

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-

stück der Arbeit besteht in der abstrakten Modellierung des Diskurses. Das Modell unterteilt den Diskurs in eine deliberative Ausgestaltung der Institutionen (106) und der Akteure (109). Nach der Autorin kann die deliberative Ausgestaltung der Institutionen mit Gleichheit, Inklusion, Responsivität und nicht-majoritären Entscheidungsverfahren vier Ausprägungen aufzeigen (95). Diese Ausprägungen leitet die Autorin aus der Literatur zu deliberativer Demokratietheorie ab. Entsprechend erarbeitet die Autorin die Ausprägungen der deliberativen Ausgestaltung der Akteure mit der Rationalität der Diskurse, die ideale Sprechsituation und die Restriktionsfreiheit der Diskurse (99). Zunächst geht die Autorin auf die Einsetzung und Problemstellung ein und schildert nach der Themenentwicklung die Ergebnisse beider Kommissionen. Bei Problemstellung und Einsetzung erwähnt die Arbeit relevante Punkte, kann aber etwa nicht abschließend erklären, weshalb gerade zu diesen Zeitpunkten die Kommissionen eingesetzt wurden. Die Arbeit geht beispielsweise nicht auf die 1998/1999 im Bundesrat gescheiterte Steuerreform oder das Gesetz zur doppelten Staatsangehörigkeit ein. Genauso thematisiert der Text nicht die Beziehungen der CDU und der CSU in der Zeit 2002/2003. Möglicherweise hätten diese Punkte die von der Autorin selbst als „[...] bemerkenswert [...]“ qualifizierte „[...] Interessenkonvergenz zwischen Regierung und Opposition[...]“ (130) genauer erklärt. Hinsichtlich der Föderalismusreform II bleibt die Frage, wieso mit den Finanzausgleichsmechanismen die zentralen Aspekte der Finanzbeziehungen (erneut) nicht verhandelt wurden und stattdessen die Schuldenproblematik diskutiert wurde. Auch

erscheint der stets wachsende Schuldenstand Deutschlands erst mit dem immer geringer werdenden jährlichen Wirtschaftswachstum aussagekräftig zu sein (237). Danach konstruiert *Sattler* die Indikatoren der zuvor genannten Ausprägungen mit den Dokumenten der Kommissionen. Für die Konstruktion der Indikatoren zeigt *Sattler* eine intime Kenntnis der Kommissionsdrucksachen und leistet eine beachtliche Aufbereitung des empirischen Materials, zum Beispiel, um die Redeanteile der Akteure zu ermitteln. In der tabellarischen Gegenüberstellung der Ausprägungen zu den beiden Kommissionen wird ein Vergleich gezogen. *Sattler* zieht in den Variablen aus der Diskursanalyse überwiegend ein gemischtes Fazit, aber konstatiert klare positive oder negative Auswirkungen über die Themen und Rahmenbedingungen (328 und 329). An dieser Stelle beschränkt das Buch die Ergebnisse der Föderalismusreformen auf die Ergebnisse der Verhandlungen in den Kommissionen (329 und Fußnote 222). Dabei können Verhandlungsergebnis und Reformergebnis durchaus unterschiedlich sein. Trotz gescheiterter Verhandlungen in der Föderalismuskommission I erfolgte eine nicht unwichtige Föderalismusreform. Dieser Aspekt der Kopplung von Verhandlungs- und Ratifikationsarenen entzieht sich dem Buch, erscheint aber interessant für den Erfolg oder Misserfolg von Verfassungsreformen zu sein. Irritierend erscheinen die sechs (146) oder sieben (250) Gliederungsebenen der Kapitel mit Abschnitten von teilweise sehr kurzten Textpassagen. Alles in allem gelingt *Annika Sattler* eine dicht geschriebene Arbeit mit einem klaren konzeptionellen Untersuchungsrahmen aus der deliberativen Demokratietheorie. Diesen Rahmen wendet

die Autorin konsequent auf die empirischen Fallstudien der beiden Föderalismuskommissionen an. Das führt dazu, dass die Arbeit für ein breites Publikum interessant sein dürfte. Sowohl für die Föderalismusforschung, als auch zum Thema Verfassungswandel bringt der deliberative Untersuchungsansatz innovative Gedanken in die Debatte ein. Doch auch für Interessierte an der deliberativen Demokratietheorie eröffnen sich mit den beiden Föderalismuskommissionen neue empirische Fälle, die zur Entwicklung der theoretischen Diskussion beitragen.

Dominic Heinz

von Arnim, Hans Herbert. *Politische Parteien im Wandel. Ihre Entwicklung zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien – und was daraus folgt.* Berlin. Duncker & Humblot 2011. 94 Seiten. 18,00 €.

Die Bundestagsparteien sind bekanntlich vielfältigen Wandlungsprozessen unterworfen. Der Wandel, den Hans Herbert von Arnim mit dem vorliegenden Buch ins Auge fasst, bezieht sich auf das Verhältnis der bundesdeutschen politischen Klasse zur ihrer Parteibasis, zu den Bürgern und zur parteipolitischen Konkurrenz außerhalb der Parlamente. Wie der Verfasser darlegt, haben sich aus den Parteien seit geraumer Zeit finanzstarke Klone entwickelt, die zu Staatsparteien beziehungsweise zu so genannten „Ersatzparteien“ (17) mutierten. Gemeint sind damit Parlamentsfraktionen und deren Abgeordnetenmitarbeiter sowie Parteistiftungen, die zunehmend die parteipolitische Willensbildung von oben nach unten ausführen und Abgeordnetenmitarbeiter für Parteiarbeit au-

ßerhalb der Parlamente einspannen. Schwerpunkt seiner Kritik ist die in den letzten Jahrzehnten immens angestiegene staatliche Finanzierung der genannten Akteure, was er grundsätzlich nicht in Frage stellt, aber in dieser Art und Weise hinterfragt. Als zentrales, institutionelles Problem identifiziert von Arnim die mangelnde Kontrolle bei gleichzeitiger Verfügbarkeit der Mittel, zumal die Parlamente selbst über ihren Finanzbedarf entscheiden. Aus den finanzstarken Ersatzparteien folgt unter anderem, dass durch die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, die neben den Fraktionen auch deren Parteien zu Gute kommen, der Wettbewerb mit kleinen Parteien, die an der 5%-Hürde scheitern oder nur auf kommunaler Ebene vertreten sind, zuungunsten der Kleinen verzerrt wird.

Mit diesem Buch knüpft von Arnim an seinen früheren staatswissenschaftlichen Arbeiten an, die er durch politikwissenschaftliche Ansätze, insbesondere aus der *party-change*-Forschung, ergänzt. Die Gliederung umfasst sieben Kapitel, deren Titel den stimmigen konzeptionellen Zuschnitt der Arbeit adäquat wiedergeben. Ein Anhang zur Kostenentwicklung rundet die Darstellung des hier beschriebenen Wandels ab. Hervorzuheben ist das Kapitel „auf dem Weg zur Staatspartei“ (D), da es sich durch eine überzeugende Mischung aus staats- und politikwissenschaftlicher Analyse auszeichnet, wobei nebenbei Unterschiede und Gemeinsamkeiten beider Disziplinen klar veranschaulicht werden. Insgesamt umfasst das vorliegende Buch somit eine Ist- und Soll-Analyse, die der Autor entsprechend seiner eigenen Zielsetzung durch „Klagemöglichkeiten für entmündigte Bürger und diskriminierte Parteien“ (5) ergänzt. Dabei zeichnet