

Kommentierte Buchanzeigen / Book Review

Alois Riklin: Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 2006, 456 S.

Mit diesem Werk legt der St. Galler Emeritus für Politikwissenschaft die Bilanz seiner langjährigen Forschungen über machteilige politische Ordnungen vor. In der Mischverfassung sieht er ein überzeitlich gültiges Ordnungsmodell, dessen Grundprinzip „einer – wenige – viele“ sich aller historischen Variabilität zum Trotz von der griechischen Antike bis in die Gegenwart behauptet habe. Deshalb rechnet er die Mischverfassung zu den wenigen „wohlthätigen politischen Erfindungen des westlichen Zivilisation“. R.s Werk stemmt sich in mehrfacher Hinsicht gegen den Zeitgeist: gegen eine Politikwissenschaft, die der Ideen- und Verfassungsgeschichte nicht mehr viel Aufmerksamkeit schenkt; gegen eine Wissenschaftspolitik, die in kurzlebigen Projekteinheiten denkt, denen sich ein Buch, an dem ein einzelner Autor 18 Jahre arbeitet, nicht einfügt, ja, als Pflichtverletzung erscheinen mag. Ein Glück, dass es diese Widerspenstigkeit hin und wieder noch gibt. R.s Weg durch 2500 Jahre europäisch-nordamerikanischer Ideen- und Verfassungsgeschichte mündet in systematischen Überlegungen zu den Konstruktionsmustern heutiger Demokratien und ihren Defiziten. Seine Analyse der Mischverfassung zielt darauf, Gewaltentrennung weiter als üblich zu verstehen, so dass auch in der Bauform der Gegenwartsdemokratien die nützliche Mischung aus monokratischen, oligokratischen und demokratischen Elementen sichtbar wird. Wer über die Weiterentwicklung der institutionellen Ordnung der Europäischen Union nachdenkt, sollte sich in diesem Buch vergewissern, welche machteiligen Ordnungsmodelle in der westlichen Welt seit der Antike entworfen worden sind, auf welchen gesellschaftlichen und politischen Strukturen sie aufbauten und wie sie funktioniert haben. R.s grundlegendes Werk bietet die Chance, das in dieser Tradition aufbewahrte Wissen für heutige Zukunftsentwürfe zu nutzen.

DL

Stefano Bartolini: Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation-State and the European Union. Oxford: Oxford University Press 2005, 415 S.

B., bislang vor allem durch vergleichende Studien im Bereich der Wahl- und Parteienforschung hervorgetreten, hat sich erst in den vergangenen Jahren verstärkt dem Europäisierungsprozess zugewandt. Das beeindruckende (Zwischen-)Ergebnis dieser Bemühungen dokumentiert der anzuzeigende Band. Darin nutzt der Autor sein profundes Wissen zu den westeuropäischen Regierungssystemen, um die supranationale Integration nicht als *sui generis*-Phänomen, sondern „von unten her“ zu analysieren und so auf ein neuartiges theoretisches Fundament zu stellen – ein häufig formuliertes, aber selten eingelöstes Desiderat. B.s Grundgedanke hierzu ist so schlicht wie überzeugend: Es bedarf eines einheitlichen Begriffsinstrumentariums, um die historische Entwicklung territorialer und funktionaler „Grenzlinien“ in Europa während der vor-staatlichen, national-staatlichen wie post-nationalen Ära systematisch zu erfassen. Fündig wird er diesbezüglich bei zwei sozialwissenschaftlichen „Klassikern“: *Albert O. Hirschmans* akteursorientierter Trias von *exit*, *voice* und *loyalty*, deren makrobezogene Pendant sich wiederum im Werk *Stein Rokkans* finden. Demnach bezeichnet „Zentrumsbildung“ die Fähigkeit, Grenzüberschreitungen wirksam zu kontrollieren (*exit*), „Systembildung“ bezieht sich auf die Bindungskapazität territorialer Regime (*loyalty*), während „politische Strukturierung“ die Formen und Verfahren politischer (demokratischer) Repräsentation meint (*voice*). Hinsichtlich dieser basalen Kategorien werden dann sowohl die Entwicklung der westeuropäischen Nationalstaaten als auch die Herausbildung der Europäischen Union betrachtet, wobei B. auf die jeweils einschlägigen Literaturbestände zurückgreift, um die heuristische Nützlichkeit seines Zugangs unter Beweis zu stellen. Aufgrund des gleichsam holistischen Anspruchs kann es freilich nicht ausbleiben, dass die Verbindung zwischen den bereichsspezifischen Empiriefeldern und den benannten Grundkategorien nicht durchgehend erkennbar wird. Zwar fügt der Autor immer wieder Übersichten ein, um Teilergebnisse festzuhalten, doch erscheinen die schematischen Darstellungen insgesamt zu komplex, um die Kohärenz des Untersuchungsansatzes zu verdeutlichen. Gleichwohl gelangt B. zu einer Reihe theoretisch begründeter Erkenntnisse, die nicht nur überzeugte Europäer, sondern auch „EU-Pragmatiker“ skeptisch stimmen dürften, etwa dass die weitere Demokratisierung der supranationalen Ebene ins Leere läuft, wenn sie nicht mit einer entsprechenden „politischen Strukturierung“ verbunden wird. Noch wichtiger freilich scheint ein Signal an die politikwissenschaftliche Europaforschung, das von dieser Studie ausgeht: die *Rokkan'sche* Trias von „Staat, Nation und

Demokratie“ auch analytisch ernst zu nehmen und innerhalb dieses Rahmens die Entwicklung der Europäischen Union wie ihrer Mitgliedstaaten zu untersuchen.

FG

Tony Judt: Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart. München: Carl Hanser Verlag 2006, 1024 S.

Das nun auch in deutscher Sprache vorliegende *opus magnum* hat zu Recht breite Anerkennung gefunden, bietet es doch in einer wichtigen Phase der europäischen Integration die Möglichkeit, die Nachkriegsentwicklung des Kontinents einer breiten Überprüfung zu unterziehen, um angesichts erkennbarer Übergangsprobleme Kraft und Vergewisserung zu gewinnen. Das von J. ausdrücklich als „große Erzählung“ apostrophierte Werk überzeugt vor allem dadurch, dass es gelingt, den Leser über die einzelnen Stufen der Geschichte Europas seit 1945 mitzunehmen und dabei über den Ausweis „großer Linien“ Nachvollzug und Identitätsbildung zu ermöglichen. Von der Bewältigung der Kriegsfolgen über den für die beiden Seiten des Kontinents so unterschiedlichen Kalten Krieg und die Revolutionen von 1989 bis hin zu den gegenwärtigen Bemühungen, der Europäischen Union über einen Verfassungsvertrag eine deutlichere Form und Funktion als bislang zu geben, spannt sich der Argumentationsbogen. Dabei verzichtet J. angesichts des erkennbar offenen Prozesses auf eine Zusammenfassung als gleichsam abschließende Erkenntnis; stattdessen formuliert er einen Epilog, der unter der Überschrift „Erinnerungen aus dem Totenhaus. Ein Versuch über das moderne europäische Gedächtnis“ die Identitätsdiskussion anders als heute üblich zu strukturieren sucht. Die dominante Position, die er dem Holocaust zuweist, hat zu skeptischen Kommentaren geführt, stellt aber einen so legitimen wie nachvollziehbaren Versuch dar, das benannte Gedächtnis nicht einseitig werden zu lassen. Erst wenn dies gelingen sollte, wird man wie J. formulieren können: „Das erste Nachkriegseuropa wurde auf einer vorsätzlichen Amnesie erbaut – Vergessen als Lebensform. Seit 1989 gründet sich Europa stattdessen auf eine kompensatorische Überfunktion des Gedächtnisses: Das institutionalisierte öffentliche Erinnern als das zentrale Fundament der kollektiven Identität. Das erste konnte nicht Bestand haben – das zweite wird es nicht. Ein gewisses Maß an Vernachlässigung und sogar Vergessen sind notwendige Bedingungen für gesellschaftliche Gesundheit“ (S. 965). – Mit diesem sich bewusst an einen breiteren Leserkreis wendenden Buch verbinden sich eine Reihe technischer Besonderheiten. So fehlen bibliographische Angaben nahezu vollständig, wird der Leser stattdessen auf die *website* des Remarque Institute der New York

University verwiesen. Blättert man in den dort eingestellten Nachweisen, wird deutlich, wie sehr – bei allem Bemühen um eine dem Kontinent als Ganzem gewidmete Geschichte Europas – J. dem angelsächsischen Denken und seinen Literaturen verbunden ist. Deutsch- und französischsprachige Texte werden nur sehr peripher einbezogen.

JJH

Monica Claes: The National Courts' Mandate in the European Constitution. Oxford: Hart 2006, 818 S.

John Bell: Judiciaries within Europe. Cambridge u.a.: Cambridge University Press 2006, 416 S.

Die beiden anzuzeigenden Bände stellen untypische, aber interessante Erweiterungen der Diskussion um die „Europäisierung“ der nationalstaatlichen Rechtssysteme dar. Während C. die sich wandelnde Rolle und Funktion der nationalen Gerichtshöfe zu ihrem Thema macht, vergleicht B. eine Reihe unterschiedlicher Rechtssysteme und sucht daraus Konsequenzen für die gegenwärtige Reformdiskussion im Vereinigten Königreich abzuleiten. Letzteres wird auch insofern interessant, als der Autor keine zu breite Vergleichsperspektive wählt, sondern am Beispiel Frankreichs, Deutschlands, Spaniens, Schwedens und Englands die jeweiligen institutionellen Grundlagen und den Personalaspekt (die Richterschaft) in den Vordergrund stellt. Im Ergebnis werden – erwartbar – beträchtliche Unterschiede erkennbar, die allerdings schrittweise durch Austauschprozesse und die Entwicklung des europäischen Rechts abgebaut werden. Gleichwohl verbleiben spezifische nationale Charakteristika, selbst wenn Unterscheidungen wie die zwischen *Romano-Germanic*- und *Latin-systems* nicht wirklich greifen; Ähnliches gilt für einen eher funktional ausgerichteten Untersuchungsansatz. Gleichwohl: „*The tools of analysis of organisational theory and in particular of institutional culture enable one to identify the features shaping particular judicial institutions.*“ – C.s Analyse ist im Vergleich breiter (Frankreich, Belgien, Dänemark, Niederlande, Deutschland, Irland, Italien, Vereinigtes Königreich) und im materiellen Zugriff umfassender angelegt. Bei der Frage nach dem *judicial dialogue* zwischen Europäischem Gerichtshof und den Nationalgerichten unterscheidet sie drei Themenbereiche: Während der erste sich auf die „Normal“-Gerichtbarkeit und deren Anpassung an wachsende europäische Vorgaben richtet, wendet sich der zweite einer Untersuchung der schrittweisen Transformation des Europäischen Gerichtshofs und der sich damit verbindenden Beziehungen zu den nationalen Verfassungsgerichten zu. „*The contrast is marked; these courts are not specifically*

empowered by the case law of the ECJ and have reacted quite differently to the message from Luxembourg, leaving them apparently on a collision course with the ECJ in the areas of judicial Kompetenz Kompetenz and fundamental rights.“ Der dritte Bereich schließlich sucht die angesprochenen Entwicklungen auf die gegenwärtige Verfassungsdiskussion zu beziehen und nutzt dies zu einer breiten Erörterung der erkennbaren Entwicklungslinien. Das Ergebnis bleibt sachangemessen offen und scheint nicht frei von spekulativen Erörterungen. Allerdings ist die Warnung der Autorin ernst zu nehmen, dass die „Europäische Verfassung“ nur dann effektiv zu werden verspricht, wenn es gelingt, die jeweiligen nationalen Traditionen und kulturellen Voraussetzungen zu akkommodieren.

JJH

Stephan Leibfried/Michael Zürn (Hrsg.): Transformationen des Staates. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2006, 355 S.

Der Band dokumentiert Ergebnisse eines in Bremen eingerichteten Sonderforschungsbereichs, der sich auf den „Wandel der Staatlichkeit“ bezieht, wobei bereits die umschlagseitig angebotenen Fragen: „Was lassen Globalisierung, Privatisierung und Individualisierung vom Staat übrig? Wird er zum Spielball von Großkonzernen und internationalen Terroristen?“ bei allem Verständnis für Werbetexte Problematisches erwarten lassen. Und in der Tat enttäuscht der Band „vom Kopf her“, da es die Einführung der Herausgeber versäumt, ihm eine stringente Logik oder auch nur einen Analyseansatz zu geben, der sich in den anschließenden Teilerörterungen wiederfindet. Entsprechend beliebig geht es vom modernen Territorialstaat zur Rechtsstaatlichkeit und vom demokratischen Nationalstaat zum modernen Interventionsstaat, wobei unterschiedlichste Erklärungsansätze und Variablenbündel vorgestellt werden. Auch ist es natürlich legitim, die Transformation der Nationalstaaten in Anlehnung an *Habermas* als „von der nationalen zur post-nationalen Konstellation“ zu kennzeichnen, doch sollten sich hinter solchen Erörterungen nicht lediglich allgemeine Reflektionen verbergen, die dem inzwischen erreichten (theoretisch, empirisch-analytisch und methodisch höchst ausdifferenzierten) Stand der Staatsdiskussion in keiner Weise gerecht werden. In einem Hang zu „großen“ Überschriften ist hier eher vom „goldenen Zeitalter“ der Staatlichkeit die Rede, reflektiert man über die „Zerfaserung klassischer Staatlichkeit“, ohne dass sich damit Aussagen verbänden, was diese Zerfaserung denn tatsächlich ausmacht, wie sich Ressourcenfragen, rechtsstaatliche Gefährdungen und Legitimationsprobleme zu einem die Überschrift des Bandes rechtfertigenden Ganzen verbinden. Übersichten dieser Art mögen ihren

heuristischen Wert haben, sind freilich für den Forschungsprozess entbehrlich, zumindest dann, wenn sie hinsichtlich einer Übertragung auf konkrete Ausprägungen der Staatlichkeit erkennbar „dunkel“ bleiben. So liest sich das Ganze als eine Mischung aus „altem“ und „neuem“ Bremen, Resten einer nicht eben zeitgemäßen Kapitalismuskritik, Versuchen, einen „staatstheoretischen Überbau“ beizubehalten, dem man sich bereits vor mehr als 20 Jahren verschrieb. Das Ganze mündet schließlich in eine als DRIS (demokratischer Rechts- und Interventionsstaat) bezeichnete „Gesamtkonstellation“, die weder in den Sozialwissenschaften noch in den Rechts- und Wirtschaftswissenschaften als ernsthafter Beitrag zur Diskussion empfunden werden dürfte. Die nachfolgenden Beiträge hängen deshalb auch analytisch „in der Luft“. Dies ist umso bedauerlicher, als hier in Teilen interessante Untersuchungsergebnisse, etwa zum „Wandel der Staatlichkeit“ in den Gesundheitssystemen der OECD-Länder oder auch zur Transnationalisierung der Öffentlichkeit (von jeweils fünf bzw. sechs Autoren) vorgestellt werden; eine analytische „Klammer“ ist nicht erkennbar. Im Fazit will der Band wesentlich mehr, als er einlöst, steht dem gelegentlich erkennbaren Selbstbewusstsein der Autoren kein dies rechtfertigender Ertrag gegenüber. Wenn man zudem bedenkt, welche Erkenntnisse die Staats- und Europawissenschaften inzwischen anbieten, bleibt unverständlich, warum sich die Deutsche Forschungsgemeinschaft hier zur Vergabe eines Sonderforschungsbereichs hat durchringen können. Man muss erwarten, dass unter der Frage nach den „Transformationen des Staates“ Forschungen nur dann gefördert werden, wenn sie dem Themenbereich auch empirisch-analytisch gerecht werden.

JJH

Donald S. Lutz: Principles of Constitutional Design. Cambridge u. a.: Cambridge University Press 2006, 216 S.

Auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts wird in zahlreichen Demokratien inner- wie außerhalb Europas intensiv über Verfassungsreformen debattiert. Gleichwohl finden sich im gegenwärtigen Schrifttum kaum politikwissenschaftliche Verfassungslehren, die einst zum Kern des disziplinären Kanons gehörten. Vor diesem Hintergrund bietet der anzuzeigende Band einen ebenso traditionellen wie hochaktuellen Zugang zum Themenbereich, indem er ideengeschichtliche, normative und empirisch-vergleichende Aspekte des modernen Konstitutionalismus zu verbinden sucht. Als Ausgangspunkt dafür dient nicht der Demokratiebegriff, sondern ein Konzept von „Volksouveränität“ (*popular sovereignty*), das der Autor durch ein grundlegendes Spannungsverhältnis gekennzeichnet sieht: Dem Be-

streben, die Kontrolle des politischen Prozesses durch den Souverän so umfassend wie möglich auszugestalten (*popular control*), steht die Notwendigkeit gegenüber, eben diese Machtfülle wirksam zu begrenzen (*separation of powers*). Den benannten Zusammenhang vermag L. nicht nur kenntnisreich aus der Ideengeschichte herzuleiten und normativ überzeugend zu begründen, vielmehr versucht er ihn auch für etablierte Demokratien empirisch-statistisch zu überprüfen. Obwohl die diesbezügliche Indexbildung etliche theoretisch-methodische Fragen offen lässt, ist doch das Ergebnis bemerkenswert: Je mehr konstitutionelle Kontrollrechte die Bürgerschaft besitzt, desto höher fällt auch das Niveau der formal-institutionellen Gewaltenteilung aus. Mit anderen Worten: Realen Verfassungsgebern scheint das Dilemma der *popular sovereignty* durchaus bewusst zu sein – und zwar unabhängig vom konkreten konstitutionellen Design und politisch-kulturellen Kontexten. Im Anschluss daran kommt es zu einer empirisch-vergleichenden Analyse von Verfassungsänderungsverfahren. Deren zentrale Resultate, nach denen der Umfang eines Verfassungstextes sowie die Existenz institutioneller Hürden die Häufigkeit von Verfassungsreformen erklären, muten nicht nur insofern „veraltet“ an, als der Untersuchungszeitraum im Jahr 1991 endet, sondern erscheinen auch angesichts neuerer Forschungsergebnisse überprüfungsbedürftig. Der letzte Teil des Bandes wiederum klammert die Empirie moderner Demokratien weitestgehend aus. Dies gilt sowohl für das Problem des Kontextbezugs von Verfassungen („*Matching a Government to a People*“), das in Auseinandersetzung mit *Platon* und *Aristoteles* diskutiert wird, als auch für die Schlussfolgerungen zu den *Principles of Constitutional Design*, die (notgedrungen) sehr abstrakt ausfallen. Im Fazit bleibt ein ambivalenter Eindruck zurück: von einer „Verfassungslehre“, die immer wieder überraschende Einsichten in vermeintlich Bekanntes vermittelt, insgesamt aber keine ausgewogene Synthese zwischen normativer und empirisch-analytischer Argumentation herstellen kann.

FG

Am Rande oder: Zu guter Letzt / At long last

Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Politikberatung in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006, 171 S.

Die wissenschaftliche Beratung der Politik stellt eines der zyklisch wiederkehrenden Themen der vor allem geistes- und sozialwissenschaftlichen Diskussion dar. Dass heute erneut über entsprechende Handlungsmöglichkeiten (und Gren-

zen) gesprochen wird, verdankt sich den Akademien der Wissenschaften, denen erkennbar daran gelegen ist, dieses Feld für sich zu reklamieren und damit wohl auch kritischen Nachfragen nach ihrem *raison d'être* zu begegnen. Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Dokumentation eines „Forums“, das die sieben Länderakademien zusammenführte. Das Ergebnis ernüchtert – und das in gleich mehrfacher Hinsicht. Zwar bemüht sich die veranstaltende Heidelberger Akademie, das Themenfeld aufzubereiten und unterschiedliche Zugänge zu eröffnen, doch wird dem nachfolgend entweder nicht oder doch eher beliebig gefolgt. Mit Ausnahme des einführenden Beitrags von *Peter Graf Kielmannsegg* handelt es sich meist um allgemeine Erörterungen, die sich hinsichtlich dessen, was Politikberatung kann und sollte, in keiner Weise von dem unterscheiden, was bereits während der 1980er und 90er Jahre diskutiert wurde. Was vor allem fehlt, ist ein empirisch gesättigter Blick auf das, was die beiden „Welten“ denn auszeichnet und Politikberatung erschwert oder erleichtert. Kaum einer der Autoren macht deutlich, dass Politik heute nicht mehr das ist, was hier implizit unterstellt wird: eine gleichsam geschlossene Welt von Einrichtungen und Akteuren, die sachkundig zu öffnen oder gar „anzuleiten“ eine Aufgabe der Akademien sein könnte. So findet sich die in diesem Band aufscheinende „Politik“ heute nicht mehr – und dies gilt gleichermaßen für die Europäische Union, den Bund, die Länder und die Kommunen. Heterogenität, Ausdifferenzierung, Unsicherheit und notwendige Flexibilität haben hier zu einer derart profunden Veränderung der organisatorischen Rahmenbedingungen, aber auch der eingesetzten Verfahren und des Instrumentariums geführt, dass die Empfehlungen der Autoren nicht selten wohlfeilen Charakter annehmen und weit oberhalb dessen ansetzen, was den unbezweifelbaren Bedarf der Politik an wissenschaftlicher Erkenntnis (und nachfolgender Beratung) ausmacht. Auch sind die Angebots- und Nachfragestrukturen nicht mehr so, wie hier suggeriert wird. Weder fragt „Politik“ so undifferenziert und interessengeleitet nach, wie behauptet, noch bietet „Wissenschaft“ so anerkennungssüchtig und/oder umsetzungsfern ihre Erkenntnisse an. Die Realität ist vielmehr gekennzeichnet durch meist stabile Netzwerke (weniger) anwendungsorientierter Wissenschaftler und analytisch interessierter Praktiker, durch einen hohen Bedarf an wissenschaftlicher Erkenntnis (die sich freilich der enormen horizontalen wie vertikalen Koordinationsanforderungen politisch-administrativen Handelns bewusst sein sollte), schließlich durch instrumentelle Anforderungen, die zum Zeitpunkt ihrer Erprobung meist schon wieder einem beträchtlichen Wandel und notwendigen Anpassungsleistungen unterliegen. Im Fazit können auch *Kurt Biedenkopfs* Reflektionen dem Eindruck nicht entgegenwirken, dass hier eher Emeriti über ein Thema verhandeln, das sich erkennbar nicht für die deutschen Akademien eignet – es sei denn, sie überprüfen selbst-

kritisch ihre Rolle und Funktion und den Ertrag dessen, was in ihrem Rahmen staatlicherseits seit Jahren gefördert wird. Sollte die Publikation letztlich doch darauf zielen, den Akademien neue Aufgaben zuzuführen oder ihnen gar den Weg in eine Nationalakademie zu bereiten, wird man diese Veröffentlichung unter die Kategorie der „Eigentore“ einreihen müssen.

JJH