

Kommentierte Buchanzeigen / Book Review

Anneli Albi: EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe. Cambridge u.a.: Cambridge University Press 2005, 257 S.

Barbara Lippert/Gaby Umbach: The Pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System. Baden-Baden: Nomos 2005, 203 S.

Nach dem Vollzug der EU-Osterweiterung scheint sich das Interesse an den ehemaligen Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas zu wandeln. Ging es zunächst um die Gleichzeitigkeit von demokratischer und marktwirtschaftlicher Entwicklung, konzentrieren sich neuere Untersuchungen eher auf deren Vollzug (in den jeweiligen nationalstaatlichen Kontexten) oder aber auf den Einfluss der „Europäisierung“. Die beiden anzuzeigenden Bände dokumentieren das am Beispiel der Verfassungen bzw. der Regierungs- und Verwaltungssysteme. Während A. die Verfassungsentwicklung insofern „mustergültig“ thematisiert, als sie die in diesem Kontext erkennbaren Politiken mit der Entwicklung in den „alten“ EU-Mitgliedstaaten konfrontiert, von den Formationsprozessen im Rahmen der 1990er Jahre unterscheidet und erst dann die Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft einbezieht (mithin der Komplexität des Gegenstandes gerecht wird), verengen L. und U. ihr Interesse auf den „Europäisierungsprozess“ durch ein zeitlich wie materiell eingeschränktes Verständnis. Danach entwickeln sich, dem Untertitel folgend, post-kommunistische Staatsadministrationsen zu „*normal players*“ im Rahmen des EU-Systems. Für diesen vergleichsweise verkürzten Ansatz zahlen die Autorinnen allerdings einen Preis: Die Untersuchung gerät so historisch eher uninformativ, bezieht sich hinsichtlich des gesichteten Schrifttums fast ausschließlich auf das, was der EU und den Internationalen Organisationen sowie ihnen verwandten Analysanten mitteilenswert erscheint, und lösen den Schlüsselbereich der „öffentlichen Verwaltung“ aus ihrem Kontext. Dies ist schon insofern bedauerlich, als die Jahre seit 1989 durch andere „Phasen“ gekennzeichnet waren, als sie in dieser Veröffentlichung zutage treten. So ist man sich im Rahmen der staats- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur weitgehend einig, dass erst nach den für

das Verständnis und die Qualität der Verwaltung entscheidenden, weil formativen Prozessen einer zunächst „supply-driven“ und dann „demand-driven policy“ die EU-Entwicklung und der Wunsch auf Beitritt eine Rolle zu spielen begannen. Über die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen in Mittel- und Osteuropa erfährt man vergleichsweise wenig, kommt es im Wesentlichen zu Analysen „aus zweiter Hand“ und entfernt man sich in weiten Teilen von jener Empirie, die den „Alltag“ des Verwaltungshandelns bis heute prägt – und noch immer beträchtliche Probleme birgt. „Normal players in the EU-system“ also? Mitnichten, weder auf staatlicher Ebene noch im regionalen oder gar lokalen Bereich. – A. gelingt es hingegen, den Prozess der Verfassungsentwicklung historisch wie empirisch informiert darzustellen, wobei zunächst – und sehr zu Recht – die konstitutiven Merkmale der „pre-accession period“ im Vordergrund stehen. Erst auf dieser Basis, verbunden mit einem den Namen verdienenden analytischen Ansatz, werden dann die erkennbaren, durch die EU-Mitgliedschaft induzierten Revisionsprozesse einer näheren Überprüfung unterzogen. Hier beschränkt sich die Autorin nicht auf mehr oder weniger geglückte deskriptive Darstellungen, sondern leitet ihre Erkenntnisse theoretisch an und erweitert die Analyse um die Rolle und Funktion von Referenden und Verfassungsgerichten. Im abschließenden Kapitel „Implications of the European Constitution“ gelingt A. eine beeindruckende Analyse, die Vorahnungen der gegenwärtigen Entwicklung erkennen lässt.

JJH

Gerda Falkner/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber: Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States. Cambridge u. a.: Cambridge University Press 2005, 404 S.

Sozialpolitik ist kein originärer Aufgabenbereich der Europäischen Union, doch wird die nationalstaatliche Gestaltungsmacht inzwischen in erheblichem Umfang durch supranationale Regelungen eingeschränkt. Der vorliegende Endbericht eines mehrjährigen Forschungsprojektes widmet sich dem relativ „harten“ Instrument der Richtlinie, das im interessierenden Themenfeld bislang ausschließlich für das Arbeitsrecht Anwendung fand. Die empirische Basis bilden sechs in den 1990er Jahren verabschiedete und nach Ansicht der Autoren repräsentative Richtlinien, wobei deren Entstehung, die Umsetzung und auch die tatsächliche Anwendung durch öffentliche wie private Akteure (sowie entsprechende Sanktionsverfahren) in allen Staaten der EU-15 untersucht werden. Hierzu greifen die Autoren auf umfangreiches quantitatives und qualitatives Datenmaterial zurück, das auch Interviews mit politisch-administrativen Akteuren einschließt. Gerade mit Blick auf

die Anzahl der einbezogenen Mitgliedstaaten fußt die Studie auf einer außerordentlich breiten Empirie, ohne dass dies mit einem Verlust an Tiefe einhergeht. Analytisch wird das Zusammenwirken europäischer und mitgliedstaatlicher Akteure in allen Phasen des Politikzyklus systematisch berücksichtigt; auch bezüglich der Formen und Gründe der Nichterfüllung europäischer Normen ist die Untersuchung ungewöhnlich ausdifferenziert. Im Ergebnis teilen F. und ihre Koautoren die EU-Staaten in drei Gruppen ein: Während in der „*world of law observance*“ die Einhaltung europäischer Vorgaben einen hochrangigen Wert darstellt, steht diese in der „*world of domestic politics*“ zur politischen Disposition des nationalstaatlichen Gesetzgebers; in der „*world of neglect*“ schließlich verhindern Widerstände innerhalb des Regierungs- und Verwaltungssystems und/oder dessen Ineffizienz den Vollzug europäischer Normen auch dann, wenn diese formell in nationales Recht umgesetzt sind. Die Gründe für diese Unterschiede sind letztlich vielfältig, zumal nachgewiesen wird, dass keine Korrelation zwischen der Übereinstimmung von EU-Vorgaben und nationalem *Status quo* einerseits und den Umsetzungsproblemen andererseits besteht (womit die in der „Europäisierung“-Forschung verbreitete, allerdings ohnehin zu allgemeine *misfit*-These für den Bereich der Sozialpolitik widerlegt wird). Im Fazit liegt eine bemerkenswerte Studie vor, die jedoch auf einen eng begrenzten Themenbereich beschränkt bleibt. Dass der Titel dies nicht zum Ausdruck bringt und so zunächst weitergehende Erwartungen weckt, befremdet ein wenig. Auch erscheint die im Schlusskapitel ange deutete Generalisierung der bereichsspezifischen Ergebnisse eher spekulativ. Dazu bedürfte es ähnlicher Untersuchungen für weitere Politikfelder, die wiederum systematisch vergleichend aufeinander zu beziehen wären.

SSch

Michèle Knodt: Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem. Internationale Einbettung der EU in die WTO. Baden-Baden: Nomos 2005, 281 S.

Die Mannheimer Habilitationsschrift befasst sich mit den Auswirkungen des internationalen Kontextes auf die institutionelle Entwicklung der EU – einer Themenstellung, die bislang weder seitens der Internationalen Beziehungen noch der Europawissenschaften hinreichend untersucht wurde. Dabei überzeugt die Konzentration auf den Bereich der Handelspolitik, der nicht nur stärker vergemeinschaftet ist als andere Teile des auswärtigen *acquis communautaire*, sondern auch im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) ein hohes Ausmaß an Verrechtlichung aufweist. Analytisch geht die Autorin von dem häufig verwendeten „Regieren im Mehrebenensystem“ aus, wobei sie mit Blick auf die vorliegende Lite-

ratur feststellt, dass diesem Begriff „zu sehr [...] der Charakter einer Metapher“ anhaftet und er „eher als heuristisches Mittel anstelle eines analytischen Instrumentariums gebraucht“ wird (40). Im weiteren Verlauf wird allerdings deutlich, dass die benannte Einschätzung auch auf K.s Studie zutrifft. So operationalisiert sie nicht das „Regieren“ selbst, sondern folgt mit einer breiten Konzeptionalisierung „institutionellen Wandels“ gängigen Analysekatoren nach *March* und *Olsen* („formale Organisation“, „Routinehandlungen“, „Konzepte legitimer Ordnung“). Hinsichtlich der möglichen Wechselwirkungen im „Mehrebenensystem“ werden daraufhin drei „Mechanismen institutionellen Wandels“ unterschieden („auferlegt“, „über Einbindung“, „durch Angebot“), ohne dass jedoch deren theoretischer Status bzw. operationale Differenzierung erkennbar würden. Die empirischen Kapitel vermitteln dann bemerkenswerte Einblicke in Formen, Verfahren und Inhalte der EU-Handelspolitik, fallen aber hinsichtlich der zu untersuchenden Dimensionen höchst ungleichgewichtig aus. Während der formal-organisatorische Institutionenwandel infolge der WTO-Mitgliedschaft anhand einschlägiger primär- wie sekundärrechtlicher Veränderungen komprimiert dargestellt wird, beschränkt sich die Untersuchung der „Routinen“ auf vier „Fallbeispiele“ (81), wobei nicht nur die Auswahlkriterien im Unklaren verbleiben, sondern auch die Zuordnung zumindest eines Falles („organisatorische Veränderungen in der Kommission“) diskussionswürdig erscheint. Den mit Abstand breitesten Raum nehmen schließlich die „Konzepte legitimer Ordnung“ ein, die anhand der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in den handelspolitischen Willensbildungsprozess untersucht werden. Hier betritt die Studie am ehesten „Neuland“, zum einen durch die Erschließung einschlägiger Daten, zum anderen durch die Konstruktion von vier „Idealtypen zivilgesellschaftlicher Einbindung“, die systematisch auf die WTO, die Europäische Union sowie die Generaldirektion „Handel“ angewendet werden. Fazit: eine empirische „Pionierleistung“ zu einem Schlüsselbereich europäischer Politik, die jedoch auf einem zu breiten Analyserahmen basiert und daher in ihrer Aussagekraft beschränkt bleibt.

FG

Douglass C. North: Understanding the Process of Economic Change. Princeton/Oxford: Princeton University Press 2005, 187 S.

Der Autor, nicht erst seit „*Structure and Change in Economic History*“ und „*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*“ (und dem nachfolgenden Nobelpreis) Wirtschafts- wie Sozialwissenschaftlern ein Begriff, sucht seine institutionentheoretischen Analysen handlungsorientiert fortzuent-

wickeln und über gleichsam „spannende“ disziplinäre Grenzüberschreitungen ausschließlich ökonomieimmanent argumentierende Kontexte zu überwinden. In dem Bemühen, den ökonomischen (und jetzt durchaus auch außerökonomischen) Wandel zu verstehen, geht N. untypische Wege. So finden sich zwar auch hier die Grundlagen der „neuen Institutionenökonomie“, von *property rights* bis zu *transaction costs*, doch interessiert den Autor diesmal eher, wie und auf welche Weise sich jene institutionelle Infrastruktur bildet, die die Marktentwicklung steuert, reguliert oder wenigstens zu beeinflussen sucht. Als zentral erweist sich für ihn jene Anpassungskapazität, die er als „*adaptive efficiency, a society's effectiveness in creating institutions that are productive, stable, fair, and broadly accepted as well as flexible enough to be changed or replaced in response to political and economic feedback*“ bezeichnet. Hier kommt er Erklärungsmustern nahe, die in der neueren staats- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion eine beträchtliche Rolle spielen und – ergänzt um psychologische Kategorien – den Weg zu einer erweiterten Analyse gewollter wie ungewollter Effekte öffentlichen und privaten Handelns weisen. Institutionelle Lernfähigkeit steht mithin im Zentrum der Veröffentlichung, nicht freilich im trivialen Verständnis einer meist undifferenzierten „Reformdiskussion“, sondern unter Berücksichtigung unterschiedlicher Kontexte und ihrer jeweiligen Einflussmöglichkeiten. „*Understanding the Process of Economic Change*“ ist ohne Einschränkungen zu empfehlen, zumal es N. gelingt, seine Erkenntnisse in einer auch einem breiteren Publikum zugänglichen Sprache zu transportieren.

JJH

Manlio Bellomo: Europäische Rechtseinheit. Grundlagen und System des Ius Commune. Übersetzt von Ellen Dilcher. München: C.H. Beck 2005, 246 S.

Die anzuzeigende „Europäische Rechtseinheit“ stellt die deutsche Übersetzung des erstmals 1988 erschienenen Buches „*L'Europa del diritto comune*“ dar. Es gilt zu Recht als Standardwerk, zumal es in einer Phase des Umbruchs daran erinnert(e), dass Europa zwischen dem 12. und dem 18. Jahrhundert trotz der Entwicklung zahlloser Partikularrechte (*iura propria*) durch ein weitgehend einheitliches Rechtsverständnis gekennzeichnet war, das *ius commune*, oder präziser: das *utrumque ius*, das Römische Recht und das Recht der universalen Kirche. Sich dies in Erinnerung zu rufen, könnte lohnen, wenn – wie im Geleitwort angesprochen – die Rechtsgegenwart heute durch eine wachsende Verflüchtigung der Kodifikation, eine Errungenschaft des aufgeklärten, durch das Natur- und Vernunftrecht legitimierten Denkens, geprägt ist. Als vormalig systematischer wie dogmatischer

Mittelpunkt der Rechtsordnung scheint sie heute durch eine Flut von Neben- und Sonderrechten sowie Maßnahmegesetzen verdrängt, die versuchen, auf Tagesbedürfnisse kurzfristig zu reagieren. Die nationalen Rechtsordnungen scheinen in der Tat den Untergang des „Kodifikationszeitalters“ hinzunehmen, registrieren sie doch im Wesentlichen nur dieses Phänomen unter der Bezeichnung „Dekodifikation“, ohne wirkliche Alternativen zu der sich damit verbindenden „Systemlosigkeit und den deutlich werdenden dogmatischen Brüchen“ vorzulegen. Begleitet wird dies von einer neuen Sichtung und Erfassung jener Werte, die den nationalen Rechtsordnungen zugrunde liegen und in einer „Verfassung“ der Europäischen Union als Vorgaben festgeschrieben werden sollen. Hier aber, die aktuellen Diskussionen haben es gezeigt, dominieren durchaus inhaltliche Orientierungslosigkeit und fehlende Nachhaltigkeit, wird also eher zeitgeistgeprägter „Kodifikation“ das Wort geredet. Insofern ist es dankenswert, den Verweis auf eine weitgehend einheitliche europäische Rechtskultur einem breiteren Publikum vorzustellen und diesem die Reflektion über die Konsequenzen für die Ausgestaltung regulativer Politiken in Europa zu überlassen. B. gelingt dies auf eindrucksvolle Weise, wobei er den Ausführungen zur Entwicklung des *ius commune* und des *ius proprium* Kapitel zur Wirkungsweise der Universitäten und der Rechtswissenschaft hinzufügt. Dies mündet in die Herausbildung des „Systems des *ius commune*“, einer Raum und Zeit geöffneten Untersuchungsperspektive. Es wäre hilfreich, wenn die heutigen Debatten um „Sinn und Grenzen der Kodifikation“ nicht nur zeitbezogen geführt würden, sondern sich der jeweiligen historischen Wurzeln erinnerten.

JJH

Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.): Europawissenschaft. Baden-Baden: Nomos 2005, 813 S.

Der Band unternimmt nicht weniger, als die „von uns für notwendig gehaltene Disziplin der Europawissenschaft“ (*sic!*) zu umreißen. Dabei wird – fälschlicherweise – davon ausgegangen, dass es bislang keine näheren Publikationen zu diesem Themenbereich gibt, und zudem ein Selbstverständnis formuliert, das als „disziplinenübergreifende Beschäftigung mit dem Typus eines neuartigen, präzedenzlosen Herrschaftsgebildes jenseits des Nationalstaates“ weder aus historischer noch aus funktionaler Sicht akzeptabel erscheint. Folgt man dem wohl federführenden Herausgeber Sch., ginge es im Rahmen einer Europawissenschaft vor allem um europäische Identität, die Form Europas („zwischen Superstaat und *clearing*-Stelle nationalstaatlicher Interessen“) und etwaige Übergänge zwischen

„Noch nicht und schon Staatlichkeit“. Konkreter (und vor allem operativer) wird es allerdings nicht, mit der Folge, dass man sich in diesem Band dem Thema aus unterschiedlichsten, in Teilen höchst eklektisch anmutenden Zugängen nähert. Nicht umsonst spricht ein Autor leicht indigniert von „einer wie immer zu konzipierenden Europawissenschaft“. – Nimmt man den eingangs formulierten Anspruch ernst, muss man zu einer sehr skeptischen Einschätzung der Bemühungen gelangen, zumal man von einer den Namen verdienenden „Wissenschaft“ theoretische Erkenntnis, analytische Verfahren und methodisch kontrollierte Vorgehensweisen erwarten darf. Von all dem findet sich in diesem Band aber nichts oder nur sehr wenig. Stattdessen kommt es zu durchwegs bekannten Reflektionen über die Europäisierung der Nationalstaatlichkeit sowie spezifischen Beiträgen zur Identität, Funktionalität und Herrschaft in Europa. Zwar behauptet man dezidiert, dass nur über eine interdisziplinäre Vorgehensweise solche Themenbereiche zufriedenstellend bearbeitet werden könnten, doch folgt man in den einzelnen Beiträgen durchgängig fachspezifischen „Erkenntnissen“. Dies wird besonders deutlich in jenem Kapitel, das Europa als Wirtschafts-, Rechts-, politische sowie als Werte- und Kulturgemeinschaft zu umreißen sucht; hier ist nicht einmal der Versuch einer Grenzüberschreitung erkennbar, der Erkenntnisgewinn entsprechend gering. Fügt man dem hinzu, dass sich unter der „Europäisierung der Nationalstaatlichkeit“ kaum etwas von dem findet, was die politischen Einrichtungen und die marktwirtschaftlichen Akteure heute umtreibt, wird eine missglückte „Fingerübung“ deutlich. Zudem ist befremdlich, dass immer wieder das Bemühen durchdringt, einen Gegenstandsbereich „*sui generis*“ zu schaffen, der gerade nicht *sui generis*-artig zu fassen ist, sondern lediglich vor dem Hintergrund der spezifischen – und hier zunächst nationalstaatlichen – europäischen Erfahrungen, der sich damit verbindenden institutionellen wie regulativen Kontexte und der sehr konkreten (politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen) Herausforderungen zu verstehen sein dürfte. Eher feuilletonistische Beiträge über die Grenzen Europas, zum Thema „Europa – was ist das?“ oder zu Ausbildungsanforderungen werden dem Stand der Diskussion in keiner Weise gerecht; auch kommt es nur sehr punktuell zu einer Verarbeitung der deutsch- wie englischsprachigen Literatur. Müsste man das hier angesprochene „Projekt Europawissenschaft“ (schon der Singular geht fehl) nach diesem Band bewerten, würden einer ernstzunehmenden Evaluation wohl nur die Beiträge von *Haltern*, *Kaelble*, von *Bogdandy* und *Scharpf* standhalten. „*Informed guesses*“ konstituieren keine Wissenschaft, letztere erfordert eine den Namen verdienende Forschung, die ihrem Gegenstand analytisch wie empirisch angemessen sein müsste.

JJH

Am Rande oder: Zu guter Letzt / At long last

Roman Herzog: Wie der Ruck gelingt. München: Deutsche Verlags-Anstalt 2005, 150 S.

Meinhard Miegel: Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft? Berlin: Propyläen 2005, 312 S.

Heribert Prantl: Kein schöner Land. Die Zerstörung der sozialen Gerechtigkeit. München: Droemer 2005, 208 S.

Gabor Steingart: Deutschland – der Abstieg eines Superstars. München u. a.: Piper 2005, 303 S.

Sind es die Verlage oder ist es der Mitteilungsdrang, der die Inflation gleichsam präskriptiver Publikationen vor Wahlterminen anschwellen lässt, zumal die hier anzuzeigenden Bände lediglich eine Auswahl unter zahlreichen, ja zahllosen Publikationen darstellen? Sucht man auch ihnen nur annähernd gerecht zu werden, fällt zunächst eine fast durchgehend negative, in Teilen destruktive Grundhaltung auf. Während St. den Abstieg eines „Superstars“ beklagt und dies auch noch als „Nachruf“ versteht, P. – der sonst immer stimulierende *Savonarola* des deutschen Journalismus – sicher ist, dass die Zerstörung der sozialen Gerechtigkeit durch den Übergang vom Sozialstaat zum „Kapitalstaat“ vollzogen wird, diagnostizieren auch H. und M. eine vergleichsweise deprimierende Ausgangssituation. Will H. den in seiner ersten „Berliner Rede“ eingeforderten Ruck endlich Realität werden lassen, blickt M. in eine ihm düster erscheinende Zukunft, die nicht weniger als eine „Epochenwende“ angezeigt erscheinen lässt. Die Quellenlage ist in allen vier Publikationen ähnlich, zumindest insofern, als entweder gänzlich auf sie verzichtet wird oder aber Arbeiten von *consulting*-Firmen und verwandten Publikationsmedien genutzt werden. Im Ergebnis dominiert jene larmoyante Grundhaltung, der entgegenzuwirken man vorgibt. So ist „unsere Art zu arbeiten, zu leben und Politik zu machen, längst überholt“, wird sich der „Ruck“ nur dann einstellen, wenn man „hart daran arbeitet und etwas Geduld hat“, kann der Westen die Zukunft lediglich gewinnen, wenn er sich „auf die Tugenden der Beschränkung und des Haushaltens besinnt und einen intelligenteren, nachhaltigeren, auch solidarischeren Umgang mit seinen Ressourcen pflegt“. Natürlich ist es den Autoren unbenommen, so zu denken und entsprechend zu schreiben, doch sollte eine Öffentlichkeit auch deutlich machen, was sie von derlei eindimensionaler Erkenntnis und präskriptiver Empfehlung hält: nichts oder doch nur wenig. Nur so dürfte auch zu vermeiden sein, dass sich zu jedem Bundestagswahltermin Ähnliches wiederholt: die zirkuläre Diskussion ubiquitär diagnostizierter Probleme, der aufmerksamkeitsheischende „Lösungsansatz“, die allbesserwissende Attitüde.

Eine realitätsnähere Problemsicht, eine die Umsetzung lautstark geforderter „Reformpolitiken“ mitbedenkende Analyse und ein die bestehende Verfassungsordnung nicht immer gleich in Frage stellendes Selbstverständnis wären dem entgegenzusetzen.

JJH