außer dem Nordostdeutschen das Südostdeutsche Kulturwerk, begründet durch den Volkstums- und SD-„Gegnerforscher“ Fritz Valjavec, dessen Beteiligung an Massenmorden einer Einsatzgruppe in Czernowitz 1941 neuere Forschungen nahelegen; den sudetendeutschen Adalbert Stifter-Verein; schließlich das Kulturwerk Schlesien, begründet von Karl Schoedro, dessen Tochter Anneliese als Referentin im Vertriebenenministerium die Bereitstellung finanzieller Mittel für die Kulturwerke maßgeblich oblag.

Rainer Eisfeld

POLITIKFELDDANALYSE

Sammelrezension

Härtel, Ines (Hrsg.). *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt.*

Band I: *Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat.* Heidelberg u. a. Springer 2012. 838 Seiten. 139,95 €.

Band II: *Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus.* Heidelberg u. a. Springer 2012. 808 Seiten. 139,95 €.

Band III: *Entfaltungsbereiche des Föderalismus.* Heidelberg u. a. Springer 2012. 992 Seiten. 139,95 €.

Band IV: *Föderalismus in Europa und der Welt.* Heidelberg u. a. Springer 2012. 1.074 Seiten. 139,95 €.

Angesichts der Tendenz zu einer extrem verdichteten und immer kurzfristiger getakteten Präsentation von Forschungsergebnissen in unzähligen Journals wirkt das von *Ines Härtel* herausgegebene „Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt“ mit seinen vier Bänden mit jeweils weit über 800 Seiten wie ein Koloss aus einer Zeit alter Universalgelehrsamkeit. Die Themen, die die Herausgeberin zusammen mit ihrem interdisziplinären Autorenkreis dem etwas sperrigen Phänomen des Föderalismus abringt, lässt allerdings den Facettenreichtum dieses gesellschaftlichen, politischen und verfassungsrechtlichen Struktur- und Gestaltungsprinzips in Theorie und Praxis erahnen. Auch wenn sich die Mehrzahl der Beiträge den verschiedenen föderalismustheoretischen Aspekten aus verfassungsrechtlicher Perspektive nähert, kommen in allen vier Bänden auch Vertreter der Nachbardisziplinen zu Wort. Zudem finden sich neben den ökonomischen, politikwissenschaftlichen, historischen und philosophischen Einzelanalysen auch Beiträge von Vertretern aus der politischen Verfassungspraxis. Da sich der erste Band den Grundlagen des Föderalismus widmet, wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Beiträge mit den abstrakten, disziplinspezifischen Theoriezugängen durch eine vergleichbare Strukturierung sowie eine entsprechende Reihung besser gegenübergestellt worden wären. So bleiben die bemerkenswerten Überblicksaufsätze zu den verschiedenen Strängen der philosophischen und politikwissenschaftlichen Theoriediskussion von *Julian Nida-Rümelin* und *André Kaiser* leider etwas verloren neben zum Teil sehr spezifischen, auf die

Bundesrepublik bezogenen Analysen stehen. Zudem gelingt es den beiden Aufsätzen, die sich aus ökonomischer Perspektive dem Phänomen nähern, leider nicht wirklich, eine abstrakte und weitgehend wertneutrale Darstellung der grundlegenden Annahmen der ökonomischen Theorie des Föderalismus und der konstitutionellen Ökonomie vorzunehmen. Denn immer wieder gleiten *Charles B. Blankart* und *Erik R. Fasten* sowie *Michael Hüther* und *Klaus Hafemann* in einen normativ-ontologischen Duktus ab. Offenbar fällt es den Autoren schwer, die eigene Rolle als überzeugte Protagonisten der ökonomischen Politikberatung in der deutschen Föderalismusdebatte abzulegen. Die diversen Bezugnahmen auf den deutschen Bundesstaat in diesem Grundlagenband bestätigen leider auch eine Kritik, die andernorts schon mehrfach geäußert wurde: Die Föderalismusforschung in der Bundesrepublik arbeitet zu wenig abstrahierend und vergleichend. Gleichzeitig veranschaulichen jedoch gerade die historischen Beiträge dieses Bandes von *Bernd Grzeszick*, *Siegfried Weichlein* und *Dieter Langewiesche* das Dilemma, vor der Analysen föderaler Systeme mit der notwendigen Würdigung der jeweiligen institutionellen Pfadabhängigkeiten immer wieder stehen. Angesichts gewisser Überlappungen (nicht nur) zwischen diesen drei Beiträgen, hätte durch eine striktere editorische Eingrenzung der Themen hier sicherlich manche Redundanz vermieden werden können.

Das Motto des zweiten Bandes formuliert die Herausgeberin gleich im Vorwort: „Anspruch und Wirklichkeit des deutschen föderativen Systems intrastaatlichen Typs traten [...] im Laufe der Zeit auseinander“ (V). Vor diesem

Hintergrund werden im ersten Teil zunächst die vermeintlichen und hinlänglich bekannten „Praxisprobleme“ des deutschen Bundesstaates problematisiert. Dass ein Teil der Autoren dabei die Funktionalität des föderalen Ordnungsgefüges durchaus sachlich würdigt und seine Leistungs- und Anpassungsfähigkeit als Eigenwert positiv hervorhebt, während andere Autoren defätistische Defizitdiagnosen und radikale Reformvorschläge munter vermengen, wäre dabei noch verkraftbar. Ärgerlich an diesem insgesamt schwächsten Band des vierbändigen Handbuches ist vielmehr, dass hier verschiedenen, in den politischen Prozess involvierten Akteuren eine Plattform geboten wurde, um eigene Positionen, in einer epischen Breite darzustellen, die einem wissenschaftlichen Kompendium dieser Art nicht angemessen ist. Zudem wurde ein Teil der Beiträge bereits zuvor an anderen Stellen publiziert und war mit Blick auf die verwendeten Daten schon bei Erscheinen veraltet. Positionspapiere, die von der Stiftung Marktwirtschaft, der Bertelsmann Stiftung oder den kommunalen Spitzenverbänden im Rahmen der Beratungen der beiden Föderalismusreformkommissionen vorgelegt worden sind, bilden einfach nicht den State of the Art der (deutschen) Föderalismusforschung. Denn teilweise ist die Argumentation einzelner Beiträge derart normativ verbrämt, dass zum Beispiel im Beitrag von *Clemens Fuest* und *Michael Thöne* die Frage „Welchen Föderalismus wollen wir?“ (314) erst als Überschrift für den abschließenden Ausblick gewählt wurde – nachdem also die Autoren ihr wettbewerbsföderalistisches Modell als alleinselig machenden Reformansatz bereits verkauft haben. Unverständlich bleibt auch, wa-

rum ein solcher Beitrag den gesamten Abschnitt dieses Bandes zum Finanzföderalismus in Deutschland eröffnet. Die deutlich sachlicheren Darstellungen von *Anna Leisner-Egensperger* und *Rudolf Wendt* wären hier – auch ausgehend von der Logik der Finanzverfassung des Grundgesetzes – deutlich sinnvoller platziert gewesen. Auch der Beitrag von *Paul Kirchhof* kommt in einer Dogmatik daher, die ihresgleichen sucht. Zwar wird darin in wenigstens sprachlich und ideengeschichtlich geschliffener Brillanz das konservative (Un-)Verständnis öffentlicher Schulden hergeleitet. Da hier aber – ähnlich wie bei anderen Beiträgen – darauf verzichtet wurde, auch wissenschaftliche Gegenpositionen aufzunehmen, kann dieser Band des Handbuchs schwerlich für sich reklamieren, die Breite der Diskussion abzubilden. Allerdings offenbaren solche Aufsätze auch ein viel grundlegendes Problem: Sowohl die politische als auch die wissenschaftliche Föderalismusdebatte in der Bundesrepublik wird noch immer von theoretischen Annahmen und Ansätzen dominiert, die in den 1960/1970er Jahren entwickelt und seitdem nicht mehr den gewandelten Rahmenbedingungen angepasst worden sind. Der dritte Band des Handbuchs widmet sich den Politikfeldern im deutschen Bundesstaat, in denen die föderale Dimension ihre besondere Relevanz entfaltet – die Länder mithin über originäre Kompetenzen verfügen. Der Herausgeberin ist es dabei gelungen, Autorinnen und Autoren für Themenfelder zu gewinnen, die in einschlägigen Anthologien zur Materie eher stiefmütterlich behandelt oder zum Teil ganz außer Acht gelassen werden. So hat der frühere Datenschutzbeauftragte der Bundesregierung, *Peter Schaar*,

einen Beitrag zur Datenschutzproblematik beige-steuert, die seit der Föderalismusreform I noch einmal an Relevanz gewonnen hat. Der frühere Präsident des Bundesnachrichtendienstes, *August Hanning*, beleuchtet in seinem Beitrag hingegen den Politikbereich der Inneren Sicherheit. Auch der Kulturföderalismus erfährt durch gleich drei Beiträge eine ungewöhnlich breite Würdigung. Etwas unterbelichtet fällt hingegen das Feld der Sozialpolitik aus, auch wenn sich *Otfried See-wald* in seinem sehr langen Beitrag redlich um eine Tour d'Horizon durch die bestehenden Systeme des sozialen Bundesstaates bemüht. Ähnlich wie auch in anderen Beiträgen verstellt seine streng rechtliche Perspektive jedoch leider ein wenig den Blick auf die eigentlich föderale Sprengkraft dieses Politikfeldes. Die zeigt sich beispielsweise bei der Hartz-IV-Problematik. Diese volumemäßig umfangreichste Mischfinanzierungen in der Geschichte der Bundesrepublik wurde just in dem Moment vom Gesetzgeber institutionalisiert, als im Rahmen der Föderalismuskommission I über Möglichkeiten einer generellen Entflechtung dieser seit langem kritisierten Verflechtungsform diskutiert wurde. Einen wirklichen Mehrwert dieses Bandes bildet der Beitrag „Föderalismus im Spiegel der Demoskopie“ von *Renate Köcher*, da er in empirisch unterfütterter Weise den diversen juristischen Status-quo-Darstellungen des Handbuchs Hinweise auf die föderalen Einstellungen der Bevölkerung entgegensetzt. Dass Erhebungszeiträume und Stichprobengrößen der Befragten dabei nicht immer auf einen Blick ersichtlich sind, ist misslich. Bedeutsamer für die Forschung ist jedoch der Hinweis, dass die Bevölkerung einen Wettbewerb zwischen den Bun-

desländern nach wie vor mehrheitlich ablehnt und auch sonst eher ambivalente Einstellungen zur spezifischen Ausgestaltung des deutschen Föderalismus hegt. Die drei letzten Beiträge des Bandes zu den drängenden Fragen Demographie, Bürgergesellschaft und Migration schaffen es leider nicht wirklich, die eigentlich föderale Konfliktdimension zwischen Bund und Ländern aufzuzeigen, da sie zu sehr in der Darstellung der hinlänglich bekannten Problemstrukturen verharren. Der vierte Band des Handbuchs wendet sich im ersten Teil dem „supranationalen Föderalismus“ (VI) der EU zu. Fragen nach der Kompetenzordnung, dem Unionsvolk, der Legitimität, dem Finanzsystem, dem Grundrechtsschutz und dem Verwaltungsverbund in der EU werden dabei vor allem aus europarechtlicher Perspektive beleuchtet. Dies erklärt, warum sich die Mehrzahl der Aufsätze in Zustandsbeschreibungen und Auslegungen des vertragsrechtlichen Status quo erschöpft. Diese Herangehensweise kommt erstaunlicherweise ohne eine nennenswerte Würdigung der aktuellen Krisenentwicklungen aus. So verwundert es eigentlich nicht, dass der Mainstream der Europaforschung nach wie vor einem „normativen bias“ (Faber/Wessels 2005) unterliegt, der die Krise der Eurozone als ein isolierbares Phänomen ohne Auswirkungen auf das Institutionen- und Kompetenzgefüge der Union deutet. Wenn Krisen nicht ganz außer Acht gelassen werden, werden sie allenfalls als Katalysatoren des darauffolgenden Integrationsfortschritts gedeutet. Ansonsten findet die Krise in der EU, die sich ja vor allem in einer Verschärfung regionaler Disparitäten manifestiert, allenfalls im Beitrag von *Nicolas Heinen* zur Frage der „Schul-

denbremsen im Euroland“ (501) Erwähnung. Abgesehen von der Tatsache, dass dieser Beitrag die Entwicklungen seit dem Fiskalpakt noch nicht berücksichtigt, hat die Wahl des Autors auch hier dazu geführt, dass eine kritische Diskussion dieses neuen haushaltspolitischen Instrumentariums hinsichtlich möglicher föderaler Implikationen unterbleibt. Es liegt auf der Hand, dass ein Vertreter von „Deutsche Bank Research“ schon aufgrund seines Framings der Krise als Staatsschuldenkrise die deutsche Schuldenbremse einseitig als „ein intelligentes und Erfolg versprechendes Konzept zur langfristigen Senkung der Staatsverschuldung“ (502) lobt und am Ende die Einwände der Kritiker allesamt entkräftet. Umso anregender sind die Beiträge von *Eberhard Eichendorfer* zum europäischen Sozialrecht sowie *Aleida Assmanns* Überlegungen zu einer dialogförmigen europäischen Gedächtniskultur. Einen wirklichen Mehrwert liefern die Länderbeiträge zu unterschiedlichen Föderalstaaten, zumal sie ebenfalls von Juristen stammen. Damit gelingt es *Härtel*, aufzuzeigen, dass eine komparative Vorgehensweise durchaus eine Bereicherung für die deutsche Reformdiskussion sein könnte – ein Umstand, der von Verfassungsrechtlern gerne in Zweifel gezogen wird. Mit den Aufsätzen des letzten Abschnitts schlägt die Herausgeberin dann wieder den Bogen zu ihrem ersten Band, in dem sie mit Autoren wie *Ottfried Höffe*, *Michael Zürn*, *Udo di Fabio* und *Angelika Emmerich-Fritsche* zu Wort kommen lässt, die sich aus einer eher philosophischen Perspektive Gedanken über die föderale Dimension der im Entstehen begriffenen Weltgesellschaft machen. Damit wird in verblüffender Weise an die ide-

engeschichtlichen Ursprünge der Föderalismustheorie angeknüpft.

Das „Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt“ bildet unzweifelhaft eine Fundgrube für eine Vielzahl der Fragen, die die gegenwärtige Föderalismusdebatte bestimmen. Eine besondere Stärke des Kompendiums besteht in den soliden Darstellungen der verfassungsrechtlichen Grundlagen der deutschen und europäischen Bundesstaatlichkeit. Mit Blick auf den interdisziplinären Anspruch wäre jedoch eine stärkere Berücksichtigung von neueren Erkenntnissen und Ansätzen der außer-europäischen Föderalismusforschung genauso wünschenswert gewesen wie eine konsequente Gegenüberstellung unterschiedlicher Analysezugänge zu normativ besonders aufgeladenen Aspekten der Föderalismusforschung. Durch restriktivere editorische Vorgaben hätte sich zudem sicherlich eine bessere strukturelle Vergleichbarkeit der Aufsätze sowie eine Vermeidung von diversen redundanten Überschneidungen erreichen lassen. Denn leider variieren die Beiträge doch erheblich sowohl in ihrer theoretischen und methodischen Qualität als auch in ihrer bloßen Länge.

Henrik Scheller

Gehlbach, Scott. *Formal Models of Domestic Politics*. Cambridge u.a. Cambridge University Press 2013. 228 Seiten. 67,86 €.

Formale (spieltheoretische) Modelle spielen in der vergleichenden Politikwissenschaft, der politischen Soziologie und der politischen Ökonomie eine immer bedeutendere Rolle. Gleichzeitig