

REZENSIONEN

Parteien im deutschen Vormärz: reichhaltige Erkenntnisse zur Ideengeschichte, Rezeption und Gegenwart der Parteiendemokratie

Erbentraut, Philipp: Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815-1848, Mohr Siebeck, Tübingen 2016, 391 Seiten, € 59,-.

Wer die Dissertation von *Philipp Erbentraut* zur Hand nimmt, sollte sich die Muße gönnen, Ehrfurcht vor einem schönen Buch zu genießen. Korrekt im Aufbau und im nach Entstehungszeit sortierten Literaturverzeichnis, vollständig durch einen umfangreichen Index zu Schlagwörtern und Autoren bezaubert es aber nicht nur durch die Form, sondern auch durch den Inhalt. Unter dem Titel „Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815-1848“ verbindet *Erbentraut* zwei Bücher zu einer intellektuellen Herausforderung. Mit den aktuellen Fragen der Parteienforschung zu Funktionen und Rolle der Parteien im politischen System, zu Parteienwettbewerb und Parteiensystemen sowie zur Binnensicht der Partei ordnet er die Aussagen dazu im Vormärz, um sie dann mit der Rezeptionsgeschichte zu verbinden. Dieser interessanten Ideengeschichte schickt er in methodischen Überlegungen Informationen über sein Vorgehen und seine Position voraus. Einfühlsam berücksichtigt er den Kontext der Aussagen und bezieht damit in der Folge über den engen Begriff der Partei hinaus synonyme Formen wie Assoziation und Verein mit ein. Das Vorurteil, dass es keine Parteien gegeben habe, sei durch das Verbot in Preußen, aber auch durch die Existenz in den süddeutschen Landesparlamenten widerlegt. Die Aussagen im Pro und Contra zu Parteien lenken die aktuelle Situation auf den Politikbegriff und die Sinnfragen der Institutionen zurück. Mit dem Hinweis auf „das Problem der Vermittlung zwischen ungeregelter gesellschaftlicher Meinungs- und Interessenvielfalt und organisierter staatlicher Handlungs- und Wirkungseinheit“ stellt er die „Doppelrolle der Parteien als staatliche Akteure und gesellschaftliche Gebilde“ in ihrem Entstehungsstadium dar. Der Rückblick zielt auf eine „normative Neuvermessung der Parteiendemokratie“.

Unter den vielen angeführten Aspekten wird hier nur auf Aussagen zu Gründen, Wirkung, Organisation, Recht und Rahmenbedingungen demokratischer Parteien im Vormärz eingegangen. Danach beruhen Parteien auf der Verschiedenheit der Charaktere ihrer Mitglieder – die Bedächtigen sind für das Bestehende, die Mutigeren für Veränderungen. Das prägt Ideen und Interessen. Den emotionalen Hintergrund bilden unterschiedliche historische Erfahrungen und Sozialisation, die gleichzeitig abgrenzen und durch gemeinsame Gegner einen. Als „selbstbewusste Einseitigkeit“ tragen sie Konflikte mit anderen Parteien aus, um den Staat nach ihren Vorstellungen zu verändern. Sie sind notwendig, um die Interessenvielfalt in der Gesellschaft anzuzeigen, in fairem Wettbewerb zu bündeln und im Parlament zu repräsentieren. Dabei nähern sie sich im dialektischen Wettbewerb dem Gemeinwohl und ermitteln so die Tüchtigsten. Ihre Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat schafft ruhigen Fortschritt und Wohlstand, was gewaltsamen Ausbrüchen und Revolutionen vorbeugen kann. In der Diskussion über die Formen der notwendigen Organisation: Oligarchie – Demokratie – Anarchie wird darauf hingewiesen, wie schwierig es ist, den demokratischen Anspruch umzusetzen, Vielfalt aufzunehmen und die Spannungen produktiv zu nutzen. Dies soll bei Verpflichtung auf die gemeinsamen Ziele durch Wahlen mit

kurzer Amtszeit und Mehrheitsentscheid erfolgen. Selbst die Öffnung auch für Nichtmitglieder als deliberatives Korrektiv wird diskutiert.

Die Aussagen zum Verhältnis der Parteien untereinander enthalten bereits im Vormärz Überlegungen zum Parteienrecht. Nur durch Öffentlichkeit und Chancengleichheit der finanziellen Mittel, des Zugangs zu Journalen sei es bei öffentlicher Beratung möglich, zwischen verantwortlichen Personen Wahrheit im dialektischen Prozess zu finden und egoistische Motive zurückzudrängen. Parteienverbote wurden diskutiert und abgelehnt, weil sie vergeblich – da sie die Leidenschaften nicht beseitigen –, gefährlich – da sie ein Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit – und sinnverkehrend – nur im Ausnahmefall der Verfassungsbedrohung – seien. Es sei allemal besser, die Quellen der Unzufriedenheit zu beseitigen und über die öffentliche Meinung und politische Bildung den Zulauf einzuschränken.

Die auch heute kaum gestellte Frage nach den Politikinhaltenden wird unter der Überschrift „Politik für das Gemeinwohl“ zwar allgemein angesprochen, aber nicht für Parteien als Staats- und Gesellschaftsgründer (*Peter Haungs*) in der Konsequenz ausgeführt. Die Grenze empirischer Forschung – sie kann nur untersuchen, was ist, aber nicht sagen, was warum fehlt – klingt in den Rahmenbedingungen und im geistesgeschichtlichen Strang an.

Voraussetzung ist eine ausreichende Zahl aktiv Gebildeter, die zu Bürgern werden, weil sie Partei nehmen. Daher sei es Aufgabe der liberalen und demokratischen Parteien, der in der Bevölkerung vorherrschenden politischen Apathie zu begegnen. Während die Mehrheit ums Überleben kämpfe, sei den Honoratioren die Zeit zu schade und das Geschäft zu „schmutzig“. Die meisten Konservativen seien passiv phlegmatisch und selten zu vernehmen. Die Ängstlichen sehen sich selbst in der Minderheit und verstummen, wie später in der Schweigespirale beschrieben. Die Forderungen zur Bildung und Ausbildung von Bürgern als Voraussetzung demokratischer Beteiligung wird von Reformern wie *Friedrich A. W. Froebel*, Sozialdemokraten und Kommunisten erhoben und von Konservativen nicht bestritten. Wie die Kritik *Solons* an der lauen Haltung der Athener zeige, reiche der Appell an die patriotische und sittliche Pflicht zur Beteiligung nicht.

Bei den überwiegend positiven Argumenten zu Parteien wundert es, dass die Aussage „Ohne Parteien geht es nicht“ und damit der „Parteienstaat“ auch heute noch verteidigt werden muss. *Erbentraut* belegt, dass *G. F. W. Hegel* nur dann als Patron des Anti-Parteien-Affekts gelten kann, wenn allein auf die preußischen Verhältnisse der Restauration geblickt wird und seine Ausführungen zum englischen Parteiwesen übergangen werden ebenso wie die, dass erst das dialektischen Ringen der Parteien zur Wahrheit führe.

Er zeigt, wie Begriffsauslegungen, Sinn, Formen und Zeitumstände die Argumente beeinflussen und weist nach, dass der schwierige Entstehungsprozess von Parteien ohne Rückgriff auf das Politik- und Staatsverständnis und ohne Beachtung der Rahmenbedingungen nicht zu verstehen ist.

Die Mühe, sich mit den Erfahrungen und Überlegungen des Vormärz und ihrer Rezeption auseinanderzusetzen, wird mit einem reichen Schatz an Erkenntnissen zur Beurteilung der gegenwärtigen Situation, zur Wahl der wissenschaftlichen Methoden und zur Überprüfung der eigenen Denkungsart belohnt.

Ingrid Reichart-Dreyer

Deliberation im Bundestag: neue Impulse für die demokratietheoretisch inspirierte Parlamentarismusforschung

Schäfer, Andreas: Zwischen Repräsentation und Diskurs. Zur Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess (Kritische Studien zur Demokratie), Springer VS, Wiesbaden 2017, 304 Seiten, € 39,99.

Theorien und Modelle deliberativer Demokratie schreiben öffentlich-diskursiven Beratungsprozessen eine große Bedeutung für die Qualität oder auch Rationalität politischer Entscheidungen zu.¹ Nicht etwa der Mehrheitsbeschluss, so eine der Thesen, sei die Quelle demokratischer Legitimation, sondern das bessere Argument, dem sich auch diejenigen Diskursteilnehmer fügen (sollten), die anfänglich eine andere Auffassung vertreten haben.² In diesem normativ-theoretischen Kontext erscheinen Parlamente als fast schon zwiespältige Institutionen: Auf der einen Seite stellen sie diverse, teilweise obligatorische Foren und Arenen für Deliberation bereit, die wenig sinnvoll wären, wenn damit nicht zumindest die Hoffnung auf effizientere oder gerechtere Problemlösungen verbunden wäre. Andererseits bestehen eine ganze Reihe von strukturellen Hindernissen wie insbesondere der Gegensatz zwischen Regierung und Opposition, die einen ergebnisoffenen, auf Verständigung abzielenden Diskurs erschweren beziehungsweise aufgrund des Mehrheitsprinzips nicht erforderlich machen.

Vor diesem Hintergrund untersucht *Andreas Schäfer* in seiner Dissertationsschrift die Funktionen und Effekte von Deliberation in parlamentarischen Entscheidungsprozessen, genauer: „wie sich Akteure innerhalb dieses Spannungsfeldes zwischen diskursiver und positionaler Logik verhalten“ (S. 16). Im Kern geht es um die Frage, ob und inwieweit sich Interaktionsformen in parlamentarischen Beratungsprozessen finden lassen, die nicht durch institutionelle oder parteipolitische Zwänge überlagert sind, sondern in denen tatsächlich konsens- oder zumindest verständigungsorientiert gehandelt wird. Nach Aufarbeitung des Forschungsstandes entwickelt *Schäfer* einen theoretischen Analyserahmen, der verschiedene Formen, Dimensionen und Kontexte parlamentarischer Deliberation ausdifferenziert. Zur empirischen Überprüfung des Modells führt er eine Fallstudie zum Deutschen Bundestag durch, die sich vor allem auf fünf ständige Ausschüsse der 17. Wahlperiode konzentriert (Finanzausschuss, Haushaltsausschuss, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Ausschuss für Umwelt und Reaktorsicherheit). Die Datengrundlage bilden eine teilnehmende Beobachtung ausgewählter Ausschuss- und Arbeitsgruppensitzungen, die Auswertung von Ausschussprotokollen sowie 34 offene, leitfadengestützte Interviews mit Bundestagsabgeordneten.

Grundsätzlich zeichnet die Studie ein vielfältiges und komplexes Bild des deliberativen Charakters parlamentarischer Beratungsprozesse am Beispiel des Bundestages. Den größten Spielraum für echte Verständigungsorientierung sehen viele Abgeordnete im Vorfeld des

- 1 Siehe *Claudia Landwehr / Rainer Schmalz-Bruns* (Hrsg.), *Deliberative Demokratie in der Diskussion. Herausforderungen, Bewährungsproben, Kritik*, Baden-Baden 2014; grundlegend *Amy Gutmann / Dennis F. Thompson*, *Democracy and Disagreement*, Cambridge 1996; *John S. Dryzek*, *Deliberative Democracy and beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford / New York 2000.
- 2 Vgl. *Jürgen Habermas*, *Drei normative Modelle der Demokratie*, in: *ders.*, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt am Main 1999, S. 277 – 292; ausführlich *ders.*, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main 1992.

ordentlichen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, nämlich innerhalb der Fraktionen. Hier dominieren argumentative Kommunikationsformen, indem die jeweiligen Fachpolitiker versuchen, „kleinteilig einen Konsens oder zumindest eine Mehrheitsmeinung“ (S. 263) herzustellen, die die eigenen Fraktionskollegen aus Überzeugung mittragen. In den Ausschüssen des Bundestages, in denen die Ausschussmitglieder der verschiedenen Fraktionen aufeinandertreffen, hat Deliberation dann „in der Regel keine positions- bzw. mehrheitsbildende Funktion mehr, sondern allenfalls eine Positionen modifizierende, vor allem aber eine Begründungen und Rechtfertigungen anfechtende“ (S. 267). Dennoch hätten Ausschussberatungen einen gewissen deliberativen Wert, weil die Vertreter von Regierung und Opposition aufgrund des fehlenden Einigungsbedarfs keine Kompromisslösungen aushandeln müssen und *gerade deswegen* einem argumentativen sachorientierten Kommunikationsmodus folgen könnten. Die Plenardebatte, da waren sich alle Interviewpartner einig, habe demgegenüber primär die Funktion, die Positionen von Regierung und Oppositionsfraktionen gegenüber der Wählerschaft zu rechtfertigen, anstatt die Gegenseite zu überzeugen. Insgesamt, so der Autor, ließen die Befunde trotzdem den Schluss zu, den Bundestag „als eine deliberative Institution zu charakterisieren“, da parlamentarische Deliberation „spezifische Wirkungsräume sowohl in direkter und kurzfristiger als auch in indirekter und langfristiger Weise“ eröffne (S. 269, S. 272).

In der Gesamtschau legt *Schäfer* eine theoretisch-konzeptionell, aber auch empirisch-analytisch außerordentlich beeindruckende Studie vor, die die Parlamentarismusforschung in mehreren Hinsichten bereichert. Ausgehend von einer normativen Demokratietheorie wird eine genuin sozialwissenschaftliche Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand eingenommen, wodurch die Sichtweisen der Akteure in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses rücken. Dieses Vorgehen ermöglicht einen differenzierten Blick auf die deliberativen Potentiale ganz verschiedener parlamentarischer Interaktionsformen und macht verständlich, warum Abgeordnete in manchen Kontexten verständigungsorientiert handeln (können oder müssen), während in anderen gar nicht erst der Versuch unternommen wird, sich gegenseitig anzunähern. Einziges kleines Manko: an manchen Stellen werden die normativen Ansprüche an Deliberation derart heruntergeschraubt, dass sich nahezu allen Beratungsarenen im Bundestag ein gewisser deliberativer Wert oder Effekt zuweisen lässt. Wenn man aber zumindest an der Prämisse festhält, dass der Sinn von Deliberation in einer wechselseitigen Anerkennung des besseren Arguments besteht und Akteure zu einem politischen Umdenken anmienen sollte, weicht die parlamentarische Realität doch allzu oft von diesem Idealbild ab.

Andreas Wimmel

Was Abgeordnete im politischen Alltag tun: instruktive Analyse aus soziologischer Sicht, keine Überraschung für Parlamentarismusforscher

Brichzin, Jenni: Politische Arbeit in Parlamenten. Eine ethnografische Studie zur kulturellen Produktion im politischen Feld (Studien zur Politischen Soziologie. Studies on Political Sociology, Band 35), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, 313 Seiten, € 59,-.

Über *Richard Fennos* Klassiker „Home Style“, einer Beobachtungsstudie über die Wahlkreisarbeit von Abgeordneten des U.S.-amerikanischen Kongresses, hieß es, sie sei in einer

Hinsicht eine bemerkenswert einflusslose Arbeit geblieben. Trotz *Fennos* Pionierarbeit wäre die teilnehmende Beobachtung bei der Erforschung von Vertretungskörperschaften eine nur sehr selten angewendete Datenerhebungsmethode geblieben. Das gilt im Grunde bis heute – und entsprechend neugierig darf man auf Arbeiten, sein, die sich der Untersuchung von Parlamenten und Abgeordneten mit ethnografischen Methoden nähern.

In diesem Fall handelt es sich um eine Dissertationsschrift, die sich für die politische Praxis in Parlamenten interessiert. Der Untertitel verweist auf *Pierre Bourdieu*, dessen Theorie des Politischen diese an einem soziologischen Institut entstandene Arbeit anleitet. Ihr Erkenntnisinteresse zielt auf die Analyse der sozialen Praxis der Arbeit von Abgeordneten, auf deren Eigenarten und Merkmale (S. 17).

Im ersten Teil widmet sich die Autorin der Vermessung des Forschungsstandes. Dabei werden zwei Forschungsstränge, die Parlamentarismusforschung einerseits und die Policy-Forschung andererseits, nach ihren Beiträgen zur Analyse politischer Praxis befragt. Nach dieser sehr informierten Darstellung entsteht beim Leser unwillkürlich die Frage, welcher Forschungslücke sich *Brichzin* denn eigentlich angenommen hat. Ihre Antwort liegt in der Diagnose eines „Empirieüberschusses“. Die Parlamentarismusforschung habe das empirische Potenzial brachliegen lassen und die Frage, „was die ParlamentarierInnen nun eigentlich tun“, aus dem Blick verloren (S. 39 f.). In der Forschung sei bislang die Untersuchung der „sozialen Praxis“ hinter dem Politischen vergessen worden (S. 50). Dies ließe sich beheben mit einer praxistheoretischen Perspektive auf das gesellschaftliche Feld Politik, für die entsprechende Anleihen bei *Bourdieu* genommen werden. Dessen Soziologie der kulturellen Produktion, angereichert um Theoriebausteine von *Jürgen Habermas* und *Hannah Arendt*, ist ein lehrreiches Kapitel gewidmet. Das sei dem an soziologischer Theoriebildung interessierten Leser empfohlen; wer sich für die Erkenntnisse aus den untersuchten Parlamenten interessiert, wird hier eher weiterblättern.

Dem Forschungsfeld hat sich die Autorin mit einem ethnografisch-rekonstruktiven Zugang zugewendet, um einerseits in Interviews die „praktischen Selbstdeutungen“ der Akteure zu erheben und andererseits während teilnehmender Beobachtung „unbewusste Regelmäßigkeiten“ und „eingelebte Selbstverständlichkeiten“ (S. 89) aufzudecken. Die umfangreiche Auseinandersetzung mit der Ethnografie und den gewählten Erhebungsmethoden zeigt die Sorgfalt bei der Datenerhebung und -auswertung. Insgesamt wurden sieben Abgeordnete unterschiedlicher Vertretungskörperschaften, vom ehrenamtlichen Kommunalpolitiker über Landtagsmitglieder bis zum hauptberuflichen Bundestagsabgeordneten, während ihrer Arbeit für ein bis zwei Wochen begleitet. Der Feldzugang erfolgte also nicht über spezifische Themen oder Gremien, sondern über Personen.

Im empirischen Teil der Studie werden zunächst ausgewählte Beobachtungssituationen beschrieben, um dem Leser einen illustrativen Einblick in den Arbeitsalltag von Abgeordneten zu gewähren. Erst dann erfolgt die eigentliche – ebenso flüssig geschriebene und gut lesbare – Analyse der parlamentarischen Praxis. Sie beginnt mit der Erkenntnis, dass sich die Arbeit von Abgeordneten entlang von Themen strukturiert: „Themen scheinen sich über die Zuteilung von Zuständigkeiten quasi als Besitz akkumulieren zu lassen und der Besitz von als besonders wichtig erachteten Themen wird erstrebt, verteidigt oder verwehrt“ (S. 175). Hier bestätigen sich – ältere – Analysen, die Parlamente als arbeitsteilige Expertenparlamente beschreiben, in denen die zugewiesenen Themengebiete für den Arbeitsalltag von Abgeordneten konstitutiv sind und der Erfolg bei ihrer Bearbeitung Voraussetzung für weitere Karriereoptionen ist.

Die Bearbeitung dieser Themen durch die Parlamentarier erfolgt laut *Brichzin* anhand von drei Modi: politisches Spiel, Themenabfertigung und politische Gestaltung (S. 179 ff.). Deren Beschreibung bildet das eigentliche Ergebnis der empirischen Untersuchung ab. Jeder Modus bezieht sich auf unterschiedliche Arten von Themen. Im politischen Spiel werden Themen von öffentlichem Interesse bearbeitet. Entsprechend ist diese Form in der Öffentlichkeit am meisten präsent und durch die Logik des Parteienwettbewerbs geprägt: ritualisiert, konfrontativ, ideologisch aufgeladen. Für den Umgang mit Themen von geringerer symbolischer Relevanz, also dem öffentlich weitgehend unbemerkten „Klein-Klein“ der Parlamentsarbeit, verwendet die Autorin den Begriff der Themenabfertigung. Der erste Modus dient der Erarbeitung symbolischer Alternativen, der zweite der schnellen Lösung konkreter Probleme. Im dritten Modus, der politischen Gestaltung, erfolgt die „Neuordnung“ von Gesellschaft, indem ein „bisher durch Regularien und Pfadabhängigkeiten (...) eingeschränkt erscheinender symbolischer Bewegungsraum“ neu gestaltet wird (S. 212). Mit dieser analytischen Trias wird unser Blick auf die soziale Praxis der Arbeit von Abgeordneten erweitert, eine Krux aber bleibt ungelöst: Wo beginnt politische Gestaltung? Ab wann gestaltet politische Arbeit? Ist die politische Gestaltung nicht häufig auch das Ergebnis der Abgeordnetenarbeit in den beiden anderen Modi?

Das Verdienst der Studie ist es, einen vertieften, soziologisch angeleiteten Blick auf die Arbeit von Abgeordneten zu werfen. Viele Ergebnisse, etwa zur strukturierenden Bedeutung von Themenfeldern für die parlamentarische Tätigkeit, zur Unterscheidung zwischen der Darstellung (politisches Spiel) und der Herstellung (Themenabfertigung) von Politik oder die Beobachtungen zur Vereinzelung von Abgeordneten durch Konkurrenz und zur Gestaltung von persönlichen Beziehungen unter Politikern werden den informierten Leser nicht überraschen. Gewinnbringend ist die Lektüre dennoch, weil der Autorin mit ihrer an *Bourdieu* geschulten Perspektive eine instruktive Analyse der Alltagsstätigkeit von Abgeordneten gelingt. Lesenswert sind auch die eingestreuten Reflexionen über die Ursachen für die zunehmende Diskordanz zwischen Bürgern und Abgeordneten. Nicht zuletzt zeigt die Arbeit einmal mehr das Potenzial von Beobachtungsstudien für die Parlamentarismusforschung.

Helmar Schöne

Grundlegende Ideologie und konkrete Parteiprogrammatik bei FDP und Grünen: fundiert analysiert, zu wenig verdichtet

Anan, Deniz: Parteiprogramme im Wandel. Ein Vergleich von FDP und Grünen zwischen 1971 und 2013 (Empirische Studien zur Parteienforschung, Band 1), Springer VS, Wiesbaden 2017, 388 Seiten, € 39,99.

Als hätte *Deniz Anan* gehaut, wie sehr nach der Bundestagswahl 2017 gerade das Verhältnis der beiden kleinen Parteien FDP und Bündnis 90/Die Grünen im Mittelpunkt stehen würde, hat er in seiner Dissertation bereits einige Zeit zuvor die programmatische Entwicklung der beiden Konkurrenten im Parteiensystem in den Blick genommen. Seine dieses Jahr publizierte Analyse ist allerdings mit dem Untersuchungszeitraum von 1971 bis 2013 deutlich umfassender angelegt, als dass es nur um die Möglichkeiten der Koalitionsbildung

nach einer Wahl ginge. *Anan* nimmt in seiner Arbeit eine Perspektive ein, die in der Parteienforschung tatsächlich zu selten verfolgt wird, indem er nach der Verbindung von grundlegenden ideologischen Elementen mit den konkreteren Inhalten von Grundsatz- und Wahlprogrammen fragt. Speziell interessiert er sich dabei für den Liberalismus, dem sich die Freidemokraten explizit selbst zuordnen und dessen Spuren er auch bei den Grünen erwartet.

In einem theoretisch-konzeptionellen Teil arbeitet *Anan* nach einem kurzen Abriss über die großen Ideologien des 19. Jahrhunderts und deren Prägung auf die Parteiensysteme zunächst die Vielschichtigkeit und Vielgestaltigkeit des Liberalismus-Begriffes heraus, was gerade in Abgrenzung zu Konservatismus und Sozialismus gut deutlich wird. Mit Hilfe einer zweidimensionalen Einordnung des Parteienwettbewerbs entlang ökonomischer und gesellschaftspolitischer Konflikte übersetzt er die verschiedenen Ausprägungen des Liberalismus für Inhalte einzelner Politikfelder. Er löst sich damit von einem ausschließlichen Fokus auf die Programmtexte selbst, wie ihn manuelle Kodierungen oder maschinelle Textanalyseverfahren aufweisen, und kann damit langfristiger und tiefergehend ideologischen Bewegungen innerhalb und zwischen den Parteien nachspüren (dennoch gleicht er seine Ergebnisse stets auch mit den Erkenntnissen der quantitativ ausgerichteten Programmanalysen ab). Um die Fülle der Programme bearbeiten zu können, beschränkt sich *Anan* auf einige ausgewählte Politikfelder, in denen er besonders stark einen Ausdruck liberaler Ideologie-Varianten vermutet (z.B. Wirtschafts-, Finanz und Sozialpolitik auf der einen, Innen- und Rechtspolitik auf der anderen Seite). Er legt somit ein übersichtliches Raster vor, das strukturiert auf die ausgewählten Programmdokumente angelegt werden kann.

Seine Leitfragen für die empirische Analyse zielen auf die Identifikation von Mustern des programmatischen Wandels sowie auf mögliche Wechselwirkungen zwischen den Parteien. Ganz unabhängig von der Fragestellung bietet das Hauptkapitel mit seiner Rekapitulation der Programme – wie *Anan* selbst im Nachwort ausführt – einen informativen und erhellenden Streifzug durch die politischen Konflikte der jüngeren deutschen Zeitgeschichte: vom Umgang mit dem RAF-Terrorismus über Ökosteuer zur Rente-mit-67 werden zentrale Themen und Auseinandersetzungen gestreift. Der Beschreibung der Programminhalte folgt stets eine Zuordnung zu einer ideologischen Liberalismus-Ausprägung; zugleich sind die Programmdokumente chronologisch in Phasen gruppiert, an deren Ende jeweils eine zusammenführende und vergleichende Einordnung vorgenommen wird. Im Fazit wird mit einer Gesamtbetrachtung versucht, die Fragestellung zu beantworten – wobei sich durch die wiederum chronologische Darstellung einige Redundanzen ergeben.

Wenig überraschend findet *Anan* Kontinuität und Wandel, wobei – abgesehen von einigen Phasen – die Kontinuität überwiegt. Damit bestätigt er die bekannten Erkenntnisse zur grundsätzlichen programmatischen Trägheit von Parteien.¹ Es gelingt ihm aber darüber hinaus, die Muster des Wandels genauer zu bestimmen. Seine Analyse zeigt, wie häufig erst nachholend eine programmatische Modernisierung erfolgte, etwa bei der Diffusion ökologischer Themen oder der Verarbeitung von Regierungszeiten. Mit seinem Ansatz kann er zudem aufschlüsseln, wie sich unabhängig von konkreten Politikforderungen tieferliegende ideologische Verschiebungsprozesse abspielen: Im Einklang mit einem dominanten neoliberalen Zeitgeist sieht man eine Bewegung der FDP hin zu Reformen, Privatisierung und

1 Vgl. *Kenneth Jana / Robert Harmel / Christine Edens / Patricia Goff*, Changes in Party Identity: Evidence from Party Manifestos, in: *Party Politics*, 1. Jg. (1995), H. 2, S. 171 – 196.

Reduktion des Staates in den 1990er Jahren sowie dann eine Rückbesinnung auf sozialliberale Ideen als Konsequenz der globalen Finanzkrise. Auch bei den Grünen – zu denen bereits unzählige Programm- und Positionsanalysen vorliegen – ermöglicht der Fokus auf den Liberalismus einige neue Erkenntnisse. Der Freiheitsbegriff hatte bei grünen Programmbatten immer einen schweren Stand, da er von den Akteuren oft als ausschließlich neo- oder marktliberal gedeutet wurde – man stützte sich daher stärker auf die Begrifflichkeiten von Selbstbestimmung und Emanzipation.² Ein verstärkter Bezug auf liberales Gedankengut findet sich bei den Grünen seit dem Grundsatzprogramm von 2002 sowie in den Wahlprogrammen nach Ende der rot-grünen Bundesregierung. *Anans* Analyse verdeutlicht das Ringen der Partei um die Balance marktfreundlicher mittiger Positionen (z.B. Haushaltsdisziplin und das Setzen von Anreizen) mit staatsinterventionistischen Forderungen nach stärkerer Steuerung, Umverteilung und sozialer Gerechtigkeit. Er charakterisiert die Grünen aktuell als ökosozialliberal, gewissermaßen ein eigener ökologischer Subtyp liberaler Ideologien.

Gerade die gemeinsame Betrachtung von FDP und Grünen ermöglicht Rückschlüsse auf gegenseitige Beeinflussungen von Konkurrenten in einem Parteiensystem: Anders als zu erwarten führt beispielsweise die sukzessive Mäßigung und Etablierung der Grünen nach ihrer anfänglich radikalen Außenseiterposition nicht zu einer Annäherung beider Parteien, sondern die FDP rückt weiter nach außen zum marktliberalen Pol – wohl um ihr Profil zu schärfen und ihre Eigenständigkeit zu behaupten. Allerdings sind diese Zusammenhänge schwer zu verallgemeinern, da letztlich nur zwei Parteien eines Parteiensystems mit vier bis fünf Parteien betrachtet werden, deren Bewegungen ebenfalls Auswirkungen haben.

Eine Schwäche der Arbeit liegt darin, dass zwar bei der detaillierten und dichten Programmdarstellung häufig kursorisch auf Einflussfaktoren für den Wandel eingegangen wird (z.B. neoliberaler Zeitgeist, Koalitionsstrategien, Regierungsbeteiligungen), die systematische Beantwortung dieser Fragen am Ende aber zu kurz ausfällt. Einerseits fehlen dort bei der Aufzählung der (externen und endogenen) Faktoren für Programmwandel einige aus der Forschung bekannte (z.B. Schock durch Wahlniederlage, Wechsel der innerparteilichen Machtverhältnisse). Andererseits werden die Faktoren nur knapp und nicht umfassend auf die dargestellten Programmverläufe bezogen, so dass eine Erklärung für Wandlungsprozesse nur ansatzweise geleistet wird. Die Arbeit hat dadurch einen stärker deskriptiven Charakter, der Erkenntnisgewinn für die Parteiprogramm-Forschung hätte hier noch höher ausfallen können.

Nichtsdestoweniger hat *Anan* eine detaillierte und gut zu lesende Chronik der programmatischen Entwicklung von Liberalen und Grünen im deutschen Parteiensystem vorgelegt, die zweifellos eine lohnenswerte Lektüre für jeden Parteienforscher bildet.

Niko Switek

2 Vgl. *Lothar Probst*, Was ist heute noch grün?, in: *Ulrich Sarcinelli / Volker Hörner* (Hrsg.), Was ist? konservativ, liberal, links, grün, Mainz 2009, S. 94 – 102.

Innenansichten der AfD: hilfreicher Beitrag zur Debatte über den Umgang mit Rechtspopulisten

Bender, Justus: Was will die AfD? Eine Partei verändert Deutschland, Pantheon, München 2017, 206 Seiten, € 14,99.

Die Frage nach den Zielen der AfD beschäftigt die politische Öffentlichkeit ebenso wie die Forschung seit der Parteigründung Anfang 2013.¹ Mit der „Alternative für Deutschland“ ist erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik eine Partei rechts von CDU und CSU in den Bundestag eingezogen. Die Auseinandersetzung mit dem Neuankömmling im deutschen Parteiensystem erscheint nicht nur vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte notwendig. Die parallel zu den Wahlerfolgen der AfD auftauchende Protestbewegung Pegida², die Vernetzung der Neuen Rechten mit und innerhalb der Partei und die von manchen Beobachtern konstatierte Diskursverschiebung nach rechts³ zeigen, dass die Beschäftigung mit dem neuen Rechtspopulismus geboten ist.

Der Journalist *Justus Bender* hat eine gut zugängliche Sammlung von Beobachtungen und Analysen vorgelegt: informiert aus erster Hand und damit höchst subjektiv, zugleich reflektiert und unaufgeregt. Der Autor strebt keine wissenschaftliche Abhandlung an, auch wenn er zuweilen den Bezug zur politischen Philosophie sucht, etwa zu *Platon* (S. 42 ff.). Das Buch richtet sich an die breite Öffentlichkeit. *Bender* beschreibt das „Innenleben“ der AfD differenziert, ohne zu fraternisieren. Nüchtern zeigt er dabei die inneren Widersprüche der Partei auf, etwa dann, wenn er deren partikularistisches Volksverständnis geradezu seziert. Besonders plastisch gelingt dies am Beispiel der Flüchtlingskrise (S. 46). Die Stärke des Buches in der Auseinandersetzung mit den ideologischen Grundlagen der AfD zeigt sich auch in der Passage, in der er sich mit der eben nicht nationalsozialistischen, sondern konservativ-autoritären politischen Gesinnung des Publizisten *Götz Kubitschek* befasst (S. 87 ff.). Eine differenzierte ideologische Einordnung der Akteure der Neuen Rechten ist auch normativ geboten: „Eine Demokratie kann nicht nur an Kommunismus oder Nationalsozialismus scheitern, es gibt sehr viele Gruppen, die unsere Grundordnung infrage stellen, und nicht alle sind ausgerechnet Verehrer von *Stalin* oder *Hitler*“ (S. 95). Auch muss hervorgehoben werden, dass *Bender* dafür wirbt, die AfD nicht aufgrund einzelner prominenter programmatischer Aussagen – etwa zum Islam – zu beurteilen, sondern die Partei als „Generationenprojekt“ zu verstehen, dessen Ziel in einer reaktionären Umgestaltung der gesamten Gesellschaft besteht (S. 158).

Allerdings speist sich der Informationsgehalt des Buches vor allem aus anekdotischer Evidenz. Diese vermag dem, was über die Partei bekannt ist, jedoch durchaus Interessantes hinzuzufügen. Das ist etwa dann der Fall, wenn der Autor ausführt, dass es seit dem Weggang der Faktion um *Bernd Lucke* im Sommer 2015 keine programmatischen Flügel mehr gebe: „Es gibt Lager, die Konkurrenten um Einfluss und Posten sind, es gibt inhaltliche

1 Vgl. *Marcel Lewandowsky*, Eine rechtspopulistische Protestpartei? Die AfD in der öffentlichen und politikwissenschaftlichen Debatte, in: ZPol, 25. Jg. (2015), H. 1, S. 119 – 134.

2 Vgl. *Hans Vorländer* / *Maik Herold* / *Steven Schäller*, PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung, Wiesbaden 2016, S. 39. Siehe auch die Beiträge von *Karl-Heinz Reuband* und *Werner J. Patzelt* in diesem Heft der ZParl.

3 Vgl. *Frank Decker*, Alternative für Deutschland und Pegida: Die Ankunft des neuen Rechtspopulismus in der Bundesrepublik, Baden-Baden 2015, S. 78.

Debatten um die inhaltliche Ausrichtung der Partei“ (S. 122). Die großen ideologischen Schlachten der Partei seien geschlagen. So spekuliert der Autor durchaus plausibel, dass es bei den zum Teil öffentlich ausgetragenen Streitigkeiten häufig um das taktische Eigeninteresse der Akteure ginge. Dabei gelingt es meist, das „große Bild“ zu zeichnen: *Bender* reiht nicht einfach Ereignisse aneinander, sondern verknüpft sie zu einer schlüssigen Erzählung, die sich am besten dadurch beschreiben lässt, dass der Leser „ein Gefühl für die AfD“ bekommt. Leider führt der erzählerische Stil des Autors an einigen Stellen zu unnötigen Allgemeinplätzen, etwa wenn es heißt: „Menschen neigen dazu, eine Sehnsucht nach Ordnung zu empfinden. So geht es auch AfD-Mitgliedern“ (S. 85).

Dass *Bender* sich nahezu vollständig auf seine eigene journalistische Erfahrung mit der AfD verlässt, macht die Authentizität und den Reiz des Buches aus. Das führt aber auch dazu, dass einigen Befunden das gesicherte empirische Wissen, mithin die Tiefe fehlt, von dem aus der Autor seinen Faden hätte weiterspinnen können. So ist die Beschreibung des Rechtspopulismus unpräzise (S. 118 f.), und auch die Vermessung der „ideologische[n] Landkarte“ der AfD (S. 85) hätte sicherlich profitiert, wenn auch die Ergebnisse empirischer Forschung herangezogen worden wären, zumal einige davon in den Medien kommuniziert und aufgegriffen wurden. An einigen Stellen kann der Rekurs auf den eigenen Erfahrungsschatz missverständlich wirken, etwa wenn konstatiert wird, dass „kein Lexikon der einhundert wichtigsten Interessengruppen notwendig“ sei, wenn man „verstehen [will]“, wie AfD-Mitglieder sich ideologisch verorten“ (S. 86).

Wenn der Autor bei der Analyse der AfD-Wählerschaft auf Spieltheoreme recurriert, um die Motive hinter der Wahl nachzuvollziehen, dürfte dieser durchaus originelle Ansatz gleichwohl zu kurz greifen. *Bender* strengt die Vermutung an, dass gerade der ideologisch nicht gefestigte Teil der AfD-Wähler sich an „Normverstößen“ störte und die Politik „bestrafen“ wollte (S. 186 ff.). Das pessimistische Bild, das er mit Blick auf mögliche Gegenstrategien zeichnet, erscheint intuitiv zwar plausibel. So heißt es: die etablierten Parteien „können nicht bei Wählern um Vertrauen werben, die dieses Vertrauen nicht nur verloren haben, sondern es sich vorgenommen haben, das empfundene Unrecht mit einem Vertrauensentzug zu bestrafen“ (S. 190). Einzuwenden wäre allerdings, dass Studien gerade gezeigt haben, dass die Wahl der AfD zwar auch durch Unzufriedenheit mit der Regierung beziehungsweise den etablierten Parteien bedingt, aber vor allem durch Übereinstimmung mit den gesellschaftspolitischen Positionen der Partei zu erklären ist.⁴ Mit anderen Worten: die Wahl der AfD geschieht nicht trotz ideologischer Distanz zwischen Wählern und Partei, sondern gerade aufgrund hoher Übereinstimmung. Auch bleibt *Bender* bei der Beschreibung des „Menschentypus“ (sic!) des AfD-Wählers (S. 193) dessen sozio-demografische Verortung schuldig. Gerade mit Blick auf Gegenstrategien dürfte jedoch die „Politikferne“ bestimmter, inzwischen der AfD zuneigender Wählerschichten von großer Bedeutung sein.

4 Vgl. beispielsweise *Verena Hambauer* / *Anja Mays*, Wer wählt die AfD? – Ein Vergleich der Sozialstruktur, politischen Einstellungen und Einstellungen zu Flüchtlingen zwischen AfD-WählerInnen und der WählerInnen der anderen Parteien, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, First Online 11. Dezember 2017; *Knut Bergmann* / *Matthias Diermeier* / *Judith Niehues*, Die AfD: Eine Partei der sich ausgeliefert fühlenden Durchschnittsverdiener?, in: *ZParl*, 48. Jg. (2017), H. 1, S. 57 – 75; *Oskar Niedermayer* / *Jürgen Hofrichter*, Die Wählerschaft der AfD: Wer ist sie, woher kommt sie und wie weit rechts steht sie?, in: *ZParl*, 47. Jg. (2016), H. 2, S. 267 – 285; *Tobias Schwarzbözl* / *Matthias Fatke*, Außer Protesten nichts gewesen? Das politische Potenzial der AfD, in: *PVS*, 57. Jg. (2016), H. 2, S. 276 – 299.

Ob jedenfalls ein ordnungspolitisch strengeres Regierungshandeln, wie er es mit der gebotenen Vorsicht andeutet, der AfD die elektorale Erfolgsbasis entzogen hätte, darf bezweifelt werden.

Im vorletzten Teil des Buches wagt der Autor ein Gedankenexperiment. Er beschreibt ein Szenario, in dem die AfD gemeinsam mit der Union als kleinerer Regierungspartei eine Koalition auf Bundesebene bildet (S. 130 ff.). Das Kapitel gehört nicht deshalb zu den reizvollsten Passagen des Buches, weil *Bender* ganz bewusst jene „Sensationslust“ bedient, die er zuvor dekonstruiert hat. Vielmehr zeichnet er eine zwar erzählerisch arg ausgeschmückte, weithin aber doch plausible mögliche Regierungspraxis, die sowohl auf der Kenntnis des AfD-Programms basiert als auch zum Teil an die rechtspopulistischen Regierungen in Ungarn und Polen erinnert, wie sie etwa *Jan-Werner Müller* in seiner Monografie herausgearbeitet hat.⁵ *Bender* skizziert, wie eine AfD-geführte Regierung zunächst Referenden auf Bundesebene einführen würde, um sie dann im politischen Tagesgeschäft zu nutzen: „Gemäßigte Reformen, die Gegenstand des Koalitionsvertrages mit der Union sind, setzt [der Bundeskanzler] über die Bundestagsmehrheit mit der Union durch. Wenn der Union aber ein Vorhaben zu gewagt ist, verweist er auf die Möglichkeit eines Volksentscheides“ (S. 137). Wie er hier detailreich das „Prinzip“ einer solchen Regierung als die „Schwächung der repräsentativen Demokratie zugunsten einer schnellen, gefühligen Basisdemokratie“ beschreibt, ist lesenswert. Detailverliebt wird im weiteren Verlauf des Kapitels das 2016 verabschiedete Grundsatzprogramm der AfD beim Wort genommen, um die möglichen Auswirkungen einer hypothetischen AfD/CDU/CSU-Regierung in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, der Integrationspolitik, der Bildungspolitik sowie auf weiteren Politikfeldern zu beschreiben.

Die Gegenstrategien, die *Bender* vorschlägt, nehmen sich bescheiden aus – es sind keine Metastrategien, wie wir sie aus der Literatur kennen.⁶ Vielmehr regt er an, die AfD in der medialen Arena auf zwei Weisen zu stellen: zum einen, indem man nach Vorschlägen zur konkreten Umsetzung ihrer Forderungen verlangt; zum anderen, indem die Forderungen verallgemeinert und etwa im Fall der Integrationspolitik nach Konsequenzen für von der AfD gerade nicht angesprochene Gruppen, etwa Russlanddeutsche, fragt. Es sind Überlegungen, die aus wissenschaftlicher Sicht nur schwer zu bewerten sind, weil schlichtweg die empirische Erfahrung fehlt. Ihre Kleinteiligkeit und die bescheidene Zurückhaltung bei der Erfolgsprognose sind jedoch sicherlich auf der Habenseite des Werkes zu verbuchen und können aus der Perspektive der politischen Praxis zum Nachdenken anregen.

„Was will die AfD?“ ist kein thematisch erschöpfendes Buch – viele wesentliche Fragen, etwa die nach der Verbindung der AfD zu rechtsradikalen Netzwerken wie der Identitären Bewegung, die Rolle von Frauen in der Partei oder die gesellschaftlichen Entstehungshintergründe, werden nicht oder nur oberflächlich beantwortet. Sieht man darüber hinweg, handelt es sich um einen an eine breite Öffentlichkeit gerichteten Band, der zur Debatte über den Umgang mit der rechtspopulistischen Partei beitragen kann.

Marcel Lewandowsky

⁵ Vgl. *Jan-Werner Müller*, Was ist Populismus? Ein Essay, Berlin 2016.

⁶ Vgl. beispielsweise *William M. Downs*, Political Extremism in Democracies. Combating Intolerance, Basingstoke 2012.

Politik und Regieren in drei Bundesländern: politische Landeskunde und mehr

Nentwig, Teresa und Christian Werwath (Hrsg.): *Politik und Regieren in Niedersachsen*, Springer VS, Wiesbaden 2016, 432 Seiten, € 34,99.

Für die Funktion Niedersachsens als „Sprungbrett“ in die Bundespolitik (S. 401) finden sich viele namentliche Beispiele: *Ursula von der Leyen*, *Christian Wulff*, *Gerhard Schröder*, *Sigmar Gabriel*, *Frank-Walter Steinmeier*, *Philipp Rösler* und *Jürgen Trittin*. Der politischen Heimat dieser Personen widmen sich die beiden Politikwissenschaftler *Teresa Nentwig* und *Christian Werwath* in einem Sammelband, der unter Beteiligung von 20 Autoren die „landesspezifischen Charakteristika“ von Politik und Regieren in Niedersachsen darstellt. In der interdisziplinären Autorengruppe finden sich vorwiegend Politikwissenschaftler, aber auch Juristen, Historiker und Personen aus der politischen Praxis.

In der Einleitung erläutern die Herausgeber ihre Motivation, die Entwicklung des politischen Systems Niedersachsens seit 1946 darzustellen (S. 17). Sie verorten sich dabei im Reigen der jüngeren Analysen zu den deutschen Ländern (S. 20) und konstatieren, dass ein „umfassender, spezifisch politikwissenschaftlicher Blick auf die Bedingungen, Einflussfaktoren und Ausprägungen des Regierens in Niedersachsen“ (S. 19) bisher fehle. Der Band soll Antworten auf die Frage liefern, „wie in Niedersachsen eigentlich regiert wird, d.h. welche Strukturen, Prozesse und Akteure beeinflussen die Ausprägungen des Regierens?“ (S. 17). Politikfelder werden aus Platzgründen (S. 24) nicht behandelt, was jedoch der Vielfalt und der thematischen Tiefe des Sammelbandes nicht abträglich ist.

Der Band ist nach der Einleitung in drei Hauptteile gegliedert. Am Ende findet sich ein Anhang mit einer Darstellung aller Regierungskoalitionen seit 1946 und Kurzbiografien der Ministerpräsidenten. Sehr positiv ist der abschließende Beitrag von *Teresa Nentwig* zu beurteilen, der zusammenfassend die Fragen nach Landesspezifika zu beantworten sucht und somit allen Beiträgen in Verbindung mit der Einleitung eine Klammer gibt.

Drei Beiträge bilden auf rund 80 Seiten den ersten Abschnitt des Hauptteils. *Werner Heun* führt mit einem grundlegenden Aufsatz in die wesentlichen Institutionen des Landes (Verfassung, Landtag und Landesregierung) ein. *Dietmar von Reeken* stellt das Regionalbewusstsein im Spiegel einer regionalen politischen Kultur und Fragen der Identitätspolitik dar. *Stephan Klecha* sieht in seinem Beitrag zu Wahlen und Wahlverhalten in Niedersachsen ein „Land der verspäteten Modernisierung“ (S. 103) und verweist auf Konstanten und Veränderungen in der elektoralen Landesgeschichte.

Artikel zu den Landesverbänden der niedersächsischen Parteien geben im zweiten Abschnitt des Hauptteils einen Einblick in die Entwicklung der Akteure des regionalen Parteienwettbewerbs. Auf rund 120 Seiten fügen sich vier Parteienportraits und ein Sammelartikel zu einem Bild zusammen. *Matthias Micus* beschreibt die SPD in seinem Beitrag mit dem Untertitel „Rote Bastion auf tönernen Füßen“ (S. 107). Er geht dabei auf die Entwicklung der Wählerschaft, die parteiinterne Willensbildung und die programmatische Ausrichtung des Landesverbandes ein. Die CDU betrachtet *Oliver D'Antonio*. Die Besonderheit der drei eigenständigen Gliederungen Hannover, Braunschweig und Oldenburg der „CDU in Niedersachsen“ stellen einen Schwerpunkt dar. Die unterschiedlichen Entwicklungsphasen der FDP skizziert *Jan Treibel*. *Lothar Probst* und *Annika Laux* gehen bei ihrer Darstellung von Bündnis 90/Die Grünen analog vor und liefern auch Kurzbiografien verschiedener Personen. *Karl-Heinz Naßmacher* widmet sich in zehn Einzelportraits weiteren (zum

Teil ehemaligen) Akteuren des regionalen Parteienspektrums, was unter anderem auch die Betrachtung von Die Linke und der Piratenpartei mit einschließt. Der angenommene „Absturz der AfD in die politische Bedeutungslosigkeit“ (Mai 2015, S. 226) hat sich mit Blick auf die Landtagswahlen 2016 und 2017 nicht eingestellt.

Akteure, Strukturen und Prozesse werden auf rund 150 Seiten im dritten Abschnitt des Hauptteils behandelt. Die Herausgeber unterziehen die Ministerpräsidenten seit 1946 einem Vergleich und präsentieren deren Führungsstil sowie das Bild in der Öffentlichkeit unter Verwendung von vier Typen des Regierungschefs (S. 242). *Lutz Mehlhorn*, *Thomas Walter* (Verwaltung) und *Hiltrud Naßmacher* (Kommunales) befassen sich mit der Landesverwaltung und der kommunalen Ebene in tiefergehenden Darstellungen. *Lea Allers* und *Stefan Pläß* stellen die Medienlandschaft dar; sie beziehen neben Print-, Hörfunk- und TV-Formaten auch das Spannungsverhältnis von Medien und Landespolitik in ihre Betrachtung mit ein. *Ralf Kleinfeld* geht auf die Genese und die Entwicklung von Interessengruppen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Themenfeldern ein. Beiträge zur Zivilgesellschaft von *Christoph Hoeft* und *Julia Kopp* sowie zur Bundes- und Europapolitik von *Peter Nitschke* komplettieren diesen Abschnitt.

Im abschließenden Beitrag stellt *Teresa Nentwig* die landesspezifischen Charakteristika noch einmal heraus und wiegt damit die recht knappe Einleitung auf. Nach ihrer Ansicht geben die Kapitel des Sammelbandes verschiedene Ergebnisse zur Forschungsfrage preis: Die Entwicklung des Parteiensystems von „verzögerter Normalisierung“ zur Vorreiterrolle (Aufstieg und Ende für das „rot-grüne Modell“, S. 402 f.), die Defizite in der möglichen Entwicklung der SPD zu einer „Landespartei“ und alternierende Regierungsbildungen mit zum Teil knappen Mehrheiten bilden drei regionale Besonderheiten. Probleme des „Nachkriegsrechtsradikalismus“ (S. 404) sind neben regelmäßigen Turbulenzen in der Landespolitik ein weiteres Merkmal. Im Ausblick werden mit Integration, demografischem Wandel und dem Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zentrale zukünftige Herausforderungen benannt sowie weitere Forschungsfragen angeregt.

In der Gesamtschau stellt diese Einführung eine interessante Landeskunde dar, die auch ohne eine Betrachtung von Politikfeldern ein umfassendes politikwissenschaftliches Portrait von Politik und Regieren in Niedersachsen zeichnet. Nicht zuletzt die Klammerbildung von Einleitung und einem Ergebnisbeitrag ist dabei ein lohnenswerter Ansatz.

Martin Koschkar

Träger, Hendrik und Sonja Priebus (Hrsg.): Politik und Regieren in Sachsen-Anhalt, Springer VS, Wiesbaden 2017, 449 Seiten, € 54,99.

Sammelbände zur Politik in den Bundesländern haben in den vergangenen Jahren sichtlich zugenommen. Die Politikwissenschaftler *Hendrik Träger* und *Sonja Priebus* von der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg versuchen in dem hier anzuzeigenden Band, Sachsen-Anhalt in seiner „Rolle des Wegbereiters oder Ausreißers“ (S. 1) seit der Landesgründung 1990 nachzuzeichnen und – wo möglich im Vergleich – das Besondere des Landes herauszustellen. Sie präsentieren in der Struktur eine Auswahl, die neben Betrachtungen der Institutionen und Akteure auch Politikfelder einschließt. Der interdisziplinäre Ansatz

mit sozialwissenschaftlichem Schwerpunkt ergibt durch 26 Autoren in 24 thematischen Beiträgen ein umfassendes Bild Sachsen-Anhalts, das neben grundlegenden Darstellungen auch spezifische Themen der Landesentwicklung herausgreift.

Auf die Einleitung folgt zunächst eine eher ungewöhnliche „Innenperspektive der politischen Praxis“ (S. 6). In Interviewform lassen die Herausgeber den langjährigen Ministerpräsidenten *Wolfgang Böhmer* (CDU, 2002 bis 2011) zu Wegmarken der Landesentwicklung zu Wort kommen. Das Gespräch wurde im September 2015 geführt. Auf die AfD und die Landtagswahl 2016 angesprochen, reagiert der ehemalige Ministerpräsident noch mit relativer Gelassenheit und zieht einen Vergleich zu Aufstieg und Fall der Piratenpartei. Letztlich wurden mit der Landtagswahl, bei der die AfD 24,3 Prozent erreichte, einige Aussagen deutlich widerlegt (S. 28). MdL *Rüdiger Erben* (SPD) ergänzt mit einer knappen Bilanz der Wahlperiode 2006 bis 2011 den Blick der Praxis.

Im nächsten Teil widmen sich zwei Beiträge der historischen Perspektive, wobei der Schwerpunkt auf die Zeit nach 1945 und die Bedeutung der innerdeutschen Grenze gelegt wird. Der Historiker *Mathias Tullner* trägt mit seinem Aufsatz zum einführenden Verständnis der Landesgeschichte bei.

Der Abschnitt zu Institutionen und Akteuren des Landes umfasst mit zehn Kapiteln rund 190 Seiten und entspricht in weiten Teilen einer klassischen politischen Landeskunde. Verfassung, Verfassungsgericht, Landtag und Landesregierung sowie die kommunale Ebene werden dargestellt. Der Beitrag von *Roger Stöcker* und *Klaus Detterbeck* zu Wahlen und Parteiensystem eignet sich sehr gut zum Verständnis der regionalen Besonderheiten. Die Autoren setzen einen Schwerpunkt auf die Landtagswahl 2016 und das Abschneiden der AfD (S. 155 ff.), zeigen aber auch die Wechsel von Volatilität und Stabilität für die regionale Parteienlandschaft seit 1990 auf. *Hendrik Trägers* Aufsatz zu Koalitionsmodellen gelingt es, die Beurteilung des Landes als „Wegbereiter und Ausreißer“ zu begründen. Die Beschreibungen der Varianten tolerierter Minderheitsregierungen – des so genannten Magdeburger Modells – und die erstmalige Etablierung einer Kenia-Koalition von CDU, SPD und Bündnisgrünen (seit 2016) zeigen Spezifika auf. Die Rollenentwicklung der PDS/Linken und die Signalwirkung Sachsen-Anhalts für andere Bundesländer sollte in diesem Zusammenhang nicht unterschätzt werden. *Ann-Kathrin Wieland* und *Torge Marschall* unternehmen eine Darstellung der Medienlandschaft. Der Beitrag von *Mathias Bethke* zeigt in unterschiedlichen Aspekten die Bedeutung der Religion in der Landespolitik. Insgesamt ergänzen sich in diesem Teil des Bandes grundlegende Einführungsbeiträge mit eher spezifischen Betrachtungen, die den Charakter einer Landeskunde verlassen.

Dieser zweigeteilte Eindruck verfestigt sich im vierten Abschnitt, der sich in zehn Kapiteln auf rund 170 Seiten einzelnen Politikfeldern widmet. *Wolfgang Rensch* zeichnet die Finanzpolitik des Landes nach. Die zentralen Probleme der Landesentwicklung: Bevölkerungswandel und Arbeitslosigkeit werden von *Hendrik Nolde* und *Klaus-Bernhard Roy* diskutiert. Es folgen drei Beiträge zu Bildung, Wissenschaft und Innovation. *Martin Gneist* stellt gut strukturiert die Schul- und Bildungspolitik dar, *Peer Pasternack* setzt den Schwerpunkt auf Wissenschaft und Hochschule, wobei beide auch die landesinternen Konflikt- und Streitthemen in den beiden Politikfeldern darstellen. Innovationspolitik steht im informativen Aufsatz von *Karen Schlüter* im Mittelpunkt. Der Bedeutung der Chemieindustrie widmet sich *Romana Salageanu* als regionale Besonderheit. An *Yvonne Frankes* Skizze der Umweltpolitik schließt sich eine interessante Praxisperspektive an: *Cornelia Habisch*, stellvertretende Direktorin der Landeszentrale für politische Bildung, stellt ihr Arbeitsthema

und die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus in Sachsen-Anhalt dar. Sie unterstreicht den Praxisbezug mit einem Fragenpaket als Anregung für Politik und Zivilgesellschaft (S. 414 f.). Das Thema Integration greift *Nora Wieners* auf. Sie zeichnet die institutionelle Bearbeitung in der Entwicklung seit 1990 nach.

Es folgt ein Anhang, der Daten zu Gesellschaft und Wirtschaft zusammenführt. Alle Statistiken sind im Vergleich zur Bundesentwicklung dargestellt, was eine vergleichende Einordnung Sachsen-Anhalts ermöglicht. Die Ergebnisse aller Landtagswahlen und eine Liste aller Landesregierungen seit 1990 runden den Anhang ab.

Insgesamt gelingt den Herausgebern eine interessante Einführung in die Politik des Bundeslandes. Die Autorenschaft vereint Wissenschaftler aus unterschiedlichen Disziplinen und Praktiker aus Politik und Gesellschaft. Einzelne Beiträge werden dabei recht speziell, was den Charakter als einführende Landeskunde ausweitet. Hier hätte vielleicht eine Zusammenfassung der Herausgeber noch einmal stärker den Blick für den Vergleich mit anderen Bundesländern und für die Spezifika des Landes geschärft. Nichtsdestoweniger ist der Band eine gelungene Zusammenstellung für das Verständnis von Politik und Regieren in Sachsen-Anhalt und sowohl für landesinteressierte Praktiker als auch für Sozialwissenschaftler mit Schwerpunkt auf den deutschen Ländern als Pflichtlektüre zu empfehlen.

Martin Koschkar

Lorenz, Astrid, Andreas Anter und Werner Reutter (Hrsg.): Politik und Regieren in Brandenburg, Springer VS, Wiesbaden 2016, 264 Seiten, € 29,99.

Seit 2013 legt Springer VS Einzelpublikationen zur Politik in deutschen Bundesländern vor. Nach Bayern, Niedersachsen, Hessen und Sachsen-Anhalt erschien kürzlich der Band zu Brandenburg. Dies ist erst einmal sehr zu begrüßen, da die Analyse landespolitischer Entwicklungen nach wie vor zu den Stiefkindern der Politikwissenschaft, insbesondere der vergleichenden Regierungslehre, gehört.

Herausgegeben von *Astrid Lorenz, Andreas Anter* und *Werner Reutter* (sowie unter Mitwirkung von *Verena Frick* und *Hendrik Träger*) führt der Band mit 13 Kapiteln in das politische System Brandenburgs ein. Er stellt die zentralen politischen Institutionen des Landes vor und beleuchtet deren politische Praxis mit einem speziellen Fokus auf den Landtag und die Landesregierung. Zeitlich konzentriert er sich vor allem auf die Zeit seit der Wiedererrichtung des Landes im Zuge der friedlichen Revolution in der DDR und der Wiedervereinigung im Jahr 1990. Überaus nützlich sind die in den meisten Kapiteln vorzufindenden Vergleiche mit anderen deutschen Ländern.

Einleitend ordnet *Astrid Lorenz* die Landespolitik Brandenburgs in das föderale und europäische Mehrebenensystem ein. Sie charakterisiert die Mark zutreffend als „Land ohne ausgeprägte Autonomietradition“ (S. 9). Weniger überzeugend ist hingegen ihre These, dass Brandenburg 1990 von oben „aufgrund einer Entscheidung der Volkskammer“ (S. 12) oder – wie später angemerkt wurde – „eines Verwaltungsaktes“ (S. 261) – gegründet wurde. Hier wird – wie leider auch in anderen Beiträgen des Bandes – die bottom-up Dimension der Landespolitik erheblich unterschätzt. Das Land Brandenburg entstand nach 1989 durch eine außergewöhnlich breite Bewegung von unten in den damaligen DDR-Bezirken

Potsdam, Frankfurt/Oder und Cottbus. Der Volkskammerbeschluss besiegelte lediglich de jure die bereits vor Ort de facto geschaffene Tatsache der Wiedergründung des Landes. Im Beitrag über die Demokratisierung und ihre Herausforderungen (ebenfalls *Lorenz*) wird die Spezifik des Aufbaus und der Entwicklung eines demokratischen Gemeinwesens in Brandenburg einschließlich der zugrunde liegenden Normen und Werte der politischen Elite und der Bevölkerung anschaulich sichtbar gemacht. Hier wird auch der „Brandenburger Weg“ in die Diskussion eingeführt.

Es folgen klassische Analysen der brandenburgischen Verfassung (*Lorenz*) sowie des Parteiensystems und der Ergebnisse der demokratischen Wahlen (*Werner Reutter*). Besonders gelungen ist das Kapitel über die Rolle des Landtages im parlamentarischen Regierungssystem Brandenburgs (*Reutter*). Weitere Kapitel befassen sich mit der Landesregierung (*Andreas Anter* und *Verena Frick*) sowie dem Landesverfassungsgericht (*Lorenz*).

Vier Politikfelder werden in eigenen Beiträgen analysiert, darunter die Rechtspolitik (*Lorenz*), die Polizeipolitik (*Reutter*) sowie die Bildungs- und Kulturpolitik (beide von *Anter* und *Frick*). Auch das von *Astrid Lorenz* verfasste Kapitel über die Politik des Landes Brandenburg gegenüber Berlin, zuerst als Fusionspolitik, nach deren Scheitern 1996 als Kooperationspolitik betrieben, lässt sich den Policy-Analysen zuordnen. Diese Beiträge vermitteln viele wichtige Erkenntnisse über die politische Praxis im Lande, ihre zentralen Akteure und die spezifischen Reformansätze in den einzelnen Politikfeldern. Allerdings gibt es leider keine eigenen Kapitel zu zentralen Politikfeldern brandenburgischer Politik und Verwaltung wie der Landesplanung und Raumordnung, der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie der Kooperation mit dem Nachbarland Polen. So fehlen leider wichtige Aspekte, um Politik und Regieren in diesem Bundesland ganzheitlich verstehen zu können.

Die Herausgeber haben sich entschieden, den „Brandenburger Weg“ als roten Faden für den Band zu nutzen. Dieser kann durchaus als ein auf Konsens und Integration politischer und gesellschaftlicher Gruppen ausgerichteter spezifisch brandenburgischer Politikansatz gewertet werden. Die Autoren heben selbst hervor, dass es noch viele andere Interpretationen dieses „schillernden Begriffes“ (S. 247) gibt. Beim Lesen zeigt sich so auch, dass der Brandenburger Weg zwar kein Mythos ist, aber für den Leser im Jahr 2017 nicht viel mehr als eine Reminiszenz. Für das Verständnis der aktuellen Entwicklungen in Politik und Verwaltung ist dieser Begriff jedoch ohne praktische Relevanz. Um die Spezifika brandenburgischer Politik zusammenzufassen, bedarf es eines anderen Ansatzes.

Gerade bei Publikationen über weniger bekannte politikwissenschaftliche Themen wie dieser zur Landespolitik bieten sich Personen- und Stichwortverzeichnisse an. Dies sollte bei einer Neuauflage ergänzt werden.

Trotz der genannten kritischen Einwände ist die Publikation insgesamt als fakten- und erklärungsreiche Einführungslektüre in die märkische Landespolitik gut geeignet und bietet vielleicht auch Anregungen zu weiteren Forschungen.

Jochen Franzke

Eine zu Ende gehende Epoche des Länderfinanzausgleichs: Fundgrube für die verfassungsrechtlichen Strukturen

Federer-Meyer, Christina: Finanzielle Solidarität im Bundesstaat. Der horizontale Länderfinanzausgleich des Grundgesetzes und die bundesstaatliche Solidargemeinschaft (Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1342), Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2016, 221 Seiten, € 74,90.

Kritisch behandelt die Autorin die vom Bundesverfassungsgericht zum Länderfinanzausgleich entwickelte Figur der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft. Die Zahlungen der einkommensstarken an die einkommensschwachen Länder beherrschen seit Jahrzehnten die politischen Auseinandersetzungen, befassen immer wieder Rechtswissenschaft und verfassungsgerichtliche Rechtsprechung. Im Juni 2017 kam es jedoch gegenüber der vorliegenden Darstellung aufgrund der Vereinbarung der 16 Länderchefs mit der Bundesregierung zur grundlegenden Neuordnung ab 2020 – ohne eine Entscheidung Karlsruhes: Kein Land steht nun schlechter da als bisher, die reichen Länder werden entlastet, vor allem der Bund bezahlt die Rechnung, der aber im Gegenzug zusätzliche Kompetenzen erhält.

Die Figur der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft ist für die Finanzbeziehungen der Länder ab 2020 Geschichte, könnte aber in anderen Zusammenhängen bedeutsam sein. Ob sie zutreffend dem Grundgesetz entnommen wurde, ist das Thema dieser 2016 an der Universität Bonn angenommenen Dissertation. *Federer-Meyer* „zeichnet ein umfassendes verfassungstheoretisches Bild des Auslegungsmaßstabs einer bundesstaatlichen Solidargemeinschaft der Länder und seiner potentiellen Auswirkungen sowohl auf den [bisher geregelten] horizontalen Länderfinanzausgleich ... als auch auf die bundesstaatliche Ordnung im Ganzen“ (S. 194). Karlsruhe habe „eine maßstabsetzende Zwischennorm ins Leben gerufen, ohne diese hinreichend zu präzisieren oder die dazugehörige Konzeption offenzulegen“ (S. 186).

Ausführlich erläutert die Autorin aus ihrer Sicht die Ermittlung des angemessenen Finanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG a. F. und die bundesstaatliche Solidargemeinschaft im grundgesetzlichen Verfassungsgefüge. Ihr Ausgangspunkt sind die Urteile vom 20. Dezember 1952 sowie (34 Jahre später) vom 24. Juni 1986 (für *Federer-Meyer* ist es das grundlegende Urteil), vom 27. Mai 1992 und 11. November 1999. Angesprochen wird die mittlerweile zurückgezogene Klage Bayerns und Hessens, nicht aber die inhaltlich problematische Entscheidung vom 19. Oktober 2006 zur Klage Berlins, die sich am Urteil von 1986 orientierte. Geprüft werden die Folgen für das Verhältnis der bundesstaatlichen Ordnungsidee von Demokratie- und Sozialstaatsprinzip – Gedanken die nach der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern sowie dieser untereinander weiter Bedeutung haben.

„Besteht aus Sicht der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft eine Unangemessenheit der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder, resultiert daraus eine finanzielle Ausgleichsverpflichtung nach dem bündischen Prinzip des Entstehens füreinander.“ (S. 15) Karlsruhes Rechtsprechung zum angemessenen Ausgleich der Finanzkraftunterschiede der Länder vollziehe der Bundesgesetzgeber. Er tangiere damit die grundgesetzlich gewährleistete Finanzautonomie der leistungsstarken Länder, möglicherweise auch ihre Eigenstaatlichkeit.

Die Autorin kommt nicht an der faktischen Bindungswirkung der Urteile vorbei, diese sei „maßgeblich vor dem Hintergrund der besonderen Autorität des Gerichts zu erklären“ (S. 32) [auch aus § 31 Abs. 1 BVerfGG!]. Doch habe Karlsruhe es „bis dato schlicht unterlassen, seine Vorstellungen einer bundesstaatlichen Solidargemeinschaft im Rahmen der bisherigen Judikatur vom horizontalen Länderfinanzausgleich näher zu entfalten“ (S. 37).

So bleibe offen, wann Finanzkraftunterschiede unangemessen seien. Eine Überschreitung verfassungsrechtlicher Grenzen wird konstatiert, denn als Teil der Judikative, deren Richter nur mittelbar demokratisch legitimiert seien, sei das Bundesverfassungsgericht ans positive Recht gebunden, habe also nicht die Ermächtigung zur Rechtsetzung.

Vor dem Hintergrund verschiedener Bundesstaatstheorien (die Bezugnahme auf *Carl Schmitt* erstaunt negativ) und der Rechtsentwicklung seit 1871 bis zur Kompromissformulierung von 1949 ob der Forderungen der Alliierten wird die Genesis der relevanten Grundgesetznormen erläutert. Die bisher gültige Fassung geht auf die große Finanzreform von 1969 zurück. Die Gesetzgebungsmaterialien enthielten aber keine Hinweise zur bundesstaatlichen Solidargemeinschaft. Der Gesetzgeber habe sich am Sozialstaatsprinzip orientiert, es sei keine von der Moral abgeleitete Solidarität. Positivrechtlich könne sie das Recht weder legitimieren noch in seiner Legitimation auch nur stützen.¹ „Recht selbst konstituiert Rechts- und damit Moralwerte, aber eben nur relative Moralwerte“ (S. 90) – eine gewagte These. „Systemfremde Prädispositionen führen im Ergebnis zu einer Einschränkung der demokratischen Selbstbestimmung und damit zu einer Entmachtung des von der Verfassung resp. vom Volk eingesetzten Gesetzgebers“ (S. 105) – obwohl im politisch-demokratischen Prozess entwickelte vorrechtliche, oft aus philosophischer Tradition moralisch begründete Prädispositionen jede Gesetzgebung bestimmen.

Einen Finanzausgleich führt *Federer-Meyer* auf die unmittelbaren Hoheitspflichten der Länder gegenüber ihren Bürgern zurück. „Demnach sind es allein bürgerbezogene Leistungsverpflichtungen, die im Rahmen einer bundesstaatlichen Solidargemeinschaft der Länder Berücksichtigung finden können.“ (S. 119) Problematisch sei, dass der Bund mit dem Finanzausgleichsgesetz die Gesetzgebungshoheit der Länder beseitige. „Damit entscheidet das Legislativorgan des Bundes über haushaltswirksame Ausgaben der Länder, wobei den Landesparlamenten jede Einflussmöglichkeit auf die sie betreffenden Ausgleichszahlungen verwehrt bleibt“ (S. 145) – eine Folge vieler (Leistungs-)Gesetze des Bundes, die die Landtage nachvollziehen müssen. Doch dürfe „die Unterstützungsverpflichtung zwischen den Bundesländern nicht dazu führen, dass die leistenden Bundesländer hierdurch in ihrer eigenen Selbständigkeit geschwächt werden“ (S. 189).

Federer-Meyer legt eine kluge, sorgfältig begründete Dissertation vor: Allein das Literaturverzeichnis umfasst 25 Seiten. Doch fehlen zu den rechtshistorischen und -theoretischen Ausführungen die politischen Auseinandersetzungen auch in den Landtagen um die jeweils positiven oder negativen Folgen des Finanzausgleichs. Die Beziehungen der Länder finden nicht in rechtswissenschaftlichen Konzepten statt. Es geht wie immer in der Politik um Macht, wie Bayerns Drohung an Thüringens Adresse, die Finanzverfassungsreform zu kippen, falls Erfurt nicht der Verschärfung des Ausländerrechts zustimme. Diese wird nicht erwähnt, obwohl das derzeitige System 2019 endet. Es gibt einen Ausblick auf eine mögliche bundesstaatliche Solidargemeinschaft Europas, die Anfang 2016 erkennbare Neuordnung des Finanzausgleichs aber fehlt. Dennoch ist das Buch eine Fundgrube für Deutschlands (finanz-)verfassungsrechtliche Strukturen.

Erich Röper

1 Dem Rezensenten sei der rechtshistorische Verweis erlaubt auf *Julius von Kirchmann*, Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft, Vortrag vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin 1848, Nachdruck Darmstadt 1956, S. 21: „Es ist die Gestalt des positiven Gesetzes, jene Zwittergestalt von Sein und Wissen, die zwischen dem Recht und der Wissenschaft sich eindrängt und beide mit ihren verderblichen Wirkungen bedeckt.“

Die öffentliche Verwaltung: theoretisch betrachtet, mit Leben gefüllt

Seibel, Wolfgang: Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung, Suhrkamp Verlag, Berlin 2016, 213 Seiten, € 15,-.

Dieser schmale Band trägt die ganze Breite klassischer Texte der Verwaltungsforschung in sich. Dass es sich nur um eine theoriegeschichtliche Einführung handelte, wie im Untertitel behauptet, stimmt indes nicht. Ein Großteil der aufgenommenen Gedanken hat gerade auch empirischen Charakter, und *Wolfgang Seibel* setzt die klassischen Texte immer wieder gekonnt und überzeugend in Beziehung zu großen und kleinen Themen aus der aktuellen Verwaltungspraxis und füllt sie so mit Leben: Die Flüchtlingskrise, der NSU-Skandal, die Love-Parade-Katastrophe in Duisburg und der Einsturz der Eissporthalle in Bad Reichenhall finden beispielsweise Reflexion. Der formulierte Anspruch des Bandes ist es, „dass man das spontane Verständnis, wie es die Verwaltungspraktikerin mitbringt, mit dem theoretischen Wissen des Verwaltungswissenschaftlers in Beziehung setzt“ (S. 11). Das gelingt überzeugend.

So werden grundlegende Gedanken von *Michel Crozier*, *Henri Fayol*, *Fritz Morstein Marx*, *Charles Perrow*, *Herbert Simon*, *Max Weber* und *Woodrow Wilson* diskutiert, aber auch Folgerungen aus vertieften Einzelfalluntersuchungen vorgestellt, etwa die Arbeit zur amerikanischen Forstverwaltung von *Herbert Kaufman* (1960) oder zur Tennessee Valley Authority von *Philip Selznick* (1949). Dabei beschränkt sich *Seibel* weder auf reines Name-Dropping, noch erliegt er der Versuchung, die Arbeiten langatmig zusammenzufassen. Vielmehr ist das Buch in dreizehn eher knappen Kapiteln themenorientiert aufgebaut; um nur einige davon zu nennen: Verwaltung als Institution, Verwaltungsautonomie und Verantwortlichkeit, Verwaltung und Ethik, Politik und Verwaltung, Komplexität und Pragmatismus in der Verwaltung, Aus Verwaltungsdesastern lernen.

Deutlich wird, dass das Verständnis von Verwaltung als präzise programmierte Implementationsmaschine in die Irre geht. Vielmehr muss die öffentliche Verwaltung im politischen Prozess als eigenständiger Akteur verstanden werden, der sich wiederum aus vielfältigen Individuen zusammensetzt. Es „menschelt“ dabei erheblich, das sieht jeder, der die vielfältigen Bürodekorationen an den Behördenkorridoren betrachtet; die Fotoserie „Bureaucrats“ von *Jan Banning*, auf die der Autor verweist (S. 132), illustriert dies unterhaltsam. Doch auch zum Verständnis der Aufgabenwahrnehmung von Verwaltung ist diese individualisierte Perspektive notwendig. Folgerichtig betont *Seibel* mehrfach die große Bedeutung der Personalführung, die in der Praxis nicht selten vernachlässigt wird. So zeigt er, dass „gute Verwaltung“ gerade nicht jene ist, die sich strikt an der starren Regulierung orientiert, sondern vielmehr in der Lage ist, sich flexibel anzupassen. Sie „arbeitet mit professionellem Personal, sie hat verbindliche Zuständigkeitsregeln, sie koordiniert ihre unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche auf wirksame Weise, sie ist reaktionsfreudig gegenüber den Bedürfnissen der Öffentlichkeit, und sie ist nicht zuletzt lernfähig“ (S. 21). Dabei gilt: „Mut zu brauchbaren anstelle von perfekten Lösungen gehört ebenso zur guten Verwaltungspraxis wie ausreichende Fachkenntnisse, die genaue Erhebung entscheidungsrelevanter Sachverhalte und hinreichende Kenntnis der Rechtslage“ (S. 148). Aufgezeigt sind damit Spannungsfelder, die sich nicht abstrakt auflösen lassen, sondern in denen sich die Praktiker in der Abwägung ihres Handelns täglich bewegen müssen. Dazu gehört auch, dass ethische Fragen beim verantwortungsvollen Verwaltungshandeln stets Berücksichtigung finden müssen.

Somit aktualisiert *Seibel* auf überzeugende Weise die klassischen Bürokratie-Definitionen von *Max Weber*, ohne dabei jedoch das Neue und Moderne übermäßig zu betonen. Er bewertet die Bewegung des New Public Management ambivalent und zeigt ihre inhärenten „Verantwortungsverzerrungen und ... Rollenkonflikte auf“ (S. 160). Zur Governance-Forschung, die einen Schwerpunkt der wissenschaftlichen Betrachtung von Staat und Verwaltung in den letzten Jahrzehnten dargestellt hat, schreibt er, dass sie in deskriptiver Perspektive wohl verdienstvoll sei. Doch „unzureichend blieb und bleibt sie in normativer und analytischer Hinsicht“, denn „dass die meisten Bereiche öffentlicher Aufgaben nach wie vor in Form des behördenmäßigen Gesetzesvollzugs erledigt werden, wurde nahezu zu einer Nebensächlichkeit herabgestuft“ (S. 161). Die Verwaltungswissenschaft habe sich mithin „eher mit den untypischen Erscheinungsformen der Verwaltung befasst“ (S. 152). Der Rückbezug auf ihre klassischen Theorien schafft insofern auch die Voraussetzung dafür, dass die Verwaltungswissenschaft stärker über den Tag hinaus von Bedeutung sein kann – und sollte.

„Verwaltung verstehen“ ist kein Lehrbuch, doch es bietet auch dem in der Fachdisziplin nicht vorgebildeten Leser einen hervorragenden Einstieg in die Frage, was Verwaltung eigentlich ist und wie sie arbeitet. Den in den Disziplinen der Verwaltungs-, Rechts- oder Politikwissenschaft gut Informierten hingegen mahnt es eindrucksvoll zweierlei: Vergesst nicht die klassischen Texte der Autoren, auf deren Schultern Ihr stehen könnt! Und betrachtet nicht nur all das Neue in der Verwaltungspraxis, sondern auch das über Jahrhunderte Etablierte!

Sven T. Sieffken

Bürgerbeteiligung und die Legitimation lokaler Politik: ein juristischer Blick

Tischer, Jakob: Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimation. Erscheinungsformen von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene und ihr Aufwertungspotenzial aus legitimatorischer Sicht (Kommunalrechtliche Studien, Band 4), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017, 312 Seiten, € 79,-.

Die Bedeutung der „kommunalen Selbstverwaltung“ und die damit verbundene Teilnahme der Bürger an der Gestaltung ihres Gemeinwesens wurde bereits 1865 von *Lorenz von Stein* in seiner Verwaltungslehre hervorgehoben. Aktuell steht das Thema „Bürgerbeteiligung“ wieder auf der Forschungsagenda von Juristen, Politik- und Sozialwissenschaftlern.

Jakob Tischer diskutiert in fünf Kapiteln (neben einer kurzen Einführung) aus juristischer Sicht, inwieweit und wie verschiedene in den bundesdeutschen Gemeindeordnungen gesetzlich geregelte (institutionelle und nicht-institutionelle) Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte – neben der aktiven und passiven Wahl zur Gemeindevertretung – ebenso wie „neue“ Formen von Bürgerbeteiligung zulässig und sachgerecht aufgewertet werden könnten, um die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der gemeindlichen Selbstverwaltung (möglicherweise) zu beleben und damit zu einer stärkeren Legitimation lokaler Demokratie beizutragen.

Bislang wird der Begriff „Bürgerbeteiligung“ sowohl in der juristischen als auch in der sozialwissenschaftlichen Literatur häufig unscharf und uneinheitlich verwendet. Das zweite Kapitel des Buches trägt sinnvoll zu einer Begriffsklärung bei und verweist dabei auf die zentrale Unterscheidung zwischen (institutionellen und nicht-institutionellen) Entscheidungs- und Mitwirkungsrechten und deren Flankierung durch „neue“ Beteiligungsformen.

Erfrischend ist der Blick auf die zahlreichen bereits in den Gemeindeordnungen enthaltenen Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte, die in der aktuellen Debatte um „Democratic Innovations“ oder mehr direkte Demokratie häufig unbeachtet bleiben. Konkret geht es dabei unter anderem um die Mitgliedschaft von Bürgern in Ausschüssen oder Beiräten, den Einwohnerantrag, Einwohnerfragestunden, -versammlungen und -unterrichtungen oder die Abwahl hauptamtlicher Bürgermeister (nicht in allen Gemeindeordnungen vorgesehen). Angesichts der Mannigfaltigkeit „neuer“ Formen von Bürgerbeteiligung werden hier nur einzelne Formen beispielhaft herausgegriffen und diskutiert. Viele der Ausführungen beziehen sich auf die Regelungen in der schleswig-holsteinischen Gemeindeordnung. Die ausführlich entwickelten Argumente zur aktuellen Gestaltung, Bewertung und möglichen Aufwertung der Beteiligungsinstrumente hinsichtlich ihres legitimatorischen Potenzials können aber auf die Regelungen in anderen Bundesländern übertragen werden.

Nach einer systematischen Darstellung der verschiedenen Instrumente legt *Tischer* unter Berücksichtigung zahlreicher Gegenpositionen nachvollziehbar dar, warum auch auf kommunaler Ebene das vom BVerfG vertretene formal-organisatorische Modell demokratischer Legitimation mit seinen drei Säulen der institutionell-funktionalen, der organisatorisch-personellen und sachlich-inhaltlichen Legitimation zentral ist, um die Rückbindung staatlicher Entscheidungen an die Interessen des Volkes zu gewährleisten. „Das Konstrukt des Legitimationsniveaus und eine gerade auf kommunaler Ebene besonders qualifiziert denkbare sachlich-inhaltliche Steuerung lassen das Modell flexibler erscheinen als vielfach angenommen“ (S. 242).

Abschließend wird das Aufwertungspotenzial einzelner Beteiligungsinstrumente hinsichtlich ihrer möglichen legitimatorischen Auswirkungen geprüft. Geht es um originäre Entscheidungsrechte wie Bürgerentscheide, sollten Aufwertungsüberlegungen nicht primär eine stärkere quantitative Nutzung im Auge haben. Vielmehr ist das Ziel, eine qualitätsvolle Entscheidung sicherzustellen, zum Beispiel durch ein hohes Unterstützungsquorum („Erheblichkeitstest“, S. 250), unabhängig von der weiteren Ausgestaltung des Zustimmungsquorums.

Bei den Mitwirkungsrechten (z.B. in Form von Einwohnerbefragungen) sollte vor allem die Qualität im Umgang mit den Beteiligungsergebnissen im Mittelpunkt stehen. Dasselbe Problem erkennt *Jakob Tischer* bei „neuen“ Beteiligungsformen (S. 274). Vor allem hier fehle gegenwärtig ein „für den Ausgleich zwischen einem stärkeren Einbezug von Beteiligungsergebnissen und der Sicherstellung demokratischer Legitimation überaus bedeutsame[r] Steuerungsmechanismus“ (S. 274), beispielsweise in Form einer Gemeinwohlprüfung oder eines Abwägungsgebotes (S. 276) durch die legitimierten Entscheidungsträger. Dies gilt umso mehr, als, so *Tischer*, repräsentative Stimmungsbilder durch „neue“ Beteiligungsformate unrealistisch sind, unabhängig davon, ob sie online oder analog stattfinden. Vielmehr besteht angesichts in der Regel sehr geringer Beteiligungszahlen die Gefahr, dass sich Betroffen- und Partikularinteressen überproportional stark artikulieren. Vor diesem Hintergrund muss sichergestellt werden, dass gewählte Amtsinhaber nicht unter Druck geraten, die Ergebnisse übernehmen zu müssen. Damit verbunden wäre nämlich ein Abwägungsausfall, der die Legitimation der Entscheidung beeinträchtigen würde. Das Potenzial zahlreicher Mitwirkungsrechte und „neuer“ Beteiligungsformen liegt demnach viel stärker darin „weder ein Abstimmungsergebnis noch eine beschlussreife Vorlage, sondern differenziertes Abwägungsmaterial für die Gemeindevertretung hervorzubringen“ (S. 286). Beteiligungssatzungen könnten ein Weg sein, um die Nutzung vor allem „neuer“ Beteiligungsformen und ihr Zu-

sammenspiel mit gesetzlich geregelten Formen von Beteiligung überbauartig konzeptionell zu durchdenken und ihr Aufwertungspotenzial damit offenzulegen.

Die Monographie ist ein lesenswerter Brückenschlag zwischen der Rechts-, der Politik- und der Sozialwissenschaft, die alle den Fragen der Legitimation von Demokratie beziehungsweise Politik nachgehen. Gerade für Politik- und Sozialwissenschaftler, die zu „Democratic Innovations“ forschen, sind *Jakob Tischers* juristische Überlegungen in begrifflicher und argumentatorischer Hinsicht eine Bereicherung aus einer angrenzenden Disziplin, die das eigene Nachdenken stimulieren.

Angelika Vetter

Der Arbeitskreis „Wahlen und Einstellungen“ der DVPW nach 25 Jahren: nützliche Bestandsaufnahme

Roßteutscher, Sigrid, Thorsten Faas und Ulrich Rosar (Hrsg.): Bürgerinnen und Bürger im Wandel der Zeit. 25 Jahre Wahl- und Einstellungsforschung in Deutschland (Veröffentlichung des Arbeitskreises „Wahlen und politische Einstellungen“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW)), Springer VS, Wiesbaden 2016, 312 Seiten, € 29,99.

In den Sozialwissenschaften ist die Beobachtung der Untersuchungsgegenstände integraler Bestandteil des Werkzeugkastens aller Forschenden, denn anders als in den Naturwissenschaften gibt es keine in Stein gemeißelten Gesetzmäßigkeiten. Um Veränderungen zu erkennen oder sie in Grenzen zu antizipieren, sind zahlreiche Datenpunkte vonnöten. Der Ursprung dieses Vorgehens liegt in einer Reaktion – zunächst in der anglo-amerikanischen Wissenschaft – in der Folge des autoritären Rollbacks wider die Demokratisierungswelle nach dem Ersten Weltkrieg, die in Deutschland den Aufstieg des Nationalsozialismus und den Zweiten Weltkrieg mit seinen Millionen Toten mit sich brachte. Die Pionierstudie in der Suche nach dem „totalitarian turn“ legten *Gabriel A. Almond* und *Sidney Verba* 1963 vor. Die Beobachtung von Wahlen und Einstellungen war danach ebenso in der deutschen Politikwissenschaft verankert.

Mit der vorliegenden Publikation begeht der Arbeitskreis „Wahlen und politische Einstellungen“ in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) sein 25jähriges Bestehen. Seine Arbeit über ein Vierteljahrhundert zeichnet *Hans Rattinger*, eines der Gründungsmitglieder, in seinem Vorwort nach.

Basis der Beiträge des von *Sigrid Roßteutscher*, *Thorsten Faas* und *Ulrich Rosar* herausgegebenen Bandes ist eine Tagung in Frankfurt am Main im Jahr 2012 zum Thema „Bürgerinnen und Bürger im Wandel der Zeit“. Nach ihrer Einleitung, in der sie den Wandel in der Bundesrepublik in den Bereichen Soziales, Bildung, Wirtschaft und Wohlfahrtsstaat, Medien und Digitalisierung, deutsche Vereinigung und Europäisierung sowie die Fragmentierung des Parteiensystems kartieren, finden sich zehn Beiträge in dem Sammelband. Dabei wurden sechs der Rubrik „Wahlen und Wahlverhalten“ und vier dem Bereich „Politische Einstellungen“ zugeordnet. Der gesellschaftspolitische Wandel in den Eckpunkten „Grenzen des Wachstums“ – sowohl volks- als auch wohlfahrtsstaatlich – verbunden mit der höheren Kompetenz innerhalb der Bevölkerung durch die Bildungsexpansion, bei gleichzeitig gestiegenen Angeboten der Interessenorganisationen, sind für die Herausgebenden die Grundprämisse ihrer Analyse. Zusammen mit einer Reihe von Krisenerscheinun-

gen ergibt sich eine Gegenwartsbeschreibung: „Der Wähler entscheidet also vermehrt unter Unsicherheit und in zunehmender Komplexität. Die Auswirkungen dieses [... Wandels] auf die politischen Orientierungen und das Wahlverhalten der Bürger und Wähler steht im Fokus“ der Ausführungen (S. 13).

Die Beiträge verwenden allesamt Einstellungs- und Wahlforschungsdaten und sind in der quantitativen Forschung verwurzelt. Gleichwohl ergibt sich eine hohe thematische Breite. Der erste Teil wird von *Kai Arzheimer*s Beitrag zum „Wettbewerb zwischen Parteien der extremen Rechten und der linken Mitte“ eröffnet. Hierbei nimmt er die Gruppe der Arbeiter als Wähler in den Blick. Der Trend der letzten gut zwanzig Jahre, dass diese Klientel eher extrem wählt und beispielsweise die Sozialdemokratie als ihre „Heimat“ aufgibt, wird bestätigt (S. 30). *Ina E. Bieber* untersucht den „Einfluss des Wahlsystems auf die Wahlchancen von Frauen bei Bundestagswahlen 1953 bis 2009“. Dass die Gleichberechtigung in einem relativ geschlossenen System wie der Politik schwierig herzustellen ist, wird sehr plastisch erläutert. Die Rolle, die das Wahlsystem in diesem Zusammenhang spielt, wurde zwar schon thematisiert, *Bieber* schafft es allerdings nachzuweisen, dass Frauen als Kandidatinnen in der Breite Nachteile in Mehrheitswahlsystemen haben und dass folglich der Ausbau von Verhältniswahl die Gleichstellung fördern könnte (S. 60 f.).

An diese beiden Aufsätze anschließend konstatieren *Simone Abendschön* und *Sigrid Roßteutscher*, dass „Bildung [...] zu einer zentralen Determinante politischer Teilhabe [wird] – und dies ist unter jungen noch viel stärker der Fall als unter älteren [Bundes-]Bürgern“ (S. 87). Des Weiteren zeigt *Sascha Huber* in einer Betrachtung des Zeitraums von 1961 bis 2009, dass Koalitionen Einfluss auf das Wahlverhalten haben; *Jochen Müller* und *Marc Debus* erweitern diese Feststellung dahingehend, dass hierbei zusätzlich ein Lagerdenken prädominant ist. Dies hat Implikationen für Wahlkampfstrategien der Parteien, die die „Koalitionsneigung“ ihrer Wähler klar vor Augen haben sollten (S. 144).

Von großer aktueller Bedeutung ist der Beitrag von *Thorsten Faas*: „Wahrnehmung der Wirtschaftslage und die Zuschreibung von Verantwortung in Zeiten des Wandels: Ursachen und Folgen“. Dieser Einflussfaktor gilt primär für Regierungsparteien, die in der Verantwortung stehen, Einfluss auf die Wirtschaftslage des Landes zu nehmen. Indes sollte diese Betrachtung nicht losgelöst etwa vom politischen Kontext oder anderen Einflüssen betrachtet werden (S. 174).

Der zweite Teil des Bandes ist in seiner Themenzusammenstellung weniger als „Fortsetzungsgeschichte“ lesbar als der erste. Gute Einzelbeiträge kommen von *Severin Barthelt*, *Alexander Jedinger* und *Jürgen Maier* zu politischen Kenntnissen in Deutschland; *Edeltraud Roller* schreibt über Sozialstaatsvorstellungen im Wandel, *Markus Klein* über den Wandel gesellschaftspolitischer Wertorientierungen in Westdeutschland und *Sonja Zmerli* befasst sich mit Entwicklungsverläufen und Determinanten politischer Unterstützung im europäischen Vergleich.

Zu den Äußerlichkeiten des Buches ist zu sagen, dass die umfangreich in Grafiken aufgearbeiteten Daten durch das im Druck verwendete Papier stark leiden. Trotz eines Trends zu digitalen Publikationen sollten die (wenigen) Exemplare, die noch produziert werden, den ästhetischen Standards eines Fachbuches entsprechen.

Die Autorinnen und Autoren bieten mit den an Langzeitdaten reichen Überblicksbeiträgen zwar nur einen Ausschnitt der möglichen Themen an; in den betrachteten Bereichen erfolgt gleichwohl eine sehr gute Beschreibung des Ist-Standes, auf die in Forschung und Lehre zurückgegriffen werden kann.

Christian Nestler