

Parteien in parlamentarischen Demokratien: das Lebenswerk von Peter Mair

Müller-Rommel, Ferdinand

Published in:
Zeitschrift für Parlamentsfragen

DOI:
[10.5771/0340-1758-2015-4-887](https://doi.org/10.5771/0340-1758-2015-4-887)

Publication date:
2015

Document Version
Verlags-PDF (auch: Version of Record)

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Müller-Rommel, F. (2015). Parteien in parlamentarischen Demokratien: das Lebenswerk von Peter Mair: Van Biezen, Ingrid (Hrsg.): On Parties, Party Systems and Democracy. Selected Writings of Peter Mair, ECPR Press, Colchester 2014, 634 Seiten, € 56,90. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 46(4), 894-895.
<https://doi.org/10.5771/0340-1758-2015-4-887>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

REZENSIONEN

Klassiker der bundesdeutschen Regierungslehre: ein „alter“ und ein „junger“

Niclauß, Karlheinz: Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel, 3. Auflage, Springer VS, Wiesbaden 2015, 452 Seiten, € 44,99.

Zohlnhöfer, Reimut und Thomas Saalfeld (Hrsg.): Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009 – 2013, Springer VS, Wiesbaden 2015, 647 Seiten, € 59,99.

Hier sind zwei Neuerscheinungen anzuzeigen, die jede auf ihre Weise mittlerweile den Status eines Klassikers der bundesdeutschen Regierungslehre erlangt haben. Die „Kanzlerdemokratie“ des emeritierten Bonner Zeithistorikers *Karlheinz Niclauß* erschien erstmals 1988 im Kohlhammer Verlag und behandelte damals die „Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl“. Mit der zweiten Auflage wechselte *Niclauß* 2004 zum Schöningh Verlag. Sie erweiterte den behandelten Zeitraum um zehn Jahre *Kohl*-Regierung und die ersten vier Jahre der Kanzlerschaft *Gerhard Schröders*. Die dritte Auflage wurde vom Springer VS Verlag besorgt und nimmt nun auch die drei Regierungen *Angela Merkels* in den Blick. Der Sammelband „Politik im Schatten der Krise“, herausgegeben von *Reimut Zohlnhöfer* und *Thomas Saalfeld*, der eine „Bilanz der Regierung Merkel 2009 – 2013“ zieht, ist als Originalausgabe (ebenfalls im Springer VS Verlag) noch zu jung, um für sich genommen schon als Klassiker gelten zu können. Er stellt sich jedoch in eine bewährte Reihe, die zum unverzichtbaren Handwerkszeug eines jeden zeithistorisch interessierten Politikwissenschaftlers und Politikfeldanalytikers gehört. Im Jahre 2003 von *Reimut Zohlnhöfer*, *Christoph Egle* und *Tobias Osthheim* in Heidelberg mit einem Sammelband zum „rot-grüne(n) Projekt“ der Regierung *Schröder* begründet, sind mittlerweile drei Folgebände erschienen: 2007 zur zweiten Regierung *Schröder*, 2010 zur Bilanz der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009) und in diesem Jahr, erstmals mit dem Bamberger Politikwissenschaftler *Saalfeld* anstelle von *Egle* als Mitherausgeber, der aktuelle Band zur zweiten Regierung *Merkel*. Wie angesehen diese Serie unter bundesdeutschen Regierungsforschern ist, lässt sich zum Beispiel daran erkennen, dass *Niclauß* sie in seiner aktualisierten Einführung zu den „wichtigsten Vorarbeiten“ (S. 14) seiner Studie zählt – obwohl diese Vorarbeiten größtenteils erst vorgelegt wurden, nachdem *Niclauß* bereits zwei Auflagen seines Standardwerks publiziert hatte.

„Politik im Schatten der Krise“ folgt einer inhaltlichen Struktur, die sich auch schon in den Vorgängerbänden als nützlich erwiesen hat: Im ersten Teil, überschrieben mit „Parteien und Strategien“, widmen sich die Autoren aus dem Blickwinkel der Parteienforschung, der Wahlforschung oder auch der Institutionenanalyse den Politics der schwarz-gelben Koalition: *Harald Schoen* und *Robert Greszki* analysieren die Evaluation der Koalition aus Wählersicht, wie sie sich in den Wahlumfragen und am Ende im Ergebnis der Bundestagswahl 2013 widerspiegeln. Eine thematische Ergänzung hierzu bietet der Beitrag von Herausgeber *Zohlnhöfer* mit *Fabian Engler*, die der schwarz-gelben Koalition eine „Politik nach Stimmungslage“ (S. 137) attestieren, die sich – antizipativ wie reaktiv – auf die Landtagswahlen bezog. *Joachim Behnke* rekapituliert den Weg zum neuen Wahlgesetz – wahrlich kein Ruhmesblatt der Koalition, wie in der Vergangenheit des Öfteren auch in dieser Zeitschrift nachzulesen war. Drei Beiträge widmen sich den Strategien und dem Schicksal der Regie-

rungsparteien CDU (*Udo Zolleis*), CSU (*Michael Weigl*) und FDP (*Uwe Jun*), wobei die Beiträge von *Zolleis* und *Weigl* von einer intimen Kenntnis der innerparteilichen Zustände beider Parteien profitieren. *Zolleis* widerlegt mit bedenkenswerten Argumenten „die Mär von der ‚Sozialdemokratisierung‘“ (S. 81) der CDU; *Weigl* gelingt eine äußerst spannende Beschreibung der „Mission Comeback“ (S. 93) der CSU, die immer in landes- und bundespolitischer „Symbiose“ (S. 108) erfolgen muss. Zwei Beiträge widmen sich dem Regierungshandeln der Großen Koalition: der erste aus einer Political Leadership-Perspektive (*Axel Murswieck*), der zweite aus Sicht der Koalitionsforschung (*Saalfeld*). Abgerundet wird Teil I des Buches durch vier Beiträge, die sich potentiellen wie tatsächlichen „Vetospielern“ der Regierung widmen: den Verbänden (*Martin Sebaldt*), dem Bundesrat (*Iris Reus* und *Zohlnhöfer*), dem Bundesverfassungsgericht (*Sascha Kneip*) und dem Bundespräsidenten (*Marcus Höreth*). Den situativen Gegebenheiten geschuldet dürften die beiden letztgenannten Aufsätze die größere Aufmerksamkeit beanspruchen, weil das Bundesverfassungsgericht der Regierung auf diversen Politikfeldern Vorgaben machte und die schwarz-gelbe Koalition durch das Novum gekennzeichnet war, dass innerhalb kurzer Zeit gleich zwei Bundespräsidenten ihren Rücktritt erklärten und Nachfolger gefunden werden mussten. Zur Bilanz der schwarz-gelben Koalition gehört auch, dass *Merkel* bei der Nominierung der Bundespräsidenten keine glückliche Figur machte, ihr dies aber nicht schadete. Vermisst wird in diesem Teil ein Beitrag, der sich mit dem Parlament und hier vor allem den Oppositionsparteien als Gegenspieler der Regierung befasst.

Manche der Beiträge, die sich den Politics der Regierungskoalition und ihrem institutionellen Umfeld widmen, gehen bereits detailliert auf die politischen Inhalte ein (*Weigl, Zohlnhöfer / Engler, Reus / Zohlnhöfer, Kneip*). Explizit mit einem politikfeldanalytischen Zugriff geschrieben sind dann die zwölf Kapitel im zweiten Teil des Sammelbandes. Hier werden alle wichtigen Politikfelder behandelt: Steuern und Finanzen (*Thomas Rixen*), Eurorettung (*Hubert Zimmermann*), Arbeitsmarkt und Beschäftigung (*Frank Bandau / Kathrin Dümic*), Soziales (*Manfred G. Schmidt*), Gesundheit (*Nils Bandelow / Anja Hartmann*), Familie und Frauen (*Annette Henniger / Angelika von Wahl*), Bildung (*Helga Welsh*), Innen und Recht (*Astrid Lorenz / Dorothee Riese*), Umwelt und Energie (*Christian Huf*), Außen und Sicherheit (*Christopher Daase*), Europa (*Frank Wendler*) und Verteidigung (*Tom Dyson*). Die Beiträge zeugen alle von großer Sachkunde; einzig *Welshs* Erörterung der Bildungspolitik fällt qualitativ etwas ab. Ihr Artikel stellt ein Potpourri von der Kitapolitik über die Schul-, die Aus- und Weiterbildungspolitik bis hin zur Hochschulpolitik auf dem Hintergrund des deutschen Bildungsföderalismus dar und kommt leider ohne Fragestellung und somit auch ohne Ergebnisse aus. Besonders hervorzuheben ist dagegen der Beitrag von *Zimmermann*, der die „informelle Große Koalition“ aus CDU, SPD und Grünen in der Eurorettung mit einem ideenpolitischen Konsens der beiden ehemals großen Volksparteien in dieser Frage erklärt. Zu diesem Konsens zählt er den Ordoliberalismus, die spezifisch deutsche Kapitalismusvariante eines export-orientierten Wachstumsmodells, die Agenda 2010, die Entschlossenheit, den Euro retten zu wollen, und auch die gemeinsame Überzeugung von Christ- und Sozialdemokraten, den Bundestag bei europapolitischen Entscheidungen zu stärken. *Zimmermann* unterscheidet zwei Phasen der schwarz-gelben Eurorettungspolitik: eine „eher zögerliche“ bis Mitte 2011 und eine „eher aktive Phase ab diesem Zeitpunkt“ (S. 357). In diese gestaltende Phase fielen unter anderem das zweite griechische Rettungspaket im Sommer 2011, der erweiterte Rettungsschirm EFSF im September, der dauerhafte Rettungsschirm ESM und der Fiskalpakt im März 2012, die Finanztransakti-

onssteuer für den Euroraum, die Hilfsprogramme für Spanien und Zypern sowie der Kurswechsel der EZB im Sommer 2012. In dieser Zeit wurde der Bundestag, so das Urteil *Zimmermanns*, „endgültig und auch formal zum zentralen Akteur in der Entscheidungsfindung“ (S. 364) – auch dank einiger Nachhilfe durch das Bundesverfassungsgericht.

Neugierig machen diejenigen Beiträge, die überraschende Politikwechsel der schwarz-gelben Koalition erklären müssen – allen voran auf dem Felde der Umweltpolitik (Atomausstieg), der Verteidigungspolitik (Abschaffung der Wehrpflicht) und der Gesundheitspolitik (Arzneimittelneuverordnung, Abschaffung der Praxisgebühr). Die Parteidendifferenztheorie als prominentester Ansatz der Politikfeldanalyse greift hier offensichtlich nicht; es müssen andere Erklärungen gesucht werden. Dabei sind *Huß* und *Bandelow / Hartmann* deutlich findiger als *Dyson*, der zwar einen sehr informativen Beitrag über die Mängel der deutschen Sicherheitspolitik aus atlantischer Perspektive beisteuert, jedoch keine überzeugende Erklärung für die Abschaffung der Wehrpflicht liefert – die es aber vielleicht auch gar nicht gibt. Erklärungsbedürftig ist ferner der „Rechtsruck“ (S. 466) in der Frauen- und Familienpolitik – versinnbildlicht durch Betreuungsgeld und „Flexiquote“ –, verblieb das Ressort doch in Händen der CDU. Die Annahme der beiden Autorinnen, dass dahinter Wahltaktik gestanden hätte, die auch noch von Erfolg gekrönt gewesen sei, überschätzt wahrscheinlich den Einfluss der Familienpolitik auf die Wahlentscheidung. Auch der personelle Wechsel von *Ursula von der Leyen* zu *Kristina Schröder* im Ministeramt war kein entscheidender Faktor; dazu war das politische Gewicht *Schröders* zu gering. Der bundespolitische Profilierungsdrang der CSU (siehe *Weigl*) und die innerparteilichen Widerstände in der CDU gegen den Modernisierungskurs von *der Leyens* dürften dagegen diese Politikanpassung stark beeinflusst haben. Diese Einflussfaktoren erwähnen *Henninger / von Wahl* in ihrem lesenswerten Artikel auch, gewichten sie aber nicht so stark wie das wahltaktische Motiv. Zu guter Letzt verlangen neben den Politikwechseln auch einige Veränderungen, die erwartet wurden, aber nicht eingetreten sind, nach Erklärung. Solche Nicht-Entscheidungen gab es vor allem auf dem Felde der Steuerpolitik (kein Abbau der kalten Progression bei der Einkommenssteuer), der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (keine Abschaffung der sektoralen Mindestlöhne) sowie der Innen- und Rechtspolitik (keine Vorratsdatenspeicherung).

In der Bilanz der zweiten Regierung *Merkel*, die gewohnt souverän Chefherausgeber *Zohlnhöfer* zieht, führt dies zu dem Befund, dass von der Durchsetzung eines schwarz-gelben Projekts nicht die Rede sein konnte. Die ursprüngliche „Wunschkoalition“ erschien vielmehr getrieben durch Krisen und Problemdruck auf vielen Politikfeldern, die zu überraschenden Nichtentscheidungen oder unerwarteten Politikwechseln führten. Parteidifferenzen hatten eher weniger Einfluss auf die Regierungspolitik, der Partienwettbewerb dagegen schon. Letzterer veranlasste *Merkel* in vielen Fällen zu einer populären „Politik nach Stimmungslage“ (S. 137). Von den Vetoakteuren trat der Bundesrat nur ausnahmsweise als Blockierer in Erscheinung, die Koalitionsparteien dagegen häufiger. Auch innerparteiliche Flügel innerhalb von CDU und FDP sowie die CSU konnten zentrale Entscheidungen der Koalition beeinflussen. Das Bundesverfassungsgericht machte der Regierung vor allem in der Innen- und Rechtspolitik, der Sozial- und der Gleichstellungspolitik oft einen Strich durch die Rechnung. Die Abschaffung der Wehrpflicht ist die Hinterlassenschaft eines „politischen Unternehmer(s)“ (S. 641), *Karl-Theodor zu Guttenberg*, der ebenso schnell von der politischen Bühne verschwand, wie er aufgetaucht war. Alles in allem kann die Regierungspolitik der 17. Wahlperiode als „Sammelsurium aus vielen kleinen Vorhaben“ (ebenda) charakterisiert werden, die keiner klaren und auch keiner vorhersehbaren Linie folgte.

Während der Sammelband von *Zohlnhöfer / Saalfeld* durch die Balance der Politics und Policies sowie die umfassende, detailstarke Analyse der zentralen Politikfelder besticht, liegt die Stärke von *Niclauß* in dem einheitlichen Analyseraster, das er an jede Regierung anlegt. Mit Hilfe seiner fünf charakteristischen Merkmale einer Kanzlerdemokratie kann er Schnäisen in die mittlerweile unüberschaubare Fülle an zeithistorischem Material schlagen. Dies hat einen großen – vor allem didaktischen – Wert, auch wenn heute wie bei Erscheinen der Erstauflage gefragt werden kann, ob die Kanzlerdemokratie denn wirklich etwas Anderes beschreibt als das parlamentarische Regierungssystem. *Wilhelm Hennis* sah schon ein Vierteljahrhundert vor Erscheinen der *Niclauß*schen Erstauflage in der Kanzlerdemokratie, damals noch ein Begriff der Publizistik, nur den „Parallelfall“ zum britischen Prime Ministerial Government. Unbestritten dürfte aber inzwischen sein, dass die Kanzlerdemokratie einen parlamentarischen Regierungstypus bezeichnet, der keineswegs nur zeitgebunden an die Person *Adenauer* geknüpft ist, wie dies noch 1988/91 der Zeithistoriker *Anselm Doering-Manteuffel* meinte. Nachdem *Ludwig Erhard* und *Kurt Georg Kiesinger* nur sehr unvollkommene Verkörperungen der Kanzlerdemokratie darstellten, sind alle ihre Nachfolger auf je eigene Weise durchaus als „starke“ Repräsentanten dieses parlamentarischen Demokratietypus' anzusehen. *Merkel*, nach *Kohl* und *Adenauer* mittlerweile die Kanzlerin mit der drittlangsten Amtszeit, hat unter Beweis gestellt, dass es eine Kanzlerdemokratie auch in Zeiten der Großen Koalition geben kann. Die unbestreitbare Personalisierung der politischen Auseinandersetzung, die definitionsgemäß zur Kanzlerdemokratie gehört, muss aber dennoch nicht dazu verleiten, der Präsidentialisierungsthese *Michael Foleys* zu folgen. Die Bundesrepublik ist kein „Präsidualsystem“ (S. 435), wie uns *Niclauß* weiszumachen versucht, sondern bleibt eine parlamentarische Demokratie, die dem Bundeskanzler die rechtlichen, administrativen und politischen Ressourcen zur Verfügung stellt, um ein starker Regierungschef werden zu können. Gerade die Politik der Eurorettung (und zuvor der Bankenrettung), auf der das Prestige *Merkels* zu einem Gutteil beruht, hat gezeigt, dass sie auf der europäischen Ebene umso stärker auftreten kann, je gefestigter ihr parlamentarischer Rückhalt im Deutschen Bundestag ist – selbst wenn sie dabei die „Kanzlermehrheit“ einmal verfehlt sollte, was des Öfteren passierte (siehe *Zimmermann*). Eine Entparlamentarisierung, wie sie schon im Begriff der Kanzlerdemokratie implizit mit-schwingt, ist also keinesfalls das unausweichliche Korrelat dieses Regierungstypus'.

Patrick Horst

Nationale Parlamente unter Europäisierungsdruck: sehr nützliches Handbuch

Heftler, Claudia, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg und Julie Smith (Hrsg.): The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York 2015, 760 Seiten, € 212,–.

An der Schnittstelle zwischen Europäisierungs- und Parlamentarismusforschung ist in den letzten Jahren ein neues Forschungsfeld entstanden. Es widmet sich der Frage, wie nationale Parlamente auf den Wandel ihrer institutionellen Umgebung und daraus resultierende Funktionsherausforderungen in Folge des europäischen Integrationsprozesses reagieren. In einer Vielzahl von Einzelfall- sowie vergleichenden Studien wurde nachgewiesen, dass es in

Teilen eine Konvergenz gibt, insofern Parlamente die eigenen Handlungskapazitäten erhöht haben, indem sie ihre Wahrnehmungsmuster gegenüber EU-Angelegenheiten wandelten, spezielle Europaausschüsse schufen, vor allem die Kontrollfunktion gegenüber ihren Regierungen ausbauten, die Parlamentsverwaltungen anpassten und sich interparlamentarisch vernetzten. Zugleich hat die Forschung gezeigt, dass es auch gravierende Unterschiede zwischen den nationalen Parlamenten gibt, weil nationale Kontexte, elektorale Anreizstrukturen, Ressourcenausstattung etc. wichtige Einflussfaktoren sind. Ein Manko bisheriger Untersuchungen ist, dass zum einen mit sehr unterschiedlichen theoretischen Zugängen gearbeitet wurde, so dass eine Vergleichbarkeit der Fälle eingeschränkt wird, und zum anderen bislang nur wenige nationale Parlamente behandelt wurden.

Das von *Claudia Heftler, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg und Julie Smith* herausgebene Handbuch ist das Ergebnis des OPAL-Forschungsprojekts. Hierbei handelt es sich um einen Verbund, getragen von den Universitäten in Cambridge, Maastricht, Köln und der Sciences Po und finanziert aus nationalen Fördertöpfen, der sich als „Observatory of Parliaments after Lisbon“ (OPAL) versteht.

Das Handbuch, an dem insgesamt 43 Autoren beteiligt waren, beseitigt einige Forschungsdesiderate und trägt konzeptionell wie empirisch zur Weiterentwicklung des Forschungsfeldes bei, insofern (1) ein gemeinsamer Theorierahmen für die Analyse (2) aller nationalen Parlamente – inklusive der Zweiten Kammern – der 28 EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich ihre EU-bezogenen Aktivitäten entwickelt wird.

Der Band ist in sechs Teile gegliedert. Während der erste übergreifende Themen anspricht, sind die nachfolgenden fünf – orientiert an den Erweiterungsrunden der EU – den nationalen Fallstudien gewidmet. Vorangestellt ist eine Einleitung, in der die europapolitischen Wegmarken in Bezug auf die Rolle der nationalen Parlamente dargelegt werden.

Im ersten Teil liegt der Schwerpunkt auf zwei konzeptionellen Kapiteln, in denen der Theorierahmen und die Operationalisierung zur Erfassung der Stärke von nationalen Parlamenten ausführlich dargelegt werden. Hierbei werden fünf Modelle für die nationalparlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten identifiziert: „public forum“, „government watchdog“, „policy shaper“, „expert“ sowie „European player“. Die Umsetzung dieser Modelle wird in den Länderkapiteln erforscht. Weitere Kapitel befassen sich mit den Mustern, Problemen und Potentialen der interparlamentarischen Kooperation in der EU sowie mit der Rolle der Parlamentsverwaltungen für die Kontrollfunktion der Parlamente. Positiv hervorzuheben ist, dass auch den Regionalparlamenten mit Gesetzgebungsbefugnissen, von denen es insgesamt 74 in acht Mitgliedstaaten gibt, ein Kapitel gewidmet ist. Diese „kleinen Schwestern“ der Nationalparlamente spielen in der Forschung bislang kaum eine Rolle, wurden durch Änderungen im Lissabon-Vertrag aber aufgewertet.

In den nachfolgenden fünf Abschnitten, die – wie gesagt – entlang des Erweiterungsprozesses gegliedert sind, werden die nationalen Parlamente nach einem einheitlichen Schema sehr ausführlich dargestellt und diskutiert, wobei den Länderspezifika ausreichend Platz eingeräumt wird. Neben allgemeinen Ausführungen zum Verhältnis von Exekutive und Legislative in den Mitgliedstaaten werden der Wandel der EU-bezogenen Funktionen und Reformen, zum Beispiel die Aktivitäten der Ausschüsse und die Ausweitung von Informationsbefugnissen sowie Kontrollrechten, dargestellt. Ein Schwerpunkt liegt auf den Veränderungen seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags 2009 und der Umsetzung des neu eingeführten Verfahrens der Subsidiaritätskontrolle. Durch dies landläufig als „Frühwarnsystem“ bezeichnete Instrumentarium erhalten die nationalen Parlamente erstmals direkte Kontroll-

rechte gegenüber der EU-Ebene und werden potentiell zu „Gatekeepern“ im Integrationsprozess. Für jedes nationale Parlament werden die Aktivitäten in Bezug auf die oben genannten fünf Modelle eingeordnet und bewertet.

Positiv hervorzuheben ist zudem, dass in einem umfangreichen Schlusskapitel die 28 Länderstudien vergleichend diskutiert werden. Hierbei zeigt sich, dass das Modell des Parlaments als „government watchdog“ dominiert, zahlreiche nationale Parlamente aber anderen oder auch mehreren Modellen folgen. So ist etwa der Deutsche Bundestag zugleich auch „policy shaper“, während das französische Parlament den Modellen des „public forum“ und „expert“ folgt.

Das Handbuch ist ein sehr nützliches Nachschlagewerk für Leser, die sich für einzelne Parlamente oder für spezifische Aspekte interessieren; hilfreich ist dabei das umfassende Sachregister. Durch die konzise theoretische Fundierung und umfassende Aufarbeitung des Forschungsstandes ist der Band auch eine Quelle der Inspiration für die weitere konzeptuelle und methodologische Debatte. Denn – so wird an verschiedenen Stellen betont – es bestehen auch weiterhin Forschungslücken, die es in nachfolgenden Studien zu beleuchten gilt, um die Anpassungsprozesse nationaler Parlamente an die Bedingungen europäisierten Regierens vollständig erfassen und würdigen zu können.

Gabriele Abels

Regierungsbildung in Mittel- und Osteuropa: Studie mit analytischen Schwächen

Keudel-Kaiser, Dorothea: Government Formation in Central and Eastern Europe. The Case of Minority Governments, Budrich UniPress, Opladen / Berlin / Toronto 2014, 291 Seiten, € 39,90.

Bis vor wenigen Jahren hat sich die politikwissenschaftliche Koalitionsforschung kaum mit den parlamentarischen Demokratien Mittel- und Osteuropas (MOE) befasst. Inzwischen ist die einschlägige Literatur erheblich angewachsen; gleichwohl gibt es noch immer erhebliche Forschungslücken. Eine davon hat sich *Dorothea Keudel-Kaiser* in ihrer Frankfurter Dissertation vorgenommen: die Erklärung von Minderheitskabinetten. Etwa ein Drittel der Parteienregierungen, die seit 1990 in den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten gebildet wurden, verfügte über keine dauerhafte Mehrheit im Parlament. Doch anders als in Westeuropa, wo sich Minderheitskabinette hauptsächlich auf bestimmte Länder konzentrierten (Dänemark, Schweden, Norwegen und Italien), waren sie in Mittel- und Osteuropa relativ gleichmäßig über die Region verteilt. Damit scheinen die klassischen Ansätze der Koalitionsforschung, die das Auftreten von Minderheitsregierungen auf systembezogene beziehungsweise institutionelle Variablen zurückführen (*Kaare Strøm; Torbjörn Bergman*), für diese Länder nur bedingt fruchtbar zu sein.

In ihrer Untersuchung nimmt *Keudel-Kaiser* daher parteienbezogene Erklärungsfaktoren in den Blick, die sich auch für andere Aspekte der Regierungsbildung und -stabilität in Mittel- und Osteuropa als fruchtbar erwiesen haben. Aus der koalitionstheoretischen Literatur leitet sie fünf Eigenschaften von Parteiensystemen ab, die das Auftreten von Minderheitsregierungen begünstigen: eine polarisierte Lagerbildung („strong divide“); die Existenz von zwei großen Parteien („two-party dominance“); unzureichende inhaltliche Schnittmen-

gen des Formateurs mit anderen Parteien („lack of policy closeness“); eine starke Präsenz von Antisystem-Parteien („high percentage of non-coalitionable parties“); sowie eine Partei, die die absolute Mehrheit knapp verfehlt hat („party near to majority“). Diese Faktoren werden anhand von 39 Mehrheits- und Minderheitsregierungen überprüft, die in acht MOE-Staaten zwischen 1990 und 2010 nach regulären Wahlen gebildet wurden. Als methodischen Zugriff nutzt die Autorin die Qualitative Comparative Analysis (QCA), die sich für mittelgroße Fallzahlen besonders eignet. Dieses Vorgehen ist insofern innovativ, als QCA zwar in der Vergleichenden Politikwissenschaft weit verbreitet ist, aber bislang nicht im Bereich der Koalitionsforschung angewendet wurde. Am Ende steht ein klares Ergebnis: Alle drei identifizierten Kausalitätspfade weisen entweder einen „strong divide“ oder eine „two-party dominance“ auf. Daraus schließt die Autorin, dass eine Zweiteilung („bifurcation“) des Parteiensystems eine notwendige Bedingung für die Bildung von Minderheitsregierungen in Mittel- und Osteuropa darstellt. So würden zugleich jene Untersuchungen bestätigt, die zeigten, „that ideological competition is one of the most influential factors determining coalition membership [...] in Central and Eastern Europe“ (S. 262).

Keudel-Kaisers Studie leistet zweifellos einen eigenständigen Beitrag zur MOE-bezogenen Koalitionsforschung. Problemaufriss und Argumentationsgang sind gut nachvollziehbar, die QCA wird präzise angewendet, die Ergebnisse der konfigurationalen Analyse werden differenziert interpretiert. Nicht zuletzt ist die Darstellung der 39 Fälle in ihrer Detailgenauigkeit und Systematik bislang einzigartig; dieses Datenmaterial dürfte für weitere Analysen ausgesprochen nützlich sein.

Allerdings finden sich einige analytische Schwächen, die die wissenschaftliche Qualität der Untersuchung einschränken. Ein erster Kritikpunkt betrifft die Fallauswahl. Zu Beginn werden zwei der zehn mittel- und osteuropäischen EU-Staaten aus dem Untersuchungssample ausgeklammert. Während der Ausschluss Ungarns aufgrund des für Mittel- und Osteuropa untypischen Mehrheitswahlsystems einleuchtet, kann der Sloweniens nicht überzeugen. Die Autorin begründet ihn mit der dort vorherrschenden „consensus-oriented politics“, weshwegen Minderheitsregierungen höchst unwahrscheinlich seien und stattdessen „broad coalitions across political lines“ gebildet würden (S. 41). Kurz darauf referiert sie jedoch das gebräuchliche Argument von *Gregory M. Luebbert*, demzufolge Minderheitsregierungen in Konsensdemokratien besonders wahrscheinlich sind. Keudel-Kaiser sieht darin „an important explanatory factor for the frequent formation of minority governments“ in Westeuropa, wendet jedoch ein, dass „none of the Central and Eastern European countries has a pronounced consensual culture“ (S. 58), und lässt diesen Ansatz daher in ihrer Analyse beiseite.

Auch hinsichtlich der zentralen Erklärungsfaktoren ergeben sich konzeptionell-theoretische Ungereimtheiten. Nach Keudel-Kaiser liegt ein „strong divide“ vor, wenn „party competition as a whole is structured along a specific and deep dividing line“ (S. 70). Allerdings werden dabei weder die inhaltliche Fundierung eines solchen Strukturkonflikts noch seine Stärke berücksichtigt. Besonders problematisch wird diese breite Operationalisierung in Fällen wie Lettland, wo die Autorin einen „strong divide“ zwischen lettischer und russischstämmiger Bevölkerung identifiziert. Dieser Gegensatz bildet jedoch keinen für das gesamte Wettbewerbsspektrum des lettischen Parteiensystems zentralen Konflikt („bifurcation“) und ist daher mit den „strong divides“ in anderen Ländern nur bedingt vergleichbar. Bei der numerischen Variable „two-party dominance“ bleibt dagegen der theoretische Mechanismus unklar. Zwar behauptet Keudel-Kaiser, dass zwei dominierende Parteien kein „mutual coalition potential“ besäßen, begründet dies aber nicht. Gerade weil „this factor does

not appear in coalition research on Western Europe“ (S. 60), hätte die theoretische Fundierung eingehend erläutert werden müssen. Schließlich werden auch Erklärungsalternativen zur „bifurcation“-These nicht hinreichend überprüft. Dies gilt vor allem für das Argument von *Christophe Crombez*, demzufolge große, zentral situierte Parteien besonders häufig eine Minderheitsregierung anstreben, um ihren Ämternutzen zu maximieren. Selbst wenn sich diesbezüglich die Situation in Mittel- und Osteuropa am Ende anders darstellt als in Westeuropa, hätte der Faktor „dominant-zentrale Partei“ nicht stillschweigend aus der QCA ausgeklammert werden dürfen. Insgesamt ist daher dem Schlussatz des vorliegenden Buches vollauf zuzustimmen: „Government formation processes in Central and Eastern Europe [...] remain a rich deposit awaiting exploration“ (S. 265).

Florian Grotz

Parteien in parlamentarischen Demokratien: das Lebenswerk *Peter Mair*

Van Biezen, Ingrid (Hrsg.): On Parties, Party Systems and Democracy. Selected Writings of Peter Mair, ECPR Press, Colchester 2014, 634 Seiten, € 56,90.

Dieser Band stellt die wichtigsten Veröffentlichungen des leider viel zu früh verstorbenen, international renommierten Parteienforschers *Peter Mair* zusammen. Eingeleitet wird die Sammlung mit einem exzellenten Artikel seiner ehemaligen Doktorandin *Ingrid van Biezen*. Selbst mittlerweile ausgewiesen auf diesem Feld ordnet sie *Peter Mairs* empirischen Beitrag zur ländervergleichenden Parteien- und Parteiensystemforschung systematisch ein und würdigt ihn. Im zweiten Kapitel zeigen zwei enge Weggefährten des Verstorbenen, *Stefano Bartolini* und *Hans Daalder*, seinen akademischen Werdegang vom University College in Dublin bis zur European University in Florenz auf. Sie beschreiben den großen intellektuellen Einfluss von *Giovanni Sartori* auf das wissenschaftliche Denken von *Peter Mair* und dokumentieren eindrucksvoll seine höchst innovativen ländervergleichenden Forschungsleistungen, ausgehend von der empirischen Identifikation partiointerner Organisationsstrukturen bis hin zu Fragen nach den Verflechtungen von Parteien und Staat („cartel parties“) sowie dem sinkenden Einfluss politischer Parteien auf die Entwicklung moderner Demokratien („the hollowing of Western democracies“).

Die weiteren 25 Artikel des Sammelbandes, die *Peter Mair* im Zeitraum von 1979 bis 2010 verfasst hat, sind sechs Themenbereichen zugeordnet, die er durch seine wissenschaftliche Tätigkeit entscheidend mitgeprägt hat. Vor allem war *Peter Mair* ein „Komparatist“, dessen Arbeiten auf dem „concept formation“-Ansatz von *Sartori* basierten. Seine beiden wichtigsten Beiträge zur Theorie und Methodik der vergleichenden Politikwissenschaft werden daher im ersten Kapitel des Buches vorgestellt. Ferner hatte er – aus biographischen Gründen – ein besonderes Interesse am irischen und niederländischen politischen System. Das zweite Kapitel enthält folglich drei Artikel über die Parteiensysteme dieser beiden Länder. Im dritten Kapitel sind sieben seiner meist zitierten Veröffentlichungen über den Wandel von Parteiensystemen in Westeuropa zusammengestellt, die er teilweise mit *Francis G. Castles* und *Stefano Bartolini* publiziert hat. Weitere sechs Aufsätze über partiinterne Organisationsstrukturen sowie über die Funktion politischer Parteien in westlichen Demokratien sind im vierten Kapitel zu finden, darunter auch der einschlägige Artikel, in dem *Peter*

Mair – zusammen mit *Richard S. Katz* – die „Kartellparteienthese“ entwickelt hat. Das fünfte Kapitel versammelt drei Beiträge aus den vergangenen zehn Jahren, in denen er auf die Probleme der Entwicklung nationaler Parteiensysteme vor dem Hintergrund des politischen Machtzuwachses der Europäischen Union aufmerksam gemacht hat. Im letzten Kapitel sind vier seiner einflussreichsten Publikationen über die „Zukunft der Parteidemokratie“ aus den letzten Jahren seines akademischen Wirkens abgedruckt. Das Buch schließt mit einer Bibliographie *Mairs*, die insgesamt fünf Monographien, 17 Sammelbände und 142 Zeitschriften- und Buchartikel umfasst.

Der Herausgeberin ist es in hervorragender Weise gelungen, aus dieser Vielzahl die einschlägigsten Beiträge zu selektieren und thematisch zu ordnen, so dass sich die thematische Breite und der wissenschaftliche Ansatz von *Peter Mair* eindrucksvoll erschließt. Zweifellos war er kein „Theoretiker“ im strikten Sinn, sondern eher ein „induktiv geleiteter Empiriker“. Seine Publikationen basieren auf empirischen Beobachtungen, die zur Hypothesenbildung und zur systematischen Datensammlung führten. Dabei stand (von wenigen Ausnahmen abgesehen) stets der Wandel der westeuropäischen Parteien, Parteiensysteme und Demokratien im Zentrum seiner Untersuchungen. Die Fülle der von ihm gesammelten Langzeitdaten, wie in den einzelnen Beiträgen dieses Sammelbandes dokumentiert, hat er zunächst beschreibend analysiert – streng nach dem Motto: „describe variance first“. Basierend auf dieser systematischen Identifikation von Unterschieden und Ähnlichkeiten hat *Mair* dann überzeugende Erklärungen zum Wandel der Parteien und Parteiensysteme in Westeuropa geliefert, die bestehende theoretische Ansätze berücksichtigten. Methodisch hat er zumeist auf elementare Statistiken zurückgegriffen und auf komplexe quantitativ-empirische Datenanalysen verzichtet. Seine Untersuchungsergebnisse fußten demnach nicht auf Regressionsanalysen, sondern auf plausiblen (teilweise normativen) politischen Erklärungen, wobei er stets die Wirkung von Politik auf die Bürger, die politische Elite und den Staat thematisierte.

Inhaltlich verdeutlichen die einzelnen Beiträge dieses Sammelbandes nicht nur den Wandel politischer Parteien und Parteiensysteme in westlichen Demokratien, sondern auch den „Positionswandel“ von *Peter Mair* in seiner Bewertung politischer Parteien. In seinen früheren Schriften hat er – *Elmar E. Schattschneider* folgend – Parteien stets mit einer positiven Konnotation als zentrales Bindeglied zwischen Bürgern und demokratischem Staat gesehen („democracy is ‚unthinkable‘ without parties“). Einige Jahre später vertrat er eine deutlich kritischere Position. Er befand, dass die innerparteiliche Organisation zunehmend von staatlicher Parteiengesetzgebung und -finanzierung abhängig sei und dass die etablierten Parteien einen Wandel von „repräsentierenden“ zu „regierenden“ Organisationen vollzogen hätten. Ehemalige bürgerorientierte Parteien hätten sich zu „public service agencies“ mit sinkender organisatorischer Autonomie und innerparteilicher Demokratie entwickelt. In seinen letzten Veröffentlichungen hat er dann auch das Szenario einer „Demokratie ohne politische Parteien“ mit einer „stakeholder Partizipation“ entworfen, die von „nicht-majöritären Institutionen“ organisiert wird. Das Versagen der Parteien – so *Peter Mair* – wird zum Versagen der Demokratie führen. So werden seine Hypothesen, Erklärungen und Prognosen zur Rolle und Funktion politischer Parteien in parlamentarischen Demokratien des 20. und 21. Jahrhunderts eine Herausforderung für die kommende Generation der ländervergleichenden Parteien- und Demokratieforscher bleiben.

Ferdinand Müller-Rommel

Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe: voluminöse Selbstdarstellung und Reflexion

Engels, Dieter (Hrsg.): *300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern, heute und morgen. Festschrift zur 300. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenkammer*, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2014, 654 Seiten, € 89,–.

Neben der parlamentarischen Finanzkontrolle und der Selbstkontrolle der Verwaltung prüfen die Rechnungshöfe als unabhängige externe Einrichtungen die gesamte öffentliche Rechnungs- und Haushaltsführung einschließlich der wirtschaftlichen Betätigungen – der Bundesrechnungshof (BRH) für den Bund, die Landesrechnungshöfe für das jeweilige Land. Die Prüfer stehen in richterlich unabhängiger Stellung. Präsident und Vizepräsident werden auf Vorschlag der Regierung ernannt. Deshalb und auch da die Rechnungshöfe keine Sanktionsmöglichkeiten außer dem öffentlichen Kundtun haben, werden sie gelegentlich als zahnlose Tiger bezeichnet.¹ Im BRH entscheidet der Große Senat über die Veröffentlichung von Erkenntnissen. Die Rechnungsprüfer müssen sich vorsehen, nicht gegen Geheimhaltungspflichten zu verstößen. Zunächst gehen die Ergebnisse an die geprüfte Dienststelle und nur, wenn von den Prüfern gefordert, an das Bundesministerium der Finanzen und den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags. Die Beratungsfunktion, seit den 1970er Jahren zur Hauptaufgabe herangewachsen, war lange Zeit umstritten. Nach Selbstauffassung der Rechnungshöfe werden die politischen Entscheidungen an sich, soweit sie rechtens zustande kamen, respektiert und nicht beurteilt. Neueste rechtswissenschaftliche Analysen tragen jedoch zum Verstehen des tatsächlichen politischen Einflusses bei², der sich auch in folgendem Beispiel zeigt: Der BRH verzichtete, so Präsident *Dieter Engels*, im Falle des Konjunkturpakets im Jahr 2009 auf eine detaillierte Prüfung der wirtschaftlichen Mittelverwendung, um den Erfolg der Maßnahmen nicht zu gefährden.³ Es wurde also nicht unabhängig vom politischen Thema geprüft. *De facto* fand eine (zustimmende) Beurteilung statt. Dagegen fordert der Nationale Normenkontrollrat eine systematische Wirkungskontrolle. Sind die Rechnungshöfe veraltet?

Anlässlich des 300. Gründungsjubiläums der Preußischen Generalrechenkammer haben der Präsident *Dieter Engels* und zahlreiche weitere führende Vertreter aus dem BRH und anderen Institutionen eine voluminöse Selbstdarstellung und Reflexion vorgelegt. Dem Geleit von *Engels* zum historischen Bezug folgen geschichtliche Abhandlungen zur externen Finanzkontrolle während des Absolutismus (*Alexandra Hissen*, S. 21 ff.), des Nationalsozialismus (*Hermann Butzer*, S. 51 ff.), der Trennung zwischen Ost und West (*Patrick Schröter*, S. 93 ff.) und nach der Wiedervereinigung (*Heinz Günter Zavelberg*, S. 127 ff.). Besondere Aufmerksamkeit erfährt der einflussreiche Reichssparkommissar *Friedrich Ernst Moritz Saemisch*, der als Vordenker wichtiger, bis heute geltender Prinzipien, wie dem Kollegialitätsprinzip, steht und als Vorbild für die 1952 geschaffene Funktion des BRH-Präsidenten als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung diente (*Alexandra Hissen*,

- 1 Für einen Literaturüberblick siehe *Enrico Schöbel*, The German Federal Court of Audit's Observations of and Comments on Tax Administration and Tax Compliance, in: *Jürgen G. Backhaus* (Hrsg.), *Fiscal Sociology. Public Auditing*, Frankfurt am Main u.a. 2007, S. 15 – 36, S. 15 ff.
- 2 Vgl. *Jens Michael Störring*, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten. Historische Entwicklungen, Rechtsgrundlagen und Praxis, Berlin 2013, S. 255 ff.
- 3 Vgl. *Helmut Bünner*, Rechnungshof lockert Prüfungen, in: FAZ vom 6. Juni 2009, S. 12.

S. 36 f., und *Horst Erb*, S. 168 ff.). Die Verbindung zwischen Gestern und Heute liefert, klar strukturiert über neun Beiträge, der Blick auf die rechtliche Stellung, die Organisation und die Aufgaben. Darunter findet sich auch ein Beitrag über die Entwicklung der Beratungsfunktion gegenüber dem Parlament und der Regierung (*Horst Erb*, S. 165 ff.), der die konsequente Enthaltung von politischen Bewertungen und Empfehlungen manifestiert und damit auf eine Konvention aus Erwartungen politischer Entscheidungsträger und der Selbstauffassung der Rechnungshöfe schließen lässt. Das Beispiel der Rechnungsprüfungs-kommissionen in den Kantonen der Schweiz, das leider unerwähnt bleibt, zeigt, dass die externe Finanzkontrolle imstande sein kann, politische Alternativen aufzuzeigen und in den politischen Prozess einzubringen.⁴ Aufgeworfen, aber nicht beantwortet wird die Frage, wie viel Öffentlichkeit die externe Finanzkontrolle überhaupt verträgt. Die Prüfer würden sich heute mehr denn je an Parlament und Öffentlichkeit richten, wie ein anderer Beitrag über die Bemerkungen des BRH im Wandel der Zeit ergänzt (*Joachim Romers*, S. 217 ff.). Interessant ist auch ein Aufsatz über die Zusammenarbeit des BRH mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags und dem Rechnungsprüfungsausschuss (*Petra Merkel*, S. 195 ff.), also der parlamentarischen Finanzkontrolle, sowie ein anderer über die Prüfung der Steuereinnahmen (*Rolf Flöer*, S. 249 ff.). Die exploratorischen Untersuchungen von anonymisierten Steuerfällen sind zwar nicht repräsentativ, beleuchten aber typische Auswirkungen einer Steuerregel, bestimmte Steuerzahler oder typische Muster der Nichtbefolgung.⁵ Nach den Erkenntnissen des BRH, so das Fazit, hat sich die Finanzverwaltung seit den 1960er Jahren bis heute nicht verbessert. Es folgen Aufsätze über die Prüfungen der selbst-verwalteten Sozialversicherungsträger (*Lukas Elles*, S. 281 ff.), der wirtschaftlichen Betriebe und Beteiligungen (*Jochen Wenz*, S. 305 ff.), der Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung (*Dieter Hugo*, S. 325 ff.) und der Maßnahmen zur Finanzmarkstabilisierung (*Ulrich Graf*, S. 357 ff.), womit sich die Festschrift thematisch am aktuellen Rand bewegt.

Der dritte Teil lässt auf das Heute und Morgen blicken, etwa die Frage, ob Eurostat und nationale Statistikämter eine neue Konkurrenz zu den Rechnungshöfen bilden, da die Europäische Kommission deren Kompetenzen infolge der Finanzkrise von 2007/08 erweitert hat (*Christian Ahrendt*, S. 375 ff.). Ein anderes Thema, die Bundesauftragsverwaltung, wird anhand der Steuerauftragsverwaltung aktuell diskutiert (*Matthias Mähring*, S. 389 ff.): Die Verflechtung der Finanzkontrolle im föderalen System, so die Feststellung, steht der des Kontrollgegenstandes um nichts nach. Die Schwächen des bundesdeutschen Modells der externen Finanzkontrolle werden damit nicht im Handeln der Akteure, sondern in der von der Politik vorgegebenen föderalen Rechtsordnung gesehen. Weitere vier Beiträge sind der externen Finanzkontrolle im Ausland und der internationalen Zusammenarbeit gewidmet (*Saskia J. Stuiveling* und *Kees Vendrik*, S. 475 ff., *Christine Rabenschlag*, S. 511 ff., *Hubert Weber*, S. 545 ff., und *Klaus-Henning Busse*, S. 557 ff.). Die Frage, wer eigentlich die Kontrolleure kontrolliert, wird im vorletzten Beitrag beantwortet (*Michael Luther*, S. 615 ff.). Zum Schluss – das Wichtigste – wird dem Leser augenzwinkernd die erforderliche Kompe-

4 Vgl. *Mark Schelker*, Making Auditors Effective. Theory, Evidence, Perspectives, Baden-Baden 2008, S. 21 ff.; *Thomas Lenk / Enrico Schöbel*, Möglichkeiten und Grenzen der Evaluierung von Förderprogrammen durch die Rechnungshöfe. Finanzwissenschaftliche Perspektiven zur Verbesserung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 39. Jg. (2013), H. 2, S. 122 – 136, S. 125 f.

5 Vgl. *Enrico Schöbel*, a.a.O. (Fn. 1), S. 18 ff.

tenz der Prüfer erläutert (*Lars Friege*, S. 627 ff.). Der ernste Hintergrund: der BRH braucht hervorragendes Personal. Die Festschrift liefert einen Fundus an Fragen zum Einstieg in die sozialwissenschaftliche Forschung. Wissenschaft und Praxis profitieren vom Zusammenkommen.

Enrico Schöbel

Gescheiterte EU-Referenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland: lesenswerte Ursachenforschung

Schünemann, Wolf J.: Subversive Souveräne. Vergleichende Diskursanalyse der gescheiterten Referenden im europäischen Verfassungsprozess (Reihe „Theorie und Praxis der Diskursforschung“), Springer VS, Wiesbaden 2014, 572 Seiten, € 49,99.

Die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden zum europäischen Verfassungsvertrag im Jahr 2005 stellen einen schwerwiegenden Rückschlag im europäischen Integrationsprozess dar. Ebenso ist auch das negative Referendum in Irland im Juni 2008 zum Vertrag von Lissabon zu sehen. In keinem der drei Länder gab es vorher eine integrationsfeindliche Haltung. Zudem haben nahezu alle etablierten Parteien das Vertragswerk unterstützt. Die Ursachen werden klassischerweise von der empirischen Wahl- und Einstellungsforschung in den Motiven der Wähler gesucht. Dafür kommen, ausgehend von Rational-choice-Modellen, quantitative Untersuchungsmethoden zum Einsatz, die die Motivabfrage der Wähler meist mit soziodemographischen Variablen kovariieren. *Wolf J. Schünemann* geht einen ganz anderen Weg und setzt der gängigen Referendumsforschung mit der ersten ländervergleichenden Diskursanalyse der drei Referendumsdebatten einen komplementären Entwurf entgegen. Er wendet die Aufmerksamkeit von der Abstimmung im Wahlakt auf die Debatte im Wahlkampf, denn das Ergebnis der Referenden ist für ihn nur eine Momentaufnahme der vorangegangenen (monatelangen) Diskussionen. Deren Bedingungen stellen für ihn den Schlüssel zum Verständnis der Motive – und damit auch für das Scheitern der Referenden – dar. Trotz der divergierenden Herangehensweise ist es ihm wichtig, anschlussfähig an die gängige Referendumsforschung zu bleiben. Im Besonderen bezieht er sich kritisch auf das „progressive Narrativ der EU-Forschung“ (S. 21 f.): Dabei werde die EU-Integration als eine teleologische heilsbringende Entwicklung gesehen – in folgedessen würden die gescheiterten EU-Referenden nachträglich rationalisiert.

Für die Untersuchung nutzt *Schünemann* das Forschungsprogramm Wissenssoziologische Diskursanalyse (WDA) von *Reiner Keller*.¹ Damit können sowohl die grundlegenden diskursiven Strukturen in den Referendumsdebatten analysiert werden als auch die jeweils

1 *Reiner Keller*, Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms, Wiesbaden 2008. Die WDA ist keine reine Diskursanalyse nach *Michel Foucault* (*Michel Foucault, Archäologie des Wissens*, Frankfurt am Main 1981), sondern verbindet diese mit der hermeneutischen Wissenssoziologie von *Peter L. Berger* und *Thomas Luckmann* (*Peter L. Berger / Thomas Luckmann, Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt am Main 1969).

die Wirklichkeit konstituierenden Prädispositionen der beteiligten Sprecher von kollektiven Akteuren mit beachtet werden (S. 74). Er bezieht sich dabei für jedes Referendum auf Referenzen, Pressemitteilungen und Interviews von Personen, die als Sprecher von kollektiven Akteuren aufgetreten sind (S. 96).

Bei allen Debatten konnte so eine Hypothese der gängigen Referendumsforschung bestätigt werden: Die Vertragsgegner haben sich insbesondere aus den extremen Parteien – rechts wie links – herausgebildet. Zum Teil benutzten sie lagerübergreifend identische Aussagenzusammenhänge (zum Beispiel die Neoliberalismuskritik in Frankreich); allerdings wurden Kampagnenkooperationen ausdrücklich vermieden. *Schünemann* begründet dies damit, dass die sinnvoll zu aktualisierenden Argumente für einen Gegenstand in einer Diskursgemeinschaft begrenzt sind (S. 505). Widerlegen konnte er hingegen die Second-order-Hypothese, nach der bei den Referenden nicht über die EU, sondern über nationale Sachverhalte abgestimmt wurde. Tatsächlich wurden bei allen Debatten überwiegend europapolitisch relevante Argumente im Wahlkampf angeführt (S. 499). Die Aussagen bezogen sich dabei sowohl bei den Ja- als auch bei den Nein-Diskursen oft konkret auf den Vertragstext (wenn auch an den Schnittstellen von traditionellen Diskurssträngen und der Referendumssituation) (S. 499). Einzig in der französischen Referendumssdebatte spielte das so genannte Vote-sanction-Argument mit der Nein-Stimme als Abstrafung für die aktuelle Regierung eine – allerdings untergeordnete – Rolle (S. 499 f.).

Die wohl interessanteste Erkenntnis der Arbeit besteht in dem strukturellen Vorteil der Vertragsgegner bei Referenden: Sie können auf Unterschiede zwischen dem Vertragswerk und dem nationalen Diskurs (so genannte interdiskursive Dissonanzen) hinweisen. Die Vertragsbefürworter hingegen haben einen Nachteil, da sie das Vertragswerk dagegen verteidigen und dabei oft auf universelle Errungenschaften der EU (zum Beispiel Friedenssicherung, wirtschaftliche Entwicklung) verweisen müssen.

Außerdem geht *Schünemann* auch der Frage nach, wieso die Argumente in den drei Debatten so divergierten. Er führt dafür die Kategorie „Soziosynkrisen“ ein, die landesspezifische diskursive Eigenheiten bezeichnet (zum Beispiel die besondere Bedeutung von Migrationspolitik in den Niederlanden oder von außenpolitischer Neutralität in Irland). Die genannten Soziosynkrisen (horizontal) und die Unterschiede zwischen dem europäischen Spezialdiskurs und den nationalen Diskursen (vertikal) bilden für *Schünemann* strukturelle Integrationshemmnisse, die zum einen den Erfolg von Referenden als Legitimationsquelle für die EU generell sehr fraglich werden lassen. Zum anderen entwickelt er daraus eine eigene Integrationstheorie, den so genannten strukturalen Nationalismus.

Es fällt auf, dass einige zentrale Begriffe, zum Beispiel Öffentlichkeit oder auch Identität, nur ansatzweise aufgegriffen werden. Auch vernachlässigt *Schünemann* die Frage, inwiefern es subnationale (regionale) diskursive Unterschiede innerhalb eines Landes gibt. Seine Integrationstheorie des strukturalen Nationalismus, die er auf einer sehr kleinen Untersuchungsgrundlage aufbaut, erscheint ein wenig pauschal – denn seine synchrone, ländervergleichende Analyse blendet eventuelle genealogische Effekte zwischen dem nationalen und dem europäischen Spezialdiskurs völlig aus. Insgesamt stellt das Buch dennoch eine äußerst lesenswerte und absolut bereichernde Arbeit zu den Ursachen für das Scheitern der Referenden und zur Europäischen Integration im Allgemeinen dar und überzeugt insbesondere durch die strukturierte Abhandlung bei einer Länge von fast 600 Seiten.

Juliane Scholz

Planungszelle und Bürgergutachten: typische Defizite eines Konferenzbandes

Dienel, Hans-Liudger, Kerstin Franzl, Raban D. Fuhrmann, Hans J. Lietzmann und Antoine Vergne (Hrsg.): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten, Oekom Verlag, München 2014, 468 Seiten, € 34,90.

Das Thema Bürgerbeteiligung erlebte in den letzten Jahren, nicht zuletzt unter dem Eindruck zahlreicher Proteste gegen große Infrastrukturprojekte, eine wissenschaftliche Renaissance. Während sich das Interesse in der ersten Wachstumsphase auf die Analyse des politischen Protests konzentrierte, stehen nunmehr direktdemokratische und deliberative Verfahren im Mittelpunkt vieler Untersuchungen.

Unter den in der aktuellen Forschung thematisierten partizipativen Innovationen stellt das in den frühen 1970er Jahren von dem Wuppertaler Soziologen *Peter C. Dienel* entwickelte Modell der Planungszelle eines der ältesten, originellsten und vielfach erprobten Verfahren dar. Wie sein Sohn *Hans-Liudger Dienel* in einem der Beiträge darlegt, gehören die Zufallsauswahl der Teilnehmer, ihre Freistellung und Vergütung für die Teilnahme, die Neutralität des Trägers, eine breite Information der Teilnehmer durch Experten sowie die Beratung und Ausarbeitung eines Bürgergutachtens durch die Partizipanten (S. 79 f.) zu den Alleinstellungsmerkmalen dieses Verfahrens. Einige dieser Charakteristika, insbesondere die Zufallsauswahl der Partizipanten, haben die aktuelle Debatte über den Zuschnitt von Beteiligungsverfahren inspiriert. Vor diesem Hintergrund verfolgen die Herausgeber des Sammelbandes das sinnvolle Ziel, die Qualität und die Qualitätssicherung von Beteiligungsverfahren am Beispiel der Planungszelle und des Bürgergutachtens zu erörtern.

Ob die in diesem Band vorgetragenen Erkenntnisse diesem Anspruch gerecht werden, steht auf einem anderen Blatt. In ihrem Umfang, in ihrem Bezug und Zugang zum übergreifenden Thema und nicht zuletzt in ihrer wissenschaftlichen Qualität unterscheiden sich die zwanzig Beiträge nämlich beträchtlich voneinander. Da es im Rahmen einer Rezension weder möglich noch sinnvoll ist, auf alle einzugehen, können hier – neben einer Würdigung der Konzeption des Bandes – nur einige exemplarisch besprochen werden.

Unter der Überschrift „Das Verfahren Planungszelle/Bürgergutachten: Qualitätssicherung und Institutionalisierung im Überblick“ versammelt der erste Teil vier Kapitel. Deren Anordnung erscheint allerdings nicht schlüssig, weil *Dienel* das Modell der Planungszelle erst nach einem von *Antoine Vergne* verfassten interessanten Beitrag über die Diffusion dieses Verfahrens darstellt. *Vergne* unterscheidet zwischen drei Diffusionsmodi: dem (unveränderten) Import des Modells aus Deutschland beziehungsweise aus den USA, seiner modifizierten Übernahme und dem Modell des Lernens von Dritten. Bedenkt man den langen Zeitraum, der seit der Entwicklung des Verfahrens vergangen ist, überrascht die geringe Zahl von bislang 699 weltweit nachgewiesenen Planungszellen. Von diesen wurde nahezu die Hälfte in Deutschland und ein weiteres Viertel in Japan durchgeführt. Leider liefert der Autor keine empirisch abgesicherten Erklärungen seiner Befunde. Zudem bleibt unklar, auf welche Quellen sich die Schätzungen und Angaben über die Verbreitung von Planungszellen stützen.

Im zweiten Teil finden sich vier Beiträge zum Thema „Qualitätskriterien der Planungszelle“. Drei Dinge sind dabei irritierend: Erstens vermisst der Leser einen grundlegenden Beitrag zur Klärung der Frage, wie nachprüfbare Kriterien zur Beurteilung der Qualität von Beteiligungsverfahren gewonnen werden können und wie entschieden werden kann, ob ein

Beteiligungsverfahren diesen Standards entspricht oder nicht. Diese Diskussion wird den Autoren der einzelnen Beiträge überlassen. Dies führt dazu, dass einige Artikel entsprechende Überlegungen und empirische Daten enthalten, andere aber bei Vermutungen und Beschreibungen stehen bleiben und insofern das für den Band gesetzte Ziel verfehlten. Zweitens ist die Aufteilung der Kapitel auf den zweiten und den dritten Teil des Bandes („Qualitätssicherung in der Praxis“) nicht nachvollziehbar. Letzterer enthält neben willkürlich ausgewählten deskriptiven Einzelfallbetrachtungen einige Beiträge mit interessanten empirischen Erkenntnissen über die Qualität von Beteiligungsverfahren. Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang, dass die Herausgeber zwar einen Artikel über Bürgerhaushalte in Brasilien aufgenommen haben, die der Planungszelle wesentlich ähnlichere, empirisch gut untersuchte Bürgerversammlung über die Wahlrechtsreform in British Columbia aber ignorieren. Drittens behandelt nur einer der vier Beiträge in diesem Teil (*Birgit Böhm*) explizit die Planungszelle, liefert aber keine empirisch belastbaren Informationen über die Qualitätsmerkmale und Erfolgsbedingungen des Verfahrens.

Den im Titel des Bandes geweckten Erwartungen entsprechen nur drei der im zweiten und dritten Teil enthaltenen Kapitel. *Rüdiger Goldschmidt, Piet Selke* und *Ortwin Renn* untersuchen, wie die Teilnehmer an drei ausgewählten, unterschiedlich gestalteten Deliberationsverfahren auf europäischer Ebene die Qualität dieser Verfahren einschätzten. Neben einer empirischen Analyse der drei Einzelfälle nehmen die Autoren eine nachvollziehbare, auf die Einstellungen der Teilnehmer gestützte Beurteilung vor. *Emmeline Cooper* beschäftigt sich mit der Bewertung der Qualität von Citizen Juries in England und von Planungszellen in Deutschland durch kommunale Entscheidungsträger. *Mathias König* und *Wolfgang König* berichten über die Erfahrungen mit Partizipationsverfahren bei der Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Alle drei Beiträge schlagen relevante Evaluationskriterien vor und prüfen an Hand der Befragung von Partizipanten und Entscheidungsträgern, ob, in welchen Bereichen und in welchem Maße die eingesetzten Verfahren diesen Kriterien gerecht wurden. So erhält der Leser Informationen über einen wichtigen Aspekt der Qualitätsbewertung, nämlich die Einschätzung der Beteiligten. Der zweite Aspekt, die Analyse der systemischen Effekte der Einführung von Planungszellen oder anderer innovativer Beteiligungsverfahren, wird hingegen nirgendwo angemessen erörtert. Enträuschend fällt in dieser Hinsicht der Artikel von *Tim Rehmet* und *Frank Weber* über direktdemokratische Verfahren aus. Es ist dem Rezessenten unverständlich, dass die Betreiber der einzigartigen Marburger/Wuppertaler Datenbank über direktdemokratische Verfahren diese Ressource bislang nicht nutzen, um ihre normativen Annahmen über die positiven Effekte einer Ausweitung direktdemokratischer Verfahren empirisch zu prüfen. Stattdessen langweilen sie die Leserschaft mit der Wiederholung längst bekannter Vermutungen.

Wie es bei der Publikation von Konferenzbeiträgen häufig der Fall ist, vermag der besprochene Band nicht zu überzeugen. Seine Struktur weist systematische Schwächen auf, das Niveau der einzelnen Beiträge differiert, und nicht zuletzt fehlt eine systematische Integration der Fragestellungen und Befunde in den breiteren Zusammenhang der empirischen Partizipationsforschung. Zumeist bleibt es bei normativen Erörterungen oder systematisch unbefriedigenden Beschreibungen von Einzelfällen, ohne Überlegungen anzustellen, was man aus der Analyse dieser Einzelfälle lernen kann. Wenn Leser Informationen darüber erwarten, welche Beteiligungsformate in welcher Hinsicht und unter welchen Bedingungen die Qualität der Demokratie verbessern, werden sie enttäuscht.

Oscar W. Gabriel

Deliberative Mini-Öffentlichkeiten: umfassende Vorstellung mit repräsentations-theoretischer Leerstelle

Grönlund, Kimmo, André Bächtiger und Maija Setälä (Hrsg.): *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process*, ECPR Press, Colchester 2014, 255 Seiten, € 89,–.

So genannte deliberative Mini-Öffentlichkeiten (deliberative mini-publics) erfahren seit einiger Zeit wachsende Aufmerksamkeit in der Demokratieforschung, insbesondere in dem Zweig, der sich mit deliberativen Theorien befasst. Diese Öffentlichkeiten im Kleinformat werden von Politikentscheidern (policy-makers) organisiert und versammeln Bürger mit möglichst unterschiedlichen Ansichten und persönlichen Hintergründen in einer kleinen Gruppe, die über (vor-)bestimmte Themen diskutiert. Am Ende wird keine allseits bindende Entscheidung getroffen, sondern es werden Empfehlungen formuliert. Mini-Öffentlichkeiten wurden im Laufe der Jahre in verschiedenen Ländern auf allen Ebenen in unterschiedlicher Art und Weise eingesetzt. Am bekanntesten sind die British Columbia Citizen Assembly, die Vorschläge zum Wahlsystem erarbeitete (2003 bis 2004), das Australian Citizens' Parliament (2009), das die Zukunft der australischen Demokratie diskutierte, und das belgische Forum „G1000“ (noch laufend, seit 2011), das in Zeiten festgefahrener Politikzustände einen Dialog versucht. Ziel des hier anzuseigenden Bandes ist es, Mini-Öffentlichkeiten theoretisch zu diskutieren, ihre Praxis empirisch zu untersuchen und Verbesserungsvorschläge hinsichtlich ihrer inneren Struktur und ihrer Stellung im politischen System zu unterbreiten.

Das Buch ist in vier thematische Blöcke gegliedert, die jeweils aus drei Beiträgen bestehen. Im ersten Block geht es um Definitionen und normative Grundlagen von Mini-Öffentlichkeiten, im zweiten um ihre Ausgestaltung (design) und Implementierung. Im dritten Abschnitt stehen Prozesse und Ergebnisse im Mittelpunkt, bevor abschließend mögliche Auswirkungen und Rollen, die auf Mini-Öffentlichkeiten im politischen System zukommen könnten, erörtert werden. Hinzu treten eine Einleitung und ein Sachregister. Der Band und die einzelnen Beiträge sind gut gegliedert. Es fällt kein Text aus dem Rahmen. Alle sind flüssig geschrieben, ausreichend recherchiert und empirisch belegt. Es wird ausgewogen argumentiert – wenn auch, wie noch zu sehen sein wird, nicht alle Argumente überzeugen. Geträgt wird der Band von Autoren aus Australien, Belgien, Deutschland, Finnland, der Schweiz, den USA und Großbritannien, die allesamt vom Konzept der Mini-Öffentlichkeiten überzeugt sind, dabei aber nicht die Augen vor Nachteilen und Fehlern verschließen.

Matthew Ryan und Graham Smith zeigen, dass es vielfältige Definitionen von Mini-Öffentlichkeiten gibt. Sie favorisieren eine Begriffsbestimmung, diese als geschützte Diskussionszone beschreibt, in der eine repräsentative und inklusive Gruppe von Bürgern ungestört debattieren kann. James S. Fishkin übernimmt es, das von ihm und Robert Luskin in den 1990er Jahren entwickelte Deliberate Polling in seinen Vorteilen vorzustellen. Diese Art von Mini-Öffentlichkeit hat im Vergleich zu den anderen Formen wahrscheinlich den höchsten Verbreitungsgrad und die größte Bekanntheit. Deliberate Polling stellt eine Methode bereit, die öffentliche Meinung, die sich in einer Gruppendiskussion bildet, zu messen: (1) Hierfür werden im Vorhinein Informationsblätter an die Teilnehmenden verteilt, die verschiedene Standpunkte und Argumente aufbereiten und zusammenfassen, (2) die Teilnehmer werden durch eine Zufallsstichprobe gefunden, (3) es gibt einen qualifizierten Moderator, (4) „Plenarsitzungen“ mit Expertenrunden werden durchgeführt, und (5) ab-

schließend werden vertrauliche Fragebögen verteilt, die die Teilnehmenden ausfüllen und die als Basis für Berechnungen dienen, inwiefern diese ihre Meinung geändert haben. *Fishkin* bewirbt seine Methode, die er sogar als Markenzeichen registriert hat, so dass Deliberative Poll in dem Sammelband immer mit dem Signet ® erscheint, und hält sie besonders geeignet für die Auswahl von Kandidaten für öffentliche Ämter. *Ian Flynn* und *Gaurav Sood* stellen hingegen zahlreiche Unzulänglichkeiten von Mini-Öffentlichkeiten fest. Sie überprüfen Deliberative Polls und andere Foren anhand der von *Robert A. Dahl* abgeleiteten Kriterien Inklusion, effektive Beteiligung, aufgeklärtes Verständnis, Wahlgleichheit in der entscheidenden Phase und Einfluss auf die Themenagenda. Insbesondere hinsichtlich der effektiven Beteiligung und der Themenagenda gibt es Defizite, da viele Teilnehmer während der Diskussionen schweigen und die Themen vorgegeben sind.

Im zweiten Themenblock wird zunächst für mehr Experimente als Untersuchungsmethode geworben. Diese sollten, so argumentieren *Maija Setälä* und *Kaisa Herne*, zusätzlich zu den quasi-experimentellen Anordnungen, die bisher gewählt wurden, genutzt werden. *Claudia Landwehr* geht der Mittlerfunktion in Mini-Öffentlichkeiten nach. Diese kann auf verschiedene Art und Weise realisiert werden, und zwar als Vorsitzender, Moderator, Mediator oder Vermittler (facilitator). Mittler haben fünf Aufgaben zu bewältigen: Sie müssen die Deliberation einsetzen, die Verfahrensregeln geltend machen, die Kommunikation herstellen und Emotionen fernhalten, Inklusion und pluralistische Argumentationen ermöglichen und die Ergebnisse zusammenfassen und aggregieren. Online-Diskussionsöffentlichkeiten wenden sich *Kim Strandberg* und *Kimmo Grönlund* zu. Sie werten Online-Deliberationen aus, die im letzten Jahrzehnt in den USA, Korea, Finnland, Großbritannien, Deutschland und der Schweiz durchgeführt worden waren. Ihnen zufolge fehlt es vor allem an Forschung über die Ergebnisse solche Experimente; es gibt nicht genügend Wissen darüber, inwiefern die Online-Diskussionen deliberative Standards erreichen.

André Bächtiger und *Marlène Gerber* fragen, welche Diskussionskultur für deliberative Mini-Öffentlichkeiten zu favorisieren ist. Sie untersuchen Daten einer von *Europolis* durchgeführten transnationalen Deliberative Poll, wobei offen bleibt, ob eine höfliche Diskussion oder lebhafter Streit besser sei im Sinne eines erkenntnistheoretischen Gewinns (epistemically fruitful). Die Autoren finden aber überraschend viele Hinweise darauf, dass lebhafter Streit durchaus positiv für eine Diskussion sein kann. Für Belgien werden Mini-Öffentlichkeiten von *Didier Caluwaerts* und *Dimokritos Kavadias* untersucht. Ihre Ergebnisse zeigen, dass Gruppen, die durch große Unterschiede zwischen den Teilnehmern geprägt waren, keine qualitativ niedrigere Diskussionskultur zeigten als Gruppen mit größerer Homogenität. Die Heterogenität einer Gruppe kann demzufolge Offenheit gegenüber radikal anderen Positionen fördern. Die Autoren schlussfolgern, dass es für segmentierte Gesellschaften durchaus nicht unbedingt sinnvoll ist, zu starke Selbstbestimmungsrechte zu installieren, da dies die demokratische Stabilität stärker gefährde, als die sich im Streit befindlichen Gruppen miteinander zu konfrontieren. *Michael E. Morrell* geht der Frage nach, wie verschiedene Arten, voreingenommen zu sein (bias), sich auf Mini-Öffentlichkeiten auswirken können. Besonders negativ seien die Voreingenommenheit, die auf Unterstellungen (attribution) basiere und diejenige, die auf einem Gruppengefühl aufbaut und dazu führt, dass man sich eher an Menschen orientiert, mit denen man sich identifiziert. Um diese Voreingenommenheiten zu reduzieren, ist es notwendig, in den Diskussionen Empathie zu fördern. *Morrell* erscheint auch – wie zuvor schon *Bächtiger* und *Gerber* – die Rolle eines gezielten Provokateurs (devil's advocate) als nützlich. Außerdem betont er, wie

schwierig es ist, den Erfolg einer Deliberation theoretisch zu definieren und empirisch zu ermitteln.

Simon Niemeyer denkt darüber nach, inwiefern Mini-Öffentlichkeiten in das politische System erfolgreich eingebaut werden können. Er geht davon aus, dass diese generell zu einer besseren Diskussionskultur führen können, da sie den Bürgern vermittelten, wie sie manipulative Argumente schneller erkennen können. Darauf hinaus könnten Mini-Öffentlichkeiten zu einer langfristigen Transformation öffentlicher Massendiskussion beitragen – dies könnte allerdings nur geschehen unter den richtigen Bedingungen sowie im richtigen institutionellen und kulturellen Kontexten, wobei unklar bleibt, was „richtig“ hier konkret meint. Aubin Calvert und Mark E. Warren fragen, inwiefern so genannte Rahmungen (framing), die dazu führen, dass Behauptungen immer in einen Kontext gestellt werden und so mit anderen Behauptungen gebündelt werden, Deliberationen gefährden können. Solche Rahmungen sind jeder menschlichen Diskussion eigen, drei von ihnen sind aber nicht unausweichlich, nämlich dominante, polarisierende und gruppenbasierte. Ihre Auswirkungen sollten dadurch gemildert werden, dass die Gespräche immer durch wechselnden Austausch (cross cutting) und die Herstellung heterogener Rahmungen geprägt sind. Die Autoren gehen davon aus, dass Mini-Öffentlichkeiten nicht dazu taugen, das gesamte politische System zu bestimmen, aber sie können eine – besonders vertrauenswürdige – Informationsquelle darstellen, wie dies traditionellerweise politische Parteien, Interessengruppen und andere übernehmen.

Ähnlich argumentieren die Herausgeber Bächtiger, Setälä und Grönlund in ihrem abschließenden Beitrag, indem sie in Anschluss an Dahl betonen, dass deliberative Mini-Öffentlichkeiten nicht die repräsentative Demokratie ersetzen können, aber eine gute Ergänzung seien (S. 241). Sie konstatieren, dass Mini-Öffentlichkeiten in letzter Zeit sehr viel akademische Aufmerksamkeit erfahren haben, die sich allerdings vor allem auf Deliberative Polls bezieht und insbesondere das innere Funktionieren nicht beachtet. Zudem haben sie bisher nur geringe Auswirkungen auf politische Systeme. So seien die Mini-Öffentlichkeiten oft eher „academic toys that delight rather than political devices that ,bite““ (S. 226). Für die interne Organisation von Mini-Öffentlichkeiten formulieren die Autoren unter anderem folgende Empfehlungen: (1) Die Diskutanten sollten repräsentativ bezogen auf soziale Gruppen und unterschiedliche Standpunkte sein. (2) Es sollten konsensuale und konfliktorientierte Diskussionskulturen getestet werden. (3) Es kann Erfolg versprechend sein, doch Entscheidungen am Ende einer Diskussion zu treffen und nicht nur Empfehlungen zu geben. (4) Diskussionen ergänzend online durchzuführen könnte sinnvoll sein.

Problematisch bleibt die Beziehung von Mini-Öffentlichkeiten zu gewählten Repräsentanten und den Bürgern. Hinsichtlich ersterer Beziehung gestehen die Autoren, dass die Legitimität repräsentativer Institutionen bedroht ist, wenn Parlamente und Mini-Öffentlichkeiten zu komplett sich widersprechenden Politikvorschlägen gelangen. Als Lösung wird lediglich angeregt, Kommunikationskanäle zwischen beiden Institutionen aufzubauen. Die Beziehung zu den Bürgern, also zur weiteren Öffentlichkeit, ist problematisch, auch weil bisher nur geringe Publizität zu registrieren war. Mini-Öffentlichkeiten könnten eine gute Informationsquelle sein und reflektierte Einstellungen fördern, doch dies zu kommunizieren bleibt eine Herausforderung, für die die Autoren keine einfache Lösung präsentieren können. Trotz aller Defizite und Nachteile empfehlen Bächtiger, Setälä und Grönlund, deliberative Mini-Öffentlichkeiten zu institutionalisieren und sehen insbesondere in der transnationalen Governance ein Feld, auf dem sie gut wirken können.

Die Argumentationsweise der Herausgeber im letzten Beitrag steht typischerweise für den gesamten Band: Es werden zahlreiche Defizite und Folgeprobleme von deliberativen Mini-Öffentlichkeiten benannt (wie die mehrheitliche Nichtteilnahme von Angeschriebenen, das mehrheitliche Schweigen der Teilnehmer, die Probleme beim Finden einer überzeugenden Stichprobe), ohne konkrete und weitreichende Lösungen vorzustellen; dennoch bleibt die Grundüberzeugung bestehen, dass deliberative Mini-Öffentlichkeiten unter den „richtigen“ Umständen sinnvoll sind. Verblüffend ist, dass über Repräsentation und Legitimation nicht eingehend nachgedacht wird. Es wird nicht weiter reflektiert, dass die gewünschte und erforderliche Repräsentativität der Mini-Öffentlichkeit, die en détail gefordert wird, eine repräsentationstheoretische und -praktische Problematik berührt, mit der sich schon jahrhundertelang in Bezug auf Parlamente auseinandergesetzt wird. Diese repräsentationstheoretische Leerstelle erstaunt; deliberative Mini-Öffentlichkeiten werden weitestgehend in ihrem eigenen Kosmos betrachtet – mit der Prämisse, dass sie nützlich sind und Demokratie beleben können. Die Beziehungen zu Parlamenten, aber auch potentielle Konkurrenz- und Spannungsverhältnisse zu Volksinitiativen, -begehren und -entscheiden spielen meist keine Rolle.

Wie auch generell oft über Erneuerungen und Ergänzungen der Demokratie nachgedacht wird, ohne sich konkret mit Parlamenten, den zentralen Institutionen von repräsentativen Demokratien, zu befassen, so reiht sich auch dieser Band in die Erneuerungsbewegung ein, ohne zu reflektieren, dass zentrale Probleme von Parlamenten – Repräsentation und Legitimation – sich ebenso für Mini-Öffentlichkeiten stellen. Vielleicht können auch die Verfahrensregeln, die für Mini-Öffentlichkeiten aufgestellt werden, wie das Verteilen von abwägenden Infomaterialien im Vorhinein, das Austauschen von Argumenten ohne Diffamierungen, ihr Abwägen etc., als Defizite von Parlamenten beschrieben werden. Da Parlamente dieser Funktion derzeit weniger gut nachkommen, entstehen, so wäre demnach die Logik, Bewegungen, die diese Defizite beheben wollen – allerdings ohne, und das ist die Crux, sich auf die Parlamente zu beziehen.

„Deliberative Mini-Publics“ ist ein handwerklich gut gemachter Band, der diese Art von Foren in ihren Vor- und Nachteilen vorstellt, gespickt mit neueren empirischen Erkenntnissen. Sein Grundoptimismus bezüglich der Demokratieerneuerungskraft und Nützlichkeit der Mini-Öffentlichkeiten und sein Werben für sie erstaunt allerdings angesichts der benannten Schwächen.

Franziska Carstensen

Erratum zur Rezension des Buches „Demokratie ohne Wähler?“ von Frank Decker, Marcel Lewandowsky und Marcel Solar in Heft 3/2015*Sonja Clasing*

Beim Verfassen der Rezension habe ich auf Seite 660 mit dem folgenden Satz bedauerlicherweise eine zu starke Formulierung gewählt: „Leider bleiben jegliche methodische Details, etwa zur Grundgesamtheit der Studie, zur Stichprobenziehung, zum gewählten Forschungsdesign, den Auftraggebern sowie zu den eventuellen methodologischen Schwierigkeiten unerwähnt, so dass die Bezeichnung als „Studie“ (S. 33) falsch ist, weil die Validität und Reliabilität der Untersuchungsergebnisse nicht nachvollziehbar ist, was den wissenschaftlichen Wert der Veröffentlichung empfindlich schmälert.“ Zur Richtigstellung werden nachfolgend Passagen zum methodischen Design aus dem rezensierten Werk im Original wiedergegeben:

„Die Untersuchung basiert einerseits auf einer Sichtung und Auswertung der neueren politikwissenschaftlichen Partizipationsliteratur, zum anderen auf einer in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Umfrage [...]. Für die Durchführung der Umfrage wurde das Meinungsforschungsinstitut Infratest dimap beauftragt. Der Fragenkatalog umfasst ausschließlich standardisierte Fragen und wurde in Zusammenarbeit mit den Autoren entwickelt. Zur Durchführung der Befragung wurden computergestützte telefonische Interviews (CATI) durchgeführt. Die befragte Grundgesamtheit bildeten in Nordrhein-Westfalen lebende deutsche Staatsbürger ab 16 Jahren. Hierzu wurde eine repräsentative Stichprobe gezogen. Die Ergebnisse wurden zudem nach soziodemographischen Merkmalen gewichtet. Insgesamt sind 1.000 Interviews in der Feldzeit vom 28. November bis zum 21. Dezember 2011 durchgeführt worden. Da die Fragestellungen auf grundsätzliche Einstellungen zu bestehenden und aktuell diskutierten Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger in Nordrhein-Westfalen abzielen, fiel die Wahl auf eine vierwöchige Laufzeit, um eine möglichst hohe Stichprobenausschöpfung zu erreichen.“ (S. 34)

„Neben der Parteisympathie wurden außerdem das Alter, das Geschlecht, der Bildungsabschluss und das Haushaltsnettoeinkommen der Befragten ermittelt, dies ermöglicht eine Auswertung der Befragung nach dem Antwortverhalten verschiedener soziodemographischer Gruppen.“ (S. 35)