

geht natürlich eine gewisse Beschränkung des Blickfeldes einher, so dass auch das vorliegende Buch nicht als allumfassender Kanon missverstanden werden darf.

Ein Vergleich von neun Ländern auf weniger als 200 Seiten ist ambitioniert und zieht zwangsläufig ein gewisses Maß an Oberflächlichkeit nach sich; in den drei vergleichenden Hauptkapiteln bleibt für den einzelnen Fall meist nicht mehr als eine Handvoll Seiten. So werden Länderexperten wohl an dem einen oder anderen Punkt ein gewisses Bauchgrimmen verspüren, zum Beispiel was die recht schmale Literaturbasis angeht. Der Oberflächlichkeitsvorwurf geht aber dennoch fehl, weil hier gerade der Vergleich und nicht die einzelne Länderstudie im Zentrum steht – und diese Fokussierung kann als durchweg gelungen angesehen werden. Vor diesem Hintergrund ist es ein Verdienst des Buches, den Umfang durch allzu großes Streben nach Detailgenauigkeit nicht in abschreckende Dimensionen getrieben zu haben.

Ein Kritikpunkt bleibt allerdings: Warum die Autoren die USA nicht mit in den Vergleich aufgenommen haben, bleibt unverständlich. Gerade wegen seiner Unterschiede zu vielen europäischen Ländern wäre dieses politische System in vergleichender Perspektive besonders interessant und auch für den studentischen Leser besonders wertvoll gewesen.

Dieses kleine Desiderat ändert jedoch nichts daran, dass *Heidrun Abromeit* und *Michael Stoiber* ein Lehrbuch vorgelegt haben, wie es sein soll: klar und gehaltvoll. Die Verbindung von Theorie und Empirie ist vollkommen gelungen; den Anspruch eines Lehrbuches „aus einem Guss“ haben die Autoren eingelöst. Unter den vielen in letzter Zeit neu erschienenen Lehrbüchern hat das vorliegende das Zeug zu einem Standardwerk.

Stefan Köppl

### Instruktive Analysen über Parlamente und ihre Macht

*Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Parlamente und ihre Macht. Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2005, 305 Seiten, € 34,—.*

Oft ist über die Machteinbußen von Parlamenten lamentiert worden. Konstruiert wurde ein „goldenes Zeitalter“, vor dessen – vermeintlich – blühendem Hintergrund sich die spätere Entwicklung als Verfall ausnahm. *Carl Schmitts* „geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus“ mit der Idealisierung von „Diskussion und Öffentlichkeit“, denen die heutige Wirklichkeit nicht mehr Rechnung trage, ist dafür ein prägnantes Beispiel. Dabei kam die empirische Analyse in der Regel zu kurz.

Das ist anders in dem unter der Ägide von *Werner Patzelt* publizierten Band über „Parlamente und ihre Macht“. Das Werk, erschienen in der von *Sabine Kropp, Patzelt, Suzanne S. Schüttemeyer* und *Uwe Thaysen* herausgegebenen Reihe „Studien zum Parlamentarismus“, enthält Ergebnisse einer politikwissenschaftlichen Forschungsgruppe aus dem Dresdner Sonderforschungsbereich „Institutionalität und Geschichtlichkeit“. Es knüpft in der Vorgehensweise an zwei Vorgängerbände an: „Parlamente und ihre Symbo-

lik“ sowie „Parlamente und ihre Funktionen“<sup>1</sup>. Nach einem von fünf der sieben Autoren verfassten Einleitungsbeitrag über „institutionelle Macht“, der in vielerlei Hinsicht die theoretischen Vorgaben für die weiteren Texte liefert, folgen sechs Fallstudien über den französischen Senat, den deutschen Bundesrat, den Rat der Europäischen Union, das Europäische Parlament, die Volkskammer und die Parlamente Deutschlands zwischen 1871 und 2005. Der Band, dem, wie die Beispiele zeigen, ein weiter Parlamentarismusbegriff zugrunde liegt, endet mit einem Beitrag *Patzelt*s über „Phänomenologie, Konstruktion und Dekonstruktion von Parlamentsmacht“.

Die Einleitung verbindet den Begriff der Macht mit institutioneller Analyse. Mit *Gerhard Göhler* wird zwischen transitiver und intransitiver Macht unterschieden, mit *Heinrich Popitz* zwischen der Stufe der sporadischen Macht, der Stufe der normierenden Macht, der Stufe einer überpersonalen Machtstellung, der Stufe von Positionsgefügen der Herrschaft und schließlich der Stufe, auf der politische Institutionen Monopolansprüche durchsetzen. Die Autoren differenzieren bei der Machtentfaltung zwischen Machtformen, Machtrelationen und Machtressourcen. Unter Machtformen ist die Art und Weise zu verstehen, mit der Macht gegenüber anderen durchgesetzt wird, wobei zwischen verschiedenen Sanktionsstufen zu unterscheiden ist (sanktionsfreie, sanktionsankündigende und sanktionsanwendende Macht). Mit Machtrelationen sind etwa Durchsetzungsmacht, Verhinderungsmacht und Deutungsmacht erfasst. Zu den Machtressourcen zählt Charisma ebenso wie Wissensvorsprung und die Stabilität politischer Institutionen. Der Wandel von Macht ist von vielen Faktoren abhängig, etwa institutionellen Lernprozessen.

*Romy Messerschmidt* untersucht die Frage, warum es in Zentralstaaten wie in Frankreich eine Zweite Kammer gibt. Der dortige Senat war von Beginn der Verfassungsgebung an umstritten, doch hat er sich bis heute behauptet. Die höchst kundige und die theoretischen Ausführungen gut aufnehmende Studie, die die verschlungene Rolle des Senats im Wandel der fünf Republiken nachzeichnet, kommt zum Ergebnis, dass ungeachtet aller Forderungen, den Senat abzuschaffen, dieser seine Legitimität stärken konnte. Reformen, die den Senat immer mehr an die Nationalversammlung angleichen wollen, mögen zunächst zwar populär sein und der linken Kritik Argumente entziehen. Aber zu Recht bezweifelt *Messerschmidt*, ob ein solcher Senat eine größere Existenzberechtigung besäße. Sie setzt vielmehr auf eine stärkere Rolle des Senats im Zusammenhang mit der seit 1982 greifenden Dezentralisierung. „In der Tat hat die Zweite Kammer in der letzten Reform das Erstberatungsrecht für alle Fragen erhalten, welche die Dezentralisierung oder die territorialen Einheiten betreffen. Wollte sie diese ‚Spezialisierung‘ ausbauen und zum Teil ihres Selbstverständnisses machen [...], müsste sie sich aus anderen, die nationale Ebene betreffenden Fragen stärker heraushalten, wozu die Senatoren im Augenblick aber noch nicht willens zu sein scheinen.“ (S. 84) Allerdings dürfte die Existenz des lange ungewollten Senats heute nicht mehr gefährdet sein, nachdem die Initiative von *Charles de Gaulle*, ihn im Rahmen eines Referendums zu entmachten, 1969 gescheitert war.

Mit der Macht des Deutschen Bundesrats befasst sich der Beitrag von *Jochen Amm*. Für den Autor besitzt der Bundesrat zwar keine Durchsetzungsmacht, wohl aber be-

1 Vgl. *Werner J. Patzelt* (Hrsg.), *Parlamente und ihre Symbolik. Programm und Beispiele institutioneller Analyse*, Opladen 2001; *ders.* (Hrsg.), *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden 2003.

trächtliche Verhinderungsmacht. Diese kommt vor allem dann zur Geltung, wenn die Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat divergieren. Allerdings gehen diese unterschiedlichen Mehrheiten nicht nur auf die elektorale Abstrafung der Regierungsparteien bei Landtagswahlen zurück, sondern auch, was oft, wie bei *Amm*, übersehen wird, auf die Abstimmungsprozedur, die für die Annahme eines zustimmungspflichtigen Gesetzes eine absolute Mehrheit im Bundesrat verlangt: Enthaltungen wirken bei zustimmungspflichtigen Gesetzesvorlagen daher wie Neinstimmen. Hingegen trifft *Amms* Feststellung, es sei nicht angängig, die geringe Zahl der am Bundesrat gescheiterten (besonders symbolträchtigen) Gesetze zum Nennwert zu nehmen, durchaus zu: Regierungsparteien antizipieren das Verhalten des Bundesrats und bringen so manche Gesetzesvorlagen erst gar nicht ein. Die Öffentlichkeitsresonanz des Länderorgans fällt demgegenüber nur mäßig aus, sei es, weil der Bundesrat nur wenig wahrgenommen wird, sei es, weil sein nicht unmittelbar demokratischer Bestellungsmodus Kritik hervorruft. Es gibt also eine beträchtliche Kluft zwischen der transitiven Macht des Bundesrates und seiner intransitiven Ohnmacht.

Während *Jakob Lempp* die Macht des Rats der Europäischen Union beleuchtet, unternimmt dies *Stephan Dreischer* für das Europäische Parlament. Der Rat der EU sieht sich mit zwei unterschiedlichen Leitideen konfrontiert: Die einen nehmen die wohl mächtigste Institution Europas als Forum der Vertreter nationaler Regierungen wahr, die anderen als eine Art Zweiter Kammer. Das Ergebnis fällt jeweils anders aus – je nachdem, ob die Macht *im* Rat oder die Macht *des* Rats untersucht wird. *Lempp* führt überzeugende Gründe an, warum der Einfluss des Rats sich nicht angemessen in der Literatur widerspiegelt (der Autor spricht von einer „Terra incognita“ (S. 149)) und warum sich die Rolle des Rats in den letzten fünfzig Jahren derart gewandelt hat, weg von einem rein intergouvernemental angelegten Forum der Mitgliedstaaten. Für *Dreischer* geht die Einflusssteigerung des Europäischen Parlaments auf institutionelle Machtmechanismen zurück: „Dabei sind zwei Dinge offenbar entscheidend für die Kreation und Wirksamkeit solcher Mechanismen in der Europäischen Union. Einesteils sind es der parlamentarische Wille und die Fähigkeit, Machtkompetenzen auszuweiten und auch tatsächlich zu nutzen, wobei parlamentsinterne Prägefaktoren dem durchaus entgegenstehen können. Andernteils wirken sich Beschränkungen durch externe Faktoren scharf auf die Möglichkeit eines parlamentarischen Machtaufstiegs aus.“ (S. 167) Der Autor erläutert seine Thesen an drei Fallbeispielen: dem Vermittlungsausschuss, dem Misstrauensvotum und der Einzelanhörung designierter Kommissionsmitglieder.

*Roland Schirmer* zeichnet den Machtzerfall und die (gescheiterte) Restabilisierung der Volkskammer im Verlauf der friedlichen Revolution nach. Die These, wonach die Volkskammer im Zuge der friedlichen Revolution vom Herbst 1989 bis zum März 1990 – sie tagte zwischen dem 24. Oktober 1989 und dem 7. März 1990 achtmal – keine Macht gewonnen hat, ist zutreffend, bedingt schon durch den am 7. Dezember 1989 ins Leben gerufenen Zentralen Runden Tisch, der in einem prekären Übergangsstadium zu einer staatlichen „Steuerungsinstanz“ (*Uwe Thaysen*) heranwuchs. Der alten Volkskammer fehlte es dafür an Legitimität. Das war bei der am 18. März 1990 gewählten Volkskammer, der 14 Abgeordnete aus der vorherigen angehörten, ganz anders. Wohl nicht haltbar aber ist die These, die Volkskammer habe in der Diktatur begrenzte autonome Meinungsbildung begünstigt und „ein gewisses Störelement im hierarchischen Regierungssystem der DDR“ (S. 179) gebildet. „Der parlamentarische Fremdkörper im Fleisch staatssozialisti-

scher Totalität stellte allein schon durch seine Existenz den absoluten Geltungsanspruch der Partei zaghaft in Frage.“ (S. 173) Wurde wirklich vor der friedlichen Revolution „in einigen Fraktionen und in bestimmten Ausschüssen eine Atmosphäre des relativ ungehinderten Meinungsaustausches“ (S. 176) toleriert? Eine kritische Sicht auf die Informationen aus den 30 Interviews mit (leider nicht genannten) Abgeordneten der Volkskammer und deren Mitarbeitern wäre wichtig gewesen. Der Wandel in der Volkskammer ging auf außerinstitutionelle Machtfaktoren zurück, das Parlament betrieb Nachtrabpolitik. Dieser Sachverhalt kommt nicht genügend zum Ausdruck.

Die Machtbilanz deutscher Parlamente für drei Phasen (1871 bis 1918, 1918 bis 1945, seit 1949) vergleicht *Christian Demuth*. Ein Ausblick fehlt leider. Als Indikatoren dienen ihm die Rolle institutioneller Gegenkräfte, die transitiven und intransitiven Machtressourcen, der Wille zur Minimierung oder zur Ausweitung der Macht des Parlaments. Auch wenn *Demuth* zu Recht gegen eine teleologische Perspektive votiert, nimmt die Macht der Parlamente im Zeitverlauf zu, allerdings mit manchen Einschränkungen. Zu den wesentlichen Ergebnissen der originellen und systematisch angelegten Analyse gehören: Parlamente müssen ihre Geltungsansprüche stabilisieren, Lernfähigkeit und Machtwillen an den Tag legen. So können sie auch Ressourcen der Gegenmächte zurückdrängen. Schaffen sie dies, besitzen sie Macht.

*Werner Patzelt* schlägt in einem gelehrten Abschlussbeitrag den Bogen zur Einleitung. Ihm geht es vor allem darum, die Quellen der Parlamentsmacht zu erschließen. Dabei greift er auf die Ursachentypologie von *Aristoteles* zurück. Zu den „Materialursachen“ zählt unter anderem das Engagement von Leuten mit Durchsetzungs-, Verhinderungs- oder Deutungsmacht im Parlament; zu den „Antriebsursachen“ rechnet der Autor die Existenz von in der Regel gestaltungswilligen Kräften im Parlament; zu den „Zweckursachen“ gehören allgemein akzeptierte Leitideen des Parlaments, zu den „Formursachen“ das Parlamentsrecht mit der Existenz von Ausschüssen und Fraktionen. *Patzelt* fragt umgekehrt ebenso nach den Gründen für die Dekonstruktion von Parlamentsmacht (unter anderem unattraktive Voraussetzungen für gesellschaftliche Leistungsträger als Parlamentarier). Er ist keineswegs unkritisch gegenüber dem parlamentarischen Betrieb und sieht durchaus Machtverluste (zum Beispiel durch die Verlagerung von Kompetenzen auf das europäische Institutionengefüge). Sein Plädoyer läuft auf die Analyse eines „postnationalen Neoparlamentarismus“ (S. 299) hinaus.

Dass Institutionenforschung keineswegs blutleer sein muss, zeigt der Band zur Genüge. Wenn nicht alle Beiträge die eingangs entwickelte theoretische Konzeption genügend aufgreifen, muss dies kein Manko sein, denn nicht immer lassen sich die Kategorien vollständig auf die empirische Analyse übertragen. Wie die Ausführungen zeigen, kann die pauschale These vom Machtchwund der Parlamente nicht überzeugen. So hat das EP mehr und mehr Kompetenzen an sich gezogen; und der Bundestag ist im Vergleich mit allen deutschen Parlamenten der Vergangenheit die mächtigste Institution.

Auch wenn die Auswahl der Themen in mancher Hinsicht etwas willkürlich anmutet: Mit diesem Band hat die Dresdener Parlamentarismus-Schule um *Werner Patzelt* erneut die hohe Qualität ihrer institutionenorientierten Arbeit unter Beweis gestellt, wobei die Wirkung bei einem weniger hermetischen Sprachjargon noch größer wäre.

*Eckhard Jesse*