

## REZENSIONEN

### **Die europäisierte Bundesrepublik: innenpolitische Durchdringung, außenpolitische Wirkung und aktuelle Herausforderungen**

*Böttger, Katrin und Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, 599 Seiten, € 58,-.*

*Marhold, Hartmut (Hrsg.): Europe under Stress: Internal and External Challenges for the EU and its Member States (Denkart Europa. Schriften zur europäischen Politik, Wirtschaft und Kultur, Band 24), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, 156 Seiten, € 19,-.*

Wie erfasst man die Bedeutung der europäischen Integration für den Nationalstaat, und welches sind die gegenwärtig wichtigsten Herausforderungen für beide? Das sind die erkenntnistheoretischen Eckpfeiler zweier aktueller Sammelbände.

Gleich zu Beginn ihres knapp 600 Seiten starken „Handbuches zur deutschen Europapolitik“ erläutern die Herausgeber *Katrin Böttger* und *Mathias Jopp* ihr Anliegen: „[...] in Zeiten wachsender Europaskepsis die Bedeutung der europäischen Integration für die realpolitische Wirklichkeit in Deutschland herauszuarbeiten und den Einfluss Deutschlands auf die Entwicklung der Europäischen Union sowie ihre konkreten Entscheidungsprozesse zu erläutern“ (S. 13). Die stellvertretende Direktorin und der Direktor des Instituts für Europäische Politik in Berlin haben sich vorgenommen, gemäß der politikwissenschaftlichen Tradition, Handbücher zur Außenpolitik vorzulegen, diesen ein erstes zur Europapolitik zur Seite zu stellen und insoweit der zunehmenden Bedeutung europäischer Politik Rechnung zu tragen. Um es vorweg zu nehmen, dies gelingt den beiden Herausgebern und den insgesamt 38 Autoren.

Stimmig ist bereits die Struktur des Handbuches, die die Verflechtung Deutschlands in den europäischen Integrationsprozess anhand von fünf Kategorien erfasst. Den an den Anfang gestellten konzeptionellen und grundlegenden Beiträgen folgt zunächst die Binnenperspektive mit „innenpolitischen Bestimmungsfaktoren und Akteuren“. Die Durchdringung nationaler Entscheidungsprozesse und Institutionen durch europäische Vorgaben („downloading“) wird exemplarisch deutlich an der sukzessiven Ausweitung der europapolitischen Mitbestimmungsrechte des Deutschen Bundestages (Beiträge von *Sven Hölscheidt* und *Gabriele Abels*<sup>1</sup>) oder des sich wandelnden Kooperationsverhältnisses zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof (*Christian Callies*). Mit der dritten und vierten Kategorie des Handbuches wechselt die Innensicht zur Außenwahrnehmung und zur Rolle der deutschen Europapolitik in ausgewählten EU-internen und EU-externen Politikbereichen. Anders ausgedrückt bewerten die Autoren dieser Beiträge die Durchsetzung deutscher Interessen im Rahmen des Kompetenztransfers nach Europa („uploading“), etwa in der EU-Wettbewerbspolitik (*Henning Klodt*), im Politikfeld Energie (*Severin Fischer*) oder hinsichtlich europäischer Handelspolitik (*Stormy-Annika Mildner*).

1 Eine etwas engere Abstimmung käme diesen beiden Beiträgen zugute, da sie sich teils überlappen und im Detail widersprechen (zum Beispiel Vorrang des EUZBBG vor Gesetzen zur Bewältigung der Euro-Krise).

Fünftens bietet das Handbuch einige Fallbeispiele zu bilateralen Beziehungen, etwa zum deutsch-polnischen Verhältnis (*Agnieszka Łada*). Dies ergänzt die von den Herausgebern intendierte „systematisch angelegte Gesamtdarstellung“ (S. 13).

Die Grundzüge und Leitbilder deutscher Europapolitik treten deutlich hervor in den hervorragenden Beiträgen von *Böttger* und *Jopp* sowie bei *Martin Große Hüttmann*. Letzterer illustriert entlang historischer Wegmarken die Hinwendung zu Europa als „kollektive Ersatzidentität“, wonach Europapolitik „also immer auch Deutschlandpolitik“ war (S. 31). Während das außenpolitische Ziel der Westbindung in den 1950er Jahren und die zunehmende Sorge um Subsidiarität nach der Wiedervereinigung bereits häufig dokumentiert worden sind, greift *Große Hüttmann* auch die normativen Quellen dieser Leitbilder auf. Sein kurzer Exkurs zur Bedeutung des Föderalismus und des Ordoliberalismus für die deutsche Europapolitik verdiente eine gesonderte Verbreitung (und Übersetzung), da beispielsweise die von anderen Mitgliedstaaten mitunter als befremdlich wahrgenommene „Stabilitätskultur“ hier ihren Ursprung findet (siehe unten). Besonders gelungen ist auch *Christian Dregers* Beitrag, der den wirtschaftlichen Nutzen der EU-Mitgliedschaft einkreist. Die deutsche Wachstumsschwäche zwischen 1992 und 2007 sowie die durch die Osterweiterung ausgelösten Wettbewerbsnachteile in Teilen Südeuropas werden ebenso erläutert wie die steigende Bedeutung europäischer Investitionsprogramme.

Wie deutsche EU-Positionen innenpolitisch geformt werden, untersucht *Timm Beichelt* anhand des Koordinierungsgeflechts der Bundesregierung. Inzwischen ist diese Abstimmung inhaltlich-strategisch wie auch in der Umsetzung von EU-Vorgaben enorm effizient und funktional geworden, so *Beichelt*. Allerdings sei diese Effizienz bisweilen „apolitisch“ und nur um den Preis einer „Entpolitisierung der europäisierten Innenpolitik“ (S. 104) zu haben, da EU-Gesetzesinitiativen kaum Bestandteil (nationaler) politischer Debatten seien.<sup>2</sup>

Inwiefern sich solchermaßen formierte Positionen in Brüssel durchsetzen lassen, untersuchen am Beispiel der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Beiträge von *Henrik Enderlein* und andere sowie *Ansgar Belke*. Interessanterweise entwickelt der Politikökonom *Enderlein* insbesondere Reformideen für das (noch) zu vollendende institutionelle Gefüge der Gemeinschaftswährung und widmet sich in geringerem Maße verteilungspolitischen Fragen sowie ihren politischen Kosten. Demgegenüber leitet der Volkswirt *Belke* heutige wirtschaftspolitische Antagonismen auch historisch und politisch ab. Die teils sehr unterschiedlichen Erwartungen an eine europäische Währung (F: Mitgestaltung europäischer Geldpolitik; D: Preisstabilität) werden in der Hochphase des deutsch-französisch geprägten Entstehungsprozesses zwischen dem Europäischen Rat in Hannover im Juni 1988 und der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages im Februar 1992 deutlich. Überzeugend erinnert der Duisburger Makroökonom daran, dass zwar die „überraschend schnelle Realisierung der WWU“ dem deutschen Einigungsprozess geschuldet sein dürfte, nicht aber die Frage des Ob (S. 265 f.). *Belke* widerspricht somit der verbreiteten Ansicht, das deutsche Einverständnis zum Euro sei gewissermaßen im Austausch zur französischen Akzeptanz der deutschen Vereinigung erfolgt. Vielmehr entfaltete bereits die Einsetzung des ersten provisorischen Notenbankrates (*Delors-Komitee*) auf dem Ratstreffen in Hannover faktische Wirkung: „Die Richtung des auf die Schiene gesetzten Zuges war nun klar vorgegeben“ (S. 264).

2 Vgl. am Beispiel der Euro-Rettungspolitik *Adam Cygan*, Legal Implications of Economic Governance for National Parliaments, in: Parliamentary Affairs, 70. Jg. (2017), H. 4, S. 710 – 727.

Bis zum Beginn der Eurokrise entsprach die WWU demnach eher deutschen, ordoliberalen Leitbildern, und auch noch bei den unmittelbaren Rettungsmaßnahmen konnten sich deutsche Positionen aufgrund eines enormen Ressourceneinsatzes durchsetzen (zum Beispiel Zustimmung zum Fiskalpakt als Voraussetzung für ESM-Kredite). In dem Maße aber, in dem die Europäische Zentralbank nach 2012 zusätzliche Aufgaben übernahm, die eigentlich einem europäischen Währungsfonds entsprächen, scheint sie indes zunehmend eine „französische WWU“ geworden zu sein, so *Belke* (S. 278). Unterschiedliche Erwartungen an den Euro sind indes nicht nur historisch relevant, sondern prägen auch den Diskurs zur Weiterentwicklung und Krisenprävention. Während *Enderlein* einen „gewissen Grad an fiskalischer Risikoteilung“ (S. 258) fordert, mahnt *Belke*, dass solche Integrationssschritte „den Leitgedanken der Einheit von Haftung und Kontrolle verletzen“ (S. 279).

Dass die oben skizzierten Europäisierungsperspektiven des Up- und Downloading durchaus verwoben sein können, wird sichtbar am Beispiel deutscher Energiepolitik. *Severin Fischer* analysiert deutsche Interessen im Kontext der EU-Ratspräsidentschaft 2007, deren Durchsetzung dadurch begünstigt wurde, dass sich im Zuge der Debatten zum Klimawandel Energie- und Klimapolitik „als Politikfeld mit Integrationspotenzial“ (S. 319) erwies. Trotz der bis 2013 durchaus konfliktträchtigen europapolitischen Koordinierung zwischen den verantwortlichen Ressorts für Wirtschaft und Umwelt, konnte letzteres zwei Forderungen in den EU-Politikprozess einspeisen: verbindliche Ziele für Emissionen und den Ausbau erneuerbarer Energien. Die so unter deutschem Einfluss erfolgte Aufwertung umweltpolitischer Aspekte im EU-Ratsbeschluss vom März 2007 entfaltete im darauffolgenden Sommer auch innenpolitische Wirkung: Kritische Stimmen gegenüber einem vom Kabinett vorgelegten integrierten Klima- und Energieprogramm wurden „mit Verweis auf den notwendigen Beitrag zum Europäischen Gesamtziel geschwächt“ (S. 320).

Während etwa die Politik zu erneuerbaren Energien von deutscher Seite auf EU-Ebene erfolgreich unterstützt und durchgesetzt wurde, blieb Deutschland lange Zeit Nachzügler bei der Liberalisierung des Energiemarktes und des Emissionshandels. Erst das durch erheblichen Druck der Europäischen Kommission zustande gekommene Dritte Energiebinnenmarktpaket 2009 änderte deutsche Positionen in diesem Politikbereich: von besitzstandswahrenden hin zu mitgestaltenden.

Die 2011 eingeleitete Energiewende war, zumindest bis 2013, geprägt von einer „beeindruckenden Gleichgültigkeit gegenüber der europäischen Dimension des Themas“ (S. 326). Eine europapolitische Vermittlung dieses deutschen Alleingangs wurde durch die Konkurrenz zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Bundesumweltministerium erschwert. Erst die Kabinettsumbildung 2013 (danach parteipolitische Kohärenz der Ressorts) führte, so *Fischer*, „zur aktiven Gestaltung deutscher Energiewende-Europapolitik“ (S. 328).

*Hartmut Marhold*, Forschungsdirektor am CIFE (Centre international de formation européenne), verfolgt mit seinem Sammelband einen ähnlichen Ansatz wie *Böttger* und *Jopp*, ist aber deutlich aktualitätsbezogener. Sein Ziel ist es, die wesentlichen inneren und äußeren, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Herausforderungen für die EU zu reflektieren. „Europe under Stress“ lautet der programmatische Titel, dessen Autoren dem in Nizza beheimateten Institut verbunden sind und mit *Böttger* und *Jopp* sowie *Funda Tekin* auch Autoren des Handbuches einschließen. Teil der Reihe „Denkart Europa“ der ASKO-Europa-Stiftung und der Europäischen Akademie Otzenhausen, versammelt *Marhold* Aufsätze, die zwischen 2014 und 2015 ursprünglich online erschienen waren.

Ähnlich dem Handbuch werden einerseits EU-interne Politikbereiche untersucht, zum Beispiel der *Juncker*-Investitionsplan (*Hartmut Marhold*) oder EU-Klimapolitik (*Laurent Baechler*), andererseits EU-externe Politikbereiche: So warnt etwa *Susann Heinecke* vor Illusionen im Verhältnis zu Russland, während *Michael Meimeth* und *Jarostaw Janćzak* den „soft power“-Ansatz Europäischer Nachbarschaftspolitik hinterfragen. *Jopp* und *Böttger* wähen in der Ukraine-Krise zumindest die Chance auf eine konsistentere Europäische Außenpolitik.

Zusätzlich bietet der Sammelband Länderkapitel zu Frankreich, Großbritannien, Griechenland und Ungarn. Man merkt den 19 kurzen englischen und französischen Texten die Online-Herkunft an, was aber nicht von Nachteil ist. Erklärtes Ziel waren „policy paper“, also anwendungsnahe Beiträge. Die Veröffentlichung konnte das Brexit-Referendum und das volle Ausmaß der Migrationskrise zum Erscheinungsdatum noch nicht abbilden, bietet aber einen interessanten Überblick über das bereits zuvor vorhandene Krisenspektrum in der EU.

Dem interdisziplinären Handbuch zur deutschen Europapolitik wünscht man nicht nur eine große Leserschaft, sondern im Idealfall wissenschaftliche Nachahmer, da ähnlich konzipierte Nachschlagewerke zu anderen Mitgliedstaaten ländervergleichende Studien wesentlich erleichtern würden. Zudem ergänzt es die etablierte Reihe „Jahrbuch der europäischen Integration“ um eine dezidiert deutsche Sicht. Es wurde sorgfältig redigiert und bietet dem Leser mit einer Chronologie deutscher Europapolitik, einer umfänglichen Literaturübersicht sowie einem Personen- und Stichwortregister nützliche Werkzeuge zur Vertiefung. Allein das Autorenverzeichnis verdiente bei einer Neuauflage mehr Sorgfalt.

*Marholds* „Europe under Stress“ liefert eine häufig zugespitzte Sicht auf aktuelle Herausforderungen, ergänzt aber das Nachschlagewerk von *Böttger* und *Jopp* um eine deutsch-französische Perspektive.

*Andrej Stuchlik*

## **Aktuelle EU-Debatten aus Sicht zweier prominenter Europäer: mehr Gleichgewicht und Demokratie**

*Hänsch, Klaus: Kontinent der Hoffnungen. Mein europäisches Leben, Dietz Verlag, Bonn 2010, 265 Seiten, € 18,-.*

*Schulz, Martin: Der gefesselte Riese. Europas letzte Chance, 3. Auflage, Rowohlt Verlag, Berlin 2013, 272 Seiten, € 19,95.*

Solange die „Zange der Macht“ (*Peter Sloterdijk*) die europäischen Staaten zwischen Moskau und Washington einspannte, solange waren die Europäer nicht gezwungen, um ihr Schicksal zu ringen. Dies änderte sich mit dem Epochenbruch 1989/1990. Deutschland und die Europäische Union verbindet seitdem, sich selbstständig um einen Platz im Weltgeschehen bemühen zu müssen, da die Vormundschaft der Führungsmächte endete. Die Weltfinanzkrise von 2008 hat die Debatte um den Erhalt und Ausbau der Grundordnung der EU und der mit ihr verbundenen Politikfelder aus der Sphäre der europäischen Eliten herausgeführt und ein breiteres Publikum animiert, wodurch Fülle und Richtung europapolitischer Perspektiven ausgeweitet und das Projekt EU stärker politisiert wurde.

Mit *Klaus Hänsch* und *Martin Schulz* beteiligen sich zwei Parlamentarier und Europapolitiker der ersten Garnitur an dieser aktuellen Debatte, die vieles gemeinsam haben. In deutschen Grenzregionen aufgewachsen, wurde ihnen europäische Fremde früh nah: dem im Flensburger Land aufgewachsenen, in Schlesien geborenen *Hänsch*, dem die jetzt polnische Geburtsstadt Szprotawa, ehemals Sprottau, im Jahr 2000 die Ehrenbürgerschaft verliert; und dem Rheinländer *Schulz* im Aachener Dreiländereck. Zur Gruppe der „Instinkteuropäer“ werden die beiden Sozialdemokraten späterhin gezählt. Gelangt *Schulz* über den Beruf des Buchhändlers in die Kommunalpolitik und von dort 1994 in das Europäische Parlament, so *Hänsch* über das Studium der Politikwissenschaft in Paris bei *Maurice Duverger* und in Berlin bei *Gilbert Zieburg* in die Düsseldorfer Landespolitik (1969), um zehn Jahre später und nach knapp verfehlter Kandidatur zum Bundestag in das erstmals direkt gewählte Parlament der EU einzuziehen. Parlamentarisches Engagement wie Führungstalente und nicht zuletzt die Relevanz der Sozialdemokratischen Fraktion bringen sie zügig in herausgehobene Positionen in Ausschüssen, als Wahlkämpfer und in der Fraktionsführung, beide als Stellvertretende Vorsitzende und *Schulz* zudem seit 2004 als Vorsitzender der Fraktion und als Gipfel in die Leitung des Parlaments, dessen Präsident *Klaus Hänsch* von 1994 bis 1997 und *Martin Schulz* von 2012 bis 2014 und nach Wiederwahl bis 2017 wird. Als Akteur auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems der Union publiziert *Hänsch* 2010 ein Fazit unter dem Titel „Kontinent der Hoffnungen“, während *Schulz* die EU-Konstellation drei Jahre später als „Der gefesselte Riese“ zusammenfasst – Titel, die auch dann, wenn beide gleichermaßen als Parlamentarier sich äußern, Differenzen ankündigen.

*Hänschs* Buch „Kontinent der Hoffnungen“ bietet an, es entweder als Werkbiografie des Abgeordneten oder als ein Kompendium zur EU-Politik zu lesen. Beides bedeutet Gewinn. „Anfangs diskutierte es Resolutionen, heute beschließt es Gesetze. Es ist zu einer einzigartigen Vertretung der Bürgerinnen und Bürger in der ersten transnationalen Demokratie der Welt geworden“ (S. 8). In diese Festschreibung des erreichten Stands der Vertiefungsschritte auf dem Weg zur „immer engeren Union der Völker Europas“ (Präambel EUV) mischt sich der Stolz, das Parlament, seine Aufgaben und Kompetenzen während des dreißigjährigen Mandats von Reform zu Reform stärker gemacht zu haben. Weniger die institutionelle Struktur als vor allem die Akteure stehen im Zentrum der Aufmerksamkeit des Autors. Seine eigenen Prägungen charakterisieren drei Faktoren, die ein Lebenswerk bestimmen: die Person (Jahrgang 1938), die Lebensumstände und das berufliche Rüstzeug.

Zwei der insgesamt vier Hauptkapitel befassen sich mit der Rolle des Parlaments in der Gewaltenteilung der EU, die übrigen mit der Vereinigung Deutschlands und der Integration Europas sowie dem konstitutionellen Grundriss des politischen Systems durch den Konvent von 2001. Den Abschluss bilden Überlegungen zur zukünftigen Entwicklung. Damit kommen die zentralen Themen der europäischen Integration zu Wort, die Einbindung Deutschlands, die Erweiterung der EU, der Ausbau des politischen Systems zentriert um das Parlament sowie die Gründe der aktuellen Krise samt Optionen ihrer Überwindung. *Hänsch* schreibt, wie auch *Schulz*, in geschliffener Diktion als ein Politiker, dem politikwissenschaftliche Perspektiven und Systematisierungen nicht fremd sind, nahm er zeitweise doch selbst eine entsprechende Professur ein.

Die Parlamentskapitel enthalten in grober Chronologie Grundmaterialien für eine zusammenfassende historisch-politologische Bearbeitung des im Resultat nur spektakulär zu nennenden Wandels vom Beratungs- zum Entscheidungsparlament. Dieser institutionelle Wandel fand in den Hauptstädten der Mitgliedsländer und deren Medien bisher ungenü-

gend Beachtung. In diesem Urteil sind sich beide Autoren einig. Wie weit die Wahrnehmungen zwischen europäischer und Mitgliederebene auseinander gehen, zeigt sich schon, als die Einführung der Direktwahl von den Mitgliedsländern im Grunde als Ausgleich für die Einrichtung eines zusätzlichen Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs verstanden wurde, die zu Lasten des föderalistisch-bundesstaatlichen Elements der EU ging, während die meisten Straßburger Parlamentarier die Direktwahl als „Signal zum Aufbruch in die demokratische Weiterentwicklung der Gemeinschaft“ (S. 67) interpretierten.

Während mehrerer Legislaturperioden konkurrierten zwei Strategien der Demokratisierung, die des Italieners *Altiero Spinelli*, dessen großer Wurf vorsah, Nationalstaaten abzuschaffen, um auch die europäischen Kriegsmotive zu überwinden, und die von *Klaus Hänsch* propagierte Strategie des graduellen Wandels, der kleinen Schritte. Beide Richtungen fanden parlamentarische Mehrheiten, doch *Hänsch* obsiegte in der Praxis. Dies gelang mittels zweier Methoden, die die Aufmerksamkeit darauf lenkten, parlamentarische Initiativen unterschiedlichster Art gegenüber den anderen Gewalten der EU zu entwickeln und einmal zugestandene Kompetenzen gewohnheitsrechtlich abzusichern. Raum für Initiativen wird dort gesucht, wo Verträge und Gesetze Lücken aufweisen, und durch begrenzte Regelüberschreitungen geschaffen. Entsprechend liest sich *Hänsch* über weite Parteien als Erfolgsgeschichte.

Ungeachtet dessen stehen EU-Parlamentarier in der Öffentlichkeit auch heute noch unter dem zusätzlichen Legitimationsdruck, als Abgeordnete nachweisen zu sollen, einem „richtigen“ Parlament anzugehören. Welcher Zeitgenosse hat dafür eine Definition? Unmöglich wird ein Gespräch mit Bürgern, wenn es zur ausschließlichen Rolle der Abgeordneten wird, Grundinformationen zu dieser Frage auszuteilen. Die Kritik am verbreiteten Desinteresse zieht sich wie ein roter Faden durch das Buch.

Der transnationalen Demokratie die gegenwärtige Form zu geben, hatte *Hänsch* fünfzig Sitzungen lang im „Konvent zur Zukunft Europas“ (2001 bis 2003) die auch genutzte Gelegenheit. Es galt eine Verfassung so zu entwerfen, dass sie am Ende „ohne nennenswerten Widerspruch“ (S. 175) bleibe. Der gesamteuropäische Konsens war aufgrund der französischen und niederländischen Ablehnung nicht erreichbar. *Hänsch* offenbart sich spätestens hier wie auch zur Frage der Ausdehnung der EU als Gleichgewichtspolitiker, der die Balance in der Gewaltenteilung zwischen Parlament, Rat und Kommission erreicht sieht wie ebenso zwischen dem demokratischen Prinzip der Bürgergleichheit und dem völkerrechtlichen Prinzip der Staatengleichheit. Damit liegen die Struktur und die Entscheidungsverfahren – von Ergänzungen abgesehen – „für länger als nur das nächste Jahrzehnt fest“ (S. 244).

Wenn es *Hänsch* gelingt, wichtige Etappen der Demokratisierung bis zur gegenwärtigen institutionellen Form der EU darzustellen, so will *Martin Schulz* darüber hinausgehen und diskutieren, „wie sie aussehen könnte, wenn wir sie verändern und verbessern“ (S. 7), wenn „eine stärkere Integration Europas“ (S. 8) zum Ziel wird. Insofern ergänzen sich beide Publikationen. *Schulz* sieht sein Buch als Ergebnis ersten Nachdenkens nach den Turbulenzen im ersten Amtsjahr 2012. Es ist übersichtlich in vier Kapitel gegliedert und verständlich geschrieben.

Als Prämisse fungiert die Überzeugung, weitere Integration sei nötig, wenn die EU nicht scheitern will. Wohl wissend, dass „wir an ein paar Stellen nicht sauber gearbeitet haben“ (S. 23), schmerzen ihn doch die geringen Zustimmungswerte der deutschen Bevölkerung. Um die Richtung der Integration zu qualifizieren, diskutiert *Schulz* zunächst vier

in der öffentlichen und fachlichen Kritik stehende Aspekte: wuchernde Bürokratie, Demokratiedefizit, Erweiterungspolitik, Krisenversagen und außenpolitische Misserfolge. Nicht Formen der direkten Demokratie können nach *Schulz* das Demokratiedefizit ausgleichen, sondern nur die weitere Stärkung des Parlaments und das heißt: Verleihung des Initiativrechts und erweiterte Kontrollen von Rat und Kommission. Ähnlich *Hänsch* sieht *Schulz* die EU-Institutionen durchaus in der Lage, Krisen zu bewältigen. Kritisch sei jedoch die „gestörte Balance“ zwischen ihnen, die zu einer „Krise der EU als Ganzes“ (S. 81) geführt habe. Indem die nationalen Regierungen, insbesondere in Berlin und Paris, das Krisenmanagement stärker vom Parlament und der Kommission weg und in den Europäischen Rat zogen und damit dem Einstimmigkeitsprinzip unterwarfen, schwächten sie die Methode und die Institutionen, denen als „Hüter der Verträge“ aufgegeben ist, das gemeinschaftliche Interesse im europäischen Alltagsgeschäft, und das schließt die Krisenbewältigung ein, zu wahren.

In der Sache mag sich der Trend zur „Vergipfelung“ als „große Mogelpackung“ (S. 84) erweisen, als „Theaterinszenierung für den heimischen Meinungsmarkt“ (S. 88) der Mitgliedsländer, denn längst erprobter Regelfall sind Mehrheitsentscheidungen der Gemeinschaftsinstitutionen und intergouvernemental erzielte besondere völkerrechtliche Konstruktionen wie zum Beispiel der mühsam vereinbarte Fiskalpakt sind kaum effizienter umzusetzen. Im Gegenteil, *Schulz* ist überzeugt, dass der neuerliche Intergouvernementalismus des Krisenmanagements der Regierungschefs „eher Teil des Problems als Teil der Lösung“ wurde, ja, „Europa an den Abgrund“ (S. 93) brachte. Das beigebrachte empirische Material stützt eine derart scharfe These.

Seine Kritik fortsetzend verweist *Schulz* im zweiten Kapitel auf das Versagen zumindest eines Teils der nationalen europäischen Eliten, die europäische Integration angemessen und wortkräftig zu propagieren und stattdessen das „blame game“ der Diffamierung und der Schuldzuweisung an Brüsseler Akteure zu spielen, um nationale Politiker „möglichst gut aussehen“ (S. 115) zu lassen. Auch aufgrund dieser Schräglage der europapolitischen Kommunikation will *Schulz* anders als andere ein Scheitern der EU nicht mehr ausschließen. Folglich diskutiert – und verwirft – er vier Alternativen zur EU: den Zerfall des Euros, die Rückkehr zu nationalen Grenzen, das Verstummen Europas in der Weltpolitik und der erneute Auftritt eines dumpfen Nationalismus.

Aufschlussreich ist der Umgang beider Autoren mit dem Thema der EU-Krise. Nicht ein Legitimationsdefizit ist nach *Klaus Hänsch* das Problem, sondern die Bindungsschwäche der Institutionen, die fehlende Akzeptanz bei den Bürgern. *Schulz* spricht hier vom fehlenden Vertrauen gegenüber Eliten und Institutionen. Zur Krise trägt nach *Hänsch* die Praxis der Erweiterungspolitik, dem wichtigsten Politikfeld aus Brüsseler Sicht, bei, da die Beitrittskriterien inzwischen verschwimmen und die angestrebte geographische Ausdehnung nach Osteuropa, in kaukasische Länder und die Türkei geopolitischer Größenwahn sei. Anders *Schulz*, der einen Ansehensverlust durch das wirtschaftspolitische Versagen bedingt sieht, nach der Weltfinanzkrise von 2008 jahrelange Lohnverluste und Armutsanstiege in der Mehrzahl der Mitgliedsländer nicht verhindert zu haben. Des Weiteren, so beide Autoren, wirkt negativ auf die Zustimmungsbereitschaft, dass inzwischen der Gründungsmythos, die vergangene europäische Kriegstreiberei, verblasste und die Einigungsgründe sich von innen nach außen verschieben und in dieser Situation die bisherige auswärtige Politik der EU glanzlos blieb, so dass die Union im Urteil *Hänschs* als „politische Macht ohne Führung“ (S. 241) dasteht.

Nach innen gesehen blieb die EU dennoch handlungsfähig. Trotz unterschiedlicher Lebensverhältnisse in den Mitgliedsländern wird sie „unter dem Kreuz des Südens nicht zusammenbrechen“<sup>1</sup>. In der Frage der Konsequenzen sehen beide eine intensivere finanz- und wirtschaftspolitische Koordination nur als nötige Nachbesserung. Warum aber setzt sich das wirtschaftliche und militärische Potenzial, einer Großmacht vergleichbar, nicht in reale Politik um, fragt *Schulz*. Eine Alternative zur gemeinsamen Formulierung gemeinsamer Interessen besteht nicht. Sollte jedoch der Wille eines oder mehrerer Mitglieder, daran mitzuwirken, aufhören, geriete die EU in Not.

Eine gute Zukunft verlangt im Urteil der Autoren das Aufeinandertreffen mehrerer Faktoren. Neben der Fähigkeit, sich in der globalisierten Welt und im internationalen Kapitalismus behaupten zu können, ist es das Beharren darauf, in der innereuropäischen Friedenssicherung die einheitsstiftende Identität und den Kern des Gesellschaftsmodells zu erkennen. Drittens geht es um die Gewissheit, die EU als historisch neuartige transnationale Demokratie zu verstehen. Nach *Schulz* erfordert die demokratische Verfasstheit der EU, dabei Überlegungen *Gerhard Schröders* und aus der Wissenschaft aufgreifend<sup>2</sup>, die Exekutive der intergouvernementalen Direktion zu entziehen, stattdessen bei der Kommission zu konzentrieren und dort zur Regierung umzubilden. Sie sei der vollen Kontrolle des Europäischen Parlaments zu unterwerfen. Der konsequente Entwurf der Gewaltenteilung sieht auch die weitere Stärkung der Legislative vor, indem dem direkt gewählten Parlament als der ersten Gesetzgebungskammer eine zweite, eine Staatenkammer, zugeordnet wird. Sie soll sich aus den gegenwärtig agierenden Räten der Fachminister sowie der Staats- und Regierungschefs zusammensetzen, so dass im Ergebnis sowohl die Interessen der EU-Bürger als auch die der Staaten parlamentarisch, und das bedeutet: öffentlich, vertreten werden. In der Praxis dürfte der Umgang mit den Souveränitätsrechten über die *Schulz'sche* Reformvorstellung entscheiden. Sollte das Europäische Parlament sich zukünftig über den Willen der nationalen Regierungen, der „Herren der Verträge“, hinwegsetzen können, würde der Rahmen des Lissabon-Vertrags gesprengt werden. Dagegen hält *Hänsch* die dort gefundene Balance für ausreichend.

Beide Autoren gehen souverän zu Werk und eröffnen höchst nützliche und also empfehlenswerte Einblicke in das Wirken und den Geist der Akteure und Institutionen sowie den Ort der EU nach dem Ende der Bipolarität. Argumentiert der eine stärker mit Blick auf die historische Verankerung der Union und die Notwendigkeit eines innereuropäischen Gleichgewichts, so der andere mit der gelungenen Form einer Streitschrift für mehr Demokratie, aktuell zugleich eine sehr brauchbare Einführung in die EU-Debatten.

Ralf Rytlewski

1 Vgl. *Klaus Hänsch*, Einheit und Eigenständigkeit, in: FAZ vom 29. August 2016, S. 6

2 Vgl. *Dieter Grimm*, Vom Rat zur Staatenkammer, in: *ders.*, Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfälle, München 2001, S. 264 – 274.



## Europa als Idee: wichtige Beiträge aus verschiedenen Perspektiven

*Reppen, Tilman (Hrsg.): Europa als Idee (Schriften der Albrecht Mendelssohn Bartholdy Graduate School of Law, Band 3), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, 116 Seiten, € 29,-.*

Anzuzeigen ist der dritte Band der neuen rechtspolitischen Schriftenreihe der 2011 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg gegründeten *Albrecht Mendelssohn Bartholdy Graduate School of Law*. Editoren der Reihe sind *Stefan Oeter*, *Tilman Reppen* und *Hans-Heinrich Trute*, alle drei Lehrstuhlinhaber der Universität Hamburg. Ziel des Instituts ist es, ohne Festlegung auf bestimmte Fragestellungen ein strukturiertes Doktorandenprogramm anzubieten. Der Namensgeber war Gesandter der deutschen Reichsregierung bei den Friedensverhandlungen in Versailles und seit 1920 an der Juristischen Fakultät der neuen Universität Hamburg tätig. Er gründete 1924 das „Institut für Auswärtige Politik“, in dessen Tradition das heutige Institut für Internationale Angelegenheiten arbeitet.

Der vorliegende Band versammelt vier Vorträge, die meist 2014 an der Graduiertenschule gehalten wurden. Verantwortlich ist *Tilman Reppen*, der ein längeres Vorwort zu Europa als Idee, so der Titel der Schrift, beisteuert. Mit Bezug auf die Beiträge fragt er, ob Europa eine Illusion, eine Sehnsucht oder eine Realität ist. Sein Ergebnis ist die Idee Europa, ohne festzulegen, ob sie illusorisch oder real ist. Diese „Idee Europa“ bei *Albrecht Mendelssohn Bartholdy* und in der ersten Nachkriegszeit erörtert *Thomas Duve*. „Wir nicht“ – Europa als Idee, anders zu sein, behandelt *Angelika Nußberger*, Richterin am Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Bei *Armin von Bogdandy* und *Michael Ioannidis* – ersterer Direktor am Heidelberger *Max Planck*-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, der andere dort Referent – geht es sehr analytisch um das systemische Defizit, die Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsverfahrens. Außerdem behandelt *Neil Walker* „Subsidiarity and the Deracination of Political Community; the EU and Beyond“.

Die Autoren nähern sich Europa als Idee von verschiedenen Seiten. *Thomas Duve* fragt mit Bezug auf *Albrecht Mendelssohn Bartholdy* und das „Europa-Parlieren“ der Zwischenkriegszeit, „wo Grenzen und Versuchungen der historischen Synthese einer ‚Idee Europa‘ liegen dürften“, um aus einem Bild der Vergangenheit „auf eine letztlich stabile ‚europäische Identität‘ zu schließen“ (S. 15). Die meisten Europa-Ideen hätten ein positives Vergangenheitsbild, die Schaffung von Freiheit und Gerechtigkeit, von Demokratie und Menschenrechten, blendeten aber die vielen Katastrophen, Millionen Toten und Ausbeutung anderer Kontinente aus. Dieses Europabild beherrschte die Nachkriegszeit und die junge Bundesrepublik: Die Berufung auf Europa erlaubte, nach der NS-Zeit andere als die nationalen Traditionsstränge herauszuarbeiten.

Für *Angelika Nußberger* sind die europäischen Codices seit der Europäischen Menschenrechtskonvention Bezugspunkte einer kollektiven Identität, mit interessanten historischen Bezügen: Abschaffung der Todesstrafe, Akzeptanz alternativer Lebensformen, Emanzipation der Frau. Schwer sei es, diese Freiheitsrechte durchzusetzen, Rückwärtsentwicklungen zu verhindern; sie verdeutlicht es an Russland, der Schweiz und Großbritannien. Es gebe verschiedene Europas. Als Idee müsse es auf der Ebene der Geographie, des völkerrechtlich verfassten und institutionalisierten Europas diskutiert werden. Europa zeichne vor allem die Lernfähigkeit, Offenheit und Entwicklungsbereitschaft aus; aber es sei aktuell durch

gefühlte Überregulierung gefährdet, was Ängste vor institutioneller Bevormundung, folglich Besinnung auf das Eigene und Tabubrüche befördere.

*Armin von Bogdandy* und *Michael Ioannidis* nennen das systemische Defizit als Aspekt der Verfassungskrise – deutlich in Griechenland, Italien, Bulgarien und Rumänien. Ausgangspunkt sei die Rechtsstaatlichkeit. Ihr hoher Standard unter Art. 2 EUV begründe sich aus der Tiefe der Integration und räumlichen Nähe der Mitgliedstaaten. Die Autoren zeigen, dass in einigen Ländern das rechtliche und demokratische Gefüge in Gefahr sei, so in Polen und Ungarn. Europa sei eine Rechtsgemeinschaft; das „verlangt auf jeden Fall, dass das Unionsrecht im Prinzip genauso effektiv wie nationales Recht öffentliches und privates Handeln lenkt“ (S. 61 f.). Art. 7 EUV – ähnlich Art. 8 der Satzung des Europarats – sei zentral für den dogmatischen Begriff des systemischen Defizits, seine Durchsetzung in der aktuellen Situation wichtig. Die Verfasser schlagen vor, dem Recht des Europarats zu folgen. Dementsprechend könne der Rechtsbegriff des systemischen Defizits helfen, sehr kritische Situationen zu verstehen und anzugehen. Er zeige die Zulässigkeit zusätzlicher Mechanismen auch jenseits des Art. 8 und des üblichen Rechtsschutzes. Erster wichtiger Schritt sei das neue Rechtsstaatlichkeitsverfahren.

*Neil Walkers* Anliegen ist die Subsidiaritätsfrage für Staaten(-gemeinschaften) mit mehreren Entscheidungsebenen. Heute wohl am bekanntester sei das EU-Recht. Dort sei die Subsidiarität das entscheidende Mittel zur Machtverteilung zwischen der supranationalen Ebene und den Mitgliedstaaten. Umfangreich erläutert er die verschiedenen Föderalismusformen. Die klare Trennung der Kompetenzen in den USA sei aber durch Globalisierung und transnationale Kommunikation weithin erodiert. Die meisten Bundesstaaten orientieren sich daher am deutschen kooperativen Föderalismus, was zumal auch für die EU mit komplizierten Zuständigkeitsregeln oder dem Problem finanzieller Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten gelte.

Das Buch versammelt vier sehr lesenswerte Beiträge, die aus jeweils verschiedener Sicht Europa als Idee behandeln. Leider fehlen Angaben zu den zwei bisherigen und den kommenden Bänden, um die Zielrichtung der Schriftenreihe beurteilen zu können. Zudem kann den Autoren nicht selbst überlassen werden, sich vorzustellen; dies müssen die Herausgeber tun. Dieser Band ist jedoch ein Anlass, der Schriftenreihe viel Erfolg zu wünschen.

*Erich Röper*

## **Starkes Europa, starke Lokaldemokratie: neue Denkansätze**

*Hoffmann-Axthelm, Dieter: Lokaldemokratie und Europäisches Haus. Roadmap für eine geöffnete Republik, transcript Verlag, Bielefeld 2016, 114 Seiten, € 17,99.*

*Männle, Ursula (Hrsg.) unter Mitarbeit von Svea Burmester: Bedrohte Demokratie – Aktionisten, Autokraten, Aggressoren. Welche Antworten haben die Demokraten?, Duncker & Humblot, Berlin 2016, 91 Seiten, € 14,90.*

Zwei Bücher sind anzuzeigen, die in verschiedener Weise die Demokratie und Europa thematisieren: eine ausformulierte fundierte Ideenskizze für ein anderes Verhältnis von Mitgliedstaaten und EU sowie ein Sammelband zur Bedrohung der Demokratie und möglichen Antworten auch in der Europäischen Union. Vielerorts ist von einer Krise der EU – hier

Europäisches Haus – die Rede, vielstimmig ist die Kritik an Brüssel – von fehlender demokratischer Grundlage bis zur Wiedergeburt nationalistischer Tendenzen meist rechtsextremer Provenienz. Vielfach gelten Heilungsvorschläge der Veränderung von Institutionen. Diese „Roadmap für eine geöffnete Republik“ hat einen anderen, neuen Denkansatz. Der Autor will „zeigen, dass beides, mehr Europa und mehr Demokratie, zusammengehört, und dass die Chance eines Mehr an Demokratie nur über ein starkes Europa zu haben ist“ – und zwar durch Abgabe nationalstaatlicher Macht nach ganz oben für eine handlungsfähige EU, nach ganz unten zu begrenzter lokaler Selbstverwaltung: „Demokratie als Zugriffsmöglichkeit aller auf für sie folgenreiche Entscheidungen“ (Vorbemerkung).

Vier differenziert gegliederte Kapitel widmen sich der Demokratie der Einzelnen, dem EU-Prozess, der Lokaldemokratie und geöffneten Republik mit Postscript „zur größeren historischen Mission der Einzelnen“, im Anhang drei Bruchstellen des repräsentativen Systems. Die „historische Unruhe des Austritts der Einzelnen aus herkömmlichen politischen Bindungen ist wohl das größte Thema unserer Zeit“. Den Nationalstaat setze dies so unter Druck wie das Ordnungssystem der Repräsentativdemokratie (S. 8). Lokaldemokratie zur Stärkung der Einzelnen – zentrales Anliegen des Autors – sei „der Versuch, in Weiterdenken der repräsentativen Verfassung die zweite Wurzel europäischer Demokratie wieder zum Sprechen zu bringen, die genossenschaftlicher Selbstverwaltung“. Nur in Gemeinwesen mit begrenzter Teilnehmerzahl trafen sich Regierende und Volk unmittelbar, „während in komplexen modernen Massengesellschaften der Verzicht auf Stellvertretung nur substitutiv zu haben ist“ (S. 100).

Der Staat sei unverzichtbar wie noch nie, doch in bisher unvorstellbarem Maß den Interessen der Bürger ausgeliefert, eben den Einzelnen. Vor dem Hintergrund des ob extremer Ungleichheit labilen Wirtschaftssystems, das bei der politischen Friedenssicherung versage, die abhängigen Gesellschaften zerstöre und natürlichen Ressourcen überfordere, sei dieser Wutbürger eine Konsequenz der politischen Fassungslosigkeit, keine neue Form. Breche das System zusammen, müsse er ein Minimum an Nahrung und Obdach finden – Grenzfall gesellschaftlicher Selbstorganisation. „Nur ist heute zu fragen, ob wir, so wie wir leben, dafür noch die Ressourcen historischer Selbsthilfefähigkeit und Selbstorganisation hätten“ (S. 16), ob nach hundert Jahren staatlicher Daseinsvorsorge die Einzelnen mitverantwortlich sein können.

Beteiligung genüge nicht: „Aber direkte Demokratie ist in Massengesellschaften zerstörerisch.“ (S. 29) Nötig sei Lokaldemokratie als neues Verhältnis von Regierenden und Regierten, also der Einzelnen mit den staatlichen Institutionen. *Hoffmann-Axthelm* will Machtverschiebungen zur obersten Ebene, damit als Entnationalisierung Räume für Selbstregierung frei werden. Dies lösche nationale Verantwortlichkeiten nicht aus, doch zu autonomer Außen- und Wirtschaftspolitik seien Europas Nationalstaaten kaum fähig, um die Aufgaben zu erfüllen, für die sie ernstlich und letztlich da seien, der Schutz der Bürger und der Sozialstaat.

Deutlich werden die Defizite der EU: fehlende Handlungsmacht des Kommissionspräsidenten, keine gemeinsame Außen-, Wirtschafts- und Finanzpolitik; dazu der Druck von Wirtschaftslobbies, USA, China, die Egoisten der Mitgliedstaaten, wogegen die EU nicht gleich starke Machtmittel habe. Doch betont der Autor die Erfolge innergemeinschaftlichen Interessenausgleichs, wachsende strukturelle Vergemeinschaftung und die zunehmende Bedeutung des Parlaments. Die Behauptung eines Demokratieverlusts etwa wegen ungleicher nationaler Abgeordnetenzahl, „beruht auf der Fiktion des geschlossenen

Nationalstaats. Nur so kann sie ignorieren, dass eine Gemeinschaft von Nationen einen neuen Typus darstellt, der die ihm gemäßen Formen von Demokratie erfordert“ (S. 46). Das Wahlverfahren sei „nicht nur das notwendige Korrelat nationalstaatlichen Machtverlusts, sondern auch der einzige denkbare Türöffner jeder Freistellung auf unterster Ebene“ (S. 35). Dass es nicht das nationalstaatliche Modell wiederhole, sei die realistische Chance, nationale Machtverhältnisse lockern und umbilden zu können – die EU als kongeniale Garantiemacht des Lokalen. Doch ist sie dank der Grundrechtsverbürgungen und EuGH-Rechtsprechung – wichtiger als die des weiland Reichskammergerichts – mehr als nur eine Wirtschaftsgemeinschaft.

Lokaldemokratie erlaubt den Einzelnen, „im begrenzten Rahmen verantwortlich nicht nur mitreden, sondern entscheiden zu können – eine Ebene institutionalisierter Ich-Politik, Politik in eigener Person“ (S. 54). Ihre tatsächliche Macht entlaste das Gesamtsystem. Nötig seien bei räumlicher Begrenzung, etwa auf den Bezirk einer zwei- bis dreizügigen Grundschule, ein handhabbarer, verwaltungsfähiger Rahmen, formale Praktikabilität mit begrenztem, ausreichenden Umfang von Selbstverwaltungsaufgaben, eine um lokale öffentliche Arbeiten zentrierte örtliche Ökonomie sowie komplexe Balance von Binnen- und gestufter Außenregulierung. Die Lokaldemokratie könne die Aufgabenfülle der Kommunen nicht tragen, zumal diese sich als unterste staatliche Ebene ohne eigene Einnahmesysteme kaum nach unten öffnen könnten.

Um die Schranke der Verwalter zu den Verwalteten aufzuheben, sind alle entscheidungsberechtigt, müssen aber öffentliche Aufgaben übernehmen. *Hoffmann-Axthelm* verweist auf die griechische Polis und mittelalterliche Stadt. Leicht umsetzbar sei das Projekt nicht, da als Mehr an Demokratie Volksentscheide gelten. Auf unterster Ebene erzeugten sie aber keine direkte, „sondern Wunsch-Dir-was-Demokratie“ (S. 60). Lokaldemokratie habe mit Dauer zu tun. Sinnvoll seien sie nur bei nationalen Schicksalsfragen, welche, bleibt offen – etwa der Brexit?

„Von der EU zu den Einzelnen, von den Einzelnen zur EU: diese Wechselbeziehung setzt, um zum Tragen zu kommen, eine doppelte Öffnung des Nationalstaats voraus, nach oben und nach unten.“ (S. 70) Die Öffnung nach unten müssten sie als Problem anerkennen, Funktionen abgeben; die Weiterentwicklung der EU würde es erleichtern, sie verlöre das Drohgespenst des Superstaats – heute unvorstellbar. Die Verlagerung nach oben, mühsamer Übergang von einer „wider allen Augenschein als ethnisch homogen erlebten Gesellschaft in eine Gesellschaft der Koexistenz der Verschiedenen“ (S. 85), stoße auf die Protestparteien. Demokratie, Kapitalismus und Weltgesellschaft seien in einer epochalen Übergangsphase. Die Aufhebung der globalen Strukturen ungleicher Verteilung brauche ein Projekt, das weltweit eine Mehrheit der Benachteiligten auf seine Seite zieht. Den klassischen, bloß politischen Staat gebe es nicht mehr – zwangsläufige Folge wenngleich unvollkommener Demokratisierung. Das Ziel sei erreicht, „wenn der Staat sowohl als zentraler Apparat weitgehend aufgelöst wie als Regulierungsmacht dezentral anwesend wäre“ (S. 94).

Es bleibt der Blick des Autors auf die Bruchstellen des repräsentativen Systems. Die Lokaldemokratie solle es weiterdenken. „So wie es, Erbe der Revolution, das Wahlrecht gibt, wird ein neuer Vermittlungsmechanismus nötig, der zwischen den widerstreitenden Interessen und Präferenzen der Wähler und den staatlichen Institutionen vermittelt.“ (S. 101) Dies seien die modernen Parteien als neue Repräsentanten statt ehemals standesmäßiger Eignung. Repräsentant sei, „wer in Vertretung anderer zu Entscheidungen berechtigt ist“ (S. 103). Damit werde ihre Rolle aus der Herausforderung der Macht zu Trägern der

Macht, werde Staat trotz von Wahl zu Wahl wechselnder Personen. Das Repräsentativsystem scheitere zunehmend daran, „den Graben zwischen politischer Gleichheit und fortwährender Ungleichheit wohlfahrtsstaatlich zu vermitteln“, die generelle Abrechnung der Individuen mit den Zweideutigkeiten des Repräsentativsystems lasse Protestparteien entstehen (S. 108). Doch angesichts vieler autoritärer Regime „ist eine repräsentative Demokratie, die für ständige Korrekturmöglichkeiten offen ist, noch ein Glücksfall“ (S. 109) – veröhnliches Ergebnis wichtiger Überlegungen.

Auch der von *Ursula Männle*, bayerische Staatsministerin a.D. und Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung, herausgegebene Sammelband handelt von der bedrohten Demokratie und nötigen Antworten. Zur Innen- und Außenpolitik sind es je fünf Beiträge – oft von verschiedener Tiefe. Die innenpolitischen Herausforderungen thematisiert *Gitta Conne-mann* (CDU, Vizevorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion), *Hannah Beitzer* (Journalistin) die Politikverdrossenheit, den Vertrauensverlust in die politischen Institutionen *Jasper von Altenbockum* (Frankfurter Allgemeine Zeitung), und *Hans Reichhardt* (CSU, Landtagsabgeordneter und Landesvorsitzender der Jungen Union) erörtert die Nachwuchsprobleme von Parteien als eine Eloge auf die CSU-Jugend. Nur der Aufsatz von *Gerhard Hirscher* (Hanns-Seidel-Stiftung) zu AfD und Pegida als Protestphänomen und Gefahr für die Demokratie führt – zumal mit Angaben zur innerparteilichen Entwicklung beziehungsweise nachlassenden Mobilisierungskraft – etwas weiter. Die AfD werde in weitere Parlamente einziehen, aber mangels Koalitionsmöglichkeiten nicht über den Status einer marginalisierten Kleinpartei hinauskommen; Pegida als Ausformung organisierten Wutbürgertums mit rechtspopulistischer Ausprägung reiche nicht über den regionalen Schwerpunkt Dresden hinaus.

Umfangreicher sind die Beiträge zur Außenpolitik, vier davon von Wissenschaftlern (nur *Florian Hahn*, außen- und sicherheitspolitischer Sprecher der CSU-Landesgruppe im Bundestag, gibt eher ein Statement ab). *Hanns W. Maull* von der Stiftung Wissenschaft und Politik geht aus von einer Erosion der internationalen Ordnung durch Re-Ideologisierung der Weltpolitik, von Krisen der Institutionen, Staatszerfall und gewaltsamer Konfliktaustragung; Gründe sieht er in der Globalisierung als Folge wissenschaftlich-technischer Innovation, Machtkonzentration, -verschiebungen und -diffusion sowie struktureller Überforderung der Politik. *Johannes Varwick* und *Jana Windwehr* (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) sehen die Globale Ebene als Ordnung unter Druck und bei internationalen Institutionen oft gravierende Defizite der Effizienz, Durchsetzbarkeit und Finanzierung sowie sich wandelnden Multilateralismus; sie loten statt dessen Leistungsfähigkeit, Grenzen und Chancen der so genannten Club Governance aus. *Josef Braml* (Redaktionsleiter des Jahrbuchs Internationale Politik) behandelt kritisch vor allem die US-Politik, den wirtschaftlichen und finanziellen Niedergang sowie weltweite Waffenlieferungen bei wachsendem Wehrhaushalt; Deutschland, auch die EU sollten eine diplomatische Brückfunktion anbieten, um gefährliche Rivalitäten – vor allem der USA und China – zu verhindern. *Stephan Roll* (ebenfalls von der SWP) und *Lena Drummer* (Universität Innsbruck) erörtern Ägyptens Entwicklung seit dem Sturz *Husni Mubaraks*, den Militärputsch gegen *Mohammad Mursi* und das aggressive staatliche Vorgehen gegen den kleinen Rest kritischer Zivilgesellschaft, das weit über das hinausgehe, was in der 30-jährigen *Mubarak*-Ära üblich war. Deutschland müsse sich mit den EU-Staaten und den USA um eine gemeinsame Linie zu Ägypten bemühen, wobei Hilfen für die Zivilgesellschaft nur außerhalb des Landes mit Trainingsworkshops, Austausch und Stipendien möglich seien.

Ein Sammelband ist keine Monographie. Er kann nicht mit deren Stringenz wie *Dieter Hoffmann-Axthelm* ein zudem meist breiter gefächertes Thema behandeln. Doch ist der von *Ursula Männle* herausgegebene Band vor allem zur Innenpolitik eine Ansammlung eher zufälliger Aussagen ohne erkennbare systematische Zielrichtung. Zur Außenpolitik gibt es interessante Blicke auf wichtige Weltprobleme, aber auch hier ohne klare gemeinsame Linie.

Erich Röper

### **Karrieren von Europaabgeordneten: nationale und subnationale oder europäische Erklärungsmuster**

*Allertseeder, Sebastian: Elite zwischen Europäisierung und nationalen Mustern. Die Karrierewege der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Springer VS, Wiesbaden 2016, 496 Seiten, € 59,99.*

*Haack, Adrian: Die Karrieren von EU-Politikern. Zwischen supranationalem Anspruch und nationaler Biographie, GRIN Verlag, Norderstedt 2016, 308 Seiten, € 49,99.*

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP) haben in den vergangenen Dekaden erhöhte wissenschaftliche Aufmerksamkeit seitens der EU-bezogenen Parlamentarismusforschung erfahren. Schwerpunkte bilden dabei ihre intra- und interfraktionelle Zusammenarbeit, die Beziehungsgeflechte zu ihren jeweiligen europäischen, nationalen und regionalen Parteien, aber auch klassische Themen der Abgeordnetensoziologie, insbesondere zu ihrer Soziodemographie und ihren politischen Einstellungen. Jüngst wurde die Rekrutierung von Europa-Abgeordneten in den deutschen Parteien auf die Forschungsagenda gerückt und dabei unter anderem deren breite Verhaftung in den Landesverbänden ihrer Parteien herausgearbeitet. Die typischen erwerbsbiographischen Stationen eines Abgeordneten von der innerparteilichen Sozialisation über die individuelle Professionalisierung bis hin zu einer aussichtsreichen Nominierung als Kandidat sind auch in den zwei im Folgenden zu besprechenden Monographien aus dem Jahr 2016 gewichtige Erklärungsfaktoren für die Karriere von EU-Politikern. Beide Veröffentlichungen sind Dissertationen, die 2015 eingereicht wurden.

*Sebastian Allertseeder* geht der Ausgangsfrage nach, ob das EP inzwischen als eine „eigenständige Destination für eine politische Karriere“ (S. 26) einzuordnen sei. Damit verbundene Merkmale der Abgeordneten sollten – so seine Annahme – eine „Spezialisierung auf die europäische Ebene und die Professionalisierung der europäischen Karrieremuster“ (S. 26) sein. Erwartet wird das zunehmende Auftreten des Typus „Europapolitiker“. Dieser müsse sich folglich von einem nationalen oder einem subnationalen Parlamentarier abgrenzen lassen. Für die Operationalisierung wird ein vierteiliger Zugang gewählt, der die Bildungssozialisation, die politische Vorkarriere und die Aufstellung als Wahlbewerber, das Wirken im Europäischen Parlament und die Phase nach dem Parlamentsaustritt umfasst (Kapitel 5).

*Adrian Haack* interessiert sich ebenfalls dafür, ob der europäische Integrationsprozess einen eigenständigen Politikertypus hervorgebracht hat (Kapitel 1.2). Formuliert man sein Forschungsinteresse als These um, sollte ein europäischer Politiker über bestimmte ihn auszeichnende Alleinstellungsmerkmale verfügen. Die für die Untersuchung dieser Fragestellung notwendigen konzeptionellen Überlegungen überzeugen jedoch nicht auf voller Linie. Zudem wird der empirische Fokus – ähnlich wie bei *Allertseider* – vorrangig auf die Karriereverläufe von EU-Politikern gerichtet und eben nicht systematisch mit typischen nationalen Karrieren verglichen (Kapitel 4). Stattdessen werden die Verortung der europäischen Politiker im „Spannungsfeld“ zwischen ihren nationalen und europäischen Parteien (Kapitel 5 und 6) sowie deren Rollenverständnis und Selbstwahrnehmung (Kapitel 7) betrachtet.

Die theoretischen Grundierungen der Arbeiten weisen unterschiedliche Tiefendekungen auf. *Haack* diskutiert zunächst die europäischen Integrationstheorien des Supranationalismus und Intergouvernementalismus, um anschließend auf die Stellung von Legislative und Kommission innerhalb der EU einzugehen. Auch *Allertseider* zeichnet die institutionelle Entwicklung des Europäischen Parlaments als den seines Erachtens maßgeblichen Ausgangspunkt für den angenommenen Wandel der europäischen Karrieremuster nach (Kapitel 3). Zuvor stellt er jedoch solide Bezüge zur Elitenforschung her und legt den pluralistischen Rekrutierungsansatz von *Dietrich Herzog* zugrunde. Obwohl sich dieser an spezifischen Gegebenheiten und Rekrutierungsbedingungen der „alten“ Bundesrepublik Deutschland orientiert, erweist er sich als weithin praktikabler Ansatz für sein Forschungsdesign.

Den primären empirischen Untersuchungsgegenstand bilden in beiden Arbeiten die EP-Abgeordneten. *Haack* ergänzt ihn um EU-Kommissare, so dass nicht nur die „Gesichter“ der legislativen, sondern auch der exekutiven EU-Institution betrachtet werden.

Beide Studien sind ländervergleichend angelegt. So sollen europäische Annäherungen, aber auch divergierende nationale Karrieremuster sichtbar gemacht werden. Die Fallauswahl trifft *Haack* innerhalb seiner institutionellen Grundgesamtheit, indem er alle Mitglieder der Kommission ‚*Barroso II*‘ und „weiterhin ergänzend die EU-Kommissare a.D. betrachtet“ (S. 20), rückblickend bis zum Jahr 1967. Für die Gruppe der EP-Abgeordneten wählt er abgestuft aus: Von den zum Untersuchungszeitpunkt insgesamt 28 Mitgliedsländern der EU werden nur die aus Deutschland, Frankreich, Spanien, Polen, Schweden und Österreich beachtet (Stand: 2013). Aus den sechs nationalen Delegationen werden wiederum lediglich jene Abgeordneten berücksichtigt, die aus einer der vier größten Fraktionen stammen (Christdemokraten/Konservative, Sozialdemokraten, Grüne und Liberale) (S. 21). In *Allertseiders* Studie gehen alle Mitglieder des Europäischen Parlaments aus den bevölkerungsreichsten EU-Staaten Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien ein (S. 36). Die Fallzahl für die sieben untersuchten Wahlperioden (1979 bis 2014) beträgt 1.562 Abgeordnete (S. 39).

Beide Autoren thematisieren ausführlich die nationalen Rahmenbedingungen und Rekrutierungssysteme für EU-Politiker. Dabei werden typische Eigenheiten wie die so genannte Ochsentour in Deutschland (z.B. bei *Allertseider* S. 79 – 81 und bei *Haack* S. 61) oder die Relevanz der Elitehochschulen in Frankreich (z.B. bei *Allertseider* S. 245 – 256 und bei *Haack* S. 65) herausgearbeitet. Summa summarum dominieren nach Einschätzung von *Allertseider* „nationale Selektions- und Partizipationsstile“ (S. 193) den Hintergrund der parlamentarischen Elite Europas. Hinweise auf deren Europäisierung seien rar gesät. Als hauptsächliche Ursache dafür werden – im Einklang mit der Europäisierungsforschung zu

nationalen Parteien – die Kandidatenaufstellungen ausgemacht, die sich nationalen oder wie in Deutschland eher subnationalen innerparteilichen Gesichtspunkten beugen (S. 196 f.).

Die empirische Basis bildet in beiden Studien die Auswertung einschlägiger Literatur und die Sekundäranalyse frei zugänglicher biographischer Informationen. Während *Haack* das so gewonnene Material um neun persönliche Interviews mit EP-Abgeordneten, die mehrheitlich aus Deutschland kommen, ergänzt, ist *Allertseders* Erhebung breiter angelegt. Für seinen selbst erstellten Datensatz zu den Karriereverläufen wurden Abgeordnetenhandbücher und Online-Datenbanken ausgewertet. Dass die darin enthaltenen Angaben überwiegend auf Selbstauskünften fußen und somit Einbußen bei der Datengüte in Kauf zu nehmen sind, wird reflektiert, aber nicht weiter problematisiert (S. 41). Positiv hervorzuheben ist, dass die Kategorisierung der Europa-Abgeordneten in Karrieretypen durch die methodische Dokumentation im Anhang lückenlos nachvollziehbar ist (S. 443 – 496).

Die Analysen führen zu interessanten Einsichten: *Allertse* zeigt, dass die Karrieremuster der Abgeordneten aus Deutschland und Großbritannien eher langfristig auf das Parlament der EU bezogen sind (S. 287). Anders als bei den deutschen Parlamentariern sei bei den britischen jedoch „kein Profilierungseffekt für die nationale Ebene“ (S. 316) zu erkennen, sondern eine „weitgehende Isolation“ (S. 330). In Frankreich sei die EP-Mitgliedschaft episodischer. Dementsprechend gestaltet sich der Wechsel zwischen einem europäischen und einem nationalen Mandat oder Regierungsamt flexibler, wenngleich das EP in den vergangenen Jahren als eigenständiges Karriereziel an Stellenwert gewonnen habe (S. 288 f.). Für viele italienische Politiker stelle es „häufig nur ein Auffangbecken beziehungsweise eine Zwischenstation in der national orientierten Karriereplanung“ (S. 346) dar. Eine gewisse „Unstetigkeit“ (S. 371) in den Karriereverläufen sei auch eine Folge der Brüche des italienischen Parteiensystems. Abschließend typologisiert *Allertse* Abgeordnetenkarrieren, untermauert von Auszählungen des eigenen Datenmaterials (S. 383 – 406). Es gelingt ihm, Wandlungs- und Kontinuitätslinien überzeugend aufzudecken (tabellarischer Überblick auf S. 405 f.).

*Haacks* Fazit (Kapitel 8) wartet mit der eindeutigen Antwort auf die Leitfrage auf, nämlich, dass es „DEN EU-Politiker als Gegenmodell zu nationalen Karrieretypologien“ (S. 231) nicht gebe. Nach wie vor dominierten nationale Karrieremuster. Dennoch macht auch er europäische Besonderheiten aus. Zum Beispiel: „Die im Vergleich zu nationalen Parlamenten hohe Fluktuation von Abgeordneten spricht dafür, dass die Parteiführungen Abgeordnete ‚austauschen‘“ (S. 184). Ersteres muss jedoch nicht auf letzteres zurückzuführen sein. So sucht man empirische Nachweise für die angeblich hohe Fluktuation und die vermeintlich intervenierende Einflussnahme von Parteispitzen vergebens. Im Abschlusskapitel „Handlungsoptionen“ (Kapitel 9) werden verschiedene Stoßrichtungen zu Reformansätzen innerhalb der EU besprochen, die jedoch nur lose mit dem eigentlichen Thema der Dissertation in Verbindung zu bringen sind.

Resümiert man den wissenschaftlichen Ertrag beider Studien, hinterlassen sie zwar einen differenten, aber auch einen ebenso vielgestaltigen wie vielfach stimmigen Eindruck von einer europäischen Elite, deren Angehörige vor allem in Abhängigkeit ihrer nationalen Herkunft jeweils gewisse Eigenheiten aufweisen. Dies veranlasst *Allertse* mit Blick auf die EP-Abgeordneten aus Deutschland jedoch zu der fragwürdigen Schlussfolgerung, dass jene „nur den verlängerten Arm der nationalen Politik repräsentieren“ (S. 375). Damit stellt sich die Frage, welche impliziten Vorstellungen der Autor von Kernbegriffen seiner Studie wie „europäische Elite“ oder „Parlamentsabgeordnete“ in einer „Demokratie“ hat. Wünschens-



wert wäre nicht nur eine explizite Auseinandersetzung mit der – nach derzeitigem Forschungsstand tatsächlich nur schwach ausgeprägten – nationalen Steuerung der Parlamentarier in Brüssel und Straßburg gewesen, sondern auch eine theoretische Beschäftigung und konzeptionelle Klärung der Rollenverständnisse von Abgeordneten gleich zu Beginn der Studie.

Bringt nicht jedes Mitglied eines Parlaments, sei es das Europäische, ein nationales, subnationales oder kommunales, üblicherweise einen politischen Erfahrungsschatz mit, der nicht einfach abgestreift werden kann, geschweige denn sollte? Vielmehr dürften außerhalb der EU-Institutionen verbrachte Berufsphasen genauso wie die nationale Herkunft von unverzichtbarem Wert für die gesellschaftliche Akzeptanz der europäischen Elite sein. Eine solche würde sich von der vielgescholtenen technokratischen Euro-Elite abheben, die – ob zu Recht oder Unrecht sei dahingestellt – als bürgerfern, wenig responsiv oder sogar kafkaesk wahrgenommen wird. Bei den Bundestagsabgeordneten würde wohl niemand ernsthaft auf die Idee kommen, dass es ihnen an „esprit de corps“ fehlen könne (wie *Allertseeder* für die EP-Abgeordneten kritisch feststellt, S. 375), nur, weil sie in der lokalen Bevölkerung, ihrer Partei im Wahlkreis und im Bundesland verankert sind.

Den europäischen Parlamentskarrieren wird durch die beiden Publikationen mit sich teilweise ähnelnden Zugängen und empirischen Methoden das verstärkte wissenschaftliche Interesse zuteil, das angesichts des Kompetenzausbaus des Europäischen Parlaments als folgerichtig erscheint. In Anbetracht des differierenden Forschungsertrags kann vor allem die Lektüre der Studie von *Allertseeder* empfohlen werden.

*Benjamin Höbne*

### **Biographien der maßgeblichen Teilnehmer des Wiener Kongresses: Parallelen zu heutigen Gipfeltreffen?**

*Böttcher, Winfried (Hrsg.): Die „Neuordner“ Europas beim Wiener Kongress 1814/15, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017, 252 Seiten, € 49,-.*

Der diplomatische Austausch zwischen Herrschern oder Völkern existiert schon seit der frühen Antike. Man denke etwa an den Friedensvertrag zwischen den Herrschern Ägyptens und des Hethiterreiches im Jahr 1259 v. Chr. Internationale Kongresse sind demgegenüber ein jüngerer, aber ebenfalls schon seit Jahrhunderten bekanntes Phänomen, zum Beispiel die Verhandlungen in Münster und Osnabrück, die in die als so genannter Westfälischer Friede bezeichneten Friedensverträge mündeten (1648), der Wiener Kongress (1814/15), der Berliner Kongress (1881), die Verhandlungen in Versailles nach dem Ersten Weltkrieg (1919), die Potsdamer Konferenz (1945) und die Zwei-plus-Vier-Gespräche (1989/90). Seit mehreren Jahren stehen vor allem die G-7-, G-8- oder G-20-Gipfel im Fokus des Interesses. Auf internationalen Kongressen wie Gipfeltreffen oder Friedensverhandlungen spiel(t)en häufig die Vertreter der teilnehmenden Staaten eine besondere Rolle. Das Auftreten war und ist ebenso politisch bedeutsam wie die vorgetragenen Verhandlungspositionen. Unterschiedliche Charaktere und politische Systeme begegne(te)n einander – oftmals mit beträchtlichen Reibungen. Ein Blick in die Geschichte kann für die Gegenwart durchaus

lehrreich sein. Der Wiener Kongress ist in vielem ein guter Vergleichsmaßstab und in manchem auch ein Vorbild für heutige Konferenzen. Anlässlich seines 200. Jubiläums sind mehrere Werke erschienen. Zu empfehlen ist „1815“ von *Thierry Lentz* (2014), immer noch lesenswert ist *Henry Kissingers* „A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822“ (1957).

Der von *Winfried Böttcher* herausgegebene Band über die Teilnehmer des Wiener Kongresses, die „Neuordner Europas“, „versteht sich als lexikalische Ergänzung über die in der Literatur erwähnten wichtigsten Akteure, die eigentlichen Arbeiter, die den Kongress bestimmt und geprägt haben“ (S. 5). Der Band ermöglicht mehrere hilfreiche Vergleiche zwischen früheren und heutigen internationalen Konferenzen. Zwar war der Wiener Kongress, dessen Akteure nie gemeinsam, sondern nur in einzelnen (mehr oder weniger exklusiven) Gesprächsrunden tagten, mehr als heutige Konferenzen auch ein gesellschaftliches Ereignis. „Der Kongress marschiert nicht, er tanzt“, lautet ein beliebtes Bonmot des Fürsten von Ligne. Aber seine Teilnehmer sind in vielem fast schon maßstäblich für heutige Verhandlungen: Es gab den autoritären, von seinen Vorstellungen kaum abzubringenden Idealisten (Zar *Alexander I.*), den Lenker und Strippenzieher (*Fürst von Metternich* und *Viscount Castlereagh*), den politisch Einfallslosen (*Friedrich Wilhelm III.*), den vermeintlichen Paria, der zum gewichtigen Mitspieler wurde (*Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord*), die unermüdeten Arbeiter (*Karl August von Hardenberg* und *Wilhelm von Humboldt*), den im Hintergrund wirkenden Fachmann mit über die bloße Beratung hinausgehender Agenda (*Friedrich von Gentz*) sowie zahlreiche Bittsteller ohne politischen Einfluss (zum Beispiel die Vertreter der von *Napoleon* aufgelösten Kleinstaaten).

In der Einführung (S. 5 – 20) schildert *Böttcher* zunächst den Zeitgeist im Umbruch vom Ancien Régime zum 19. Jahrhundert und stellt die wichtigsten politischen Denker vor. Die von ihnen aufgeworfenen Fragen sind weiterhin aktuell: Wie kann das größtmögliche (gemeinsame) Wohlergehen der Völker erreicht werden (*Jeremy Bentham*)? Wie kann es zu einem ewigen Frieden kommen (*Immanuel Kant*)? Kann es eine gemeinsame europäische Zukunft der Völker geben (*Joseph Görres*)? Diese Fragen spielen – natürlich unter Beachtung der enormen politischen, sozialen und ökonomischen Entwicklungen der letzten 200 Jahre – immer noch eine große Rolle. Sie werden auch heute auf internationalen Kongressen diskutiert und zu beantworten versucht. *Böttcher* stellt ferner das Europabild *Napoleons* und dasjenige seiner Überwinder sowie ihre Interessen vor. *Böttchers* Einführung zeigt deutlich, dass politische und wirtschaftliche Interessen schon immer der Dreh- und Angelpunkt der internationalen Beziehungen waren.

Den zweiten, deutlich umfangreichsten Teil des Buches (S. 21 – 218) nehmen die Beschreibungen der wichtigsten Kongressteilnehmer ein. Neben den oben erwähnten Hauptakteuren werden auch die weniger bekannten (etwa der spanische, der schwedische und die portugiesischen Vertreter) vorgestellt. Jedes Porträt beginnt mit einem kurzen Abriss der Lebensgeschichte und zeichnet dann die Tätigkeit während des Kongresses nach. So ergibt sich ein farbiges Bild der Kongressteilnehmer und der von ihnen vertretenen Interessen. An die Beschreibungen der Teilnehmer schließt ein von *Jürgen Lauer* verfasstes Kapitel über den „Wiener Kongress im Kontext internationaler Konferenzen von 1648-1919“ an (S. 219 – 239). *Lauer* zeigt unter anderem, dass die alten Grundsätze von Friedenskonferenzen (insbesondere der Verzicht auf Rache und Erniedrigung) während der Verhandlungen in Münster und Osnabrück sowie in Wien lebendig waren und deshalb recht stabile Friedensordnungen entstanden. Die Pariser Vorortverträge (1919) wichen von einigen überkomme-

nen Prinzipien ab und stifteten damit vor allem in Deutschland erheblichen Unfrieden. Eine dauerhafte Nachkriegsordnung schufen sie gerade nicht, sondern legten vielmehr einen Keim für den Zweiten Weltkrieg. *Lauer* beschreibt ferner fortwirkende Muster: Verursachern und Verlierern eines Krieges, die oft identisch sind, wird auch heute noch oftmals aus guten Gründen die Legitimität abgesprochen, an Konferenzen über die Nachkriegsordnung teilzunehmen. Die Strategien und Formen diplomatischer Verhandlungen sind, bei allem technischen Fortschritt und aller internationalen Verschränkung, in vielem gleich geblieben: Persönliche gute Beziehungen erleichtern Gespräche und Abkommen. Höflichkeit oder Unhöflichkeit hat ebenso Einfluss auf den Verhandlungsgang wie verlässliche Geheimhaltung oder gezielte Indiskretion. Im Vergleich zu 1648 oder 1815 führ(t)en spätere Konferenzen immer häufiger zu internationalen Institutionen, die bestimmte konfliktbehaftete Fragen dauerhaft regeln soll(t)en: Es entstanden im Jahr 1920 der Völkerbund als Ergebnis der Pariser Vorortverträge, und 1945 die Vereinten Nationen als Folge von Konferenzen während und nach dem Zweiten Weltkrieg.

Ein kleines Monitum am Schluss: Auf dem Buchtitel findet sich das berühmte Bild der wichtigsten Kongressteilnehmer, geschaffen von *Jean-Baptiste Isabey* (und in Kupfer gestochen von *Jean Godefroy*). Der Buchrücken nimmt darauf Bezug. Im Buch selbst fehlt aber leider eine Zuordnung („Wer steht oder sitzt wo?“) oder jedenfalls ein Gemäldeausschnitt des betreffenden Kongressteilnehmers vor jeder Lebensbeschreibung. Auch fallen mehrere Schreibfehler auf. Aber diese Monita sollen das Gesamturteil nicht schmälern. Der Band bringt viele wichtige Erkenntnisse über frühere Zeiten, die sich in der Gegenwart fruchtbringend nutzen lassen. Das Bild des Wiener Kongresses hat noch einmal schärfere Konturen erhalten.

*Philipp Austermann*

## Referenden im europäischen Kontext: Todesursache direkte Demokratie?

*Schünemann, Wolf J.: In Vielfalt verneint. Referenden in und über Europa von Maastricht bis Brexit, Springer VS, Wiesbaden 2017, 222 Seiten, € 39,99.*

„Störend – verstörend – zerstörend“ erschallt der Dreiklang in *Wolf Schünemanns* Studie. Unter dem Eindruck des Brexit-Votums brandmarkt der Autor Referenden als „eklatanteste[...] und folgenreichste[...] Erscheinungsformen des viel besprochenen Legitimitätsdefizits der EU“ (S. 1). Dass Abstimmungen zu europapolitischen Belangen keine Randerscheinungen sind, belegt der Blick in die Vergangenheit: 23 der 28 Mitgliedstaaten riefen bisher hierzu auf – mit Ausnahme Belgiens, Bulgariens, Deutschlands, Portugals und Zyperns. Worin die Schwierigkeiten dieser Referenden im europäischen Kontext bestehen, erklärt die gut 200-seitige Schrift zu ihrer leitenden Frage.

Zu Beginn konstatiert *Schünemann* den Übergang von konstitutionellen Findungsreferenden (1972 bis 1991) zur Phase defensiver Blockade-Abstimmungen (1992 bis 2012). „Referenden hatten so verstörend gewirkt, dass sie nach Möglichkeit gemieden werden sollten. Allerdings ließ sich die souveränistische Opposition gerade im Kontext der Dauerkrise [...] nicht aufhalten“ (S. 24 f.). In Folge des gescheiterten Verfassungsvertrages sowie des

Lissabon-Vertrages stand die Gemeinschaft bald einer neuen Form der Volksabstimmung gegenüber: 2013 begann die Phase offensiver Misstrauensreferenden. Zu diesen zählt der Autor ein Outsider-Referendum (Schweiz 2014: Aufhebungsabkommen zur Personenfreizügigkeit) sowie vier Insider-Referenden (Griechenland 2015: Europäische Sparpolitik; Dänemark 2015: Aufhebung des Opt-Outs zur Justiz- und Polizeiarbeit; Niederlande 2016: Assoziationsabkommen mit der Ukraine; Vereinigtes Königreich 2016: EU-Mitgliedschaft). Zunehmend bedienten sich euroskeptische Gruppierungen der Voten, wobei diese den Charakter von Stellvertreter- oder Denkwortabstimmungen aufweisen. Ihr großes Verstörungspotential erhalten sie, weil das abschlägige Referendum eines Mitgliedstaates europaweite Reformprozesse zum Stillstand oder gar zum Erliegen bringen könne.

Der kurzen Einordnung lässt *Schünemann* eine umfangreiche Abhandlung folgen: Einerseits arbeitet er die traditionellen Argumente gegen Volksabstimmungen heraus, andererseits klassifiziert er die Spielarten der direkten Demokratie. Ohne den Anspruch auf erschöpfende Darstellung zu erheben, bildet die Beschreibung von acht Referenden das Herzstück seines Bandes. Gut nachvollziehbar wählt er hierfür zwischen 1992 und 2016 je eine Abstimmung in Dänemark, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg und den Niederlanden sowie zwei irische aus. Anhand dieser Fälle erörtert er Verfassungsbestimmungen, Referendumstraditionen und das Referendumsdispositiv. Die letztgenannte Kategorie – der Autor führt sie selbst ein – beinhaltet das „übergeordnete Regelungsgebäude“ (S. 60) – namentlich Gesetze, Verordnungen, Verhaltensvorschriften sowie etablierte Praktiken. Die Abgrenzung zu den Verfassungsbestimmungen ist nicht ganz einsichtig. Gespickt mit einer Fülle an Umfragedaten weiß er das politische Stimmungsbild unmittelbar vor den Abstimmungen zu illustrieren. Ebenso tragen die thesenhaften Überschriften zur besseren Einordnung bei. Die Chance, alle Erkenntnisse in einem ausführlichen Vergleichskapitel gegenüberzustellen, bleibt leider ungenutzt. Lediglich ein kurzes Zwischenfazit und eine Tabelle runden die Analyse ab.

Infolge der qualitativen Transformation der Union sei die Zahl der Referenden stark gestiegen, mit immer negativeren Ergebnissen hinsichtlich der weiteren Integration. Die Abstimmungen der letzten Jahre stellen einen „neue[n] Typ anlassloser, nationalstaatlich initiiertester offensiver Misstrauensvoten“ (S. 186) dar, über den die Regierungen ihre Verhandlungsposition zu stärken versuchen. Dabei seien die EU-Gegner strukturell im Vorteil, da sie im Wahlkampf an nationale Diskurse und Wissensstände anknüpfen könnten und nicht die Ergebnisse internationaler Kompromissfindung verteidigen müssten. Die fragmentierte Öffentlichkeit Europas sowie die Komplexität des Mehrebenensystems begünstigten jenes Ungleichgewicht. In diesen Thesen liegt die entscheidende Antwort auf die Forschungsfrage verborgen. Leider geht sie im gemeinsamen Kapitel mit vergleichsweise weniger wichtigen Aspekten unter, etwa der Rolle der Meinungsforschung im Kontext der Debatten. Ein wenig rächt sich hier, dass der Band als „kleines Compendium von Perspektiven, Annäherungen, Beobachtungen und Überlegungen“ (Vorwort) konzipiert ist: Anstatt das Kernargument ausführlich zu besprechen, verweist der Autor mehrfach auf seine 2014 vorgelegte Dissertation.

Etwas ernüchternd nimmt sich das Perspektiven-Kapitel aus. *Wolf Schünemann* erörtert, inwieweit die Einführung von Referenden in Deutschland beziehungsweise auf gesamteuropäischer Ebene politisch gewollt und praktisch umsetzbar wäre. Neben den oben genannten Faktoren stehen demokratietheoretische Überlegungen entgegen: Auf nationaler Ebene abweichende Mehrheiten, die europaweit zur Minderheit gehören, ließen sich nicht einfach

übergehen. Gerade im Krisenkontext bedürfe die Union der über Referenden vermittelten Unterstützung, um sich weiterzuentwickeln. Sollte es gelingen, „in einer substantiellen Anzahl an Mitgliedstaaten diesen Zuspruch zu erhalten, wäre dies ein Segen für die Integration, auch wenn die nötige Entscheidungsfindung zur Abspaltung weiterer Staaten führen könnte“ (S. 197). Eine solche „Legitimitätsabfrage“ (S. 198) zur substantiellen Systemgestaltung ist für *Schünemann* unausweichlich, selbst wenn EU-Gegner ihren strukturellen Vorteil nutzten und weitere Referenden sich – nicht unwahrscheinlich – als Fluch für die Einigung erwiesen. Mit diesem Damoklesschwert müsse die Union leben, wolle sie als politische Gemeinschaft überlebensfähig bleiben. Ein anschauliches Beispiel ist ihm das Brexit-Votum, dem er ein gesondertes Kapitel widmet. Der britische Fall – so *Schünemanns* Hoffnung – könne zeigen, dass ein Austritt letztlich unattraktiv sei. In diesem Schlussakord lässt der Autor dankenswerterweise und entgegen der einleitenden Ankündigung doch klare Haltung erkennen.

Die Veröffentlichung, ursprünglich lediglich als „Verschnitt“ (S. V) von in der Dissertation zu kurz gekommenen Aspekten geplant, liefert eine Fülle neuer und bedenkenswerter Betrachtungsweisen und Fallbeispiele. Dennoch hinterlassen die Entstehungsumstände deutliche Spuren: Wer eine in sich geschlossene Studie über europäische Referenden erwartet, wird sich mit dem stellenweise stückwerkhaften Charakter der Arbeit nicht zufrieden geben. Und zuweilen geraten dem Autor, der sich bewusst an ein breites Publikum wendet, die Formulierungen hölzern. Letztlich zielt jedoch gerade die Vielzahl der angerissenen Themen auf eine empirisch wie theoretisch interessierte Leserschaft, die sich historisch informiert mit aktuellen Geschehnissen auf der europäischen Politikbühne beschäftigen will.

Sandra Wirth

### Offene Vorwahlen in Frankreich: detailreicher Einblick, unvollständiger Überblick

*Lefebvre, Rémi und Éric Treille (Hrsg.): Les Primaires ouvertes en France. Adoption, codification, mobilisation (Reihe „Res Publica“), Presses Universitaires de Rennes, Rennes 2016, 319 Seiten, € 29,90.*

Lange Zeit waren Vorwahlen zur Bestimmung des Präsidentschaftskandidaten in den französischen Parteien undenkbar. *Rémi Lefebvre*, Parteienforscher und Professor an der Universität in Lille, und *Éric Treille*, Mitarbeiter am multidisziplinären Forschungszentrum CRAPE (Centre de Recherches sur l'Action politique en Europe), weisen in dem von ihnen herausgegebenen Sammelband auf diesen Umstand hin. „Vorwahlen in Frankreich einführen zu wollen, ist so, als würde ein Wiederkäufer ein Steak mit einem Bissen herunterschlucken: Sein Magen ist dafür einfach nicht gemacht“<sup>1</sup>, zitieren sie zu Beginn den französischen Juristen *Georges Vedel*, der dieses Urteil 1994 in einem Radiointerview fällte (S. 11). Ihm zufolge würden Vorwahlen zu parteiinternen Streitigkeiten führen, die im französischen Staatsrat (Conseil d'État) oder im Verfassungsgericht (Conseil constitutionnel) enden

1 Von der Rezensentin ins Deutsche übersetzt.

könnten (ebenda). Die restlichen 300 Seiten des Sammelbandes zeigen jedoch, warum *Vedels* Einschätzungen nicht (mehr) zeitgemäß sind.

Der Band ist in drei Abschnitte unterteilt. Im ersten wird die schrittweise Einführung und Etablierung offener Vorwahlen zur Bestimmung des Präsidentschaftskandidaten bei den Sozialisten (*Éric Treille*), Republikanern (*Rémi Lefebvre*) und Grünen (*Vanessa Jérôme*) nachgezeichnet. Die Parti Socialiste (PS) gilt als Initiator in der Übernahme des Vorwahl-systems, das zum Teil nach US-amerikanischem und zum Teil nach italienischem Vorbild übernommen wurde (S. 43, S. 49). Nach der geschlossenen Vorwahl 2007 (*primaire fermée*), bei der ausschließlich Parteimitglieder stimmberechtigt waren, wurde das Auswahlverfahren 2011 für alle Bürger, die sich schriftlich zu den sozialistischen Werten bekannten und sich mit einem Euro an der Wahlkampffinanzierung beteiligten (S. 47), geöffnet (*primaire ouverte*<sup>2</sup>). In jenem Jahr wählten drei Millionen Franzosen *François Hollande* zum offiziellen Präsidentschaftskandidaten der PS (S. 41). Die Republikaner (ab Mai 2015: *Les Républicains*, LR) haben die Einführung der offenen Vorwahlen seitens der PS zunächst kritisiert, das System nach einer Online-Umfrage unter ihren Mitgliedern, die sich zu 92 Prozent für offene Vorwahlen aussprachen, jedoch übernommen (S. 72). Für diesen innerparteilichen Wandel führt *Lefebvre* drei Gründe an: den bestandenen Praxistest der offenen Vorwahl bei der PS (S. 72 f.), den innerparteilichen Grabenkampf zwischen *François Fillon* und *Jean-François Copé* um die Parteiführung (S. 76 f.) sowie die Erstarkung des rechtsextremen *Front National* (FN), der mit Einigkeit im eigenen Lager begegnet werden sollte (S. 80). In der chronologischen Darstellung aller Vorwahlen von *Les Verts* (ab 2011: *Europe Écologie-Les Verts*, EELV) stellt die französische Grünen-Expertin *Jérôme* zum Ende des ersten Abschnitts dar, dass sie zunächst geschlossen oder halboffen (*semi-ouverte*) – das heißt nur unter Einbezug grüner Kooperateure<sup>3</sup> – und ab 2011 offen abgehalten wurden.

Der zweite und mit fünf Beiträgen umfangreichste Abschnitt des Bandes beschäftigt sich mit politischen Mobilisierungstendenzen, die von den offenen Vorwahlen ausgingen. Leider verengt sich die Analysegrundlage auf die PS. Vier der fünf Kapitel beziehen sich auf die Vorwahlen der Sozialisten von 2011: Anhand ihres Ablaufs legt der Jurist *Romain Rambaud* Uneindeutigkeiten in der Wahlkampffinanzierung offen. Sie wurden zwar im Mai 2016 größtenteils behoben (S. 139), jedoch seien weitere Modifikationen – wie die Lockerung der strikten Ausgabendeckelung im Wahlkampf – erstrebenswert (S. 140). Mitherausgeber *Treille* stellt fest, dass sich in der PS durch die Öffnung der Vorwahl die Wahlkampf-kommunikation verändert hat: Die Bewerber richten sich mit ihren Programmanschlägen und Ideen nicht mehr in erster Linie an die Parteimitglieder, sondern verstärkt an die Wähler, was ein hybrides Kampagnenmodell zur Folge habe (S. 152). *Rafaël Cos* findet mittels eines Unterscheidungsindex heraus, dass das Parteiprogramm der PS für die inhaltliche Positionierung der Bewerber im Vorwahlkampf nur eine marginale Rolle spielte (S. 175). *Lefebvre* und *Treille* zeigen, dass die sozialistische Vorwahl weniger als erhofft dazu beitrug, parteiexterne Wahlkampfhelfer zu mobilisieren (S. 206 ff.).

2 Die offenen Vorwahlen der PS werden auch „primaire citoyenne“ genannt.

3 Kooperateure („coopérateurs“) sind bei den französischen Grünen eine gesonderte Kategorie von Mitgliedern. Sie zahlen im Gegensatz zu den „adhérents“ einen geringeren Mitgliedsbeitrag, können dafür jedoch nur an bestimmten Abstimmungen teilnehmen.

Einzig der Beitrag von *Anaïs Theviot* gibt Einblick in die Vorwahlen der Republikaner. Er analysiert die Erprobung technischer Neuerungen im Wahlkampf von *Alain Juppé* und verdeutlicht, dass die Vorwahlen vor allem als Testlauf für die Übernahme von (häufig US-amerikanischen) Kampagneninstrumenten, wie zum Beispiel „Nation Builder“, genutzt wurden. Diese 2009 in Los Angeles entwickelte Plattform ermöglichte in *Barack Obamas* Wahlkampf von 2012 den schnellen Aufbau komplexer Datenbanken, so dass eine zielgerichtete, personalisierte Wähleransprache möglich wurde (S. 227). Leider steht das Fallbeispiel für sich. Die Erklärung hierfür ist offensichtlich: Der Sammelband erschien kurz vor den offenen Vorwahlen der Republikaner am 20. und 27. November 2016 und zwischen den beiden Vorwahlrunden der Grünen am 19. Oktober und 7. November 2016. Aus diesem Grund – und weil die Vorwahlen der PS im Januar 2017, also ebenfalls nach der Publikation des Buches, stattfanden – erscheint der Veröffentlichungstermin schlecht gewählt. Schließlich gibt der Titel des Sammelbandes vor, die offenen Vorwahlen in Frankreich und nicht „Die offenen Vorwahlen 2011 der Sozialisten in Frankreich“ zu untersuchen.

Aber genau diese Linie verfolgt auch der dritte und letzte Abschnitt des Buches. In drei der vier Beiträge wird auf Basis empirischer Untersuchungen analysiert, wer sich an den sozialistischen Vorwahlen 2011 im Département Meurthe-et-Moselle (*Laurent Olivier*) sowie in den Städten Montpellier (*Julien Audemard* und *David Gouard*) und Amiens (*Pierre Mongaux*) beteiligte und welche soziostrukturellen Charakteristika die Mitglieder und „Sympathisanten“ der PS aufwiesen. Die Untersuchungen in den Städten Montpellier und Amiens zeigen, dass sich die Teilnehmer der sozialistischen Vorwahlen soziostrukturell ähneln: Sie sind älter und besitzen einen höheren Bildungsabschluss als der Bevölkerungsdurchschnitt (S. 260, S. 278). Demnach sei nach *Mongaux* „[le] peuple de gauche“ nicht gerade „populaire“ (S. 276). Trotz der bedeutenden Stellung der offenen Vorwahlen bei der PS zeigt *Lefebvre* im letzten Beitrag auf, dass die Sozialisten das französische Vorwahlssystem während der Kommunalwahlen 2014 nur vereinzelt auf die lokale Ebene übertragen haben.

Der zehnjährige Epilog von *Christian Le Bart* kommt zu einem überraschenden Fazit: Während die französischen Parteien seit den 1980er Jahren aufgrund ihrer „Präsidentialisierung“<sup>4</sup> im Mittelpunkt des politischen Systems stünden, würden sie durch die Einführung offener Vorwahlen ins Abseits gedrängt werden (S. 310). Die zwölf Beiträge geben diese vage Schlussziehung nicht vor. Das könnten sie aufgrund ihrer Betrachtung so weniger Fallbeispiele auch nicht: Da die Vorwahlen von 2016/2017 (mit Ausnahme *Theviots*) nicht untersucht wurden, dienen dem Band lediglich zwei Fallbeispiele als Analysegrundlage: die offenen Vorwahlen der Grünen und der Sozialisten von 2011. Erstere werden einzig in dem deskriptiv angelegten Beitrag von *Jérôme* thematisiert, letztere in neun der zwölf Kapitel. Diese zeigen detailliert auf, wie die offenen Vorwahlen in der PS implementiert und organisiert wurden, welche Mobilisierungsimpulse von ihnen ausgingen und wie sie sich lokal niederschlugen. Der Sammelband ist deshalb jedem empfohlen, der sich für die sozialistischen Vorwahlen von 2011 interessiert. Leser, die allerdings – dem Titel folgend – einen Überblick über die offenen Vorwahlen in Frankreich erwarten, dürften enttäuscht sein.

Anastasia Pyschny

4 Vgl. *Hugues Portelli*, La Présidentialisierung des partis français, in: *Pouvoirs*, 3. Jg. (1980), H. 14, S. 97 – 106; *Christiane Pütz*, Parteienwandel in Frankreich: Präsidentschaftswahlen und Parteien zwischen Tradition und Anpassung, Wiesbaden 2004.

## Der Euroskeptizismus auf neuen Pfaden: transnational und pan-europäisch

*FitzGibbon, John, Benjamin Leruth und Nick Startin (Hrsg.): Euroscepticism as a Transnational and Pan-European Phenomenon. The Emergence of a New Sphere of Opposition (Routledge / UACES Contemporary European Studies, Bd. 35), Routledge, London / New York 2017, 184 Seiten, £ 110,-.*

Sechzig Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge steht die Europäische Union (EU) vor großen Herausforderungen: Sie muss nicht nur unpopuläre und äußerst kontrovers diskutierte Maßnahmen treffen, um der andauernden Wirtschafts- und Währungs-krise zu begegnen; sie hat darüber hinaus auch zum ersten Mal in ihrer Geschichte über den Austritt eines Mitgliedstaates zu verhandeln. Damit aber nicht genug: Die EU hat in zunehmendem Maße mit Akzeptanzproblemen zu kämpfen. Sie wird in Teilen der Bevölkerung nicht mehr als ein Projekt zur Sicherung des Friedens und des Wohlstands wahrgenommen, sondern gilt als Bedrohung des Nationalstaats und seiner sozialpolitischen Errungenschaften. In vielen Ländern haben politische Parteien das gesellschaftliche Unbehagen gegenüber der EU aufgegriffen und zum Thema gemacht. Während auf der linken Seite des Parteienspektrums vor allem die negativen Folgen der Marktliberalisierung und die – dem Empfinden nach – nur unzureichend demokratisch ausgestalteten Entscheidungsprozesse der EU im Kreuzfeuer der Kritik stehen, konzentriert man sich auf der rechten Seite darauf, die Aushöhlung der mitgliedstaatlichen Souveränität und den Verlust der nationalen Identität anzuprangern. Die Forschung bezeichnet sowohl die in der Gesellschaft vorhandene als auch die von den Parteien öffentlich artikulierte Anti-EU-Haltung als „Euroskeptizismus“.

Die meisten wissenschaftlichen Untersuchungen, die sich mit den Ursachen und Erscheinungsformen des Euroskeptizismus beschäftigen, richten ihren analytischen Fokus ausschließlich auf die nationalstaatliche Ebene. Der von *John FitzGibbon, Benjamin Leruth* und *Nicholas Startin* editierte Band beschreitet jedoch einen anderen Weg. Er betritt wissenschaftliches Neuland, indem er die wachsende Skepsis gegenüber der EU als ein transnationales und pan-europäisches Phänomen begreift. Die Herausgeber vertreten die These, dass politische Parteien und soziale Bewegungen, die der EU ablehnend gegenüberstehen, nicht nur an einer verstärkten länderübergreifenden Kooperation interessiert sind, sondern auch beginnen, sich auf der supranationalen Ebene zu vernetzen.

Die Einzelbeiträge nähern sich dem Phänomen des transnationalen und pan-europäischen Euroskeptizismus aus ganz verschiedenen Blickwinkeln. Sie konzentrieren sich nicht allein darauf, das Phänomen theoretisch zu durchdringen (*Simon Usherwood*); vielmehr zeigen sie auch detailliert auf, in welchen Bereichen die Vernetzung und Kooperation der EU-Gegner zu beobachten ist. Der Band richtet die Aufmerksamkeit in diesem Zusammenhang auf das Europäische Parlament und die dort vertretenen Parteien (*Nicholas Startin* und *Nathalie Brack, Benjamin Leruth, Michael Holmes*), untersucht zivilgesellschaftliche Akteure in ihrem Kampf gegen die von der EU ausgesprochenen Maßnahmen zur Bewältigung der Schuldenkrise (*Sevasti Chatzopoulou* und *Angela Bourne*) und beschäftigt sich mit dem Protest gegen das Freihandelsabkommen TTIP (*Dan Keith*). Weiterhin wird am Beispiel der irischen Referenden über den Lissabon-Vertrag und den Fiskalpakt verdeutlicht, dass EU-Gegner im Vorfeld von nationalen Volksabstimmungen gezielt auf die Unterstützung von Euroskeptikern aus anderen Mitgliedstaaten setzen, um ihre Positionen zu untermauern (*John FitzGibbon*). Zwei weitere Komplexe widmen sich abschließend den Berei-



chen „Massenmedien“ und „Religion“: zunächst wird gezeigt, dass die führenden Persönlichkeiten der euroskeptischen Parteien nicht nur in der jeweiligen nationalen Pres-selandschaft eine Rolle spielen, sondern auch in der Zeitungsberichterstattung der anderen Mitgliedstaaten wahrgenommen werden, insbesondere dann, wenn sie dem rechten Lager angehören und in öffentlicher Rede Argumente vortragen, die mit Souveränität, Identität und Kultur in Verbindung stehen (*Katjana Gattermann* und *Sofia Vasilopoulou*). Der letzte Beitrag geht der Frage nach, inwiefern konservativ orientierte christliche Gruppen die Ent-stehung des transnationalen Euroskeptizismus befördern (*Simona Guerra*).

Die Einzelstudien liefern allesamt empirische Evidenz für die von den Herausgebern vertretene These. Welche Schlussfolgerungen lassen sich nun ziehen? *John FitzGibbon* und *Benjamin Leruth* sind sich sicher, dass die Befunde, die der Band liefert, darauf hindeuten, dass mittlerweile ein eigenständiger europäischer Diskursraum, eine „European public sphere“ (S. 163 ff.), entstanden ist. Dieser Punkt verdient besondere Aufmerksamkeit, denn das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit galt vielen wissenschaftlichen Beobachtern als eine kaum zu überbrückende Kluft, die es dem politischen System der EU versagte, den Weg zur liberalen und pluralistischen Demokratie einzuschlagen. Folgt man *FitzGibbon* und *Leruth*, so hat der transnationale und pan-europäische Euroskeptizismus – sicherlich unbeabsichtigt – eine Menge dazu beigetragen, dieses Hindernis zu überwinden. Wie die EU und die Akteure, die an einer Vertiefung der Integration interessiert sind, mit dieser Chance umgehen, muss sich in naher Zukunft zeigen.

Der vorgelegte Band bereichert die akademische Debatte ungemein: Er hält nicht nur neue Erkenntnisse bereit, um das Phänomen des Euroskeptizismus besser verstehen zu kön-nen; er leistet auch einen veritablen Beitrag zur europäischen Öffentlichkeitsforschung. So wird deutlich, dass eine „European public sphere“ nicht allein durch den medial vermittel-ten Grundkonsens der EU-Befürworter entstehen kann. Vielmehr benötigt ein europäi-scher Diskursraum Kritik und Dissens, das heißt einen argumentativen Gegenpol. Es müs-sen also auch Stimmen Gehör finden, die in der EU nicht das unangreifbare und alternativlose Projekt zur Friedenssicherung und Wohlstandsmehrung sehen. Das Buch zeigt, dass die Kräfte, die der EU mit Ablehnung begegnen, ihre Kritik zunehmend im Kontext grenzüberschreitender Kooperation und europäischer Vernetzung entwickeln und zur Sprache bringen. Diese konzertierte Form des Opponierens leistet, insbesondere wenn sie von einer entsprechenden massenmedialen Berichterstattung begleitet wird, einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum Aufbau der „European public sphere“.

Dennoch bleibt ein Wermutstropfen: Auch diesem Band gelingt es nicht, den Euroskep-tizismus begrifflich klarer zu fassen und seine diversen Spielarten stärker voneinander abzu-grenzen. Hier herrscht nach wie vor Forschungsbedarf. Arbeiten, die den materiellen Kern des Euroskeptizismus empirisch ausloten und präziser definieren, sind nach wie vor Man-gelware. Künftigen Forschungen auf diesem Gebiet sei aber dringend empfohlen, stärker als bisher auf die transnationale und pan-europäische Dimension des Phänomens einzugehen.

*Jörn Ketelbut*

## Liberalen Demokratien unter Druck: der zunehmende internationale Einfluss des Autoritarismus

*Diamond, Larry, Marc F. Plattner und Christopher Walker (Hrsg.): Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2016, 243 Seiten, € 30,49.*

Autoritäre Regime wie Russland, China und die Türkei nehmen seit einigen Jahren eine deutlich prominentere Rolle in der internationalen Politik ein, als dies noch während des Ost-West-Konflikts der Fall war. Dies ist bemerkenswert, da die 1990er Jahre im Zeichen der Transformation vieler ehemaliger autoritärer Regime standen und zumindest für einige Zeit eine ausgeprägte liberale Hegemonie herrschte. Offenkundig haben einige Staaten jedoch nicht nur erfolgreich der Demokratisierungswelle getrotzt, sondern sind überdies in die Offensive gegangen.

Der 2016 erschienene Sammelband „Authoritarianism Goes Global“ thematisiert die Genese und die Gestalt der „authoritarian surge“, die den Aufstieg der „Big Five“ Russland, China, Iran, Venezuela und Saudi-Arabien bezeichnet. Diese Entwicklung, so die grundlegende Annahme, sei eine ernstzunehmende Herausforderung des Liberalismus und damit auch der etablierten Demokratien.

Im ersten der beiden Blöcke des Bandes werden die „Big Five“ in Fallstudien analysiert, wobei die große Heterogenität dieser Gruppe von Staaten zum Vorschein kommt. So ist China zwar kein aktiver Herausforderer des Liberalismus, passiv jedoch ein wichtiger Faktor für die Stärkung anderer autoritärer Regime, da es in den Bereichen Wirtschaft, justizielle Kontrolle der Gesellschaft und Überwachungstechniken eine Vorbildrolle einnimmt. Russland hingegen fordert nicht nur aktiv, sondern teilweise auch aggressiv die liberale Ordnung heraus. Dafür ist nicht einmal eine klare normative Position oder gar eine konsistente Ideologie erforderlich. Vielmehr gehe es Russland, wie *Lilia Shevtsova* in ihrem Beitrag argumentiert, vor allem darum, durch Desinformation Chaos zu stiften. Die Folgen dieses verwirrenden Spiels sind unter anderem in den USA zu beobachten, wo allein der Verdacht einer russischen Einmischung in die Präsidentschaftswahl 2016 wie ein Schatten über der Regierung *Donald Trumps* liegt, und das seit ihrem ersten Tag. Ähnlich wie im Falle Russlands zielt auch die iranische Politik vor allem auf die Innenpolitik ab, allerdings ist die Wirkrichtung hier eine andere: Die Herausforderung internationaler Normen soll die Niederhaltung der liberalen Opposition im Lande bezwecken. Auch der venezolanische Autoritarismus richtet sich vor allem auf den internen politischen Gegner und nutzt dafür in erster Linie das Recht – durch dessen Beugung, Nicht-Beachtung oder auch gezielte Anwendung. Ähnlich widersprüchlich zeigt sich Saudi-Arabien, das trotz seiner eigenen Verwicklungen in islamistische Terroraktivitäten den Kampf gegen den Terrorismus zumindest rhetorisch als einen der Hauptgründe für die Fortsetzung seiner repressiven Aktivitäten benennt.

Der zweite Block ist überwiegend Querschnittsthemen gewidmet. Der erste Beitrag von *Alexander Cooley* untersucht die Entwicklung autoritärer internationaler Normenprojekte. Zentral seien dabei „respect for civilizational diversity“ (de facto die Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten; vor allem von China propagiert) und „Vorrang für traditionelle Werte“ (mit Russland als treibende Kraft; im Kern ein anti-universalistisches und anti-liberales Programm). Die für autoritäre Staaten vielversprechendste Entwicklung war jedoch die globale Verschiebung der Prioritäten hin zu Sicherheitspolitik und Anti-Terror-Kampf nach 9/11. Im Windschatten dieses Wandels war es nun wesentlich leichter, repressive

Maßnahmen gegen innerstaatliche Gegner als legitime Sicherheitsvorkehrungen zu begründen. Nach außen hin bot sich die Möglichkeit, sowohl gegenüber westlichen Staaten als Partner aufzutreten als auch untereinander im Kreise der Autoritären enger zu kooperieren. *Douglas Rutzen* liefert in seinem Beitrag „Civilian Society Under Assault“ ein weiteres Beispiel dafür, wie anerkannte globale Normen umgedeutet und umfunktioniert werden. Forderungen nach Transparenz in Finanzierungsfragen (als Anti-Korruptionsmaßnahme) werden – auf NGOs gemünzt und verbunden mit dem Anspruch, deren Arbeit besser zu koordinieren – somit zu einem effektiven Instrument, um den Handlungsspielraum regierungskritischer zivilgesellschaftlicher Organisationen einzuschränken. Damit finde, so *Rutzen*, eine Uminterpretation von „host-country ownership“ zu „host-government ownership“ (S. 165) statt.

Da keiner der „Big Five“ in den klassischen Machtkategorien Wirtschaft und Militär dominiert, müssen sie sich anderer Wege der Einflussnahme bedienen. Zentral ist dabei die Beeinflussung der öffentlichen Meinung, die Gegenstand von gleich drei Beiträgen ist („The Kremlin’s Information War“, „China’s Foreign Propaganda Machine“ und „Cyberspace Under Siege“). Die Modi und Ziele sind dabei sehr unterschiedlich. Im Falle Russlands gehe es, wie *Peter Pomerantsev* herausarbeitet, nicht um die Durchsetzung einer eigenen Ideologie, sondern vielmehr darum, die Bevölkerung von einem Aufbegehren gegen das Regime abzuhalten. Der dabei in Kauf genommene Zweifel an den Institutionen entmutige letztlich die Zivilgesellschaft und bereite den Boden für Verschwörungstheorien und verwandte Weltansichten. Für die auswärtige Informationspolitik gelte das gleiche Schema. Ganz anders die Außenkommunikation Chinas. Sie ist nicht destruktiv, sondern, so *Anne-Marie Brady*, auf die Steigerung des chinesischen Ansehens in der Welt ausgerichtet. Dafür werden gezielt positive Botschaften über politisch unproblematische Themen wie zum Beispiel Sprache, Kultur und Lebensstil verbreitet. Eine zentrale Rolle spielen hierbei die weltweit über 1.000 Konfuzius-Institute und -Lehrräume, die seit 2004 geschaffen worden sind (zum Vergleich: Es existieren derzeit 159 Goethe-Institute). Der „Chinesische Traum“ einer allseitig profitablen wirtschaftlichen Kooperation wird unter anderem durch Projekte wie die „Neue Seidenstraße“ genährt, und China wird als ein reiches und militärisch starkes Land dargestellt, das friedlich eine angemessene Führungsrolle in der Welt anstrebt. Dass Kommunikationsvorhaben solcherart heute nur möglich sind, wenn man auch den Cyberraum beeinflussen kann, zeigt *Ron Deibert*. Er zeichnet nach, dass autoritäre Staaten nicht nur auf Abschottung setzen (wie die chinesische „Great Firewall“), sondern auch die De-Anonymisierung der Internetnutzung vorantreiben und auf der internationalen Ebene die Weiterentwicklung der globalen Internet-Governance in einer regierungs- beziehungsweise überwachungsfreundliche Richtung zu lenken bemüht sind.

Die weitgehend essayistisch gehaltenen Beiträge sind ausnahmslos erhellend. Auch wenn die Grundhaltung der Autorinnen und Autoren eher pro-demokratisch als neutral ist, überzeugen die Analysen und Argumente. Wie mit den Ergebnissen umzugehen ist, bleibt weitgehend offen. Der Appell des Mitherausgebers *Christopher Walker* für die Stärkung und Erneuerung demokratischer Institutionen und die Unterstützung einer regelgeleiteten internationalen Ordnung (S. 231) ist zweifellos angemessen, ohne jedoch das Gefühl von Hilflosigkeit zerstreuen zu können, das sich nach der Lektüre des Buches einstellen kann.

*Christian Stock*

## Die „distinkte Region“ Lateinamerika: Eingangslektüre und Überblick zu den politischen Systemen

*Hartmann, Jürgen: Die politischen Systeme Lateinamerikas. Ein Überblick, Springer VS, Wiesbaden 2017, 429 Seiten, € 49,99.*

Jürgen Hartmann legt einen Überblick zu den politischen Systemen Lateinamerikas vor. Der Autor, emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg, war bislang nicht als Kenner dieses Bereichs aufgetreten, wohl aber als Verfasser mehrerer Studienbücher zur Vergleichenden Politikwissenschaft, zur Entwicklung des Faches in nationaler und internationaler Perspektive sowie einzelner Länderkunden.

Das Buch ist in 26 Kapitel gegliedert. In den ersten fünf Kapiteln werden historische und allgemeine Grundlagen der politischen Systeme in der Region vermittelt. Knapp 20 Seiten sind der Geschichte gewidmet. *Hartmann* bezeichnet Lateinamerika eingangs als eine „distinkte Region“, wobei er wohl den Begriff einer „distinct tradition“ von *Howard Wiarda* (1974) aufgreift, auch wenn der Titel in der Literaturliste fehlt. Die wichtigsten Etappen sind: Kolonialzeit, Unabhängigkeitsbewegung und junge Republiken, Exportphase, Importsubstitution und populistische Politik, neoliberale Wende, Lateinamerika als Interventionsraum der USA sowie der Kampf gegen die Drogen. Diese Periodisierung entspricht weitgehend den in angelsächsischen und den wenigen deutschsprachigen Einführungswerken gemachten Unterscheidungen.

Sehr kurz und unbefriedigend fällt das zweite Kapitel „Theorien über Lateinamerika“ aus. Da umstritten bleibt, ob es überhaupt spezielle Theorien zur Region gibt, wäre es sinnvoller gewesen, von politik- und sozialwissenschaftlichen Ansätzen über Lateinamerika zu sprechen. *Wiarda* war in seinem Buch von 1974 sogar von einer „vierten Welt“ der Entwicklung in Lateinamerika ausgegangen (S. 7). Insgesamt zeichnet sich die Lateinamerikaforschung seit den 1970er Jahren durch einen Übergang von allgemeinen entwicklungstheoretischen Betrachtungen zur Untersuchung von konkreten Herrschafts- und Regierungsformen aus. Dabei spielten die Forschungen zur Transition, Re-Demokratisierung und den Wahlen in den 1980/90er Jahren eine prominente Rolle. Der Rezensent vermisst in diesem Zusammenhang die Arbeiten von *Dieter Noblen* und seiner in Südamerika und Mexiko durchaus einflussreichen Heidelberger Schule, aber auch die Beiträge anderer deutschsprachiger Lateinamerikaforscher wie *Detlef Nolte* (GIGA in Hamburg), *Peter Birle* (IAI in Berlin) und *Günther Maihold* (SWP in Berlin) hätten Eingang finden können.

Kapitel 3 behandelt Klassenstrukturen und Identitäten, Kapitel 4 geht auf das politische System lateinamerikanischer Länder ein. Ziemlich kurz wird in einem Unterkapitel (4.4) auf politische Kultur, Parteien und Medien Bezug genommen, was allerdings in den Länderaufsätzen teilweise vertieft wird. Auch das Latinobarómetro – in etwa mit dem Eurobarometer vergleichbar – hätte hier herangezogen werden können, zumal es die Aussagen über einen schwachen Staat sowie den Parteien- und Institutionenverdross eindrucksvoll hätte belegen können. Kapitel 5 handelt von der importsubstituierenden Industrialisierung der 1950/60er Jahre, der neoliberalen Politik und dem Washington-Konsens der 1990er sowie den Spielräumen einer post-neoliberalen Wirtschaftspolitik Anfang des 21. Jahrhunderts. Auch hier folgt *Hartmann* den in den Lateinamerika-Studien üblichen Unterscheidungen.

Die Kapitel 6 bis 25 haben einzelne Staaten zum Thema. Entgegen dem Uhrzeigersinn beginnt die Darstellung mit Kolumbien; sie nimmt uns mit auf eine Reise durch die Andenstaaten bis nach Argentinien, um dann die am Atlantik gelegenen Länder bis Kuba zu behandeln. In diesem Teil gewinnt die Darstellung, denn es entstehen partiell gut lesbare Porträts, und die Aussagen reichen bis ins Jahr 2016, was für die Aktualität des Bandes spricht. Einzelne Schwächen sind unvermeidbar, immerhin werden solche Artikel in den angelsächsischen oder spanischsprachigen Sammelbänden meist jeweils von Landesexperten verfasst, hier stammen sie alle aus der Feder eines Autors.

Im venezolanischen Fall wird etwa der so genannte Systempakt von Punto Fijo, der ab 1958 zu einer Form des ausgleichenden Regierens zwischen den beiden großen demokratischen Parteien, das heißt der sozialdemokratisch ausgerichteten AD und der christlich-sozialen COPEI, führte, nahezu ausschließlich auf die hohen Öleinnahmen reduziert. Allerdings wirkte sich in diesem Fall die Fähigkeit der damaligen Parteiführer zum politischen Kompromiss positiv aus. Die in den 1960er Jahren vorhandene Herausforderung durch eine von Kuba unterstützte castro-guevaristische Guerilla bleibt ebenso unerwähnt wie der Tatbestand, dass die Stabilisierung einer Wahldemokratie durch politische Pakte und die nach einem Ex-Präsidenten benannte „Betancourt-Doktrin“, das heißt die Nichtanerkennung von aus militärischen Staatsstreich hervorgegangenen Regimen, später eine gewisse Vorbildfunktion bei den Transitionen in Südamerika einnahm.

Auf die Außenpolitik der Staaten kann *Hartmann* in dem kurzen Resümee (Kapitel 26) nicht eingehen. Etwas schematisch werden das „alte“ und das „neue“ Lateinamerika gegenübergestellt, wobei mit dem letztgenannten die jüngeren Mitte-Links-Regierungen gemeint sind, die von manchen Autoren als nationalpopulistisch oder radikalpopulistisch eingeschätzt werden. Die sich 2015/2016 abzeichnende Wende zu Mitte-Rechts-Regierungen (in Argentinien, Peru, Brasilien, bei den Parlamentswahlen in Venezuela etc.) lassen gewisse Zweifel an dieser Anordnung aufkommen. Möglicherweise gilt nach wie vor die schon 1967 von *Charles W. Anderson* getroffene Feststellung von einem „lebendigen Museum“ lateinamerikanischer Systeme, in denen Organisationen und Verhaltensweisen aus ganz unterschiedlichen Zeiten und je spezifische Traditionen koexistieren.

Fazit: Es handelt sich um einen Überblick zu den politischen Systemen Lateinamerikas, der als Eingangslektüre dienen kann. Bei den einleitenden Kapiteln, die in den Forschungsstand und das Funktionieren der lateinamerikanischen politischen Systeme einführen möchten, bleibt das Buch indessen unterkomplex und ausbaufähig.

*Nikolaus Werz*