

rangements ethnische Identitäten durchaus zugunsten von Regionalidentitäten durchbrechen und dadurch eine De-Ethnisierung von ethnischen Einheiten fördern können. *Andreas Heine-mann-Grüder* resümiert, dass nicht die institutionelle Ausgestaltung, sondern andere Faktoren, wie etwa die Funktionalität und Erwartungsverlässlichkeit der ethnoföderalen Institutionen, der Charakter des übergreifenden Regimes und die Sicherstellung demokratischer Freiheiten eine entscheidende Rolle für den Erfolg der Konfliktregelung und die Durchbrechung ethno-nationalistischer Bestrebungen spielen. Sein Fazit lautet, dass „begrenzte Machtbeteiligung, Machtaufteilung, Segmentierung und territoriale Autonomie weitaus realistischere Optionen für multi-ethnische Staaten darstellen“, als die „voraussetzungsreiche und spannungsgeladene Idee umfassender Machtbeteiligung der Konkordanzdemokratie“ (297). Die Ergebnisse der Studie sind von hoher akademischer und praktischer Relevanz für die Konfliktbearbeitung in Vielvölkerstaaten und stellen die bisher oft pauschal geäußerten Aussagen über die Stabilität ethnoföderaler Staaten differenziert in Frage.

Stefanie Ostheimer

Rasch, Bjørn Erik und George Tsebelis (Hrsg.). *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. London/ New York. Routledge Taylor & Francis Group 2011. 304 Seiten. 104,99 €.

Wie bekommt die Regierung ihre gewünschten Gesetze durch das Parlament, ohne größere Änderungen akzeptieren zu müssen? Als Antwort auf diese Frage skizzieren *Bjorn Erik Rasch* und *George Tsebelis* im Einleitungskapi-

tel zu ihrem Sammelband „The Role of Governments in Legislative Agenda Setting“ drei mögliche Wege (2-3): einen institutionellen, bei dem die Regierung zum Beispiel durch exklusive Vorschlagsrechte (etwa bei finanzwirksamen Gesetzen) oder dem Ausschluss von Änderungsanträgen (sogenannte *closed rule*) reüssiert; einen parteilichen, bei dem die Regierung über eine geschlossene parlamentarische Mehrheit verfügt, und schließlich einen „positionalen“ Weg, bei dem eine Regierung kraft ihrer mittigen Lage im politischen Spektrum ihre Position als mehrheitspräferierten Vorschlag durchsetzen kann.

Im Zentrum des Bandes steht der erste Weg: die institutionellen Agendasetzerrechte der Regierung. Agendasetzermacht wird hierbei verstanden als die Fähigkeit eines politischen Akteurs, sein präferiertes Ergebnis aus der Menge mehrheitsfähiger Politikergebnisse – im Jargon räumlicher Modelle: dem *winset* – auszuwählen. Das tatsächliche Ausmaß von Agendasetzermacht ist dabei neben den institutionellen Regeln auch von der Größe des *winset* und der relativen Position des Agendasetzers zum *winset* abhängig. Fehlen Regierungen relevante Agendasetzerrechte, so die Herausgeber, müssen sie ihre Ziele stärker über den „positionalen“ und parteilichen Weg verfolgen.

Der Skizze der grundlegenden theoretischen Stoßrichtung in der Einleitung folgen 14 einzelne Länderstudien. Bei einem starken Gewicht auf Westeuropa (elf untersuchte Länder) wird der Blick auch auf Rußland, Japan und Ungarn erweitert. Alle Länderkapitel widmen sich zunächst einer sorgfältigen Besprechung der institutionellen Regelungen von Agendasetzermacht. Hierbei differenzieren die Länderexperten zwischen

zwei prominenten Dimensionen: der Zeitplanagenda, die sich auf die Herrschaft über den parlamentarischen Zeitplan bezieht, und der Abstimmungsagenda, die die Definitionshoheit über die Abstimmungsinhalte regelt. Darüber hinaus ist die Schwerpunktsetzung der Beiträge sehr heterogen. Während für Deutschland eine detaillierte Analyse der Vertrauensfrage nach Art. 68 GG vorliegt, werden für andere Länder (z.B. Frankreich, Ungarn und Norwegen) verschiedene Daten über Verhaltensmuster (z.B. Anteil von Regierungsgesetzen, Häufigkeit und Erfolg von Änderungsanträgen, Nutzung von Agendakontrollinstrumenten) analysiert. *Francesco Zuchinis* Kapitel über Italien konzentriert sich auf die Erklärung institutionellen Wandels von Agendakontrollregimen in Italien. *Arco Timmerman* legt den Fokus auf die Einbettung von Agendakontrolle in die Handlungslogik niederländischer Koalitionsregierungen.

Das zentrale empirische Ergebnis der Länderstudien ist, dass die institutionellen Mittel der Regierung zur Agendakontrolle in den meisten Ländern relativ schwach ausgeprägt sind. So finden nur *Sylvain Brouard* für Frankreich (V. Republik), *Natalia Ajenjo* und *Ignacio Molina* für Spanien und *Mads H. Qvortrup* für das Vereinigte Königreich, dass hier die Regierungen über *institutionelle* Instrumente verfügen, denen man einen entscheidenden Einfluss auf Politikergebnisse zubilligen kann. In anderen Ländern müssen sich Regierungen stärker auf andere Durchsetzungsmechanismen verlassen. Für Deutschland arbeiten diesen Umstand *Christoph Hönnige* und *Ulrich Sieberer* heraus. Ihre sorgfältige institutionelle Analyse zeigt keine nennenswerten Regierungsrechte in Bezug auf die

Abstimmungsagenda und vor allem eine im internationalen Vergleich relativ schwache Vertrauensfrage. Der gesetzgeberische Erfolg einer Bundesregierung gründet daher zuvorderst auf der Unterstützung durch eine geschlossen agierende Parlamentsmehrheit und der Einigung mit einem eventuell oppositionskontrollierten Bundesrat.

Insgesamt haben *Bjørn Erik Rasch*, *George Tsebelis* und die beteiligten Länderexperten einen Band vorgelegt, dessen zentraler Mehrwert in der detaillierten Kartierung institutioneller Regelungen zur Agendakontrolle besteht. Damit aktualisieren und ergänzen sie die Ergebnisse des diesbezüglich bis heute einschlägigen Projektes von Herbert Döring (1995). In den gut aufbereiteten Übersichten geschäftsordnungsrechtlicher Regelungen werden auch Parlamentsforscher, die der von den Verfassern eingenommen rational choice-Perspektive auf Agendakontrolle skeptisch gegenüber stehen, einen reichhaltigen Fundus finden. Konzeptionell ist der Beitrag der Herausgeber dagegen weniger ertragreich. So rekapituliert das Einleitungskapitel weitgehend die räumlichen Argumente aus George Tsebelis' 2002 erschienenem Buch über „Veto Players“. Das Schlusskapitel fasst auf drei Seiten nur sehr knapp die einzelnen Länderbeiträge zusammen; anstatt einer komparativen Diskussion ist lediglich eine Tabelle abgedruckt, in der für jedes Land vermerkt wird, auf welchen der drei Wege Regierungen ihren gesetzgeberischen Willen durchsetzen können. Allerdings finden sich in den Länderstudien teils neue, interessante Ideen etwa zur Evolution von Agendakontrollrechten. Eine empirische Untermauerung der Ausgangsthese, dass Agendakontrollrechte auch in parlamentari-

schen Demokratien einen bedeutenden Einfluss auf Politikergebnisse ausüben, bleibt der Band weitgehend schuldig. Dies zu kritisieren, mag vor dem Hintergrund der schlechten Verfügbarkeit vergleichbarer Daten über Verhaltensmuster und der Schwierigkeit, kausale Effekte zu isolieren, etwas wohlfeil sein. Gleichmaßen liefert der Band selbst den empirischen Beleg dafür, dass die Ausgangsthese für viele parlamentarische Demokratien etwas zu ambitioniert formuliert ist. Während im präsidentiellen System der USA bedeutende Agendakontrollinstrumente existieren – z. B. die Möglichkeit, bestimmten Gesetzen eine Abstimmung zu verwehren – fehlen vergleichbare Möglichkeiten in parlamentarischen Systemen. Um in parlamentarischen Systemen substantielle Politikergebnisse zu verstehen, müssen wir uns daher weiterhin ausführlich mit den Mechanismen der Fraktionsgeschlossenheit und Koalitionspolitik auseinandersetzen.

Christian Stecker

Politisches System Deutschland

Sattler, Annika. *Deliberativer Föderalismus. Analyse der Beratungen zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*. Baden-Baden. Nomos 2012. 406 Seiten. 74,00 €.

Das Buch von *Annika Sattler* untersucht die Föderalismuskommissionen I und II mit einem Fokus auf die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Zurecht siedelt die Autorin die Arbeit thematisch an politikwissenschaftlichen Untersuchungen von Verfassungswandel an. Vor diesem Hintergrund besticht die Arbeit durch einen

vollständigen und gut aufgearbeiteten Abschnitt zur Verfassungstheorie (24) und zu Verfassungswandel (35). Selbst aktuellste Forschungsprojekte zum Thema Verfassungswandel berücksichtigt *Annika Sattler* (21), so dass sich die Arbeit am Puls der politikwissenschaftlichen Forschung zum Verfassungswandel befindet. Die Autorin stellt den Einfluss des Reformprozesses auf das Ergebnis in den Vordergrund. *Sattler* hält fest, dass die Legitimation dabei in gleicher Weise für den Erfolg von Verfassungswandel eine Rolle spielt wie die Effektivität (114 und 352). Spannend ist dabei, dass die Autorin das Reformergebnis als abhängige Variable durch den Diskurs innerhalb der Föderalismuskommissionen erklärt (119). Daraus folgt, dass die Arbeit sich maßgeblich an den stenographischen Protokollen der Plenarsitzungen und den Kommissionsdrucksachen orientiert, anstatt an qualitativen Experteninterviews. Da das Buch beide Kommissionen vergleichen soll, bezieht sich die Autorin auf die Finanzbeziehungen, weil diese in beiden Kommissionen behandelt wurden (121). Das Buch bleibt an verschiedenen Punkten hinter den Möglichkeiten zurück. Mischfinanzierungen und Schuldenbremse gehören zwar beide zu Finanzthemen, sind aber unterschiedlich konfliktbehaftet zwischen Bund, Länder und Parteien. Können im Diskurs die Finanzthemen von den Kompetenzen in der Föderalismuskommission I und den Verwaltungsthemen in der Föderalismuskommission II getrennt werden? Welche Rolle spielen Deliberation und der Diskurs zur Föderalismuskommission I im Zusammenhang mit Verhandlungen zum Vortrag von Union und SPD zur späteren Großen Koalition und der Ratifikation der Föderalismusreform I? Das konzeptionelle Kern-