

Kommentierte Buchanzeigen / Book Review

John L. Campbell: Institutional Change and Globalization. Princeton/Oxford: Princeton University Press 2004, 247 S.

Wenn ein Buch schon auf der Umschlagseite verspricht, „this is the first book to identify problems with the ‘new institutional analysis’, which has emerged as one of the dominant approaches to the study of organizations, economic and political sociology, comparative political economy, politics and international relations“, ist in der Regel Vorsicht angezeigt. Und in der Tat, der anspruchsvollen Selbstbeschreibung folgt ein eher kompilatorisches Werk, das den gängigen Analyseansätzen (mit dem Theoriebegriff sollte man vorsichtiger umgehen), hier also *rational choice*, Organisationsuntersuchungen und historischem Institutionalismus, Probleme vorhält, die ein „Aufeinanderzugehen“ (*constructive dialogue*) nahe legen, wobei die präferierte „wechselseitige Durchdringung“ (*cross-fertilization*) allerdings ähnlich unpräzise bleibt wie das analytische Arsenal der gescholtenen Ansätze. Den Gewinn eines solcherart skizzierten Zugangs sucht C. am Beispiel der Globalisierungsdiskussion zu umreißen, wobei hier wiederum Fragen der Angleichung und/oder Ausdifferenzierung von Steuersystemen (in der These eines *race to the bottom*) zur Diskussion gestellt werden. – So sehr man die Bedenken des Autors partialanalytischen Zugängen gegenüber auch teilen mag, so sehr stellen sich Fragen zu den hier angebotenen Auswegen. Natürlich ist richtig, dass die Zahl der in Institutionsanalysen einzubeziehenden Variablen fast unbeschränkt ist (und damit Beliebigkeit droht), doch legt dies zwingend nahe, auf sehr viel breitere Kategorien auszuweichen, die noch dazu eher selten miteinander verbunden sind? Ist es ein analytischer Fortschritt, den durch Globalisierungsprozesse ausgelösten Wandel (oder das erkennbare Beharrungsvermögen) durch Zugänge wie *time frame*, *institutional repercussions*, *regulative mechanisms*, *ideas*, *paradigms* oder *diffusion and translation* erfassen zu wollen? Die schließlich angebotene Theorie des institutionellen Wandels mäandert beträchtlich zwischen endogenen und exogenen Einwirkungen, kognitiven Ungleichgewichten, fehlender Professionalität und/oder innovativem Verhalten – ein Konglomerat, das fatal

an das erinnert, was C. den als defizitär geschilderten Untersuchungsansätzen vorhält. Am problematischsten freilich das fast spielerische Verhältnis zur Empirie, der wohl eigentlichen Crux des gegenwärtigen „neuen Institutionalismus“. Auch C. erweist sich ihr gegenüber als „abgehoben“, betreibt analytische „Fingerübungen“, die mit der politisch-administrativen Praxis in Nationalstaaten wie supranationalen Einrichtungen wenig zu tun haben.

JJH

Jon Elster: Closing the Books. Transitional Justice in Historical Perspective. Cambridge: Cambridge University Press 2004, 298 S.

Transitional justice, nicht erst seit den Irak-Debatten eine auch dem breiteren Publikum bekannte Herausforderung, erfährt in E.s Untersuchung eine interessante, weil historisch grundierte und analytisch anspruchsvolle Erörterung. Aufbauend auf einem breiten, vielleicht zu breiten Begriff sowohl von *regime transformation* als auch von *transitional justice* („Processes of trials, purges, and reparations that take place after the transition from one political regime to another“), will E. die im historischen Längsschnitt gemachten Ansätze und Erfahrungen beschreiben und systematisieren, wobei – bei eingeräumter Lernfähigkeit der Nationalstaaten – ihn die Erklärung der erkennbaren Unterschiede besonders interessiert. Mit Blick auf die Fallauswahl greift E. weit aus: Von der attischen *polis* der Jahre 411 und 403 v. Chr. über die Restauration der Französischen Monarchie 1814 und 1815 (als gesondert ausgewiesene Fälle) reicht das Spektrum – unter Einbezug der Amerikanischen Unabhängigkeitserklärung 1783 – bis weit in das 20. Jahrhundert hinein: Westeuropa und Japan 1945, Südeuropa 1975, Lateinamerika während der 1980er Jahre, Osteuropa nach 1989 sowie schließlich Afrika von 1979 bis 1994 (die letztgenannten „Fälle“ freilich auf knapp 30 Druckseiten abgehandelt). Dass eine solche *tour de force* Fein- und Einzelheiten nicht eben Raum bietet, ist offensichtlich. Gleichwohl bleibt die analytische Aufarbeitung von Interesse. Dies gilt vor allem für das Kapitel 4 (*The structure of transitional justice*), das der Definition der Comparanda und Explananda dient. E. unterscheidet dabei zwischen der *motivation for justice*, *justice as an institution* (*legal as well as political*), *levels of transitional justice* (*individuals, corporate actors, states, supranational bodies*) sowie *agents* und schließlich *decisions*, die sich nach einer ausdifferenzierten Täter-Opfer-Analyse in den abschließenden Kapiteln (*constraints, emotions, politics*) als abhängige Variable wieder finden. Dabei ist es insbesondere der Einbezug der Emotionen, der die herkömmliche Interessenanalyse ergänzt und nachfolgende Diskussionen bereichern dürfte. Im Ergebnis stellt das Buch einen

im Wortsinne mutigen Versuch dar, die Auseinandersetzungen um Form und Funktion des Rechts in Übergangsgesellschaften zu öffnen. Ob Rechtstheoretiker, Historiker, Moralphilosophen oder Politikwissenschaftler allerdings viel damit anzufangen wissen, sei bezweifelt, vor allem mit Blick auf den letztlich überkomplexen historischen Teil.

JJH

Bröhmer, Jürgen: Transparenz als Verfassungsprinzip. Grundsatz und Europäische Union. Tübingen: Mohr Siebeck 2004, 423 S.

Das Gebot der Transparenz staatlichen Handelns spielt in der aktuellen politischen Diskussion eine eminente Rolle – wie jüngst die Debatte um den „gläsernen Abgeordneten“ wieder vor Augen führte. Inwieweit die in zahlreichen Gesetzen verankerte Pflicht zur nachvollziehbaren und offenen staatlichen Entscheidungsfindung ein Verfassungsprinzip darstellt, ist Thema der 2002 vorgelegten Saarbrücker Habilitationsschrift. Detailliert analysiert B. das Grundgesetz durch die „Transparenzbrille“. Die Ausgestaltung des Demokratieprinzips bildet den Schwerpunkt der Suche nach ex- und impliziten Verankerungen des Transparenzgebots, gefolgt von entsprechenden Analysen des Rechtsstaatsprinzips, der Grundrechte, der Judikative und des Bundesstaatsprinzips. Deutlich wird, dass es in allen Bereichen in erster Linie um eine „informativische Transparenz“ geht, die in Funktionalitäts- und Effektivitätsgesichtspunkten sowie in Grundrechtskollisionen ihre Grenze findet. B. bietet in seinem Werk eine kenntnisreiche und durchgehend kritische Sichtung des Bestehenden, die zahlreiche Defizite sowohl im Verhältnis Staat-Bürger als auch im Verhältnis der staatlichen Organe zueinander aufzudecken vermag. Dem als „zusätzlichen ungeschriebenen Verfassungsprinzip“ eingestuft Gebot der Transparenz wird daher, so die wesentliche Schlussfolgerung B.s, noch nicht ausreichend Rechnung getragen. Leider fällt der abschließende Blick auf die EU relativ kurz aus. Gerade ein Vergleich der „verfassungsrechtlichen“ Bedeutung des Gebots auf beiden Ebenen wäre lohnend gewesen. Bedauerlich ist darüber hinaus, dass am Ende offenbar die Zeit für eine Letztkorrektur fehlte. Die zahlreichen Formfehler trüben das Bild einer ansonsten ansprechenden Schrift.

Ode

Ivan Baron Adamovich: Entstehung von Verfassungen. Ökonomische Theorie und Anwendung auf Mittel- und Osteuropa seit 1989. Tübingen: Mohr Siebeck 2004, 334 S.

Ellen Bos: Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa. Wiesbaden: VS Verlag 2004, 305 S.

Verfassungspolitik gehört zu jenen staats- und europawissenschaftlichen Themenbereichen, die sich für einen interdisziplinären Austausch besonders anbieten. In der Realität jedoch dominieren die Rechtswissenschaften, finden sich kaum einschlägige wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Untersuchungen. Selbst der Systemwechsel in Mittel- und Osteuropa, der eine außergewöhnliche Gelegenheit darstellte, die Entstehung neuer Verfassungen prozessbegleitend zu analysieren, hat die Situation nicht wesentlich verändert. Folgt man den hier anzuzeigenden Publikationen, die unterschiedlichen Fachdisziplinen entstammen, mangelt es noch immer an empirisch-vergleichenden Studien zur post-sozialistischen Verfassungsgebung. Beide Untersuchungen nehmen sich dieses Forschungsdesiderats an, allerdings in sehr unterschiedlicher Weise. So sucht A. die Erkenntnisse der Konstitutionenökonomik auf Mittel- und Osteuropa zu übertragen und präsentiert dazu eine „Theorie der Entstehung von Verfassungen“ (32 ff.), in deren Zentrum die jeweiligen Eigeninteressen von „Machthabern“ und „Oppositionellen“ als unabhängige Variable stehen. Daraufhin werden die zu erklärenden „Verfassungsinhalte aus ökonomischer Sicht“ – das rechtliche „Verhältnis zwischen Staat und Bürgern“, die „Organisation der Staatsgewalten“ sowie die „Regeln zur Änderung der Verfassung“ – ausdifferenziert und für zehn mittel- und osteuropäische Staaten empirisch konkretisiert. Die vergleichende Analyse der Verfassungsgebung macht dann deutlich, dass sich Interessenunterschiede zwischen den Akteuren (und entsprechend länderspezifische Ergebnisse) vor allem anhand der Wahlsysteme, des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative sowie der innerparlamentarischen Organisation manifestierten, während im Bereich der Grundrechte und Grundfreiheiten, aber auch mit Blick auf den konstitutionellen Rahmen von Verfassungsgerichten, Zentralbanken und Steuersystemen die Ähnlichkeiten (bzw. Interessenkonvergenzen) überwogen. Diese systematisch vorgetragene Argumentation stellt zweifellos einen Fortschritt innerhalb der positiven Konstitutionenökonomik dar. Allerdings kann A. nicht überzeugend herausarbeiten, inwieweit nationale Staats- und Verfassungstraditionen, ausländische Modelle und/oder der Modus der Verfassungsgebung die inhaltlichen Präferenzen der politischen Entscheidungsträger beeinflusst haben. Empirische Indizien, die er primär der – von ihm mehrfach kritisierten – politikwissenschaftlichen Literatur entnimmt (etwa 146 f.), bleiben zu punktuell. Eine

entsprechende Substantiierung des Akteurmodells müsste auf der Basis qualitativer Analysen der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse erfolgen, eine dann nur für wenige Fälle bzw. ausgewählte Gegenstandsbereiche leistbare Anforderung. – Zu Letzterem könnte wiederum B.s Studie eine produktive Ergänzung insofern darstellen, als sie ihren ambitionierten Titel auf die „Kernfrage“ reduziert, „wann, wie und warum [...] in Polen und Ungarn während des Systemwechsels bestimmte institutionelle Arrangements“ (29) entstanden. Allerdings folgt aus dieser thematischen „Engführung“ kein wirklicher Erkenntnisgewinn. So gelingt es der Autorin nicht, die (heterogene) sozialwissenschaftliche Literatur in einen eigenständigen Ansatz zu überführen, zumal sie sich auf die – in dieser Hinsicht wenig ergiebige – Transitionsliteratur bis Mitte der 1990er Jahre konzentriert, neuere Studien zur Genese politischer Institutionen dagegen vollständig unberücksichtigt lässt. Dass „Verfassungstraditionen, ausländische Einflüsse, Zeitpunkt oder der Wille zum Konsens“ jeweils kontextabhängig zum Tragen kommen (71), ist zweifellos richtig; allerdings bildet der nachfolgende Katalog von 13 unverbundenen Leitfragen zu Akteuren, Verfahren und Inhalten der Verfassungsgebung die historische Komplexität bestenfalls ab, einer systematischen Analyse dient er nicht. Der anschließende Abriss einer „Geschichte moderner Verfassungen“, der „Verfassungskulturen“ bzw. „Verfassungsmodelle“ von der Magna Charta bis ins 20. Jahrhundert herauszuarbeiten sucht, fasst gleichfalls Bekanntes zusammen, erbringt jedoch nichts Spezifisches für die beiden Länderanalysen. Diese wiederum werden auf Basis leicht zugänglicher Sekundärquellen jeweils historisch-empirisch nachgezeichnet; ein systematischer Vergleich der im mittel- und osteuropäischen Kontext ähnlichen Fälle findet sich nicht. Mithin bietet B.s Untersuchung keinen Ansatzpunkt, um die offensichtlichen Einseitigkeiten konstitutionenökonomischer Modelle analytisch wie empirisch fundiert aufzudecken und damit eine disziplinenübergreifende Verfassungsdiskussion zu befördern.

FG

Ernst-Joachim Mestmäcker/Heike Schweitzer: Europäisches Wettbewerbsrecht. 2. Aufl. München: C. H. Beck 2004, 1226 S.

Dieses Lehr- und Handbuch zum europäischen Wettbewerbsrecht verdient auch als 2. Auflage umfassende Aufmerksamkeit. So stellt es nicht nur eine vollständig Erneuerung des von M. im Jahr 1974 begründeten Standardwerks dar, es kann vielmehr auch als Modell und Maßstab für eine den Namen verdienende europawissenschaftliche Literatur dienen. Letzteres vor allem deshalb, weil der Band in

wahrhaft exemplarischer Weise profunde Sachkenntnis mit Erfahrung, abgewogenes Urteil mit eigenem „Lernen“ und endogene Entwicklungen (des europäischen Wettbewerbsrechts) mit exogen induzierten (politischen wie ökonomischen) Veränderungen verbindet. All das ist nur möglich, weil M. (und mit ihm jetzt Sch.) konsequent im Rahmen der von ihm mitentwickelten europäischen Wirtschaftsverfassung argumentieren und dabei die Darstellung der Rechtsquellen um die jeweiligen ökonomischen Grundlagen ergänzen; interdisziplinäre Zugänge sind den Autoren ohnehin selbstverständlich. Im Übrigen findet der Leser all das, was er erwartet oder besser erhofft: die Einbettung des Wettbewerbsrechts in die Verfassung der Gemeinschaft, den Nachweis der steigenden Bedeutung der europäischen Wettbewerbsregeln (auch in außereuropäischen Kontexten), grundlegende Ausführungen zum Art. 81 EGV sowie eine die Entwicklung der vergangenen drei Jahrzehnte reflektierende Analyse der Fusionskontrolle, der Schutzrechte, des Verhältnisses von Staat und Unternehmen im EG-Vertrag oder auch des Vergaberechts und der Beihilferegeln. Danach wird erkennbar, wie sehr sich das europäische Wettbewerbsrecht (und mit ihm dieses Buch) seit 1974 verändert haben und wie stark sich dies in den wettbewerbspolitischen Leitbildern (dieser Plural ist durchaus angezeigt) reflektiert. Dass die Autoren einzelne Kommissionspolitiken durchaus kritisch sehen, spricht für sie, insbesondere dann, wenn eher „situative Anpassungen“ erkennbar werden, die vom integrationspolitischen Leitbild abweichen. – Im Fazit: ein ohne Einschränkung empfehlenswertes Werk, das auch und gerade im Kreis der Europarechtler zu einem Überdenken unhistorisch-schneller, empirisch wenig fundierter und den europapolitisch Handelnden nicht selten unkritisch verbundener Analysen beitragen sollte. Den besonders Interessierten sei zur Ergänzung – und zur Dokumentation des hier erkennbaren analytischen Anspruchs – ein Blick in M.s 2003 vorgelegte Publikation „Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union. Beiträge zu Recht, Theorie und Politik der europäischen Integration“ empfohlen.

JJH

Michael Fertig/Jochen Kluge/Christoph M. Schmidt/Helmut Apel/Werner Friedrich/Helmut Hägele: Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ein umfassendes Evaluationskonzept. Berlin: Duncker & Humblot 2004, 320 S.

Die von F. et al. vorgelegte Untersuchung zur Evaluation der Hartz IV-Gesetzgebung ist in zweifacher Hinsicht lesenwert: Zum einen liefert sie ein Beispiel für methodisch anspruchsvolle Wirkungsforschung, zum anderen eröffnen sich Einblicke in die Reichweite eines aktuellen und hoch brisanten Politikvorhabens.

Vorauszuschicken ist, dass die Studie eine Auftragsarbeit darstellt, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) an das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung und das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik vergab. Trotz der über weite Strecken gutachterlich gehaltenen Ausführungen verliert das Buch dadurch nichts von seiner auch analytischen Substanz. Mit Blick auf das Evaluationskonzept überzeugen zunächst die klare Gliederung und die gleichsam lehrbuchhafte Schilderung mikroökonomischer Untersuchungsansätze. Materiell sind die Autoren um eine umfassende und interdisziplinäre Betrachtungsweise bemüht. Ausgehend von konzeptionellen und praktischen Problemen der „hartzspezifischen“ Wirkungsforschung geben sie einen informativen Literaturüberblick zur nationalen und internationalen Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. Ihr eigenes Konzept umfasst vier Analysestufen: die Deskription, die Frage nach der Effektivität und Effizienz sowie die Untersuchung der Prozess- und Implementationszusammenhänge. Die damit verbundenen Instrumente werden auf sechs Handlungsebenen der Arbeitsmarktpolitik bezogen: Arbeitsvermittlung, Leistungsrecht und Sanktionen, Förderung neuer Erwerbsformen, spezielle Zielgruppenmaßnahmen, Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie weitere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Erläuterung der zeitlichen, technischen und inhaltlichen Anlage des Evaluationsprozesses beschließt die Studie. – Angesichts des politisch veranlassten Termindrucks (erste Ergebnisse sollen bereits Mitte 2005 vorliegen) und der unzureichenden Datenlage erscheinen die ökonomischen Lösungsansätze zur Identifikation geeigneter kontrafaktischer Vergleichssituationen angemessen. Ergänzungsbedarf besteht dagegen bei der Effizienz- und der Implementationsanalyse. Auch wenn dies im Wesentlichen auf den Auftrag zurückzuführen sein dürfte, wird damit doch ein grundsätzliches Problem der Evaluation sichtbar: Opportunitätskosten und Nebeneffekte treten eben nicht nur auf Seiten der Arbeitslosen und der Betriebe auf, sie betreffen vielmehr auch die Aufgabenträger, namentlich die von F. et al. nur peripher beachteten Kommunen. Zwar ist den Autoren zuzustimmen, wenn sie der Effektivität der Arbeitsmarktpolitik oberste Priorität einräumen. Allerdings kann es dabei zu einer Reihe unbeabsichtigter und durchaus erheblicher Negativwirkungen kommen, etwa wenn auf Seiten der Kreise und kreisfreien Städte die Aufgabenwahrnehmung durch die Arbeitsgemeinschaften die örtliche Daseinsvorsorge beeinträchtigt. Erforderlich wäre eine Erweiterung des Ansatzes um primär prozessuale Aspekte der politischen und administrativen Steuerung aller beteiligten Träger. Diese sollte insbesondere die vergleichende Evaluation von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen (§ 6c SGB II) sowie die weiter gehenden Konsequenzen für den Wirkungskreis und die institutionelle Stellung der beteiligten Gebietskörperschaften

einbeziehen. Fazit: Für diejenigen, die sich mit den Hartz-Reformen und ihrer Wirkungsweise befassen, ist die Arbeit von F. et al. von großem Interesse. Dabei wird man nicht umhin kommen, sowohl die Konkurrenzstudie (*Tobias Hagen, Alexander Spermann: Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung*. Baden-Baden: Nomos, 2004) als auch die seitens des BMWA und seiner Evaluationskoordinatoren herausgegebenen Schriften zu berücksichtigen. Mit Blick auf institutionentheoretische und verwaltungspolitische Aspekte der Arbeitsmarktreformen bedarf es allerdings weiterer und erheblich ausdifferenzierterer Untersuchungen.

AGZ

Am Rande oder: Zu guter Letzt

„Alles ist Außenpolitik“. Internationale Politik. Zeitschrift der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., 60. Jahrgang (2005), Heft 1.

Dass marktschreierische Selbstdarstellungen auch im Wissenschaftsbereich bedeutsamer werden, dürfte so unumstritten sein wie die Verpflichtung, sich dem zu verwehren. Schlägt man indes das neue Heft der guten alten „Internationalen Politik“ (IP) auf, bietet sich Erstaunliches: In neuem Format und unter der nicht nur logisch diskussionswürdigen Überschrift „Alles ist Außenpolitik“ wird der Leser informiert, dass ein wissenschaftliches Periodikum sich zu verändern habe, quälende „Bleiwüsten“ nicht mehr so recht *en vogue* seien, man zugleich wissenschaftlich präzise und sprachlich elegant schreiben wolle und solle. Der Anspruch, ein *global player* zu sein, ist ohnehin selbstverständlich, nicht zuletzt durch den Hinweis auf geplante chinesische und arabische Ausgaben. – Wer derartig vollmundig auf den Markt tritt, muss sich an den eigenen Verlautbarungen messen lassen. Dass dies im vorliegenden Fall ernüchternd ausfällt, hat viel mit dem zu tun, was man offenbar anstrebt: wissenschaftliche Exzellenz. Diese nun hat freilich Regeln, fordert die Beachtung theoretischer, empirisch-analytischer und methodischer Minima, sichert Distanz zum Untersuchungsobjekt – Voraussetzungen, die in dem vorliegenden Heft nahezu durchgehend missachtet werden. So findet sich nach einem nichtssagenden Eingangssessay ein Sammelsurium unterschiedlichster, ein Herausgeberkonzept entbehrender Themen, sind Allgemeinplätze Legion, wird die „kleine Form“ zum großen Nachteil, wenn umstandslos von der „Revolution des Regierens“ zur „Auslandswissenschaft nach der Postmoderne“ (sic!), vom „Empathieverlust des Konservatismus“ zu den in „Kiew blühenden Orangen“ gesprungen wird. Zwei Seiten *Joseph Nye*, ein eher

devotes Interview mit *Günter Verheugen* und willkürlich eingestreute Zahlen und Daten – fertig ist das Produkt, das allen Ernstes von sich behauptet, dort anzusetzen, „wo der Tagesjournalismus endet“, eine Aussage, die die politischen Berichtersteller der F.A.Z. und der Süddeutschen Zeitung mit Interesse zur Kenntnis nehmen werden. Außenpolitisches Allerlei also statt den Namen verdienende Analyse, Dokument eines Zeitgeistmagazins, das eher Vorbehalte fördern als abbauen dürfte. Zu kurz gesprungen – und schmerzhaft gelandet.

JJH