

Rezensionen

Eder, Christian: „Rote Karte“ gegen „Spinner“? Bedeutung und Reichweite staatlicher Neutralitätspflichten in der politischen Auseinandersetzung, Duncker & Humblot, Berlin 2017, 215 S., ISBN 978-3-4281-5281-0, € 74,90.

Vermehrt waren in den vergangenen Jahren wertende Äußerungen von Staatsorganen über politische Parteien Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Eine Aufarbeitung des Streitstandes zur Bedeutung und Reichweite staatlicher Neutralitätspflichten in der politischen Auseinandersetzung hat *Christian Eder* vorgelegt.

Der Titel seiner Dissertation – „Rote Karte“ gegen „Spinner“? – spielt in diesem Zusammenhang auf zwei Entscheidungen des BVerfG an: Das Urteil zur Bewertung der NPD als „Spinner“ durch den früheren Bundespräsidenten Joachim Gauck und das Verfahren gegen die frühere Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung, Johanna Wanka, die in einer Pressemitteilung dazu aufforderte, der AfD die „rote Karte“ zu zeigen. Damit ist ein Schwerpunkt des Werks identifiziert. Der Autor setzt sich mit den unterschiedlichen Maßstäben, die das BVerfG an die Zulässigkeit von Äußerungen durch den Bundespräsidenten und Mitglieder der Bundesregierung anlegt, auseinander.

Nach einer kurzen Darstellung der aktuellen verfassungsrechtlichen Problematik, nimmt *Eder* eine verfassungsrechtliche Verortung des Prinzips staatlicher Neutralität im Kontext parteipolitischer Auseinandersetzungen vor. Er plädiert im Anschluss für eine strikte parteipolitische Neutralität von Bundespräsident und Bundesregierung und macht dies insbesondere an ihren verfassungsrechtlichen Aufgaben und Funktionen fest. Er stimmt der „scharfen Herangehensweise“ des BVerfG in Bezug auf die Äußerungsbefugnisse der Bundesregierung zu, kritisiert aber die demgegenüber abweichende Rechtsprechung in Bezug auf den Bundespräsidenten. Diesem weist er die Rolle eines parteipolitisch neutralen „Wächters“ zu, dessen Aufgabe die Erhaltung der Verfassung und ihrer Werte sowie die Sicherung der Funktionsfähigkeit des staatlich-politischen Apparats sei. Der Autor spricht sich letztlich gegen eine Differenzierung zwischen den Staatsorganen aus und konkretisiert in einem letzten Teil, welche Handlungsspielräume für eine die staatliche Neutralität wahrende (partei-)politische Auseinandersetzung eröffnet sind.

Die Darstellung führt eindringlich vor Augen, wie vielfältig die Problemlagen sind, die im Zusammen-

hang mit Äußerungen von Staatsorganen bestehen. Dabei bietet sie auch Anlass für kritische Diskussionen. So will *Eder* die Neutralitätsverpflichtung im Grundsatz auch gelten lassen, wenn Mitglieder der Bundesregierung in der parteipolitischen Sphäre handeln. Zwar werden Regierungsmitglieder immer auch in dieser Funktion wahrgenommen, im parteipolitischen Kontext muss allerdings berücksichtigt werden, dass sie auch Spitzenfunktionäre ihrer Partei sind und als solche die Möglichkeit haben müssen, für deren Positionen einzustehen. Insbesondere in Wahlkampfzeiten würden Regierungsmitglieder in eine passive Rolle gedrängt, müssten sie im parteipolitischen Zusammenhang eine größere Zurückhaltung üben. Es ist zu überlegen, ob der von *Eder* benannten Gefahr einer „missbräuchlichen Nutzung parteipolitischer Plattformen“ nicht vorrangig bei der Bestimmung des Äußerungskontextes Rechnung getragen werden muss.

„Rote Karte“ gegen „Spinner“? Ob diese und ähnliche Äußerungen von Staatsorganen verfassungsrechtlich zulässig sind, ist nicht einfach zu beantworten. *Christian Eder* trägt mit seinem Werk dazu bei, die Debatte zu systematisieren und gibt eine Vielzahl spannender Impulse für die weitere Diskussion. Wer einen strukturierten Überblick über die Reichweite staatlicher Neutralitätspflichten sucht, wird hier fündig.

Jasper Prigge

Gehlen, Andreas von: Parteiendemokratien – Zur Legitimation der EU-Mitgliedstaaten durch politische Parteien, De Gruyter, Oldenbourg 2017, 117 S., ISBN 978-3-11056412-9, € 99,95.

Vor dem Rezensenten liegt ein Exemplar einer ungewöhnlichen Gattung wissenschaftlicher Literatur, nämlich der zu einer selbständigen Publikation ausgearbeitete erste Teil der Dissertationsschrift des Autors aus dem Jahr 2005, die den Titel „Europäische Parteiendemokratie? Institutionelle Voraussetzungen und Funktionsbedingungen der europäischen Parteien zur Minderung des Legitimationsdefizits der EU“ trägt. Eigene Themen zu variieren und neu zu fassen, ist aber ein nicht nur in der Kunst, sondern auch in der Wissenschaft legitimer und oft auch sinnvoller Arbeitsmodus, weil er Spezialisierungsgewinne zum Tragen kommen lässt.

Der Band will – so lässt sich der Einleitung entnehmen – die Frage klären, „warum [...] politische Parteien in der EU Funktionen wahrnehmen, die einen maßgeblichen Beitrag zur demokratischen Legitima-

tion nationalstaatlicher Herrschaftsausübung leisten“. Auffällig ist, dass ein solcher wesentlicher Beitrag zur Legitimation bereits in der Frage vorausgesetzt wird, welche die Untersuchung leitet. Die das vorgefundene System rekonstruierende, letztlich apologetische Richtung der Arbeit wird bereits hier erkennbar. Dass die Untersuchung in ihrem weiteren Verlauf plausible Argumente für eine solche legitimierende Wirkung der Parteien bringt, sei hier vorweggenommen, ebenso jedoch auch, dass sie wenige Ansatzpunkte für eine Kritik an der Parteiendemokratie oder gar für eine Entwicklung von Alternativen bietet: Der Blick richtet sich nicht von außen auf das Untersuchungsobjekt, sondern es dominiert die Binnenperspektive.

Aber auch unter dieser Einschränkung ist eine Behandlung des Themas zu begrüßen. Politische Parteien sind zentrale Faktoren in der Politik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ihre Leistung für die Legitimation moderner staatlicher Herrschaft wird von der fleißigen, empiriefreudigen, aber theoretisch bisweilen etwas unterzuckerten Parteienforschung nicht immer hinreichend beachtet.

Von Gehlen geht das große Thema in einem Einleitungs- und vier Hauptkapiteln an: Während in der Einleitung nach gutem Brauch das Thema entwickelt und der Forschungsstand dargestellt wird, widmet sich das erste Kapitel den für die untersuchte Frage zentralen, gesamteuropäisch geteilten Vorstellungen von Legitimation staatlicher Herrschaft, die in der Forderung nach gleicher und freier Partizipation aller Bürger bei der inhaltlichen und personellen Bestimmung von Herrschaft zusammenlaufen. Das Ziel sei letztlich die freiwillige Akzeptanz staatlicher Herrschaftsentscheidungen. Nachdem so der normative Maßstab geklärt wurde, behandelt das zweite Kapitel zwei Themen, nämlich die historische Entwicklung der europäischen Parteien bis hin zur Etablierung des „Parteienstaates“ und – parallel dazu – die Entwicklung der Parteienforschung, beginnend bei den Gründungsvätern Ostrogorski, Michels und Weber, wobei vor allem die von der Forschung entdeckten und entwickelten Parteifunktionen und -merkmale behandelt werden. Im dritten Kapitel werden die verfassungsrechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit von Parteien in den Mitgliedstaaten sowie die Wahrnehmung der verschiedenen, unter Legitimationsgesichtspunkten wesentlichen Parteifunktionen – nämlich der Personalauslese, der Programmformulierung, der Politikgestaltung und der Kontrolle der Regierung – untersucht. Das vierte Kapitel schließlich führt die ver-

schiedenen Stränge der Untersuchung in Form eines Fazits zusammen, das in doppelter Hinsicht positiv ausfällt: Das Legitimationsproblem sieht *von Gehlen* durch die Parteiendemokratie befriedigend gelöst und ist auch für die Zukunft zuversichtlich, dass diese Form der Legitimation weiter funktionieren wird.

An dieser Stelle wird das Alter des Ausgangstextes – die Dissertation stammt wie gesagt aus dem Jahr 2005 – spürbar, denn die Legitimationswirkung der Parteiendemokratie scheint mittlerweile in vielen Staaten der Europäischen Union nachzulassen, jedenfalls wird sie zunehmend bestritten und gerät so von einer Rahmenbedingung demokratischer Politik selbst zu einem Gegenstand politischer Auseinandersetzung. Zwar dürfte nach wie vor, wenn auch gemindert, zutreffen, dass staatliche Herrschaft in den Mitgliedstaaten von den Bürgern als rechtmäßig anerkannt wird. Aber – und hier ist Kritik zu üben – zur tatsächlichen Akzeptanz staatlicher Herrschaft als dem praktischen Test für Legitimation hätte man für die verschiedenen Mitgliedstaaten gerne mehr erfahren.

Der Aufbau der Arbeit überzeugt in guter sozialwissenschaftlicher Tradition durch Folgerichtigkeit und Nachvollziehbarkeit. Die Schwächen liegen im Detail und rühren wohl auch von den interdisziplinären Anforderungen, die das gewählte Arbeitsprogramm stellt. So überzeugt die Behandlung der Legitimationstheorien im zweiten Kapitel nur teilweise, was auch daran liegt, dass kaum auf die Quellen und nur recht begrenzt auf die einschlägige Forschungsliteratur zurückgegriffen wurde.¹

Im zweiten und dritten Kapitel bewegt sich der Autor dann spürbar auf besser vertrautem Terrain. Wenn man die vom Autor als Ausgangspunkt gewählte These teilt, dass die Parteien politische Entscheidungen faktisch von den parlamentarischen Organen abziehen, dann ist es für die Beantwortung der Legitimationsfrage notwendig, zu prüfen, ob die Parteien den Verlust an legitimatorischer Leistung bei den Parlamenten durch die demokratische Qualität ihrer internen Abläufe und durch ihre Leistungen für

¹ So geht die klassische Typologie der Herrschaftsformen mit ihrer Gegenüberstellung von Monarchie und Tyrannei, Aristokratie und Oligarchie sowie Demokratie und Ochlokratie nicht, wie Fußnote 29 jedoch angibt, auf Wilfried Nippel zurück, sondern auf Polybios und letztlich auf Aristoteles. Auch bleibt unklar, wie sich etwa „das Abendland“ dem „okzidentalen Rationalismus“ verschließen konnte, so aber auf S. 11 zu lesen. Dass *von Gehlen* in Fußnote 98 als Beleg für die säkulare Ausprägung des Prinzips der Volkssouveränität in der Europäischen Union auf Art. 13 EGV zurückgreift, eine Norm, die seit geraumer Zeit außer Kraft gesetzt ist, sei hier als letztes Beispiel für eine Reihe von Ungereimtheiten im ersten Kapitel genannt.

den demokratischen Willensbildungsprozess kompensieren können. Allerdings wäre dabei die Frage genauer zu klären, ob und unter welchen Bedingungen die demokratische Partizipation einer im Vergleich zur Gesamtbürgerschaft kleinen Zahl von Parteimitgliedern die legitimatorische Einbuße ausgleichen kann, die durch die Bedeutungsminde- rung der aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Parlamente entstanden ist.

Auch leidet die Untersuchung daran, allzu sehr in die Breite zu gehen: Anstatt die Parteiensysteme aller Mitgliedstaaten notgedrungen nur an der Oberfläche abzutasten, wäre es für die Frage nach der Legitimation durch Parteien gewinnbringender gewesen, tiefer zu schürfen und sich exemplarisch auf einen oder zwei Staaten zu konzentrieren, vor allem angesichts von lediglich 93 Seiten Text, auf denen die gesamte Untersuchung ausgebreitet wird. Das, was geboten wird, ist dabei beileibe nicht uninteressant, man erhält vielmehr einen Überblick über normative Rahmenbedingungen von Parteitätigkeit und über Basisdaten der inneren Strukturen politischer Parteien in den 28 Mitgliedstaaten,² der für sich genommen oder als Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen seinen Wert hat. Ob aber die in ihren Grundrissen dargestellten normativen Strukturen mit demokratischem Leben gefüllt werden und so auch legitimierend wirken können, bleibt weitgehend im Dunkel.

Auch wenn sich der schmale Band an der gewählten Frage ein wenig verhebt, bleibt es das Verdienst der Arbeit, mit der Kombination von Legitimation und politischen Parteien eine moderne Antwort auf die „ewige Frage“ nach der Rechtmäßigkeit staatlicher Herrschaft zu skizzieren.

Dr. Sebastian Roßner, M.A.

Kolleck, Alma: Politische Diskurse online. Einflussfaktoren auf die Qualität der kollektiven Meinungsbildung in internetgestützten Beteiligungsverfahren, Nomos, Baden-Baden 2017, 312 S., ISBN 978-3-8487-3734-5, € 64.

Alma Kolleck entwickelt in ihrer politikwissenschaftlichen Dissertationsschrift ein schlankes Modell zur empirischen Datenerfassung, mit dem sie anhand dreier ausgewählter Fallbeispiele die inhaltliche und formale Qualität der jeweiligen Online-Diskussion er-

forscht. Als übergeordnetes Ziel der Arbeit benennt sie die Entwicklung einer „normativ begründete[n] Heuristik zur Untersuchung von politischer Onlinekommunikation“ (S. 34).

Die empirische Analyse bezieht sich auf „top-down-initiierte, deutsche, konsultative Partizipationsinstrumente, die komplett oder mehrheitlich online stattfinden und die sehr ähnliche Beteiligungsmodi vorsehen“ (S. 18). Konkret als Fallbeispiele gewählt werden (1) die öffentlichen E-Petitionen am Deutschen Bundestag, (2) der Bürgerhaushalt Frankfurt am Main 2014 und (3) der Bürgerhaushalt Köln 2013/2014. Begrüßenswert ist, dass die Stichprobe mit den beiden Bürgerhaushalten zwei Verfahren in den Blick nimmt, die sich im Aufbau sowie thematisch sehr ähnlich und jeweils wenig institutionalisiert sind und diesen mit den E-Petitionen ein Verfahren gegenüberstellt, das sich in wesentlichen Merkmalen unterscheidet. Somit werden an einigen Stellen Unterschiede sichtbar, die mit der Art des Verfahrens in Zusammenhang stehen könnten, wie im vierten Kapitel zu den Ergebnissen näher beschrieben wird.

Zu Beginn stellt die Autorin fest, die Vielfalt deliberativer Demokratietheorien erschwere ihre empirische Überprüfung. In der Folge werde bei empirischen Untersuchungen häufig nicht ausreichend klar zwischen Ursachen und Wirkungen unterschieden und die bislang vorliegenden empirischen Forschungsergebnisse seien oft zirkulär. Dieser Kritik abhelfen soll das von ihr entwickelte, schlanke Modell, mit dem die Qualität des jeweils betrachteten, deliberativen Online-Prozesses in formaler und materieller Hinsicht untersucht werden soll. Als Bewertungsmaßstab in materieller Hinsicht, also zur Bewertung der inhaltlichen Qualität, dienen die Dichte und Güte von Information und Argumentation. Die formale Qualität wird anhand des Umgangs der Teilnehmenden miteinander (in respektvoller, neutraler bzw. ablehnender/missachtender Weise) beurteilt.

Um die Vergleichbarkeit unterschiedlicher Verfahren zu erleichtern, lassen sich mit *Kollecks* Modell ein formaler wie inhaltlicher Qualitätsindex berechnen (näher dazu S. 88 f.). Begründet grenzt die Autorin diese Indizes im zweiten Kapitel von dem *Discourse Quality Index (DQI)* von *Steenberg u.a.* ab, dem wohl bekanntesten Instrument solcher Art in der empirischen Deliberationsforschung. Anders als der DQI stützen sich *Kollecks* Indizes nicht auf die deliberative Theorie *Habermas'*, sondern auf die Definition deliberativer Qualität von *Peters*. Dieser unterteilt – ebenso wie *Habermas* – Politikherstellung in zwei Sphären: die „Peripherie“ und das „Zentrum“

² Wobei auch hier die Informationen mit Vorsicht zu genießen sind: So ergibt sich die für die Niederlande in Tabelle 2 auf Seite 41 angegebene wahlrechtliche Sperrklausel von 0,67 % einfach rechnerisch aus dem Umstand, dass 150 Parlamentsitze im Wege der reinen Verhältniswahl zu vergeben sind.