

REZENSIONEN

Das neue Handbuch Parlamentsrecht: Hommage an das Parlament

Morlok, Martin, Utz Schliesky und Dieter Wiefelspütz (Hrsg.): Parlamentsrecht. Handbuch, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, 1846 Seiten, € 238,-.

Das Parlament ist das zentrale Organ der Demokratie in Deutschland. Es wählt die Regierungsspitze und ist an der Besetzung anderer herausgehobener Staatsämter beteiligt. Im Parlament ringen Regierungs- und Oppositionsfraktionen öffentlich um die besten politischen Lösungen. Dem Parlament sind Gesetzgebung und andere wichtige politischen Entscheidungen vorbehalten. Durch öffentliche Verhandlungen und Beschlüsse, durch Kontrolle der Regierung, durch die Wahl und die individuellen Vermittlungsleistungen seiner Abgeordneten ist es die Basis der Legitimität und Stabilität unserer demokratischen Staatsform.

25 Jahre nachdem *Hans-Peter Schneider* und *Wolfgang Zeh* ihr umfassendes Werk „Parlamentsrecht und Parlamentspraxis“ herausgaben, das in beispielhafter Weise Recht und Praxis des Bundestags darstellte, hat die nächste Generation namhafter Wissenschaftler und Praktiker ein neues und ebenso umfassendes (Praxis-)Handbuch des deutschen Parlamentsrechts vorgelegt. Es berücksichtigt zahlreiche neuere Entwicklungen, von denen Bundestagspräsident *Norbert Lammert* in seinem Geleitwort insbesondere das Verhältnis zur Europäischen Union sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hervorhebt. So gehört es zu den Stärken des Handbuchs, dass die europäische Perspektive durchweg Berücksichtigung findet. Ob die Literatur das Parlament tatsächlich „eher stiefmütterlich“ (S. 7) behandelt, wie die Herausgeber in ihrem Vorwort meinen, sei dahingestellt, gibt es doch – nicht nur in dieser Zeitschrift – zahlreiche rechts- und politikwissenschaftliche sowie vergleichende Beiträge zum Bundestag, den Landtagen und dem Parlamentarismus insgesamt. Pars pro toto sei hier das Recht der Untersuchungsausschüsse genannt, das mittlerweile in Kommentaren, Handbüchern sowie zahlreichen Monografien und Aufsätzen wissenschaftlich bearbeitet worden ist. Beispielhaft erwähnt seien ferner die Reihen „Beiträge zum Parlamentsrecht“ (mit mittlerweile über 70 Monografien) und „Studien zum Parlamentarismus“ mit fast 30 Bänden oder die Veröffentlichungen der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Wissenschaftliche Produktivität macht das Handbuch keineswegs überflüssig, denn es geht auch darum, zu ordnen und zusammenzufassen, wie es etwa *Lars Brocker* mit dem Recht der Untersuchungsausschüsse in dem vorliegenden Band gelungen ist.

Die Rezension eines so umfangreichen Werkes kann nicht auf alle Beiträge eingehen, sondern muss sich auf eine Auswahl beschränken. Sich der historischen Wurzeln des Parlamentarismus zu versichern, gehört zu den Voraussetzungen, um Bedeutung und Leistungen des Parlaments zu verstehen und Bedingungen und Gefahren für sein Funktionieren zu erkennen. Zugleich wird man dem immer wieder auftauchenden und zumeist vorschnellen Gerede von einer Krise des Parlamentarismus (dazu *Utz Schliesky* in seinem Beitrag zu den „Parlamentsfunktionen“) leichter entgegentreten können. *Christoph Schönberger* gibt im ersten Teil des Buches einen Abriss der Parlamentsgeschichte von den Ständerversammlungen im 13. Jahrhundert bis zum Deutschen Bundestag. Instruktiv stellt er Kontinuitäten,

Brüche und Entwicklungsbedingungen des deutschen Parlamentarismus dar, einschließlich der vielfachen Einflüsse der europäischen Geschichte. Sein Beitrag endet mit dem Fazit, das Parlament bleibe „die einzige Form, die Europa hervorgebracht hat, um politische Freiheit in einem größeren Gemeinwesen dauerhaft möglich zu machen“. *Fabian Wittreck* schildert sodann die Entstehung und Entwicklung des Parlamentsrechts, für die das 19. Jahrhundert mit der Entwicklung der Fraktionen und den sich daraus ergebenden Folgen für die Arbeitsorganisation prägend war.

Im zweiten Teil werden die „Funktionen und Prinzipien“ des Parlaments behandelt. *Martin Morlok* geht dem schillernden Begriff der Repräsentation des Volkes als wesentlicher Parlamentsaufgabe nach. Originellerweise münden seine Überlegungen in einem überzeugenden Plädoyer für eine „dynamische Auslegung des Parlamentsrechts“ (S. 180 ff.). Sie hebt sich ab von einer rein statischen und begriffsjuristischen Herangehensweise; ihr geht es vielmehr darum, die Kernaufgaben und Funktionen des Parlaments unter sich stetig wandelnden Bedingungen zu wahren. *Morlok* macht dies am Beispiel des parlamentarischen Budgetrechts deutlich, das auch bei Haushaltsreformen, Schuldenbremse und Nebenhaushalten wirksam bleiben muss.

Uwe Volkmann beschreibt die zentrale Funktion der Parteien für die parlamentarische Demokratie, wobei er auch auf die Zusammenarbeit der Parteien innerhalb der EU eingeht, mit dem Ergebnis, die Parteiendemokratie bleibe „auf der europäischen Ebene ein unvollendetes Projekt“ (S. 203).

Im dritten Teil „Konstituierung“ setzt sich *Ute Sacksofsky* kritisch mit dem geltenden Wahlsystem auseinander. Insbesondere die vom Bundesverfassungsgericht – nach mehreren Anläufen – geforderte Reform der Überhangmandate hält sie für misslungen. Als Alternative empfiehlt sie das schwedische Modell der Wahl in Mehrmandatskreisen mit Verhältnisgleich.

Pascale Cancik beschreibt im vierten Teil die Rechtsquellen des Parlaments unter Einschluss des europäischen Parlamentsrechts.

Der fünfte und bei weitem umfangreichste Teil widmet sich den Akteuren. Abgeordnete und Fraktionen, Plenum, Leitungs- und Arbeitsgremien – wobei erneut die europäische Dimension insbesondere durch den Artikel von *Heike Baddenhausen* zum Ausschuss für EU-Angelegenheiten heraussticht, Opposition, Beauftragte des Parlaments, Parlamentsverwaltung sowie die Regierung im Parlament werden instruktiv dargestellt. *Dieter Wiefelspütz* hält als Kenner des Parlamentsrechts und ehemaliger Bundestagsabgeordneter ein engagiertes Plädoyer für das geltende System der Abgeordnetenentschädigung. Die neuen Regelungen sind, wie *Wiefelspütz* hervorhebt, geprägt vom Bemühen, dem Fluch der (öffentlichen) Entscheidung in eigener Sache zu entkommen. Die Orientierung an der Besoldung der Richter oberster Bundesgerichte wird jetzt erreicht, zugleich erfolgt die jährliche Erhöhung weitgehend automatisch gemäß der Entwicklung des Nominallohnindex (§ 11 Abs. 1, 4 und 5 AbgG). 1995 wollte der Bundestag eine vergleichbare Koppelung durch Verfassungsänderung herbeiführen, was nach heftigem öffentlichen Widerstand im Bundesrat scheiterte, denn das Bundesverfassungsgericht hatte 1975 die Anbindung der Abgeordnetenentschädigung an die beamtenrechtliche Besoldung für unzulässig erklärt; über jede Erhöhung solle durch ein – separates – Gesetz vor den Augen der Öffentlichkeit entschieden werden.¹

1 Vgl. BVerfGE 40, 296.

Auch die Neuregelung der Funktionszulagen, die jetzt neben dem Präsidenten und seinen Stellvertretern auch Ausschuss- und Enquetekommissions-Vorsitzende erhalten (§ 11 Abs. 2 AbgG), scheint geprägt von einer gewissen Resilienz gegenüber der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das 2000 entschieden hatte, solche Zulagen müssten auf den Präsident, seine Stellvertreter und die Fraktionsvorsitzenden beschränkt bleiben – dies allerdings zur Entschädigungsregelung eines Landtags, worauf die jüngste der zahlreichen Kommissionen zum Abgeordnetenrecht, auf deren Bericht die Reformen von 2014 beruhen, auch hingewiesen hat.² Wie auch immer: der dürre Wortlaut des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 und 3 GG lässt genügend Spielraum, ihn auch anders zu interpretieren, als es das Bundesverfassungsgericht getan hat. Solange kein Kläger aus dem parlamentarischen Raum in Sicht ist, bleibt das Gericht der Mühe enthoben, erneut zur Abgeordnetenentschädigung Stellung zu nehmen. Der Bundestag verzichtet darauf, Funktionszulagen für Fraktionsämter im Abgeordnetengesetz festzulegen; ob und wie Fraktionsvorsitzende, ihre Stellvertreter oder Geschäftsführer etc. im Rahmen der Angemessenheit zusätzliche Vergütungen erhalten, überlässt er richtigerweise der Entscheidung der einzelnen Fraktionen und trägt so dem Gebot der Fraktionsautonomie Rechnung.

Die weiteren Teile widmen sich den direkten und indirekten Einflüssen auf das Parlament, vom Petitionsrecht, direktdemokratischen Instrumenten über Beratung und Lobbyismus bis hin zur (medial vermittelten) Öffentlichkeit (sechster Teil: „Das Parlament in der offenen Gesellschaft“), den Verfahren der Gesetzgebung sowie den Wahlen und Abstimmungen (siebter Teil), den Parlamenten im Mehrebenensystem, vom Bundesrat über Europäische Union bis zu trans- und supranationalen Organisationen sowie den hochaktuellen Fragen der parlamentarischen Beteiligung an der Auswärtigen Gewalt einschließlich der Mitwirkung an der Entscheidung über den Einsatz der Bundeswehr (achter Teil). Es folgt die Darstellung der Rolle des Bundestags im Gesetzgebungsnotstand und Verteidigungsfall (neunter Teil) und – teilweise etwas kursorisch – der Auflösung des Bundestags und dessen Folgen (zehnter Teil). Das Werk endet mit dem elften Teil „Herausforderungen, Zukunftsfähigkeit und Parlamentsreform“, den *Sven Hölscheidt* mit einem kenntnisreichen Beitrag zur Entparlamentarisierung im Mehrebenensystem einleitet. Zwar haben die Parlamente auf EU-Ebene und die nationalen Parlamente – namentlich der Bundestag – ihre formellen Beteiligungsrechte ausbauen können. Dennoch zeigt das Beispiel der Euro-Rettung, dass die Zusammenarbeit auf internationaler und auf EU-Ebene eine Domäne der Regierungen geblieben ist. Die systembedingte deliberative Arbeitsweise demokratischer Parlamente ist eben nicht so einfach mit ad-hoc-Entscheidungen von Regierungen oder Regierungsspitzen in Einklang zu bringen.

Eine funktionierende parlamentarische Demokratie ist keine Selbstverständlichkeit. Wie voraussetzungsvoll und fragil diese Regierungsform ist, zeigt der Blick in andere – auch europäische – Länder. So widmen sich die drei Herausgeber zum Abschluss des Werkes der Weiterentwicklung des Parlamentarismus. Als Herausforderungen benennen sie den Erhalt der parlamentarischen Mitwirkung im europäischen und internationalen Mehrebenensystem (dazu gehört auch die Gefahr der Beschränkung nationaler Regelungsautonomie etwa durch Freihandelsabkommen), die Stärkung der Landesparlamente, die demokratieverträgliche Regelung des Einflusses von Lobbyisten und Verbänden sowie Digitalisierung und

2 Vgl. BT-Drs. 17/12500, S. 33, zu BVerfG 102, 224.

Datenschutz – ein Thema, dessen Bedeutung der erfolgreiche Hackerangriff auf die IT des Bundestags eindrucksvoll unterstreicht. Ihr Beitrag endet mit der Aufforderung „Verändere, was Du bewahren willst“ (S. 1677). Damit fassen sie zugleich zusammen, was ihr Werk und das ihrer Mitautoren auszeichnet: ein kenntnisreiches Plädoyer für das Parlament auf der Höhe der Zeit und seiner Herausforderungen.

Florian Edinger

Parlamentsmacht in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise: theoretisch fundierte, empirisch differenzierte Analyse

Schwanholz, Julia: Parlamentsmacht in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise. Die Einführung von Konjunkturprogrammen in Deutschland, Großbritannien und Schweden (Studien zum Parlamentarismus, Band 25), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 216 Seiten, € 39,-.

Die Sorge um einen Bedeutungsverlust nationaler Parlamente als Folge von Globalisierungs- und Europäisierungsprozessen ist ein wichtiger Bestandteil kritisch-normativer Demokratietheorien und postmoderner Zeitdiagnosen.¹ Tiefgreifende Verflechtungen der internationalen Kapital- und Finanzmärkte, so die These, erzeugten einen immensen Handlungsdruck auf nationalstaatliche Regierungen, um die Rückwirkungen ökonomischer Krisen auf die heimische Wirtschaft durch Strukturreformen, Investitionen und andere Stabilisierungsmaßnahmen zumindest abzufedern.² Nationale Parlamente gerieten dabei zusehends ins Hintertreffen, weil sie kaum noch gestaltend Einfluss nehmen könnten, sondern ihnen aufgrund äußerer Zwänge nichts anderes übrig bleibe, als Gesetzentwürfe der Regierung im Schnellverfahren zu verabschieden. Inwieweit und unter welchen Bedingungen solche Formen der Entparlamentarisierung in Krisenzeiten tatsächlich beobachtbar sind, ist allerdings nach wie vor umstritten und setzt empirisch-analytische Studien voraus, in denen parlamentarische Aktivitäten und ihre Beschränkungen detailliert nachgezeichnet werden.

Julia Schwanholz hat sich dieser komplexen Thematik angenommen und die Rolle von Parlamenten in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise am Beispiel der Einführung von Konjunkturprogrammen in Deutschland, Großbritannien und Schweden untersucht.³ Zunächst entwirft sie auf Basis des aktuellen Forschungsstandes ein differenziertes Kategoriensystem zur Messung von Parlamentsmacht, das nicht nur formalrechtliche, sondern auch institutionelle und parteipolitische Einflussfaktoren beinhaltet. Entlang der Vetospieler-

- 1 Vgl. schon Klaus Dieter Wolf, Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden 2000; Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt am Main 2008; Franz Walter / Danny Michelsen, Unpolitische Demokratie. Zur Krise der Repräsentation, Frankfurt am Main 2013.
- 2 Vgl. aktuell Wolfgang Streeck, Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Frankfurt am Main 2015.
- 3 Das Buch ist zugleich eine Dissertationsschrift, die 2014 von der Georg-August-Universität Göttingen angenommen wurde (Gutachter: Prof. Dr. Andreas Busch, Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer).

theorie werden darüber hinaus Hypothesen zur Funktionsfähigkeit von Parlamenten entwickelt, die anhand der drei Fallstudien zu überprüfen sind. Die empirische Analyse konzentriert sich auf diverse nationale Gesetzgebungsakte, die in Reaktion auf die Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 in den drei Untersuchungsländern erlassen wurden. Neben der Inhaltsanalyse offizieller Parlamentsdokumente stützt sich die Studie auf insgesamt 22 Interviews mit Regierungsvertretern und Abgeordneten aus dem Deutschen Bundestag, dem britischen Unterhaus und dem Schwedischen Reichstag. Mit Hilfe dieses Datenmaterials führt die Verfasserin vergleichende Prozessanalysen der Gesetzgebungsverfahren durch, um die Bedeutung nationaler Parlamente abschätzen und verschiedene Bestimmungsfaktoren für parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle überprüfen zu können.

Die Ergebnisse der Studie relativieren die Krisenrhetorik insofern, als *Schwanholz* in einem ersten Schritt nachweisen kann, dass basale und situative Funktionen von Parlamenten in allen drei Ländern auch in Krisenzeiten aufrechterhalten wurden (S. 144). Grundlegende parlamentarische Kontrollfunktionen im Gesetzgebungsverfahren wurden nicht etwa außer Kraft gesetzt, sondern die Parlamente und ihre Ausschüsse waren handlungs- und entscheidungsfähig. Der Ländervergleich deutet darauf hin, dass vor allem parteipolitisch heterogene Koalitionsregierungen sowie eine starke parlamentarische Opposition zu einer verbesserten Funktionsfähigkeit von Parlamenten beitragen (S. 167). Gleichwohl lassen die Interviewaussagen insbesondere der britischen und deutschen Abgeordneten auf eine starke Exekutivdominanz schließen, die sich gerade in der wichtigen Phase der Politikformulierung zeigte. Die Konjunkturprogramme wurden in den Regierungsgremien beziehungsweise der Ministerialbürokratie entworfen und ließen den Abgeordneten in der anschließenden Beratungsphase nur geringe Spielräume für substantielle Änderungen.

In der Gesamtschau legt *Schwanholz* eine theoretisch fundierte und empirisch sehr differenzierte Analyse von Parlamentsmacht vor, die sich nicht auf die rechtlichen Kompetenzen von Gesetzgebungsorganen beschränkt, sondern die Praxis parlamentarischer Kontrollaktivitäten und deren Grenzen in den Blick nimmt. Sehr überzeugend argumentiert sie, dass sich Rolle und Funktion von Parlamenten nicht statisch und fallübergreifend bestimmen lassen, sondern stets auf „spezifische Kombinationen mehrerer zeitlich synchron auftretender Einzelfaktoren“ (S. 175) zurückzuführen sind. Als echter Härtestest für den faktischen Einfluss von Parlamenten kann die Studie allerdings nur bedingt dienen, weil die zu beschließenden Konjunkturprogramme in keinem der drei Länder zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit wirklich umstritten waren. Erst unter den Bedingungen von politischem Konflikt innerhalb des Regierungslagers, wie dies beispielsweise im Vorfeld der Abstimmungen über die Griechenland-Hilfe im Bundestag der Fall war, zeigt sich, ob und inwieweit Abgeordnete in der Lage und bereit sind, ihre machtpolitische Stellung gegen die Interessen der Regierung tatsächlich auszuspielen.

Andreas Wimmel

Parlamentarische Staatssekretäre: kenntnis- und gedankenreicher Überblick

Menzenbach, Steffi: Die Parlamentarischen. Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im Bund und in den Ländern: Rechtsgrundlagen, Status, Funktionen, Duncker & Humblot, Berlin 2015, 414 Seiten, € 99,90.

Die von *Susanne Baer* (Humboldt-Universität) betreute Dissertation behandelt umfassend und zuverlässig, wenn auch nicht erstmalig, die (um dieses eine Mal die gender-korrekte Form zu gebrauchen, derer sich die Verfasserin durchgehend bedient)¹ Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre (im Folgenden: PSt) des Bundes und die entsprechenden Amtsträger in Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen, wo sie zum Teil anders bezeichnet werden und, anders als im Bund, Mitglieder der Regierung sind oder sein können. Untersucht werden die Rechtsgrundlagen der verschiedenen Ämter, die verfassungsrechtlichen Spielräume der Gesetzgeber bei deren Regelung, die Rechtsstellung der Amtsträger und ihre Wirksamkeit im Rahmen der klassischen Parlamentsfunktionen (Rechtsetzung, parlamentarische Kontrolle und Öffentlichkeit).

Die Arbeit bereitet sorgfältig die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen des Amtes der PSt auf: Verfassung, Gesetz, Geschäftsordnungen von Parlament, Regierung und Fraktionen, Hausanweisungen der Minister – mit gewissen irritierenden Besonderheiten in Baden-Württemberg, wo es „Parlamentarische“ kraft Verfassung gibt (sie können Mitglieder der Landesregierung sein, haben aber dort nicht notwendig auch Stimmrecht) und solche kraft Gesetzes („politische Staatssekretäre“). Oft, aber nicht stets zwingend, hat das Amt des PSt „Beauftragtencharakter“ (so zum Beispiel im Bundeskanzleramt unter anderem derzeit die Staatsministerin für Kultur und Medien), will heißen, dass dem PSt kraft seiner Einsetzung ein bestimmter Aufgabenbereich innerhalb des Ministeriums, dem er angehört, zugewiesen ist.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die aktuelle Ausgestaltung des Amtes der PSt in Bund und Ländern sieht die Autorin nicht. Jedenfalls für die Errichtung des Amtes bestehe ein parlamentarisches Zugriffsrecht, für die persönliche Rechtsstellung der PSt (insbesondere Bezüge) ein Gesetzesvorbehalt.

Die Erörterung des Status erfolgt in drei Schritten: Begründung des Amtsverhältnisses, dessen Inhalt (Rechte und Pflichten), ausgewählte amts- und funktionsbezogene Regelungen. Hier geht es um Fragen, die sich aus der (regelmäßigen) Doppelstellung des PSt als Angehöriger der Exekutive und Mitglied des Parlaments ergeben, wie die nach Inkompatibilitäten mit bestimmten parlamentarischen und sonstigen Funktionen außerhalb von Parlament, Fraktion und Partei (vgl. nur § 7 PStG i.V.m. § 5 BMinG) und die Sanktionen für etwaige Pflichtverletzungen (parlamentarische, dienst- und haftungsrechtliche Verantwortlichkeit). Hier wie da sind die PSt den Mitgliedern der Regierung weitgehend gleichgestellt.

Im umfangreichsten Teil ihrer Arbeit geht die Verfasserin der angesichts des ambivalenten Status der PSt naheliegenden, gleichwohl nicht oft gestellten Frage nach, welchen Nutzen sie für das Parlament haben. Die Antwort hängt naturgemäß davon ab, ob und wie die

1 Siehe dazu unübertroffen *Uwe Diederichsen, Männlich – weiblich – sprachlich – juristisch*, in: *Eberhard Schilken / Ekkehard Becker-Eberhard / Walter Gerhardt* (Hrsg.), Festschrift für Hans Friedhelm Gaul zum 70. Geburtstag am 19. November 1997, Bielefeld 1997, S. 121 – 138.

PSt in die Arbeitsvorgänge innerhalb der Ministerien eingebunden sind. Eben dafür gibt es allerdings keine allgemeine Regel. Alles bis hin zu der Frage, in welchem Umfang die PSt von dem, was im Ministerium geschieht, überhaupt informiert werden, hängt von der Entscheidung des Ressortchefs ab, und die variiert von Haus zu Haus und von Amtsperiode zu Amtsperiode. Eine etwas stärkere Position haben die PSt nur dort, wo ihnen bestimmte Aufgabenbereiche zu mehr oder weniger selbständiger Bearbeitung zugewiesen sind („Beauftragte“), was vor allem für die PSt im Kanzleramt zutrifft (eine besondere Bedeutung kommt dabei dem für die Koordination der Bund/Länder-Beziehungen zuständigen Staatsminister im Kanzleramt zu). Das entspricht der Rechtslage: In § 1 Abs. 2 PStG ist den PSt ebenso umfassend wie vage die Aufgabe zugewiesen, die Mitglieder der Bundesregierung bei der Erfüllung ihrer Regierungsaufgaben zu unterstützen; die Konkretisierung obliegt dem zuständigen Minister (§ 14a GOBReg; siehe auch ebenda § 14 Abs. 2 und 3). Dabei versteht es sich, dass die Persönlichkeit des PSt, die Position, die er in seiner Partei innehat, und das Ansehen, das er in seiner Fraktion genießt, eine Rolle spielen. Die Vermittlung von Informationen zwischen Parlament und Regierung gehört, bei Unterschieden in Bund und Ländern, in der Regel zu den Schwerpunkten der Beteiligung von PSt am Gesetzgebungsverfahren, und zwar sowohl auf der Regierungs- als auch auf der parlamentarischen Ebene, wo die PSt vor allem in ihren Fraktionen, in den Ausschüssen und im Plenum des Bundestages regelmäßig an allen ihr Ressort betreffenden Beratungen teilnehmen. Beide Seiten können davon gleichermaßen profitieren.

Sieht man von der dem Gesetzgebungsverfahren immanenten Kontrollfunktion ab, sind die PSt an der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle der Regierung nicht beteiligt, eine Folge ihrer Loyalitätsbindung an die Mitglieder der Regierung. Sie bestimmt auch das Auftreten der PSt in der Öffentlichkeit (vgl. §§ 12, 28 Abs. 2 GOBReg), die Öffentlichkeitsarbeit, die sie in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete betreiben, eingeschlossen. Das Fazit der Verfasserin, eine eindeutig exekutive Rahmung der Funktion der PSt finde bei der Öffentlichkeitsfunktion nicht statt (S. 341), ist insoweit nicht überzeugend. Vielmehr zeigt sich vor allem bei der Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments die Überlagerung des parlamentarischen durch den exekutiven Status der PSt besonders deutlich.

Zusammenfassend wendet sich die Autorin gegen die nicht selten anzutreffende Unterschätzung des Amtes der PSt. Es nütze auch dem Parlament. Eine generelle exekutive Überformung des Amtes finde nicht statt – eine aus Sicht des Rezensenten eher realitätsferne Einschätzung. Gegenüber häufig vorgeschlagenen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen des Amtes zeigt sich die Arbeit zu Recht skeptisch – mit einer Ausnahme: Sie spricht sich angesichts der inflationären Vermehrung der Zahl der PSt (im Bund zu Beginn der 18. Wahlperiode 33 in 14 Ressorts einschließlich des Bundeskanzleramtes) mit guten Gründen für eine (maßvolle) gesetzliche Begrenzung aus, das Anderthalbfache der Zahl der Minister. Das Amt würde dadurch an Gewicht gewinnen, der allgegenwärtige Verdacht, bei der Berufung der Amtsinhaber dominierten parteipolitische oder Versorgungsaspekte, vermindert.

Menzenbachs Arbeit bietet einen gedankenreichen, an der (feststellbaren) Praxis orientierten, fast handbuchartigen Überblick über die Rechtslage und die praktische Wirksamkeit der PSt in Bund und Ländern. Sie ist mit Nachdruck zu empfehlen.

Hans H. Klein

Kanzlerin und Minister: mehr als ein biografisches Lexikon

Kempf, Udo, Hans-Georg Merz und Markus Gloe (Hrsg.): Kanzler und Minister 2005 - 2013: Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen, Springer VS, Wiesbaden 2014, 271 Seiten, € 34,99.

Udo Kempf und Hans-Georg Merz haben schon zuvor unter dem Titel „Kanzler und Minister“ zwei erste Bände vorgelegt, in denen sie biografisch und lexikografisch die Mitglieder der deutschen Bundesregierungen von 1949 bis 2005 erfasst haben. Nun folgt im dritten Band, mit Unterstützung von Markus Gloe, der Zeitraum von 2005 bis 2013. Es handelt sich demnach um die beiden letzten Regierungen von Bundeskanzlerin Angela Merkel, der schwarz-roten, also „Großen Koalition“ in der 16. Wahlperiode, sowie ihrer schwarz-gelben „Wunschkoalition“ (S. 7) während der 17. Wahlperiode.

Der Lexikonteil enthält 28 Biografien; behandelt werden: Ilse Aigner, Rainer Brüderle, Sigmar Gabriel, Michael Glos, Karl-Theodor zu Guttenberg, Franz Josef Jung, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Ursula von der Leyen, Thomas de Maizière, Angela Merkel, Franz Müntefering, Dirk Niebel, Ronald Pofalla, Peter Ramsauer, Philipp Rösler, Norbert Röttgen, Wolfgang Schäuble, Annette Schavan, Ulla Schmidt, Olaf Scholz, Kristina Schröder, Horst Seehofer, Peer Steinbrück, Frank-Walter Steinmeier, Wolfgang Tiefensee, Guido Westerwelle, Heidemarie Wiczorek-Zeul und Brigitte Zypries.

Alle sind Personen der Zeitgeschichte, und alle sind bis heute in demselben oder einem anderen politischen Amt tätig. Das ist dann auch eine der Herausforderungen dieses Lexikons, mit nötigem wissenschaftlichen Ethos und Akribie sich den Persönlichkeiten zu nähern und ihre Tätigkeiten als Bundesminister beziehungsweise Bundeskanzler zu würdigen. Ob nun 28 Personen der Zeitgeschichte ausreichen für ein Lexikon, ist fraglich. Immerhin teilt dieser Band mit vergleichbaren Handbüchern zur Regierungsbildung oder über den Deutschen Bundestag das Schicksal, dass sie mit jeder neuen Wahlperiode veraltet sind und nach aktualisierten Neuauflagen oder Ergänzungen verlangen. Eine Aktualisierung als Internetpublikation mag da auch keine Lösung sein. Sie geht unter und so hat dieses Lexikon die Chance, von den Beziehern der ersten Bände ebenfalls erworben zu werden. Gerechtfertigt ist das Erscheinen also allemal. Der Qualitätsanspruch der Herausgeber garantiert ein hohes Niveau.

Die Bundeskanzlerin und die Minister werden einheitlich zunächst mit Namen und Ministeramt sowie einen (vielleicht) etwas (zu) klein geratenen Foto dargestellt. Dem folgt ein tabellarischer Lebenslauf, dessen Ereignisse nur mit Jahreszahlen genannt werden. Die Artikel selbst beginnen sofort mit der Beschreibung und Würdigung der politischen Tätigkeit insbesondere im Ministeramt. Die Beiträge zeichnet aus, dass sie ausgewogen und umfassend berichten. Ohne anzuklagen oder zu verteidigen, werden auch Skandale oder skandalisierte Ereignisse um die jeweilige Person geschildert. Nichts wird beschönigt oder weggelassen. Selbstverständlich erfahren wir vom Ausscheiden Anette Schavans als Bildungsministerin in Folge der Auseinandersetzung um den Plagiatsvorwurf bei ihrer Dissertation des Jahres 1980 (S. 194). Ulla Schmidts Dienstwagenaffäre 2009 wird in Erinnerung gerufen (S. 201). Der Ministerrücktritt von Michael Glos „ohne öffentlichen Zwang und Drängen einer Partei“ wird thematisiert. Das Scheitern Ursula von der Leyens großem „Wurf“ in der Familienpolitik an der eigenen Partei (S. 121) wird genannt. Und auch über den Aufstieg und Fall des Verteidigungsministers Freiherr Karl-Theodor von und zu Guttenberg war lange keine so gründliche Zusammenfassung zu lesen.

Das Werk ist eine gelungene Studie über die Arbeit der Bundesregierung und ihrer Hauptakteure, der Bundesminister, für den Zeitraum von 2005 bis 2013. Allein weil die Tätigkeit der Ressorts an der Persönlichkeit der jeweiligen Minister dargestellt wird, war eine alphabetische Anordnung der 28 Biografien naheliegend. Sonst hätte man dieses biografische Lexikon sicherlich auch als ein handbuchartiges Kompendium bezeichnen können, was es eben auch ist.

Michael F. Feldkamp

Der Alltag des Regierens: praxisorientiertes, gut lesbares Handbuch

Busse, Volker und Hans Hofmann: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise, Carl Heymanns Verlag, 6. Auflage, Köln 2015, 480 Seiten, € 74,-.

Mit der sechsten Auflage 2015 haben Dr. iur. *Volker Busse*, Ministerialdirigent a.D., und Prof. Dr. iur. *Hans Hofmann*, Ministerialdirektor, das bekannte Handbuch zu den Aufgaben, der Organisation und der Arbeitsweise von Bundeskanzleramt und Bundesregierung auf den Stand nach der Bundestagswahl von 2013 gebracht. Die erste Auflage erschien 1994 (Verfasser: *Volker Busse*). Mit der fünften Auflage 2010 ist *Hans Hofmann* als Zweitverfasser hinzugekommen.

Beide Autoren sind exzellente Kenner des Regierungssystems und waren als Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes insbesondere auf den Gebieten Inneres, Justiz und Verwaltung tätig. Sie bieten einen geschichtlichen Überblick über das Amt des Bundeskanzlers und das Bundeskanzleramt, befassen sich mit dem räumlichen Sitz des Bundeskanzlers gestern wie heute und beschreiben die rechtliche Stellung von Bundeskanzler, Bundesministern und Bundesregierung sowie die Funktionen des Bundeskanzleramts. Darüber hinaus stellen sie Organisation und Arbeitsweise des Bundeskanzleramts im Einzelnen dar, erläutern die Rolle des Beauftragten im Bundeskanzleramt, bieten eine Übersicht über die bisherigen Kanzler, die Chefs des Bundeskanzleramts und über die Parlamentarischen Staatssekretäre beim Bundeskanzler sowie über die sonstigen Leitungsbereiche. Abschließend werden die rechtlichen Rahmenbedingungen behandelt und ein Beispiel für einen Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Stellungnahme des Bundesrates, Gegenäußerung der Bundesregierung und Gesetz gezeigt.

Die Autoren beschreiben und erläutern die Regierungsarbeit, wie sie tagtäglich in Bundeskanzleramt und Bundesregierung stattfindet. Die Texte sind (wen wundert es) kenntnisreich verfasst. Auch wenn man bislang der Meinung war, Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise von Bundeskanzleramt und Bundesregierung hinreichend zu kennen, findet man immer wieder neue Informationen, Erläuterungen, Erkenntnisse. Und genau das ist das Spannende an diesem Buch, das bereits in sechster, völlig neu bearbeiteter, angereicherter und aktualisierter Auflage vorliegt, und mit zahlreichen Bildern in historischer Abfolge ergänzt ist, zum Beispiel zu den Gebäuden des Amtssitzes der Kanzler bis heute sowie zu den bisherigen Amtsinhabern. In tabellarischer Übersicht werden die Bundesregierungen seit dem ersten Kabinett *Konrad Adenauer* aufgeführt und insbesondere auch die organisatorische Entwicklung des Bundeskanzleramtes seit 1949. Auch die Funktion der Beauftragten im Bundeskanzleramt wird ausführlich erörtert, zum Beispiel der Nationale Normenkontrollrat, der aus zehn Mitgliedern besteht und die Aufgabe hat, die Bundesregierung bei der

Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der (besseren) Rechtsetzung zu unterstützen, wobei der Gesetzesfolgenabschätzung sicherlich eine hohe Bedeutung zukommt. Auf mehr als 200 Seiten sind die rechtlichen Rahmenbedingungen (Verfassungsrecht, Gesetze und Verordnungen) abgedruckt, und auf 17 Seiten wird das Gesetzgebungsverfahren am Beispiel eines Gesetzentwurfs dargestellt.

Das Handbuch bietet eine fundierte und praxisorientierte Übersicht der Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise von Bundeskanzleramt und Bundesregierung, die gut zu lesen ist und höchsten Ansprüchen genügt. Dabei ermöglicht die sehr übersichtliche und benutzerfreundliche Gestaltung einen schnellen Zugriff auf gesuchte Inhalte. Fazit: Das Werk ist uneingeschränkt zu empfehlen.

Gert Welb

Parteien in Deutschland und Frankreich: ausgezeichnet präsentierter Forschungsstand

Alemann, Ulrich von, Martin Morlok und Sebastian Roßner (Hrsg.): Politische Parteien in Frankreich und Deutschland. Späte Kinder des Verfassungsstaates (Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Band 37), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 203 Seiten, € 39,00.

Parteien sind in den westlichen Demokratien und darüber hinaus – sozialistische Staaten emulieren diese Institution, führen sie aber in Form von Einheitsparteien ad absurdum – feste Größen aller staatlichen Prozesse und Verfahren sowie Bestandteil der Öffentlichkeit. Deshalb sind sie auf die eine oder andere Weise in der Rechtsprechung oder sogar im Verfassungstext verankert und gleichzeitig reglementiert. Diese Selbstverständlichkeit der Gegenwart ist jedoch relativ jung – Grund genug, sich, am konkreten Beispiel der Parteien in Deutschland und Frankreich und ihrer implizierten oder gewohnheitsrechtlichen Rolle, nach über 60- respektive 50-jährigem Bestehen ihrer jeweiligen Verfassungen einer politikwissenschaftlichen Betrachtung zu stellen. Diese gewinnt vor dem Hintergrund der Herausforderung von aktuellen „Verdrossenheit(en)“ noch an Bedeutung.

Ausgehend von einer Tagung des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung am 31. Oktober 2008 an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, beschäftigt sich der von *Ulrich von Alemann, Martin Morlok und Sebastian Roßner* herausgegebene Band mit der Frage der rechtlichen und politischen Rolle der Parteien in den beiden Staaten. In der Struktur folgt der Band der Konzeption der Tagung. Der in der Publikation und besonders im Beitrag von *Armel Le Divellec* beschriebene Grundkonflikt ist der zwischen dem Abgeordneten und seinem freien Mandat und der Bindung an eine Partei zur besseren Durchsetzung von Interessen. Wenn dieser Konflikt auch nicht letztlich gelöst werden kann – in Deutschland verkörpert durch den Widerstreit zwischen freiem Mandat und Fraktionsdisziplin, gerade bei knappen Mehrheitsverhältnissen – wird er von der Stellung der Parteien im beziehungsweise zum Staat überlagert. Dieser zweite Konflikt kann mit der Frage nach der Rechtmäßigkeit der Alimentierung der Parteien durch den Staat beschrieben werden. Eine Hintergrundfolie der in beiden Fällen beschrittenen Pfade ist ein tief verwurzelter – abnehmender, aber nie verschwundener – Antiparteienaffekt in der Bevölkerung (S. 41 – 43).

Im Anschluss an das erste Podium zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Parteien wenden sich *Yves-Marie Doublet* und *Martin Morlok* der aktuellen Entwicklung des Parteienrechts zu. Dabei entsteht eine spannende Zweiseitigkeit, indem *Doublet* einen „Rechtsvergleich“ zwischen den Staaten durchführt und *Morlok* konkrete (offene) Fragen des Parteienrechts in Deutschland thematisiert. Dabei folgert letzterer: „Es gibt auch weiterhin erheblichen Klärungsbedarf“ (S. 83). Er relativiert dies insofern, als es dem Gesetzgeber eher um „Regelung“ als um „Kodifikation“ geht (ebd.). In der Diskussion zu diesem Panel wird dem Leser en passant verdeutlicht, warum Internationalität und Vergleich in der Wissenschaft unabdingbar sind, denn dort sagt *Klaus von Beyme*: „Herr Doublet, Ihr Vortrag hat mich sehr fasziniert, weil er komparativ war und voller Verständnis für die deutschen historischen Neurosen.“

Das dritte Podium setzt sich mit der „faktischen Bedeutung der Parteien im jeweiligen politischen System“ auseinander. Hier bietet *Klaus von Beyme*, ausgehend von seinem Oeuvre und dem Klassiker „Parteien in den westlichen Demokratien“ von 1982, einen Parforceritt durch die Funktionslogik im Allgemeinen und das deutsche Beispiel im Besonderen. Er kommt zu dem Schluss, dass die Funktion der Parteien im System durch die individuelle historische Entwicklung auf einen „Pfad“ geleitet wird (S. 109 – 111).

Ein Wermutstropfen ist, dass der Beitrag von *Jean-Claude Colliard* nicht enthalten ist. *Sabine Ruß* hatte ihn in ihrer Anmoderation des Podiums als „ungemein dichten Vortrag, der uns jede Menge Aspekte als Diskussionsstoff bietet“ (S. 115) bezeichnet. Allerdings finden sich die Fragen von *Colliard* an die anderen Referenten und seine Beiträge zur Diskussion im Anschluss an das gemeinsam mit *von Beyme* bestrittene Panel in der Publikation wieder.

Der oben erwähnte zweite Grundkonflikt wird im vierten Podium durch *Michael Koß* und seinen Vortrag zur Parteienfinanzierung aufgegriffen. In der Vermittlung des Themas ist der Zusammenhang zwischen Notwendigkeit finanzieller Ausstattung, um den Verfassungsauftrag auszuführen, der Gefahr von Korruption und damit Beschädigung des Ansehens sowie zwischen Parteienfinanzierung und -wettbewerb entscheidend. Wo die ersten beiden Punkte selbsterklärend sind und in beiden Ländern durch öffentliche und wissenschaftliche Debatten – beispielsweise in Deutschland: *Gerhard Leibholz* versus *Wilhelm Hennis* – flankiert wurden und werden, ist der dritte Aspekt nach *Koß* paradigmatisch (S. 157), denn das Finanzierungssystem prägt den Wettbewerb und fördert oder behindert etwa neue Parteien.

Abgerundet wird der Band durch die Podiumsdiskussion unter Beteiligung von *Jens Baganz*, *Wolfram Kuschke* und *Yves Bizeul* unter der Leitung *Ulrich von Alemanns*. Eingeladen war noch *Christian Paul*, der jedoch kurzfristig abgesagt hatte (S. 175). Die Zusammensetzung war mit *Baganz*, dem damaligen Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW, als Exekutive, *Kuschke*, damaliger Abgeordneter der SPD im Nordrhein-Westfälischen Landtag, als Legislative und *Alemann* sowie *Bizeul* als politikwissenschaftliche Experten gedacht. *Paul* wäre als Abgeordneter der Sozialistischen Partei in der Französischen Nationalversammlung das Pendant zu *Kuschke* gewesen. Die Diskussion verbindet Dauerthemen und 2008 aktuelle Diskurse. *Alemann* schafft in seiner Doppelfunktion als Diskutant und „Zusammenfasser der Veranstaltung“ eben Letzteres in einem Maße, das ein Abschlusskapitel in der Publikation nicht vermissen lässt (S. 198 – 201). Formal ist an dem Band auszusetzen, dass (vermutlich) aus pragmatischen Gründen auf eine Vereinheitlichung der Zitation verzichtet wurde. So ist der Beitrag von *Klaus von Bey-*

me der einzige, der ein Literaturverzeichnis hat. Dazu kommt, dass kleinere inhaltliche Fehler in Wortmeldungen bei der Transkriptionen der Diskussionen stillschweigend hätten korrigiert werden sollen. Auch hätte dem Buch ein Autorenverzeichnis zur Befriedigung des Interesses an Lebenswegen, aber vor allem zur Verortung der einzelnen Aussagen gut getan.

Zusammenfassend muss vor allem die Frage gestellt werden, warum der Band erst sieben Jahre nach der Tagung erscheint. Der Rezensent kennt die Antwort nicht, kann aber sagen, dass es bei den meisten anderen Themen nach dieser Zeitspanne kaum Erkenntnisgewinn beim Lesen mehr gibt. Das ist in diesem Fall anders. Zum ersten verändern sich Verfassung und Verfassungswirklichkeit in den beiden Staaten nur sehr langsam. Zum zweiten gewinnt der Text durch den Abstand zu unmittelbaren Ereignissen, auf die natürlich in den abgedruckten Diskussionen rekurriert wurde, an Qualität, eben gerade weil man ihn, drittens, nicht wegen dieser Diskussionen, sondern wegen dem ausgezeichnet präsentierten „state of the art“ lesen kann. Als angenehmer Nebeneffekt der abgebildeten Wortmeldungen nach den Vorträgen kommt hinzu, dass diese die Kunst des Argumentierens und des höflichen Kritisierens vorstellen.

In diesem Sinne ist abschließend zu unterstreichen, dass der Band trotz seines „Alters“ lesenswert ist und gerade als Einführung in das Thema Parteien und Parteienrecht gelten kann. Außerdem können Studienanfänger der Politikwissenschaft ihn teilweise als „Knigge“ der gepflegten Debatte rezipieren.

Christian Nestler

Streitbare Demokratie im Vergleich: klassische Literaturarbeit mit Gedankenanstößen

Flümman, Gereon: Streitbare Demokratie in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Der staatliche Umgang mit nichtgewalttätigem politischem Extremismus im Vergleich, Springer VS, Wiesbaden 2014, 452 Seiten, € 59,99.

In ihrer Rezeption der Freund-Feind-Dichotomie *Carl Schmitts* hat *Chantal Mouffe* auf die potentiell transformierende Kraft der demokratischen Auseinandersetzung verwiesen. Diese Art von Streit eröffne die Chance, dass die Feinde zu Gegnern werden, zu legitimen Kontrahenten im Kampf um die Durchsetzung des eigenen Programms. Auch in der demokratischen Politik gehe es, so *Mouffe*, um Macht, Konflikt – und letztlich um Hegemonie. Aber die existentielle Zuspitzung in Form des antagonistischen Gegensatzes mag sich in der Praxis der demokratischen Widersacher abmildern zu einem agonistischen Wettbewerb, in dem der Verdrängungskampf sich auf den Marktplatz der Ideen sowie auf die Verteilung der Pfründe beschränkt. Was aber tun, wenn die Gegner Feinde sind und bleiben wollen? Wenn jene, die den demokratischen Verfassungsstaat ablehnen, dessen Spielregeln nur vordergründig akzeptieren, weil dies ihr eigentliches Ziel befördert, nämlich unter den Bedingungen demokratischer Freiheit und Rechtssicherheit zu erstarken, bis sie die ihnen verhasste Ordnung überwinden können? Die Dissertation von *Flümman* versucht, Antworten auf diese Fragen zu finden, und unternimmt zu diesem Zweck einen Vergleich des deutschen und des US-amerikanischen politischen Systems.

Es handelt sich dabei um eine klassische Literaturarbeit, die von Auswertung und Exegese lebt und in deren Zentrum der Ländervergleich sowie der Vergleich des Umgangs mit dem Links- und dem Rechtsextremismus steht (Kapitel 4). Diese Vergleichsmatrix bestimmt auch weitgehend den Gang der Argumentation im ersten inhaltlichen Kapitel der Arbeit: Hier wird der jeweilige Diskurs in den beiden Ländern über den Extremismusbegriff rekonstruiert, gefolgt von einer Skizze der „Erscheinungsformen“ des Links- und Rechtsextremismus hüben wie drüben (Kapitel 2). Jeweils für sich betrachtet, wird hier eine zweifellos verdienstvolle Aufarbeitung des Literaturstandes – sowie zudem eine sinnvolle Ergänzung des Forschungsstandes geliefert, der in der Einleitung etwas stiefmütterlich abgehandelt wird. Aber wenn am Ende des zweiten Kapitels doch der Eindruck einer „handbuchartigen“ Darstellung überwiegt, dann liegt dies vor allem daran, dass Theorie und Praxis nicht zusammengehen – will sagen: dass die Rekonstruktion der begrifflichen Varianten wenig zur Phänomenbeschreibung beiträgt. Die Ausführungen zu den Erscheinungsformen sind nicht das Ergebnis einer theoriegeleiteten Analyse und Darstellung, sondern einfach eine weitere Verlängerung des Literaturberichts. So bleibt die Phänomenbeschreibung zwangsläufig etwas abhängig vom „pick & grab“ des Leseguts.

Diesem Defizit hätte man mit einer theoretisch begründeten Auswahl an Datenmaterial Abhilfe schaffen können, das im Sinne der Fragestellung einer methodisch fundierten Sekundäranalyse unterzogen wird. Im Ergebnis ist der Einschätzung des Verfassers jedoch sicher zuzustimmen, die den Tenor seiner Argumentation im empirischen Teil des zweiten Abschnitts bestimmt: Weder in Deutschland noch in den USA haben die „nichtgewalttätigen“ Extremisten gleich welcher Richtung das Potential, die Stabilität der politischen Ordnung nachhaltig zu stören. Dies ist in den letzten 15 Jahren nur dem gewalttätigen Extremismus gelungen – jedenfalls in Gestalt des Terrorismus. Denn dieser hat durch „9/11“ zweifellos Charakter und Selbstverständnis des demokratischen Gemeinwesens nachhaltig verändert, und zwar nicht allein in den USA, sondern in weiten Teilen der restlichen Welt, Europa inklusive.

Dieser Kontrast in der Gewaltfrage führt zum Kern der Sache und zum eigentlichen Anliegen der Studie: Der Extremismus, der vom Verfasser zutreffend als Widerpart des demokratischen Verfassungsstaates charakterisiert wird, ist seinem Telos nach gewalttätig. Aus Gründen der Sicherheit muss die streitbare Demokratie ihn bekämpfen, aus Gründen der Freiheit darf sie es nicht. Das Wechselspiel zwischen Risiko und Gefahr, konkret: zwischen potentieller und aktueller Gewalt ist nicht nur theoretisch anspruchsvoll; einen Geschmack davon bietet der Verfasser in einem knappen Überblick über die „Legitimitätsfragen der streitbaren Demokratie“ (Kapitel 3), dem man allerdings etwas die Ungeduld im Umgang mit den großen philosophischen Fragen (und nicht selten aporetischen Antworten) anmerkt. Das angemessene Ausbalancieren zwischen Potentialität und Aktualität stellt auch die Praxis, das heißt vor allem die Politik, vor große Herausforderungen – nicht zuletzt, weil es gute Nerven verlangt. Kaum einer vermag heutzutage noch *Kelsens* Sicht zu folgen, wonach die Überwindung der Demokratie auf demokratischem Wege demokratisch sei, wogegen man als Demokrat (normativ) nichts in der Hand habe. Am Ende der Weimarer Republik hatte diese Auffassung etwas von einem Kapitän auf dem sinkenden Schiff. Seit und wegen Weimar hat sich in der deutschen Gesellschaft der Gedanke festgesetzt, dass das Recht die Selbstabschaffung der Demokratie verhindert – oder doch verhindern soll. Die in der Demokratie institutionalisierte Form der Freiheit gilt bis in die heutige Zeit hinein als „Wert“, weshalb das Recht – zumal das Verfassungsrecht – als wertbezogen verstanden

wird, zu dessen Funktionen auch der Demokratieschutz im kleineren wie größeren Maßstab zählt.

Unter der thematischen Frage „Wie umgehen mit politischem Extremismus“ (Kapitel 4) unternimmt *Flümann* den Versuch, mittels „Cluster“ eine Kartographie dieser unterschiedlichen Maßstäbe (und Maßnahmen) vorzulegen. Diese Kartographie besitzt einen unverkennbar staatsorganisatorischen Zug, der sich vom Allgemeinen zum Konkreten vollzieht, das heißt von den Grundlagen des politischen Systems über die Verfassungsprinzipien, das Verfassungsrecht und Strafrecht bis zum administrativen Bereich des Verfassungsschutzes. Es gehört zu den starken Seiten dieser Untersuchung, für einen solchen Vergleich der Cluster zwei Systeme ausgesucht zu haben, die einen ähnlichen konstitutionellen Kern als Grundlage der Verbindung zwischen den Bereichen Politik und Recht besitzen. Ausgehend vom Vorrang der Verfassung – als dem *supreme law of the land* – sind die Spielregeln der beiden demokratischen Systeme in hohem Maße durch die Rechtsprechung der Verfassungsgerichtsbarkeit beziehungsweise der obersten Gerichtsbarkeit geprägt worden. Gerade vor diesem Hintergrund jedoch wird immer wieder deutlich, welche Rolle die Politische Kultur für die Ausgestaltung der streitbaren Demokratie im Umgang mit dem nichtgewalttätigen Extremismus spielt: Während die USA auf der Grundlage einer nahezu absolut verstandenen Meinungsfreiheit eine Praxis entwickelt haben, die in vielen Zügen der Haltung von „Kapitän“ *Kelsen* nahekommt, ist in Deutschland, überspitzt formuliert, die weitverbreitete Skepsis gegenüber dem Rechtspositivismus (à la *Kelsen*) Bestandteil der Politischen Kultur. Positiv gewendet: Der Glaube an die Richtigkeit des Grundgesetzes und der darin enthaltenen Verfassungsprinzipien bereitet den Boden für das deutsche Verständnis eines effektiven Demokratieschutzes.

In dieser Gegenüberstellung besteht das zentrale Ergebnis der Studie (Kapitel 5). Sie zieht damit eine Grenze, die sich (gerade im Kontext einer Qualifikationsschrift) gut begründen lässt, aber durch den *war on terror* im eigentlichen Sinne des Wortes fragwürdig geworden ist. Denn mit Blick auf die USA dürfte klar geworden sein, dass das Dogma der Meinungsfreiheit nicht das letzte Wort der amerikanischen Regierung ist. Man könnte unter Rekurs auf *Giorgio Agamben* sagen, im Ausnahmezustand fängt für sie die *militant democracy* erst an – die in der englischen Bezeichnung vielleicht nicht zufällig bereits martialischer klingt als der Begriff „streitbare Demokratie“. Während die Amerikaner sich seitdem fragen lassen müssen, wie viel Rechtsstaat eigentlich in ihrem Kampf gegen den Terrorismus steckt, könnten diese unter Verweis auf den ehemaligen Verfassungsrichter *Ernst-Wolfgang Böckenförde* zurückfragen, ob die streitbare Demokratie den Ausnahmezustand „verdrängt“ habe. Diese Frage muss kein Abgleiten in das sumpfige Gebiet der Schriften von *Carl Schmitt* bedeuten; sie könnte aber als Ausgangspunkt verstanden werden, noch einmal gründlich über das Verhältnis von Extremismus und Gewalt nachzudenken. Konkrete Anlässe dafür wird es sicher genug geben.

Oliver W. Lembcke

Gegen die „unheilige Allianz“ von Rechts- und Linksaußen: nüchternes Plädoyer für den Westen

Pelinka, Anton: Die unheilige Allianz. Die rechten und die linken Extremisten gegen Europa, Böhlau Verlag, Wien / Köln / Weimar 2015, 195 Seiten, € 35,-.

In Interviews der letzten Jahre sprach *Anton Pelinka* von der unheiligen Allianz linker und rechter Extremisten gegen Europa. Diese Aussage des wohl bekanntesten österreichischen Politikwissenschaftlers (Jahrgang 1941), der von 1975 bis 2006 in Innsbruck unterrichtete und seit 2006 in Budapest lehrt, erregte Aufsehen. *Pelinka*, Rechtsextremismus und -populismus immer wieder heftig kritisierend, war eine solche Position¹ lange nicht zugetraut worden. Nun liegt die „unheilige Allianz“ des umtriebigen Wissenschaftlers gedruckt vor. Ist seine These haltbar? Und: Hat der Autor seine frühere Position damit aufgegeben?

Das unpräzise geschriebene Buch plädiert für die europäische Integration, attackiert zugleich die Kräfte von rechts und links, die gegen die Europäische Union votieren. Zu den Pro-Europäern zählen die Christdemokraten, die Sozialdemokraten, die Liberalen und die Grünen, zu den Anti-Europäern Rechtspopulisten wie Linkspopulisten aus West- und Osteuropa. Bei den letzten drei Wahlen zum Europäischen Parlament gab es jeweils eine 70- bis 80-prozentige Mehrheit für pro-europäische Parteien. Gleichwohl schreitet die europäische Integration wenig voran. Offenkundig kann dies nicht nur an den „Anti-Europäern“ liegen, sondern auch an den „Pro-Europäern“. *Pelinka* macht es sich mit der Behauptung wohl zu einfach, Anhänger nationaler Souveränitätsrechte bestimmten den Diskurs über das Demokratiedefizit der EU. Für ihn läuft ein Mehr an europäischer Integration auf ein Mehr an Demokratie hinaus. Ist das zwingend richtig?

In Griechenland bilden seit Januar 2015 die linkspopulistische Syriza und die rechtspopulistischen „Unabhängigen Griechen“ eine Koalition. Syriza gehört im EP zur Fraktion der Europäischen Linken, ihr Koalitionspartner zur Fraktion „Europäische Konservative und Reformier“. Die Ablehnung der EU basiert – Griechenland zum Trotz – auf keinem festen oder lockeren Bündnis der politischen Antipoden, wie *Pelinka* meint, frei von jeder verschwörungstheoretischen Position. Sperren sich rechte Kräfte gegen die europäische Integration, weil diese die nationalstaatliche Souveränität untergrabe, so tun das linke nicht zuletzt wegen der – behaupteten – Hegemonie des „Neoliberalismus“. Insofern wäre „unheilig“ durch „unintendiert“ zu ergänzen.

In zwölf, nicht ganz systematisch gegliederten und etwas redundant verfassten Kapiteln kommen Erfolge des europäischen Einigungsprozesses zur Sprache, ebenso Versuche, diesen zu torpedieren. Wer an die Fehden der Vergangenheit denkt (Deutschland und Frankreich bekriegten sich zwischen 1870 und 1945 dreimal), kann nicht genug würdigen, dass Kriege zwischen den europäischen Staaten längst keine realistische Gefahr mehr bilden. Nach 1945 wurde – anders als nach 1918 – expansiver Nationalismus zurückgedrängt, aus Einsicht wie aus Angst vor kommunistischer Aggression. Die großen Politiker *Jean Monnet*, *Robert Schuman*, *Alicide De Gasperi*, *Konrad Adenauer*, *Paul-Henri Spaak* und *Sicco Mansholt* stehen dafür.

1 Sie deutet sich bereits an bei *Anton Pelinka*, Nach der Windstille. Eine politische Autobiografie, Wien 2009.

Anton Pelinka trifft vielfach ins Schwarze. Der nationale Souveränitätsverlust förderte Frieden. Auch wenn heutzutage die Varianten des Extremismus in erster Linie weder plumpen marxistisch-leninistischen noch rassistischen Topoi folgen, so akzeptieren sie gleichwohl nicht die Werte „des“ Westens.² Für viele seiner Kritiker sind Denkmuster des Antiamerikanismus, Antikapitalismus, des Antisemitismus sowie der Antiglobalisierung zentral. „Rechter und linker Extremismus verschwimmen, wenn es um bestimmte Feindbilder geht. Für beide sind es nicht die Nationalismen, die Europa und die Welt im 20. Jahrhundert an den Abgrund führten. Der Gegner ist alles das, wofür der Westen steht: Rationalismus und Aufklärung, liberale Demokratie und liberale Ökonomie. Das alles aber ist die Essenz dessen, wofür das Europa der Union steht“ (S. 116). Insofern ist die Kernthese *Pelinkas* treffend. Der mögliche Kritikpunkt, er nähme simple Gleichsetzungen vor, trifft nicht zu: Während die extreme Linke ein universalistisches Menschenbild akzeptiere, wurzele die extreme Rechte in antiaufklärerischem Ideengut.

Der Rezensent hegt zwei prinzipielle Einwände, einerseits zum demokratischen Verfassungsstaat, andererseits zum europäischen Bundesstaat: Sind dessen Gegner auch Gegner der Demokratie? Die Skepsis gegenüber dem europäischen Bundesstaat basiert vielfach auf triftigen Argumenten, nicht zuletzt auf Mehrfachidentitäten, die *Pelinka* eigens anerkennt: „Fundamentalismus baut auf der Flucht aus der Komplexität von Mehrfachidentitäten“ (S. 51). Ein guter Europäer kann ein guter Deutscher und ein guter Sachse sein. Die EU ist für das deutsche Bundesverfassungsgericht bekanntlich ein Staatenverbund: mehr als ein Staatenbund, weniger als ein Bundesstaat. *Pelinkas* Kritik verwundert insofern, als für ihn die Demokratie „ergebnisoffen“ (S. 82) ist. Immerhin gehört er zu den wenigen Autoren, die in der Europa-Frage nicht lavieren, sondern klar für einen europäischen Bundesstaat votieren. *Pelinka*, der zu Recht jede Form des Nationalismus verurteilt, vernachlässigt Patriotismus. Ist der Nationalstaat wirklich in einer Krise? Wer ein postnationales Europa anstrebt, provoziert unter Umständen und wider Willen giftigen Nationalismus. Hier ließe sich in einem anderen Sinne von einer „unheiligen Allianz“ sprechen. Für viele ist das Projekt Europa ein bloßes Elitenprojekt.

Zum demokratischen Verfassungsstaat: Wenn es heißt, die Extremisten von heute müssen nicht die von morgen sein, so relativiert der Autor den auf der Universalität der Menschenrechte fußenden Extremismusbegriff – und arbeitet damit dessen Gegnern in die Hände. Eine stärkere Differenzierung zwischen Extremismus und Populismus wäre sinnvoll gewesen. Nicht jeder Extremist muss Populist sein, nicht jeder Populist ist Extremist. Ein Populist wettet gegen „die da oben“, ein Extremist verteufelt die Werte des demokratischen Verfassungsstaates. Und das Gewicht des religiös ausgerichteten Fundamentalismus wird im Vergleich zu links- und rechtsextremistischen wie populistischen Strömungen zu knapp abgehandelt (S. 85). Extremismusforscher kommen kaum auf ihre Kosten.

Wie das Buch zeigt, muss es kein Gegensatz sein, auf der einen Seite an linken Ideen festzuhalten und auf der anderen Seite linke Positionen zu verwerfen. Insofern nimmt *Pelinka* keinen Wandel, wohl aber eine Erweiterung seiner Position vor. Beim Konflikt zwischen „demos“ und „ethnos“ ist der Autor auf der Seite des „demos“, der nicht auf Herkunft setzt, sondern auf Inklusion. Die Beispiele für die „unheilige Allianz“ zwischen

2 Vgl. das Mammutwerk von *Heinrich August Winkler*, *Geschichte des Westens*, 4 Bände, München 2009–2015; siehe auch *ders.*, *Stunden der Vereinfacher. Einheit der Gegensätze: Was rechte und linke Populisten verbindet*, in: *Die Zeit* vom 5. Februar 2015, S. 1.

Rechts- und Linksaußen sind allerdings wenig systematischer als eher zufälliger Natur. Vor allem: *Pelinka* bezieht sich kaum auf die Gegenwart. Zumal die gegenwärtigen Kräfte des Rechts- wie des Linkspopulismus – Parteien und Personen – bleiben seltsam schemenhaft.

Die Gegensätze verlaufen in der Tat nicht zwischen rechts und links, sondern zwischen demokratisch und extremistisch. Dies ist für manche keine Selbstverständlichkeit, jedoch für *Anton Pelinka*, der mit diesem Großessay am Beispiel von Europa die Nähe von Rechts- und Linkspopulisten belegt und nicht, wie die einschlägige Literatur, zumeist auf den Rechtspopulismus fixiert ist.³ Gleichwohl dürfte der Pessimismus der letzten Sätze wenig angebracht sein: „Als Europa 1945 von einer politisch verursachten Katastrophe zerstört war, machten sich die Kräfte der Vernunft daran, Europa neu zu bauen – so, dass Katastrophen wie Weltkriege und ein Holocaust nicht mehr möglich sein würden. Doch die Stimme der Vernunft ist leise. Sie wird nur zu oft von der Stimme der Gefühle übertönt“ (S. 183).

Eckhard Jesse

- 3 Vgl. jüngst den an sich instruktiven Band von *Ernst Hillebrand* (Hrsg.), *Rechtspopulismus in Europa. Gefahr für die Demokratie?*, Bonn 2015.

Osteuropäischer Rechtsradikalismus: gelungene Einführung in ein unterschätztes Phänomen

Minkenberg, Michael (Hrsg.): *Transforming the Transformation? The East European radical right in the political process* (Routledge Studies in Extremism and Democracy, Band 26), Routledge, Abingdon / New York 2015, 367 Seiten, \$ 145,-.

Woher resultiert die geringe Bereitschaft der osteuropäischen Länder, in der aktuellen Flüchtlingskrise mehr Verantwortung zu übernehmen? Warum gehen in Bratislava tausende Demonstranten auf die Straße, um gegen eine nicht vorhandene Immigration zu demonstrieren? Diese Fragen beschäftigen seit mehreren Wochen Medien und Politik. „Transforming the Transformation“, herausgegeben von *Michael Minkenberg*, gibt Anhaltspunkte zu ihrer Beantwortung.

Der Sammelband beschäftigt sich mit der Frage des Einflusses radikal-rechter Gruppen auf die neu entstandenen Demokratien Ost- und Südosteuropas. *Minkenberg* folgend zeichnet sich die Forschung über die radikale Rechte in Osteuropa bisher dadurch aus, dass es nur Einzelfallstudien oder rein deskriptive Sammelbände gibt, die nie eine tiefere Analyse bieten. An dieser Stelle soll der von ihm herausgegebene Band ansetzen. Es soll ein komparatives Bild der radikalen und extremen Rechten gezeichnet werden, das über eine reine Beschreibung der Akteure hinausgeht. Damit kann ein Beitrag geleistet werden, der zwar alte Studien durchaus aufgreift, die rechtsextremen Akteure jedoch mit neuen Informationen und einem übergreifenden Untersuchungskonzept neu bewertet. Hierbei konzentriert sich das Buch nicht nur auf rechtsradikale Parteien und Wahlumfragen, sondern nimmt eine Vielzahl von Akteuren in die Analyse auf, um Heterogenität und länderspezifischen Besonderheiten des Rechtsextremismus in Osteuropa gerecht zu werden. Zum einen finden

sich Untersuchungen zu Interaktionen mit anderen (politischen) Akteuren sowie der verschiedenen Bewegungen untereinander. Zum anderen werden die Effekte der Interaktion auf die Agenden spezifisch ausgewählter Politikfelder untersucht, die als konstitutiv für die liberal-demokratische Grundordnung angesehen werden.

Das 367-seitige Buch untergliedert sich in vier Abschnitte. Im ersten legt *Klaus von Beyme* mit einem Beitrag zu den aktuellen Diskussionen und Entwicklungen in der Transformationsforschung einen theoretischen. Anschließend gibt *Michael Minkenberg* einen ersten Überblick über Ideologie und Organisation der osteuropäischen Rechten im Vergleich mit ihren westeuropäischen Pendanten. Gleichzeitig zeigt er verschiedene Möglichkeiten der Messung der Effekte auf, ohne jedoch ein verbindliches analytisches Schema für die weiteren Beiträge des Bandes vorzugeben.

Im zweiten Teil werden bestimmte Effekte übergreifend für die gesamte Region analysiert. Während *Lenka Bustikova* der These nachgeht, dass die durch die Demokratisierung forcierten Minderheitenrechte zu einer gesellschaftlichen Polarisierung geführt haben, von der vor allem die extreme Rechte mit ihrem Identitätsdiskurs profitiert, betrachtet *Andrea Pirro* den Einfluss rechtspopulistischer Parteien in Ungarn, Bulgarien und der Slowakei in Bezug auf die Minderheitenrechte. Im dritten Beitrag dieses Teils gehen *Bartek Pytlas* und *Oliver Kossack* dem Einfluss der extrem rechten Parteien auf den Parteienwettbewerb nach. Hierbei verfolgen sie die Annahme, dass es entweder zu einem Rechtsruck des gesamten Systems oder zu seiner erhöhten Polarisierung kommt. Danach gehen *Daunis Auers* und *Andres Kasekamp* auf rechtsradikale Parteien in den baltischen Staaten ein, wobei sie aufzeigen, dass diese drei Länder – trotz einer ähnlichen Geschichte – sehr unterschiedliche rechtsradikale Akteure mit unterschiedlichen Erfolgchancen herausgebildet haben.

Der dritte und vierte Teil sind mit jeweils vier Aufsätzen der Untersuchung der einzelnen Länder gewidmet. Diese Beiträge zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass es ihnen gelingt, verschiedene Akteure und Strömungen gut in das vorgegebene theoretische Konstrukt des Einflusses radikal rechter Akteure auf die politischen Systeme zu integrieren. Während sich der dritte Abschnitt auf das originäre Osteuropa bezieht, richtet sich der vierte vor allem auf die Balkanstaaten, Südosteuropa und die Ukraine.

Vorteil des Buches ist, dass es einen weiten theoretischen Rahmen in Form der Transformationstheorie und der Effekte rechtsradikaler Akteure auf das politische System vorgibt. Die Akteure selbst werden immer in Beziehung zu anderen gesetzt – seien es die etablierten Parteien oder Gruppen der Zivilgesellschaft – um die Interaktion der extremen Rechten in Bewegungs- oder Parteiform aufzuzeigen.

Durch die minimalen konzeptuellen Vorgaben kann das Buch eine Vielzahl verschiedener Akteure, Subkulturen, rechtspopulistische und rechtsextreme Parteien oder, in der rumänischen Fallstudie, die dortige Landeskirche in die Analyse einbeziehen. Auf diese Weise können die Einflüsse der unterschiedlichen Gruppen beobachtet werden. Länderspezifische Eigenheiten werden aufgezeigt und im Vergleich Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Einfluss und Umgang mit den Parteien herausgefiltert, beispielsweise der fehlende *cordon sanitaire* in den osteuropäischen Staaten, der rechtsradikale Akteure einen stärkeren Einfluss auf den Identitäts- und Migrationsdiskurs gewährt, als dies in Westeuropa der Fall ist. Diese Stärke des Buches – der weite analytische Rahmen mit nur wenigen Vorgaben – kann gleichzeitig auch als Schwäche ausgelegt werden, da dem Leser nicht immer klar ist, wie die Autoren die Einteilung in rechtsextreme oder rechtspopulistische Parteien vornehmen oder ob sie diese Begriffe unter *populist radical right* zusammenfassen.

Die Autoren der jeweiligen Länderstudien sind ausgewiesene internationale Experten auf ihren Gebieten. „Transforming the Transformation“ ist sowohl als Grundlage für eine erste Einarbeitung in den osteuropäischen Rechtsradikalismus geeignet als auch zur Vertiefung für Personen, die sich bereits länger mit Phänomenen wie Rechtsextremismus und Populismus beschäftigen, da es verschiedene Denkansätze beinhaltet. Durch die Aktualität rechts-extremer Demonstrationen und die Renaissance rassistischer Ressentiments in Deutschland und Europa wird das Buch für eine breitere Zielgruppe jenseits der Expertenkreise lesenswert.

Fabian Sieber

Die britische Westminsterdemokratie: umfassende Sammlung mit editorischen Schwächen

Sturm, Roland: Die britische Westminsterdemokratie. Parlament, Regierung und Verfassungswandel, Nomos, Baden-Baden 2015, 449 Seiten, € 79,-.

Wer sich mit dem politischen System des Vereinigten Königreiches beziehungsweise britischer Politik im Allgemeinen auseinandersetzt, trifft mit *Roland Sturm* auf einen der prägendsten Köpfe der deutschen Großbritannien-Forschung. In dem vorliegenden Buch wird seine inzwischen über dreißig Jahre währende wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Königreich erstmals in einer facettenreichen und umfassenden Sammlung vereint, die 27 seiner Beiträge zur politischen und verfassungsrechtlichen Entwicklung Großbritanniens insbesondere in den 1990er und frühen 2000er Jahren enthält.

Inhaltlich gliedert sich das Buch in vier Bereiche. Im ersten Abschnitt wird das Verhältnis von Parlament und Regierung im weiteren Sinne behandelt, wobei sich auch Artikel zum allgemeinen Institutionengefüge und zu den Beziehungen zur Europäischen Union finden. Der zweite Teil widmet sich intensiver den Regierungen von *Margaret Thatcher* und *Tony Blair*; im Fokus stehen speziell die Wirtschaftspolitik und der Regierungsstil beider Premiers. Diese beiden Bereiche bilden mit jeweils einem Drittel der insgesamt knapp 450 Seiten den Hauptteil des Buches. Der dritte und vierte Abschnitt beschäftigen sich schließlich mit der regionalen Dimension des britischen politischen Systems. Hier werden sowohl institutionelle als auch kulturelle Aspekte der Devolution (Regionalautonomie) aufgearbeitet und Lösungsansätze der Nordirischen Frage diskutiert.

Zielsetzung und Reichweite der einzelnen Artikel sind weit gespannt. Neben grundsätzlichen Überblicksarbeiten zu den verschiedenen Themenbereichen (unter anderem „Grundzüge des Regierens im Westminster-Modell“, „Großbritannien in den 1990er Jahren“ und „Der schottische und walisische Nationalismus im 20. Jahrhundert“) finden sich empirische Analysen zu spezifischen Einzelaspekten des Regierungssystems (beispielsweise „Eine Verfassung für ein Land ohne Verfassung?“, „„Modernes Regieren“ in der Ära Tony Blair“ und „Devolution und Parlamentssuprematie“) sowie Beiträge zur theoretischen Verortung der politischen Entwicklungen des Vereinigten Königreiches (unter anderem „Regieren in Großbritannien“, „Von der ‚englischen Krankheit‘ zu ‚Cool Britannia‘“ und „Das Karfreitagsabkommen“). Das zentrale und verbindende Motiv des Buches ist die vom Autor herausgearbeitete Gleichzeitigkeit von „Kontinuität“ und „Wandel“ innerhalb der britischen

Politik und Verfassungsentwicklung (S. 14). *Roland Sturm* konstatiert hierzu, dass die politischen Institutionen und deren Arbeitsweise schon seit Jahrzehnten nicht mehr der idealtypischen Konzeption des „Westminstermodells“ entsprechen, wohl aber klare Kontinuitäten innerhalb der Entwicklungsprozesse, insbesondere bei den handlungsleitenden Motiven und Mentalitäten der politischen Akteure erkennbar sind (S. 189 f.). Ziel ist es dabei, „die Kontexte der Wahrnehmung britischer Politik zu vermitteln“ (S. 14), um deren Kontinuität zu unterstreichen.

Ausgangspunkt für die Wandelbarkeit und Offenheit britischer Politik ist für *Sturm* das faktische Zusammenfallen von Verfassungstext und Verfassungsrealität. Dies ermöglicht eine flexible Problembearbeitung, die als grundsätzlicher Vorteil der Westminsterdemokratie verstanden wird (S. 1). Doch wie in den späteren Kapiteln deutlich wird, erweisen sich die hieraus folgenden politischen Ergebnisse als erheblich komplexer. So führt der inkrementalistische und situationsgetriebene Umgang gerade mit strukturellen Problemen zu teilweise suboptimalen, wenigstens aber inkohärenten Resultaten, die nur selten nachhaltige Lösungen erzeugen (S. 325 ff. und 366 ff.). In der Konsequenz, so stellt *Sturm* fest, bleibt zwar die Flexibilität politischer Entscheidungen gewahrt, aber zunehmend werden eben auch jene ungeschriebenen Verfassungsprinzipien ausgehöhlt, die neben dem umfassenden Pragmatismus die Kontinuität britischer Politik ausmachen (S. 134).

Roland Sturms besonderer und bereichernder Beitrag zum Forschungsdiskurs ist dabei in der expliziten Adressierung sowie analytischen Berücksichtigung der Stärken und Schwächen der spezifisch „deutschen“ und „britischen“ Perspektive gegenüber verfassungsrechtlichen Fragen zu sehen. So neigt der innerbritische öffentliche (und teilweise auch wissenschaftliche) Diskurs dazu, derartige Probleme oft nur am Rande zu diskutieren, ihre potentiellen Folgen zu ignorieren oder erst dann Lösungen zu entwickeln, wenn ein weiteres „Aussitzen“ unmöglich erscheint. Bezeichnend hierfür ist die aktuell stattfindende Devolutionreform, die von den drei Parteivorsitzenden der Liberal Democrats, der Labour und der Conservative Party lediglich zwei Tage vor dem schottischen Unabhängigkeitsreferendum angekündigt wurde und auch erst, nachdem die Separatisten in den Umfragen zum ersten Mal in Führung gingen. Im Gegensatz dazu weisen die korrespondierenden deutschen Debatten teilweise nur abstrakte Problembezüge oder einen wenig pragmatischen, dafür aber umso mehr formaljuristischen Umgang mit Verfassungsfragen auf (der Autor verweist beispielhaft auf die Auseinandersetzung um das negative Stimmengewicht, S. 11). Im Ergebnis gelingt es *Roland Sturm* einerseits, die Tragweite verfassungsrechtlicher Probleme umfassender zu analysieren, als dies häufig in der britischen Literatur geschieht, und andererseits, die in Kontinentaleuropa teils befremdlich erscheinenden Problemlösungspräferenzen britischer Politik verständlich zu machen.

Gewisse Kritik ist an der Struktur und Aufmachung des Buches anzubringen. So sind die Auswahl- und Gliederungskriterien der Beiträge innerhalb der einzelnen Themenfelder leider nicht immer eindeutig ersichtlich. Zudem können nur Leser, die intensiver mit dem Werk *Sturms* vertraut sind, aus den blanken Kapiteltiteln des Inhaltsverzeichnisses ersehen, dass es sich um eine Aufsatzsammlung handelt. Erst innerhalb der jeweiligen Kapitel wird dann auf das ursprüngliche Erscheinungsjahr (nicht aber die zugrunde liegende Veröffentlichung) verwiesen, wobei Klappen- und Ankündigungstext ebenfalls keinen Aufschluss über die Publikationsart geben.

Tim Niendorf

David Camerons liberal-konservative Regierung: Standardwerk mit wertvollen Ergänzungen zur Koalitionsforschung

Seldon, Anthony und Mike Finn (Hrsg.): The Coalition Effect, 2010-2015, Cambridge University Press, Cambridge 2015, 642 Seiten, \$ 36,99.

Die „Effect“-Reihe der Cambridge University Press hat sich neben den „Nuffield Election Studies“ zur heute wahrscheinlich bedeutendsten Reihe von Standardwerken der britischen Politikwissenschaft entwickelt, was beide nicht zuletzt der sich über mehrere Dekaden erstreckenden Herausgeberschaft von *Dennis Kavanagh* zu verdanken haben.¹ Was solche Überblickswerke an Informationsfülle und wertvollen Allgemeindarstellungen über Wahlen, Regierungen etc. bieten, wird leider häufig durch die Mängel eines typischen „Handbuchcharakters“ kontrastiert, bei dem die Einbettung in breitere wissenschaftliche Problemstellungen beziehungsweise ein tiefergehender analytischer Mehrwert hinter der dichten Wiedergabe von Fakten und Ereignisgeschichte zurücksteht. Dem vorliegenden Band gelingt es erfreulicherweise, beide Aspekte insgesamt überzeugend miteinander zu verbinden. So knüpfen die Beiträge immer wieder an die sonst eher kontinentaleuropäisch geprägten Debatten über das politische Wirken von Koalitionsregierungen an (Ausnahmen bilden die Beiträge von *Paul Johnson* / *Daniel Chandler* und *Guy Lodge* / *Illias Thoms* sowie mit gewissen Abstrichen die Artikel von *Tony Travers* und *Rory Coonan*, die sich nur eingeschränkt mit der Analyse eines spezifischen „Koalitionseffekts“ beschäftigen).² *The Coalition Effect* ist daher nicht nur das Standardwerk für diejenigen, die sich mit der britischen Regierung der letzten fünf Jahre auseinandersetzen wollen, sondern auch von besonderem Interesse für Wissenschaftler, die sich mit dem Zustandekommen und der Funktionsweise von Koalitionsregierungen im Allgemeinen beschäftigen.

Inhaltlich gliedern sich die insgesamt 23 Beiträge in drei Abschnitte auf. Der erste beleuchtet die Rolle der Koalition innerhalb des britischen Regierungssystems und Institutionengefüges. Der zweite Teil analysiert das inhaltliche Wirken der Regierung in verschiedenen Politikfeldern, und der letzte, recht irreführend als „The Coalition and Political Culture“ überschriebene Abschnitt betrachtet das Verhältnis zwischen der Koalition und den nicht-institutionalisierten politischen Akteuren Britanniens (Parteien, Medien und Wahlvolk).

Wie schon in den vorhergehenden Bänden der Reihe versuchen die Herausgeber erneut, verschiedene analytische Perspektiven und Zugänge zusammenzuführen. So finden sich neben einer Mehrzahl von Vertretern der klassischen akademischen Wissenschaft auch Angehörige privater „think tanks“ (unter anderem *Daniel Chandler*, *Paul Johnson* und *Guy Lodge*) sowie politische „Praktiker“ unter den Autoren (insbesondere *Michael Clarke*, *Julian Glover* und *Cal Vinay*). In Anbetracht dieses recht unterschiedlichen Hintergrunds und der

- 1 Während *Dennis Kavanagh* auch weiterhin die Nuffield-Serie herausgibt (seit dem Ausstieg von *Sir David Butler* 2005 in Kooperation mit *Philip Cowley*), wird die Effect-Reihe seit *Kavanaghs* Rückzug 2005 vom zweiten Herausgeber, *Anthony Seldon*, fortgeführt.
- 2 Ergänzend hierzu versuchen ausgewählte Autoren, auch Bezüge zu den bisherigen britischen Koalitionsregierungen (National Government 1931 bis 1940, *Winston Churchills* Kriegskabinett 1940-1945) sowie zu den Koalitionen auf subnationaler Ebene herzustellen.

für die Reihe typischen editorischen Freiheit der Autoren variieren Zielsetzung, Stil und analytische Reichweite der einzelnen Beiträge teilweise beträchtlich. Beispielhaft soll an dieser Stelle nur auf die Aufsätze von *Peter Riddell* und *Rory Coonan* verwiesen werden. So gibt *Riddell* einen persönlichen Erfahrungsbericht über die Zusammenarbeit zwischen den Regierungsmitgliedern und der Whitehall-Bürokratie (hauptsächlich basierend auf persönlichen Gesprächen mit den Betroffenen), wie er sie im Rahmen seiner Tätigkeit als Direktor des Institute for Government erlebte. *Coonan*, ehemaliger Direktor des Arts Council of Great Britain, verfasst dagegen eine rhetorisch ausgefeilte, flammende Anklage der (nach seiner Einschätzung) ideenlosen und kaum existenten Kulturpolitik einer weitgehend an Kultur desinteressierten Koalition.

Trotz dieser unterschiedlichen Perspektiven ist der Band, neben der Einbettung in die breitere Koalitionsforschung, auch durch ein verbindendes Narrativ in der Einschätzung des „coalition effects“ gekennzeichnet. So kommen die Autoren weitgehend einmütig zu dem Ergebnis, dass die Zusammenarbeit zwischen Konservativen und Liberalen auf inhaltlicher und personeller Ebene, entgegen aller ursprünglichen Erwartungen, erfolgreich und zumindest anfangs auch annähernd konfliktfrei ablief. Deutlich negativer fällt jedoch das Urteil zum antizipierten Umgang der Liberalen mit ihrer neuen Rolle als Regierungspartei aus. Die LibDems hatten sich bereits seit den 1980er Jahren aktiv auf die Beteiligung an einer Koalitionsregierung vorbereitet und verfügten 2010 über vergleichsweise hohe praktische Erfahrung durch die Koalitionen in Wales (1999 bis 2003) und Schottland (1999 bis 2007) sowie zahlreiche Mehrparteienkooperationen auf kommunaler Ebene. Vor dem Hintergrund der wachsenden elektoralen Schwäche der beiden Großparteien befanden sich die Liberalen durch das „hung parliament“ in der historischen Position, über eine gelungene Regierungsbeteiligung die etablierte Zwei-Parteien-Herrschaft der Conservative und Labour Party endgültig aufbrechen zu können. Wie die verschiedenen Beiträge illustrieren, war die Parteiführung der Liberalen jedoch nicht in der Lage, diese starke Ausgangsposition gekonnt zu nutzen. Stattdessen zeigte sie sich in ihrer strategischen Planung und Vorgehensweise oftmals überfordert, kam nicht selten zu defizitären Situationseinschätzungen und fällt teilweise amateurhafte Fehlentscheidungen, die schließlich in desaströsen elektoralen Folgen für die Partei gipfelten.

Besondere Erwähnung verdient abschließend der Beitrag von *Guy Lodge* und *Illias Thoms*. Die Autoren verfehlen zwar gleich in doppelter Hinsicht ihre formale Zielsetzung, da sie weder einen potentiellen „coalition effect“ auf die Labour Party untersuchen, noch die im Beitragstitel angedeutete Entwicklung der Partei im Vordergrund steht. Stattdessen konzentrieren sie sich fast ausschließlich auf die Person des Parteivorsitzenden *Ed Miliband*, zeichnen dabei allerdings eine differenzierte Studie von dessen Parteiführung und politischem Denken. *Lodge* und *Thoms* legen hiermit (nach Kenntnisstand des Verfassers) die bislang erste und einzige intensivere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem ehemaligen Labour-Vorsitzenden und Energieminister der Regierung *Gordon Brown* vor.

Tim Niendorf

Das australische „Washminster“-System: lesenswerter Beitrag zum Minderheiten-einfluss in der Mehrheitsdemokratie

Prosser, Brenton und Richard Dennis: Minority Policy: Rethinking Governance When Parliament Matters, Melbourne University Press, Carlton 2015, 239 Seiten, € 59,55.

Australiens politisches System gilt gemeinhin als institutionelle Absonderlichkeit, geschaffen durch eine Mischung aus mehrheitsdemokratischen Elementen Westminsters und bundesstaatlichen Charakteristika Washingtons. Beispielhaft für das Spannungsverhältnis zwischen Responsible Government und föderalen Entscheidungsstrukturen ist der direkt gewählte Senat – der nach seinem US-Pendant wohl mächtigsten Zweiten Kammer. Das Verhältniswahlrecht des australischen Senats hat dazu geführt, dass kleine Parteien und unabhängige Senatoren („marginal members“) regelmäßig als Mehrheitsbeschaffer für die Regierung infrage kommen. Durch Veränderung, Verzögerung oder Blockade der Regierungsentwürfe und die antizipierende Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse durch die Exekutive kommt parteipolitischen Minderheiten ein für Westminster-Demokratien ungewöhnlich großer Einfluss im Gesetzgebungsprozess zu. *Brenton Prosser* und *Richard Dennis* haben durch Interviews und aus eigenen Erfahrungen die Rolle von „marginal members“ im australischen Regierungssystem beleuchtet. Unter der Prämisse, dass deren Einfluss auf den Policy-Output von der Forschung bisher vernachlässigt worden sei, wird zunächst deren Rolle theoretisch eingeordnet, um anschließend mittels einer Heuristik, die auf den geführten Interviews basiert, zu Schlussfolgerungen über deren Auswirkungen auf Bürokratie, Interessengruppen, Parteien und Parlament zu kommen.

Ausgehend vom Stand der Policyforschung und der Lehre in diesem Bereich wird gezeigt, wie die bisherige Theoriebildung die Rolle von Hinterbänklern und Vertretern kleiner Parteien weitgehend ignoriert hat. Modelle wie der Policy Cycle oder der Median-Wähler, die nach wie vor hierarchische Steuerungsmuster unterstellen, seien kaum geeignet, die politische Realität des „policy-making“ adäquat zu erfassen, denn „ministers are no longer the hub of the policy-making wheel“ (S. 49). Stattdessen legen *Prosser* und *Dennis* großen Wert darauf, die Rolle von „marginal members“, unter denen sie nicht nur kleine Parteien und unabhängige Kandidaten, sondern auch Hinterbänker der großen Parteien verstehen, zu beleuchten. Deren Veto- und Entscheidungsmacht wird an Beispielen wie der Abschaffung von Australiens CO₂-Preismechanismus oder der Einführung der „Goods and Services Tax“ illustriert. Ihre Heuristik zur Analyse der Rolle von Minderheiten im parlamentarischen Betrieb Australiens wird durch drei Fallstudien über die wahlweise konstruktive oder destruktive Rolle von „marginal members“ bei verschiedensten Gesetzgebungsvorgängen untermauert. In den folgenden Kapiteln nutzen *Prosser* und *Dennis* strukturierte Interviews mit zehn ehemaligen Abgeordneten und Senatoren, um die Güte ihrer Heuristik empirisch zu belegen. Es finden sich zahlreiche Beispiele für den Einfluss der betreffenden Parlamentarier durch Private Member Bills, Ausschüsse, Fraktionssitzungen oder sogar durch die Beteiligung an der Regierungsbildung. Die 2010 von *Julia Gillard* gebildete Minderheitsregierung kam nur durch die Unterstützung mehrerer unabhängiger Kandidaten und eines Abgeordneten der Australian Greens im Austausch für die Einführung eines CO₂-Preismechanismus zustande, was später von *Tony Abbotts* oppositioneller Liberal Party medienwirksam als gebrochenes Wahlversprechen genutzt wurde.

Als „roter Faden“ zieht sich nicht nur die Erwartung durch das Buch, bisherige „Mythen“ der Policyforschung der Verfassungspraxis gegenüberzustellen, sondern auch, populäre, demoskopisch messbare Missverständnisse der Öffentlichkeit und widersprüchliche Erwartungshaltungen gegenüber politischen Prozessen mit einer gleichsam normativen wie empirisch-analytischen Würdigung der gegenwärtigen Praxis zu entkräften. Insbesondere der für Westminster-Systeme ungewohnte Umstand wechselnder Mehrheiten im Senat und der starke Einfluss von Minderheiten im parlamentarischen Prozess seien keineswegs Vorboten dauerhafter Instabilität australischer Politik, sondern immerhin Verfassungsrealität, wenn schon keine wünschenswerten Folgen eines verschiedene Interessen berücksichtigenden Regierungssystems, so *Brenton Prosser* und *Richard Denniss*. In der öffentlichen Berichterstattung und folglich auch in der Wählerschaft sei leider immer noch eine „Winner takes it all“-Mentalität im Stile eines Zwei-Parteien-Systems mit klaren Mehrheiten anzutreffen. Eine Regierung, die einerseits ein Mandat des Wählers im Repräsentantenhaus reklamiert, andererseits ihr Programm aufgrund der Konstellation im Senat nicht wie geplant umsetzen kann, birgt folglich beträchtliches Frustrationspotential innerhalb und außerhalb des Regierungssystems, wie die Interviews eindrucksvoll belegen. Unglücklicherweise wird mit dem Titel des Buches das Missverständnis, Mehrheitsregierungen würden das Parlament zur Machtlosigkeit verdammen, eher verstärkt.

Mit ihrem Blick auf kabinett- und fraktionsinterne Willensbildungsprozesse entwerfen *Prosser* und *Denniss* Strategien der Einflussnahme durch Interessenvertreter über den „Umweg“ der „marginal members“. Während dies für Kenner europäischer Koalitionsdemokratien wenig Neues offenbart und derartige Mechanismen der Mehrheitsfindung eher anekdotisch interessant sein dürften, sind sie für das australische Publikum sehr wohl von Interesse. Der demokratietheoretische Ausflug, bei dem der Trade-off zwischen Effektivität und Legitimität politischer Entscheidungen in Westminster-Demokratien unter den Bedingungen abnehmender Parteibindungen, Ausdifferenzierung des Parteiensystems, Minderheitsregierungen und mannigfaltigen Anforderungen seitens der Wählerschaft thematisiert wird, kann allerdings eher als Denkanstoß denn als Erklärungsmodell gelten. Dennoch gelingt *Brenton Prosser* und *Richard Denniss* ein Werk, das die Rolle von kleinen Parteien, unabhängigen Kandidaten und Hinterbänklern kenntnisreich illustriert. Wenngleich etwas empirische Klarheit über die oft nur episodenhaft erwähnten parlamentarischen Aushandlungs- und fraktionsinternen Willensbildungsprozesse dem Werk gut getan hätte, handelt es sich dennoch um einen durchaus gelungenen Beitrag zur Policy- und Parlamentarismusforschung, der dazu beiträgt, die Verfassungsrealität des australischen Regierungssystems besser zu verstehen.

Florian Gawehms