

# REZENSIONEN

**Beiträge zum Staatsdenken von der Antike bis zur Postmoderne: vergleichbar, verknüpfbar, lesbar**

*Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Staatsdenken. Zum Stand der Staatstheorie heute, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, 534 Seiten, € 98,–.*

Ein Buch wie dieses kann eigentlich nicht rezensiert werden. Eine Besprechung der Texte, die von den 65 Mitautoren beigetragen wurden, ist weder im Einzelnen noch in einer Zusammenfassung möglich, und sie würde bei einer exemplarischen Auswahl willkürlich ausfallen und das gesamte Werk nicht repräsentieren können. Was versucht werden kann, ist vor allem eine Anzeige oder Vorstellung des Bandes hinsichtlich der Konzeption, der Auswahl und Anordnung des Stoffs einschließlich der zugrunde liegenden Prämissen über seinen Gegenstand. Dabei werden einzelne inhaltliche Beobachtungen anfallen, die das Werk charakterisieren können.

So steht die Leistung des Herausgebers im Mittelpunkt der Betrachtung. Was *Rüdiger Voigt* hier vorlegt, ist außergewöhnlich. Es gleicht dem Wagnis, aus den bedeutendsten Bibliotheken die historischen, philosophischen und theoretischen Bestände zusammenzustellen, die sich mit dem befassen, was wir mit dem Begriff „Staat“ assoziieren, und daraus ein Destillat zu erzeugen, mit dem wir einen Überblick darüber gewinnen, was alles schon gedacht worden ist, wie es sich entwickelt und sich gegenseitig beeinflusst hat und wie es unser hergebrachtes und aktuelles Denken geprägt hat und weiter prägt. Eine solche Mammutaufgabe ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zu leisten. Zu ihnen gehört selbstverständlich, dass es nur als Gemeinschaftswerk mit jeweils spezialisierten Bearbeitern geht. Das ist auch inhaltlich mehr als legitim, weil das unüberschaubar Viele, das schon gedacht, geschrieben, kommentiert und interpretiert worden ist, nur dadurch präsent zu machen ist, dass jene Spezialisten ihrerseits destillieren, durchdringen und interpretieren, was sie auf ihrem jeweiligen Sektor vorfinden und als relevant beurteilen. Die weitere Voraussetzung ist, dass der Herausgeber Maßstäbe und Gewichtungen sowie Techniken der Darstellung entwickelt, durch die die einzelnen Beiträge vergleichbar, verknüpfbar und – nicht zuletzt – lesbar werden.

Das ist gelungen. Das Werk ist in 15 Kapitel gegliedert, deren Überschriften hier aufgelistet werden, weil sie Wesentliches über die Konzeption verraten, zugleich aber auch Fragen aufwerfen (zu diesen später): Kategorisiert wird in „Antikes – Klassisches – Modernes – Konservatives – Revolutionäres – Anarchistisches – Utopisches – Radikales – Liberales – Reaktionärs – Religiöses – Feministisches – Postmodernes Staatsdenken“, dazwischen, als das einzige mit abweichender Fassung des Titels, „Staatsrechtsdenken“ (Kapitel 4), und als letztes Kapitel 15 „Staatsdenken in anderen Kulturen“, gefolgt von einer Schlussbetrachtung „Der Staat der Zukunft“. Innerhalb der Kapitel behandeln die Beiträge jeweils eine Reihe von Autoren, die als gestaltend oder kennzeichnend für die in der Kapitelüberschrift aufgerufene Art des Staatsdenkens angesehen werden. Die Darstellung setzt jeweils den Autor mit Geburts- und Todesdatum in die Überschrift und folgt dann einem weithin einheitlichen Schema von Zwischentiteln über „Leben und Werk“, über wesentliche Ideen und Denkfiguren des bearbeiteten Autors (zum Beispiel „Das Sinnprinzip der Integration“ bei *Rudolf Smend*, S. 139), und abschließend jeweils über „Rezeption und Wirkung“. Eine knappe Übersicht der verwendeten Literatur beschließt jeweils die Abhandlung.

Diese Technik ist mehrfach vorteilhaft für Informationsgehalt und Lesbarkeit. So gibt die Kurzbiographie zu Beginn Hinweise auf Herkunft, Familie, gesellschaftliche und politische Bedingungen der Epoche und berufliche Entwicklung des behandelten Autors, mit denen der Leser sich schnell über Zeitgeist, Lebensumstände, historische Gegebenheiten und Motive orientieren kann. Das ist nicht selten aufschlussreich für das Denken des vorgestellten Autors, aber auch für Typus und Relevanz staats-theoretischen Denkens in bestimmten Epochen. So fällt zum Beispiel auf, dass die als prägende Gestalten für das „Antike Staatsdenken“ vorgestellten Denker aus dem Adel oder der Oberschicht stammten und selbst in der Politik ihrer Zeit aktiv waren, ebenso wie meist die „Klassiker“ (Kapitel 2). So haben ein *Machiavelli* (S. 55) oder ein *Jean Bodin* (S. 60) entscheidende Impulse ihres Denkens aus den Konflikten eigener politischer Praxis empfangen; auch die oft allzu abstrakt rezipierte „Gewaltenteilung“ ist dem Baron *Montesquieu* (S. 73) nicht als Theorie eingefallen, sondern als politisches Argument gegen die Eingriffe der königlichen Administration in die Autonomie des regionalen Adels. In den späteren Epochen und/oder bei den staats-theoretischen Protagonisten nimmt die politische *vita activa* als Motiv deutlich ab, ganz besonders auch in Deutschland, dessen repräsentative Denker biographisch als Gelehrte hervortreten und kaum über praktische Erfahrung aus Staatsdienst und Politik verfügen (mit der bemerkenswerten Ausnahme von *Carl Schmitt*, S. 267 in Kapitel 9). Was das Auseinandertreten von „Handeln“ und „Denken“ in der Politik bedeuten mag, wäre eine besondere Untersuchung wert.

Jedem Kapitel ist eine kurze Einführung des Herausgebers vorangestellt, ebenso wie dem Buch als ganzem. Darin gibt *Voigt* einen Überblick zur historischen und politischen Einordnung der jeweilige Epoche und der von ihm abgeleiteten Kategorie staats-theoretischer Denkrichtungen, nach denen das Werk gegliedert ist. Hier geht es auch darum, diese Kategorisierungen zu erklären und zu rechtfertigen. Das gelingt noch recht gut, solange es sich um abgeschlossene oder abschließbare Bestände handelt, etwa beim „antiken“ und beim „klassischen“ Staatsdenken, wobei das letztere mit nur fünf Protagonisten – außer den drei schon erwähnten noch *Hobbes* und *Locke* – eine Epoche von über 200 Jahren repräsentiert. Schon beim „modernen“ Staatsdenken (Kap. 3) überzeugt die Auswahl nicht mehr, was *Voigt* bewusst ist (vgl. S. 81, „besonderes Problem“), ihn aber nicht davon abgebracht hat, in diesem Komplex unter anderem *Immanuel Kant*, *Jean-Jacques Rousseau* und *Jürgen Habermas* zusammenzuspannen. Was „modern“ bedeuten kann, müsste für das Staatsdenken sehr scharf definiert werden, vielleicht nicht zuletzt nach der Prägekraft für heutige Vorstellungen und Begrifflichkeiten, um nicht beliebig zu wirken. Gehört zum Beispiel *Karl Marx* nicht zum modernen Staatsdenken – noch nicht oder nicht mehr –, sondern (vgl. S. 179 ff.) zum „revolutionären“? Er folgt dort auf *Sieyès*, der zwar in seiner politischen Rolle, aber nicht in seiner theoretischen Position als revolutionär gelten kann. In der Einführung zu diesem Kapitel 6 stellt der Herausgeber selbst fest, *Marx* sei aus dem „modernen Staatsdenken“ – also Kapitel 3 – „nicht wegzudenken“ (so S. 173). Falls es aber besonders auf die Rolle in der jeweiligen Epoche ankommen sollte, wäre dann nicht *Rousseau* eher beim „revolutionären“ als beim „modernen“ Staatsdenken zu suchen? Solche Fragen ließen sich durch alle Kapitel hindurch fortsetzen, etwa wenn *Carl Schmitt* beim „radikalen“ Staatsdenken (Kapitel 9) auftaucht, nicht etwa in Kapitel 11 beim „reaktionären“, und wenn ihm in jener Kategorie *Hannah Arendt* folgt, die im „liberalen“ Staatsdenken (Kapitel 10) wohl besser untergebracht wäre – wo sie allerdings auf *Friedrich August von Hayek* treffen würde (vgl. S. 308). Und ob ein „feministisches“ Staatsdenken existiert und ein eigenes Kapitel 13 rechtfertigt, erscheint *Voigt* selbst zweifelhaft – es werde sich aber mit Autorinnen wie *Kate Millet* gleichwohl noch stärker durchsetzen (S. 365).

Letztlich kommt es aber nicht so sehr darauf an, dass über die Einordnungen weithin und weidlich gestritten werden kann, als vielmehr darauf, dass sie „zu denken geben“ – nämlich im besten Sinne der Anregung des Lesers zu eigenem Denken über Staat und Staatsdenken.

In spezifischer Weise gibt allerdings Kapitel 4 über „Staatsrechtsdenken“ zu denken. Hier finden sich ausschließlich deutsche Autoren (*Georg Jellinek, Hans Kelsen, Hermann Heller, Franz Neumann, Rudolf Smend* und *Ernst-Wolfgang Böckenförde*), von denen es keiner in die Kategorien modern, konservativ oder liberal „geschafft“ hat – warum? Denken nur deutsche Theoretiker den Staat vom Recht her? Keineswegs. Passen andere deutsche Denker wie *Immanuel Kant, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Johann Gottlieb Fichte, Max Weber, Friedrich Nietzsche* oder *Lorenz von Stein* besser als jene aus Kapitel 4 in die anderen Kategorien? Wohl kaum. Was hier reflektiert und prolongiert wird, ist ein deutscher Sonderweg, von dem abzuweichen dieses Werk eine gute Gelegenheit hätte bieten können. Die Dominanz der juristischen Sparte, des universitär, justiziell und administrativ etablierten „Staatsrechts“ im deutschen Staatsdenken, kommt von weither und hat unter anderem zeitgeschichtliche Ursachen, auf die hier nicht näher eingegangen werden muss. Ihre gelegentlich fast prüde Distanz zu anderen Disziplinen – oft genug als „Nachbarwissenschaften“ bezeichnet –, ohne die jedoch ein umfassendes, kreatives und auch für die politische Praxis fruchtbares Staatsdenken schwer zu verwirklichen ist, hat beigetragen zu der spürbaren Enge, mit der es den Realitäten staatlicher Daseinsformen „gegenübersteht“ – im wörtlichen Sinne. Sie wird als Kontrast spürbar bei der Lektüre des Kapitels 15 über „Staatsdenken in anderen Kulturen“, erfreulicherweise jedoch nicht allein durch diese. An vielen Stellen lässt *Voigt* auch erkennen, wie sehr ein umfassendes Staatsdenken, jedenfalls in seiner historischen und internationalen Entwicklung, auf ökonomischen, soziologischen, politik-, kultur- und religionswissenschaftlichen Sichtweisen mit gegründet und auch heute angewiesen ist.

Mit jener Enge eines vornehmlich staatsrechtlichen Denkens dürfte schließlich eine blinde Stelle in diesem Buch zusammenhängen, die nicht damit zu erklären ist, dass es nicht um eine Regierungslehre und nicht um konkrete Staatswesen gehen soll. Wo in allen Epochen und Richtungen des Denkens über den Staat bleibt die Kategorie seiner Legitimierbarkeit? Den Staat, wie wir ihn seit der Aufklärung verstehen, gibt es nicht als solchen, sondern nur zusammen mit seiner Rechtfertigung. Die Frage nach der Rolle der Staatsangehörigen ist seitdem integrierender Bestandteil des Staatsdenkens und der Staatstheorien. Ob durch Parlamente, Plebiszite, Repräsentations- und Partizipationsformen welcher Art auch immer zwischen Herrschaft und Gemeinschaft vermittelt wird, immer – und auch weltweit noch immer zunehmend – ist das „Verständnis des Phänomens Staat bzw. Staatlichkeit“ (vgl. Einleitung, S. 11) substantiell mitgeprägt von den Möglichkeiten und Bedingungen seiner Legitimation. Wie das möglich ist und geworden ist, bildet einen maßgeblichen Erkenntnisgegenstand nicht etwa bloß für ein konkretes Staatswesen, sondern für die heutigen Vorstellungen vom Staat überhaupt. Ein Kapitel über „Parlamentarisches Staatsdenken“ (zusätzlich und vor demjenigen über „Postmodernes Staatsdenken“) hätte dem vielleicht gerecht werden können.

Jedoch, wie gesagt: Das Werk gibt zu denken, in dem Sinne, wie *Voigt* es in einem vorangestellten Motto von *Martin Heidegger* sagen lässt – wir gelangen ins Denken, „wenn wir selber denken“. Mit der Bereitschaft dazu wird der Leser aus diesem Buch großen Gewinn ziehen.

Wolfgang Zeh

**Festschrift zur Staatsorganisation: anregende tour d'horizon durch Verwaltungs-, Regierungs- und Policy-Forschung**

*Döhler, Marian, Jochen Franzke und Kai Wegrich (Hrsg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 45), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 588 Seiten, € 39,90.*

Es fällt nicht leicht, *Werner Janns* wissenschaftliches Wirken auf einen prägnanten Begriff zu bringen. Wohl am besten trifft man den Kern, wenn man ihn als Verwaltungswissenschaftler mit politikwissenschaftlicher Agenda und Politikwissenschaftler mit verwaltungswissenschaftlichem Blick beschreibt. So hatte er an der Universität Potsdam mehr als 20 Jahre den Lehrstuhl für „Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation“ inne, eine Bezeichnung, die „singular unter den rund 330 politikwissenschaftlichen Professuren in Deutschland“ ist (S. 9).

Anlässlich seines 65. Geburtstages haben sich Kollegen, Weggefährten und einige seiner Schüler auf Spurensuche begeben, um den Einfluss *Janns* innerhalb der deutschen Verwaltungswissenschaft zu würdigen. Mit der Aufteilung des Bandes in die Abschnitte Verwaltungswissenschaft, Regierungsorganisation, Verwaltungspolitik sowie Policy-Forschung werden die wesentlichen Themengebiete eröffnet, mit denen sich *Jann* seit gut vier Jahrzehnten beschäftigt.

Im ersten Teil, der genuine Themen der Verwaltungswissenschaft aufgreift, widmet sich *Marian Döhler* dem gewandelten Verhältnis von Politik und Verwaltung. Beide Sphären überschneiden sich zunehmend, so dass es zu einer Politisierung der Verwaltung kommt mit dem Ergebnis, „dass der Schutzkordon eines hierarchischen Verwaltungsaufbaus [...] sukzessive ‚von unten‘ ausgehöhlt wird“ (S. 95). Der vielfach verwendete Begriff des politisch-administrativen Systems trägt eher zu einer Verschleierung des Gestalt- und Aufgabenwandels des öffentlichen Sektors bei. Er suggeriert eine Interessengleichheit zwischen Politik und Verwaltung, „die den Partialrationalitäten einer beständig ausdifferenzierten Staatstätigkeit nicht entspricht“ (S. 105).

*Werner Jann* hat in seinen Arbeiten stets darauf hingewiesen, dass die normative Vorstellung einer klaren Trennung zwischen Politik und Verwaltung empirisch nicht haltbar und aus Sicht der Output-Legitimation von Entscheidungen nicht wünschenswert ist. *Tobias Bach* geht der Frage nach, wie die öffentliche Verwaltung „tickt“ und stellt fest, dass Verwaltungen „jeweils spezifische Prioritäten setzen (müssen) und damit auch das Ergebnis des Policy-Prozesses beeinflussen“ (S. 162).

Dieser Entscheidungsbeitrag der Bürokratie im Prozess der Problemverarbeitung durch den öffentlichen Sektor bildet gleichsam das Fundament der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, wie sie von *Jann* verstanden wird. Erst daraus lassen sich die Voraussetzungen einer Verwaltungspolitik ableiten, die komplexe gesellschaftliche Probleme, die zum Teil begrenzten Steuerungsressourcen sowie die Eigeninteressen der Verwaltung mit berücksichtigen muss.

Es ist stets ein Anliegen des Jubilars gewesen, seinen Studenten – der Rezensent spricht aus eigenem Erleben – das analytische Instrumentarium für ein realistisches Verständnis der öffentlichen Verwaltung zu vermitteln; entscheidend ist dabei der Blick für die Leistungsfähigkeit, für Defizite und die Innovationskraft der öffentlichen Verwaltung. „Für die Verwal-

tung sind Gesetze eher Landkarten als Zügel.“<sup>1</sup> Mit diesem Bild hat *Werner Jann* die Transformation von der autonomen zur responsiven Verwaltung beschrieben. Danach fasst die Verwaltung Recht nicht bloß als Instrument hierarchischer Steuerung auf, sondern versucht, in kooperative Beziehungen mit den Bürgern zu treten. Dieser Satz kann als paradigmatisch für eine Verwaltungswissenschaft im Sinne *Janns* gelesen werden. Diesen Topos, wonach bürokratische Verwaltungen reine „Paragrafenautomaten“ seien, die lediglich gemäß deterministischer und blinder Regelbefolgung handeln, greift *Thomas Edeling* auf. Gerade dies sind Bürokrationen nicht. Trotz ihrer hierarchischen Organisationsform und ihrer Regelgebundenheit sind Entscheidungen oftmals kontingent, was wiederum „durch die nur selektive Beobachtung der Umwelt“ (S. 150) zustande kommt. Die Orientierung an bereits getroffenen Beschlüssen und an Routinen „machen bestimmte Entscheidungen wahrscheinlicher und scheinbar berechenbar, ohne dass sie jedoch mit Sicherheit erwartbar würden“ (S. 157).

Die Themengebiete, zu denen *Werner Jann* bislang gearbeitet hat, umfassen Regierungsorganisation, Staatstätigkeitsforschung, Verwaltungskultur sowie Verwaltungsmodernisierung. Handlungsleitend ist dabei immer sein „Interesse an den institutionellen beziehungsweise organisatorischen Voraussetzungen für politische Handlungsfähigkeit“ (S. 13). In diesem Sinne spiegelt der Titel der hier vorliegenden Festschrift genau dies wider: Es geht um die Frage, wie das politisch-administrative System organisiert sein muss, um über eine möglichst hohe Steuerungsfähigkeit zu verfügen. Spiegelbildlich zu dieser Leitfrage steht das Interesse an den Folgen und Voraussetzungen von Verwaltungsreformen, um bestehende Defizite des öffentlichen Sektors abzubauen. *Jann* hat Prozesse der Verwaltungsmodernisierung stets „als politischen Prozess betrachtet, der nicht konfliktfrei bleiben kann“ (S. 17). Speziell hat er auf den wiederkehrenden Konflikt zwischen Spezialisten und Generalisten innerhalb der öffentlichen Verwaltung hingewiesen, wobei letztere notorisch im Informationsschatten ersterer stehen und somit hinsichtlich ihrer Expertise unterlegen sind. Als Lösung bietet er an, „die Generalisten argumentativ so aufzurüsten, dass sie den fachspezifischen Argumentations- und Rechtfertigungsmustern der Spezialisten Paroli bieten können und diese unter einen ständigen Begründungszwang setzen“ (S. 18).

Im zweiten Teil, der Fragen zur Regierungsorganisation diskutiert, beleuchtet *Thurid Hustedt* die langfristigen Auswirkungen des so genannten Kombinationsmodells, mithin die Aufteilung von Regierungsfunktionen auf Bonn und Berlin. *Werner Jann* gehörte schon früh „zu den hartnäckigsten Kritikern“ (S. 189) dieser Teilung und warb vehement dafür, den Regierungsumzug für eine umfassende Reform der Ministerialbürokratie zu nutzen. Mittlerweile ist der befürchtete „Rutschbahneffekt“ eingetreten, und *Hustedt* weist empirisch nach, „dass sich die Berliner Sogwirkung bereits mit dem Umzug zumindest auf die Leitungsbereiche voll entfaltet hatte [...]“ (S. 191).

Auch mit dem seit vielen Jahren ubiquitär verwendeten und mitunter als Wieselwort erscheinenden Begriff „Governance“ hat sich *Jann* befasst. Hierbei hat er die Anschlussfähigkeit von Governance zur Verwaltungsmodernisierungsdebatte gesucht und gleichzeitig dessen konzeptionellen Gehalt für Fragen nach politischer Steuerungsfähigkeit sichtbar ge-

1 *Werner Jann*, Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: *ders. / Klaus König / Christine Landfried / Peter Wordelmann* (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Festschrift zum 65. Geburtstag von Carl Böhrer, Baden-Baden 1998, S. 253 – 280, S. 259.

macht. Mit einem derartigen Verständnis, das sich der Komplexität modernen Regierens bewusst wird, kann „der gesamte Governance-Diskurs als eine institutionalistische Wende der Steuerungs- und Regierungstheorie angesehen werden“<sup>2</sup>. Genau darin liegt der neue analytische Akzent, nämlich in dem Hinweis „auf die institutionelle Einbettung sämtlicher Akteure“<sup>3</sup>, die am Regierungshandeln beteiligt sind. Insbesondere *Werner Janns* Arbeiten der letzten Jahre haben dazu beigetragen, Governance „auch als verwaltungspolitisches Leitbild zu etablieren“ (S. 22). Genau in diesem Verständnis geht es darum, Verwaltungspolitik als „intelligente Institutionenpolitik“ (S. 13) aufzufassen und so Reformvorhaben zu unterstützen: Neben einem angemessenen Zuschnitt von Organisationseinheiten ist es wichtig, ihre innere Handlungslogik zu verstehen. Zwar sind Reformen getragen von einem übergeordneten Konzept, doch werden sie in der Umsetzungsphase zumeist von der Verwaltung „kleingearbeitet“.

Im letzten Abschnitt, der mit Policy-Forschung überschrieben ist, beleuchtet *Kai Wegrich* das in der Verwaltungsforschung verbreitete und von *Werner Jann* gern benutzte Konzept des Inkrementalismus. Dieses Konzept (in seiner angelsächsischen Ausprägung als *muddling through* bezeichnet) markiert den expliziten Gegenentwurf zu rationaler Steuerung und sieht Politik vor allem als kleinteilige und oftmals unkoordinierte Veränderungen des Status quo. „Durch Inkrementalismus informierte Reformpolitik versucht nicht, den politischen Prozess durch rationale Steuerungsinstrumente zu ersetzen, sondern [...] die politische Auseinandersetzung auf ein anderes Niveau zu heben“ (S. 506).

Die Lektüre der Festschrift ist insgesamt ertragreich. Die verwaltungswissenschaftliche Forschungsagenda von *Werner Jann* ist vor allem von der Frage inspiriert, wie institutionelle Arrangements der öffentlichen Verwaltung beschaffen sein müssen, um die Kapazitäten für die Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsektoren zu erhöhen. Nur tiefergehende Kenntnisse über die öffentliche Verwaltung können zu erfolgreichen Reformen führen. Dazu gehört auch, den vorherrschenden Leitbildern bürokratischer Organisationen auf die Spur zu kommen, um die Weltansichten – die so genannten kognitiven Landkarten – der Akteure verändern zu können. Deutlich wird, dass es *Werner Jann* weniger um rein akademische Debattenbeiträge ging, als vielmehr um ein „unermüdliches Eintreten für eine Institutionen- und Verwaltungsforschung, die sich [...] offensiv an politischen Reformdebatten beteiligt“ (S. 24). Folglich steht dafür sein Wissenschaftsverständnis, „in dem das ‘going public’ als integraler Bestandteil wissenschaftlicher Bringschuld gegenüber der Gesellschaft gesehen wird“ (S. 12). Eine institutionentheoretisch informierte Verwaltungsforschung ist stets in der Lage, ihre Weitwinkelperspektive zu schärfen und an den Anforderungen demokratischer Regierungstechnik auszurichten. Es ist offenkundig, so *Werner Jann*, „dass staatliche Leistungsfähigkeit eine entscheidende Voraussetzung demokratischer Stabilität darstellt“<sup>4</sup>.

Helge F. Jani

2 *Ders.*, Regieren als Governance-Problem: Bedeutung und Möglichkeiten institutioneller Steuerung, in: *ders.* / *Klaus König* (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen 2008, S. 1 – 28, S. 16.

3 *Ders.*, Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre, in: *Bernhard Blanke* / *Frank Nullmeier* / *Christoph Reichard* / *Götrik Wewer* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2011, S. 67 – 75, S. 74.

4 *Ders.*, *Moderner Staat und effiziente Verwaltung. Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland*, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1994, S. 17.



## Staatliche Souveränität reloaded? Lesenswerte Analysen zu Zustand und Zukunft der Demokratie in Mitteleuropa

*Geisler, Antonia, Michael Hein und Siri Hummel (Hrsg.): Law, Politics, and the Constitution. New Perspectives from Legal and Political Theory (Central and Eastern European Forum for Legal, Political, and Social Theory Yearbook, Band 4), Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2014, 221 Seiten, € 42,-.*

*Burazin, Luka, Đorđe Gardašević und Alessio Sardo (Hrsg.): Law and State. Classical Paradigms and Novel Proposals (Central and Eastern European Forum for Legal, Political, and Social Theory Yearbook, Band 5), Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2015, 217 Seiten, € 42,-.*

Will der Rezensent einen Sammelband besprechen, hat er normalerweise zwei Optionen: entweder gibt er einen Überblick über alle Beiträge, wobei jedoch Akzente auf den einen oder anderen Beitrag gesetzt werden können, oder er selektiert die interessantesten Aufsätze, die aus der Perspektive des wissenschaftlichen Forschungsstandes vielleicht relevanter und aktueller scheinen. Will der Rezensent aber zwei Sammelbände zugleich besprechen, dann bleibt ihm nur eine Option: die Konzentration auf Abhandlungen, die aus seiner Perspektive von besonderem Interesse und Belang sind. Dementsprechend werden im Folgenden jene Aufsätze im Mittelpunkt stehen, die (a) die Frage der verblassenden Souveränität der (ostmitteleuropäischen) Nationalstaaten oder (b) die Herausforderungen, die die Verfassungsgerichtshöfe der Region betreffen, behandeln. Diese Selektion mag auf den ersten Blick zwar willkürlich erscheinen; dabei vermeidet man aber die ewige Kritik „des Kohärenzproblems“ solcher Sammelbände. Die Reflektoren richten sich also diesmal absichtlich auf einzelne Aufsätze, andere bleiben im Hintergrund, was aber auf keinen Fall eine Bewertung dieser nicht behandelten Beiträge bedeutet.

Zum ersten Thema: *Michel Troper* (2015) scheint in seinem Beitrag „The Emergence and Survival of the Modern State“ einen durchaus optimistischen Ton anzuschlagen, wenn er behauptet, dass der Gedanke der nationalstaatlichen Souveränität seine Relevanz nicht verliert, solange die politischen Akteure dieselbe als Referenzpunkt identifizieren und in den politischen Debatten instrumentalisieren. Dieser rhetorischen Orientierung ist die Gewissheit *Troper*s zu verdanken, dass die staatliche Souveränität nicht die Gestalt eines Gespenstes annimmt, sondern in den juristischen und politischen Debatten weiterhin eine wichtige Rolle spielen wird. Souveränität als der Gipfelpunkt der Normenhierarchie bleibt trotz der vielfältigen Phänomene der Globalisierung weiterhin der zentrale Bezugspunkt aller politischen und öffentlich-rechtlichen Diskurse. *Troper* kommt zu dieser Folgerung durch eine höchst interessante und in der Rechtstheorie nur selten angewandte *historische* Argumentation. Dieser geschichtliche Denkansatz ist umso überraschender, als *Troper* keinen Hehl aus seinem fundamental ahistorischen Hintergrund im Rechtspositivismus macht. Diese Synthese aus der Betrachtungsweise *Kelsens* und ideengeschichtlichem Überblick verleiht dem Beitrag starke Überzeugungskraft. Der Souveränitätsgedanke hat sich niemals in seiner Totalität verwirklicht, Souveränität war immer beschränkt. Inwieweit sich aber die Beschränkung der nationalstaatlichen Souveränität durch unterschiedliche Phänomene der Globalisierung, Transnationalisierung oder eben Regionalisierung von allen vorherigen historischen Vorgängen unterscheidet, bleibt eine offene Frage. Bedenklich ist auch, ob die

Realitäten dieser anhaltenden Anwendung der Souveränitätsidee entsprechen oder sich hinter diesen Fassaden eher eine unauflösbare Spannung zwischen Realität und Rhetorik abzeichnet.

Konzentriert man sich auf einen regionalen Integrationsprozess, in dem der Souveränitätstransfer eine der wichtigsten Fragen ist, so ist es relativ unvermeidlich, dass das Selbstbestimmungsrecht in einem Mehrebenensystem unterschiedlich interpretiert wird. Der Beitrag von *Balázs Fekete* (2014) „Vertical Division of Powers from the Perspective of the Member States – Police Power in the Context of European Union Constitutionalism?“ stellt die Frage, ob die Mechanismen der Kompetenzverteilung innerhalb der EU mithilfe der Erklärungsschemata der US-amerikanischen Föderalismusdiskussion besser beleuchtet werden können als durch das traditionelle „sui generis“-Modell des Europarechts. Während die Hauptströmung der rechtswissenschaftlichen Gemeinschaft bis heute Abstand von Versuchen nimmt, den US-Föderalismus als mögliches Pendant der EU zu behandeln, sieht *Fekete* eher in der Umsetzung der amerikanischen Denkschemata auf europäischem Boden eine Chance. Rechtswissenschaftler fürchteten sich seit langem vor einer impliziten Infragestellung der nationalstaatlichen Souveränität durch die Anwendung der Föderalismusterminologie auf das Mehrebenensystem der EU. *Fekete* hingegen ist der Ansicht, dass der aus der US-amerikanischen Debatte entlehnte Ausdruck der „police power“ unseren Erkenntnishorizont die EU betreffend sinnvoll erweitern kann. Er betont, dass sich selbst Wissenschaftler und/oder Politiker, die sich um die Zukunft der traditionellen Souveränität der Nationalstaaten sorgen, nicht vor dem Föderalismus-Vokabular fürchten sollten, da der Widerstand gegen eine Machtausdehnung des Bundes selbst in den USA eine lange Tradition habe. *Fekete* weist auf das Novum des Lissabon-Vertrages hin: Während früher keine explizite Bezugnahme auf die Kompetenzen der Mitgliedstaaten in den EU-Verträgen zu finden war, schütze der Lissabon-Vertrag gerade deren Souveränität, und zwar in einer Form, die viele Ähnlichkeiten mit dem Vokabular der US-amerikanischen Föderalismusdebatte aufweist. Die Lehre der „enumerated rights“ kann hier als Bezugspunkt erwähnt werden, der sicherlich im Hinblick auf Art. (4) paras (1) und (2) des EU-Vertrages von Interesse sein kann. Wie sich diese souveränitätshütenden Rechtsnormen Geltung verschaffen, ob sie die EU-Integrationsprozesse weiter vorantreiben oder eher stoppen (oder zumindest bremsen), hänge vor allem von den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes ab. Befürworter des klassischen Souveränitätsgedankens könnten sich allerdings ruhig das Vokabular der US-Föderalismusdebatte aneignen, da wohlbekannte Argumentationslinien im Kontext der EU auch gut anwendbar sind.

Die Frage der Souveränität in Mehrebenensystemen steht auch im Mittelpunkt des Beitrages von *Mariusz Jerzy Golecki* (2014) „Solange, Chapter 5: The Law of the European Union and the Sovereignty in Rulings of the Constitutional Courts in Central Europe“. Er versucht durch die Analyse von Entscheidungen mitteleuropäischer Verfassungsgerichtshöfe zu demonstrieren, wie diese das Primat des EU-Rechts mit der Idee der Souveränität der Mitgliedstaaten in Einklang gebracht haben. *Golecki* betont, dass der traditionelle Souveränitätsbegriff eine solche „Harmonisierung“ zwar ausschließe, doch hätten die mitteleuropäischen Verfassungsgerichtshöfe einen Ausweg gefunden, indem sie die Idee der so genannten inklusiven Souveränität nach ihrem EU-Beitritt angewandt hätten. Eine offensichtliche Gemeinsamkeit dieser Entscheidungen liegt in dem Gedanken, dass die EU keine souveräne Macht besitzt, weswegen sich die Suprematie des EU-Rechtes auf die Gebiete beschränken sollte, in denen die Mitgliedstaaten ein Stück ihrer Souveränität explizit auf die EU



transferiert haben. *Golecki* betont zugleich, dass alle mitteleuropäischen Verfassungsgerichtshöfe das Verbot des Transfers von unübertragbaren Rechten (Kompetenz-Kompetenz) in ihren wichtigsten Entscheidungen unterstreichen. Aus diesem Grund seien die mitteleuropäischen Verfassungsgerichtshöfe die Hüter des Prozesses des Souveränitätstransfers. Die interessantesten Fragen stellen sich aber erst dann, wenn Verfassungsgerichtshöfe zweier Mitgliedstaaten divergierende Entscheidungen in ähnlichen Fällen bezüglich der Suprematie des EU-Rechts treffen. Aufgrund von solchen komplexen Fällen schließt *Golecki* darauf, dass das Rechtssystem der EU nur zum Teil auf einer Hierarchie der Rechtsnormen beruht. Die Idee der Rechtshierarchie könne sich erst dann Geltung verschaffen, wenn der Europäische Gerichtshof über solche ähnlichen Fälle Entscheidungen trafe, die Allgemeingültigkeit für alle Mitgliedstaaten besäßen. Der EuGH ist aber in seiner Rechtsprechung in dem Sinne eher Minimalist, dass er meistens nur über die Fälle entscheidet, die dem Gericht vorliegen. Ob sich seine Rechtsprechungspraxis in Zukunft in diese Richtung weiterentwickelt und sich dadurch die Souveränität der Mitgliedstaaten sowie die Kompetenz der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichtshöfe weiter einschränkt, ist eine offene Frage – fügt der Rezensent zu der Konklusion des Beitrages hinzu.

Unter einem anderen Aspekt können aber nicht nur die Verfassungsgerichtshöfe die Rolle der Hüter der mitgliedstaatlichen Souveränität einnehmen. Obwohl sich mitgliedstaatliche Parlamente seit dem Beginn der europäischen Integration immer weniger in die Prozesse der Entscheidungsfindung einmischen konnten (einige sprechen sogar von Entparlamentarisierung), sieht *Karolina Ristova-Asterud* (2014) in ihrem Beitrag „The Balancing Role of National Parliaments in Transforming the European Union. Towards a Parliamentary Polity“ den Lissabon-Vertrag als eine eindeutige Trendwende. *Ristova-Asterud* spricht sogar von einer Reparlamentarisierung, die vorwiegend auf dem neuen Fundament der EU basiert. Diese erfolge nicht nur auf gesamteuropäischer Ebene durch die zunehmende Bedeutung des Europäischen Parlaments im Prozess der Entscheidungsfindung, vielmehr konnten sich die Parlamente der Mitgliedstaaten, so betont sie, besser in dem komplexen System der EU positionieren. Während die Parlamente in der Praxis seit dem Anfang der 1990er Jahre eine bedeutendere Rolle gespielt haben, hat formalrechtlich erst der Lissabon-Vertrag diese anerkannt. Die Autorin stellt den Ablauf dieser Reparlamentarisierung einleuchtend dar. Am Anfang betrachteten die mitgliedstaatlichen Parlamente den Integrationsprozess als einen Teil der Außenpolitik des Staates und dementsprechend als ein Terrain der jeweiligen Regierungen. Später aber mischten sie sich immer mehr sowohl im vertikalen als auch im horizontalen Sinne in europäische Angelegenheiten ein. Trotz der plausiblen Beschreibung des Entwicklungsprozesses kommen dem Leser einige Bedenken: Sind diese Veränderungen nicht eher als Potemkinsche Dörfer zu bewerten, hinter denen sich tiefgreifende Kompetenzverluste der Nationalstaaten erkennen lassen (wie zum Beispiel das präliminierte Vetorecht der EU in Budgetfragen)? *Ristova-Asterud* ist allerdings durchaus optimistisch in ihrer Konklusion: Ihr scheint der Prozess der Reparlamentarisierung der EU schlichtweg unaufhaltsam.

Alles in allem zeichnet sich aus den Beiträgen der beiden Sammelbände ein Bild ab, das zeigt, dass die Konsolidierung der nationalstaatlichen Souveränität als das dominante Phänomen der letzten Jahrzehnte die politischen Entwicklungen der EU bestimmt. Die zwei wichtigsten Komponenten dieses Phänomens sind dabei die explizite Klärung und Festlegung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen sowie die Verstärkung der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess. Dieses Gesamtbild überrascht umso mehr, als

man einen ganz anderen *subjektiven* Eindruck hat, was den europäischen Entwicklungsprozess angeht. Obwohl die euroskeptischen oder eurorealistischen Kräfte, die den immer tieferen Integrationsprozess durch die autonome Zusammenarbeit der nationalstaatlichen Regierungen und Parlamente ersetzen wollen, in der letzten Zeit nicht nur auf der europäischen Ebene, sondern auch in den Mitgliedstaaten stark zugenommen haben, bleibt die Frage weiterhin offen, ob diese Ideen wirklich als eine Alternative zu den heutigen Zuständen gelten können, ganz zu schweigen, was ihre Realisierung betrifft. Eine andere, sehr viel offenere, jedoch vielleicht noch wichtigere Frage ist, ob der europaweite Vormarsch rechts- und linksradikaler Parteien ein vorübergehendes oder eher ein permanentes Phänomen sein wird. Ob sich die Analysen und sporadischen Vorhersagen der Rechts- und Politikwissenschaftler der Sammelbände bewähren, kann erst zu einem späteren Zeitpunkt beantwortet werden.

Über das Problem der nationalstaatlichen Souveränität hinaus hat sich in beiden behandelten Bänden ein anderes Phänomen als zentral erwiesen. Die Theorie und Praxis der Verfassungsrechtsprechung ist sicherlich von großer Bedeutung, da alle Transformationsländer des mitteleuropäischen Raumes die eine oder andere Form der Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt und kennengelernt haben. Seit der Jahrtausendwende waren die Verfassungsgerichte allerdings mit immer größeren Herausforderungen konfrontiert. In der letzten Zeit avancierten sie in Rumänien, Polen oder Ungarn sogar zu Protagonisten massiver Verfassungskrisen. Vor diesem Hintergrund scheinen die theoretischen und empirischen Beiträge über die Verfassungsrechtsprechung in Mitteleuropa besonders relevant. Der Beitrag von *André Brodocz* (2014) „Constitutional Courts and Their Power of Interpretation“ ist eine englische Zusammenfassung seiner bekannten Theorie über die Deutungsmacht der Verfassungsgerichte. Mit der Übersetzung seines Aufsatzes eröffnet sich nun die Möglichkeit, dass seine Thesen auch in den angelsächsischen Ländern Resonanz finden. Es erschließen sich höchst relevante Implikationen seiner Theorie, wenn man an die Konflikte zwischen den Legislativen und den Verfassungsgerichtshöfen der Region denkt. Der Kampf um die Deutungsmacht und das letzte Wort wirft natürlich die Frage auf, ob die Freiheit der verfassungsgebenden Gewalt beschränkt werden kann oder soll. Eine theoretische Reflexion über diese Frage findet man in dem Beitrag von *Fruzsina Gáros-Orosz* (2015) „Judicial Review of Constitutional Amendments: A Theoretical Approach“ über die Möglichkeit einer verfassungswidrigen Verfassungsänderung, die besondere Relevanz im Lichte der Verfassungspolitik der ungarischen Regierung erlangt. Ebenso bedeutsam ist die empirische Untersuchung von *Michael Hein* und *Stefan Ewert* (2014) „What is ‘Politicisation’ of Constitutional Courts? Towards a Decision-oriented Concept“, die eine neue Methodologie für die Messung der Durchpolitisierung der Verfassungsgerichtshöfe ausgearbeitet haben. Die Analysen der Verfassungsrechtsprechung der regionalen Gerichtshöfe sind umso wichtiger, als die Institution der Verfassungsgerichte im Mittelpunkt der Frage nach der demokratischen Konsolidierung und Dekonsolidierung steht. Die theoretischen Reflexionen sowie die empirischen Forschungen der jungen Wissenschaftler beider Bände können also einen wesentlichen Beitrag zu den überaus wichtigen Fragen des Zustandes und der Zukunft der Demokratie in Mitteleuropa leisten. Lesens- und empfehlenswert lautet das Fazit des Rezensenten für beide Bände.

Kálmán Pócza

## Repräsentation und Inklusion: eindrucksvolles Votum für parlamentarisch-repräsentative Verfahren

*Linden, Markus: Einschluss und Ausschluss durch Repräsentation. Theorie und Empirie am Beispiel der deutschen Integrationspolitik, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, 437 Seiten, € 39,-.*

Die Anforderungen an den akademischen Betrieb sind bekanntlich andere als das eher an politischer Aktualität orientierte öffentliche Interesse. Allzu oft hat dies zur Konsequenz, dass Dissertationen und Habilitationen nur einen kleinen Kreis von Spezialisten im Wissenschaftssystem erreichen und ansonsten kaum Resonanz erzeugen. Im Falle der vorliegenden Studie wünschte man sich aber eine breitere Wahrnehmung. Zwar handelt es sich auch hier um die Überarbeitung einer an der Universität Trier angenommenen und für die Publikation überarbeiteten Habilitationsschrift, die zudem noch im Sonderforschungsbereich 600 „Fremdheit und Armut. Wandel von Inklusions- und Exklusionsformen von der Antike bis zur Gegenwart“ verfasst wurde. Schon dieser Kontext verspricht dem Leser eine nicht gerade einfache Lektüre. Öffentliches Interesse verdient die Studie dennoch und vor allem, weil sie für die Auseinandersetzung mit zwei politischen Schlüsselfragen von Gegenwart und Zukunft reichlich intellektuelles Material liefert.

Zum einen geht es um die demokratietheoretischen und praktischen Herausforderungen, vor denen moderne Demokratien stehen, die trotz vieler Unterscheidungsmerkmale ja alle im Kern mehr oder weniger repräsentativ verfasst sind. Dabei wird inzwischen nicht selten die Funktionslogik von Repräsentation an sich in Frage gestellt, sei es durch akademische Debatten über „postdemokratische“ Entwicklungen, durch den Hang zu vermeintlich einfachen Lösungen, durch populistische Bewegungen oder auch durch idealisierende Erwartungen an direkte Bürgerbeteiligung. Ein zweiter Grund für eine besondere Beachtung der Studie ergibt sich aus den aktuellen und wohl noch lange währenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der Integration von Flüchtlingen, nicht nur in Deutschland.

*Markus Linden* liefert für die Lösung dieser beiden Schlüsselprobleme keine Patentrezepte. Vorgelegt hat er vielmehr eine anspruchsvolle theoretische und empirische Basis für deren intellektuelle Durchdringung. *Linden* sucht nach Elementen einer „normativ angemessene(n) und empirisch anwendbare(n) Theorie der einschlussfähigen Repräsentation“. Ihn interessiert demnach, „welches theoretische Paradigma und welche institutionelle Ausformung politischer Repräsentation die weitestgehende Abwesenheit struktureller Benachteiligungen im Prozess der politischen Repräsentation gewährleisten“ und welche institutionellen Bedingungen die Inklusivität politischer Repräsentation steigern oder hemmen. Seine Position ist eindeutig: Im Vergleich der drei unterschiedenen Repräsentationsformen – der parlamentarisch-repräsentativen, der deliberativ-rationalen und der deskriptiven Repräsentation – misst er der parlamentarischen Repräsentation das relativ größte Inklusionspotential zu (vgl. S. 35).

Die beiden Hälften der Publikation sind zwar aufeinander bezogen. Sie können im Grunde aber auch wie zwei unterschiedlich akzentuierte ‚Bücher‘ – jeweils im Umfang von rund 200 Seiten – gelesen werden. Die erste Hälfte der Studie widmet sich nach einem einführenden Problemaufriss zum Verständnis von Repräsentation und zur Integrationspolitik in Deutschland einer ausführlichen Auseinandersetzung mit der Frage nach dem Inklusivitätspotential der Repräsentationsidee im Kontext zentraler demokratietheoretischer Ansätze. Be-

sonders intensiv gewürdigt werden dabei Inklusionspotentiale und -hemmnisse in den pluralismustheoretischen Varianten von Repräsentation einerseits, in der *Habermas'schen* Kommunikations- und Demokratietheorie sowie neueren demokratietheoretischen Ansätzen andererseits. Zwar erkennt der Autor hinter den pluralismustheoretischen und -kritischen Argumentationsvarianten einen normativen Kern, sieht diese letztlich jedoch nicht als „Anwalt der Schwachen, sondern als Analytiker des Möglichen“ (S. 73). Dabei wird das Disparitätsproblem bei einzelnen Autoren über drei Einschlussmöglichkeiten für schwache Interessen thematisiert: durch politische Partizipation (zum Beispiel Parteien, neokorporatistische Verbändestrukturen etc.), durch Repräsentation und durch institutionelle Schutzmechanismen wie Föderalisierung, Veto- oder Minderheitenrechte etc. (vgl. S. 189 f.).

Auch bei *Jürgen Habermas*, dem frühen mit seinem „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ wie auch dem späteren mit seinem deliberativ-rationalen Demokratieverständnis, sieht *Linden* keine eigenständige Bedeutung des Inklusionsmodus; ganz im Gegensatz zu *Ernst Fraenkel*, der immerhin das Wechselspiel aus repräsentativen und plebiszitär-partizipatorischen Komponenten in Verbindung mit einem breit frequentierten Wahlkanal einforderte. *Habermas* gehe es nicht um „Machtbalancen und -chancen im politischen, sondern um die vernunftgeleitete Überwindung einer an Gruppeninteressen ausgerichteten Praxis“ (S. 193). In der Gesamtbetrachtung erweise sich das Wahrheits- und Rationalitätsaxiom als „Einfallstor für die spezifische Disparität deliberativ-rationaler Repräsentation“ (S. 195). Der Autor identifiziert bei *Habermas* gar eine gewisse Nähe zum führungsorientierten, antippluralistischen und antiprozeduralen Repräsentationsverständnis von *Carl Schmitt* sowie zu *Gerhard Leibholz*. Das Rationalitätsideal von *Habermas* sei „eine Quelle disparitärer Repräsentation“ und „das Wahrheitsprinzip (unterminiere, U.S.) die Legitimität gruppenspezifischer Repräsentation“ (S. 125). Sein Elitismus sei von einer ignoranten Haltung gegenüber Unterschichteninteressen geprägt, eine Einschätzung, die bereits bei der kritischen Auseinandersetzung von *Oskar Negt* und *Alexander Kluge* (1972) mit dem „Strukturwandel“ zu finden ist.<sup>1</sup> Schließlich glaube auch *Habermas* analog zu *Schmitt* und *Leibholz* nicht an die Durchsetzungskraft des Parlaments in der Parteien- und Verbändedemokratie (vgl. S. 93).

Nach einem eher kursorischen Einblick in Inklusions- und Exklusionselemente neuerer Repräsentationstheorien fasst *Linden* seine Befunde aus der Theoriearbeit in zwei Kriterienkatalogen zusammen, die zum einen für eine weitgehende Vermeidung struktureller Benachteiligungen sprechen und zum anderen für deren Hervorrufung und Verstärkung (vgl. S. 206 f.).

Der außerordentlich gründlichen Theoriearbeit schließt sich im zweiten Teil des Buches eine Fallstudie zur deutschen Integrationspolitik zwischen 1998 und 2005 an, die im Grunde aus mehreren Teilstudien besteht. Hier geht es dem Verfasser darum, die Wirkung der deliberativ-rationalen Repräsentation (insbesondere Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (UKZ), Bundesbeirat für Integration sowie die Deutschen Islamkonferenzen 2006 bis 2009 und 2010 bis 2013) mit jener der parlamentarisch-parteilpolitischen zu vergleichen. Im Fokus steht dabei die Debatte um das Zuwanderungsgesetz, dem bereits die Novellierung des Staatsbürgerschaftsrechts vorausgegangen war. Legt *Linden* hier eine fraglos differenzierte Policy-Analyse vor, in der sich auch das theoretische Reflexionsniveau durchaus widerspiegelt, so mag die eher konventionell angelegte Dokumenten-, Literatur- und Argumentationsanalyse mit Blick auf den Scientifizierungstrend und die zunehmende Methodenstrenge

1 Vgl. *Oskar Negt* / *Alexander Kluge*, *Öffentlichkeit und Erfahrung: zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit*, Frankfurt am Main 1972.

auch in der deutschen Politikwissenschaft zunächst überraschen. Hier hätte man sich einige – gegebenenfalls methodenkritische und gern auch offensive – Hinweise auf das eigene Methodenverständnis gewünscht; etwa auch zu der Frage, warum sich der Verfasser ausschließlich auf Dokumente, Berichte, Protokolle sowie Redebeiträge stützt und beispielsweise auf leitfadengestützte Interviews mit entsprechenden Akteuren verzichtet, was den Aufwand der ohnedies schon umfänglichen Arbeit allerdings noch erheblich erhöht hätte.

Dennoch überzeugen die Befunde. So weist *Linden* nach, dass die im Rahmen parlamentarisch-parteilichter Repräsentation üblichen politischen Tauschgeschäfte – bei aller Kritik – ein höheres Potential zur Berücksichtigung von Migranteninteressen haben als Kommissionen, Beiräte und Expertengremien mit vermeintlich deliberativ-rationalem Anspruch. Dafür spricht vor allem der Zwang zur Multiperspektivität politischer Repräsentation aufgrund von Debattenöffentlichkeit. Zwischen beidem – Öffentlichkeit und Inklusivität ermöglichender Multiperspektivität – sieht der Verfasser eine positive Korrelation schon deshalb, weil der Rechtfertigungsdruck höher sei als bei diskreten Expertenberatungen. Deutsche Islamkonferenz oder Integrationsgipfel basierten demgegenüber stark auf dem Prinzip der Gruppenrepräsentation mit der Folge, dass die Interessen nicht repräsentierter Migrantengruppen, beispielsweise von Flüchtlingen, weitgehend unberücksichtigt blieben (vgl. S. 405 f.). Skeptisch und insoweit nicht überraschend ist *Lindens* abschließender Hinweis auf das integrationspolitische Potential, das man sich vielerorts durch die Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten verspricht. Politische Partizipation und Repräsentation seien sich teilweise überlappende und zusammenwirkende Integrationsfaktoren. Seinem forschungspolitischen Schlussplädoyer kann sich der Rezensent uneingeschränkt anschließen: Das Wechselverhältnis von Partizipation und Ungleichheit müsse ein Schwerpunkt künftiger wissenschaftlicher Beschäftigung sein (vgl. S. 407).

Mit seiner Studie leistet *Markus Linden* nicht nur einen gewichtigen Beitrag zur Repräsentationsforschung. Er gibt auch Anstöße zu einer insgesamt nüchterneren Einschätzung bei der Frage, ob und inwieweit durch neuere Modelle und Angebote direkter Bürgermit-sprache und Deliberation mehr Inklusion erreicht werden kann als durch parlamentarisch-repräsentative Verfahren. Dass Initiativen, Bürgergruppen, Beiräte und Integrationsgipfel keineswegs ein Garant einer gerechten Berücksichtigung etwa von Flüchtlingsinteressen sind, belegt die Studie eindrucksvoll.

Ulrich Sarcinelli

## Typologie direktdemokratischer Verfahren: imponierende Forschungsleistung mit geringem normativen Ertrag

*Vospersnik, Stefan: Modelle der direkten Demokratie. Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Mit einem Vorwort von Arend Lijphart (Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, Band 14), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, 742 Seiten, € 149,-.*

Anders als die territoriale Herrschaftsgliederung, die Verfassungsgerichtsbarkeit oder das Wahlsystem gehören plebiszitäre Verfahren nicht zu den zwingend notwendigen, sondern zu den „optionalen“ Einrichtungen eines demokratischen Regierungssystems. Wer sie neu

einführen will, muss deshalb den Nachweis führen, dass sie in das System hineinpassen und ihnen ein demokratischer Mehrwert innewohnt. Gerade die Hoffnung auf letzteres hat dazu geführt, dass die direkte Demokratie heute immer mehr im „Trend liegt“. Wo es die Verfahren schon gibt, werden sie von Bürgern und Regierenden häufiger genutzt, wo es sie nicht gibt, schreitet ihre verfassungsrechtliche Einführung beziehungsweise ihr Ausbau auf allen Ebenen des politischen Systems voran.

Umso erstaunlicher ist es, dass sich die Vergleichende Regierungslehre für die systemische Einordnung der Plebiszite bislang wenig interessiert hat. In der wichtigsten zeitgenössischen Demokratietypologie, der von *Arend Lijphart* entwickelten Unterscheidung von Mehrheits- und Konsenssystemen, kommen sie nur beiläufig vor. Der niederländische Politikwissenschaftler bemerkt zwar richtig, dass es sich bei den von ihm als Referenden bezeichneten Volksentscheidungen einerseits um ein mehrheitsdemokratisches Instrument *par excellence* handelt. Andererseits schreibt er jenen Verfahren, die als Initiativrechte des Volkes ausgestaltet sind, ebenfalls zu Recht einen starken Konsenseffekt zu. Eine schlüssige Erklärung für diesen Widerspruch, die in eine klare typologische Abgrenzung der Verfahren mündet, bleibt er allerdings schuldig.

Der Wiener Politikwissenschaftler *Stefan Vospernik* möchte *Lijpharts* Versäumnis nachholen. Sein aus einer Dissertation hervorgegangenes (und dennoch journalistisch flott geschriebenes) 700-Seiten Werk über die „Modelle der direkten Demokratie“ stellt eine imponierende Forschungsleistung dar. Dass der „Meister“ selbst das Vorhaben durch ein Vorwort adelt, gereicht dem Verfasser zur Ehre. Die zentrale, von *Lijphart* angedeutete, aber nicht näher entfaltete Hypothese der Untersuchung lautet, dass die „von oben“, also von Regierung beziehungsweise Parlament(smehrheit) ausgelösten („gouvernementalen“) Verfahren der Direktdemokratie eine Affinität zur Mehrheitsdemokratie und die „von unten“, also vom Volk selbst ausgelösten („oppositionellen“) Verfahren eine Affinität zur Konsensdemokratie haben. Zwischen beiden Typen angesiedelt ist das obligatorische, (von der Verfassung vorgeschriebene) Referendum, das vom Autor als „schwach oppositionell“ eingeordnet wird.

Neben die institutionelle, an der auslösenden Instanz festgemachte Skala tritt als zweite die tatsächliche Wirkung der Verfahren. Die Untersuchung geht dabei von zwei idealtypischen Konfigurationen aus: „einer ausgeprägten Mehrheitsdemokratie mit ausschließlich gouvernementaler Theorie und Praxis direkter Demokratie sowie einer ausgeprägten Konsensdemokratie mit ausschließlich oppositioneller Theorie und Praxis direkter Demokratie“ (S. 151). Die Gegenproben liefern die aus Sicht der Initianten „kontraproduktiv“ oder „umgekehrt“ wirkenden Verfahren. Aus der Kombination beider Skalen generiert der Autor insgesamt 22 Hypothesen, die er empirisch für 15 europäische parlamentarische Demokratien testet. Die ostmitteleuropäischen Länder sind dabei gegenüber den westeuropäischen in der Mehrheit, was die tatsächlich größere Bedeutung der direktdemokratischen Verfahren (in den Verfassungen und der praktischen Nutzung) in den „neuen“ Demokratien widerspiegelt.

In den Länderstudien, die insgesamt mehr als zwei Drittel der Untersuchung umfassen, werden die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Plebiszite, ihre Nutzungspraxis und ihre Auswirkungen auf den politischen Prozess gründlich beschrieben. Das Buch gewinnt hier den Charakter eines mit Sachinformationen und Daten gespickten Compendiums. Dass die „von unten“ beziehungsweise von der Parlamentsminderheit auslösbaren Verfahren in Ostmitteleuropa (fünf Länder) häufiger verbreitet sind als in Westeuropa (zwei Länder), gerät in der nachfolgenden Hypothesenüberprüfung und Vergleichsbetrachtung bisweilen aus dem Blick, deren zusammenfassende Befunde dem Tenor der Einzelstudien zudem



nicht immer entsprechen. So wird zum Beispiel für Ungarn eine stark gouvernementale Referendumspraxis behauptet (S. 666), obwohl der Erfolg oppositioneller Initiativen hier 2008 sogar maßgeblich zum Niedergang der Regierung beitrug und deren Abwahl zwei Jahre später vorwegnahm (S. 569 f.).

Dass siegreiche oppositionelle Initiativen der Opposition im Parteienwettbewerb gemessen an den jeweiligen Wahlchancen eher nutzen als der Regierung, ist ein wichtiges „kontaintuitives“ Ergebnis. Die Hypothese, Abstimmungen erzeugten ähnlich wie der „Zwischenwahleffekt“ bei Nebenwahlen eine die Regierung unter dem Strich „entlastende“ Ventilfunktion, wird durch die Untersuchung widerlegt (S. 683). Die Sinnhaftigkeit der „von unten“ ausgelösten Verfahren in einem parlamentarischen System steht von daher noch mehr in Frage als im umgekehrten Fall einer Stabilisierungsfunktion, da die Initiativrechte einen systematischen Anreiz hervorrufen, geplante oder bereits beschlossene Regierungsvorhaben zu „torpedieren“.

Welche Konsequenzen für die Verfassungsgebung sich aus den empirischen Befunden normativ ergeben, wird leider nicht näher reflektiert. Dass der Autor mit den „von unten“ ausgelösten Verfahren sympathisiert, und zwar umso mehr, je weniger diese von den Parteien „in Beschlag genommen“ werden, klingt an vielen Stellen durch. Mit Blick auf die der Initiative zugeschriebenen beziehungsweise von ihr erwarteten institutionellen Konsenswirkungen ist das nicht weiter verwunderlich, gehört doch die Behauptung einer Überlegenheit der Konsensdemokratie unter Regierungsgesichtspunkten zum Credo der *Lijphart*-Schule. Unter den sieben Ländern der Untersuchung, die die Initiative beziehungsweise das minoritäre Referendum kennen, gibt es allerdings nur eines, in dem sich aufgrund der Verfahren eine echte Konsens- oder Konkordanzpraxis nach dem Vorbild der Schweiz herausgebildet hat, nämlich Slowenien. Dass die Verfahren ausgerechnet hier durch eine Verfassungsreform in ihrer Anwendbarkeit seit 2013 stark eingeschränkt wurden, konnte der Autor in seiner Darstellung leider nicht mehr berücksichtigen. Es hätte ihn vielleicht zu einem kritischeren Blick auf die „von unten“ ausgelösten Verfahren veranlasst, die in einem Regierungssystem, das auf dem Gegenüber von regierender Mehrheit und Opposition basiert, grundsätzlich fehl am Platze sind.

*Frank Decker*

## Direkte Demokratie auf Bundesebene: institutionelle Hemmnisse für Volksgesetzgebung im Parlamentarismus

*Decker, Frank: Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift, Verlag J. H. W. Dietz, Bonn 2016, 183 Seiten, € 16,90.*

Mehr repräsentative oder mehr direkte Demokratie? Die sich intensivierende Debatte trägt in der Tat Züge eines Glaubenskrieges (S. 7). Vor allem Argumentationsstränge rund um den Themenkreis der Politikvermittlung, -umsetzung und -verdrossenheit sekundieren den Befürwortern plebiszitärer Verfahren, die dabei helfen könnten, Probleme repräsentativ ausgestalteter Systeme zu lösen oder zumindest abzumildern. Die Forderungen fallen auf fruchtbaren Boden und werden von der Bevölkerung ganz überwiegend goutiert, auch wenn die tatsächliche Nutzung und Partizipation über solche Formen überschaubar bleibt.

Gerade infrastrukturelle Großprojekte (S. 11), wie beispielsweise Stuttgart 21, entzünden sich an dieser Frage, weil nach mancherlei Meinung etablierte politische Kräfte zu versagen scheinen.<sup>1</sup>

Auf kommunaler Ebene und in den Ländern ist die Situation differenzierter zu bewerten, auf Bundesebene sind die Bemühungen bislang jedoch nahezu erfolglos geblieben.<sup>2</sup> Die hier im Zentrum stehende direktdemokratische Form der Volksgesetzgebung, also die von Bürgerseite ausgelösten Verfahren, kollidiert mit der Funktionslogik der parlamentarischen Demokratie, so eine zentrale Aussage im vorliegenden Werk (S. 14).

Dieser Feststellung ist uneingeschränkt beizupflichten – allein schon vor dem Hintergrund, ob direktdemokratische Elemente tatsächlich zur Lösung bestehender Probleme beitragen können. In diesem Kontext stellt sich dann immer wieder die Frage: Do referenda really matter? Die Antwort hierauf fällt auch in anderen Werken prägnant aus. Ein Umsteuern auf andere Systemvarianten erscheint nicht fruchtbar.<sup>3</sup>

*Decker* geht es allerdings zunächst um einen noch viel grundsätzlicheren Aspekt: die vorgenannte Kollision der Volksgesetzgebung insbesondere mit der Systemlogik auf Bundesebene. Durch Plebiszite würde es der Opposition demnach möglich, stärker in Regierungshandeln einzugreifen, wodurch die Gefahr von Blockaden verstärkt werde. Einerseits wird die Systemunverträglichkeitsthese durch einen Vergleich mit europäischen Demokratien gestützt, weil eine Volksgesetzgebung auf nationaler Ebene kaum verbreitet ist, und andererseits durch die Tatsache einer vielfach restriktiven Verfahrensausgestaltung, so dass sich die befürchteten Kollisionen zwischen parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgeber in engen Grenzen halten oder erst gar nicht auftreten. Die Volksgesetzgebung sei daher ein nicht einlösbares Versprechen und reine Symbolik (S. 15 f.).

Der Aufbau des Werks folgt einer klaren Struktur. Der Leser bekommt durch die zusammenfassenden zwölf Thesen auf S. 171 ff. einen schnellen Überblick. Diese spiegeln die zwölf Kapitel, die einen sinnvollen, logisch konsistenten Argumentationsstrang bilden, auf die Ergebnisse hinführen und diese unterstützen.

Kapitel 1 thematisiert das eben Besprochene. Dass ein direktdemokratischer Trend auf kommunaler Ebene und in den Ländern besteht, ist so wenig zu bestreiten, wie die Tatsache, dass der Ausbau plebiszitärer Elemente voranschreitet. Etwas unterbelichtet bleibt lediglich die Aussage, dass auch die tatsächliche Nutzung solcher Verfahren zunimmt. Die Ausführungen in Kapitel 8 unterstützen diese Tendenzaussage zwar, scheinen aber insgesamt zu knapp. In den weiteren Kapiteln 2 und 3 liegt der Schwerpunkt auf einschlägigen Termini und dem vorgenannten Trend. Kapitel 4 beschäftigt sich mit der gehaltvollen Frage, ob mehr direkte Demokratie tatsächlich auch mehr Demokratie bedeutet. *Decker* spricht von einer höheren Legitimationskraft, was aufgrund einer erschwerten Reversibilität aber nicht immer von Vorteil sei. Ein genereller Mehrwert ließe sich entweder in Bezug auf die Qualität von Entscheidungen noch mit Blick auf die Interessenberücksichtigung und

1 Vgl. *Markus Reinert*, Partizipatorische Modernisierungstrends. Bewertung von Referenden und Lösungen zur Krise repräsentativer Demokratie am Beispiel von Stuttgart 21, in: *ZParl*, 45. Jg. (2014), H. 3, S. 693 – 707.

2 Vgl. *Wolfgang Luthardt* / *Arno Waschkuhn*, Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie. Entwicklungsstand und Perspektiven, in: *Ansgar Klein* / *Rainer Schmalz-Bruns* (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden 1997, S. 59 – 87.

3 Vgl. *Markus Reinert*, a.a.O. (Fn. 1), S. 700.

politische Zufriedenheitswerte ausmachen. Zumindest letzter Punkt mag mit Blick auf die Schweiz als zweifelhaft gelten. Viel wichtiger ist jedoch die Feststellung – auch durch eigene Untersuchungen untermauert –, dass die verführerische Formel, mehr direkte Demokratie bedeute auch mehr Volkssouveränität, viel zu undifferenziert und zu unterkomplex ist.<sup>4</sup> Ein hohes Maß an Skepsis ist daher angebracht, wenn es um die Perspektiven eines Ausbaus direktdemokratischer Verfahren geht. Schon *Kurt Sonthheimer* führte aus, dass man sich bewusst auf die vom Grundgesetz gewollte repräsentative Struktur eingelassen hatte, bevor das Verlangen nach mehr Partizipation artikuliert wurde. Man hielt die Mitwirkung des Volkes an Wahlen für eine unerlässliche, aber auch ausreichende Form.<sup>5</sup> Als Ergebnis erhöhter direkter Partizipation kristallisiert sich letztlich zuweilen eine höhere legitimatorische Basis heraus, dies aber eindeutig auf Kosten der Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit. Probleme werden durch mehr direkte Demokratie wohl nicht erheblich reduziert. Auch verringert sich damit kein etwaiges Demokratiedefizit. Vielmehr treten neue Schwierigkeiten auf. Diskussionen um das politische System sind in dieser diametralen Maximalität somit wenig ertragreich.

Die folgenden Kapitel systematisieren die komplexe Vielfalt direktdemokratischer Verfahren (Kapitel 5), widmen sich der direktdemokratischen Verfassungsgebung in Deutschland aus historischer Sicht (Kapitel 6), thematisieren einerseits Probleme bei der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung sowie der konkreten Anwendbarkeit der Verfahren (Kapitel 7) und legen andererseits die Praxis direkter Demokratie in den Bundesländern dar (Kapitel 8).

Kapitel 9 widmet sich sodann Perspektiven der verfassungspolitischen Entwicklung und provokant der These, dass man dem Dilemma des verfassungsrechtlichen und -politischen Dauerstreits zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung begegnen könne, indem man die parlamentarische Regierungsform in den Ländern durch ein präsidentielles System ersetzt (S. 133 – 136). Der Argumentationsstrang von *Decker* scheint schlüssig; ob der Konflikt dadurch auflösbar ist, ist allerdings zu bezweifeln, aber auch hochinteressant und empirisch zu verifizieren.<sup>6</sup> Kapitel 10 umreißt ferner sämtliche Vorstöße aus dem parteipolitischen Spektrum und die Tatsache, dass nahezu alle Versuche dem oppositionellen Lager zuzurechnen sind, was aus machtpolitischen Überlegungen heraus verständlich ist.

Zentral ist Kapitel 11. Dort wird eine Antwort darauf gegeben, warum die Volksgesetzgebung für den Bund nicht geeignet ist. Es sind vor allem institutionelle Barrieren, die einem solchen Vorhaben entgegenstehen, weil besonders im Verhältnis zum parlamentarischen Gesetzgeber erhebliche Konflikte zu erwarten sind und diese das repräsentative System konterkarieren. Ungelöst ist ferner die Frage einer angemessenen Beteiligung der Länder beim Volksgesetzgebungsverfahren und demnach Aspekte des Föderalismus.

*Deckers* Ausführungen verharren nicht nur bei kritischen Einwüfen. Zum Schluss, in Kapitel 12, legt er vier Alternativvorschläge, als plebiszitäre Ergänzungen des Grundge-

4 Vgl. ebenda, S. 698 – 700.

5 Vgl. *Kurt Sonthheimer*, Bürgerbeteiligung in der repräsentativen Demokratie, in: *Uwe J. Walther / Astrid Zellmer* (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, Bürgermitwirkung, Bürgerselbsthilfe. Dokumentation von Vorträgen einer Veranstaltung von 25. bis 27. Januar 1988, Bonn 1988, S. 1 – 8.

6 Vgl. *Frank Decker*, Direktwahl der Ministerpräsidenten. Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 2, S. 296 – 314.

setzes: obligatorisches Verfassungsreferendum, Entscheidungsreferendum – auslösbar durch eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates, „konditionierte“ Vetoinitiative, unverbindliche Volksinitiative zur Beratung eines Vorschlags.

Der Diskurs ist fortzuführen, und es ist kritisch zu beleuchten, ob es tatsächlich sinnvoll ist, für den Ausbau direktdemokratischer Instrumente zu werben. Die Volksgesetzgebung oder formale Referenden allein dürften jedenfalls nicht zielführend sein. Im Bund kommen nur solche Formen in Frage, die den Vorrang des Bundestages als Gesetzgeber unangetastet lassen. Gleichwohl könnte man andere Möglichkeiten institutionalisieren, zum Beispiel intensivere Informationspolitik, diverse Mediationsverfahren im Vorfeld von Großprojekten, sozusagen als „legitimatorische Absicherung“ formaler Folgeprozesse, und bei gewichtigen Entscheidungen tatsächlich – und rechtzeitig – die Einleitung einer Volksabstimmung. Wo aber liegt die Grenze für ein Großprojekt und wo für eine gewichtige Entscheidung? Sind nicht Endlosdiskussionen vorprogrammiert, wo exakt solche Grenzen zu ziehen sind, oder wäre das der Weg von der repräsentativen Demokratie in eine „Diskussionsdemokratie“? Im Vorfeld größerer Projekte könnten gegebenenfalls Befragungen der Öffentlichkeit weiterhelfen, mithin eine Ergänzung des parlamentarischen Systems durch Beteiligungsmöglichkeiten, solange es noch Alternativen zu diskutieren gibt. Zweifelhaft bleibt aber auch hier: Welche Gruppen bringen sich ein, und ist dadurch eine breitere Repräsentation garantiert? Sind solche Umfragen nicht von aktuellen Stimmungslagen geprägt? Welche Interessen stehen hinter den Teilnehmern oder Initiatoren? Kann damit die Sachdiskussion tatsächlich unterstützt werden? Hier bleibt noch viel Raum für die Forschung und für Diskussionen.

Markus Reiners

## Die Kompetenzordnung der EU: wichtiger Band zur Bewahrung, Übertragung und Ausübung von Kompetenzen in Europa

*Hendler, Reinhard, Martin Ibler und José Martínez (Hrsg.): Herausforderungen an die Kompetenzordnung der EU. Symposium zum 80. Geburtstag von Volkmar Götz (Schriften zum Europäischen Recht, Band 171), Duncker & Humblot, Berlin 2015, 104 Seiten, € 49,90.*

Die Kompetenzordnung der EU ist seit dem EWG-Vertrag von 1957 ein zentraler Forschungsgegenstand von Volkmar Götz, Jahrzehnte Ordinarius für Völkerrecht an der Universität Göttingen mit dem Schwerpunkt Europarecht. Daher lag es nahe, zu seinem 80. Geburtstag die Herausforderungen dieses wichtigen Themas in einem Symposium zu behandeln, dessen Ergebnis dieses wertvolle Buch ist: eine thematisch in sich geschlossene Aufsatzsammlung. Denn „die fortschreitende Integration mitgliedstaatlicher Politiken steht einer zunehmenden verfassungsrechtlich begründeten Skepsis zur Weite der Kompetenzübertragung gegenüber“, so im Vorwort der Herausgeber.

Frank Schorkopf erörtert eingangs die Politizität der europäischen Kompetenzordnung als Rechtsproblem, also den Grad ihrer Politisierbarkeit und die sehr eingeschränkte „Funktion, den politischen Machtkampf zu transsubstantiieren, damit er als Streit um die Kom-

petenz auf juridischem Wege ausgetragen werden kann“ (S. 13). *Markus Ludwigs* erörtert den ultra-vires-Vorbehalt des Bundesverfassungsgerichts als judikative Kompetenzanmaßung oder legitimes Korrektiv, ausgehend von der dogmatischen Grundlegung dieser Doktrin im Maastricht-Urteil von 1993 und den danach folgenden Entscheidungen. *Martin Böses* Thema ist Art. 325 Abs. 4 AEUV im System der strafrechtlichen Kompetenzen der EU als selbständige Ermächtigungsgrundlage für sekundärrechtliche „Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrügereien gegen die finanziellen Interessen der Union“ als Verordnung an Stelle nur einer Richtlinie aufgrund der Harmonisierungskompetenz zur strafrechtlichen Zusammenarbeit in Art. 83 Abs. 2 AEUV; sie habe die „Folge, dass der unionsrechtliche Mindeststandard zur Betrugsbekämpfung für das Vereinigte Königreich keine Geltung beanspruchen könnte“ (S. 48), was auch für andere Mitgliedstaaten gelten würde.

*Oliver Koch* behandelt die Kompetenzfragen in der Entscheidungspraxis der EU-Institutionen „anhand einiger Fallbeispiele aus den Bereichen Energie, Wettbewerb und Außenhandel, inwieweit sich formale Kompetenzordnung und tatsächliche Kompetenzausübung decken“ (S. 65). Wichtig ist, ob auch die Mitgliedstaaten und nicht nur das Europäische Parlament Freihandelsabkommen, aktuell Ceta und TTIP, als gemischte Abkommen ratifizieren müssen – eine derzeit auch innenpolitisch in der Union äußerst umstrittene Frage. *José Martínez* erörtert zur politisch immer wieder geforderten Renationalisierung von EU-Kompetenzen die grüne Gentechnik als primärrechtlichen Sündenfall oder Befreiungsschlag bei der Zulassung des Anbaus gentechnisch veränderter Lebensmittel als ein Beispiel für abgestufte Integration wegen sozioökonomischer Auswirkungen, konkret des Widerstands der Bevölkerung in den meisten Mitgliedstaaten, und ihrer Souveränitätsinteressen. Im Schlusswort betont dann *Volkmar Götz*, das System der Unionskompetenzen werde über Verfahren gesteuert, also ob ihrer Ausübung Mehrheitsbeschlüsse zugrunde liegen oder ob es ein Einstimmigkeitserfordernis gibt. Er betont die Bedeutung des EuGH für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Grundfreiheiten und Grundrechte; doch sei der von Vertrag zu Vertrag erweiterten Kompetenzzuweisung an die Union kein System zu entnehmen, vielmehr müsse die sich dynamisch entwickelnde Kompetenzausübung der EU-Organe im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten politisch gesichert und erkämpft werden (S. 100).

Durchgängig geht es den Autoren um dieses dynamische, teleologische Kompetenzverständnis der EU. *Frank Schorkopf*: „Soweit eine Maßnahme der Zielerreichung dient, kann sie von den Organen ergriffen werden“ (S. 15). Es sei „die Funktion der Kompetenzordnung als Legitimationsquelle politischer Herrschaft“, die politisch verhandelbar sei (S. 22), so „dass die politischen Grundfragen der Machtverteilung in Europa geklärt werden müssen, um die Kompetenzordnung zu verwirklichen“ (S. 24). Diese Politizität liegt auch den Ausführungen *José Martínez* zugrunde bei dem vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Anbauverbot gentechnisch veränderter Pflanzen als Beispiel einer Renationalisierung, mithin der Rückübertragung einer Sachkompetenz wegen der sozioökonomischen Bedingungen in (den) Mitgliedstaaten trotz der daraus folgenden rechtlichen und politischen Konflikte mit der dem freien Welthandel verpflichteten Welthandelsorganisation (WTO).

Den unausweichlichen Konflikt von EuGH und Bundesverfassungsgericht um die Kompetenzen der EU-Organe verdeutlicht *Martin Ludwigs* am OMT-Verfahren, dem das Honeywell-Verfahren voranging. Er nennt die fragwürdige dogmatische Grundlage der Rechtsprechung Karlsruhe, denn die der Identitätskontrolle gemäß Art. 79 Abs. 3 GG entnommene „inhaltliche Kontrolle der Kompetenzwidrigkeit europäischer Rechtsakte

[werde] dem BVerfG jedenfalls an keiner Stelle explizit zugewiesen“ (S. 33), die zudem noch verbunden sei mit „der systemfremden Etablierung einer *actio popularis*“, hergeleitet aus Art. 38 Abs. 1 GG (S. 35).

Die Kompetenzausübung durch die EU-Organe ist für die Autoren der Dreh- und Angelpunkt der Kompetenzfrage. Dazu nennt *Oliver Koch* mehrere Beispiele defensiver Kompetenzausübung bei geteilten Kompetenzen im Energiebereich und bei ausschließlichen Kompetenzen im Wettbewerbsrecht, bei Investitionen und der Fusionskontrolle. Nicht deutlich genug sind in dem Zusammenhang seine Ausführungen zu den aktuellen intensiven Diskussionen bis hinein in die Regierungsparteien um die Verabschiedung von Ceta und TTIP auch durch die mitgliedstaatlichen Parlamente, was das Inkrafttreten der Freihandelsabkommen naturgemäß sehr erschwert. So bleibt als Ergebnis dieses lesenswerten, wichtigen Buchs abermals der Satz des Jubilars: „Die Bewahrung nationaler Kompetenzen ist letztlich nicht durch eine in den Unionsverträgen prästabilierte Ordnung garantiert. Sie muss vielmehr in Auseinandersetzung mit der Kompetenzausübung der Union immer wieder politisch gesichert und erkämpft werden“ (S. 100).

*Erich Röper*

## Die Beitrittswellen zur EU: überfällige Untersuchung von Motiven und Verhandlungsweisen

*Mehlhausen, Thomas: European Union Enlargement. Material interests, community norms and anomie (Routledge Advances in European Politics, Band 117), Routledge 2015, 250 Seiten, € 119,99.*

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union erscheint als Rätsel. Der Entschlüsselung dieses Rätsels widmet sich *Thomas Mehlhausen* in seinem Buch. Nach welchem Muster und zu welchem Zeitpunkt die EU einem Beitritt neuer Mitglieder zustimmt, ist ein Thema, das in der in letzter Zeit viel beachteten Euro-Krise eher vernachlässigt wurde. Im theoretischen Diskurs zur europäischen Integration interessierte lange Zeit nur die Abgabe und Verteilung von Souveränitätsrechten, nicht die Motive und Gründe der EU-Erweiterung.

Wie werden aus sechs 28? Neben den drei Erweiterungsrounds 1973 (Großbritannien, Dänemark und Irland), 1995 (Österreich, Schweden und Finnland) und 2013 (Kroatien), stellten die gen Süden (1981 und 1986) und Osten (2004 und 2007) eine Herausforderung für die EU dar: Anstelle stabiler und liberaler Demokratien traten der EU ökonomisch schwächere und in ihrer Vergangenheit autoritär geprägte Staaten bei. Obwohl Süd- und Osterweiterung auf den ersten Blick ähnlich sind, verläuft der inner-europäische Entscheidungsprozess für einen Beitritt anders. Während sich das formale Verfahren zur Aufnahme neuer Mitglieder in die EU in drei Phasen vollzieht (Bewerbungs-, Verhandlungs- und Ratifizierungsphase), liegt für *Mehlhausen* der informelle Zeitpunkt über die Entscheidung eines Beitritts in der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen: Sofern sich ein Drittstaat in solche mit dem Europäischen Rat begibt, kann er als Beitrittskandidat unter Vorbehalt gelten.



In Teil I unterzieht *Mehlhausen* die assoziierten süd- und osteuropäischen Staaten, deren demokratische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung sowie die Verhandlungsphasen mit dem Rat einem Vergleich. Er ordnet die EU-Politik gegenüber diesen Staaten ein in Realismus, Liberalismus, Konstruktivismus und in die Theorie Rhetorischen Handelns. Nur letztere erklärt, in Anlehnung an die Sozialtheorie *Erving Goffmans* (1959, 1969) und die Weiterentwicklung *Frank Schimmelfennigs* (1999, 2001, 2003) auf der internationalen Ebene, sowohl für die Ost- als auch für die Süderweiterung, warum innerhalb des Rates trotz beachtlicher Skepsis und hyperkritischen Verhaltens der Erweiterungsgegner die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen bewilligt – und damit auch die Entscheidung über den Beitritt zur EU getroffen – wurde. Für *Mehlhausen* löst sie das Erweiterungsrätsel jedoch nicht vollständig: Wieso verlaufen die Verhandlungen mit den östlichen Nachbarn nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion zunächst schleppend (wenig großzügige Handelsabkommen, begrenzte finanzielle Unterstützung und eine vorenthaltene Mitgliedschaftsperspektive in den frühen 1990er Jahren seitens des Rates) und erfahren erst nach dem Kopenhagener Gipfel 1993 eine Wende, obwohl der Rat in den 1970er Jahren die Assoziierungsverhandlungen der südlichen Staaten unmittelbar nach dem Sturz der Diktaturen intensiviert?

In Teil II entwickelt *Mehlhausen* den theoretischen Rahmen so genannter diffuser Entscheidungskontexte, um das Erweiterungsrätsel zu lösen: In zögerlichen Verhandlungsphasen des Rates gegenüber den Assoziierungsstaaten herrschte eine konkurrierende normkonforme Rhetorik vor, die eine gegensätzliche Politik erforderte. Die Entscheidung über die Aufnahme der Assoziierungsverhandlungen wird bestimmt durch die gemeinschaftlichen Normen der Inklusivität (Offenheit gegenüber liberalen europäischen Staaten) und Partizipation (Schaffung gleicher Beteiligungsrechte in den EU-Organen). Zur deutschen Wiedervereinigung stehen die beiden Normen im Widerspruch. *Mehlhausen* beschreibt diesen Zustand als „Anomie“. Ein wiedervereinigtes Deutschland sollte die bestehenden Machtverhältnisse in der Europäischen Gemeinschaft (EG) nicht dominieren können. Eine solche Entwicklung hätte nicht nur die Partizipationsnorm – die zu den Gründungsideen der Gemeinschaft gehört –, sondern das gesamte europäische Friedensprojekt bedrohen können. So wurde anstelle der Erweiterung gen Osten die Vertiefung der EG über den Vertrag von Maastricht vorgezogen. Primärquellen aus dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes belegen, wie die deutsche Wiedervereinigung zum Schlüsselement europäischer Integration wird: Ohne eine verstärkte Einbindung der Bundesrepublik Deutschland, sicherheitspolitisch durch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), machtpolitisch mit dem Verzicht auf eine proportionale Sitzverteilung im Rat und wirtschaftlich durch die Einführung einer gemeinsamen Währung (EWU) durch den Vertrag von Maastricht 1991 schien die Osterweiterung nicht möglich. Vertiefung wurde hier zur notwendigen Voraussetzung einer Erweiterung. Als der Vertrag 1993 auch in Deutschland und Großbritannien ratifiziert war, löste sich die Anomie auf und der Rat machte weitgehende Zugeständnisse an die osteuropäischen Assoziierungsstaaten. Die Anomie erklärt damit, warum der Rat erst 1993 die Assoziierungsverhandlungen mit den osteuropäischen Staaten vertiefte – denn die Vertiefung der Integration eines wiedervereinigten Deutschlands genoss Priorität vor der geographischen Erweiterung. Die Anomie klärt auch, warum die Erweiterungsverhandlungen mit den Mittelmeerstaaten im Gegensatz zu jenen mit den ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion von Anfang an zügig und kompromissbereit verliefen. Die Idee einer verstärkten Integration nach innen steht somit in direktem Zusammenhang zu einer Erweiterung nach außen.

*Mehlhausen* leistet mit seiner Dissertation einen längst überfälligen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Untersuchung der multikausalen Motivation wie funktionellen Verhandlungsweise der Beitrittswellen und betont den Zusammenhang zwischen der Tiefe und der Weite europäischer Integration. Darüber hinaus stellt sich bei einer solch umfassenden Betrachtung die Frage, ob die Erfüllung der formalen Kriterien im weiteren Verlauf der Assoziierung einzelner Staaten einer ernsthaften Prüfung unterlag.

*Eva-Charlotte Proll*

### **Polizeikooperation in der EU: gelungener Überblick zur Praxis und Politik nach dem Vertrag von Lissabon**

*Aden, Hartmut (Hrsg.): Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon. Opportunities and Limitations (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 83), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 266 Seiten, € 54,-.*

Das Europäische Parlament (EP) demonstrierte 2010 mit seiner Ablehnung des EU-USA-Swift-Abkommens sein Selbstverständnis im europäischen Institutionengefüge. Die Volksvertreter nutzten strategisch und medial die ihnen durch den Lissabon-Vertrag zugesprochenen Vetorechte bei internationalen Abkommen. Für innereuropäische Politiken kippte das Lissabonner Vertragswerk von 2009 mit dem Ende der Säulenstruktur auch die letzte Domäne intergouvernementaler Entscheidungsfindung. Seither sind Kommission, EP und Europäischer Gerichtshof Mitentscheider der (europäischen) Inneren Sicherheit. Entsprechend hoch waren die Erwartungen an die supranationalen Institutionen – insbesondere, nachdem bis dato die nationalen Innenminister das Politikfeld dominiert und sich durchaus bemüht hatten, national schwer durchsetzbare Politiken über den Umweg Europa einzuführen. Auch deshalb erhofften sich unter anderem Datenschützer, dass das EP seine Vor-Lissabon-Haltung zu bürgerlichen Freiheitsrechten auch auf dem Fahrersitz der Politikgestaltung weiterführen werde. Wie schwer dieses Vorhaben umzusetzen ist, zeigen beispielsweise die Verhandlungen über die europäische Datenschutzrichtlinie für Polizei und Justiz oder das Abkommen zwischen der EU und den USA über „Personal Name Record“ (PNR).

Der hier anzuzeigende Sammelband setzt den so genannten „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ als Zäsur und bespricht in vier Teilen mit insgesamt siebzehn Beiträgen die politischen, rechtlichen und praktischen Veränderungen, die das Regelwerk brachte. Entsprechend sind sowohl Autoren verschiedener gesellschaftswissenschaftlicher Disziplinen vertreten – so etwa *Cyrille Fijnaut*, *Funda Tekin*, *Monica den Boer*, *Wilhelm Knelangen* – als auch Praktiker wie beispielsweise die Datenschützer *Peter Schaar* und *Kars-ten Behn* oder auch der Direktor und Abteilungsleiter „Internationale Koordinierung“ beim BKA *Michael Niemeier*.

Zwischen In-Kraft-Treten des Vertrags und der Veröffentlichung des Sammelbandes liegen rund fünf Jahre, die genügend empirisches Material für einen profunden Vorher-Nachher-Vergleich liefern. Der Band betrachtet im ersten Teil die europäische Polizeikoopera-

tion in historischer, politischer sowie rechtlicher Perspektive und setzt damit den Rahmen der sich anschließenden Teile: die Gewährleistung gemeinsamer Standards, Beispiele praktischer Polizeiarbeit und die Herausforderungen des Informationsaustausches zwischen verschiedenen Behörden. Hier sollen die drei Beiträge im Vordergrund stehen, die sich (unter anderem) mit der Politikgestaltung durch das EP und mit dem Datenaustausch zwischen Behörden befassen.

*Daniela Kiez* geht der Frage nach, welchen Einfluss supranationale Akteure auf die Politik der Inneren Sicherheit haben. Ihr Beitrag „Policy Making in policing and criminal justice under the Lisbon rules: more democratic, more complex, and more conflict-prone“ zeigt (ohne den entsprechenden Vergleich zu ziehen), dass auch für Europa-Parlamentarier gilt, was für Gesetzgeber in anderen Kontexten nachgewiesen ist: Akteuren an Entscheidungspunkten politischer Systeme fällt es schwerer, Sicherheitsmaßnahmen entgegenzusetzen, als Akteuren ohne Mitverantwortung an der Gesetzgebung. Mit gut gewählten Beispielen und einer schlüssigen Argumentation zeigt die Autorin, dass das EP den bürgerrechtlichen Erwartungen nur teilweise gerecht wird. *Kiez* begründet dies damit, dass das EP einerseits den Gegebenheiten der „Brüsseler Konsensus Maschine“ (S. 59) unterliege und sich andererseits die Dominanz konservativer Kräfte im EP zeige. Deutlich werde, dass zunehmend der oberste Gerichtshof als postparlamentarisches Korrektiv individuelle Freiheitsrechte schützen muss. Hilfreich wäre es gewesen, wenn die Autorin den innerparlamentarischen und innerfraktionellen Aushandlungsprozess konkreter betrachtet hätte. Dies hätte klären können, warum die Konsensorientierung des EP nach Lissabon (noch) stärker von bestimmten, stimmächtigen Akteuren forciert wird. Handelt es sich hier etwa um deren wähler-, programm- oder parteiorientiertes Verhalten? In diesem Zusammenhang wäre deshalb wünschenswert gewesen, mögliche Effekte des Mehrebenensystems zu betrachten und aufzuzeigen, ob nationale Regierungen nach Lissabon stärkeres Augenmerk auf das Abstimmungsverhalten von EP-Mitgliedern ihrer Parteien legen als zuvor, wenn die Politik über den Umweg Europa nun auch über die Gesetzgebungsfunktion des EP möglich ist.

Der Beitrag von *Hartmut Aden* „Police information sharing and data protection in the European Union before and after the Treaty of Lisbon“ zählt zum vierten Teil des Sammelbandes, der den Informationsaustausch zwischen Behörden behandelt. Darin wird deutlich, warum eine Europäische Datenschutzgrundverordnung und die Datenschutzrichtlinie für Polizei und Justiz so wichtig für einen wirksamen Datenschutz ist: Der Autor stellt anhand treffender Beispiele (anhand netzwerk- oder datenbankbasierten Informationsaustauschs) die Unterschiede und Kontinuitäten in der Polizeikooperation und die darauf bezogenen Datenschutzfragen heraus. Seine Gegenüberstellung zeigt, dass der Schutz personenbezogener Daten durch Lissabon eine rechtliche Aufwertung erfahren hat und nun zum Primärrecht der Union zählt. *Aden* kritisiert aber, dass die eigentliche Qualität des Datenschutzes von sekundärrechtlichen Normen abhängt und bisher eher einem „Flickwerk“ (S. 214) gleiche. Das EP sei seit Lissabon zwar ein wichtiger Akteur bei der Verhandlung von Regeln der Inneren Sicherheit, aber deutlich werde auch, dass intergouvernementale Strukturen nachwirkten, wodurch sich die Polizeiarbeit einer öffentlichen Debatte weiterhin weitgehend verschließe. So kann der Beitrag überzeugend darlegen, wie wichtig es ist, dass die europäischen Gesetzgeber solche Praktiken für den Austausch von Polizeiinformationen festlegen, die zum einen Kooperationspfade transparenter machen und zum anderen von den betreffenden Sicherheitsorganen akzeptiert werden. Interessant ist die Überlegung, die

massive Datensammlung und deren Austausch könnten selbst zu einer Verbesserung des Datenschutzes führen, weil die Datenmenge ein Qualitätsmanagement und dieses wiederum eine Selbstbeschränkung der Sicherheitsorgane erfordere. Der Gedanke hätte mehr Erläuterung und Beachtung verdient, denn vorhandene Massendaten sollten vor einer Analyse zwar aufbereitet werden, indem beispielsweise redundante oder fehlerhafte Daten entfernt werden. Möglichkeiten der Verwertung und Auswertung werden dadurch jedoch noch nicht eingeschränkt.

Auch der Beitrag von *Jan Philipp Albrecht* gehört zum vierten Teil des Sammelbandes. Der Autor ist als Mitglied von Bündnis 90/Die Grünen Abgeordneter des EP und dort unter anderem Berichterstatter für die Datenschutzgrundverordnung. Insofern bietet sein Beitrag „EU police cooperation and information sharing: more influence of the European Parliament?“ einen informativen Einblick in die intra- sowie interinstitutionellen Konflikte beim Thema Datenschutz, digitale Sicherheitsmaßnahmen und Informationsaustausch. Im Kern liefert *Albrecht* einen hilfreichen Überblick über die bürgerrechtliche Kritik am Sicherheitsstreben der europäischen Institutionen und sicherheitspolitischen Akteure. Etwas in den Hintergrund gerät dadurch aber die Frage, inwiefern das EP seit Lissabon tatsächlich an Einfluss hinzugewonnen hat. Diesbezüglich belegt *Albrecht*, dass zwar einerseits das Parlament manche Maßnahme stoppte, aber andererseits die Kommission durchaus entgegen den Bestrebungen des EP Sicherheitspolitiken voranbrachte. Insbesondere wird deutlich, dass öffentliche Debatten den Schlüssel für einen ausgewogenen Schutz individueller Freiheitsrechte bilden. Dies gelte jedoch nur, so der Autor, wenn Auseinandersetzungen erstens am Inhalt und zweitens europäisch geführt werden. Stehen hingegen Partikularinteressen und nationale Befindlichkeiten im Vordergrund, schade das nicht nur dem europäischen Gedanken, sondern auch den bürgerrechtlichen Interessen und der Geschlossenheit des EP. *Albrecht* gibt auch eine Antwort auf die bei *Kiez* nicht abschließend geklärte Frage nach dem Grund der sicherheitspolitischen Orientierung der europäischen Volksvertreter: Manche Abgeordnete seien eher ihren Fraktionskollegen oder anderen Institutionen verpflichtet als den Bürgern, die sie gewählt haben (S. 231).

Die Publikation zeigt aus verschiedenen Perspektiven, dass der Vertrag von Lissabon keinen grundlegenden Paradigmenwechsel für die Europäische Polizeikooperation brachte, sondern zumeist vorangegangene Entwicklungen bestärkte. Der Sammelband bietet einen gelungenen, lehrreichen und verständlichen Überblick über die Möglichkeiten und Herausforderungen, die sich durch den Vertrag von Lissabon für die polizeiliche Kooperation und die europäische Politik der Inneren Sicherheit ergeben haben. Er verdient – gerade wegen der aktuellen Herausforderungen, denen sich Europa gegenübersteht – die entsprechende Aufmerksamkeit aus Wissenschaft und Praxis.

*Jasmin Riedl*

## Geheimdienstkontrolle in Großbritannien: Erkenntnisse zur ambivalenten Parlamentarisierung

*Bochel Hugo, Andrew Defty und Jane Kirkpatrick: Watching the Watchers. Parliament and the Intelligence Services, Palgrave Macmillan, Houndmills / Basingstoke 2014, 223 Seiten, \$ 105,—.*

Lange Zeit waren die Geheimdienste in Großbritannien so geheim, dass nicht einmal ihre Existenz offiziell zugegeben wurde. Dies änderte sich in der Regierungszeit von *Margaret Thatcher*; offiziell hielt es erst 1992 *John Major* fest: „The time has come to acknowledge publicly the continuing existence of the secret intelligence service“ (S. 28). Doch blieb die Kontrolle der Geheimdienste eine exklusive Aufgabe der Exekutive. Im Verhältnis zum Parlament galt das alte Denkmodell der umfassenden Ministerverantwortlichkeit: „Parliament knows only the Minister.“ Dieses Delegationsmodell ist in Großbritannien auch heute noch anzutreffen, wenngleich es an Bedeutung verloren hat.

Mit der Einrichtung des Intelligence and Security Committee (ISC) wurden 1994 erstmals auch Parlamentarier in die Kontrolle der Geheimdienste direkt eingebunden; allerdings war das ISC durch den Premierminister berufen und hatte auch an diesen zu berichten. Die Mitarbeiter im Ausschussesekretariat wurden vom Cabinet Office gestellt. Das ISC war also kein parlamentarischer Ausschuss, sondern eine Konstruktion „sui generis“. Reformansätze für das ISC wurden regelmäßig diskutiert und die Kompetenzen des Gremiums schrittweise ausgeweitet. So wurde 2007 die Möglichkeit zur Durchführung von öffentlichen Anhörungen geschaffen. 2013 wurde das ISC ein parlamentarisches Gremium; seither nimmt das Parlament selbst die Auswahl der Mitglieder vor und die Berichte des ISC entgegen.

Die Studie zeichnet umfassend und detailliert diese Parlamentarisierung der Geheimdienstkontrolle in Großbritannien nach. Dabei beschränkt sie sich nicht auf das Kontrollgremium, sondern behandelt auch die Beziehungen zwischen weiteren Ausschüssen und dem Parlament insgesamt zum ISC und den Geheimdiensten. Diese systemische Sicht auf die Geheimdienstkontrolle ermöglicht es, Verschiebungen zwischen deren einzelnen Elementen aufzuzeigen; es sei ein „system of moving parts“, where changes in one part ... had to be balanced by enhancing oversight elsewhere“ (S. 69). Die Verfasser gehen in ihrer theoretischen Darstellung sogar noch weiter und weisen auf die Rolle zivilgesellschaftlicher und gerichtlicher sowie internationaler Kontrolle hin. Diese Dimensionen werden nicht systematisch untersucht, aber mehrfach beispielhaft angesprochen. Auf die Mehrebenen-Kontrolle unter Beachtung der Europäischen Union sowie der Devolution in Großbritannien geht ein Kapitel zum Abschluss ein, das aber eher Ausblick-Charakter hat und insgesamt wenig ertragreich ist: Das Interesse an den britischen Geheimdiensten ist dort insgesamt nur schwach ausgeprägt.

Die Analyse erfolgt in überzeugender Kombination von quantitativer und qualitativer Auswertung vielfältiger Quellen: Plenarprotokolle, Berichte, Parlamentarische Fragen, aber auch Autobiographien dienen als Grundlage. Die von den Verfassern geführten 111 Interviews mit Parlamentariern aus dem Ober- und Unterhaus erlauben eine sehr lebhaft Darstellung, wenngleich diese Interviews teilweise schon älter sind und die letzten Veränderungen des ISC seit 2013 nicht mehr berücksichtigen. Ihre Auswertung erfolgt jedoch – anders als eingangs angekündigt – methodisch nicht sehr ausgefeilt.

Dass immer wieder ausdrücklich auf Grenzen der Erkenntnis und notwendige Vermutungen hingewiesen wird, überzeugt. Wichtig ist insbesondere, dass die Wirkung von Kon-

trollinstrumenten teilweise nur schwer zu messen sei, wie es mehrere Parlamentarier betonen: „The real value of the ISC came not through its work but the simple fact that it exists“ (S. 19). Diese so genannte Vorauswirkung stellt allgemein eine Herausforderung bei der Untersuchung Parlamentarischer Kontrolle dar, denn verlässlich zu „messen“ ist sie nicht.

Die Verfasser arbeiten heraus, dass das spezialisierte Kontrollgremium ISC durchaus eine Doppelrolle spielt. Einerseits gibt es den Mitgliedern vertiefte Einblicke in die Arbeit der Geheimdienste, andererseits erlaubt es aber auch der Regierung, Informationsgesuche anderer Ausschüsse oder Parlamentarier abzuwehren mit Verweis darauf, dass hierfür das Kontrollgremium zuständig sei. So formuliert ein Mitglied des Foreign Affairs Committee zugespitzt: „The government uses the ISC as a means of circumventing parliamentary scrutiny“ (S. 174). Dementsprechend ambivalent ist auch die Einschätzung der Parlamentarier zu dieser institutionellen Konstruktion: Die Mitglieder des ISC selbst sind grundsätzlich zufrieden, andere Parlamentarier hingegen äußern teilweise recht heftige Kritik daran, wobei diese sich nicht entlang von Parteilinien oder der Zugehörigkeit zu Opposition oder Mehrheit sortieren. Im noch immer stark am Modell des Redeparlamentes orientierten House of Commons lässt sich dieses Spannungsfeld leichter ermitteln als etwa im deutschen Expertenparlament. So stellen die Verfasser beispielsweise in der Untersuchung der Plenardebatten zum Jahresbericht des ISC fest: „It is hard to avoid the impression that at times the debates largely involve members of the ISC talking amongst themselves“ (S. 95). Im Deutschen Bundestag erwartet man von Plenardebatten nichts anderes – aber die Frage ist doch: Muss es so sein?

Diese Betrachtungsweise weist also auch über den konkreten Fall hinaus, indem sie die Kehrseite der hochgradigen spezialisierten Arbeitsteilung in modernen Parlamenten beleuchtet: Letztlich sind es jeweils nur wenige Fachleute, die die parlamentarische Kontrolle über einzelne Organisationen wahrnehmen. Auf jeden Fall lohnt es für weitere Studien zu parlamentarischer Kontrolle, stets auch die Beziehung zwischen den jeweiligen Experten und den anderen Parlamentariern zu betrachten.

Sven T. Sieffken

## Parlamentarische Karrierewege in Europa: guter Einstieg in die Elitenforschung

*Edinger, Michael und Stefan Jahr (Hrsg.): Political Careers in Europe. Career Patterns in Multi-Level Systems (Studien zum Parlamentarismus, Band 5), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 227 Seiten, € 59,-.*

Die Beiträge dieses in englischer Sprache erschienenen Tagungsbandes beschäftigen sich überwiegend in Länder-Fallstudien mit politischen Karrieren über verschiedene parlamentarische Ebenen hinweg. Von besonderem Interesse sind dabei Verläufe, die neben Stationen auf nationaler Ebene auch das Europäische Parlament beinhalten. Die Richtung dieser Karrierewege und die Frage, ob von eigenständigen nationalen oder europäischen Verläufen gesprochen werden kann, stehen ebenfalls im Mittelpunkt vieler Beiträge.

Wie die Herausgeber *Michael Edinger* und *Stefan Jahr* bereits im Einleitungskapitel deutlich machen, folgen die Beiträge keiner einheitlichen Struktur. Gemeinsamkeiten liegen neben den oben genannten in der Diskussion der institutionellen Bedingungen in den



ausgewählten Ländern sowie in der empirischen Grundlage aus biografischen Daten und spezifischen Informationen zu Karriereverläufen (S. 18 f.).

*Michele Lo Russo* und *Luca Verzichelli* vergleichen in ihrem Beitrag zum Fallbeispiel Italien politische Karrierewege zu Beginn des Jahrtausends mit der Situation vor den großen Umbrüchen des politischen Systems in den 1990er Jahren. Für jene Zeit seien Karriereziele von Abgeordneten klar im Sinne einer „bottom up“-Perspektive zu beschreiben. Auch die Nominierung durch Parteien habe einen höheren Stellenwert besessen. Für die aktuelle Situation entwerfen die Autoren ein Szenario, das deutlich mehr Flexibilität über die Ebenen hinweg beinhaltet. Dies könne unter anderem auf die Einführung von Direktwahlen der regionalen Exekutiven zurückgeführt werden. In Bezug auf heutige Karrieren wird die Lage tendenziell als „Freier Markt“ beschrieben.

*Stefan Jahr* geht für den deutschen Fall mit Hilfe der Sequenzmuster-Analyse auf anspruchsvolle Weise der Frage nach, welche Faktoren Karrieren über mehrere Ebenen erklären können. Zu den Ergebnissen gehört unter anderem, dass solche „Sprünge“ eher die Ausnahme darstellen. Falls es dennoch dazu kommt, wechseln Parlamentarier eher aus den Landesparlamenten in den Bundestag als umgekehrt. Zu den Erklärungsfaktoren gehören ein mittleres Alter sowie vormalige Spitzenpositionen in Wirtschaft oder Verwaltung. Im Mittelpunkt des Beitrags von *Michael Edinger* steht die Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Karrieren deutscher Abgeordneter. Er kann zeigen, dass über einen längeren Zeitraum die Hälfte der deutschen Abgeordneten in Straßburg und Brüssel weder vor noch nach dieser Zeit Abgeordnete auf einer anderen Ebene waren. Bei den übrigen verläuft der Weg in der Regel zunächst über den Bundestag oder die Landtage. Die landläufige Annahme, das Europäische Parlament sei der ideale Ort für altgediente Politiker, die mit einem „goldenen Handschlag“ verabschiedet würden, hat heute an Relevanz verloren und trifft nur noch auf sehr wenige Fälle zu.

*Stefan Fiers* und *Jo Noppe* setzen sich mit dem komplexen belgischen System auseinander. Neben einer sehr anschaulichen Beschreibung des dortigen Umbaus zum Föderalstaat finden sie Hinweise darauf, dass trotz vielfältiger Alternativen das föderale Parlament oder – für Politiker mit der entsprechenden Herkunft – das flämische Parlament die höchste Anziehungskraft ausüben. *Laurențiu Ștefan* beleuchtet politische Karrieren in Rumänien. Er untermauert seine Hypothese, dass das nationale Parlament im Wesentlichen als Karrierestation zwischen lokalen und nationalen Regierungspositionen angesehen werden müsse. Da die Zeit vor dem EU-Beitritt des Landes beschrieben wird, fehlt in diesem Beitrag die europäische Komponente. *Ulrik Kjær* bearbeitet das Beispiel Dänemark. Auch hier können eigenständige Karrieren im EP beobachtet werden. Darauf folgen dänische EU-Abgeordnete mit vormaligem Mandat im Kopenhagener Folketing. Karrieren, die zunächst in Brüssel und Straßburg beginnen und dann auf nationaler Ebene fortgesetzt werden, kommen relativ selten vor.

*Klaus Stolz* wählt als einziger Autor einen vergleichenden Ansatz. Er beschäftigt sich mit der Mobilität von Politikern in den föderalen oder quasi-föderalen Staaten der Europäischen Union und wählt dazu den Zeitpunkt um die Jahrtausendwende. Er kann unter anderem zeigen, dass regionale Parlamente – für relativ gesehen wenige Politiker – als Sprungbrett in die nationale Politik dienen. Im Falle des katalonischen Regionalparlaments wird jedoch ein gegensätzlicher Trend beobachtet: Die Zahl der „Importe“ überwiegt hier. *Peeverill Squire* beschäftigt sich mit Karrieren im US-Kongress und den Legislativen einzelner Bundesstaaten. Er legt dar, inwiefern die Professionalität eines Parlaments wesentlich zu dessen Reputation beiträgt. So verlaufen parlamentarische Karrieren ganz überwiegend ein-

dimensional, mit dem US-Senat als ultimativem Ziel. Diese Erkenntnisse weisen eine erfrischende Eindeutigkeit auf.

In der Gesamtschau vermittelt der Band interessante Einblicke insbesondere in die Stellung des Europäischen Parlaments in den ausgewählten Ländern. So kann in mehreren Staaten von einer eigenständigen Karriere im EP gesprochen werden, da durchschnittlich etwa die Hälfte der jeweiligen Europa-Abgeordneten ausschließlich dort tätig wurde. Bei Verläufen über verschiedene Ebenen hinweg folgt ein Mandat in Brüssel beziehungsweise Straßburg meist auf die Mitgliedschaft in einem nationalen Parlament. Der Schritt aus Europa auf die nationale Ebene überwiegt hingegen im englischen Fall, was Raum für Interpretationen lässt.

Der limitierende Charakter der vorwiegenden Befassung mit Abgeordnetenmandaten wird von den Autoren teilweise selbst genannt und auf zukünftigen Forschungsbedarf verwiesen. Leider finden sich in den meisten Beiträgen aufgrund der länger zurückliegenden Entstehungstagung keine aktuellen Daten. Insbesondere die Einbeziehung der europäischen Ebene im rumänischen Fall dürfte von Interesse sein. Trotz dieser Einschränkungen bietet der Sammelband einen ansprechenden Einstieg in die Forschung zu parlamentarischen Eliten im europäischen Mehrebenensystem. Als „Nebeneffekt“ werden in knapper und verständlicher Form Einblicke in die Grundzüge der verschiedenen politischen Systeme gegeben, was nicht nur für Leser aufschlussreich sein dürfte, die primär an den eliten-theoretischen Implikationen des Bandes interessiert sind.

Jens Häsing

### Eliten und Systemwechsel in der DDR, in Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn: Bereicherung für Forschung und Lehre

*Thieme, Tom: Eliten und Systemwechsel. Die Rolle der sozialistischen Parteiführungen im Demokratisierungsprozess (Revolutionen in Geschichte und Gegenwart, Band 1), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, 394 Seiten, € 79,-.*

Revolutionen üben große Faszination auf die Nachgeborenen aus. Jahreszahlen wie 1789, 1848, 1917/18, 1953, 1956, 1968 oder 1989/90, um nur in der jüngeren europäischen Geschichte zu bleiben, haben den Nimbus, auf die eine oder andere Weise Zäsuren gewesen zu sein. Das große wissenschaftliche Interesse an diesen Ereignissen zeigt sich beispielsweise im Umfang der Behandlung in den geschichtlichen Grundbegriffen. Dort ist der Eintrag „Revolution“ – zugegebenermaßen mit der Erweiterung Rebellion, Aufbruch, Bürgerkrieg – 136 Seiten lang.<sup>1</sup> Der harte Bruch, zumeist verbunden mit einem publikumswirksamen Blutvergießen, ist dabei der historische Regelfall. Doch gerade für den jüngsten Systemwechsel zahlreicher Länder Europas ist das herausragende Merkmal, dass es sich um einen friedlichen Übergang handelte. Im Nachgang der Friedlichen Revolution 1989 eta-

1 Vgl. Otto Brunner / Werner Conze / Reinhard Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band 5, Stuttgart 1984, S. 653 – 788.

blierte sich als Reaktion auf den von *Klaus von Beyme* so genannten „schwarzen Freitag der Sozialwissenschaften“ ein neuer Forschungszweig in Deutschland: die Systemwechsel- und Transformationsforschung. Hier wurde verstärkt der Frage nach der Stabilität demokratischer Systeme beziehungsweise der Instabilität autokratischer Systeme nachgegangen und in der Genese verschiedene Phasen abgegrenzt sowie die Rolle von Masse und Eliten im Prozess hinterfragt. Mit Blick auf den „Wind of Change“ von 1989 und danach in den Ostblockstaaten zeigt sich, dass Träger des alten Systems bemüht waren, den Übergang – im Regelfall für sich selbst positiv – zu gestalten.

Das vorliegende Werk liefert hinsichtlich des Verhaltens der Eliten in der DDR, in Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn in dieser Zeit eine grundsätzliche Analyse. Es handelt sich um die 2013 an der TU Chemnitz angenommene Habilitation *Thiemes*, begutachtet durch *Eckhard Jesse*, *Tilman Mayer* und *Gerd Strohmeier*, die ebenfalls ein Vorwort beisteuern. Für ersteren war *Thieme* die kommissarische Vertretung des Lehrstuhls Politische Systeme und politische Institutionen seit dessen Emeritierung, und aktuell ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter des geschäftsführenden Direktors des Instituts für Politikwissenschaft in Chemnitz. Die Publikation ist der erste Band der Reihe „Revolutionen in Geschichte und Gegenwart, die durch *Andreas Fahrmeir*, *Alexander Gallus* und *Klaus Schlichte* herausgegeben wird. Sie soll „ein Forum für neue Einsichten in den konkreten Verlauf revolutionärer Prozesse bieten und damit innovative Zugänge zum Verständnis raschen und plötzlichen politischen und gesellschaftlichen Wandels eröffnen“ und dazu „theoretische Reflexionen“ anstellen, die letztlich „ein vertieftes Verständnis aktueller Entwicklungen ermöglichen“ (S. 5). Mit „Eliten und Systemwechsel“ erfährt die Reihe einen würdigen ersten Eintrag.

Als Ausgangsthese der Arbeit beschäftigt *Thieme*, dass die alte Partielite als Schlüsselakteur im Transformationsprozess agiert und damit den Entwicklungsweg der Demokratisierung maßgeblich beeinflusst (S. 23). Seine konkrete Leitfrage ist: „Welchen Beitrag leisteten die sozialistischen Partieliten zur Demokratisierung in der DDR im Vergleich mit den Staaten Ostmitteleuropas – und welchen nicht?“ (ebenda). Hieran anschließend lässt sich seine Batterie an Unterfragen in drei Gruppen einteilen: Erstens geht es ihm um ein theoretisches Fundament, um Typen, Umfang und Strömungen in der Elite sowie die Phasen des Systemwechsels benennen zu können. Zweitens steht der Wandel in der DDR und drittens der Vergleich mit den anderen Staaten im Mittelpunkt.

In Forschungsdesign und Fallauswahl stützt sich der Autor auf ein qualitatives Vorgehen, um der hohen Komplexität von Systemwechselprozessen Rechnung zu tragen. Die ausgewählten Länder sind sich sehr ähnlich – verhältnismäßig starke Wirtschaft und friedlicher Übergang; in erster Linie wird jedoch der Bruch im Ostteil Deutschlands betrachtet und werden anschließend in einem asymmetrischen Vergleich die „Charakteristika der politischen Elite der DDR“ auf die anderen vier Staaten übertragen respektive abgefragt und somit eine kontrastierende Darstellung erzeugt (S. 35 f.).

Nach den Vorworten und der Einleitung erläutert *Thieme* zunächst den theoretischen Bezugsrahmen und das Analysekonzept. Dabei klärt er im Bewusstsein der umfangreichen vorhandenen Literatur Begriffe und Definitionen, stellt die Systemwechseltheorien mit ihren verschiedenen Ebenen – System, Struktur, Kultur, Akteur(e) und Handlung(en) – dar und überführt sie in einen eigenen Ansatz. Der Hauptteil der Arbeit widmet sich dann der sozialistischen Partielite und dem Systemwechsel in der DDR. Hierbei wird der großzügige, aber für das Verständnis des Übergangs notwendige Rahmen von 1985 bis 1995 in den Phasen „Ende des Machtmonopols der Partielite“ (bis 1989), „Partieliten in der Instituti-

onalisierungsphase“ (November 1989 bis März 1990) und „Partei-eliten und die Etablierung der Demokratie“ (bis 1995) untersucht. Der kontrastierende Vergleich mit den anderen Fällen wird danach auf knapp 50 Seiten entwickelt. Die systematisierende Knappheit dieser Darstellung ist beeindruckend.

Teil des Mehrwerts der Forschungsarbeit ist die Herausbildung eines Analyserasters für Systemwechsel. Dabei wird aus der tiefgehenden Darstellung der Ereignisse in der DDR und durch den Vergleich mit den anderen vier Warschauer-Pakt-Staaten deutlich, dass die aus der Literatur erarbeitete Einteilung sinnvoll ist und ohne weiteres für andere Beispiele Anwendung finden kann. Mit dem „Ende des alten Regimes“, der „Institutionalisierung der Demokratie“ und der „Etablierung der Demokratie“ als Phasen lässt sich zusammen mit der Klärung der Merkmale von „konsensualem“ oder „dissensualem“ Übergang (S. 98 ff.) ein deutliches Bild zeichnen und beispielsweise die weitere Haltung der PDS/Die Linke im deutschen Parteiensystem verstehen.

Der inhaltlich sehr starke Band lässt auch formal nichts zu wünschen übrig. Anzumerken ist, dass in der Gliederung ein Hinweis auf die anderen Fälle sinnvoll gewesen wäre. Bei einer kursorischen Lektüre des Inhaltsverzeichnisses entsteht der Eindruck, dass es lediglich um die SED-Parteielite geht. Darüber hinaus wäre Platz für mehr Details bei den Kontrastfällen vorhanden gewesen. So dienen diese primär zum Nachweis der Funktionsweise der entwickelten Typologie.

Abseits dieser Kritik kann die Publikation unbedingt zur Lektüre empfohlen werden. Sie bietet sich durch klare Sprache als weiterführendes Material für zahlreiche sozialwissenschaftliche Seminare an und ist eine signifikante Bereicherung für die einschlägige Forschung.

*Christian Nestler*

### **Memoiren renommierter Politikwissenschaftler: reflexiv, relaxt, relevant**

*Beyme, Klaus von: Bruchstücke der Erinnerung eines Sozialwissenschaftlers, Springer Verlag, Wiesbaden 2016, 242 Seiten, € 29,99.*

*Leggewie, Claus: Politische Zeiten. Beobachtungen von der Seitenlinie, München 2015, 476 Seiten, € 24,99.*

Welche Gemeinsamkeiten weisen die vom wissenschaftlichen Ansatz und von der politischen Richtung höchst unterschiedlichen Professoren der Politikwissenschaft auf: *Arnulf Baring, Theodor Eschenburg, Iring Fetscher, Martin Greiffenhagen, Ekkehart Krippendorff, Christian Graf von Krockow, Claus Leggewie, Konrad Löw, Hans Maier, Klaus Mehnert, Carlo Schmid und Gilbert Zieburg*? Sie haben Autobiographien verfasst. Und nun gesellen sich *Claus Leggewie* und *Klaus von Beyme* dazu. *Leggewie* (Jahrgang 1950), vielleicht der dank seiner Medienpräsenz in der Öffentlichkeit bekannteste<sup>1</sup>, hat sich mit seinen Memoiren

1 Welcher Politikwissenschaftler kann von sich schon behaupten, zu seinen Memoiren im „Spiegel“ interviewt zu werden. Vgl. *Claus Leggewie*, „Ich war ein ganz schüchterner Kerl“, in: *Der Spiegel* vom 18. April 2015, S. 38 – 41.

zum 65. Geburtstag beschenkt, von *Beyme* (Jahrgang 1934), wohl der produktivste Politikwissenschaftler, brachte sie erst im Alter von über 80 heraus.

Das Leben der beiden weist einige Parallelen auf. Wie das sozialdemokratische Mitglied *Beyme* stand *Leggewie*, seit langem (parteiloser) Anhänger der Grünen, ebenso sozialisiert in einem betont konservativen Milieu, in jungen Jahren der CDU nahe, war sogar für einige Wochen Mitglied der Jungen Union. Bei *Leggewie* taucht *Beyme* nicht auf, bei diesem aber jener.<sup>2</sup> So schreibt *Klaus von Beyme*, *Leggewie* habe seine 1975 auf dem Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft geäußerte Ansicht, durch Hinwendung zur Empirie werde die Polarisierung im Fach nachlassen, als „zu optimistisch“ (S. 175) bezeichnet – kurzfristig hatte *Leggewie* Recht, mittelfristig von *Beyme*.

Nur zwei Politikwissenschaftler finden bei beiden Aufnahme, wenn der Rezensent genau genug gelesen hat (das Namensregister ist bei *Leggewie* unzulänglich): *Theodor Eschenburg* und *Bassam Tibi*. Dieser Umstand ist der Vernachlässigung des Faches in *Leggewies* Memoiren geschuldet. Dessen Position im Streit um die Vergangenheit *Eschenburgs* (*Beyme*, der den Offenen Brief zur Beibehaltung des Preises unterzeichnet hatte, nimmt in seinen Erinnerungen dazu keine Stellung) fällt salomonisch aus. Die Aberkennung des nach *Eschenburg* benannten Preises für ein politikwissenschaftliches Lebenswerk falle „überkorrekt“ aus, die Verteidigung *Eschenburgs* durch seine Schüler „überempathisch“ (S. 312). Das Verhältnis zu seinem Doktorvater *Bassam Tibi* bezeichnet *Leggewie* als „unglücklich“ (S. 89) – *Tibi* habe es ihm wohl übel genommen, dass er sich „zu stark im linken Milieu bewegte (wo er als einstiges SDS-Mitglied selbst herkam)“ (S. 89). Bei *Beyme* heißt es ähnlich, *Tibi* wollte wissen, wie er es denn schaffe, „in Heidelberg mit den Linken zu Recht [zu] kommen, die ihm in Göttingen das Leben zur Hölle machten“, obwohl *Tibi*, Jahre zuvor, *Beyme* beim „Vorsingen“ heftig von links „hochnotpeinlich befragt“ (S. 152) hatte.

*Klaus von Beyme*, von dem allein nach seiner Emeritierung 1999 15 Monographien stammen, darunter einige neue Versionen älterer Fassungen, spricht im Titel von „Bruchstücken“, um einerseits die Unvollständigkeit der Memoiren und andererseits wohl sein Wissenschaftsverständnis zu verdeutlichen. Wie der Großvater mütterlicherseits, *Kurt von Rümker*, ein berühmter Pflanzenzüchter, sieht sich *Beyme* als ordnungsliebender Pedant, der Vorbehalte gegen schriftliche Erinnerungen hegt – nicht zuletzt deshalb, weil sie oft von Langweiligkeit begleitet sind.

Erfrischend, ohne Pathos, zeichnet der Verfasser die wesentlichen Stationen seines Lebens nach: die schlesische Kindheit als Sohn eines Gutsbesitzers, die Flucht aus dem Osten und dann bald aus Sachsen-Anhalt, die Schulzeit in Niedersachsen (auf dem Abiturzeugnis stand ein „Einser“ in Deutsch, ein „Fünfer“ in Mathematik), die ihn wenig befriedigende Buchhändlerlehre in Braunschweig, das Studium verschiedener Fächer (Jura wurde abgebrochen), die Assistentenjahre in Heidelberg, die Tübinger Zeit als „Jungprofessor“, schließlich von 1973 bis 1999 die Ära als wohlbestallter Ordinarius – erneut in Heidelberg. Fortan widerstand er allen Versuchungen, an andere akademische Orte im In- und Ausland zu wechseln.

*Klaus von Beyme*, der wohl mehr Bücher schrieb, als sein Vater überhaupt besessen hatte, zog es bei jugendlichen Trampptouren früh in die Heimat zurück. Das erweckte Misstrauen

2 *Claus Leggewie* hat sich nicht an der Festschrift für *Klaus von Beyme* beteiligt, dieser aber an der für *Leggewie*. Vgl. *Klaus von Beyme*, Zur Soziologie wissenschaftlicher Kommunikation, in: *Christoph Bieber / Benjamin Drechsel / Anne-Katrin Lang* (Hrsg.), *Kultur im Konflikt*. Claus Leggewie revisited, Bielefeld 2010, S. 392 – 404.

östlicher und westlicher Geheimdienste gleichermaßen, auch seine politische Neugier. „Als Lehrling 1954-1956 im Westermann Verlag Braunschweig langweilte ich mich auf meiner Bude. Ich hatte nicht einmal Geld genug, um ins Kino zu gehen, wohl aber politische Interessen. Die wurden gratis befriedigt, wenn man Parteiversammlungen besuchte, selbst die Russisch-Kurse an der Volkshochschule waren teuer. Am spannendsten fand ich die Extremisten: KPD oder die rechte Szene“ (S. 78). Der spätere Generalstaatsanwalt *Fritz Bauer* teilte ihm seinerzeit vertraulich die Einschätzung des Verfassungsschutzes mit, er gelte als „nationalbolschewistisch“. So manche Episode wirft kein gutes Licht auf den damaligen Zeitgeist. *Hans-Joachim von Merkatz*, Bundesminister unter *Konrad Adenauer*, wollte seinen Neffen *Klaus von Beyme* in den fünfziger Jahren als Bundestagsassistenten einstellen, doch musste dies wegen der Bedenken des Verfassungsschutzes unterbleiben. Sein Eintritt 1957 in die SPD, nachdem er 1953 noch *Adenauers* Wahltriumph bejubelt hatte, löste bei den Verwandten keine Freude aus. In der Politik brachte es der Wissenschaftler nicht weit, wie das Scheitern 1969 bei der parteiinternen Kandidatur für den Bundestagswahlkreis Reutlingen-Tübingen illustriert. *Beyme*, ohne sonderlich ausgeprägte Diplomatie, ist erfreut darüber, die Politikerlaufbahn nicht eingeschlagen zu haben. Der Memoirenschreiber schneidet keineswegs auf, stellt sein Licht jedoch nicht unter den Scheffel, und zwar indirekt durch Aussagen anderer.

*Beyme* lässt diese oder jene Erfahrung mit souveräner Lässigkeit Revue passieren. Er verzichtet auf Kollegenschelte – nur manchmal schimmern Sottisen durch. „Meine Assistentenkollegen in Heidelberg kamen Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre auch ohne Habilitation auf Lehrstühle, wie *Udo Bernbach*, *Franz Nuscheler*, *Peter Haungs*, *Arnd Morchel* oder *Klaus Landfried* – die drei letzten in Rheinland-Pfalz, wo unser alter Assistentenkollege *Bernhard Vogel* es zum Kultusminister gebracht hatte“ (S. 129). *Beymes* Onkel, Kulturattaché in Argentinien, habe bei der Planung für Vorträge berichtet, „der Lateinamerikaspezialist aus Freiburg spricht fließend Spanisch – mein Neffe ‚mas o menos‘ (zutreffend: so la la). Ich wunderte mich dann freilich, dass ich mich wacker durch meinen [auf] Spanisch vorbereiteten Vortrag kämpfte, während der Regionalspezialist Englisch redete“ (S. 150).

Einen großen Teil nehmen die wissenschaftlichen Aktivitäten ein. Sein Hochschuldasein in Tübingen und Heidelberg war in der zweiten Hälfte der sechziger und der ersten Hälfte der siebziger Jahre von Auseinandersetzungen mit studentischer Renitenz geprägt. Der „Scheißliberale“, heftiger attackiert als so mancher Konservative, zog sich mit Courage und Mutterwitz aus der Affäre. Von der Gründergeneration der deutschen Politikwissenschaft kommt sein Lehrer *Carl Joachim Friedrich* besser weg als der Tübinger Kollege *Theodor Eschenburg*, dieser seinerseits besser als der Heidelberger *Dolf Sternberger*, dessen Lehrstuhl von *Beyme* übernahm. Kein Kollege taucht nach *Friedrich* und *Eschenburg* so oft auf wie *Krippendorff*. *Theodor Eschenburg* gilt nach *Krippendorffs* gescheiterter Habilitation 1970 in Berlin gemeinhin als der Helfer seines früheren Schülers. Was bisher nicht bekannt war, wie schwierig es gewesen sei, „den alten Herren [*Eschenburg*] dazu zu bewegen, und er mich veranlasste, mein Zweitgutachten zuerst zu schreiben, weil er mit dem Buch ‚Amerikanische Strategie‘ nichts anfangen konnte“ (S. 213). *Von Beyme* erwähnt, wie er *Krippendorff* bat, „nicht – wie in Berlin – im Mao-Look vor die Fakultät zu treten. [...] Er gehörte später zu den drei Professoren in unserem Fach, die sich in ihrem Spätwerk der Kunst näherten und mir dadurch innerlich noch näher kamen: *Krippendorff* in der Literatur, *Udo Bernbach* in der Musik und *Beyme* in Architektur und Malerei“ (S. 213).



Dieser avancierte nicht nur zum Vorsitzenden der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (1973 bis 1975), sondern auch zum Vorsitzenden der International Political Science Association (1982 bis 1985). Hatte *Beyme* bei der DVPW mit politischen Querelen zu tun, so ging es bei der IPSA während seiner Präsidentschaft unter anderem um die Aufnahme der Volksrepublik China, ohne dabei Taiwan vor den Kopf zu stoßen. Der Autor rühmt die akademische Atmosphäre Russlands, bei der die Kenntnis klassischer Literatur an der Tagesordnung sei, anders als in Deutschland. Seine Befriedigung über die fehlende Abspaltung bei der internationalen Politologenvereinigung ist ebenso evident wie sein Befremden über die nationale Abspaltung in Form der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft.

Macht es sich *von Beyme*, ansonsten selbstkritisch, mit seinem späten Bekenntnis zur Wiedervereinigung nicht etwas einfach? Der neuralgische Punkt: Ist von ihm vor 1990 entschieden genug die Illegitimität des sowjetischen Kommunismus im Allgemeinen und die der DDR im Besonderen zur Sprache gebracht worden? Wegen der Vernachlässigung der zeithistorischen Umstände kommt bei ihm eine Art „Sittengemälde“ der Epoche kaum zustande.

Wer politikwissenschaftliche Interna weniger goutiert, wird durch freimütige Einblicke in das Familienleben entschädigt. *Beymes* Frau, eine Psychologin, habe ihn „loszulassen“ (S. 225) gelehrt – allerdings erfolglos mit Blick auf das Bücherschreiben, meint der Rezensent. Das Werk schließt in den stärksten Passagen mit diskussionswürdigen Ansichten über den Tod, und auf einmal ist die Tonart ernst. Des Autors Wunsch: „ein selbstbestimmter Abgang“ (S. 223) in Gelassenheit. Auf seiner Todesanzeige sollen die letzten Zeilen eines von *Sergej Jessenin* vor seinem Freitod verfassten Gedichtes stehen: „Auf Wiedersehen, mein Freund, wortlos und ohne Händedruck, trauere nicht und nimm es nicht so schwer: In diesem Leben ist der Tod nichts Neues, und auch das Leben bringt nichts Neues mehr“ (S. 225).

Die Erinnerungen, unprätentiös geschrieben, erklären nicht, wie dieser wissenschaftliche Tausendsassa bei seinen mannigfachen Aktivitäten außerhalb des eigenen Faches derart produktiv sein kann – und das nun schon seit mehr als einem halben Jahrhundert. Der Rezensent schmunzelt über die Koketterie des Memoirschreibers, der sich öfter als „scheu“ apostrophiert, wie *Claus Leggewie*, dem es ebenso schwerfällt, seine Schreibleidenenschaft einzugestehen.

Dessen Erinnerungen fangen mit einem Paukenschlag an. *Leggewie* berichtet von einem Weihnachtsspaziergang mit seinem Vater, dem Leiter eines Kölner Gymnasiums. Sie sehen Hakenkeuzschmierereien an der Synagoge. Diese haben sich in sein Gedächtnis eingebrannt, wohl wegen der Sprachlosigkeit des Vaters, der vielleicht an die eigene – beschwiegene – Vergangenheit, die der Sohn erst nach dessen Tod erfahren hatte, denken musste. Das Thema „Vergangenheitsbewältigung“ ist im Buch zentral, und zwar in den unterschiedlichsten Formen: nicht nur bezogen auf den Nationalsozialismus, sondern auch auf den Kommunismus und die Bewegung der 68er. *Leggewie* spart ebenso wenig mit Kritik an seinem Maoisten-Dasein in den 1970er Jahren wie an unausgegorenen Ideen der eigenen Generation.

Die Memoiren, die trotz der prinzipiell chronologischen Anlage öfter vorgereifen und zuweilen zurückgehen (für *von Beyme* gilt Ähnliches), lassen in neun Kapiteln mit 66 Unterkapiteln sein Leben und seine Begegnungen Revue passieren – anfangen von der Kindheit in Köln über die dortige Universitätszeit, die Göttinger Assistenz und die Gießener Professorenjahre bis zur Tätigkeit als Direktor des Kulturwissenschaftlichen Instituts Essen. Diese Aufzählung kann täuschen, denn der Verfasser berichtet wenig über die Uni-

versität, sondern, oft organisiert durch die Goethe-Institute, mehr über seine Reisen (in ungefähr ein Viertel aller Staaten) und seine dortigen Erfahrungen, etwa in Ländern wie Algerien, Frankreich und den USA. "[I]ch war mit ‚Goethe um die Welt‘ gereist und habe mich der Aufwendungen vor Ort hoffentlich als würdig erwiesen" (S. 340).

*Leggewie* greift des öfteren auf die eigenen Bücher zurück, erläutert die Hintergründe und macht sie plausibel. Um dies an einem Beispiel zu zeigen, das dem Verfasser am Herzen liegt – der „Vergangenheitsbewältigung“: *Hans Schneider*, ein Germanist im Reichssicherheitshauptamt, hatte nach 1945 eine andere Identität angenommen („Hans Schwerte“), Karriere in der Germanistik gemacht und auch sonst (zum Beispiel als Rektor an der TU Aachen). *Leggewie* argumentiert nicht selbstgerecht. Leute wie *Schneider* wollten nach 1945 ihre schändliche Vergangenheit durch Überkompensation wiedergutmachen. Ein Leckerbissen ist seine Charakterisierung von *Jacques Vergès*, dem Verteidiger *Klaus Barbies*. *Vergès*, einst in der Résistance tätig, später „antizionistisch“ ausgerichtet, beklagte sich darüber, dass die Verbrechen *Barbies* nach einem Gesetz von 1964 über „Verbrechen gegen die Menschheit“ zur Anklage führten, nicht aber die Verbrechen Frankreichs in Algerien zwischen 1954 und 1962. *Leggewies* Interpretation des Algerienkrieges und der damit zusammenhängenden Konflikte ist eindrucksvoll. Für seine Publikation „Die Kofferträger“ hatte er Unterstützer der algerischen Befreiungsbewegung interviewt, darunter *Hans-Jürgen Wischnewski*. Selbstkritisch heißt es nun, ihre Kehrseite sei anti-westliche und anti-israelische Kritik gewesen.

*Leggewie*, der immer wieder Debatten (etwa zur Einwanderungs- wie zur Klimapolitik) angestoßen und den Begriff „Multi Kulti“ popularisiert hat<sup>3</sup>, macht das Lebensgefühl der 68er deutlich und fängt den rapiden gesellschaftlichen Wandel ein. Vieles wirkt aufrichtig, manches beschönigend, so wenn er den Vertrieb des „Revolutionären Zorns“ folgendermaßen rechtfertigt: „weil wir radikal für Meinungsfreiheit waren“ (S. 222). Der anderen Seite des extremistischen Spektrums galt diese Solidarität nicht. Immerhin diskutierte *Leggewie* fair mit Personen von Rechtsaußen – Berührungsangst ist ihm fremd.

Der Verfasser betont sein Engagement für die Universalität der Menschenrechte. „Die Totalitarismustheorie ist trotz ihres Missbrauchs im Propagandakrieg der Ost-West-Konflikte eine geeignete Beschreibung der gemeinsamen Züge der braunen und roten (womöglich auch der islamistisch-grünen!) Diktaturen“ (S. 240). Ein Extremismusforscher muss von diesen Aussagen angetan sein, doch ist der Begriff „Extremismus“ (S. 257) in Führungszeichen gesetzt – offenbar deshalb, weil der Autor nicht wahrhaben will, dass sich Extremismusforscher ebenso gegen ein NPD-Verbotsverfahren aussprechen, das der Autor aus seinem libertären Demokratieverständnis ohne Wenn und Aber verwirft. Ohne je Politikwissenschaft studiert zu haben, erhielt *Leggewie*, der in den Gremien des Faches später nicht groß in Erscheinung trat, eine Assistentenstelle. Auch wenn einzelne Passagen Bezug auf seine Disziplin nehmen, gibt es nur ein einziges (kleines) Kapitel über „Politische Wissenschaft“. Die „tiefschwarze“ (S. 408) Kölner Schule von *Ferdinand A. Hermens* mit ihrem Engagement für die Mehrheitswahl habe ihn abgeschreckt. In dem Abschnitt findet sich ein bemerkenswertes Bekenntnis zum „Westen“ und für „die zerbrechliche Idee freiheitlicher Demokratie“ (S. 413), wobei dieses allerdings in einem gewissen Spannungsverhältnis zu seiner Verehrung für *André Gorz* steht und zu dem langjährigen Engagement im „Sozialistischen Büro“, das die freiheitliche Demokratie wahrlich nicht rühmte.

3 Vgl. *Claus Leggewie*, Multi Kulti. Spielregeln für die Vielvölkerrepublik, Berlin 1990.

Beide Memoirenschreiber sind nicht von einer Mentalität der Abrechnung durchdrungen und von Besserwisserei weit entfernt. Gleichwohl wäre es keineswegs verkehrt gewesen, einige weitere Konflikte zur Sprache zu bringen – so wirkt manches wie „glatt gebügelt“. Beide erwähnen das passive Mitmachen ihrer konservativen Väter im Dritten Reich deutlich, aber ohne abrechnende Attitüde. Der Vater *Leggewies* war NSDAP-Mitglied, der *Beymes* SA-Mitglied, als „Stahlhelmer“ in die Kampforganisation der NSDAP übergeführt. Beide berichten über ihre Erfahrungen mit *Günter Grass*, der sich nicht mit der Wiedervereinigung anzufrunden vermochte. Während *Grass Beyme* gegenüber in einer kleinen Runde nach der öffentlichen Diskussion eher konziliant auftrat, bellte er *Leggewie* beim Abendessen „im Kasernenton“ an: „Die Antwort auf seine Anklage ‚Ihr wart die neue SA!‘ hätte ich durchaus zutreffend kontern können: ‚Und Sie die SS!‘“ (S. 244). Beide haben die Kirche verlassen, *von Beyme* die protestantische, *Leggewie* die römisch-katholische, doch wühlt das Thema „Religion“, paradox genug, den „Agnostiker“ (*Beyme*, S. 57) wie den „gläubigen Menschen“ (*Leggewie*, S. 433) auf. Sie schildern voller Ehrerbietung ihren Besuch bei Papst *Johannes Paul II.*, dokumentiert jeweils durch ein Bild: Der Papst schüttelt ihnen die Hände. Und beide bringen, last but not least, ihr Interesse (bei *von Beyme* ist es mehr) an Architektur und Kunstgeschichte eingehend zur Sprache – und, keineswegs herablassend, ihr Desinteresse für das universitäre Gremienwesen. Die Werke weisen somit mehr Parallelen als Unterschiede auf. Bei *von Beyme* ist eine gewisse russophile Tendenz erkennbar, bei *Leggewie* eine starke amerikanophile. Beide haben sie je ein Buch über die USA geschrieben<sup>4</sup>, über ein Land, in dem sie länger gelebt haben. Erwähnt *von Beyme* schrullige Seiten (bei einer dauerhaften Niederlassung in den USA wäre Heimweh ausgebrochen), ist *Leggewie*, ein unbedingter Verfechter der Universalität der Menschenrechte, von den USA fasziniert, ohne düstere Aspekte auszublenden.

*Klaus von Beyme* bezeichnet die Erinnerungen seines kanadischen Kollegen *John Meisel* als „ein Musterbeispiel an ironischer Bescheidenheit und Distanz zu sich selbst“ – und fügt hinzu: „ähnlich wie der Rückblick von *Claus Leggewie*“ (S. 12). Das gilt mindestens so für die eigenen. Welches der beiden lesenwerten Bücher liest sich besser? Beide sind gut geschrieben. Der Pluspunkt gehört zwar knapp dem Stilisten *Leggewie*, aber *von Beyme* lässt auch Formulierungsgabe aufblitzen. Welches Werk ist politikwissenschaftlich relevanter? Hier dominiert klar *von Beyme*, der das Fach oft in den Mittelpunkt rückt. Wo erfährt der Leser mehr über die geschichtlichen und gesellschaftlichen Hintergründe? Das dürfte bei *Leggewie*, der den Zeitgeist sehr gut einfängt, der Fall sein. Sein Band ist reflexiver, *Beymes* relaxter. Wer ist selbstkritischer? Der Doyen der deutschen Politikwissenschaft und der „öffentliche Professor“ mit ihrer so lässigen wie anregenden Schreibweise nehmen sich nicht viel. Salomonisches Fazit: unentschieden. Im Vergleich zu den eingangs genannten Erinnerungen rangieren diese in der Spitzengruppe.

Eckhard Jesse

4 Vgl. *Klaus von Beyme*, Vorbild Amerika. Der Einfluss der amerikanischen Demokratie in der Welt, München 1968; *Claus Leggewie*, Amerikas Welt. Die USA in unseren Köpfen, Hamburg 2000. Über Russland hat *von Beyme* gleich zehn Monographien verfasst: unter anderem seine erste (Der Föderalismus in der Sowjetunion, Heidelberg 1964) und seine letzte (Die Russland-Kontroverse. Eine Analyse des ideologischen Konflikts zwischen Russland-Verstehern und Russland-Kritikern, Wiesbaden 2016).