

REZENSIONEN

25 Jahre Thüringer Landtag: profunder Einblick mit einigen Lücken

Thüringer Landtag (Hrsg.): Ein Vierteljahrhundert parlamentarische Demokratie. Der Thüringer Landtag 1990–2014 (Schriften zur Geschichte des Parlamentarismus in Thüringen, Bd. 33), Wartburg Verlag, Weimar 2015, 454 Seiten, € 19,90.

Es gibt wenige Landesparlamente, die ihre Geschichte und ihre Entwicklung regelmäßig dokumentieren. Der Thüringer Landtag gehört dazu, denn das hier zu besprechende Werk schließt an einen 2005 herausgegebenen Sammelband an und führt dessen Bestandsaufnahme fort¹, geht allerdings in einigen Aspekten deutlich darüber hinaus. Während im ersten Band vor allem parlamentssoziologische Dimensionen analysiert wurden – Grundlage waren Befunde der „Jenaer Abgeordnetenstudie“ –, nimmt der nun erschienene Titel die Institution Landtag stärker in den Blick und diskutiert aktuelle Entwicklungen sowie die Frage nach der Zukunft des Landesparlamentarismus in Deutschland.

Neben dem Geleitwort vom Präsidenten des Landtages, *Christian Carius*, der Einleitung von *Michael Edinger* und *Heinrich Best*, einem Aufsatz zu Wahlen in Thüringen von *Martin Wieczorek* sowie einem 135-seitigen (!) Anhang mit Grunddaten zum Thüringer Landtag und seinen Abgeordneten umfasst das Buch zwölf Beiträge, die sich drei übergreifenden Themen zuordnen lassen. Die institutionenbezogenen Untersuchungen beschäftigen sich mit klassischen Gegenständen der Parlamentarismusforschung. So fragen *Torsten Oppelland* und *Hendrik Träger*, ob und inwieweit der Thüringer Landtag einen Funktionswandel vom „Gesetzgeber zum Kontrollorgan“ erfahren hat, *Thomas Poschmann* untersucht Enqueterecht und Enquetepraxis, und *Eckhard Strittmatter* diskutiert, ob und inwieweit das Landesparlament in Thüringen eine „Europäisierung“ erfahren hat, das heißt sich effektiv an der Subsidiaritätskontrolle beteiligen und auf europapolitische Entscheidungen Einfluss nehmen konnte. Drei Beiträge behandeln Beziehungen zwischen Parlament und Öffentlichkeit. Dazu zählen die Aufsätze über die mediale Präsenz des Landtags in den ersten Wahlperioden (*Eberhardt Pfeiffer*), über seine Öffentlichkeitsarbeit (*Rainer Kipper*) sowie über das Online-Diskussionsforum (*Thomas Poschmann* und *Kristin Leibner*), das der Landtag 2012 eingerichtet hat. Eher Berichtscharakter haben die drei zuletzt genannten Beiträge, während die beiden ersten auf einem soliden wissenschaftlichen Forschungsstand ruhen. Besonders aktuelle Bezüge stellt *Strittmatter* her, der zu dem Schluss kommt, dass es dem Thüringer Landtag in einem „vergleichsweise kurzen Zeitraum möglich war, Strukturen aufzubauen, die eine effektive Beteiligung des Landtags in EU-Angelegenheiten und damit eine angemessene Kontrolle der Exekutive ermöglichen“ (S. 98).

Der erste parlamentssoziologische Beitrag von *Franziska Schmidtke* untersucht Benachteiligungen von Frauen in der Thüringer Politik sowie „geschlechterspezifische Hürden im Selektionsprozess und in der parlamentarischen Arbeit“ (S. 186). *Lars Vogel*, *Daniel Dwars* und *Steffen Niehoff* zeigen, dass der Landtag noch immer ein wichtiges Reservoir für die politische Führungsauslese darstellt und seine Rekrutierungsfunktion keineswegs verloren

1 Thüringer Landtag (Hrsg.), Der Thüringer Landtag und seine Abgeordneten 1990–2005. Studien zu 15 Jahren Landesparlamentarismus, Weimar 2005.

hat. *Michael Edinger* und *Bertram Schwarz* leuchten aus, was aus Abgeordneten geworden ist, die aus dem Parlament ausgeschieden sind. All dies sind hoch interessante Untersuchungen, die auf Grundlage eines breiten wissenschaftlichen Fundamentes zu gut begründeten und überzeugend belegten Schlussfolgerungen kommen.

Im letzten Abschnitt wird der Landtag Thüringen in zwei Beiträgen vergleichend untersucht und aus demokratietheoretischer Perspektive analysiert. *Werner J. Patzelt* erkennt in der Entwicklung des Parlaments einen Prozess der „Normalisierung“, sprich: eine Anpassung an aus den alten Bundesländern bekannte Muster. Dazu zählen eine entsprechende Professionalisierung sowie eine „faktische Kompetenzausdünnung“ (S. 278) der Bundesländer im Mehrebenensystem. Beides lässt sich auch für den Thüringer Landtag nachweisen. *Franziska Carstensen* und *Suzanne S. Schüttemeyer* schließen den Band mit einem fulminanten Plädoyer für den Parlamentarismus ab. Sie sehen drei zentrale Herausforderungen, auf die Landesparlamente in Deutschland reagieren müssen: die Folgen der Föderalismusreformen, die verstärkte Nutzung direktdemokratischer Instrumente und die Entwicklung der Europäischen Union. Sie plädieren dabei für starke Parlamente, die über effektive Entscheidungsmacht und Handlungskompetenzen verfügen müssen. Landesparlamente müssen also, so *Carstensen* und *Schüttemeyer*, „bindende Entscheidungen treffen können“, und sie müssen in der Lage sein, eine „überprüfende und mitregierende Kontrolle“ auszuüben (S. 309). Nur dann können sie einer möglichen Entparlamentarisierung widerstehen und weiterhin einen konstruktiven Beitrag zur Demokratie leisten.

Insgesamt liegt damit ein Band vor, der die Geschichte des Thüringer Landtages und dessen Leistungen nicht nur umfassend aufarbeitet, sondern auch einen tiefen Einblick bietet in Herausforderungen und Chancen des Landesparlamentarismus in Deutschland. Allerdings sind nicht alle Beiträge von gleicher Qualität. Insbesondere den Aufsätzen, die sich mit den Beziehungen des Landtags zur Öffentlichkeit beschäftigen, fehlt ein klarer analytischer Zugriff. Sie beschreiben zwar konzeptionelle Vorstellungen oder erzählen Geschichten aus der Frühphase des Landtages, versäumen aber weitgehend, ihre Befunde theoretisch einzuordnen oder auf Defizite in der politischen Praxis hinzuweisen. Auch dürfte die Schlussfolgerung von *Strittmatter*, dass der Landtag sich in EU-Angelegenheiten „effektiv“ (S. 98) beteiligen und die Exekutive „angemessen“ kontrollieren könne, keineswegs generell auf Zustimmung stoßen, zumal überzeugende Belege für diese Konklusionen fehlen. Schließlich vermisst man Beiträge zu Fraktionen sowie zu anderen parlamentarischen Substrukturen wie die Ausschüsse und das Präsidium.

Werner Reutter

Regierungslehre Hessens: Fundgrube und wertvolles Nachschlagewerk

Schroeder, Wolfgang und Arijana Neumann (Hrsg.): Politik und Regieren in Hessen, Springer VS, Wiesbaden 2016, 389 Seiten, € 39,99.

Die Länder in Deutschland sind eigenstaatliche Gebilde in einem bundes- und zunehmend auch suprastaatlichen Zusammenhang, deren landespolitisches Profil sich in einem Spannungsfeld zwischen eigenen Gestaltungsmöglichkeiten und Kontextabhängigkeit entwickelt. Eine Regierungslehre für ein Bundesland muss diese Gegebenheit immer im Auge

behalten, weil sich die politisch-institutionellen Eigenheiten eines Landes nur im Vergleich zu anderen Ländern und unter Berücksichtigung der Prägung durch Vorgaben des Bundes und der Europäischen Union angemessen darstellen lassen. Die vorliegende Regierungslehre Hessens erfüllt diese Anforderung in vorbildlicher Weise, indem sie sowohl in der Gesamtkonzeption des Bandes als auch in jedem einzelnen Beitrag dieser für den Leser interessanten kontextabhängigen Profilbildung Rechnung trägt. Informationen erhält man über das spezifisch Unspezifische, die Ausprägung von Strukturen, Politiken, Trends, die bundesweit ähnlich sind und deren Darstellung notwendig ist, um zu zeigen, wie sich diese Gegebenheiten im Konkreten auf Landesebene darstellen, und auch über die Strukturen und Ereignisse zu informieren, mit denen Hessen ein besonderes, sich vom Kontext der übrigen Bundesländer abhebendes Profil gewonnen hat. In der Konzeption kommt diese erfreuliche Vollständigkeit darin zum Ausdruck, dass über die zentralen Dimensionen der Landespolitik – die Landesinstitutionen, die politisch-soziologischen Gegebenheiten und die zentralen Politikfelder – hinaus auch der Unterbau, nämlich die Kommunen und die Kommunalen Spitzenverbände, sowie der Überbau, nämlich Hessen im deutschen Föderalismus und in der Europäischen Union, in eigenen Kapiteln eingehend behandelt werden. Abgerundet wird dieses bereits differenzierte Bild durch Beiträge zu den bedeutenden Politikerpersönlichkeiten, den Ministerpräsidenten sowie den die Landespolitik prägenden (partei-)politischen Konstellationen und ihren spezifischen Politikprogrammen und Politikstilen. Der Band bringt damit auch die Tatsache zum Ausdruck, dass die Forschungsliteratur zur Politik in Hessen mittlerweile genügend Reichweite und Substanz besitzt, um eine solch breite und differenzierte Darstellung der Landespolitik zu ermöglichen.

Unter den institutionellen Besonderheiten ist sicher an erster Stelle die Landesverfassung zu nennen. Stark vom umfassenden politischen Gestaltungswillen der unmittelbaren Nachkriegszeit gekennzeichnet, besitzt sie einen ausführlichen gesellschaftspolitischen Teil mit detaillierten Staatszielbestimmungen und insbesondere mit der Formulierung von sozialen Rechten. Auch wenn etliche dieser Normen wegen des Vorrangs des Bundesrechts faktisch wirkungslos geblieben sind, hat die Verfassung doch das Selbstverständnis und den Politikstil insbesondere der ersten Landesregierungen in Hessen mit geprägt. Der politische Gestaltungswille, wie er in dem „Hessenplan“ und später im „Großen Hessenplan“ zum Ausdruck kam, findet hier sein normatives Korrelat. Ferner ist es verdienstvoll, dass in dem Abschnitt über die Staatsstrukturen Hessens nicht nur die Verfassung, der Landtag und die Landesregierung dargestellt werden, sondern darüber hinaus auch der Landesverwaltung, die vom Umfang wie vom Aufgabenzuschnitt her den Schwerpunkt der Verwaltung im deutschen Bundesstaat bildet, ein eigenes Kapitel gewidmet wird, in dem sowohl der Aufbau und der Umfang der hessischen Administration als auch die einschlägigen Reformprozesse geschildert werden. Man erfährt hier zahlreiche interessante Details über den spezifischen dreigliedrigen Aufbau, die Erfahrungen mit der Gebiets- und später mit den Verwaltungsreformen, insbesondere mit der Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen, und vieles andere mehr, und dies alles jeweils unterlegt mit einer Vielzahl erhellender Daten und Fakten (und komplettiert durch den umfassenden Anhang am Schluss des Bandes). Plastisch wird das Bild der hessischen Staatsstruktur umso mehr, als bereits in dem Kapitel über die Ministerpräsidenten mit ihrer Doppelfunktion als Staatsoberhaupt und Regierungschef gezeigt wird, welche Möglichkeiten dieses institutionelle Setting einzelnen Politikerpersönlichkeiten gegeben hat, um die hessische Politik mit ihren eigenen Politikstilen zu prägen.

Zu den institutionellen Besonderheiten des Landes gehört des Weiteren die hessische Kommunalverfassung, die bundesweit einzigartig die Direktwahl des Bürgermeisters mit dem Magistrat als Kollegialorgan kombiniert und damit die parteipolitische Konstellation einer Kohabitation zulässt, die gleichwohl bemerkenswert selten zu politischen Instabilitäten und Politikblockaden geführt hat. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch die spezifisch hessische Form der Beziehung zwischen Regierung und Parlament. Anders als das Grundgesetz kennt die hessische Landesverfassung weder ein konstruktives Misstrauensvotum noch die Möglichkeit des Ministerpräsidenten, die Vertrauensfrage zu stellen, sieht dafür aber ein Recht des Landtages zur Selbstauflösung sowie die Option einer geschäftsführend im Amt bleibenden Landesregierung vor. Diese Besonderheiten bilden die Basis dafür, dass die sprichwörtlich gewordenen „Hessischen Verhältnisse“, nämlich unklare politische Mehrheitsverhältnisse im Parlament, von einer gewissen Dauerhaftigkeit sein können. Zwischen September 1982 und Juli 1984 blieb die Landesregierung unter *Holger Börner* geschäftsführend im Amt, weil sich das Parlament nicht auf die Wahl eines neuen – oder des amtierenden – Regierungschefs einigen konnte. Gleiches galt für die von *Roland Koch* geführte CDU-geführte Regierung, die nach der Landtagswahl von 2008 April 2008 bis Februar 2009 für knapp ein Jahr geschäftsführend im Amt blieb.

Profil kann ein Bundesland durch Politik und Personen gewinnen, naturgemäß am ehesten dann, wenn beides zusammengeht, wenn also ehrgeizige Politikprojekte von charismatischen Persönlichkeiten auf eine Weise vorangetrieben werden, die dem Land über seine Grenzen hinaus politische Kontur verschafft. Prägend für Hessen waren zunächst die lange, nach der Wahl des ersten Ministerpräsidenten fast 30 Jahre währende Regierungsbeteiligung der SPD, die dem Land das Signum „Rotes Hessen“ eintrug, sowie sein populärer, fast 19 Jahre amtierender Ministerpräsident *Georg August Zinn*, der mit ehrgeizigen landesplanerischen Konzepten („Hessenplan“, „soziale Aufrüstung des Dorfes“) und dem selbstbewussten Slogan „Hessen vorn“ das Land modernisierte und zum Inbegriff sozialdemokratischer Struktur- und Wirtschaftspolitik werden ließ. Ähnlich verhielt es sich mit dem von 1999 an mehr als zwei Wahlperioden amtierenden Ministerpräsidenten *Koch*, der als Repräsentant einer traditionell besonders konservativ profilierten Landes-CDU zur Symbolfigur für das „Schwarze Hessen“ und damit für eine wirtschafts- und strukturpolitisch betont neoliberale sowie gesellschaftspolitisch prononciert konservative Politik wurde. Gemeinsam war beiden Persönlichkeiten der Anspruch, ihre Politik auch als Gegenmodell zur jeweils im Bund regierenden Koalition zu präsentieren.

Politisch-soziologisch zeichnete sich die hessische Landespolitik über lange Zeit durch eine starke ideologische Aufladung und Polarisierung aus. Eine zumindest im mitgliederstarken Bezirk Hessen-Süd dezidiert linksorientierte SPD und eine von *Alfred Dregger* in den sechziger Jahren initiierte deutlich konservative Ausrichtung der CDU, die von *Manfred Kanther* und *Roland Koch* weitergeführt wurde, bildeten die Basis für einige besonders harte und lange währende politische Konflikte. Besonders zugespitzt kam die Polarisierung beispielsweise in der hessischen Schulpolitik der siebziger Jahre zum Ausdruck, als der Streit über die flächendeckende Einführung der integrierten Gesamtschule und über die neomarxistisch inspirierten Rahmenrichtlinien für die Schulfächer Deutsch und Gesellschaftslehre sogar bundesweit für Aufsehen sorgte. Ein weiterer, allerdings quer zu den traditionellen politischen Bruchlinien verlaufender Konflikt mit bundespolitischer Bedeutung war die lang andauernde, zeitweise gewalttätige Auseinandersetzung um den Bau der so genannten Startbahn West am Frankfurter Flughafen, der *Konrad Schacht* eine nachgerade paradigma-

tische Qualität im Widerstreit von Materialismus und Postmaterialismus, alter und neuer Politik in Deutschland zuspricht. In dieser Zeit, nämlich Anfang der achtziger Jahre, diffundierte zudem der alte ideologische Konflikt zwischen CDU und SPD in das sich erweiternde Parteiensystem und sorgte fast drei Jahrzehnte lang für eine politische Lagerbildung zwischen rot-grün und schwarz-gelb. Erst seit Zustandekommen der schwarz-grünen Koalition im Jahre 2013 zeichnet sich eine Überwindung der alten Gräben ab. Zu den Besonderheiten hessischer Politik, auf die der Band zumindest am Rande eingeht, gehört schließlich auch die Schwarzgeld-Affäre der CDU, die im Jahr 1999 mit der Enttarnung der berüchtigten „jüdischen Vermächtnisse“ der Landespartei ihren Anfang nahm.

Insgesamt betrachtet liegt jetzt eine Regierungslehre Hessens vor, die für jeden an diesem Bundesland Interessierten eine Fundgrube und ein wertvolles Nachschlagewerk darstellt und die sich für Lehrende und Studierende sicherlich rasch zu einem unverzichtbaren Standardwerk der hessischen Landespolitik entwickeln wird.

Thomas von Winter

Kommentar zur Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns: wichtiges Handwerkzeug für Wissenschaft und Praxis

Classen, Claus Dieter, Rainer Litten und Maximilian Wallerath (Hrsg.): Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Handkommentar, 2. aktualisierte Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 776 Seiten, € 128,-.

Bereits nach acht Jahren legt das Autorenteam um die drei Herausgeber eine neue aktualisierte Auflage vor. Es sind dies ehemalige und derzeitige Mitarbeiter aus der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, den Universitäten und Hochschulen, der Landesregierung, der Parlamentsverwaltung und der kommunalen Ebene. Sie stehen, wie im Vorwort treffend ausgeführt wird, „ebenso für Praxisbezug wie für wissenschaftliche Reflexion“. Gegenüber der Erstauflage¹ ist nur eine einzige Kommentatorin hinzugekommen. Vorweg sei gesagt: Die dreizehn Autoren haben auf dem um über 200 Seiten erweiterten Werk Kommentierungen vorgelegt, die dem aktuellen Stand von Staatspraxis, Rechtsprechung und Rechtsliteratur entsprechen.

Es war nicht erforderlich, die bewährte Grundkonzeption der ersten Auflage zu verändern. Wie schon bisher – und bei nahezu allen neuen Kommentierungen des Nomos-Verlages – wurden die Belege als Fußnoten angebracht, was das Lesen gegenüber der frühen Zitierweise wesentlich verbessert, bei der Belege in der Regel als Klammerzusatz im Text aufgenommen wurden. Vorteilhaft ist auch die Zusammenstellung der wichtigsten Entscheidungen des Verfassungsgerichts des Landes. Die Übersicht enthält neben dem Tag der Entscheidung, dem Aktenzeichen sowie dem Gegenstand des Verfahrens die Fundstellen sowie eventuelle Besprechungen in wissenschaftlichen Zeitschriften. An dieser Zusammen-

1 Vgl. Besprechung von *Wolfgang Zeh*, Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns: klarsichtiger, moderner, transparenter Kommentar, in: ZParl, 38. Jg. (2008), H. 4, S. 893 – 895.

stellung wird sichtbar, welchen Einfluss die Verfassungsgerichtsbarkeit auch in Mecklenburg-Vorpommern auf die Weiterentwicklung des Rechts hat.

Wie in anderen Kommentaren zu Landesverfassungen² werden auch hier die entsprechenden Regelungen aus dem Grundgesetz und den anderen Landesverfassungen angegeben. Da viele Bestimmungen der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern mit denen anderer bundesdeutscher Verfassungen vergleichbar sind, können Rechtsprechung und Literatur dieser Länder herangezogen werden. Beispielhaft soll dies an zwei Bestimmungen verdeutlicht werden. Art. 42 LV-MV regelt ein mehrstufiges Verfahren zur Wahl des Ministerpräsidenten. Wenn im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit erhält, hat der Landtag die Möglichkeit sich aufzulösen oder einen Minderheitsministerpräsidenten zu wählen. Seit der Diskussion aus Anlass der Wahl *Bodo Ramelow*s zum Regierungschef in Thüringen im November / Dezember 2014 ist in der Rechtsliteratur unter anderem strittig, wie viele Abstimmungen in der letzten Wahlphase zulässig sind und insbesondere wie bei nur einem Kandidaten der Begriff „Mehrheit der Stimmen“ auszulegen ist. *Rainer Litten* hat hier zur Erläuterung die beiden Gutachten von *Martin Morlok* und *Wolfgang Zeh* herangezogen, die für den Justizminister sowie den Landtagspräsidenten erstellt wurden. Die Gutachten sind bisher nur im Internet zugänglich.³ Auf Basis dieser Diskussion hat *Litten* seine Meinung der 1. Auflage revidiert.⁴

Ein zweites Beispiel: Nach Art. 27 Abs. 2 LV-MV kann der Landtag sich mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder auflösen. Da alle Verfassungen der Bundesländer ein Selbstauflösungsrecht des Parlaments kennen und nur Unterschiede hinsichtlich der Mehrheit sowie einiger Formalien gegeben sind, hat hier der Bearbeiter die Kommentarliteratur anderer Landesverfassungen in großem Umfang herangezogen. In Mecklenburg-Vorpommern und den anderen neuen Bundesländern wurde von diesem Recht bisher jedoch noch kein Gebrauch gemacht; daher wäre es auch noch sinnvoll gewesen, anhand von Beispielen der Staatspraxis etwa im Saarland und in Berlin Möglichkeiten und Grenzen dieser Vorschrift plastischer darzustellen, insbesondere die Frage, ob und wenn ja in welchem Umfang materiell-rechtliche Voraussetzungen vorliegen müssen.

Diese leichte Kritik soll aber keinesfalls den insgesamt sehr positiven Gesamteindruck des Kommentars schmälern. Die Publikation wird als Handkommentar bezeichnet. Wenn man den Umfang betrachtet, ist diese Bezeichnung etwas untertrieben, umschreibt aber besonders gut ihr handliches Format (circa 20 x 13 Zentimeter). Dennoch kann ein solcher Kommentar nicht auf alle Fragen Auskunft geben. Eventuelle „Randprobleme“ werden

2 Vgl. zum Beispiel die neueren Werke von *Lars Brocker* / *Michael Droege* / *Siegfried Jutzi* (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2014; *Volker Eppinger* / *Hermann Butzer* (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, Baden-Baden 2012 und *Joachim Linck* / *Manfred Baldus* / *Joachim Lindner* / *Holger Poppenhäger* / *Matthias Ruffert* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen-Handkommentar, Baden-Baden 2013.

3 Vgl. *Martin Morlok*, Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Wahl des Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang nach Art. 70 Abs. 3 S. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen – Gutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Thüringer Justizministeriums, www.thueringen.de/mam/th4/justiz/publikationen/gutachten-morlok; *Wolfgang Zeh*, Anforderungen der Verfassung des Freistaats Thüringen an die Wahl des Ministerpräsidenten – Gutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Präsidenten des Landtags, www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/landtagswahl-2014/gutachten-zeh-carius-ministerpraesidentenwahl100.html (Abruf jeweils am 27. August 2015).

4 Vgl. Art. 42 Rn. 9.

aber angesprochen und durch Verweise werden Hilfestellungen zu weiterem Studium gegeben. Dies trifft – wie Stichproben ergaben – bei den meisten Erläuterungen zu und auch bei der Kommentierung des Art. 27 Abs. 2 LV-MV.

Folglich ist – wie schon *Wolfgang Zeh* in seiner Rezension der 1. Auflage ausführte – das Werk nicht nur für Staatsrechtler und Verfassungsexperten in Wissenschaft und Praxis ein wichtiges Handwerkszeug, sondern eignet sich bestens auch als Lektüre für die Politik- und Geschichtswissenschaft sowie die Soziologie.

Richard Ley

Kommentar zur Bremer Verfassung: wertvoll über Bremen hinaus

Fischer-Lescano, Andreas, Alfred Rinken, Karen Buse, Ilsemarie Meyer, Matthias Stauch und Christian Weber (Hrsg.): Verfassung der Freien Hansestadt Bremen – Handkommentar, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, 1.182 Seiten, € 128,–.

Die wachsende politische Bedeutung der Länder schafft neues Interesse an ihren Verfassungen. So ist es kein Zufall, dass auch für Bremen ein neuer Kommentar vorliegt. Es ist der dritte nach dem Werk von *Theodor Spitta* (1960), dem Autor der Verfassung, und von *Heinzgeorg Neumann* (1996), der auch Niedersachsens Verfassung kommentierte, sowie dem „Handbuch der Bremischen Verfassung“ von 1991. Nun erläutern 33 Wissenschaftler und Praktiker aus ganz Deutschland die Verfassung. Sie ist entgegen dem Geleitwort von Bürgermeister *Carsten Sieling* nicht eine der ersten, sondern entstand nach denen der Länder in den Besatzungszonen der Sowjetunion, der USA und Frankreichs; vor allem die Landesverfassungen in der britischen Besatzungszone sind nachkonstitutionell.

Der Aktualisierung und Modernisierung dienten 21 Verfassungsänderungen nach 1994; erst damals fiel die hohe Hürde der Einstimmigkeit im Parlament oder die Volksabstimmung, was seit 1947 nur sieben Änderungen erlaubte. „Aber auch die in ihrem Wortlaut unveränderten Verfassungsbestimmungen bedürfen in ihrer Weite einer auf die sich wandelnde gesellschaftliche, politische und rechtliche Situation bezogene Auslegung und dies innerhalb des Stufenbaus unserer Rechtsordnung im stetigen Diskurs mit anderen institutionellen Verfassungsinterpreten.“ So die Herausgeber im Vorwort.

Eingeleitet wird das Werk durch vier umfangreiche Erläuterungen zum historischen, rechtspolitischen und regionalen Rahmen, in dem das Bundesland verfasst ist. Sie betreffen Aspekte der Verfassungsgeschichte Bremens mit dem „roten Faden“ städtischer Autonomie, die Entstehung der Landesverfassung vom 21. Oktober 1947 mit dem starken Einfluss der US-Besatzungsmacht, das lehrbuchhaft erläuterte Verhältnis von Landes- und Bundesverfassungsrecht sowie transnationalem Recht, und, viertens, praxisbezogen, Bremen in der Region. Naturgemäß können sie nur einen Überblick geben.

Bremen war geschichtlich keine Demokratie, wie etwa das nur in der zweiten Einführung zu *Theodor Spittas* Wahl in den Senat 1913 kurz genannte Acht-Klassen-Wahlrecht zeigt. Der berühmte Bürgermeister *Johann Smidt* hob die gesellschaftspolitischen Errungenchaften der Napoleon-Zeit auf und vertrieb die gerade erst emanzipierten Juden.

Die Präambel der Verfassung von 1947 betont Bremens Abkehr von der NS-Herrschaft. Doch gab es weiter die starke Präsenz auch hochrangiger Nazis in Parlament, Senat, Justiz,

Verwaltung und Wirtschaft sowie die Fortdauer von NS-Überzeugungen in der Bevölkerung. Beides wird im Kommentar nicht erwähnt, obwohl etwa zur NS-Vergangenheit früherer Mitglieder der Bürgerschaft schon 2014 eine Dokumentation des Parlaments erschien.

NS-Belastete hatten bis 1949 kein Wahlrecht, was Art. 153 LV legitimierte, und durften über die Landesverfassung nicht abstimmen: „Bei der ersten Bürgerschaftswahl nach Kriegsende im Oktober 1946 und der nächsten Wahl ein Jahr später waren ehemalige NSDAP-Mitglieder, die der Partei vor Lockerung der Mitgliedersperre im Frühjahr 1937 beigetreten waren, sowie Angehörige weiterer NS-Organisationen und höherrangige Funktionsträger des NS-Regimes nicht wahlberechtigt, geschweige denn wählbar.“ So die Dokumentation. Erst das Grundgesetz gab ihnen das Wahlrecht. In Bremen reüssierten nun rechte und rechtsextreme Parteien von der DP bis SRP mit 24 der 100 Sitze. Die vergrößerte Wahlberechtigtenzahl von 407.712 im Jahre 1951 auf 338.011 in 1947, also um 69.701, gibt neben der Zuwanderung einen Hinweis auf den Personenkreis. Die Landesverfassung wäre in der Volksabstimmung wohl angenommen worden, kaum aber der umstrittene Art. 47 Abs. 2 LV zu gleichberechtigter Mitbestimmung der Betriebsvertretungen (im Benehmen mit den Gewerkschaften) und Unternehmer in wirtschaftlichen, sozialen und personellen Fragen angesichts des Stimmenmehrers von nur 8.632.

Wegen der territorialen Enge des Zwei-Städte-Staats wollten die Besatzungsmacht und Bremerhavens Oberbürgermeister *Gerhard van Heukelum* das Land in den Grenzen der Enklave am „Weserschlauch“ bilden. Abgelehnt ward dies nicht nur von Niedersachsens Ministerpräsident *Hinrich Wilhelm Kopf*; auch Bürgermeister *Wilhelm Kaisen* wollte in den Entscheidungen über den Wiederaufbau der Häfen als Lebensader nicht abhängig sein von den Bauern und Flüchtlingen in den Dörfern – wohl auch wegen der SPD-Mehrheit in den Städten. Es ging immer auch um stabile Mehrheiten. So erlaubt Art. 105 Abs. 5 LV erst seit 1987 der Minderheit eines Viertels der Abgeordneten, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, was im Grundgesetz und den anderen Landesverfassungen selbstverständlich war.

Die Landesidentität bestimme das frühe Sozialstaatsmodell der Verfassung, so Bürgerchaftspräsident *Christian Weber* im Geleitwort. Die Kommentierung folgt der herrschenden Verfassungslehre – gelegentlich aber mit gesellschaftspolitischen Ausflügen, etwa zur Gleichbezahlung der Frau im Arbeitsleben: „Eine Landesverfassung (müsse nicht nur) [...] dem Grundgesetz entsprechen“, sondern „nach unserer Auffassung auch darüber hinausgehen, weil eine Landesverfassung auch gesellschaftlich richtungweisend sein soll“, so das Parlament zu Art. 53 LV. Tatsächlich ist es der EuGH, der mittelbare Diskriminierung sanktioniert, und Brüssel verwarf die Altersgruppen der Bezüge im öffentlichen Dienst.

Zentral ist die Union von Land und Stadt Bremen. Befürchtet wurde daher 1994 bei der Umsetzung der EU-Kommunalwahlrichtlinie, die Unionsbürgern das Wahlrecht zur Stadtbürgerschaft gab, dass es neben dem Senat als Landesregierung zu einem Magistrat der Stadt Bremen kommen könne. Erst nach einem Machtwort des Bundeskanzleramts wurde das Wahlrecht geändert. So gibt es seit 2003 mindestens einen von den Unionsbürgern gewählten Abgeordneten, der im Landtag aber nicht mitwirkt.

Kontrovers ist auch eine Bezirksgliederung laut Art. 145 Abs. 2 LV, zumal jüngst im Klageweg Stadtteilbudgets erstritten wurden und ein Gutachten des früheren StGH-Richters *Ruprecht Großmann* für Bezirke plädiert. Im vorliegenden Kommentar wird dies abgelehnt; Bremen sei dafür zu klein, nötig seien „eine durchschnittliche Einwohnerzahl von

200.000 und eine entsprechende Verwaltungskraft“. Noch nicht diskutiert wird die subjektive Bestandsgarantie der Städte in Art. 143 LV, was zur Übertragung des stadtbremischen Überseehafengebiets an Bremerhaven eine Verfassungsänderung unter Beachtung der für Gebietsänderungen entwickelten Schranken verlange.

Der Kommentar weicht Kontroversen nicht aus und ist für Wissenschaft und Praxis mit den Bezügen zu den anderen Verfassungen sowie zur vielfältigen Literatur und Rechtsprechung eine gute Hilfe bei verfassungsrechtlichen Fragen auch über Bremen hinaus. Er darf in den wissenschaftlichen Bibliotheken und einschlägigen Bundes- und Landesbehörden nicht fehlen.

Erich Röper

Landtagsverwaltungen: eine Würdigung ihres Beitrags zur Funktionsfähigkeit der Landtage

Herz, Hans: Landesparlamente und ihre Verwaltungen. Eine vergleichende Studie zur Genese und Aktualität der Verhältnisse zwischen Parlamenten und Parlamentsverwaltungen am Beispiel der Bundesländer Steiermark (Österreich) sowie Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen (Bundesrepublik Deutschland), Wissenschaftlicher Verlag Berlin 2016, 429 Seiten, € 59,80.

Parlamente brauchen eine Verwaltung. Das beginnt mit den zentralen Diensten wie Hausverwaltung, Informationstechnik und Personal und geht von parlamentsspezifischen Diensten (Erfassung, Druck, Verteilung von Parlamentspapieren, Sitzungs- und Besucherdienst) über die Unterstützung bei der Dokumentation sowie die Beschaffung und Verarbeitung von Informationen durch stenografische Dienste, Archiv und Bibliothek bis hin zu wissenschaftlichen Diensten und parlamentsbezogener Öffentlichkeitsarbeit.

Landtage haben im Vergleich zu nationalen Parlamenten wie dem Deutschen Bundestag weniger und überwiegend regional bezogene Kompetenzen; sie haben weniger Abgeordnete und dementsprechend auch deutlich kleinere Verwaltungen. *Hans Herz* hat in dieser Zeitschrift bereits einzelne Aspekte der Landtagsverwaltungen dargestellt.¹ In seiner Dissertation untersucht er nun am Beispiel der beiden deutschen Landtage von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie des österreichischen Landesparlaments der Steiermark, wie deren Verwaltungen aufgebaut und ausdifferenziert sind und welche Parlamentsfunktionen sie in welchem Umfang unterstützen.

Seiner Untersuchung stellt *Herz* eine theoretisch-normative Grundlegung zu Stellung und Aufgaben der Landesparlamente voran. Dabei bezieht er die Bedingungen von Gewaltenteilung und -verschränkung ebenso ein wie die politische Gliederung der Parlamente in

1 Vgl. *Hans Herz*, Die Verwaltung der Parlamente. Stellung, Organisation und Funktionen der Landtagsverwaltungen und ihr Verhältnis zu den Landtagen, in: ZParl, 39. Jg. (2008), S. 528 – 546; *ders.*, Parlaments-„Bureau“ und Parlamentsverwaltung. Zur erfolgreichen Entwicklung des innerparlamentarischen Dienstbetriebs seit 1815, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 3, S. 551 – 563.

Mehrheits- und Oppositionsfraktionen. Er arbeitet die Sonderstellung der Parlamentsverwaltung heraus, die nicht zur Exekutive gehört, sondern dem Parlament zugeordnet ist und dessen Präsidenten untersteht.

Herz gibt sodann einen Überblick über die historische Entwicklung der Parlamentsverwaltungen. Über rudimentäre Anfänge wurden sie mit dem Erstarken der Parlamente ausgebaut, und mit der parlamentarischen Demokratie ging auch die Führung der Verwaltungen auf die Parlamente selbst über – eine Entwicklung, die allerdings in den österreichischen Bundesländern nicht in vollem Umfang vollzogen wurde, da dort zumindest ein Teil des Verwaltungspersonals dem Parlament durch die Regierung zur Verfügung gestellt wird. Darüber hinaus spiegeln sich in der Struktur und Aufgabenstellung der Landtagsverwaltungen auch die Reformen wider, mit denen sich die Parlamente an neue Aufgaben, etwa im Bereich Europa, oder an veränderte Herausforderungen medialer Vermittlung ihrer Tätigkeit anpassten.

Bei der Beschreibung und Analyse der gegenwärtigen Situation der untersuchten Verwaltungen wertet *Herz* zahlreiche Interviews mit Abgeordneten und Parlamentsmitarbeitern aus, die er über einen längeren Zeitraum hinweg führte. Er zeigt auf, dass insbesondere politisch neutrale wissenschaftliche Hilfsdienste nicht in allen Bundesländern existieren, sondern in einigen Landtagen ein Teil des Personals der Landtagsverwaltung unmittelbar den Fraktionen zugewiesen wird (etwa in Baden-Württemberg und Hessen). Bei der Darstellung der Führungsrolle der Parlamentspräsidenten und -direktoren schildert *Herz* die teilweise delikate Gratwanderung, die sich insbesondere bei rechtlicher Beratung, etwa in Bezug auf Gesetzesvorhaben oder bei Geschäftsordnungsfragen, durch die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten ergeben können. Den Eindruck politischer Neutralität zu wahren braucht mitunter einiges Fingerspitzengefühl, zumal nicht nur die Leitung der Verwaltung selbst, sondern auch Spitzenbeamte der weiteren Führungsebenen meist parteipolitisch verankert sind.

Interessant ist die Feststellung, dass wissenschaftliche Beratungsleistungen von Oppositions- und Regierungsfractionen in ähnlichem Umfang in Anspruch genommen werden. Die Opposition hat Bedarf nach Beratung, um Gesetzesvorschläge vorzubereiten, ihrer Kontrollfunktion nachzukommen und das Informationsdefizit gegenüber der Regierung und den sie tragenden Fraktionen zu mindern. Die Regierungsfractionen nehmen das Beratungsangebot wahr, um ihrer Verantwortung für die Gesetzgebung nachzukommen, eigene Initiativen vorzubereiten und mitunter auch, um Vorschläge der Opposition rechtlich überprüfen zu lassen. Abgeordnete aller Fraktionen nutzen die Angebote gelegentlich auch für Anliegen, die ihre Wahlkreise betreffen.

Herz beschreibt, dass und in welchem Umfang die auf die Parlamentsfunktionen bezogenen Unterstützungsleistungen erbracht werden. In der Gesetzgebung reicht das von der rechtlichen Prüfung von Gesetzentwürfen bis zu ihrer Erarbeitung, vor allem bei Vorschriften mit Parlamentsbezug wie etwa dem Abgeordneten-, Fraktions- oder Untersuchungsausschussrecht. Bei der Informationsbeschaffung geht es zum einen um die – politisch unproblematischen – Dienste von Bibliothek und Archiv, zum anderen um die Unterstützung bei der Wahrnehmung und Wahrung der Informations- und Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Regierung. Dabei kann eine parteipolitisch unabhängige und fachlich kompetente Parlamentsverwaltung durchaus streitvermeidend wirken, wie etwa in Rheinland-Pfalz, wo bislang Meinungsverschiedenheiten über den Umfang der verfassungsrechtlichen Auskunftspflicht der Landesregierung auf der Grundlage von Stellungnahmen des Wissen-

schaftlichen Dienstes beigelegt und verfassungsgerichtliche Verfahren auf diese Weise bislang vermieden werden konnten.²

Herz kommt zu dem Schluss, dass die Parlamentsverwaltung aufgrund ihres parteipolitisch neutralen Status zwar nicht geeignet sei, das politische Gewicht der Landtage im Verhältnis zu den Regierungen wesentlich auszubauen. Sie könne aber ein „Schutzfaktor“ sein, der dazu beitrage, den Kernbereich parlamentarischer Funktionen abzusichern. Bedingung dafür sei die volle Souveränität des Parlaments über ihre Verwaltung.

Landtagsverwaltungen standen bislang nicht im Fokus der Wissenschaft. *Hans Herz* hat ihre Arbeit, insbesondere die der Wissenschaftlichen Dienste, im Spannungsfeld unterschiedlicher politischer Akteure und Interessen ausführlich beschrieben und analysiert. Es ist sein Verdienst, einen bislang wenig beachteten Akteur des Landesparlamentarismus und seine Bedeutung für die Parlamentsfunktionen gewürdigt zu haben.

Florian Edinger

- 2 Siehe *Florian Edinger*, in: *Lars Brocker / Michael Droege / Siegfried Jutzi*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2014, Art. 89a Rdnr. 22.

Regionale Politische Kultur in Deutschland: ein Sammelband mit vielfältiger Begriffsdeutung

Werz, Nikolaus und Martin Koschkar (Hrsg.): Regionale politische Kultur in Deutschland. Fallbeispiele und vergleichende Aspekte, Springer VS, Wiesbaden 2016, 328 Seiten, € 39,99.

Die Politische-Kultur-Forschung in Deutschland hat in den letzten Jahren zahlreiche Erträge gebracht, war aber meist auf die nationalstaatliche Ebene bezogen, während die Bundesländer eher am Rande betrachtet wurden. Dieser Lücke nimmt sich der vorliegende Band an. Er möchte erstens das Konzept der regionalen Politischen Kultur diskutieren und zweitens verschiedene Aspekte mit Fallbeispielen verdeutlichen (S. 2). Dabei wird Politische Kultur „wertfrei“ definiert „als die Orientierungen und Einstellungen einer Bevölkerung gegenüber dem politischen System“ (S. 3). Einer spezifischen Klärung des Begriffs bezogen auf die regionale Ebene widmet sich der Einleitungsbeitrag der beiden Herausgeber *Nikolaus Werz* und *Martin Koschkar* jedoch nicht.

Werz und *Koschkar* gliedern die versammelten Beiträge in drei Abschnitte. Zunächst geht es um einen genaueren Literaturüberblick und übergreifende Fragestellungen, danach um Fallstudien einzelner Bundesländer. Abschließend finden sich drei Beiträge, die nichts eint, außer dass sie außerhalb des eigentlichen Fokus' stehen.

Tom Mannewitz findet in der Literatur zur regionalen Politischen Kultur viele Defizite. Er bemängelt, dass bisher entweder exklusiv quantitativ oder qualitativ gearbeitet wurde. Erstere Richtung thematisiere Traditionen, Riten und Symbole nur punktuell, während letztere sich der Demoskopie „nur als die eigenen Thesen stützende Hilfswissenschaft“ (S. 37) annehme. Er fordert stattdessen, beide Perspektiven zu verbinden, um eine vergleichende regionale Politische-Kultur-Forschung etablieren zu können.

Gehen die Herausgeber und *Mannewitz* noch von der Existenz solcher Kulturen auf der regionalen Ebene aus, sind *Gert Pickel* und *Roland Sturm* skeptischer. Beide finden fraglos regionale Identitäten, bezweifeln aber, dass diese derart politisiert sind, dass von regionaler Politischer Kultur gesprochen werden könne. *Pickel* präsentiert empirische Befunde, die zeigen, dass es regionale Unterschiede gibt, „diese aber nur selten bedeutend ausfallen“ (S. 63). Und so warnt er davor, den Begriff der Politischen Kultur aufzuweichen, denn nur eine analytische Verwendung habe einen „politikwissenschaftlichen Wert“ (S. 70). Zudem stellt er fest: „Lokale und regionale Zugehörigkeiten sind vor allem kulturell, aber selten politisch kulturell.“ (S. 70)

Ähnlich argumentiert *Roland Sturm* bezüglich des Föderalismus. Seinen Daten zufolge sind die Landesidentitäten nicht nur schwach ausgeprägt, sondern auch nur gering politisiert (S. 82). So wird die regionale Identität vorwiegend privatisiert, die nationale Identität hingegen nationalisiert (S. 89). Das Merkwürdige ist, dass der Föderalismus es einerseits geschafft hat, aus Kunstprodukten vitale Länder entstehen zu lassen (S. 79 f.), er andererseits aber „nur begrenzt emotionale Heimat des Regionalismus“ (S. 90) ist. Regionale Identitäten und Föderalismus liefen nebeneinander her, so dass *Sturm* abschließend konstatiert: „Der deutsche Föderalismus ist das Gehäuse regionaler politischer Kultur, nicht aber deren Ergebnis.“ (S. 91)

Karl-Rudolf Korte sucht nach politisch-kulturellen Variablen, die man für eine Analyse von Regieren in den Bundesländern nutzen könnte. Er skizziert mögliche Forschungsfragen zu den Strukturmerkmalen des Regierens (verhandelnde Wettbewerbsdemokratie, Ministerpräsidenten-, Medien-, Parteien- und Koalitionsdemokratie), bleibt aber bei dieser Skizze stehen und lässt damit offen, ob sich solch eine Analyse lohnt und wie die Variablen operationalisiert werden könnten.

Im zweiten Themenkomplex stehen einzelne Fallbeispiele im Mittelpunkt, wobei drei ostdeutsche Bundesländer, ein Stadtstaat und drei westlich-südlich gelegene Länder behandelt werden.

Für Bayern betont *Michael Weigl* eher Parallelen mit Gesamtdeutschland in der Entwicklung der Politischen Kultur. Zwar wird gerade in Bayern selbst immer wieder eine gewisse Besonderheit betont, generell findet *Weigl* aber viele Gemeinsamkeiten mit anderen Bundesländern. Unklar bleibt seine Stellung zum Begriff der emotionalen Tiefenschicht. Einerseits argumentiert er, dass dieser in Bezug auf Bayern nicht überbewertet werden sollte (S. 134), andererseits sieht er mikroregionale Identitäten, die von „einer weiterhin Wirkung zeigenden historischen Tiefenschicht überwölbt werden“ (S. 135); diese werde zudem von der CSU als regionale Partei fortlaufend aktualisiert und vitalisiert.

Lothar Probst folgt bei der Begriffsbestimmung der Politischen Kultur *Karl Rohe* und sieht die Entschlüsselung von politischen Symbolsystemen und Sinnbezügen als wesentlich an. Demgemäß widmet er sich ausführlich der bremischen Stadtgeschichte und der Entwicklung von Wahlergebnissen und Kabinettszusammensetzungen. Wie *Weigl* für Bayern betont er, dass die jahrhundertlange Eigenständigkeit Bremens ihre Spuren hinterlassen habe, auch wenn er nicht von emotionaler Tiefenschicht, sondern von kollektivem Bewusstsein schreibt (S. 148).

Gerd Mielke geht vor allem auf Parteien und Ministerpräsidenten ein, um die Politischen Kulturen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zu vergleichen. Er hält sich ebenfalls an *Robes* Begriffsbestimmung und sieht Politische Kultur auch als „Produkt politischen Handelns von aktiven Prägekräften“ (S. 169), also von Parteien. Er findet so genannte Kul-

tivierungsstrategien, die in Baden-Württemberg erfolgreich von der CDU mittels Konservatismus, Wirtschaftsmodernisierung und vorsichtiger Re-Traditionalisierung umgesetzt wurden. In Rheinland-Pfalz gelang der CDU diese Kultivierung zunächst durch eine partielle Sozialdemokratisierung unter *Helmut Kohl* und eine behutsame Liberalisierung unter *Bernhard Vogel*, zerbrach aber Anfang der 1990er Jahre, weil *Kurt Beck* als Ministerpräsident das Kunststück gelang, „einen Sozialdemokratie-Entwurf für die dörflich-kleinstädtische Moderne zu erfinden“ (S. 183). Heutzutage sieht *Mielke* weniger spezifische regionale Politischen Kulturen in der Bundesrepublik als zuvor, was vor allem auf veränderte Strategien und Vorgehensweisen der Parteien zurückzuführen sei, die die ehemals „engen Beziehungen zwischen Parteien und regionalen Wählersegmenten erodieren“ (S. 185) lassen.

Für Sachsen berichtet *Eckhard Jesse* hingegen von regionaler Politischer Kultur. Er argumentiert geschichtlich und skizziert das Land prägende Mythen; zudem geht er von einer Vorreiterrolle Sachsens bei den Ereignissen von 1989/90 aus, die ebenfalls zu seiner Sonderstellung beigetragen hätte. Zwar thematisiert er eine vergleichsweise hohe Demokratieskepsis im Lande (S. 199), verbindet diesen Befund aber nicht eindeutig mit aktuellen Entwicklungen wie der Pegida-Bewegung, so dass nicht klar wird, warum diese Bewegung in Sachsen so floriert, anderswo hingegen nicht. Vielmehr ist *Jesse* von einer starken sächsischen Identität überzeugt, die vergleichbar mit der bayerischen sei.

Überzeugender gelingt *Steffen Schoon* für Mecklenburg-Vorpommern der Versuch, durch einen Blick in die geschichtliche Entwicklung Erklärungen für die jetzige Politische Kultur zu finden. Dies gelingt ihm so gut, weil er nicht darauf vertraut, emotionale Tiefenschichten oder Mythen per se als Erklärungsmuster heranzuziehen, sondern klar analytisch historische Entwicklungen auf ihre Auswirkungen auf die Gegenwart befragt. Er verweist darauf, dass gewählter Parlamentarismus bis 1918 in Mecklenburg-Vorpommern unbekannt war, da sich bis dahin der Landtag aus Ständen (landadlige Ritter und Städte) zusammensetzte. Anders als *Jesse* arbeitet er heraus, dass die nördlichen Bezirke der DDR an den Demonstrationen von 1989/90 ebenso aktiv beteiligt waren wie die südlichen. Insgesamt sieht er Indizien für eine spezifische regionale Politische Kultur in Mecklenburg-Vorpommern, die sich unter anderem auch daran festmachen lässt, dass sich mehr Bürger zu einer nord- als zu einer ostdeutschen Identität bekennen.

Dies ist in Sachsen-Anhalt anders, wo sogar mehr Bürger Verbundenheit zu Ostdeutschland artikulieren als zu ihrem Bundesland. Im Gegensatz zu *Jesse* und *Schoon* referiert *Everhard Holtmann* vor allem Umfrageergebnisse aus Sachsen-Anhalt. Diese zeigen, dass einzelne Indikatoren sich in den letzten Jahren positiv entwickelt haben, so zum Beispiel die Vertrauenswerte in Institutionen, dass es aber weiterhin wenig Vertrauen in die eigene Fähigkeiten gibt, sich politisch zu beteiligen. Zudem fällt auf, wie abhängig die positive Beurteilung vom Zustand der Wirtschaft ist (ein Befund, den auch *Weigl* für Bayern präsentiert). *Holtmann* bleibt reserviert gegenüber der Frage, ob die von ihm zusammengetragenen Befunde für eine spezifische regionale Politische Kultur Sachsen-Anhalts sprechen oder eher auf Gemeinsamkeiten mit anderen Bundesländern hindeuten.

Im dritten Abschnitt des Bandes finden sich drei zusätzliche Texte, die sehr unterschiedliche Themen behandeln. *Adam Jarosz* befasst sich mit der Frage nach regionaler Politischer Kultur in Polen und kann sie nicht positiv beantworten. Dafür ist einerseits die starke Zentralstaatlichkeit verantwortlich, andererseits überlagern die historischen Erfahrungen aus den vielen Teilungen des Landes und den damit einhergegangenen Umsiedlungen die jetzige Einteilung in 16 Wojewodschaften.

Den Erfahrungen von 1989/90 nimmt sich der von einem Autorentrio verfasste Beitrag über so genannte Wendekinder an. Die Autoren versuchen, der Diskussion um regionale Politische Kultur eine temporale Perspektive in Form eines Generationenbegriffes hinzuzufügen. Auch wenn Wendekinder als soziologische Untersuchungsgruppe sicherlich ein interessantes Thema sind, wird nicht deutlich genug, inwiefern die Erträge des Rostocker-Generationen-Modells, das sich unter anderem der „autobiographischen Selbstbefassungsliteratur“ dieser Wendekinder annimmt (aber zum Beispiel die Mitglieder des NSU, die ebenfalls dazugehören, anscheinend unberücksichtigt), für die regionale Politische Kultur eine tragende Rolle spielen können. Undeutlich bleibt auch der Text von *Matthias Klein*, der sich sehr deskriptiv und wenig analytisch mit dem Landesväterlichen von *Bernhard Vogel* und *Kurt Beck* als Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz befasst.

Insgesamt nimmt sich der vorliegende Band eines interessanten Themas an; die Umsetzung hätte aber besser gelingen können. Vermisst wird vor allem eine genauere Bestimmung des Begriffes einer regionalen Politischen Kultur. Die vielen verschiedenen Begriffsbestimmungen und Vorgehensweisen in den einzelnen Beiträgen führen zu zahlreichen Wiederholungen, auch von Literaturverweisen und -zitaten, und offenbaren sehr verschiedene Verständnisse. Dies ist natürlich wesentlich für eine wissenschaftliche Diskussion. Dennoch wäre es angebracht gewesen, diese Disparitäten nicht nur nebeneinander stehen zu lassen, sondern sich ihrer zum Beispiel in einem abschließenden Beitrag anzunehmen, sie also aufzugreifen und zu vergleichen. Solch ein resümierender Text hätte sich zudem der Frage nach der Existenz von regionaler Politischer Kultur ausführlicher widmen können, da einige Stimmen des Bandes, etwa von *Pickel* und *Sturm*, durchaus überzeugend argumentieren und belegen, dass davon nicht problemlos gesprochen werden kann. Ein Abwägen der Pro- und Contra-Argumente hätte dem Band gut getan, der mit seiner Diversität aber auch anregend ist und zur Auseinandersetzung einlädt.

Franziska Carstensen

Politische Kultur in den Bundesländern: ein gelungener Schritt über grobe Ost-West-Vergleiche hinaus

Mannewitz, Tom: Politische Kultur und demokratischer Verfassungsstaat. Ein subnationaler Vergleich zwei Jahrzehnte nach der deutschen Wiedervereinigung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 548 Seiten, € 128,-.

„Kaum ein Begriff hat eine politikwissenschaftliche Subdisziplin so nachhaltig geprägt wie der Ost-West-Topos (auch: ‚innere Einheit‘) die deutsche Politische-Kultur-Forschung“ (S. 25), kritisiert *Tom Mannewitz*. Tatsächlich wird nicht nur in der Politikwissenschaft oft zu holzschnittartig auf Ost und West geschaut, als würde es sich dabei jeweils um eine homogene Einheit handeln. Deshalb ist es sinnvoll, den Blick auf die subnationale Ebene der Bundesländer zu richten.

Genau das macht *Mannewitz* mit seinem alles in allem überzeugenden Buch, in dem er nach Anhaltspunkten für „eine Regionalisierung der politischen Kultur Deutschlands“ (S. 31) sucht. Daran anknüpfend fragt er, ob „der deutsche demokratische Verfassungsstaat

(...) Stress ausgesetzt ist, weil er regional unterschiedliche Orientierungen und Forderungen der Bürger nicht alle gleich gut zu befriedigen vermag“ (S. 34). Außerdem sucht er nach den Ursachen unterschiedlicher politischer Kulturen in Deutschland und den Elementen des Begriffs „Politische Kultur“, „um Stresssituationen für die konstitutionelle Demokratie in Deutschland zu identifizieren“ (S. 37).

Für die Untersuchung der vier Forschungsfragen, die teilweise für sich genommen das Potenzial für eigenständige Untersuchungen haben, schafft *Mannewitz* ein solides theoretisches und methodologisches Fundament. Das geschieht auf nicht weniger als knapp 180 Seiten; diese Intensität lässt sich mit der Genese des Buches als Habilitationsschrift erklären, könnte aber manchem Leser zu viel des Guten sein. Nach der Klärung zentraler Begriffe (Kapitel 2) stellt der Autor sechs „Kriterien für einen Politische-Kultur-Begriff“ (S. 93) vor; zu diesen gehören politische Wertorientierungen und verschiedene Stresssituationen für das politische Regime ebenso wie Definitionsstandards und Operationalisierbarkeit (Kapitel 3).

Auf dieser Basis prüft *Mannewitz* die einschlägigen Konzepte der Politische-Kultur-Forschung hinsichtlich ihrer Nutzbarkeit für seinen Untersuchungsgegenstand. Dem „Civic Culture“-Ansatz von *Gabriel A. Almond* und *Sidney Verba* attestiert er, „für die Erklärung politisch-struktureller Eigenschaften nicht zweckmäßig“ (S. 122) zu sein. Das Konzept der politischen Unterstützung von *David Easton* erschwere wegen seines „sozialpsychologische[n] Durcheinander[s] (...) eine klare Zuordnung“ (S. 127). Mit noch deutlicheren Worten konstatiert er, dass *Seymour M. Lipset* für bestimmte „Feinheiten (...) das Gespür zu fehlen“ (S. 138) scheine; und *Karl Rohe* habe sogar ein „konzeptionelle[s] Stückwerk, das den Tiefen abstrakter Fachsprache nicht entkommt“ (S. 157), vorgelegt. Demgegenüber fällt das Urteil über *Ronald Inglehart* deutlich besser aus, denn dieser überzeuge mit „eine[r] genaue[n] Vorstellung von dem, was er sagen will“ (S. 145). Der harten Methodenkritik kann letztlich *Dieter Fuchs* am besten standhalten; dessen Mehrebenenmodell erfülle „die notwendigen Voraussetzungen fast vollständig und die fakultativen Kriterien zu einem Großteil“ (S. 174).

Dieses Konzept greift *Mannewitz* auf und entwickelt ein „Zwei-Ebenen-Modell politischer Kultur“ (S. 181), wobei er zwischen „den obligatorischen (erste Ebene) und einigen fakultativen (zweite Ebene) Elementen der konstitutionellen Demokratie“ (S. 229) differenziert. Für den ersten Teil rückt er die Legitimität des Verfassungsstaates in den Fokus und nutzt dafür sechs Parameter (unter anderem Wahlregime, Grundrechte, Partizipationsrechte, Rechtsstaatlichkeit). Anschließend fragt er die „Vorstellungen von einem ‚guten‘ demokratischen Verfassungsstaat“ (S. 220) im Sinne der als wünschenswert erachteten Ziele, Prozesse und Strukturen ab. Mit diesem Kanon liegt ein sehr breites Analyseraster für seine empirischen Auswertungen in den folgenden Kapiteln vor.

Auf der Basis von Umfragen verschiedener Institute konstatiert *Mannewitz* für die nationale Ebene eine „Verlockung effektiver Politik gegenüber gesellschaftlicher Autonomie“ (S. 242); außerdem würden die Deutschen wegen ihres hohen Sicherheitsbedürfnisses und ihrer Angst vor Extremismus sowohl die Partizipationsrechte als auch den Rechtsstaat einschränken wollen. Das Ideal eines Verfassungsstaates lasse sich als „ein libertärer, antifaschistischer, bundesstaatlicher Wohlfahrtsstaat mit direktdemokratischen Elementen und einem Schwerpunkt auf Reformpolitik“ (S. 254) beschreiben und könne aufgrund seiner Unstimmigkeiten „Stressmomente“ (S. 260) provozieren. Hinter einigen Inkonsistenzen bei den Einstellungen der Deutschen vermutet der Autor „das Ergebnis geografischer Disparitäten“ (ebenda) und führt deshalb einen subnationalen Vergleich durch.

Bei der Analyse von 13 Bundesländern (für das Saarland, Bremen und Hamburg lagen nicht ausreichend viele Informationen vor) werden einige Unterschiede herausgearbeitet. Vor diesem Hintergrund fasst *Mannewitz* mithilfe einer Clusteranalyse drei Regionalkulturen zusammen, wobei Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern Sonderfälle bilden und keiner Gruppe zugeordnet werden. Von den verbleibenden Ländern seien Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen „(eher) libertär-konstitutionell“ geprägt, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen hingegen „(eher) demokratisch-konstitutionell“; und Berlin, Brandenburg und Sachsen werden dem „(eher) sozialistisch-revolutionäre(n) Typ“ (S. 355) subsumiert. Dass ausgerechnet das konservative Sachsen ein sozialistisch-revolutionäres Land sein soll, überrascht ebenso wie die Zuordnung Thüringens zu den nordwestdeutschen Ländern und wird von *Mannewitz* mit der „Strukturschwäche in wirtschaftlicher (Arbeitslosigkeit) und sozialer (Sozialkapitel) Hinsicht“ (S. 404) erklärt. Das überzeugt aber nicht unbedingt, denn bei diesen Parametern ähneln sich die ostdeutschen Länder und müssten eigentlich eine gemeinsame Gruppe bilden. Bei seiner Ursachensuche werden Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern außer Acht gelassen; das ist bedauerlich, denn gerade die Gründe für deren Dasein als Sonderfälle wären interessant gewesen.

Mit Blick auf die Frage nach Stress für das System konstatiert *Mannewitz* nur „minimale Abweichungen zwischen den Ländern. Einen Gegensatz erzeugt lediglich die Freiheit-Gleichheit-Frage“ (S. 442); dieser Punkt sei auch „der einzige Aspekt, der die Ost-West-These stützt“ (ebenda). In Zukunft werde es Unterschiede aber nur aufgrund des „wirtschaftliche[n] Niveau[s] der Regionen“ (S. 453) beziehungsweise „zwischen ländlich und eher städtisch geprägten Ländern“ (S. 456) geben. Mit diesen Befunden bietet der Autor Anknüpfungspunkte für die weitere Forschung.

Hendrik Träger

Analyse der „politischen Politik“: ein gelehrtes Buch

Zittoun, Philippe: *The Political Process of Policymaking. A Pragmatic Approach to Public Policy (Studies in the Political Economy of Public Policy)*, Palgrave Macmillan, Houndmills / Basingstoke 2014, 211 Seiten, \$ 95,-.

Ins Deutsche übersetzt klingt „The Political Process of Policymaking“ zunächst wie eine Tautologie. Doch schaut man hinter die Bedeutungen dieses „politischen Prozesses des Politikmachens“, wird deutlich, dass es sich um ein bedeutendes Plädoyer handelt. Politik hat drei Dimensionen, die mangels eingängiger Entsprechung auf Englisch genutzt werden: *Polity* beschreibt die politische Ordnung, *Policy* die politischen Inhalte und *Politics* den politischen Prozess. Besonders seit den 1960er Jahren ist der Wunsch an die Wissenschaft verbreitet, sie möge doch bitte „brauchbares Wissen“¹ in Bezug auf die Policy-Dimension schaffen, um so zu helfen, gesellschaftliche Probleme zu lösen: etwa eine funk-

1 Charles Lindblom / David Cohen, *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*, New Haven 1979.

tionierende Arbeitsmarktpolitik, eine verlässliche Sicherheitspolitik oder eine exzellente Bildungspolitik.

Schon in diesem Anspruch steckt ein Rationalitätsverständnis, dem *Philippe Zittoun* deutlich widerspricht. Zugleich arbeitet er eine Paradoxie heraus: Wie kommt es, so fragt er, dass demokratische politische Systeme weitgehend stabil sind und als legitim wahrgenommen werden, obwohl die faktische Lösung dieser gesellschaftlichen Probleme meist weit hinter den Erwartungen zurück bleibt? Die Antwort formuliert er als Hypothese: Es sind weniger die gesellschaftlichen Wirkungen politischer Entscheidungen als der politische Prozess selbst, der für die Legitimität von Bedeutung ist (S. 3). Mit anderen Worten: Nicht die Lösung, sondern der Lösungsversuch wird von den Menschen honoriert. Und dementsprechend müsse der Prozess untersucht werden, was bisher meist nicht der Fall ist.

Zittouns Werk kann gewiss nicht als Lehrbuch zur Einführung in die Public Policy oder die Politikfeldanalyse gelesen werden, denn es ist keine „leichte Kost“, die er vorlegt. Vielmehr hat man einiges zu „kauen“ und zu „verdauen“. In Teilen mag das Folge der nicht immer geschmeidigen Übertragung des Textes aus dem Französischen sein. Doch vor allem liegt es daran, dass *Zittoun* inhaltlich ein höchst anspruchsvolles Plädoyer formuliert. Es steht in der philosophischen Tradition des Pragmatismus und basiert auf einem konstruktivistischen Weltbild. Er greift auf eine Vielfalt an europäischen Klassikern der politischen Theorie zurück – von *Plato* und *Aristoteles* über *Machiavelli*, *Max Weber*, *Hannah Arendt*, *Ludwig Wittgenstein* bis zu *Pierre Bourdieu* und *Jürgen Habermas*. Diese setzt er in Beziehung zu in den USA entwickelten modernen Modellen und Konzepten der Politikfeldanalyse. Vor allem das Garbage Can Modell und der daraus entwickelte Multiple Streams Ansatz sowie die allgemeineren Ansätze der begrenzten Rationalität bilden wichtige Referenzen. Beispiele aus der französischen meist lokalen Politik verwendet er zur Illustration, etwa den Tram-Ausbau in Paris, die Lärmreduzierung oder die Bekämpfung von Obdachlosigkeit. Dennoch ist es – anders als im Klappentext vermerkt – kein Buch über „policymaking in France“. Denn aus diesen vielfältigen Grundlagen gelingt eine überzeugende und bedenkenswerte Synthese von übergreifender Bedeutung. *Zittoun* zeigt auf, dass jeder Schritt des Politikmachens hochgradig politisch ist. Damit formuliert er zugleich eine Absage an den auch in Deutschland verbreiteten Wunsch nach einer „unpolitischen“ Politik.

In der Politikfeldanalyse ist heute die Erkenntnis etabliert, dass nicht selbstverständlich ist, was überhaupt ein politisches Problem ist; es lohnt daher, genau zu untersuchen, wie und von wem Probleme formuliert werden – oder eben auch nicht (Kapitel 2). Genauso politisch ist die Definition von Problemlösungen, die in der Realität als eine „kognitive Bastelei“ („cognitive bricolage“, S. 52) unter den Bedingungen unvollständigen Wissens und hohen Zeitdrucks bei menschlich begrenzter Rationalität zu verstehen sind. Bewusst verwendet *Zittoun* diesen Terminus zur Übersetzung der im Englischen („muddling through“) wie im Deutschen („Durchwurschteln“) eher negativ konnotierten Begriffe. Hierbei, so stellt er heraus, erfolgen fünf Verkopplungen: Wer ist der „Eigentümer“ der entsprechenden Lösung und wer ihre Nutznießer? Wie ist die Verknüpfung mit dem Problem? Zu welcher vorhandenen Policy gehört es? Und wie passt die Lösung zum Werterahmen der Gesellschaft? Über diese Schritte wird durch den politischen Prozess aus der Unklarheit und Vielfalt heraus Eindeutigkeit und Ordnung geschaffen. Nicht selten kommen dabei nachträgliche Rationalisierungen zum Einsatz, und so werden die Spuren dieser „Bastelei“ entfernt. Das erschwert ihre Untersuchung (S. 88). Die zentrale Leistung des Prozesses jedenfalls sei eine diskursive (Kapitel 3).

Dass eine Lösung definiert ist, macht sie jedoch noch nicht mehrheitsfähig. Dafür bedarf es argumentativer Strategien, um passende Koalitionen aufzubauen und zu stabilisieren. Offenbar stark inspiriert von seiner empirischen Kenntnis der Lokalpolitik in Frankreich betont *Zittoun* mehrfach, dass die entsprechenden Konstellationen wenig gefügt sind und erst ad hoc aufgebaut werden müssen. Ob dies indes auf der nationalen Ebene von parlamentarischen Systemen ebenso gilt, ist fraglich. Dennoch ist es natürlich auch dort zutreffend, dass politisches Führungspersonal nicht einfach aus einer hierarchischen Position heraus Entscheidungen treffen kann, sondern stets die verschiedenen Akteursgruppen und ihre potenziellen Reaktionen darauf mitbedenken muss und auch beeinflussen sollte: „No one actor ... can propose a solution without this proposal coming under testing through a complex game of argumentation, discussion and negotiation“ (S. 121). Dies wird ein kluger Politiker bereits antizipieren. Das bedeutet indes nicht – Bundeskanzlerin *Angela Merkel* hat es in der Flüchtlingspolitik unter Beweis gestellt –, dass deshalb alle öffentlichen Konflikte vermieden werden (Kapitel 4).

Abschließend betrachtet *Zittoun* die übergeordnete Frage, wie durch die aus dem Prozess resultierenden „Policy Statements“ die Entscheidungsträger legitimiert werden. Dabei stehe wiederum die diskursive Leistung im Vordergrund, durch die Entscheidungsträger überhaupt erst konstruiert würden (Kapitel 5).

Für den Kenner der verschiedenen Modelle und Schulen der Politikfeldanalyse ist die Lektüre des Buches von *Zittoun* sehr inspirierend und informativ. Der Einsteiger in das Forschungsfeld wird hier viele Anregungen für weitere Vertiefungen finden. Dem Praktiker hingegen wird das Buch leicht wissenschaftlich abgehoben erscheinen. Er ist gefordert, nach bestem Wissen und Gewissen zu handeln, um gesellschaftliche Probleme zu lösen. Dass dabei allen Phasen dieser „Problemlösung“ große politische Aufmerksamkeit zu widmen ist, wird in der Praxis nicht gerade als bahnbrechende Erkenntnis gelten. Den Analytiker politischer Prozesse mag dieses Buch jedoch vor übermäßiger Vereinfachung bewahren und zugleich mahnen, die Statements und Stories der Praktiker nicht für bare Münze zu nehmen, sondern auch ihre Entstehung zu untersuchen.

Sven T. Siefken