

## REZENSIONEN

### **Das Abgeordnetengesetz kommentiert: überschaubare Pfade durch das Normengestrüpp**

*Austermann, Philipp und Stefanie Schmahl (Hrsg.): Abgeordnetengesetz. Kommentar, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, 815 Seiten, € 168,–.*

Während alle Welt darüber räsoniert, neben elektronischer Kommunikation, Kurznachrichten, Twitter und dergleichen gehe die Fähigkeit verloren, sich mit längeren Texten zu beschäftigen, werden die Bücher immer dicker – in der Belletristik, aber auch in der Wissenschaft. Das hier zu besprechende „Abgeordnetengesetz“ füllt 815 Seiten. Zu viel für ein Gesetz von 54 Paragraphen? Nein, diesmal nicht. *Philipp Austermann* und *Stefanie Schmahl* haben, zusammen mit weiteren zehn Bearbeitern, ein Werk vorgelegt, das diesen Umfang nicht nur rechtfertigt, sondern ihn verlangt. Es handelt sich um die gründlichste, vollständigste und dabei bestens lesbare Bearbeitung einer Materie, die ja außer einer ordentlichen juristischen Behandlung noch einiges andere erfordert.

Was da zusätzlich gefordert ist, lässt sich an der Konzeption erkennen. Sie folgt zum einen dem klassischen Aufbau juristischer Kommentare, indem jeder Paragraph im „Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbG)“ einzeln aufgerufen und nach einer Liste der einschlägigen Literatur und einer Einführung zur „Vor- und Entstehungsgeschichte der Norm“ im Einzelnen erläutert wird. Dann folgt regelmäßig als letzter Abschnitt eine Darstellung vergleichbarer, in bestimmten Fällen auch abweichender Regelungen im Europa- und im Landesrecht. Besonders hilfreich sind dabei die zahlreichen Tabellen, in denen vergleichbare Regeln, aber auch andere Daten zusammengestellt sind. Zum anderen umfassen die Erläuterungen eingehende, gelegentlich Monographien nahekommende Studien, wo die Komplexität oder die Bedeutung des jeweiligen Regelungsstoffs es erforderlich macht (zum Beispiel *Stefan Sinner*, § 11, Abgeordnetenentschädigung, S. 157 ff.; *Philipp Austermann*, § 29, Anrechnung beim Zusammentreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen, S. 415 ff.; *Frank Raue*, Vor § 44a und § 44b, Unabhängigkeit des Abgeordneten, S. 519 ff.). Damit und mit der bei einigen weiteren Sachkomplexen angewandten Methode, in die Grundfragen und Probleme der jeweils folgenden Regelungen durch „Vor“-Kapitel einzuführen, werden die Bearbeiter den besonderen Anforderungen gerecht, die in dieser Materie stecken. Denn das Abgeordnetenrecht, wie jede gesetzliche Vorschrift vom Parlament, also den Abgeordneten selbst zu beschließen, gilt in der Öffentlichkeit als Regelung „in eigener Sache“, daher immer politisch sensibel, und ist in Wahrheit die „Sache aller“, weil es zentrale Vorgaben für Stellung, Arbeitsweise und Ansehen nicht nur für das Parlament und seine Mitglieder, sondern auch für die Handlungsbedingungen in der repräsentativen Demokratie im ganzen enthält. Es ist nicht zuletzt aus diesem Grund immer komplizierter geworden.

Das Abgeordnetenrecht des Bundes umfasst – anders als das vieler Länder – auch Rechtsstellung, Befugnisse und Finanzierung der Fraktionen (§§ 45 – 54). Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Fraktionsbildung seit längerem nicht mehr aus dem verfassungsrechtlichen Status der Parteien (Art. 21 GG), sondern aus dem freien Mandat der Abgeordneten (Art. 38 GG) ableitet, ist der Verzicht auf ein besonderes Fraktionsgesetz

systematisch passend. Das Abgeordnetengesetz enthält ferner Verhaltensregeln für die Mitglieder des Bundestages als Grundlage für die Einzelschriften in der Geschäftsordnung (GOBT) und ihren Anlagen. Seine Vorschriften über die Entschädigung – so der historisch begründete, noch immer geltende Rechtsbegriff für die Vergütung oder das Gehalt für die Mandatsausübung –, über die Amtsausstattung, über Gesundheitsvorsorge, Alters- und Hinterbliebenenversorgung, Übergangs- und Anrechnungsregelungen und andere mehr zeigen inzwischen eine Bandbreite zwischen bedeutendsten verfassungspolitischen Grundfragen und kleinteiligsten administrativen Alltagsrichtlinien, die nur noch von Spezialisten überblickt, sortiert und erklärt werden kann. Wegen der besonderen Natur des Abgeordnetenrechts ist dabei zu beachten, dass zwischen jenen hochrangigen und den detaillierten Regelungsbeständen nicht wirklich getrennt werden kann – gerade der vermeintliche Klein-kram hat jederzeit das Zeug dazu, politisch kritisiert und skandalisiert zu werden. Auch hier liegt einer der Gründe für die Tiefe des Eindringens und den Umfang dieses Werkes, das nichts offenlassen wollte und wohl auch nicht durfte.

Die Bearbeiter besitzen die dafür nötige Kombination aus spezialisierter Fachkunde und politisch-praktischer Orientierung. *Stefanie Schmahl* und *Felix Welti* waren Mitglieder der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, deren Bericht und Empfehlungen im März 2013 vorgelegt wurden (BT-Drs. 17/12500). *Philipp Austermann* und *Stefan Sinner* haben der Kommission als Fachbeamte des Sekretariats zugearbeitet. Die Professoren *Sabine Leppke* (Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl), *Kyrill-Alexander Schwarz* (Julius-Maximilians-Universität Würzburg) und *Christian Waldhoff* (Humboldt-Universität zu Berlin), ferner die Beamten aus der Verwaltung des Bundestages *Thomas Kopp* und *Frank Raue* und der des Abgeordnetenhauses von Berlin *Christoph Lontzek*, *Sebastian Berger* aus dem Senat von Bremen und *Frank Rehbein* von der Deutschen Rentenversicherung führen Sachkunde und Erfahrung aus differenzierten Arbeitsgebieten, aus Wissenschaft und Praxis zusammen. Allen gelingt es, nicht nur für andere Spezialisten zu schreiben, sondern auch für Adressaten, die das (noch) nicht sind, es jedoch unter Umständen werden müssen: Richter in Verfassungs- und Verwaltungsgerichten sowie dort tätige Anwälte, die es mit Verfahren auf dem Gebiet des Abgeordneten- und Parlamentsrechts zu tun bekommen; Mitarbeiter in Bund, Ländern und Europa in den Parlamenten, Fraktionen und Verwaltungen, die sich informieren wollen, was für sie gilt und wie es anderswo geregelt ist; und nicht zuletzt die eigentlich Betroffenen, nämlich die Abgeordneten und solche, die es werden wollen. Ihnen müsste man dringend empfehlen, sich detailliert juristisch beraten zu lassen, wenn sie sich mit dem Gedanken tragen, unter den heutigen Bedingungen ein Parlamentsmandat anzustreben. Was in der politischen Arena auf sie zukommt, können sie einschätzen, aber schwerlich, was sie neben dem Mandat noch tun dürfen und lassen müssen, was aus bisher erworbenen Rentenanwartschaften wird, wie sich bisherige Funktionen in Staat, Gemeinden, Verbänden oder internationalen Einrichtungen auswirken, wie es weitergeht, falls die Wiederwahl nach einer Wahlperiode misslingt, welchen Aufwand an Selbstverwaltung das Mandat ihnen, neben allem anderen, bescheren wird ...

„Es erben sich Gesetz und Rechte wie eine ewige Krankheit fort“, lässt *Goethe* den *Mephisto* sagen, und nach bald 70 Jahren Parlamentarismus in Deutschland – eine großartige Errungenschaft – darf es nicht verwundern, dass das Abgeordnetenrecht immer unübersichtlicher, seine Praxis immer beschwerlicher geworden ist. An den Autoren des vorliegenden Werkes liegt das am allerwenigsten. Vielmehr haben sie es unternommen, nach Jahren einer manchmal konzeptionslosen, von öffentlichem Missmut und medialen Forderungen

angetriebenen Folge von Reformaktivitäten überschaubare Pfade durch das Normengestrüpp zu bahnen. Die Empfehlung, hiervon Gebrauch zu machen, richtet sich auch, wahrscheinlich vergeblich, an Journalisten und Publizisten, auf dass sie ihren kraftvollen Urteilen öfter gesichertes Faktenwissen zugrunde legen möchten – hier ist es reichlich zu finden.

Wolfgang Zeh

### **Die Abgeordneten des Landtags Rheinland-Pfalz seit 1946: Nachschlagewerk mit Vorbildcharakter und Fundgrube für künftige Untersuchungen**

*Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Die Stellvertreter des freien Volkes – Die Abgeordneten der Beratenden Landesversammlung und des Landtags Rheinland-Pfalz von 1946 bis 2015, Springer VS, Wiesbaden 2016, 821 Seiten, € 69,99.*

Vorab: Diese Publikation ist eine große Leistung insbesondere von zwei Historikern, die nur kurz in der Einleitung erwähnt werden: Dr. *Markus Schäfer* hat das Werk begonnen und die entscheidenden Grundlagen gelegt; nach seinem Ausscheiden hat Dr. *Nicole Weisheit-Zenz* das Werk zum Beispiel durch die Befragung der noch lebenden Abgeordneten zu Ende geführt. Die Publikation ist darüber hinaus in ihrem Umfang mit keiner anderen Veröffentlichung über die Mitglieder der anderen Landtage vergleichbar.

Auf 768 Seiten werden die über 800 Abgeordneten vorgestellt (Redaktionsschluss: 1. Dezember 2015): beginnend und endend jeweils mit Abgeordneten, die als Nachrücker nur kurze Zeit Mitglied des Landtags waren: *Franz Adomo* (SPD), in der nationalsozialistischen Zeit verfolgt und in den Konzentrationslagern von Buchenwald und Dachau inhaftiert, war in der 2. Wahlperiode Nachfolger des Abgeordneten *Justus Cronenbold*. Der spätere Präsident des DFB, *Theo Zwanziger* (CDU), wurde in der 10. Wahlperiode Nachfolger des langjährigen Landwirtschaftsministers *Otto Meyer*, schied aber auch vor Ende der Wahlperiode nach Ernennung zum Regierungspräsidenten aus dem Landtag aus.

Nach aufwendigen zusätzlichen Forschungsarbeiten – die bisherigen Veröffentlichungen<sup>1</sup> beruhten meist nur auf Selbstauskünften der Abgeordneten – ist nun eine Publikation entstanden, die alle Abgeordneten des Landtags mit Bild und Daten nach einer einheitlichen Systematik vorstellt. Die Titelzeilen enthalten Name und Parteizugehörigkeit sowie Angaben zum Mandat. Daraus ist unter anderem ersichtlich, ob es über die Liste oder – was nach der Wahlrechtsänderung, die erstmals bei der Landtagswahl 1991 angewandt wurde – direkt im Wahlkreis errungen wurde. Hier ist auch aufgeführt, ob es sich um ein Mandat als Nachrücker handelt oder wer bei Niederlegung des Mandates die Nachfolge antrat.

1 Vgl. zum Beispiel *Bernhard Simon*, Die Abgeordneten der 1. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtages 18. Mai 1947 – 17. Mai 1951, in: *Franz Josef Heyen* (Hrsg.), Rheinland-Pfalz entsteht, Boppard 1984, S. 127 – 183; *Heidi Mehl-Lippert* / *Doris Maria Beckhaus*, Abgeordnete in Rheinland-Pfalz 1946–1987, Mainz 1991; *Hans Peter Hexemer*, Die Mitglieder der Beratenden Landesversammlung 1946–1947, in: *ders.* (Red.), 60 Jahre Parlament in Rheinland-Pfalz, Mainz 2006, S. 53 – 119.

Die nächste Rubrik enthält Angaben zu den Mandatszeiten sowie persönliche Daten wie Geburtsdatum<sup>2</sup> und Geburtsort sowie bei verstorbenen Abgeordneten Sterbedatum und Sterbeort. Sofern Angaben vorlagen oder diese freigegeben wurden, sind hier auch Hinweise zur Konfession zu finden.

Sodann folgen die Abschnitte „Ausbildung, beruflicher und persönlicher Werdegang“ sowie „Politische und gesellschaftliche Funktionen“. Diese Daten können die Grundlage für eine Vielzahl wissenschaftlicher Untersuchungen sein, so zum Beispiel über die berufliche Herkunft der Abgeordneten oder bei den ersten Generationen der Abgeordneten die Frage, welche gravierenden Einschnitte die Zeit als Soldat, Kriegsgefangenschaft oder Exil waren. Von großer Bedeutung für zukünftige Forschungen sind die ersten Recherchen von *Franz Maier* (Landesarchiv Speyer), der die Biographien aller vor 1927 geborenen Abgeordneten im Hinblick auf ihre NS-Vergangenheit untersuchte. Die dort gewonnenen Daten wurden in den Abschnitt „Politische und gesellschaftliche Funktionen“ aufgenommen. *Maier* hat bei der Vorstellung des Buches erste weitergehende Auswertungen angesprochen.<sup>3</sup> Zwei Ergebnisse sollen hier exemplarisch erwähnt werden: Von den Abgeordneten zwischen 1946 und 1987 konnte „in 88 Fällen eine NSDAP-Mitgliedschaft festgestellt werden, was einer Quote von 15 Prozent entspricht“. Damit liegt Rheinland-Pfalz „deutlich unter den entsprechenden Prozentzahlen in Hessen (23 Prozent) und Niedersachsen (27 Prozent)“. Auffallend ist, „dass der Anteil an ehemaligen Nationalsozialisten im Landtag in den Fünfzigerjahren allmählich anstieg und in den Jahren 1963 bis 1971 mit 27 bis 28 Prozent seinen Höhepunkt erreichte“. Interessant ist – wie eine eigene Stichprobe ergab – dass von den fünf Ministern der Justiz der Jahre 1946 bis 1982 allein *Adolf Süsterhenn* (CDU) nicht Mitglied der NSDAP war – im Gegensatz zu den anderen vier Ministern (jeweils zwei von der FDP und der CDU). In der Einleitung weisen *Nicole Weisheit-Zenz* und *Rudolph Schrader*<sup>4</sup> darauf hin, dass eventuelle stärkere Verstrickungen im Rahmen der jeweiligen Biographien dargestellt und diskutiert werden müssen (S. 13). Dies gilt sicher auch für Lebenswege jener Abgeordneten, die während der NS-Zeit verfolgt, in KZ-Lagern inhaftiert wurden und / oder ins Exil gehen mussten.

In der Rubrik „Politische und gesellschaftliche Funktionen“ findet man weitgehend chronologisch geordnete Daten zur Parteimitgliedschaft, Ämter und Funktionen auf kommunaler Ebene, Vorsitz und Mitgliedschaft in sozialen und kulturellen Organisationen, Gewerkschaften, Vereinen und anderen Initiativen sowie wirtschaftliche Betätigungen wie zum Beispiel in Aufsichtsräten. Im Anschluss daran werden die Daten zur Mitgliedschaft im Landtag einschließlich der dort ausgeübten Funktionen und Ämter aufgelistet. Diese sind wie die persönlichen Angaben datumsgenau. Dagegen sind die Informationen in den Abschnitten „Ausbildung, berufliche und persönlicher Werdegang“ sowie „Politische und gesellschaftliche Funktionen“ mit Jahreszahlen versehen.

2 Warum in einer quasi amtlichen Veröffentlichung nicht das genaue Geburtsdatum von *Eveline Lemke* (Bündnis 90/Die Grünen), Wirtschaftsministerin im letzten Kabinett von *Kurt Beck*, ermittelt werden konnte, ist nicht verständlich.

3 Das Kurzreferat wurde mir von der Landtagsverwaltung zur Verfügung gestellt. *Franz Maier* wird – nach seiner telefonischen Auskunft – das Thema noch vertiefen und demnächst auch seine Ergebnisse publizieren.

4 Er war für die Schlussredaktion zuständig.

Abgeschlossen werden die Daten mit den Rubriken „Ehrungen“, „Veröffentlichungen Vorlass/Nachlass“, und „Literatur“. In der Rubrik „Veröffentlichungen“ werden auch in den meisten Fällen die Themen der Dissertation sowie andere Publikationen genannt. In der Rubrik „Literatur“ findet man die Kurztitel von Beiträgen über den jeweiligen Politiker. Die meisten dieser Publikationen wurden auch in die Auswahlbibliographie (S. 809 – 821) aufgenommen. Leider sind die Literaturhinweise sehr lückenhaft. Vermutlich wurde die Rheinland-Pfälzische Bibliographie nicht konsequent ausgewertet, denn es fehlen Biographien und biographische Aufsätze. So sind beim Vater der rheinland-pfälzischen Verfassung *Adolf Süsterhenn* weder die umfangreiche Biographie von *Christoph von Hehl*<sup>5</sup> noch die verschiedenen Portraits von juristischen Kollegen und Nachfolgern im Amt des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes<sup>6</sup> vermerkt. Gleichsam als Anhang wurden zusätzlich zwei Listen erstellt: die Bundestagabgeordneten aus Rheinland-Pfalz und ihre Mandatszeit (S. 785 – 802) sowie diejenigen Abgeordneten, die sowohl dem Bundes- als auch dem Landesparslament angehörten (S. 804).

Berücksichtigt man, dass zu den über 800 Mitgliedern des Rheinland-Pfälzischen Landtags annähernd 30.000 Daten / Informationen in dieser Publikation zusammengetragen wurden<sup>7</sup>, ist es sicher verständlich, dass sich der Rezensent nicht über kleine Zahlendreher und ähnliches „ereifert“. Einige Fragen aber bleiben: Warum wurden zumindest bei zwei Abgeordneten, die nach ihrem Mandat noch Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes geworden sind, diese wichtigen Ämter nicht bei den Funktionen aufgenommen? Dies verwundert, da doch der Landtag unter anderem auch die nicht berufsrichterlichen Mitglieder wählt. Des Weiteren sollten in einer offiziellen Publikation an Stelle der exakten verfassungsrechtlichen Begriffe keine gewohnheitssprachlichen Formulierungen benutzt werden. Bei neun Abgeordneten wird vermerkt, dass sie „Stellvertretender Ministerpräsident“ beziehungsweise „Stellvertretende Ministerpräsidentin“ gewesen sind. Da es sich bei dieser Position nicht um ein Amt, sondern um eine zusätzliche Funktion für einen Minister handelt, sollte selbstverständlich nur der verfassungsrechtlich exakte Begriff „Stellvertreter des Ministerpräsidenten“ beziehungsweise „Stellvertreterin der Ministerpräsidentin“ verwendet werden.

Trotz dieser Einwände muss man von einer äußerst gelungenen Publikation sprechen, die einerseits eine Fundgrube für zukünftige wissenschaftliche Untersuchungen, aber sicher auch beispielgebend für andere Landesparlamente sein wird, wenn ähnliche Handbücher geplant werden – was zu begrüßen wäre.

*Richard Ley*

- 5 Vgl. *Christoph von Hehl*, Adolf Süsterhenn (1905-1974) Verfassungsvater, Weltanschauungspolitiker, Föderalist, Düsseldorf 2012.
- 6 Unter anderem *Heribert Bickel*, Prof. Adolf Süsterhenn, in: *Karl-Friedrich Meyer* (Hrsg.), Ministerium der Justiz (Hrsg.), 50 Jahre Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz, Teil I, Frankfurt am Main 1997, S. 213 – 221; *Karl-Friedrich Meyer*, Dr. Adolf Süsterhenn (1905-1974), Verfassungsjurist der ersten Stunde, Politiker und Richter, in: *Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz* (Hrsg.), Landauf – Landab. Fünf Abgeordnete und 200 Jahre Demokratie- und Parlamentsgeschichte, Mainz 2012, S. 125 – 155.
- 7 Durch Stichproben von sieben Seiten wurde ein Durchschnittswert von etwas mehr als 38 Daten / Informationen pro Seite errechnet.

## Parlamentsverwaltungen in der EU: hochinteressante Befunde zu einem überfälligen Thema

*Högenauer, Anna-Lena, Christine Neuhold und Thomas Christiansen (Hrsg.): Parliamentary Administrations in the European Union (European Administrative Governance Series), Palgrave Macmillan, Basingstoke / New York 2016, 161 Seiten, € 96,–.*

Inzwischen liegt umfangreiche Literatur zu den sich wandelnden Funktionen von Parlamenten in der Europapolitik vor. Ein wichtiger Forschungstrend ist, dass Parlamente nicht als unitarische Akteure betrachtet werden können, sondern ihre einzelnen Bestandteile daraufhin untersucht werden müssen, welche Rollen sie für die (neuen) europapolitischen Mitwirkungsrechte spielen. Der Fokus lag bislang auf den politischen Akteuren: Fraktionen und Ausschüssen. Ein wichtiger Aspekt ist bislang kaum beleuchtet worden: die Rolle von Parlamentsverwaltungen. Um diese zu untersuchen, bedarf es einer Zusammenführung von Perspektiven und Konzepten aus der Parlamentarismusforschung und der Verwaltungswissenschaft. Dies leistet der vorliegende Band. Aus seinen Beiträgen wird deutlich, dass Parlamentsverwaltungen für eine effektive Erfüllung von zentralen Parlamentsfunktionen von großer und völlig unterschätzter Bedeutung sind. Dies betrifft sowohl die Ausgestaltung von Kontrollbeziehungen zur nationalen sowie zur supranationalen Exekutive als auch die immer wichtiger werdende interparlamentarische Kooperation. Ferner gilt dies prinzipiell für Parlamentsverwaltungen auf allen Ebenen im EU-System.

Der Band umfasst sieben Kapitel. Der theoretische Zugriff stützt sich auf die einschlägige, stark durch das Prinzipal-Agenten-Modell geprägte verwaltungswissenschaftliche Literatur. Diese wird weiterentwickelt, denn Parlamentsverwaltungen weisen gewichtige Unterschiede zu Ministerialverwaltungen auf. Im Ergebnis wird eine Typologie von Rollen entwickelt; demnach können Parlamentsverwaltungen als „administrative assistant“, „analyst“, „advisor“, „agenda-shaper“ und als „coordinator“ agieren. Als wichtiger Bestandteil einer genuin politischen Organisation sind Parlamentsverwaltungen zwar zunächst eher auf politisch neutrale, technische und prozedurale Expertise ausgerichtet. Allerdings können sie gegebenenfalls auch eine politisch einflussreiche Rolle spielen, so dass sich eine zu beobachtende Parlamentarisierung von EU-Politik letztlich als Bürokratisierung – und damit eben nicht als Beispiel für eine erfolgreiche Demokratisierung – erweisen kann. Gerade das mit dem Lissabon-Vertrag eingeführte System der Subsidiaritätskontrolle durch nationale (und gegebenenfalls auch durch regionale) Parlamente macht effektive Parlamentsverwaltungen erforderlich und verdeutlicht ihre Schnittstellenfunktion in Form von politischer, technischer und prozeduraler Zuarbeit.

Dieser Leitgedanke wird in vier Kapiteln empirisch entfaltet und analysiert: für die Verwaltung des Europäischen Parlaments, für das Netzwerk der in Brüssel tätigen Verwaltungsmitarbeiter der nationalen Parlamente, für die Verwaltungen der nationalen Parlamente in den Hauptstädten sowie schließlich für die regionalen Parlamente in acht EU-Mitgliedstaaten. Die Studie verdeutlicht, dass auf allen Ebenen – EU, national und regional – die parlamentarischen Mitwirkungsrechte gestärkt wurden und damit eine stärker administrative „Unterfütterung“ der Parlamentsarbeit erforderlich wurde. Überall sind die personellen Ressourcen – teils massiv – ausgebaut worden. Gleichwohl bestehen große Unterschiede im Vergleich der nationalen beziehungsweise regionalen Parlamente untereinander.

Einige interessante Befunde zum Beispiel hatte das in Brüssel ansässige Netzwerk von Verwaltungsmitarbeitern für die beiden ersten bislang erfolgten „Subsidiaritätsrügen“ der



nationalen Parlamente eine gewichtige Scharnierfunktion inne. Nationale Parlamentsverwaltungen sind nicht nur für die Selektion von Dokumenten für die Subsidiaritätskontrolle, sondern vielfach auch für das Verfassen von Rügen und für deren Inhalt zuständig. Hier zeigt sich ihre gegebenenfalls sehr politische Rolle. Die Autor/innen arbeiten zudem heraus, dass es hinsichtlich der nationalen Parlamentsverwaltungen durchaus ein hohes Maß an Konvergenz gibt; zumeist agieren die Verwaltungen als „agenda-shaper“, wobei organisatorisch mal mehr, mal weniger zentralisierte Strukturen entwickelt werden. In Bezug auf die regionalen Parlamente erweist sich – auch wenn die empirische Grundlage hier schwächer ist –, dass auch hier Reformen stattgefunden haben und die Verwaltungen ausgebaut wurden – wenngleich auf sehr viel niedrigerem Niveau. Auch in Regionalparlamenten sind die Verwaltungen mit umfangreichen Aufgaben befasst, um die Mitwirkungsrechte des Parlaments – vor allem in der Subsidiaritätskontrolle – zu unterstützen. Sie spielen hier prinzipiell die gleichen Rollen wie ihre Pendants in den nationalen Parlamenten. An dieser Stelle sei kritisch angemerkt, dass die schwächere Primärdatenlage hier über eine extensivere Nutzung der inzwischen vorliegenden Forschungsliteratur zu Regionalparlamenten teilweise hätte ausgeglichen werden können.

Der Band belegt, dass Parlamentsverwaltungen eine herausragende Rolle spielen, damit Parlamente auf allen Ebenen handlungsfähig sind. Durch die Einflechtung von Fallstudien in den verschiedenen Kapiteln gewinnt diese Analyse weiter an Tiefe. Ohne die professionelle Zuarbeit durch ihre Verwaltungen könnten die im EU-Mehrebenenparlamentarismus zu bewältigenden neuen Rollenanforderungen von Parlamenten nicht erfüllt werden. Dies gilt für die komplexer gewordene Kontrollfunktion ebenso wie für die neuartige Netzwerkfunktion. Dabei komme es aber nicht, wie teils befürchtet, zu einem normativ problematischen „bureaucratic drift“ (S. 136); die politischen Akteure im Parlament seien weiterhin letztverantwortlich. Weitere Studien müssten zeigen, inwiefern die hochinteressanten Befunde der Studie zu differenzieren seien, etwa in Bezug auf sektorale Muster, und wie die durchaus bestehenden Unterschiede zwischen Parlamenten noch präziser erklärt werden können. Dafür bietet der Band hervorragende Anknüpfungspunkte und einen gelungenen konzeptionellen Zugriff.

Gabriele Abels

## Parteienwettbewerb in Deutschland: ansprechendes Überblickswerk

*Decker, Frank: Parteiendemokratie im Wandel. Beiträge zur Theorie und Empirie, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 240 Seiten, € 19,90.*

Der Bonner Parteienforscher *Frank Decker* legt mit seinem Buch eine aktuelle Bestandsaufnahme der deutschen Parteiendemokratie und ihren Entwicklungen vor. In Teilen basiert es auf bereits von ihm veröffentlichten Beiträgen. Bei einzelnen Abschnitten wurde er unterstützt von seinem Lehrstuhlteam um *Volker Best* und *Anne Küppers*. Über weite Strecken ist es wie ein Lehrbuch geschrieben, ohne jedoch eines zu sein beziehungsweise dies zu beanspruchen. Einschlägige Forschungsergebnisse werden eingängig dargelegt, immer wieder angereichert durch eigene Reformvorschläge (beispielsweise S. 92). Zitiert und belegt

wird zurückhaltend. Als bedeutsam erachtete Aspekte werden durch zwei separate Textblöcke hervorgehoben, einmal zum Werk *Giovanni Sartoris* (S. 24), ein anderes Mal zu den Funktionen von Parteien und Parteiensystemen (S. 38). Am Ende eines jeden Unterkapitels befindet sich ein kompaktes Literaturverzeichnis. Mit dieser Aufmachung wird das Thema „Parteiendemokratie im Wandel“ einem potenziell breiten Leserkreis, auch benachbarter Forschungsdisziplinen, allgemeinverständlich zugänglich gemacht. Anzumerken ist lediglich, dass die Orientierung über die in den Unterkapiteln behandelten Aspekte leichter fallen würde, wenn diese bereits im Inhaltsverzeichnis angegeben worden wären.

Im einleitenden Grundlagenkapitel („Theorien“, S. 11 – 63) werden zuerst zentrale Begriffe wie Parteien, Parteitypen und Parteiensysteme knapp, aber prägnant erläutert. Besonders die Ausführungen zur Typologie von Parteien bieten einen anschaulichen Überblick über historische und aktuelle Ansätze zu deren kriteriengeleiteter Einteilung (S. 12 – 21). Es folgt die Auseinandersetzung mit *Sartoris* Parteien- und Parteiensystemtheorie, die – obwohl sie in die Jahre gekommen sei – bei einer gegenwartsbezogenen Parteiensystemanalyse als „Suchschema weiterhin geeignet“ (S. 36) sei. Danach werden *Otto Kirchheimers* Catch-All-Party und *Angelo Panebiancos* professionelle Wählerpartei besprochen, letztere eingeordnet als dominanter „Typus der Nach-Volksparteien-Ära“ (S. 45). Stehen bei den Ausführungen zu *Sartori* konsequenterweise partiensystemische Überlegungen im Mittelpunkt, finden bei denen zu *Kirchheimer* auch organisationsinterne Wandlungen und neuere Phänomene wie die „Krise der Repräsentation“ (S. 57) Berücksichtigung. Positiv hervorzuheben ist hierbei die gelungene Mischung aus einer kritischen Auseinandersetzung mit den Klassikern der Parteienforschung und einer Würdigung ihrer Errungenschaften, die die Parteienforschung international wie national bis heute stimulieren.

Den Schwerpunkt bildet das Kapitel 2, in dem das deutsche Parteiensystem detailliert analysiert wird. Darin wird zunächst die Frage nach einem möglichen Übergang von der „Parteiendemokratie zum Parteienstaat“ (S. 67) aufgeworfen. Dies weckt Neugier, hatte doch der Begriff des „Parteienstaats“ bereits vor Jahrzehnten Konjunktur, als die Parteien in ihrer Blütezeit standen und ihre Verflechtung mit staatlichen Organen mannigfaltig war. In jüngerer Zeit wird das Parteien-Staat-Verhältnis häufig mit Krisenmetaphern beschrieben, so auch im vorliegenden Buch selbst (S. 57 – 61). Parteien seien in der Defensive; aber auch der Staat unterliege im Zuge von Europäisierung und anderen grenzüberschreitenden Phänomenen einem Transformationsprozess. Beides wird im Folgenden jedoch ausgeblendet. So muss offenbleiben, welche Terminologie an die Stelle des „Parteienstaats“ rücken könnte – vielleicht erneut eine Form der „Parteiendemokratie“, nur in verändertem Gewand? Stattdessen werden jedoch Einflüsse institutioneller Systemkonfigurationen auf Parteien behandelt, wobei zu Beginn auf die bewährten Typologien parlamentarischer versus präsidentieller sowie konsens- versus mehrheitsorientierter Systeme eingegangen wird. Anschließend werden die personellen, rechtlichen, finanziellen und politischen Verflechtungen von Parteien und Staat thematisiert (S. 73 – 97). Bei den personellen Verbindungen beispielsweise sei die Herrschaftspatronage der Parteien in die Spitzen der Ministerialbürokratie hinein legitim. Abzulehnen seien dagegen Einflussnahmen auf die Justiz oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, weil sie das Gebot der Gewaltenteilung verletzen würden (S. 73).

Nachdem die Entwicklungen des Parteiensystems um die Bundestagswahl 2013 herum skizziert wurden (S. 101 – 126), rücken die einzelnen Parteien in den Fokus. Die konzisen Ausführungen gliedern sich einheitlich, so dass es leichtfällt, sie gegebenenfalls nach bestimmten Kriterien zu vergleichen. Die Gliederungspunkte sind „Etappen der Parteige-



schichte“, „Wahlergebnisse und Wählerschaft“, „Programmatik“ und „Organisation“. Dass die Unionsparteien, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke in einem Unterkapitel sowie FDP und AfD in einem anderen behandelt werden, wird mit dem Status Bundestagsparteien versus außerparlamentarische Oppositionsparteien begründet. Wechselwirkungen zwischen diesen betreffen die derzeitige „Neuaufstellung im bürgerlichen Lager“ (S. 205), für die die CDU durch ihre „ideologische Entkernung“ (S. 133) Mitverantwortung trage. Gelänge den Liberalen und der AfD im Herbst 2017 der – nicht unwahrscheinliche – Einzug in den Bundestag, würde dies zweifelsohne eine Neuausrichtung und Dynamisierung des Parteienwettbewerbs bedeuten. In einem Sechsparteiensystem wird es schwieriger, Koalitionen zu schmieden, zumal in Deutschland keine politisch-kulturelle Unterstützung für eine Minderheitsregierung existiert und die so genannte Große Koalition mitunter nur noch eine kleine ist, die wie bei der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt im März 2016 nicht einmal mehr auf die absolute Mandatsmehrheit gekommen wäre.

Die Abschnitte mit dem größten Neuigkeitswert sind die zur AfD (S. 217 – 233) und zu den Parteireformen. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass darin für das Parteiensystem aktuell bedeutsame Themen bearbeitet werden, die bisher keine übermäßige Aufmerksamkeit seitens der Parteienforschung erfahren haben. Die AfD wird als klar rechtspopulistisch eingeordnet. Es werden ihre Entstehungsursachen und Hintergründe, wie ein bereits vor der Parteigründung bestehendes gesellschaftliches Netzwerk, überzeugend ausgeleuchtet. Unbeantwortet bleibt jedoch die von *Decker* selbst aufgeworfene Frage (S. 222), ob die AfD zum gemäßigten oder radikalen Typus des Rechtspopulismus gezählt werden sollte, obwohl ihr empirisch bescheinigt wird, sich in den neuen Bundesländern „längst zu einem Sammelbecken für den rechten Rand entwickelt“ (S. 229) zu haben. Im Abschlusskapitel zu „Reformen der Mitgliederpartei“ (S. 237 – 260) wird davon ausgegangen, dass innerparteiliche Beteiligungsmöglichkeiten weiter ausgebaut werden. Schließlich seien die Parteien gut beraten, sich diesem Trend nicht zu entziehen und sich – erst nachdem dies geschehen ist – nach außen zu öffnen.

*Benjamin Höhne*

### **Koalitionsentscheidungen von Bündnis 90/Die Grünen auf Landesebene: mikropolitische Studie mit konzeptionellen Schwächen**

*Switek, Niko: Bündnis 90/Die Grünen. Koalitionsentscheidungen in den Ländern (Reihe „Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland“), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 392 Seiten, € 29,90.*

Im Gegensatz zu grünen Parteien anderer europäischer Länder liegen zu Bündnis 90/Die Grünen zahlreiche wissenschaftliche Publikationen vor, die sich mit der Entstehung<sup>1</sup>, (spe-

1 Vgl. unter anderem *Joachim Raschke*, Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind, Köln 1993; *Rudolf van Hüllen*, Ideologie und Machtkampf bei den Grünen. Untersuchung zur programmatischen und innerorganisatorischen Entwicklung einer deutschen „Bewegungspartei“, Bonn 1990; *Silke Mende*, „Nicht rechts, nicht links, sondern vorn“. Eine Geschichte der Gründungsgrünen, München 2011.

zifischen) Organisation<sup>2</sup> oder Entwicklung<sup>3</sup> der Partei auseinandersetzen. Dass die Forschungsthemen nicht erschöpft sind, zeigt *Niko Switek* mit seiner Untersuchung zu den grünen Koalitionsentscheidungen auf Landesebene. Seine Dissertation erschien in der von *Karl-Rudolf Korte* herausgegebenen Schriftenreihe „Die politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland“. Die Publikation weist die gleiche Grobgliederung der bereits veröffentlichten Parteistudien dieser Reihe zur CDU, CSU, Die Linke und FDP auf (vgl. S. 7 f.), obwohl sie eine – im Gegensatz zu den anderen Bänden – explizit auf die Landesebene gerichtete Fragestellung verfolgt.

*Switek* untersucht, wie grüne Parteiakteure „Mehrheiten für neue Koalitionskonstellationen“ auf Landesebene organisieren (S. 14). Für die Operationalisierung wird im ersten Kapitel der organisationssoziologische Ansatz von *Michel Crozier* und *Erhard Friedberg* mithilfe der Weiterentwicklung von *Günther Ortman* in ein auf die grünen Landesverbände ausgerichtetes mikropolitisch-analytisches Raster überführt. Anhand der Kategorien „Deutungsschemata“, „Normen“, „autoritativ-administrative Machtmittel“ und dem Aspekt der „Umwelt“ werden fünf atypische – das heißt vom etablierten Modell einer rot-grünen Mehrheitskoalition abweichende – Bündnisbestrebungen im Zeitraum von 2006 bis 2012 analysiert. Unabhängig vom Erfolg oder Misserfolg der Zusammenkünfte handelt es sich dabei um Sondierungsgespräche über eine schwarz-grüne Zusammenarbeit in Baden-Württemberg 2006, Verhandlungen zum schwarz-grünen Bündnis in Hamburg 2008, Sondierungsgespräche über eine rot-rot-grüne Zusammenarbeit in Hessen 2008, Koalitionsverhandlungen von CDU, FDP und Grünen im Saarland 2009 sowie Verhandlungen von SPD und Grünen mit FDP und Linkspartei nach der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 2010 (vgl. S. 74).

Vor der Untersuchung der einzelnen Fallbeispiele werden in Kapitel 2 zunächst die historischen Leitlinien der Bundespartei nachgezeichnet. Die für die Fallanalyse bedeutsamen unterschiedlichen Entwicklungen der einzelnen grünen Landesverbände, auf die der Autor eigens hinweist (vgl. S. 121), werden leider nicht thematisiert. Diese Schwerpunktverschiebung auf die Bundespartei zeigt sich auch in Kapitel 3. Hier werden in erster Linie die formalen Organisationsstrukturen der Grünen auf Bundesebene dargestellt. Dieser Überblick ist fundiert, für die landesspezifische Fragestellung aber eher irrelevant. Die Organisationsstruktur der Landesverbände wird zwar thematisiert, gerät mit gerade einmal acht Seiten aber deutlich zu kurz (vgl. S. 152 – 159). In Kapitel 4 wird dem Leser die fallbasierte Untersuchung präsentiert, die *Switek* auf der Grundlage von Interviews mit grünen Politikern und Beobachtungen auf grünen Bundes- und Landesparteitagen durchführt (vgl. S. 85). Nach knapper, aber präziser Kontextualisierung untersucht er die fünf atypischen Koalitionsbestrebungen auf das in Kapitel 1 erstellte Analyseraster hin. Die Ergebnisse werden in

- 2 Vgl. unter anderem *Thomas Poguntke*, Goodbye to Movement Politics? Organisational Adaptation of the German Green Party, in: *Environmental Politics*, 2. Jg. (1993), H. 3, S. 379 – 404; *Makoto Nishida*, Strömungen in den Grünen (1980-2003). Eine Analyse über informell-organisierte Gruppen innerhalb der Grünen, Münster 2005; *Saskia Richter*, Führung ohne Macht? Die Sprecher und Vorsitzenden der Grünen, in: *Daniela Forkmann* / *Michael Schlieben* (Hrsg.), Die Parteivorsitzenden in der Bundesrepublik Deutschland 1949-2005, Wiesbaden 2005, S. 169 – 214.
- 3 Vgl. unter anderem die Beiträge von *Lothar Probst*, Bündnis 90/Die Grünen – historische Chance verpasst? Personal, Organisation, Programmatik, Koalitionsstrategie, Wahlergebnis, in: *Eckhard Jesse* / *Roland Sturm* (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014, S. 255 – 277; ders., Bündnis 90/Die Grünen: Absturz nach dem Höhenflug, in: *Oskar Niedermayer* (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013, Wiesbaden 2015, S. 135 – 159.

Kapitel 6 – nach der Analyse grüner Wählerpotenziale und Wählerreaktionen auf die Koalitionsexperimente in Kapitel 5 – zusammengeführt.

Hinsichtlich der *Deutungsschemata*, die auf den „schriftlich fixierten Programmen sowie den politischen Zielvorstellungen der Mitglieder“ (S. 53) basieren, zeigt sich ein „Interpretationsspiel“ der Landesparteiorganisationen (S. 235). Inhalte und Überzeugungen werden demnach hinsichtlich der Nähe und Distanz zu anderen Parteien ausgelegt. Das Handeln der innerparteilichen Akteure in Bezug auf die *Normen* der grünen Partei ist von einem „Integrationsspiel“ geprägt: Um eine hohe Kommunikationsintensität der Sondierungen und Verhandlungsergebnisse gegenüber den Parteimitgliedern zu gewährleisten, nutzten die Parteiführungen neben formalen Gremien auch dialogorientierte Veranstaltungen wie Mitgliederabende und Regionalkonferenzen (vgl. S. 350). Die Analyse der *autoritativ-administrativen Machtmittel* zeigt, dass alle Spitzenkandidaten im Rahmen des „Personalisierungsspiels“ ihre persönliche Autorität für eine bestimmte Entscheidungsrichtung einsetzten. *Winfried Kretschmann* (Baden-Württemberg), *Christa Goetsch* (Hamburg) und *Sylvia Löhrmann* (Nordrhein-Westfalen) waren in ihrem Team eingebettet, wohingegen *Tarek Al-Wazir* (Hessen) und *Hubert Ulrich* (Saarland) stärkerer persönlicher Einfluss zukam (vgl. S. 352). Im Hinblick auf die *Umwelteinflüsse* konstatiert *Switek* ein „Annäherungsspiel“ der prospektiven Koalitionspartner. Besonders umworben wurden die Grünen von der CDU, die „in den Ländern mit Rückendeckung ihrer Bundespartei auf die Grünen zugeht“ (S. 354).

Die Untersuchungsergebnisse *Switek*s sind insofern bemerkenswert, als sie die Nutzung ähnlicher Instrumente und Strategien der Parteiakteure in den verschiedenen Landesverbänden von Bündnis 90/Die Grünen im Zuge der Koalitionsfindung offenlegen. Die Fallbeispiele stehen nicht nebeneinander, sondern greifen ineinander und lassen organisatorische Muster erkennen. Dass auch die Schriftenreihe einem bestimmten Muster folgt, scheint der fallbasierten Studie *Switek*s hinderlich zu sein: Zu oft steht die Bundespartei im Fokus der auf die Landesebene gerichteten mikropolitischen Analyse.

Anastasia Pyschmy

## Neue Beiträge zur Föderalismusforschung: Loblieber auf die Vielstimmigkeit

*Hrbek, Rudolf und Martin Große Hüttmann (Hrsg.): Föderalismus – das Problem oder die Lösung? Sammelband zur Ringvorlesung anlässlich des 20-jährigen Bestehens des EZFF (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 46), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, 189 Seiten, € 39,-.*

*Sturm, Roland: Der deutsche Föderalismus. Grundlagen – Reformen – Perspektiven, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, 397 Seiten, € 69,-.*

In den Medien und der Öffentlichkeit wird über den deutschen Föderalismus nicht immer gut, noch seltener aber mit Sachverstand gesprochen. Oft verengen sich Diskussionen und Debatten auf die Themen Bildungsföderalismus oder Länderfinanzausgleich. Auch die notorische Forderung nach einer Änderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist ein me-

dialer und politischer Evergreen, der auch in Zukunft immer wieder angestimmt werden dürfte – trotz der im Herbst 2016 erzielten Grundsatzverständigung zwischen den Ministerpräsidenten und der Bundeskanzlerin. Dabei ist die Materie nicht nur in diesem Fall äußerst komplex, um das Mindeste zu sagen. Diese (von den meisten Bürgern mehr geahnte als bewusste) Komplexität bundesstaatlicher Verflechtung scheint ein Grund dafür zu sein, dass die Leitideen und Grundprinzipien eines föderalen Staatsaufbaus wie Eigenverantwortung, Subsidiarität und Solidarität in der öffentlichen Wahrnehmung häufig weniger Beachtung finden als die vermeintlichen oder tatsächlichen Entscheidungsblockaden des Föderalismus.

Weil die Mehrheit der Beobachter dazu neigt, die Vielfalt und Komplexität des Bundesstaats als Ursachen für diverse Entscheidungssklerosen oder Missstände darzustellen, hat der Rechtfertigungsdruck, unter dem föderale Arrangements stehen, spürbar zugenommen. Tatsächlich dürfte es selbst sehr überzeugten Föderalisten in Deutschland schwer fallen, Eltern, die in ein anderes Bundesland umziehen wollen, von den Vorteilen unterschiedlicher Schulstrukturen und Lehrpläne zu überzeugen. Auch die in Leistungsvergleichen von Schülern deutlich werdenden Unterschiede werden selten als Ausweis für einen funktionierenden föderalen Wettbewerb wahrgenommen. Vielmehr wird regelmäßig der Ruf nach Harmonisierung laut. Die Binnendifferenzierung im Bundesstaat wird von den Betroffenen, auch von vielen Ländern, allzu oft als Bürde empfunden. Und die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs hatten – nicht nur in den so genannten „Geberländern“ – angesichts der Ungleichgewichte mit erheblichen Akzeptanzdefiziten zu kämpfen. Im Ergebnis einer Kompetenzverteilung und Mischfinanzierung, die – vielen Reformen und noch mehr Reformversuchen zum Trotz – nur noch von Experten zu überblicken ist, bietet der deutsche Föderalismus vielfach Anlass für Kritik, teilweise auch zum Spott. Die Leistungserwartungen an ihn aber steigen.

Dabei ist das aus der bundesstaatlichen Heterogenität erwachsende Spannungsfeld bereits im lateinischen Wort *foedus* umrissen: Es kann mit „Bündnis“ übersetzt werden, aber eben auch mit „scheußlich“ oder „garstig“. Damit ist zumindest angedeutet, dass die Suche nach Kompromissen bei großer Akteurs- und Interessenvielfalt schwieriger und langwieriger ist als in Strukturen, in denen zentralistisch „durchregiert“ werden kann. Als Gewinn oder gar Bedingung für eine lebendige Demokratie im Bundesstaat wird der Föderalismus jedoch nur selten gewürdigt. Die beiden hier zu besprechenden Neuerscheinungen von *Roland Sturm* sowie von *Rudolf Hrbek* und *Martin Große Hüttmann* (Hrsg.) tun dies mit großer Empathie für das föderale Prinzip und großem Vertrauen in seine Leistungsfähigkeit. Damit ist allerdings auch schon die einzige Gemeinsamkeit der beiden Publikationen benannt, die sich ansonsten sehr stark unterscheiden.

Der von *Rudolf Hrbek* und *Martin Große Hüttmann* herausgegebene Sammelband vereinigt elf Beiträge zu einer Ringvorlesung anlässlich des zwanzigjährigen Bestehens des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF) in Tübingen. Dieser zweifellos bedeutsame Anlass hat viele Autoren lediglich dazu bewogen, Altbekanntes vorzustellen oder aktuelle Forschungsprojekte zu skizzieren. Dem Band mangelt es an strukturierenden Leitfragen ebenso wie an einer überzeugenden inhaltlichen Klammer. Vielen Beiträgen hätte es erkennbar gut getan, wenn die Autoren stärker auf die im Titel des Bandes formulierte Frage Bezug genommen und eine thesengestützte Antwort zu finden versucht hätten. Dennoch bieten die qualitativ sehr unterschiedlichen Kapitel einen durchaus interessanten multiperspektivischen Zugang zu föderalen Praktiken im europäischen und globalen Vergleich,

zum Beispiel mit Untersuchungen zu Sezessionsbemühungen in verschiedenen europäischen Staaten (*Roland Sturm*), zum Widerstreit von Föderalismus und Zentralismus in Venezuela (*Andreas Boeckh*) und China (*Gunter Schubert*) sowie zu Policy-Entscheidungsprozessen im deutschen Föderalismus (unter anderem *Christian Seiler* beziehungsweise *Ursula Münch*). Das lesenswerteste und überzeugendste Plädoyer für den Föderalismus liefert ein ehemaliger Politiker: Der ehemalige Ministerpräsident von Baden-Württemberg, *Erwin Teufel*, lässt in seiner demokratiethoretisch angeleiteten Verteidigung des Subsidiaritätsprinzips keinen Zweifel daran, dass nur dieses eine angemessene Beachtung und Einbeziehung von Bürgerinteressen möglich mache und die Legitimität getroffener Entscheidungen erhöhe. Die Subsidiarität sei „nicht nur ein Staatsprinzip, sondern auch ein Gesellschaftsprinzip“ (S. 20).

Insgesamt jedoch bleibt der Erkenntnisgewinn des Sammelbands, gerade im Hinblick auf den im Titel formulierten Anspruch, überschaubar: Was für die Hörer der Ringvorlesung erhellend und abwechslungsreich gewesen sein mag, bleibt verschriftlicht an vielen Stellen hinter dem zurück, was der Leser eines wissenschaftlichen Sammelbands erwartet. Die naheliegende Kontrastierung von Unterschieden im Verhalten der deutschen Länder gegenüber dem Bund in den verschiedenen Policy-Bereichen (Bildung, Finanzbeziehungen, Energiewende) fehlt. Auch verallgemeinerbare Ableitungen über die Möglichkeiten und Grenzen föderalen Regierens beziehungsweise über die Stabilität oder Gefährdung föderaler Arrangements sucht der Leser vergebens. Es erweist sich als gravierender Mangel, dass ein einordnendes oder die Beiträge in vergleichender Perspektive auswertendes Kapitel der Herausgeber fehlt. So bleibt die Heterogenität der Beiträge, unverbunden wie sie sind, unbefriedigend.

Ganz anders dagegen fällt die Einschätzung des Buches von *Roland Sturm* aus. Der Autor zeigt eindrucksvoll, warum er seit vielen Jahren zu den herausragenden Köpfen der deutschen und internationalen Föderalismusforschung gezählt wird: Ohne die Augen zu verschließen vor den notorischen Entscheidungsblockaden föderalen Regierens, würdigt und verteidigt er dessen Komplexität auf sehr überzeugende Weise, kenntnisreich und abgewogen. Der gut gegliederte und, das sei hervorgehoben: sehr gut lesbare Band versammelt 22, in der Mehrheit bereits früher veröffentlichte Beiträge des Autors, darunter auch drei englischsprachige. Von einigen wenigen Redundanzen abgesehen, sind alle Kapitel instruktiv und ergänzen sich hervorragend. Besonders hervorzuheben ist, dass *Sturm* sich nicht vor klaren Urteilen und Empfehlungen scheut, die sich auch dort als aufschlussreich erweisen, wo sie durch politische Entscheidungen, zum Beispiel die Ausgestaltung der Föderalismusreform, zwischenzeitlich widerlegt worden sind.

*Sturms* Band ist insgesamt als leidenschaftliches Plädoyer für die Vorzüge des Föderalismus zu lesen. Das Buch ist als Grundlegung der normativen Föderalismustheorie angelegt und wird diesem Anspruch vor allem in den Anfangskapiteln vollauf gerecht, wo sowohl die demokratiethoretischen Bestimmungsgründe als auch die konstitutionellen Arrangements des Föderalismus in Deutschland und den USA erörtert werden. Dabei beleuchtet *Sturm* das Gegenüber und Miteinander von zentralstaatlichen Steuerungswünschen und föderaler Vielfalt aus seinen historischen Entstehungsbedingungen heraus. Ausgehend von einer Perspektive, dass Föderalismus immer „Struktur und Prozess“ (S. 8) sei, verdeutlicht er, dass das föderale Gleichgewicht „prekär und immer wieder bedroht von zentralstaatlichen Ein- und Übergriffen“ (ebenda) ist. Der Autor lässt in seiner Argumentation jedoch keinen Zweifel daran, dass der zwangsläufige Antagonismus zwischen Zentralismus und

selbstbewussten föderalen Akteuren in einer Demokratie letztlich befruchtend wirkt und die Entscheidungslegitimation erhöht.

Auch in den Kapiteln, die sich mit der Stellung des Bundesrats beschäftigen, zeigt sich *Sturm* als meinungsstarker Anwalt starker föderaler Mitgestaltungsansprüche; seine Reformvorschläge, etwa eine „geteilte“ Stimmangabe der Länder im Bundesratsplenum zuzulassen, um aus Koalitionsräson heraus „verstummte“ Länder repräsentieren und Entscheidungsblockaden verhindern zu können (S. 180 f.), sind angesichts der schwer überschaubaren Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und derzeit elf unterschiedlicher Farbkonstellationen in den Regierungen der deutschen Länder aktueller denn je. Der Autor macht jedenfalls überdeutlich, dass eine parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrats den Interessen der Länder nachhaltig schade und es letztlich dem Bund erleichtere, an ihnen vorbei zu agieren.

Die Föderalismusreformen in Deutschland sind der dritte und gewichtigste Schwerpunkt des Bandes. *Sturms* Beiträge und Anregungen zu dieser Jahrhundertaufgabe sind auch in der Rückschau auf den Reformprozess und im Wissen um das harte Ringen zwischen Bund und Ländern noch spannend zu lesen. Ob das vom Autor unterstützte Reformziel, schlagkräftige und finanziell weitgehend eigenverantwortliche Länder zu schaffen, die nicht als Kostgänger des Bundes auftreten, sondern diesem selbstbewusst entgegenzutreten vermögen, mit der jüngsten Verständigung zwischen Bund und Ländern als erreicht gelten darf, ist derzeit noch völlig offen. Dass es eigenständig handlungsfähige Länder braucht, um gefährliche Asymmetrien im föderalen Gefüge zu verhindern, ist jedenfalls ein sowohl theoretisch als auch empirisch überzeugendes Argument, das jedoch während der Föderalismusreformen nur in sehr geringem Umfang handlungsleitend gewesen zu sein scheint.

Im vierten Schwerpunkt des Bandes wird die Politik in den Ländern untersucht, und zwar sowohl aus einer koalitionspolitischen als auch aus einer policy-orientierten Perspektive heraus. Die Beiträge zur Wirtschafts- und Regionalpolitik in Ostdeutschland nehmen Entwicklungshemmnisse in den Blick, die bis heute nicht völlig verschwunden sind und den wirtschaftlichen Aufholprozess der neuen Länder weiterhin bremsen und damit auch deren Agieren im föderalen System nachhaltig beeinflussen. Nicht nur aus diesem Grund kann *Sturms* Sammelband als Standardwerk gelten, aus dem künftige Untersuchungen zum Thema interessante Anregungen werden entnehmen können.

Die hier besprochenen Beiträge beleuchten zentrale Spannungsfelder und Herausforderungen, vor denen jede föderale Ordnung steht. Beide Bände verdeutlichen: Es bedarf des föderalen Prinzips als Korrektiv zum unitarischen, einförmig-zentralistischen und damit tendenziell undifferenzierten Regieren. Das Beharren auf starken föderalen Mitbestimmungsrechten muss nicht zu Heterogenität, politischer Fragmentierung oder Entscheidungssklerosen führen, sondern schafft im Gegenteil erst die Voraussetzung für eine demokratisch legitimierte Einheit in der Vielfalt. Gerade der deutsche Bundesstaat hat sich, allen Unkenrufen zum Trotz, in den vergangenen Jahren als ausgesprochen reformfähig erwiesen. Wie tragfähig die erzielten Einigungen sind, muss vorerst offen bleiben. Diese Fähigkeit und Bereitschaft zur Einigung ist gleichwohl ein Zeichen für einen lebendigen und sich fortentwickelnden Föderalismus. Seine nächste Reform kommt bestimmt, und die Politikwissenschaft sollte sie informiert begleiten können.

*Danko Knothe*



## Bund-Länder-Finanzausgleich: wichtiger Ratgeber über die Einigung der Ministerpräsidenten hinaus

*Geißler, René, Felix Knüpling, Sabine Kropp und Joachim Wieland (Hrsg.): Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019 (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 45), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 358 Seiten, € 69,-.*

Am 26. November 2015 präsentierten *Jens Bullerjahn*, Finanzminister und stellvertretender Ministerpräsident in Magdeburg, und *Joachim Wieland*, Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaft in Speyer, dieses Buch in Sachsen-Anhalts Berliner Landesvertretung. Die hier thematisierte Veränderung der 1945/49 und danach maßgeblich von den westlichen Besatzungsmächten mitbestimmten Finanzverfassung (*Wolfgang Renzsch*, S. 60: „ein Relikt der Besatzungszeit“) ist seit vielen Jahren ein rechts- und politikwissenschaftlicher Dauerbrenner, öffentlichkeitswirksam meist der Streit um den horizontalen Länderfinanzausgleich. Dem vor allem widmen sich die 15 engagierten Beiträge – und wurden „kalt erwischt“ von der Einigung der Regierungschefs der 16 Bundesländer am 3. Dezember 2015 zur nicht erwarteten weithin vertikalisierten Neugestaltung der Bund-Länder-Financen. Es nimmt dem Finanzausgleich das in der Einleitung apostrophierte Konfliktpotential, etwa der Klage Bayerns und Hessens, „Profiteure der bundeseinheitlichen steuerlichen Tarifgestaltung“ (*Gisela Färber*, S. 221), gegen die zehn Jahre zuvor von ihnen mitbeschlossene Regelung.

Im Wesentlichen werden Länderfinanzausgleich und Umsatzsteuervorwegausgleich ab 2020 zum Basisausgleich aus der Umsatzsteuer verschmolzen. Die Länder erhalten – die Zustimmung des Bundes vorausgesetzt, der zusätzlich € 1,2 Milliarden bereitstellen soll – mit insgesamt € 9,7 Milliarden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zum Ausgleich der Finanzkraft nötigen Mittel im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl, modifiziert durch Zu- und Abschläge gemäß der Finanzkraft und zusätzlicher Bedarfe wie der Hafenlasten. Unverändert bleibt die Einwohnerwertung von Hamburg, Berlin und Bremen sowie von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Zur besonderen Entlastung erhalten Bremen und das Saarland insgesamt € 800 Millionen Sanierungshilfen. Die kommunale Finanzkraft wird mit 75 Prozent statt wie bisher 64 Prozent berücksichtigt. Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich der kommunalen Finanzkraftunterschiede von circa € 1,54 Milliarden werden in verfassungsrechtlich abgesicherter Form gewährt. Statt der Förderung der östlichen Bundesländer im Solidarpakt II werden strukturschwache Regionen in ganz Deutschland gefördert.

Dieser Paradigmenwechsel vom horizontalen zum vertikalen Finanzausgleich nimmt den hier vorgelegten Aufsätzen nicht die grundsätzliche Bedeutung. Sie sind, nach der umfassenden Einführung, in drei Hauptabschnitte gegliedert. Grundlagen föderaler Reformpolitik behandeln aus verfassungsrechtlicher Sicht *Stefan Koriath*, die „langen Linien“ in der Geschichte der deutschen bundesstaatlichen Finanzbeziehungen *Wolfgang Renzsch*, soziale Gerechtigkeit und Solidarität der Kanadier *Thomas O. Hughes*; *Arthur Benz* stellt Erfahrungen aus der vergleichenden Forschung zur Föderalismusreform vor, *Sabine Kropp* und *Roland Sturm* Reformperspektiven unter den Bedingungen der Politikverflechtung.

Dem folgt der Hauptabschnitt zu den Reformmodellen und ihren Auswirkungen. Ein politisches Konzept für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen präsentieren *Hans Eichel*, *Philipp Fink* und *Heinrich Tiemann* mit Bezug auf Darlegungen der Friedrich-Ebert-Stiftung; Vorschläge für eine bedarfsorientierte Neuordnung macht *Nathalie Behnke*; Grenzen und Möglichkeiten effizienten Finanzausgleichs benennt *Thomas Lenk*. Zu Recht verweist *René Geißler* auf das Problem der Altschulden, das die Regierungschefs auch diesmal nicht gelöst haben. *Gisela Färber* erläutert Besteuerungskompetenzen versus Finanzausgleich, *Henrik Scheller* die politischen Ermessensspielräume in der Reformdiskussion und der Schuldenbremse.

Obwohl „it is difficult to draw too many conclusions from the Australian and Canadian experience for Germany“ (*Giorgio Brosio*, S. 318), gilt der dritte Hauptabschnitt den internationalen Erfahrungen für die deutsche Diskussion. In vier englischsprachigen Aufsätzen geht es mit Blick auf meist bundesstaatlich verfasste Länder um die Finanzausgleichssysteme, vorwiegend um die Kommunen. Entsprechende Vergleiche legt *Enid Slack* vor; Standards für Ausgleichszahlungen behandelt *Giorgio Brosio*; *Ehtisham Ahmed* erläutert in vielfältigen Vergleichen mit teils überseeischen Staaten die Schulden-Regeln und mögliche Sanktionen.

Der Band ist ein Kaleidoskop der Argumente und Vergleiche. Einhellig ist die Ablehnung der mit dem Kern des Föderalismus unvereinbaren Vorschläge Bayerns für einen Wettbewerbsföderalismus mit Steuerautonomie der Länder. Sie „würden das innerdeutsche ‚Zonenwesen‘ verewigen, (...) dauerhaft die Teilung der Bundesrepublik in einen ‚reichen‘ Süden und ‚armen‘ Osten (und Norden)“ zementieren (*Renzsch*, S. 64, S. 70), derweil Bayern von den Ausbildungsleistungen der anderen Länder profitiert (*Behnke*, S. 152). Die Gründe für die Finanzkraftunterschiede der Länder werden nicht behandelt: ihre geographische Lage mit reichen und armen Nachbarn, die von *Franz-Josef Strauß* initiierten Waffenschmieden in Bayern (bis zum Zwei-Takt-Jeep Itlis zur Rettung von Audi in Ingolstadt), flächendeckende Privatisierungen und De-Industrialisierung durch die Treuhand im Osten, mitverantwortlich für das unterdurchschnittliche Steueraufkommen, zu schneller Abbau der Berlin-Förderung nach 1990 und damit der „verlängerten Werkbänke“. So geht die Behauptung an der Realität vorbei, „die Folgekosten der Wiedervereinigung insbesondere im Bereich der nachholenden Investitionen und Infrastrukturausbauten dürften 2020 weitgehend ausgeglichen sein“ (*Behnke*, S. 159). Und sollte nicht die Spreizung der Bundesratsstimmen für die bevölkerungsreichen Länder ihre Veto-Position gegen die ärmeren sichern?!

„Geschichte und föderale Kultur sind bei uns darauf angelegt, in weiten Bereichen vergleichbare Lebensverhältnisse herzustellen“ (*Korioth*, S. 21). „Das Finanzausgleichssystem in Deutschland stellt eine sorgfältig ausbalancierte Kombination aus Elementen des Autonomieprinzips und des Solidarprinzips dar“ (*Behnke*, S. 146). Daran muss sich jede Veränderung orientieren. Die Länderchefs haben es getan. Das lesenswerte Buch gibt weitere Anregungen.

*Erich Röper*

## Europa demokratisieren – aber wie? Unterschiedliche Lösungsansätze, pessimistische Diagnosen

*Kempen, Otto Ernst und Gotlind Ulshöfer (Hrsg.): Subsidiarität in Europa. Bürgernähe, Partizipation und effiziente Steuerung, Springer VS, Wiesbaden 2016, 116 Seiten, € 34,99.*

*Kröger, Sandra: Europeanised or European. Representation by Civil Society Organisations in EU Policy Making, ECPR Press, Colchester 2016, 234 Seiten, € 64,–.*

Das Demokratiedefizit der EU ist Ausgangspunkt für zwei Neuerscheinungen, die ganz unterschiedliche Lösungsansätze diskutieren. *Otto Ernst Kempen* und *Gotlind Ulshöfer* konstatieren in ihrem Sammelband eine tiefe Vertrauenskrise der Bürger zur EU, die sie insbesondere in der Bürgerferne (S. 110) und der fehlenden Beachtung der nationalen und regionalen Unterschiede durch die Gemeinschaftsinstitutionen begründet sehen (S. 24). Allerdings erkennen sie im Subsidiaritätsprinzip – eine konsequentere Anwendung vorausgesetzt – durchaus das Potential für mehr Partizipation und Bürgernähe auf den unteren Ebenen (S. 10, S. 12). Die Beiträge des Sammelbandes eint die Kritik an der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips in der EU, denn obwohl es bereits seit dem Vertrag von Maastricht im europäischen Primärrecht verankert wurde (Art. 4 und 5 EUV nach Fassung von Lissabon), ist es bis heute kein wirksamer Schutz der Mitgliedstaaten vor einer zunehmenden Supranationalisierung. *Hans-Jürgen Papier* arbeitet in seinem Beitrag (S. 23 – 37) heraus, dass die neuen Kontrollinstrumente des Lissabon Vertrages, Frühwarnsystem, Subsidiaritätsrüge und -klage, dabei nur wenig helfen (Artikel 6, 7 und 8 des Subsidiaritätsprotokolls des EUV). Denn auch diese Instrumente bleiben vage, sind verbunden mit teilweise unverhältnismäßig hohem bürokratischen Aufwand für die Mitgliedstaaten und insbesondere abhängig von der vorgelagerten politischen Kompetenzverteilung auf europäischer Ebene (S. 33). So weist *Papier* vor allem auf den mangelnden politischen Willen der Gemeinschaftsinstitutionen, allen voran der Kommission, hin, „Europa von unten zu begründen“ (S. 35).

Auch *Sandra Kröger*s Ansatzpunkt ist das Demokratiedefizit der EU. Sie untersucht in ihrer Monografie, inwiefern zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) zu dessen Minderung beitragen können. Diese Frage ist an sich nicht neu; innovativ ist jedoch *Sandra Kröger*s theoretisches Gerüst: Sie betrachtet ZGO in einem repräsentativen Rahmen. Unter Rückgriff auf *Hanna F. Pitkin*<sup>1</sup> gibt sie die Identität von Repräsentierten und Repräsentanten auf und erweitert den Kreis an repräsentativen Akteuren auch auf ZGO (S. 2 f.). Beispielfhaft untersucht sie mit leitfadengestützten Interviews Vertreter von mitgliederbasierten Gruppen (Landwirtschaft), themenbasierten Gruppen (Umwelt) und Gruppen, die schwache Interessen vertreten (Anti-Armutsgruppen) aus Deutschland und Großbritannien. Mit ihrem qualitativen Forschungsdesign bereichert sie die mehrheitlich quantitativ geprägte Forschungslandschaft zu zivilgesellschaftlichen Organisationen in der EU.

*Kröger* untersucht, inwiefern deren legitime Repräsentationsaktivitäten das institutionelle Defizit der EU mindern können, indem sie andere, nicht repräsentierte Interessen einbringen und mit ihren Forderungen den politischen Wettbewerb und die öffentliche

1 Vgl. *Hanna F. Pitkin*, Representation and Democracy: Uneasy Alliance, in: Scandinavian Political Studies, 27. Jg. (1967), H. 3, S. 335 – 342.

Kontrolle in der EU erhöhen. Legitime Formen von Repräsentation fußen bei ihr auf einem Mindestmaß an Einbeziehung und Zufriedenheit der Mitglieder der Organisationen (Inputlegitimation, S. 19). Zudem fragt sie, inwiefern die ZGO durch Zusammenarbeit zwischen Gruppen aus anderen Mitgliedstaaten gegenseitiges Vertrauen sowie ein gemeinsames europäisches Interesse und damit einen europäischen Demos herstellen können.

Hatte der Sammelband zu Subsidiarität die Erkenntnis gebracht, dass für mehr Partizipation auf lokaler Ebene gerade der Wille der Gemeinschaftsinstitutionen fehlt, Aufgaben nach unten abzugeben, so bleibt auch *Sandra Kröger* hinsichtlich der Demokratisierung durch Partizipation von ZGO auf der europäischen Ebene pessimistisch: Eine Reduzierung des institutionellen Defizits scheint sowohl bei Umwelt- als auch bei Anti-Armutsgruppen durch die Abkopplung der europäischen Dachverbände zur Mitgliederbasis gemindert (S. 176). Einzig landwirtschaftliche Gruppen sieht sie durch die hohe Einbindung über alle Ebenen als sehr geeignet. Noch begrenzter schätzt *Kröger* das Potential der ZGO ein, zu einem europäischen Demos beizutragen: Alle Gruppen nennen als strukturelles Hemmnis der Zusammenarbeit mit anderen ZGO auf europäischer Ebene das Problem des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ in europäischen Dachverbänden (S. 191). Zudem erscheint ihr der Beitrag zu einer europäischen Öffentlichkeit durch die ZGO als sehr limitiert, da die überwiegende Mehrheit der Vertreter Medien auf europäischer Ebene nicht als relevanten Partner ansieht und stattdessen auf „Zugangsstrategien“ zu politischen Institutionen, beispielsweise bei Konsultationen der Kommission, setzt (S. 190).

*Sandra Kröger*s innovatives Design ist zwar überaus erfrischend; gleichwohl bleibt fraglich, wieso die Definition des zentralen – und vielschichtigen – Gegenstands der zivilgesellschaftlichen Organisationen erst auf Seite 42 erfolgt. Auch ist zu kritisieren, dass sich ihre Literaturbasis auf wenige Autoren beschränkt, wodurch eine verengte Diskussion erzeugt wird. Insbesondere müssen jedoch erhebliche Mängel an ihrer Übersicht der Repräsentationskanäle in der EU beanstandet werden: Völlig unklar ist, wieso direkte Repräsentation erst mit der Europäischen Bürgerinitiative begonnen haben soll (S. 25) – Petitionen kann jeder Bürger bereits seit dem Jahr 1957 im Europäischen Parlament einreichen. Mehrfach gab es zudem bereits Bürgerdialoge und -konferenzen in der EU (beispielsweise 2005/2006 und 2008/2009). In den Beiträgen des Sammelbandes von *Otto Ernst Kempen* und *Gotlind Ulshöfer* wird gleich völlig auf eine ausdrückliche Definition von Partizipation verzichtet – obwohl zentraler Begriff im Titel des Buches. Die Herausgeber setzen Partizipation einfach in den Dreiklang: mehr Subsidiarität gleich mehr Bürgernähe gleich mehr Partizipation.

Insgesamt machen die beiden Arbeiten nicht nur die vielfältigen Problemerspektiven und Lösungsstrategien des Demokratiedefizites in der EU deutlich; sie zeigen auch den Bedarf an Systematisierung der verschiedenen Formen von Partizipation in der EU und terminologischer Schärfe.

*Juliane Scholz*

## **Hans-Christian Ströbele: ein Fundamentalist als leidenschaftlicher Parlamentarier**

*Reinecke, Stefan: Ströbele. Die Biografie, Berlin Verlag, Berlin 2016, 464 Seiten, € 24,–.*

Die erste Biographie über *Hans-Christian Ströbele* ist keine Biographie im engeren Sinne. *Stefan Reinecke*, bereits Verfasser einer Biographie über *Otto Schily*<sup>1</sup>, *Ströbeles* Vertrauten und Konkurrenten, fängt die Zeitumstände anschaulich ein – die Jahre der „Roten Armee Fraktion“, die Gründung der Grünen, die CDU-Spendenaffäre unter *Helmut Kohl*, die außenpolitischen Konflikte mit Blick auf die Bundeswehreinräte im Ausland, die Kreuzberger „Szene“, die Enthüllungen des Whistleblowers *Edward Snowden*. *Reinecke* verquickt *Ströbeles* Leben mit dem zeitgeschichtlichen Hintergrund. So soll eine gute Biographie sein.

In Schkopau/Saale wirkten während der ersten Hälfte der 1940er Jahre zwei „große Tiere“ bei den kriegswichtigen Buna-Werken: *Wilhelm Biedenkopf* und *Rudolf Ströbele* wohnten in einer guten Gegend dicht benachbart. Diese biographische Zufälligkeit wäre ausbaufähig gewesen. Ihre Söhne, die später Jura studierten, gelangten über Umwege schließlich in die Politik, allerdings nicht in dieselbe Partei. Avancierte *Hans-Christian Ströbele*, geboren 1939, zu „dem“ Fundamentalisten bei den Grünen, so stand *Kurt Biedenkopf*, geboren 1930, von 1990 bis 2002 dem sächsischen Freistaat als CDU-Ministerpräsident vor („König Kurt“).

Der Sohn aus bestem Hause, dessen Verhältnis zu seinem Vater nicht sonderlich gut war, rief mit *Horst Mahler*, dem späteren Linksterroristen und heutigen Rechtsextremisten, ein Sozialistisches Anwaltskollektiv ins Leben. Vom spektakulären Stammheim-Prozess wegen Unterstützung des Hungerstreiks der Terroristen und des Aufbaus eines Info-Systems verbannt, wurde *Ströbele* nach seinem Ausschluss aus der SPD 1975 – ein Grund: er hatte die Inhaftierten als „Genossen“ bezeichnet – in Berlin maßgeblicher Mitbegründer der Alternativen Liste für Demokratie und Umweltschutz. Als einem der Initiatoren der West-Berliner rot-grünen Koalition 1989 war diese für ihn eine „Jahrhundertchance“ (S. 338), doch nach gut einem Jahr scheiterte sie – nicht zuletzt an den Folgen der friedlichen Revolution in der DDR.

*Ströbele*, kein Anhänger des staatlichen Gewaltmonopols, lag in Kernfragen der Politik meistens daneben. Ende 1989 hieß es bei ihm, die Pläne der westdeutschen Politik liefen „auf Anschluss und Unterwerfung der DDR“ (S. 340) hinaus. Der Einigungsvertrag, nicht „Einheitsvertrag“ (S. 342), wie *Reinecke* schreibt, sei „die größte Landnahme der deutschen Industrie seit den Kolonialkriegen, sieht man von der Nazizeit ab“ (S. 351). Seit 1998 sitzt der Politiker (nach 1985 bis 1987) wieder im Bundestag, wobei ihm, „Liebling Kreuzberg“, viermal der Gewinn eines Direktmandates gelang (von 2002 bis 2013). Niemals hat ein anderer Grüner dies für den Bundestag erreicht. Vielleicht ist dies seine größte Leistung. *Ströbele* machte seiner Partei nahezu beständig Schwierigkeiten (Wahlkampfmotto 2002: „*Ströbele* wählen heißt *Fischer* quälen“), nicht nur wegen seiner strikten Ablehnung von Militäreinsätzen. Gut erfasst *Reinecke* dessen Widersprüchlichkeit: Er spricht sich für die Freigabe von Drogen aus – trinkt aber keinen Alkohol; er propagiert und praktiziert beständig außerparlamentarische Aktionen – zugleich versäumt der in der Wolle gefärbte Parlamentarier kaum eine Sitzung; er lehnt sich immer wieder gegen Geheimdienste auf – und ist das dienstälteste Mitglied des Parlamentarischen Kontrollgremiums für die Nachrichtendienste.

Eine Stärke der Biographie: *Reinecke* fängt *Ströbeles* Wirken emphatisch und empathisch zugleich ein. *Ströbele*, widersprüchlicher als das ihm angeheftete Klischee, außerparlamente-

1 Vgl. *Stefan Reinecke*, *Otto Schily. Vom RAF-Anwalt zum Innenminister*, Hamburg 2003.

tarische Aktionen propagierend und doch stets präsent im Parlament, gilt für den Autor als Verfechter von Loyalität und Dissidenz zugleich. Der im linken Milieu Verankerte konnte schweigen, wie der ihm insgesamt wohlgesinnte Autor an vielen Beispielen zeigt. Es war Verlass auf ihn. Seine Hartnäckigkeit zahlte sich bisweilen aus, so bei Spendenaffären der CDU. Als *Wolfgang Schäuble* im Bundestag ein Treffen mit dem Waffenlobbyisten *Karl-Heinz Schreiber* erwähnte, provozierte *Ströbele* den „wohl folgenreichsten Zwischenruf in der Geschichte des Deutschen Bundestages“: „mit oder ohne Koffer?“ *Schäubles* Antwort: „ohne Koffer“ (S. 412). Die Konsequenz dieser Falschaussage: *Schäuble* musste seinen Hut als CDU-Vorsitzender nehmen und ebnete *Angela Merkel* wider Willen so den Weg.

Eine Schwäche der Biographie: *Reinecke* reizt sein Thema nicht ganz aus. So erfährt der Leser nicht, wie *Ströbele*, der Neffe des legendären *Herbert Zimmermann*, der 1954 das Weltmeisterschaftsfinale im Fußball zwischen Deutschland und Ungarn kommentiert hatte, die Reportage und den Sieg der deutschen Mannschaft wahrnahm. *Ströbeles* schillerndes politisches Leben wird anhand einschlägiger Zeitungsartikel rekonstruiert sowie aufgrund vieler Gespräche mit dem Porträtierten, mit früheren Terroristen wie *Karl-Heinz Dellwo*, mit früheren Anwaltskollegen wie *Klaus Eschen*, mit Politikern aus den Reihen der SPD wie *Walter Momper*, und der Grünen wie *Renate Künast*, weniger mit *Ströbele*-Gegnern.<sup>2</sup> *Reinecke* fällt es schwer, von „Linksextremisten“ zu sprechen. In der Regel sind diese für ihn „Linksradikale“. Mehr Recherchearbeit zumal zu *Ströbeles* parlamentarischer Tätigkeit wäre wohl zuträglich gewesen.

Die Biographie ist beides – unkritisch und kritisch. Für das erste Urteil ein Beleg: Wegen des Aufbaus eines Informationssystem der „Roten Armee Fraktion“ zwischen 1973 und 1975 bekam *Ströbele*, der seine Anwaltszulassung beinahe verloren hätte, 1982 eine auf Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe von zehn Monaten. Wie der Publizist und RAF-Experte *Butz Peters* aufgrund des bisher unpublizierten Urteils jetzt überzeugend belegen kann, spielt *Reinecke* die dubiose Rolle *Ströbeles* herunter.<sup>3</sup> Für das zweite Urteil ebenfalls ein Beleg: *Ströbeles* harsches Verhalten gegenüber Israel war höchst kritikwürdig, auch für *Reinecke*. *Ströbele* hatte die Bombardierung durch *Saddam Husseins* Raketen als logische Konsequenz der Politik Israels bezeichnet. Der Dickschädel, stets mit offenem Visier kämpfend und als „Strippenzieher“ ungeeignet, musste büßen: Seine Aussage kostete ihn 1991 das erst wenige Monate zuvor angetretene Amt des Bundessprechers der Grünen. *Reinecke* hält dies für rechtens, war Israel doch Opfer, kein Aggressor.

*Ströbele* und *Biedenkopf* sind im Grunde Seiteneinsteiger in der Politik, was sich unter anderem in ihrer lammfrommen Parteidisziplin niederschlägt.<sup>4</sup> Während für den Aktivisten *Ströbele*, vielleicht der letzte 68er, Schwarz-Grün ein Albtraum ist, dürfte dies für den Theoretiker *Biedenkopf* ein Wunschtraum sein. Im Gegensatz zu ihm ist *Ströbele* Gesinnungsethiker, nicht Verantwortungsethiker. Auch deshalb blieb ihm eine große Karriere versagt. Mittlerweile hat er angekündigt, nicht mehr für den Bundestag zu kandidieren.

Eckhard Jesse

2 *Otto Schily* fehlt wohl wegen des kritischen Tenors der *Reinecke*-Biographie zur eigenen Person unter den Interviewten.

3 Vgl. *Butz Peters*, 1977. RAF gegen Bundesrepublik, München 2017, S. 199 f., S. 529 – 536; *ders.*, Verteidiger, Verführer, Menschenfänger, in: *Cicero* vom 3. Februar 2017, S. 28 – 37.

4 Vgl. jetzt *Kurt Biedenkopf*, Von Bonn nach Dresden. Aus meinem Tagebuch Juni 1989 – November 1990, München 2015; *ders.*, Ein neues Land entsteht. Aus meinem Tagebuch November 1990 – August 1992, München 2015; *ders.*, Ringen um die innere Freiheit. Aus meinem Tagebuch August 1992 – September 1994, München 2015.