

für eine stärkere Responsivität gewertet (S. 298). Zudem wirken die einzelnen Elemente der Reformen, z. B. Dezentralisierung und Aufgabenprivatisierung, zum Teil gegenläufig (S. 301 ff.). Auf einen Satz gebracht: Die Effekte von *New Public Management* und anderen Faktoren, die auf die Kommunalsysteme in den letzten circa 20 Jahren gewirkt haben, unterschieden sich in den zwei Ländern zum Teil deutlich und hängen daher wohl in hohem Maße von den institutionellen und kulturellen Ausgangsbedingungen ab, auf die sie treffen.

Aufgrund der Erhebung eigener Daten (man stelle sich alleine 120 Interviewstunden vor!) und der strukturierten und differenzierten Verarbeitung bereits vorliegender Studien für eine große Breite von Veränderungen der Kommunalsysteme stellt die Arbeit eine enorme Forschungsleistung dar und bringt Licht, das heißt empirische Einsichten, in viele Bereiche, in denen bislang vor allem Programmatik die Wahrnehmung prägte. Die Studie treibt daher die vergleichende Verwaltungsforschung um Längen weiter, und zwar nicht nur vor dem Hintergrund, dass die international vergleichende Verwaltungsforschung sich bislang weitgehend auf die Analyse zentralstaatlicher Verwaltungen beschränkt hat.

Das Buch ist aber alles andere als eine leichte und vergnügliche Kost. Was die Lektüre erschwert, sind viele Details, zwischen denen der Leser bisweilen etwas führungslos umherirrt. Auch enthält der an sich überzeugende Text mitunter allzu viele Rechtfertigungen und Hinweise dazu, welche Forschungslücken mit der Arbeit alle geschlossen werden sollen. Und schließlich überzeugt das Ansinnen, einer höchst soliden verwaltungswissenschaftlichen Analyse eine politikfeldanalytische Forschungslogik mit abhängiger und unabhängiger Variable überzustülpen, nicht restlos – dies erscheint ‚zu viel des Guten‘. An diesem Punkt bleibt zum einen unklar, was eigentlich die abhängige Variable ist: Ist es die Reformwirkung (so auf S. 48), oder ist nicht vielmehr der Wandel von Institutionen und Performanzen, der kausal als Auswirkung von Reformen konstruiert wird, die abhängige Variable? Auch ist nicht ganz klar, worauf sich die Untersuchung der Reformwirkungen genau bezieht: Geht es um Performanz (S. 33) als irgendwie messbare Größe oder um Handlungsfähigkeit (S. 53) als eher potentielle Größe? Und was wirkt worauf?

Letztlich handelt es sich hier um eine höchst innovative Untersuchung von Wandlungsmustern und Wandlungsintensitäten in Verwaltungen, die zudem die Auswirkungen dieser Wandlungen auf die Performanz der Kommunalsysteme in Deutschland und Frankreich überzeugend herausarbeitet. Auch noch zu bestimmen, welche Wirkungsfaktoren diese extrem komplexe Gemengelage im Einzelnen kausal hervorgebracht haben („Reformwirkungen“), wäre meines Erachtens zu viel verlangt. Dies erscheint mir als eigentlich unnötiges Zugeständnis an ein zunehmend dominantes Verständnis im Fach, wonach wissenschaftlich nur arbeitet, wer mit Variablen operiert.

Annette Elisabeth Töller

Höreth, Marcus. (2008). *Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U.S. Supreme Court*. Baden-Baden: Nomos. 418 S., €69,-.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) hat jüngst ein bisher nicht gekanntes Maß an Aufmerksamkeit erfahren. Die Ursache ist eine Serie umstrittener

---

**Article by an MPIfG researcher**

Martin Höpner: Rezension: Höreth, Marcus: Die Selbstautorisierung des Agenten: Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U. S. Supreme Court (Baden-Baden: Nomos, 2008). In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 4(1), 178-181 (2010). Springer

The original publication is available at the publisher's web site: <http://dx.doi.org/10.1007/s12286-010-0074-x>

---

Urteile, mit denen das europäische Höchstgericht nationale Rechtsbestände als unzulässige Beschränkungen der Binnenmarktfreiheiten und europäischer Grundrechte verwarf, so zum Beispiel die Regelungen zum österreichischen Hochschulzugang, einen Bestandteil der deutschen Hartz-Reformen zur erleichterten Befristung von Arbeitsverträgen älterer Beschäftigter oder etwa die luxemburgischen und schwedischen Bestimmungen zum Mindestlohn. Da kommt die ausgesprochen lesenswerte Studie von *Marcus Höreth* (Universität Bonn) zur rechten Zeit, in der der Autor die von den Mitgliedstaaten ursprünglich nicht intendierte Entwicklung des Gerichts zu einem mit umfangreichen Prüfungsrechten ausgestatteten Verfassungsgericht nachzeichnet, die Stellung des EuGH im politischen System Europas analysiert, die Entwicklung seiner Rechtsprechung untersucht und den EuGH mit seinem amerikanischen Pendant, dem U.S. Supreme Court, vergleicht.

Das übergeordnete, durchweg überzeugende und keineswegs triviale Argument des Autors lautet, dass neorealistic Interpretationen, denen zufolge die institutionelle Stellung des EuGH und die Stoßrichtung seiner Rechtsprechung nur unter Billigung der Mitgliedstaaten zustande kommen konnten, den empirischen Tatsachen nicht gerecht werden. Der Aufstieg zu einem höchst potenten *policy maker* fand vielmehr, so argumentiert Höreth, gegen Intention und Widerstand der „Herren der Verträge“ statt: in einer Serie aufeinander folgender Akte richterlicher Selbstautorisierung, unter geschickter Ausnutzung der Interessenlage privater Akteure und unter strategischer Erschließung von Handlungspotentialen, die sich aus den unterschiedlichen Zeithorizonten des europäischen Höchstgerichts einerseits und den mitgliedstaatlichen Regierungen andererseits ergaben. Widerstand gegen diese Entwicklungen habe es immer wieder gegeben, und hätten die Mitgliedstaaten beispielsweise den Vorrang und die Direktwirkung des europäischen Rechts gewollt, so der Autor, dann hätten sie dies in die Verträge geschrieben. Die Herausforderung bestünde deshalb gerade darin, zu verstehen, wie der EuGH *trotz* der Widerstände der Mitgliedstaaten seine zunehmend starke Stellung erstreiten konnte.

Nach einer Einführung in Theorie und Forschungsstand (Kapitel I) zeigt der Autor in Kapitel II, in welchen Schritten aus dem Gerichtshof, dessen Hauptaufgabe ursprünglich in der Kontrolle der Hohen Behörde (der Vorläuferin der heutigen Kommission) hatte liegen sollen, ein supranationales Verfassungsgericht wurde. Meilensteine dieser Entwicklung waren unter anderem die Urteile zum Vorrang des europäischen Primär- und Sekundärrechts gegenüber jeglichem nationalem Recht (einschließlich Verfassungsrecht), das Urteil zur Direktwirkung des europäischen Rechts auf Private und das Urteil zur Staatshaftung im Falle fehlerhaft umgesetzter Richtlinien. Diese Vorgänge analysiert Höreth im Lichte von Agenturtheorien, deren Ausgangspunkt darin liegt, dass Agenten sich Handlungsspielräume erkämpfen können, die von den Prinzipalen nicht oder doch nur unzureichend kontrollierbar sind.

Die Kapitel III und IV zielen auf die vergleichende Analyse der Judikaturen von EuGH und U.S. Supreme Court. Beiden Gerichten gelang es, sich durch Akte der Selbstautorisierung nicht nur eine zentrale Stellung in den politischen Systemen der jeweiligen Mehrebenenordnungen zu erkämpfen, sondern auch die Staatstätigkeiten aktiv und nachhaltig mitzugestalten und zu Motoren der Integration zu werden. Besonders erhellend ist in diesem Zusammenhang Höreths vergleichende Darstellung der marktschaffenden Judikatur beider Verfassungsgerichte. Bekanntlich ist die auf so genannten

Beschränkungsverboten (statt lediglich: Diskriminierungsverboten) beruhende Wirtschaftsverfassung Europas in weiten Teilen ein Ergebnis richterlicher Rechtsfortbildung. Der EuGH setzte, so Höreth, in seiner Geschichte mehr auf „negative“ Integration als der U.S. Supreme Court. Geht es um die Definition der Handlungsautonomie der Mitglied- bzw. Bundesstaaten, die potenziell mit den jeweiligen Binnenmarktregeln in Konflikt gerät, fällt die Rechtsprechung des U.S. Supreme Court großzügiger aus als jene des EuGH, der mit seiner „Dassonville“-Formel alle tatsächlichen oder potenziellen mitgliedstaatlichen Binnenmarktbeschränkungen auf den richterlichen Prüfstand stellt.

Kapitel V konzentriert sich auf die Funktionsweise des politischen Systems der EU und auf die Stellung des EuGH darin. Die Besonderheit des institutionellen Umfelds des EuGH besteht demnach in dem eigentümlichen europäischen Modus der Gewaltenteilung, bei dem nicht die Trennung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative, sondern die Trennung zwischen intergouvernementalen und supranationalen Organen im Vordergrund steht. Während Legislative und Exekutive sowohl intergouvernementale als auch supranationale Bestandteile aufweisen, existiert auf Seiten der Judikative kein intergouvernementales Organ, das dem EuGH an die Seite gestellt wäre und ihn zu einer ausgewogenen, die Belange der Mitgliedstaaten ebenso wie die supranationalen Organe schützenden Rechtsprechung bewegen würde. Im abschließenden Kapitel VI erfolgen schließlich eine Zusammenfassung der Ergebnisse und ein Ausblick.

Höreths Studie ist weit mehr als ein verdienstvoller Beitrag zur vergleichenden politischen Systemlehre. Der Band liest sich vielmehr auch als kritische Stellungnahme zu der höchst kontroversen Debatte um die Finalität der EU und die Probleme des Zusammenwirkens von Recht und Politik in dem in Entwicklung begriffenen politischen System Europas. Dabei nimmt der Autor die asymmetrischen Wirkungen der EuGH-Rechtsprechung (*output*-Dimension) ebenso in den Blick wie die durch sie erzeugten Demokratieprobleme (*input*-Dimension). Insgesamt bleiben, so der Autor in seinem Abschlusskapitel, „Zweifel an der Legitimität [des] aktivistischen EuGH-Richterrechts bestehen“ (S. 369). Das alles ist höchst erhellend und überzeugend. Mit den Fragen, ob und wie sich diese Probleme beheben lassen, bleiben die Leserinnen und Leser am Ende allerdings allein. Gezielte Bestellung „kritischer“ Richter? Diese würden, so Höreths Einwand, im Richterremium rasch marginalisiert, womit nichts gewonnen sei. Richterschelte? Diese erziele, so die einleuchtende Antwort, angesichts einer fehlenden transnational-europäischen Öffentlichkeit keine Wirkungen. Angedrohte oder tatsächliche Nichtbefolgung von EuGH-Urteilen im Falle grober Eingriffe in die mitgliedstaatliche Autonomie? Damit drohe die Unterminierung des Rechtsstaats. Dem Ministerrat eine Möglichkeit zur Revision von EuGH-Urteilen zugestehen? Inhaltlich nicht überzeugend und wegen der Notwendigkeit einer entsprechenden Vertragsrevision nicht realistisch, so Höreth.

So bleiben am Ende nur sanktionslose Appelle, wie sie der Autor in seinem Abschlusskapitel selbst formuliert. Der EuGH müsse und werde sich in Zukunft stärker bewusst machen, „dass er dort seine Grenzen überschreitet, wo er sich zu sehr auf eine zentralisierende Integrationsstrategie festlegt“ (S. 308); er solle sich „dazu verpflichtet fühlen, [...] die nationale Identität und autonome Problemlösungsfähigkeit der Mitgliedstaaten stärker zu beachten“ (S. 373). Allerdings gibt es bisher kaum Anzeichen dafür, dass dies tatsächlich geschieht. Eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein. Und Höreth hat überzeugend gezeigt, dass derzeit – anders als im Fall nationaler Verfassungsgerichte – keine

Mechanismen in Sicht sind, die geeignet wären, auf eine verstärkte richterliche Selbstzurückhaltung hinzuwirken.

Nun, dass keine einfachen und leicht umzusetzenden Lösungen dieser schwerwiegenden Probleme vorliegen, soll nicht dem Autor angelastet werden, zumal das Verdienst des Buchs in dem Nachweis liegt, dass überhaupt Probleme existieren. Höreths Studie ist überzeugend angelegt, scheut die Kontroverse nicht und bleibt deshalb stets spannend, besticht durch ihre empirische Reichhaltigkeit und ist zudem gut geschrieben. „Die Selbstautorisierung des Agenten“ dürfte zum deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Standardwerk über den Europäischen Gerichtshof werden und dies auch einige Jahre bleiben. Wie schade indes, dass gute Bücher wie diese zu Preisen erscheinen, die man für Studentinnen und Studenten, Doktorandinnen und Doktoranden nur als prohibitiv bezeichnen kann.

*Martin Höpner*

Enzmann, Birgit (2009). *Der demokratische Verfassungsstaat. Zwischen Legitimationskonflikt und Deutungsoffenheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 501 S., €49,90.

Der demokratische Verfassungsstaat ist bekanntlich ein komplexes Gebilde aus rechtsstaatlichen und demokratischen Elementen, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Er geht damit nicht auf eine einzige Wurzel zurück und ist ein Demokratietypus *sui generis*. Durch diese Kombination zweier grundlegender Merkmale – des „Verfassungsprinzips“ und des „Demokratieprinzips“ – zeichnet sich der demokratische Verfassungsstaat aus. Mit dem Verfassungsprinzip ist gemeint, dass das Recht der Bürger an den nicht änderbaren Schranken der Verfassung ihre Grenze findet. Das Demokratieprinzip zeigt sich in der Volkssouveränität. Der demokratische Verfassungsstaat basiert auf einem Letztentscheidungsrecht durch gerichtliche Kontrolle, dem justiziablen Verfassungsvorhang. Ihm ist jedes Parlamentsgesetz unterworfen.

*Birgit Enzmann* sieht in ihrer Eichstätter Habilitationsschrift, die aus der Schule des verstorbenen Karl Graf Ballestrem stammt, das Spannungsverhältnis zwischen dem Demokratie- und dem Verfassungsprinzip durchaus. Allerdings betont sie eigens die Variationsbreite der beiden Begriffe – im Gegensatz zu anderen Autoren, die in ihnen einen unaufhebbaren Widerspruch erkennen. Der Untertitel „Zwischen Legitimationskonflikt und Deutungshoheit“ macht darauf aufmerksam, dass es auf die jeweilige Interpretation der Prinzipien ankommt.

Die Arbeit besteht aus vier Teilen. In einem ersten Abschnitt rekonstruiert die Autorin den demokratischen Verfassungsstaat als „Staatsform *sui generis*“. Wäre „Regierungsform“ nicht der treffendere Begriff? Zu den demokratischen Verfassungsstaaten im engeren Sinne rechnet sie lediglich jene Länder, in denen die Verfassung nicht vollständig geändert werden kann und in denen ein Verfassungsgericht die letzte Instanz ist. Sieben der 26 konsolidierten Demokratien erfüllen die Kriterien für den demokratischen Verfassungsstaat: Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Tschechien und die USA. Enzmann grenzt diese Staaten ab von rechtsstaatlichen Demokratien, in denen eine