

Der deutsche Föderalstaat ist nicht »rund und schön«, seine Reform bislang nur halb gelungen

FRITZ W. SCHARPF:

**Föderalismusreform – Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?
(Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung, Bd. 64)**

Frankfurt/New York 2009

Campus, 174 S.

Dieses Buch gleicht dem entfalteten Ton eines lange zuvor geführten Gong-Schlags. Der Autor war in der Zeit des politischen Neuaufbruchs in den frühen 1970er Jahren Mitglied in allen einschlägigen Gremien zur Neugestaltung des deutschen Bundesstaates: Bund-Länder-Verhandlungen als Berater im Kanzleramt unter Horst Ehmke, »Ernst-Kommission« (1970–1972), Enquete-Kommission Verfassungsreform (1972–1976). Gebündelt wurde der Ertrag dieser Zeit in der Untersuchung zur »Politikverflechtung« (Scharpf et al. 1976). Das war der Gongschlag.

Die Politikverflechtung ist vom Parteienwettbewerb in Deutschland mehrfach als Falle genutzt worden, um die Bundesregierung zu Fall zu bringen. Dass sie zum Machthebel pervertieren konnte, wurde im Jahre 1958 ermöglicht: Da erfand das Bundesverfassungsgericht die sogenannte Einheitstheorie in der Auslegung von Art. 84 (1) GG. Der verlangt eigentlich Sinnvolles, ein Zustimmungserfordernis zu den jeweiligen Vorschriften über Behördenorganisation oder das Verwaltungsverfahren, sofern »die Länder (...) Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen«. Seit 1958 aber ist das Zustimmungserfordernis des Bundesrates bei Bundesgesetzen nicht länger nur auf die Verwaltungsseite beschränkt, sondern bezieht sich auf das ganze Gesetz als »gesetzgebungstechnische Einheit«.

Die rein machttaktische Nutzbarkeit des Urteils zeigte sich erstmals in den wirtschaftlich schwierigen Zeiten der 1970er Jahre. Da stand der (sozialliberalen) Regierungsmehrheit zum ersten Mal eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat gegenüber und blockierte die sachlich erforderliche Lösung von Problemen. Wenn die Regierung unpopuläre Maßnahmen durchsetzen müsste, so kann das die Opposition im Bund nutzen, indem sie Landtagswahlen als Plebisitz über die

Bundespolitik inszeniert und so rasch die Mehrheit im Bundesrat gewinnt. Die oppositionellen Ministerpräsidenten verhindern dann Erfolge der Regierung auf Bundesebene. Ziel solcher Blockaden ist es, die jeweilige Regierung als inkompotent und hilflos erscheinen zu lassen – ein Spiel, welches nur bei Mitwirkung der Medien möglich ist. Die thematisierte Pervertierbarkeit, angelegt in jedem Mehrebenensystem, kann somit nur wirklich werden bei einem »Unitarismus der Medien«, wie Scharpf formuliert. Bei föderalstaatlichen Gebilden über mehrere Ethnien oder Sprachräume, wie es z. B. Belgien und die Europäische Union sind, kann dieser Mechanismus nicht spielen.

In Deutschland jedenfalls hat Franz-Josef Strauß sich dieser Option genauso brillant und zynisch bedient wie später Oskar Lafontaine und dann wieder die Ministerpräsidenten der Union. Die Malaise der deutschen Politik, in der keine Seite in der Lage ist, ein Reformkonzept aus einem Guss zu verwirklichen und dann auch zu verantworten, hat, sieht man vom Mitspiel der Medien ab, ihren wesentlichen Grund in der Möglichkeit parteipolitischer (oder auch innerparteilicher) Blockaden im Bundesrat. Die wirtschaftlichen Folgen dieses Machtspiels sind desaströs. Denn nicht jeder Kompromiss macht sachlich noch Sinn.

Nachdem in dreißig Jahren dreimal Ping-Pong gespielt worden war und es zwei zu eins für die konservative Seite stand, wurde im Herbst 2003 die »Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« eingesetzt. Ziel der »Bundesstaatskommission«, wie Scharpf in Absetzung vom geläufigen Wort »Föderalismuskommission« formuliert, war, die Handlungsfähigkeit der Politik in Bund und Ländern u. a. in diesem Sinne zu verbessern.

Der Autor nahm als Sachverständiger an den Beratungen teil und damit eines seiner früh angelegten »Lebensthemen« wieder auf. In der Kommission jedoch kam er mit seiner an den substanzuellen Problemen der deutschen Politik orientierten Analyse, wie er selbst schreibt, »nicht zu Gehör«. Doch das ging anderen Sachverständigen ebenso. Gründe waren der enorme Zeitdruck und ein deshalb an den Vermittlungsausschuss angelehntes Format der Verhandlungen.

Das Ergebnis ist aus Scharpfs Sicht enttäuschend. Er hat das in einer Reihe von Aufsätzen dargestellt und erläutert – vgl. den Review Essay in IPG 3/08 (Luhmann 2008). Der Autor kann sich aber gut vorstellen, dass für Bund und Länder bessere Lösungen hätten erreicht werden können. Bedingung dafür wäre ein anderes Verhandlungsformat. Bei diesem Negativ-Ergebnis aber wollte Scharpf nicht stehen bleiben. Deswegen geht er seine Frage »Gibt es wirklich keinen Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?« mit einem methodisch unüblichen Ansatz an:

»Insofern erscheint es (...) nicht unwahrscheinlich, dass (...) eine mit sachkundigen und politiknahen, aber nicht unmittelbar entscheidungsbefugten Personen besetzte Kommission zu weiterführenden Reformvorschlägen gekommen wäre, die nach öffentlicher Diskussion und ausführlichen parlamentarischen Beratungen am Ende (...) die erforderliche breite Zustimmung im Bundestag und

Bundesrat gefunden hätten. Auch wenn ein solcher Prozess hier nicht simuliert werden kann, könnte meine Erfahrung in der Föderalismusforschung, meine Rolle als teilnehmender Beobachter des Reformprozesses und meine nachfolgenden Interviews in der Bundesregierung, im Bundestag und in Staatskanzleien der Länder meiner subjektiven Einschätzung der potenziellen Konsensfähigkeit von Vorschlägen doch eine gewisse Plausibilität verleihen.«

Was dann kommt, das Ergebnis seines »Projekts«, ist der entfaltete Ton des frühen Gongschlages. Man erkennt u. a., welche konstitutive Bedeutung in der Politikwissenschaft die Entscheidung auf die Frage hat, ob sie politisch relevant sein will. Scharpf geht in seiner Rolle nämlich über die eines »teilnehmenden Beobachters« hinaus, macht eine Volte, hin zum Teilnehmer am Spiel, der durch teilnehmende Beobachtung urteilsfähig geworden ist: Er nutzt die Kombination seiner Kompetenz und seiner freien Kapazitäten (Scharpf ist in der Position eines Emeritus an einem Max-Planck-Institut) dazu, den Ball weiter im Spiel zu halten und in Richtung Tor zu treiben. Weit entfernt sind wir hier von dem auf Objektivität und Non-Interferenz mit dem Untersuchungsgegenstand setzenden Standardverständnis der Politikwissenschaft, gar noch in Projektform unter Forschungsprogrammen. Der Doyen der deutschen Politikwissenschaft bekennt als Forschungsmaxime vielmehr schlicht: »Ich habe in den Beratungen viel lernen können.« Das gilt auch für die erwähnten Interviews, von Scharpf als »Post-mortem-Gespräche« bezeichnet, da sie nach dem temporären Scheitern der ersten Föderalismuskommission am Streitpunkt »Kompetenz in der Bildungspolitik« geführt wurden. Die da geäußerten Einschätzungen kann man, methodisch bedingt, normalerweise nirgends nachlesen – hier, da unter dem Schutz der Anonymität preisgegeben, sind sie in das Scharpfsche Buch eingeflossen.

Konzept des Buches ist, in des Autors eigenen Worten, »die Einbettung der Reform in eine breitere Darstellung der Genese und der Reformbedürftigkeit unserer föderalen Strukturen und in eine wenigstens skizzenhafte Darstellung von weiterführenden und aus meiner Sicht eher problemgerechten Reformoptionen.« Die Genese des deutschen Föderalismus gegenüber der Entwicklung anderer Mehrebenensysteme, so zeigt Scharpf, ist dadurch gekennzeichnet, dass institutionelle und normativ-kulturelle Faktoren einander nicht verstärkt, sondern gegeneinander gewirkt haben. Institutionell galt 1871 wie 1949: Die Gliedstaaten existierten vor dem Zentralstaat, sie schufen ihn, und also prägte ihre Vetomacht dessen Kompetenzen. Normativ-kulturell hingegen herrschte schon im Kaiserreich und erst recht in der Bundesrepublik eine unitarische Orientierung der Bürger, der Medien und der politischen Parteien. Das Ergebnis der Gespaltenheit war eine Konzentration von Regelungskompetenzen beim Bund, der freilich durch institutionell zementierte Vetopositionen der Länder gebunden blieb.

Eine zu enge Beschränkung der Bundeskompetenz kann zwar, gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, erhebliche Risiken bergen. Das hat die us-amerikanische Verfassungsgeschichte, die allen Experten ein Menetekel ist, im ersten

Drittels des letzten Jahrhunderts gezeigt. »Dort hatte der Supreme Court die Kompetenz des Bundes zur Regelung des »interstate commerce« so restriktiv interpretiert, dass auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise Roosevelts New-Deal-Gesetzgebung daran scheitern musste. Das Ergebnis war eine fundamentale Verfassungskrise, in der das Gericht seine institutionelle Autonomie nur dadurch retten konnte, dass es 1937 in einer revolutionären Wendung die bisherige Rechtsprechung völlig aufgab und die Reichweite der »commerce power« des Bundes hinförder als eine Frage des gesetzgeberischen Ermessens behandelte.« Doch das Anliegen, das Scharpf bewegt, dafür zu werben, dass Bund und Länder sich zutrauen, doch noch in einem neuen Anlauf einen wirklichen »Volltreffer« in der Bundesstaatsreform zu landen, ist eher, uns in Deutschland vor der weiteren Produktion bzw. Verstärkung der wirtschaftlichen Not-Situation zu bewahren. In die wurden wir insbesondere nach 1989 hineinbugsiert, unter einem Regime der Antizipation der Möglichkeiten der Blockade des Bundes durch die Länder.

In der von Scharpf angezogenen historischen und zugleich analytisch geklärten Perspektive zeigt sich, dass die Zustimmungsrechte des Bundesrates nicht wesentlich einzuschränken waren. Mit ihrer Forderung nach einer klaren Trennung der Kompetenzen hatten jene Länder, die eine Erweiterung der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten ernsthaft angestrebt hatten, Unmögliches versucht und deswegen, so die einhellige (anonyme) Einschätzung auf Länder-Seite, Kompetenzen zu »Quisquilen« lediglich hinzugewonnen. »Wenn man nicht wüsste, wie selten Verschwörungstheorien der politischen Realität entsprechen, so könnte man (...) vermuten, dass die Bundesregierung mit ihrer frühzeitigen und nachdrücklichen Unterstützung des Trennprinzips die Ministerpräsidenten absichtlich in eine Falle gelockt habe.«

Scharpf stellt in seinem weitergehenden Reformkonzept zwei Elemente ins Zentrum. Das kann hier nur benannt werden: (i) Auflösung der Situation eines »Entweder (Bund)-oder (Länder)« bei der Kompetenz-Allokation durch Einführung des Instituts »bedingte Abweichungsrechte« für Bundesländer, verbunden mit einem kurzfristig zu rechtssicherer Ergebnissen führenden Streitentscheidungsverfahren »jenseits des Bundesverfassungsgerichts«. Diese Rechte sollen gelten für die elf Kompetenztitel, die auch nach der Föderalismusreform per 1. September 2006 noch der sogenannten »Erforderlichkeitsklausel« unterliegen – und das sind die wesentlichen Titel, jenseits der »Quisquilen«-Kompetenzen; (ii) Reform der Finanzverfassung mit (Wieder-)Herbeiführung einer (erweiterten) Steuerautonomie der Bundesländer, also in Richtung der von Miquelschen Vorstellungen von 1891.

Herausgekommen zu dem, was in dieser Buchanzeige anfangs herausgestellt wurde, der Blockadeoption qua Art. 84 Abs. 1 GG, ist das Folgende. Hinsichtlich des Umfangs möglicher Streitfälle ist es durch die Einigung zur Entflechtung zu einer Einschränkung gekommen. Hinsichtlich der Option selbst, der Einheitstheorie, hingegen ist alles beim Alten geblieben. In der Kommission legte der

Sachverständige Grimm einen Formulierungsvorschlag zur Ergänzung von Art. 84 Abs. 1 vor, der die Einheitstheorie explizit ausgeschaltet hätte – er wurde in den Verhandlungen nicht aufgegriffen. Der Hauptgrund des Scheiterns in diesem Punkt ist identifizierbar. Derjenige unter den deutschen Ministerpräsidenten mit der am deutlichsten ausgeprägten Machtambition scheint auf diese Machtspielloption nicht verzichten zu wollen.

Wer nun noch nicht überzeugt ist, dass dies ein Buch ist, auf das zu hören sich lohnt, dem sei noch das Folgende als Empfehlung obendraufgelegt: »Diese Arbeit hat – auch wegen der angestrebten Kürze des geplanten Buches – länger als geplant gedauert.« Auch darin drückt sich ein heute wenig übliches Verständnis von Wissenschaft aus, eines, welches sich seiner dienenden Funktion für die Gesellschaft bewusst ist. Die Mehrarbeit des Autors, die zur Konzentration seiner Überlegungen führt, substituiert die Mehrarbeit von Tausenden von Lesern, die diese sonst bei der Lektüre nachholend leisten müssten. Das ist ein effizienter Tausch.

Die Verhandlungen der beiden »Föderalismuskommissionen« haben zur (quantitativen) größten Reform der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland geführt. Deren Ergebnisse zu dokumentieren, ist nicht der Sinn des hier angezeigten Buches. Das tun traditionell die führenden Mitarbeiter der beiden Kommissionsvorsitzenden im Nachhinein selbständig.

*Hans-Jochen Luhmann,
Wuppertal Institut*

Literatur

- Gerstenberger, Katrin (2009): *Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismuskommission*, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 1144. Berlin: Duncker&Humblot.
- Luhmann, Hans-Jochen (2008): »Sammelrezension: Die ambivalenten Versuche, der Ausbeutung der Zukunft in Deutschland einen Riegel vorzuschieben«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft (IPG)* 3/2008: 131–141.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel (1976): *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.

**HANS-WOLFGANG PLATZER / TORSTEN MÜLLER
unter Mitarbeit von Stefan Rüb, Thomas R. Oettgen,
Matthias Helmer:**

**Die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände:
Handbuch und Analysen zur transnationalen Gewerkschaftspolitik**

Berlin 2009

Edition Sigma, 2 Bände, zus. 889 S.

Globalisierung ist ein inzwischen schon inflationär verwendeter Begriff für den Prozess der zunehmenden weltweiten Verflechtung in vielen Bereichen, vor allem der Wirtschaft. Die wissenschaftliche Globalisierungsdebatte kreise vor allem um drei Themenkomplexe, so die Autoren: erstens die Frage nach Ausmaß, Reichweite und Dynamik der gegenwärtigen Globalisierung, zweitens die Frage nach den verbleibenden Möglichkeiten nationalstaatlicher Steuerung und drittens die Frage nach den Bedingungen und Möglichkeiten, durch staatliche oder gesellschaftliche Verregelungsarrangements »jenseits des Nationalstaats« Globalisierungsprobleme zu bearbeiten. Diesen dritten Fragenkomplex untersuchen Platzer und Kollegen am Beispiel der globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände, die sie als transnational agierende Verbände auffassen, unabhängig von staatlicher Vermittlung. Transnationale Gewerkschaften werden als Verbände oder Verbandsföderationen von nationalen Verbänden definiert, die auf zwischen- und überstaatlicher Ebene agieren.

Die Autoren wählen für ihre Darstellung die durch den Internationalen bzw. durch den Europäischen Gewerkschaftsbund anerkannten branchen- bzw. sektorbezogenen Gewerkschaftsverbände, da hier in der politikwissenschaftlichen Verbände- und Gewerkschaftsforschung eine Lücke bestehe und sich im Zuge der fortschreitenden Globalisierung und vertieften EU-Integration gerade auf Branchenebene neue und besondere Herausforderungen einer transnationalen gewerkschaftlichen Problembearbeitung stellen würden. Die Verbände werden entsprechend der wirtschaftlichen Bedeutung ihres Sektors umfassend dargestellt.

In den letzten zehn bis zwanzig Jahren sind eine Reihe detaillierter Einzelstudien zu Internationalen Berufssekretariaten bzw. Global Union Federations wie auch zum Internationalen Bund Freier Gewerkschaften veröffentlicht worden. Die vorgelegte Studie bietet nicht nur den Vorteil, dass die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände umfassend und aktuell dargestellt, sondern auch in die organisationspolitischen wie globalen und europäischen Rahmenbedingungen für ihr Handeln eingeordnet werden. Und das mit einer sehr übersichtlichen Struktur und einer Sprache, die das Werk auch für den politisch interessierten Leser oder den Gewerkschaftspraktiker in Betriebsrat und Gewerkschaftsbüro zu einer wertvollen Informationsquelle werden lässt.

»Globalisierung« löst zunehmend in der Arbeitswelt Befürchtungen aus, wenn global agierende große Unternehmen Produktion verlagern und Arbeits-

plätze an den bisherigen Standorten »abbauen«. Gewerkschaften auf nationaler, europäischer und globaler Ebene erheben Forderungen nach einer sozialen Gestaltung der Globalisierung oder der Entwicklung einer »Sozialen Dimension« der Europäischen Union – mit Konsequenzen für die eigenen Strategien: »Die voranschreitenden Prozesse der Internationalisierung und Europäisierung von Wirtschaft und Politik sind maßgebliche neue Determinanten gewerkschaftlicher Politik am Beginn des 21. Jahrhunderts, weil durch diese Prozesse – zugespitzt formuliert – die nationalen Handlungsarenen einerseits ›unterlaufen‹ und andererseits ›überholt‹ werden.« Entsprechend werden zwei Komplexe der politischen und wissenschaftlichen Debatte aufgegriffen: erstens die politische Gestaltung von Globalisierungsprozessen und zweitens die arbeits- und sozialpolitische Ausgestaltung der »Sozialen Dimension« der Europäischen Union – und wie sich die Gewerkschaftsverbände den neuen Herausforderungen stellen, denn: »In dem Maße, in dem sich neben den Produktmärkten auch die Arbeitsmärkte internationalisieren und mit der Verflechtung der Produktionsstrukturen der Standortwettbewerb (...) zunimmt, verändern sich (...) die transnationalen Abstimmungsbedarfe und die Bedingungen, unter denen ›internationale Solidarität‹ zu organisieren ist.«

Die Autoren arbeiten für den Zeitraum der 1990er Jahre bis zur Gegenwart die Entwicklung neuer Herausforderungen auf den transnationalen Organisationsebenen heraus: das Organisieren zwischengewerkschaftlicher Kooperation und transnationaler Selbstregulierung z. B. in global tätigen Unternehmen, die Entwicklung von Regeln und Vereinbarungen sowie Verfahren zu deren Überwachung.

Die sehr übersichtliche Gliederung unterstützt die schnelle Orientierung in dem umfangreichen Werk. Die Studie konzentriert sich auf transnational agierende Branchengewerkschaften auf globaler und europäischer Ebene in zwei Schritten: Zunächst werden Verbandsprofile bzw. Kurzporträts oder Strukturübersichten erstellt, gegliedert nach historischer Entwicklung, Organisation, Politik sowie Zusammenfassung und Ausblick. Dieser übersichtliche Aufbau unterstützt die Nutzung als Handbuch. Eine knappe Darstellung der Entwicklung internationaler Gewerkschaftsorganisationen bietet eine gute Orientierung bei der Einordnung des Untersuchungsgegenstandes. Die breite empirische Untersuchung der Verbände führt abschließend zu einer Diskussion der zentralen politischen und wissenschaftlichen Problemstellungen bei der Transnationalisierung gewerkschaftlicher Politik, zu Fragen nach den Entwicklungsmustern der Verbände sowie nach den Bedingungen, Möglichkeiten, Ansätzen und Grenzen transnationaler Gewerkschaftspolitik.

Ziel der abschließenden Querauswertung zentraler organisationspolitischer Entwicklungsmuster, politischer Handlungsansätze und Problemlösungsinstrumente sowie der vergleichenden Perspektiven für die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände sei es, »(...) empiriegesättigte Antworten auf die übergreifende Leitfrage der Studie zu geben: nämlich, ob die überstaatlichen Hand-

lungsebenen im Zuge der voranschreitenden Globalisierung und EU-Integration seit den 1990er Jahren einen Bedeutungszuwachs erfahren haben und wenn ja, wie er sich organisatorisch und politisch ausdrückt.«

Für die globale Ebene werden faktenreich vor allem zwei Instrumente diskutiert: die International Framework Agreements (IFA) als Instrument zur Etablierung von weltweit gültigen sozialen Mindeststandards in transnational operierenden Unternehmen sowie gewerkschaftliche Netzwerke, um für einzelne Konzerne oder Branchen die Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen von Gewerkschaftsvertretern aus unterschiedlichen Ländern und anderen Organisationskulturen aufzubauen oder zu verstetigen. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die transnationalen Gewerkschaftsverbände in zentralen industriepolitischen Handlungsfeldern mehrheitlich Funktionen eines Forums des geregelten Informationsaustausches und in Teilbereichen der sektorale-regulativen Politik-Funktionen einer Koordinierungsplattform erfüllen.

Die europäische Ebene unterscheidet sich durch ein wesentliches Strukturmerkmal: Die EU-Kommission habe die Rolle eines »Prozessmanagers« und versuche durch bestimmte Anreizstrukturen sowie durch politische Struktur- und Verbandsvorgaben Arenen für den autonomen Dialog der sektoralen Sozialpartnerorganisationen zu schaffen. Die europäischen Branchengewerkschaften würden daher mehrheitlich eine europäisch-sektorale Vereinbarungspolitik anstreben. Neben dem sektoralen sozialen Dialog (»Ausschüsse für den Sektoralen Sozialen Dialog«/ASSD), der transnationalen Tarifkoordination wird vor allem die Einrichtung Europäischer Betriebsräte (EBR-Richtlinie vom 22. 9.1994, 94/45/EC) diskutiert.

Hinsichtlich der Erwartungen, wonach für das Entstehen staatenübergreifender Arbeitsbeziehungen in der EU die Branchenebene die entscheidende sei, resümieren die Autoren skeptischer: « (...) sind die Entwicklungen auf dieser Ebene trotz eines beeindruckenden quantitativen Wachstums der institutionellen Arenen und einer Zunahme von Interaktionsbeziehungen unter den sektoralen Verbänden in qualitativer Hinsicht, also mit Blick auf eine transnationale Steuerung und substantielle Regulierung arbeits- und tarifpolitischer Materien, nur begrenzt vorangekommen.»

Hans-Wolfgang Platzer, Torsten Müller und ihr Team haben eine Studie vorgelegt, die einen sehr wichtigen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Verbände- und Gewerkschaftsforschung leistet. Mit dem sehr klaren Aufbau und der verständlichen Sprache kann sie – in Anlehnung an angelsächsische populärwissenschaftliche Literatur – einen über die Fachwissenschaften hinausreichenden Leserkreis erreichen, was der politischen Bedeutung dieser Thematik entspricht.

Wer sich mit Globalisierung, deren sozialer Gestaltung und den neuen Herausforderungen an Organisation und Politik der Gewerkschaften beschäftigt, findet hier eine sehr umfassende, faktenreiche und aktuelle Studie, die in keiner Verwaltungsstelle der Gewerkschaften sowie in keiner wissenschaftlichen und öf-

fentlichen Bibliothek fehlen sollte, die Bestände zur Politik und Politikwissenschaften vorhält.

In den Bestand der Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://library.fes.de/index.htm>), eine der größten Gewerkschaftsbibliotheken Europas, hat das Werk Aufnahme gefunden – wie sehr viele Publikationen von und über europäische und globale Gewerkschaftsorganisationen.

Eine englische Ausgabe ist in Vorbereitung und erscheint voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2010.

*Rainer Gries,
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn*

IAN BRUFF:

Culture and Consensus in European Varieties of Capitalism.

A »Common Sense« Analysis

Basingstoke 2008

Palgrave Macmillan, 195 S.

Bis in die Anfangsjahre des neuen Jahrtausends besuchten viele deutsche Delegationen die niederländische Stiftung der Arbeit in Den Haag in der Hoffnung, dort zu lernen, wie Wirtschaftswachstum und Beschäftigung auf ein höheres Niveau gebracht werden können. Anlass war, dass die deutsche Wirtschaft in den 1990er Jahren im internationalen Vergleich relativ zurückgeblieben war, während von den Niederlanden genau das Gegenteil berichtet werden konnte. Die Niederlande waren das Land des »Poldermodells« und galten zusammen mit Dänemark als Vorbild einer Entwicklungsvariante, in der, im Gegensatz zu den USA und Großbritannien, positive Wirtschaftsdaten nicht auf Kosten größerer sozialer Ungleichheit erreicht wurden. Als Geheimnis dieses Erfolgs galt die partnerschaftliche Beziehung zwischen Kapital und Arbeit, die den Konsensus hervorgebracht hatte, dass internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit Wirtschafts- sowie Beschäftigungswachstum nur über Lohnmäßigung zu erreichen ist. In Deutschland fehlte eine derartige konsensuelle Beziehung – trotz des Bündnisses für Arbeit.

Der deutsch-niederländische Vergleich steht im Mittelpunkt des Buches von Bruff: Warum Konsensus im einen Fall, aber im anderen nicht? Und was heißt eigentlich Konsensus; sind dann alle einer Meinung oder kann auch von Konsens gesprochen werden, wenn ein Spieler sich dem beziehungsweise den anderen anpasst? Bruff geht diesen Fragen in zwei Perioden nach: der von der Mitte der 1990er bis Anfang der 2000er Jahre und der direkt darauf folgenden von 2002 bis zur Niederschrift des Buches. Dessen originelle empirische Basis sind Interviews mit Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in beiden Län-

dern. Den konzeptionellen Rahmen von Bruffs kritischer Analyse liefert Gramscis Theorie vorherrschender Anschauungen und Ideen (»common sense«).

In den Niederlanden hatte sich in der Nachkriegszeit der »common sense« von Staat, wirtschaftlichen Forschungsinstituten – vor allem dem »Centraal Planbureau« –, Unternehmerverbänden und weitgehend auch den Medien herausgebildet, dass Lohnmäßigung die passende Antwort auf die zunehmende internationale Konkurrenz ist. Sie ist gut für die Exporte, diese sind gut für die Gewinne und letztere für Investitionen und Arbeitsplätze. Alternative Auffassungen der Gewerkschaften hatten da kaum eine Chance. Mitte der 1960er Jahre begann eine ganz kurze Periode keynesianischer Dominanz, aber spätestens mit der Ölkrise von 1974 war diese Periode vorbei. Das berühmte Abkommen von Wassenaar von 1982 stand dann wieder ganz im Zeichen von Lohnmäßigung. Die Gewerkschaften wollten mehr Beschäftigung über Arbeitszeitverkürzung erlangen, aber sie konnten sich mit ihren Ideen nur scheinbar ein wenig durchsetzen. Der Wassenaarer Kompromiss lautete auf dem Papier »Lohnmäßigung gegen Arbeitszeitverkürzung« (Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich), aber letztlich lief die Operation einzlig auf Lohnmäßigung hinaus. Die Gewerkschaften schwächelten und passten sich an. In den Medien und in der Literatur wurde das dann Konsensus genannt. Bruff zeigt, dass dieser Begriff strikt genommen fehl am Platze ist. Zudem war der Erfolg der Niederlande vor allem der Umsetzung von Vollzeit- in Teilzeitstellen und dem stark gestiegenen, hypothekfinanzierten Konsum geschuldet.

Beeindruckt vom Nachbarland wurde mit dem Bündnis für Arbeit in Deutschland versucht, den niederländischen Erfolg nachzuahmen. Hierzulande gab es aber keine vergleichbare Tradition der Lohnmäßigung, waren die Gewerkschaften stärker und ihre Auffassungen einflussreicher, war der Staat kein Mitspieler in Lohnverhandlungen und fehlte dem wirtschaftspolitischen Rezept der Lohnmäßigung daher die selbstredende Dominanz. Der 1998 vereinbarte Tausch zwischen Arbeit und Kapital war Lohnmäßigung gegen Arbeitsplatzgarantie für alle Lehrstellensucher. Diese Arbeitsplatzgarantie verschwand jedoch nach einem Jahr schon wieder und damit auch der gesamte Tausch. Und ohne Gegenleistung waren die deutschen Gewerkschaften im Gegensatz zu den niederländischen nicht zu besonderer Mäßigung bereit.

Als die Aktien-Seifenblase in den Jahren 2000 und 2001 platzte und in einigen Ländern, wie in den Niederlanden, die zuvor rasant gestiegenen Hauspreise zu stagnieren begannen, schlitterte die Ökonomie in die Krise. In den Niederlanden war das Rezept wie eh und je die Lohnmäßigung, und nach einiger Gegenwehr und kosmetischem Entgegenkommen erklärten sich die Gewerkschaften zur Mäßigung ohne nennenswerte Gegenleistung bereit. Man war sich wieder einig: Konsensus!

In Deutschland kam es dagegen wieder zu keinem Konsensus, aber jetzt wohl zu Lohnmäßigung, ja zum Stillstand der Lohnentwicklung für mehrere Jahre. Schon seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hatte die »Standortdebatte« einen

prominenten Platz in der öffentlichen Diskussion erlangt. Ohne Flexibilisierung von Löhnen und dem Arbeitsmarkt, so der Tenor, seien deutsche Unternehmen nicht von massiver Verlagerung ihrer Produktion ins Ausland abzubringen. Die Reformpläne der rot-grünen Regierung trugen dem Rechnung in Form der geplanten Agenda 2010. Krise und der Wahlkampf 2001/2002 lieferten der Standortdebatte neue Munition. Kulminationspunkt waren dann die Lohnforderungen der IG-Metall, die auch im internationalen Vergleich und bei Inrechnungstellung des Abschlags in Verhandlungen kaum anders denn exorbitant bezeichnet werden konnten. Sie brachten den Metallern und den Gewerkschaften insgesamt den Schwarzen Peter ein. Hohe Lohnforderungen bekamen den öffentlichen Stempel des Unsozialen und Unverantwortlichen, Flexibilisierung und Lohnmäßigung dagegen ihre Weihe.

Bruff liefert eine gut fundierte und zuweilen interessante Analyse der wirtschaftspolitischen Entwicklung der Niederlande und Deutschlands, und seine vergleichende Studie bringt Besonderheiten hervor, die sich einer Einzelbetrachtung verschließen. Etwas mehr Ausführlichkeit wäre allerdings wünschenswert gewesen, und dasselbe muss man von der Einbeziehung wirtschaftlicher Daten sagen. Wie war die Beschäftigungslage der beiden Länder denn genau, wie entwickelte sie sich in den letzten Jahrzehnten, wie flexibel oder rigide waren die Arbeitsmärkte usw.? Diese Dimension fehlt völlig im Buch. Das Gramsci-Korsett, dem Bruff anhängt, ist zu sehr auf eine einfache Klassendiffizotomie ausgerichtet und daher vielleicht doch ein wenig zu verstaubt für eine fruchtbare Analyse. In der empirischen Analyse des Autors bemerkt man dieses Korsett aber kaum.

Uwe Becker,
Universität von Amsterdam

**ANNEGRET BENDIEK / HEINZ KRAMER (Hrsg.):
Globale Außenpolitik der Europäischen Union.
Interregionale Beziehungen und »strategische Partnerschaften«**

Baden-Baden 2009

Nomos, 237 S.

Gleich vorweg: Der Titel verspricht mehr als geboten wird. Es handelt sich um keine Gesamtschau der EU-Außenpolitik, vielmehr werden verschiedene Regionen und Partnerschaften ausgewählt und unterschiedlich präsentiert. Die Erklärung der Herausgeber, warum etwa die Beziehungen zu Russland nicht behandelt werden (hier ginge es um die Gestaltung der Ordnung in Europa, was nicht unter das Thema »globale Außenpolitik« falle) oder der herausgeberische Offenbarung seiid, dass eine Darstellung der Beziehungen zu den USA einfach deshalb nicht erfolgt, weil dies zu umfangreich wäre, sind mehr als dürftig und weder wis-

senschaftlich noch methodisch nachvollziehbar. Es lässt sich wohl eher damit erklären, dass es sich beim vorliegenden Buch um die Ergebnisse einer Konferenz der Stiftung Wissenschaft und Politik am 9. und 10. Mai 2007 in Berlin handelt. Dass das Buch dennoch interessant ist und einen wissenschaftlichen Mehrwert liefert, liegt an den verschiedenen Beiträgen, von denen einige qualitativ besonders hervorstechen.

Die am Beginn stehende Darstellung von Bernhard Zepter zu den Strukturen, Akteuren und Inhalten der EU-Außenpolitik ist jedoch eine glatte Enttäuschung. Der Text wirkt wie die Kompilation bestehender Textbausteine, mit allenfalls nötigen Überleitungstexten und ein paar Ergänzungen zur neuesten Rechtslage versehen. Es fehlt die stringente Darstellung eines Politikbereiches, der einer wissenschaftlichen Aufarbeitung harrt. Besonders störend ist die unrichtige Bezeichnung von Akteuren und Organen (so wird etwa der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik als »Sonderbeauftragter für Außenpolitik« bezeichnet oder der im Entstehen befindliche Europäische Auswärtige Dienst als »Aktionsdienst« tituliert, der im Übrigen eine »neue EU-Institution« sei). Solche Unschärfen sind besonders ärgerlich, da der Autor selbst einmal stellvertretender Generalsekretär der EU-Kommission war.

Susanne Gratius gibt demgegenüber eine kompakte Übersicht zum Dialog und den Beziehungen der EU mit Lateinamerika. Nur manchmal verschwimmen ihr die Grenzen zum Karibik-Raum und somit eine klare Abgrenzung zwischen den Beziehungen zu Lateinamerika und dem komplexen und völlig anders gearbeiteten Kooperationsprozess mit der AKP-Gruppe.

Sven Grimm lässt in seiner Darstellung der Beziehungen zu Afrika nichts vermissen. Selten hat man bisher auf so kleinem Raum die Komplexität EU-Afrika so gut dargestellt gefunden. Seine Ausführungen zu den EPAs (Economic Partnership Agreements), die derzeit im Entstehen sind, gehört zu dem Besten, was man zu diesem Thema lesen kann.

Isabel Schäfer stellt sich in ihrem Beitrag zum Nahen Osten und Nordafrika die Frage, ob sich in dieser Region die Beziehungen vom Konzept des Regionalismus nicht zurückentwickeln zu einem schon überholt geglaubten Bilateralismus. Sie gibt einen eher historischen Überblick zur Entwicklung der Euro-Mediterranen Partnerschaft und geht kurz auf das Konzept und Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik ein. Spätestens hier wird dem Leser wieder schmerzlich bewusst, welche geographischen Regionen der vorliegende Band ausspart: Türkei, Westbalkan, Kaukasus-Region, Zentralasien – alles hochinteressante Gebiete und politische Hot-Spots, nur leider nicht in diesem Buch.

Sebastian Bersick gibt einen kompakten Überblick zu »EU und Ostasien«. In diesem Beitrag trifft man auch auf die USA, die als proaktiver Akteur in dieser Region anzusehen ist. Der Autor liegt in seiner Einschätzung richtig, wonach eine verstärkte Zusammenarbeit mit den USA eine Voraussetzung für eine kohärente Außen- und Sicherheitspolitik der EU gegenüber Ostasien sei.

Christian Wagner liefert einen lesenswerten Beitrag zu den Beziehungen zu Indien. Eine im alltäglichen Diskurs zu kurz kommende Partnerschaft erfährt die ihr zustehende Beachtung. Höchst aktuell sind die Ausführungen zur WTO und den Diskussionen rund um die Verminderung von CO₂-Emissionen. Lediglich die Einschätzung, wonach Indien und die USA sich außenpolitisch näherstünden, ist zu hinterfragen. Die Einstellung der USA gegenüber Indien hat sich zwar im Rahmen des »war against terrorism« etwas verändert, die jahrzehntelange Skepsis und Zurückhaltung gegenüber dem blockfreien Indien ist aber noch immer nicht von der Hand zu weisen (auch im Hinblick auf die Beziehungen zu Pakistan).

Dirk Nabers bringt die strategische Partnerschaft EU-Japan gekonnt auf den Punkt: ohne Probleme, ohne Substanz. Mehr ist auch hier dazu wohl nicht zu sagen.

Die China-Politik der EU behandelt Franco Algieri. Im Vorwort von den Herausgebern noch als »die wichtigste Partnerschaft« bezeichnet, relativiert der Autor die allgemeine China-Aufgeregtheit und identifiziert vier künftige Herausforderungen: 1. Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, 2. Fragen rund um den Status Chinas als »Marktwirtschaft«, 3. die anstehende Wertediskussion um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte, 4. Fragen rund um Waffenembargos als mögliche Sanktionsmöglichkeiten.

Anthony Seaboyer sieht in den Beziehungen zu Kanada Entwicklungspotenzial. Seine Schlussüberlegungen, wonach das politische Gewicht der EU und die enge Partnerschaft Kanadas mit den USA gebündelt für beide Partner die Chancen steigern könnte, effektiv mit der Regierung der USA zu kooperieren, und damit eigene politische Ziele auf internationaler Ebene leichter zu verwirklichen wären, sollte man jedenfalls weiterverfolgen.

Günther Maihold schließlich befasst sich mit der strategischen Partnerschaft mit Brasilien. Neben einer kompakten und umfassenden Darstellung dieser Beziehungen liefert dieser Beitrag – leider erst zum Ende des Buches hin – auch endlich die so sehnlichst erwarteten theoretischen Überlegungen zu den zentralen Fragen des Buches: interregionale Beziehungen und strategische Partnerschaft. Hier erst findet der interessierte Leser – soweit er bis hierher durchhält – das nötige theoretische Rüstzeug. Maihold definiert »strategische Partnerschaft« durch folgende Merkmale: politisches Kooperationshandeln im Sinne eines in bestimmten Feldern oder gegenüber bestimmten Akteuren gleichgerichteten Handelns; getragen von gemeinsamen Gestaltungsabsichten und Zielvorstellungen; idealerweise auf der Basis gleicher Rechte und Pflichten und gebunden an bestimmte Regeln von Exklusivität unter Reduzierung des Konkurrenzverhältnisses.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden: ein lesenswertes Buch, das zwar nicht alles liefert, was der Titel verspricht, dafür aber mit einigen wirklich aufschlussreichen Regionalbeiträgen entschädigt. Das Werk ist jedem zu empfehlen, der über genügend Vorwissen und Interesse verfügt. Als (einführender und) umfassender Überblick zum großen Thema der EU-Außenpolitik ist es jedoch

nicht geeignet. Dafür fehlt es an einer generalisierenden Darstellung, einer durchgehenden Methodik und schließlich auch an einem zentralen Literaturverzeichnis zum Thema.

*Stefan Brocza,
Universität Wien*

Auf der Suche nach Vergleichsebenen – Alfred Grossers Annäherung an den Nahostkonflikt

ALFRED GROSSER:

Von Auschwitz nach Jerusalem. Über Deutschland und Israel

Reinbeck 2009

Rowohlt, 208 S.

Der offensive Buchtitel, »Von Auschwitz nach Jerusalem« legt zunächst die Vermutung nahe, es handle sich bei der neuen Veröffentlichung Alfred Grossers um eine weitere Stellungnahme zu dem spezifischen deutsch-israelischen Verhältnis und der Frage nach dem richtigen Umgang mit der Politik Israels.

Einleitend beantwortet der Autor jedoch zunächst zwei Fragen, die als wichtige erkenntnisleitende Hintergrundfolie dienen – wer schreibt hier und warum?

Der französische Publizist und Politikwissenschaftler Alfred Grosser muss für den deutschsprachigen Raum nicht erst entdeckt werden. Schließlich zählt er zu den aktivsten Beobachtern der Bundesrepublik und ist einer der wichtigen geistigen Wegbereiter der Annäherung und Verständigung zwischen Deutschen und Franzosen seit der unmittelbaren Nachkriegszeit.

Zu diesen Aufgaben, die er seit über 60 Jahren wahnimmt, sieht er sich durch seinen biografischen Hintergrund regelrecht berufen. 1925 in eine jüdische Familie geboren, flieht er 1933 aus dem nationalsozialistischen Deutschland nach Frankreich. Bis zu seiner Emeritierung wirkt er als Professor für Politische Wissenschaft am Institut d'Etudes Politiques der Pariser Universität. Was ihn seitdem auszeichnet, sind seine engagierten kritischen Positionierungen zu politischen Themen, die frei sind von Ressentiments und falscher Sentimentalität. Kollektivschuld existiert in seiner Argumentation nicht, ein akademischer Duktus ist Grosser fremd. Aufklären und beeinflussen, bewusst gegen den politischen Mainstream agieren, dazu bekennt sich der Friedenspreisträger von 1975 auch in diesem Buch. Mit publizistischer Vehemenz positioniert er sich zu dem problematischen Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und Israel. Seine persönliche Betroffenheit bildet dabei das Fundament und den ständigen Referenzpunkt seines normativ ontologischen Ansatzes. So ist auch »Von Ausschwitz nach Jerusalem« eher das Glaubensbekenntnis eines Mittlers zwischen den Kulturen als die Expertise eines Nahostexperten. Des Weiteren ist der Titel auch irreführend, denn lediglich

das letzte Drittel des Buches befasst sich mit der Beziehung zwischen Israel und Deutschland.

Politische Klimaschwankungen reizen Alfred Grosser zeitlebens, Kritik zu üben und Konfrontationen zu suchen, wobei sich seine Schwerpunkte weg von der historischen Bilanz und den deutsch-französischen Beziehungen hin zu anderen Themen, wie der Kritik an der Politik Israels, verlagert haben. Sein neuestes Buch liest sich aufgrund der partiell selbstreferenziellen Stellen wie ein Kondensat seines bisherigen Schaffens.

In Anlehnung an den von ihm sehr geschätzten Philosophen Emmanuel Levinas widmet sich Grosser ausführlich den Identitätskonflikten, die ihn als Kind der Emigration prägten und den Antrieb seines Schaffens bilden. Aus persönlichen Erfahrungen, so betont er, habe er gelernt sich nicht durch den Finger der anderen auf eine einzige Identität reduzieren zu lassen.

Als Gegenentwurf zu dem von ihm kritisierten Begriff der »*mémoire collective*« bietet er die Begriffe der »schöpferischen Erinnerung« und der Mitverantwortung an, die zusammen mit der Ablehnung der Kollektivschuld und der iterativ vorgetragenen Forderung nach der Anerkennung der Leiden der anderen die zentralen Leitmotive seines Engagements im Nachkriegsdeutschland bilden. Eine Überzeugung, die geprägt ist durch den engen Kontakt zur Denkschule der einflussreichen politischen Denkern wie Joseph Rovan und Emmanuel Mounier.

Als spezifisches Problem der Bundesrepublik definiert er die Schuldfrage, die als eine Art Erinnerungsimperativ Deutschland hinsichtlich konstruktiver Kritik an Israel vor besondere Anforderungen stellt. In Anlehnung an Karl Jaspers spricht Grosser sich dafür aus, den Begriff der Kollektivschuld durch den der kollektiven Haftung zu ersetzen. Er plädiert für die Methode des Vergleichs und die Suche nach sinnvollen Vergleichsebenen, die nicht als ein exkulpatorisch vorgetragener Hinweis auf das eigene Leiden, sondern vielmehr als Schlüssel zum Verständnis der meisten Konflikte produktiv genutzt werden sollten. Er sieht sich verpflichtet, aufgrund seiner jüdischen Identität Israels Politik zu kritisieren. So wie er nach dem Krieg an Franzosen und Deutsche appellierte, nicht nur die eigene Opferrolle zu kultivieren, sondern die Leiden der anderen anzuerkennen, so fordert er auch von Israel eine moralische Wende und Solidarität für das Schicksal der Palästinenser.

Auch das französisch-israelische Verhältnis betrachtet er kritisch, warnt vor Islamophobie, neuem Antisemitismus und völliger Identifikation des organisierten Judentums mit der Politik Israels. Als atheistischer Humanist fordert er gegenseitige Empathie und Anerkennung für die durch Nakba als auch Schoa, Terrorismus und militärische Reaktion verursachten Leiden, thematisiert das Verhältnis zwischen israelischen und nicht-israelischen Juden, zwischen Israelkritikern und Israelfreunden.

Sein Vorschlag, den israelisch-palästinensischen Konflikt durch die Berufung auf Vernunft und Menschenrechte anzugehen, schiene verzweifelt, wären da

nicht Beispiele, die genau seine Forderungen erfüllen und veranschaulichen. Zu nennen sind Daniel Barenboims Kulturinitiativen, die Friedensappelle des Schriftstellers David Grossmann sowie das Buch-Projekt »Learning Each Other's Historical Narrative«.

Grosser geht sogar noch einen Schritt weiter und fordert sowohl die deutsche wie auch französische Politik auf, sich von dem reflexartigen »Hang zum Selbstmasochismus und zur Selbstzensur in Bezug auf Israel« zu distanzieren. Insbesondere als etablierter Partner Israels trage man die Verantwortung, die jede Freundschaft mit sich bringe – die Verantwortung, Kritik zu üben und Gerechtigkeit zu fordern. Die seiner Meinung nach fehlende Kritik bezeichnet er als falsche Solidarität mit Israel, hierin liegt auch der wesentliche Grund für die Intensivierung dieses Themas. In dieser Aussage spiegelt sich Grossers Anknüpfung an Martin Walsers Aussage von der Moralkeule Auschwitz wider, diese ergänzt er mit persönlichen Erlebnissen, da er die Nichtveröffentlichung einiger seiner israelkritischen Artikel beklagt. Die Feststellung, dass öffentliche Kritik an Israel faktisch einem Tabubruch gleichkommt, stellt eine interessante Entwicklung im Denken Grossers dar, die sich an die Legende vom gebückten Gang anschließt, die in den 1990er Jahren bereits der Historiker Michael Wolffsohn diagnostizierte und durch Verweis auf die Geschichte der Beziehungen zu Israel widerlegte.

Seine eigenen Kritikpunkte an der Politik Israels formuliert Grosser in idealtypischer Klarheit. Es scheint allerdings, als wolle Grosser bewusst seine Überzeugung mit vielen, vielleicht zu vielen, Verweisen und Anekdoten belegen, die es partiell erschweren, dem sonst so charakteristischen roten Faden des Autors zu folgen.

Alfred Grossers pädagogisch angelegte Moralpredigt besticht durch prägnante Analysen und eindrucksvolle historische Kontextualisierung aktueller politischer Ereignisse und Entwicklungen. Sie verfehlt daher ihre Wirkung nicht, dabei ist Grosser stets bemüht, ein ehrlicher Makler zu sein, das Sowohl-als-Auch einer Sache zu sehen; dadurch vermittelt er eine sachliche Ruhe, die jedoch zuweilen etwas betulich wirkt. Man bemerkt bei der Lektüre bald, dass es bei dem Thema Israel im Kern um die Topoi der Überzeugungen des Autors geht. So liefert »Von Auschwitz nach Jerusalem« keine Anklage der israelischen Politik, keine eigene Roadmap oder konkrete Lösungsvorschläge, vielmehr eine enorm subjektive und selbstreflexive, aber dennoch lehrreiche und intellektuell anregende Auseinandersetzung auf moralischer Ebene mit der Politik Israels und der Politik der Bundesrepublik.

*Andreas Hellstab,
Augsburg*

HANS-GEORG EHRHART / CHARLES C. PENTLAND:

The Afghanistan Challenge: Hard Realities and Strategic Choices

Kingston 2009

McGill-Queen's University Press, 250 S.

The Afghanistan Challenge« gliedert sich inhaltlich in zwei Teile. Der erste Teil des Buches beschäftigt sich mit der allgemeinen Sicherheitslage in Afghanistan und dem Wirken von privaten und staatlichen Akteuren in diesem Umfeld. Teil zwei dokumentiert die verschiedenen Ansätze, die Deutschland und Kanada bei dem Wiederaufbau von Afghanistan verfolgen. Einige der in diesem Buch enthaltenen Aufsätze werden hier überblickartig zusammengefasst.

Conrad Schetter und Rainer Glassner untersuchen in Kapitel 3 das Phänomen der Warlords in Afghanistan. Sie argumentieren, dass die mit diesem Wort assoziierten Charakteristika nicht immer auf die ambivalenten afghanischen Gewaltstrukturen zutreffen. Entgegen des in den Medien vermittelten Eindrucks, wonach Warlords in Afghanistan mit ihren großen Privatarmeen die Peripherie lückenlos beherrschen, handelt es sich eher um eine Vielzahl von regionalen Machtstrukturen, die sich durch traditionelle, ethnische oder religiöse Aspekte unterscheiden. Mächtige Warlords wie Rashid Dostum oder Ismail Khan sind jedoch wichtige Gewaltakteure, die nach dem Fall des Talibanregimes in die neue Regierung eingebunden wurden. Da eine große Anzahl von Soldaten der Warlords in die neue afghanische Armee integriert wurden, sieht sich die Kabuler Regierung zunehmend gezwungen, die regionalen Interessen der Warlords stärker zu berücksichtigen.

In Kandahar liegt das Gewaltmonopol seit den 1920er Jahren in den Händen von alteingesessenen Familien (»feudal warlordism«). Im Gegensatz zu Kandahar steht die Provinz Kundus. Bedingt durch die ethnische Heterogenität geht hier das Einflussgebiet der zahlreichen Warlords oft nicht über einige Dörfer hinaus (»fragmented warlordism«). Im Unterschied zu diesen Provinzen bilden in Paktia die paschtunischen Stämme das Gewaltmonopol (»Rule of the Tribes«). Der paschtunische Verhaltenskodex (»paschtunwali«), die Ratsversammlungen (»jirgas«) und die Stammespolizei (»arabakee«) ersetzen hier die staatliche Bereitstellung des Gutes Sicherheit. Die Autoren kommen zu dem nachvollziehbaren Schluss, dass sich die unterschiedlichen regionalen Sicherheitsstrukturen hauptsächlich durch soziale und ökonomische Faktoren erklären lassen. Eine Schwäche bei dem Aufbau des regionalen Sicherheitssektors liegt demnach in der fehlenden Berücksichtigung dieser unterschiedlichen Gewaltstrukturen.

Christian Wagner analysiert die Interessen Pakistans unter der Berücksichtigung der indischen Afghanistanpolitik. Für Pakistan spielt Afghanistan eine wichtige Rolle in den konfliktreichen Beziehungen zu Indien. Die pakistanische militärische Führung, die Indien Jahrzehntelang als ihren Hauptgegner empfand, sah in Afghanistan immer die Möglichkeit, ihre »strategische Tiefe« zu erweitern.

Vor dem Hintergrund des indisch-pakistanischen Konflikts um die Kaschmir-Region reagiert Pakistan auch äußerst misstrauisch auf die traditionell guten Beziehungen zwischen Afghanistan und Indien und wähnt sich in der Gefahr, durch potenzielle Gegner eingekreist zu werden.

Wagner sieht die Stabilität Afghanistans und der Region nur gewährleistet, wenn Pakistan und Indien ihre Dauerrivalität um Kaschmir beenden. Des Weiteren müssten Pakistan und Afghanistan ihre Differenzen um deren gemeinsame Grenze, die Durand-Linie, beheben.

In Kapitel 8 thematisiert Janet Kursawe zutreffend den großen Einfluss des Iran auf Afghanistan. Dari, eine der Amtssprachen Afghanistans, ist mit dem Persischen verwandt. Außerdem sehen sich die in Afghanistan lebenden schiitischen Hasara mit ihren iranischen Glaubensbrüdern eng verbunden. Während der russischen Invasion in Afghanistan in den 1980er Jahren unterstützte der Iran verschiedene schiitische Mujaheddin-Gruppierungen bei ihrem Kampf gegen die Rote Armee, Jahre später dann die Nordallianz gegen die vorrückenden sunnitischen Taliban.

Seit dem Sturz der Taliban ist die iranische Afghanistanpolitik von verschiedenen, teils widersprüchlichen Motiven geprägt. Zum einen begrüßte die iranische Regierung den Sturz der Taliban, die mit ihrem Drogenhandel über die afghanisch-iranische Grenze die lokale Stabilität in der Region gefährdeten. Zum anderen erzeugte die Stationierung von us-Truppen jedoch ein Gefühl der Bedrohung durch einen »Todfeind«.

Kursawe charakterisiert die iranische Afghanistanpolitik in drei Punkten. Erstens setzt sich der Iran für den Abzug der amerikanischen Truppen ein, ohne jedoch zweitens den Taliban eine erneute Machtübernahme ermöglichen zu wollen. Drittens soll der mit iranischem Kapital aufgebaute Westen Afghanistans stärker in die iranische Einflusssphäre rücken. Obwohl die USA und der Iran an einem stabilen Afghanistan und dem erfolgreichen Kampf gegen die sunnitische al-Qaida interessiert sind, finden sie wegen ihrer angespannten bilateralen Beziehungen nicht zu einer gemeinsamen Strategie.

Michael Brzoska thematisiert in Kapitel 15 die deutschen Bemühungen bei der »security sector reform« (SSR), die sich besonders auf den Aufbau der afghanischen Polizei (ANP) konzentrierten. Das deutsche Programm beschränkte sich zunächst auf die Ausbildung von Polizeioffizieren, die dann später die afghanischen Polizisten unterrichten sollten. Die Polizei sollte ausschließlich dem Schutz der Bürger dienen und Recht und Gesetz durchsetzen, ohne sich jedoch an der Aufstandsbekämpfung zu beteiligen. Im Juni 2007 wurde die deutsche Polizeimission offiziell von der EU-Polizeimission abgelöst. Der Aufbau der ANP wird jedoch durch mehrere Faktoren negiert. Korruption und Klientelwirtschaft auf allen Ebenen der Polizei, des Innenministeriums und des Justizsystems verhindern eine erfolgreiche Durchsetzung des Rechts und der Strafverfolgung. Da die Behörden ebenfalls in den lokalen Drogenhandel verwickelt sind, verliert die

Polizei in den Augen der Bevölkerung an Legitimation. Auch der deutsche Anspruch, eine große Anzahl von Frauen für den Polizeidienst auszubilden, scheint wenig erfolgreich. Im Jahr 2007 gab es unter 70.000 Polizisten nur 223 Frauen. Des Weiteren ist es nicht gelungen, jede afghanische Ethnie angemessen in der ANP zu repräsentieren. So sind Hasara und Usbeken unterrepräsentiert, während Tadschiken – besonders Kommandeure der siegreichen Nordallianz – im Verhältnis zur Bevölkerung überrepräsentiert sind. All diese Probleme werden durch den Umstand verstärkt, dass es unter den Polizeianwärtern eine hohe Analphabetenrate gibt und die Bezahlung äußerst niedrig ist.

2004 begannen die USA eine Polizeimission in Afghanistan, die sich von der deutschen Mission in Umfang und Ziel erheblich unterschied. Im Gegensatz zu den deutschen Vorstellungen sollte die Polizei auch für die Aufstandsbekämpfung herangezogen werden und das afghanische Militär unterstützen. Zu diesem Zweck wollten die USA die ANP in kurz angelegten Grundkursen auf eine Mannschaftsstärke von 82.000 Polizisten bringen. Im Zuge der neuen Aufgaben stiegen die Verluste unter den Polizisten stetig an, da sie für den Kampf gegen die oppositionellen militärischen Kräfte nicht ausreichend ausgebildet und ausgerüstet waren. Wie schon die Deutschen wurden auch die Amerikaner durch Korruption und Patronage an der erfolgreichen Umsetzung ihres Programms gehindert.

Brzoska kommt bei seiner Analyse der deutschen Polizeimission in Afghanistan zu einem ernüchternden Ergebnis. Die Mission basierte nicht auf fundiertem Wissen über die Situation in Afghanistan und wurde mit unzureichenden Mitteln begonnen. Die Umsetzung war zu langwierig angelegt und wurde auch nicht geändert oder beschleunigt, als sich die Sicherheitslage in Afghanistan verschlechterte und der Bedarf an Polizisten stieg.

Das Buch »The Afghanistan Challenge« bietet dem Leser eine aktuelle Analyse über die Situation in Afghanistan. Die Autoren beschreiben die große Bandbreite der Sicherheits- und Entwicklungsprobleme anschaulich und weisen auf Lösungsansätze hin. Die in diesem Buch enthaltenen Aufsätze zeigen, dass die Stabilisierung Afghanistans nur unter Einbeziehung der Nachbarstaaten und der Lösung der anderen in der Region existierenden Konflikte erfolgen kann. Die in Afghanistan engagierten Nationen müssen mehr Kapital und Personal einsetzen, um die Sicherheitslage und den Staatsaufbau zu gewährleisten sowie ihre Programme intensiver auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen regionalen Unterschiede anzupassen. Angesichts der in diesem Buch angeführten Probleme, insbesondere bei dem Aufbau des Sicherheitssektors, wird deutlich, dass eine Stabilisierung Afghanistans und die Etablierung eines legitimierten staatlichen Machtmonopols sehr viel langwieriger und kostenintensiver wird als zu Beginn des Einsatzes gedacht und ein Erfolg aktuell nicht mehr garantiert werden kann.

*Jochen Jandrewski,
Berlin*

YONG DENG:

China's Struggle for Status: The Realignment of International Relations

New York 2008

Cambridge University Press, 312 pp.

Given the intense, ongoing debates on the implications of China's rise to great power status in the international system, coupled with Beijing's unprecedented and much-celebrated hosting of the 2008 Olympic Games, Yong Deng's latest book, »China's Struggle for Status« (which was also, notably, published around the time of the Beijing Olympiad), could not have come at a more opportune time.

A prolific scholar on China's international relations, Yong Deng does not fail to deliver a persuasive and thought-provoking analysis of the nature of China's international engagement in this ambitious book. »China's Struggle for Status« challenges conventional – particularly realist – perspectives on Chinese foreign policy by taking a critical look at the »status-driven« considerations guiding China's relations with the contemporary world. Unlike mainstream realist accounts of China's foreign policy, Yong Deng's study adopts a more nuanced and unique approach that draws on sociological and constructivist insights to shed light on the dynamics behind China's often mixed foreign-policy signals. In other words, rather than emphasizing the unmitigated struggle for power between states in an anarchic international system, Yong Deng highlights the significant roles that »identity-centered« ideas, such as status, reputation, and legitimacy, play in world politics and, more specifically, the ideational structures and constraints they impose on the foreign policy of a reemerging power, such as the People's Republic.

The central argument motivating Yong Deng's investigation is essentially the notion that »China's struggle for status has been a struggle for great-power recognition by balancing acceptance and autonomy, compliance and revisionism, power and legitimacy, and globalization and nationalism,« as China moves from the periphery of world politics to occupy centre stage (p. 2). Indeed, sensitivity to »international status« (»guoji diwei«) and the belief in the exigency of cultivating a positive reputation have long been an integral part of Chinese foreign policy. »Status« here refers to a »state's concerns over its material wellbeing and international treatment with the goal of engineering mutually reinforcing growth in both« (p. 2). And as such, in adopting a status-driven policy, the state's objective becomes primarily »upward mobility through participation in the globalized world« (pp. 2–3). At the heart of the analysis, therefore, is a concern with what can effectively be termed China's »identity management« in the post-Cold War era, the main challenge facing Chinese elites being that of maintaining a peaceful and secure international environment within which it can further its modernization drive at home and ensure its steady rise to great power status abroad (p. 3).

To illustrate his arguments, Yong Deng broadly examines how the People's Republic has adapted to a changing international environment, post-Cold War and post-9/11. He considers six major issue-areas, which also constitute corresponding chapters of the book. In Chapter 3, the issue of China's stance towards human rights is spotlighted, with international human rights norms identified as a »constitutive principle of contemporary international society« (p. 69), to the extent that they may even constitute a new »standard of civilization.« This poses considerable problems for the People's Republic, whose human rights record has consistently attracted international criticism. However, as Yong Deng demonstrates, there have been noticeable improvements in this area, with the Chinese government increasingly acknowledging its global responsibilities in an attempt to project a positive, benign identity, as well as to boost its legitimacy among other members of the international community.

Closely related to this attempt at positive image-building are the attempts made by Chinese foreign policy elites to allay fears of a »China Threat.« This idea of China posing a major threat to the stability and peace of the international order is treated at length in Chapter 4, in which Yong Deng provides an insightful analysis of the various official Chinese and academic responses to this notion. Yong Deng provides a number of interesting quotations from Chinese scholars and policy-makers, which he ably uses to demonstrate the complex and prismatic nature of the intellectual debate on this issue within China.

Subsequent chapters are mainly dedicated to empirical cases related to China's bilateral and multilateral relations. Chapter 5 looks at China's strategic partnerships with Russia, the European Union, and India. Chapter 6 focuses on China's uneasy, but necessarily interdependent, relations with Japan, whilst Chapters 7 and 8 analyze, respectively, China's participation in multilateral processes in Asia (the Six-Party Talks, the Shanghai Cooperation Organization, and the Association of South East Asian Nations) and Africa (the Forum on China-Africa Cooperation), and China's increasingly problematic relationship with Taiwan as it reemerges as a great power.

Chapter 8, in particular, deserves special note. After a discussion of cross-Strait relations that underscores the centrality of the politics of status and recognition, Yong Deng aptly brings to light a significant paradox plaguing the already fragile situation, which is based on China's pursuit of a status-driven foreign policy agenda. By rhetorically affirming its pursuit of a »peaceful and constructive« foreign policy trajectory, so as to enhance its international status, China has brought about its own rhetorical entrapment, which effectively makes a resort to force unviable (since this would go against its new identity). At the same time, however, an emphasis on its international status has made any notion of Taiwanese independence from the mainland not only unpalatable, but also ever more intolerable, as the issue has become intricately bound up with China's national pride and reputation (see pp. 245–69).

Significantly, this observation would probably have gone unnoticed, if not for the application of a status-centered conceptual approach to understanding China's foreign policy motivations. The value of »China's Struggle for Status« thus lies in its refreshing theoretical outlook, which goes beyond mere realist or materialist reasoning, by bringing into relief a timely and important subject-matter, previously neglected in the international relations literature. Moreover, Yong Deng's ability to evade the pitfalls of blind optimism, on the one hand, and over-pessimism, on the other, in his account of China's contemporary foreign relations, is equally worthy of praise. Indeed, given the rapidity of China's rise and its corresponding economic growth, it is often tempting to constantly expect more from China, overlooking the many ongoing difficulties it still faces, both domestically and in its path towards greater security and integration as a legitimate member of the international community.

The sole shortcoming of this study, perhaps, and one which may leave some readers a little disappointed, is its treatment of certain empirical cases, which sometimes seems rather »superficial« – the discussion merely scratching the surface of complex matters and deep-rooted problems (for example, the sections on Sino-African and Sino-EU relations) – and occasionally disjointed, leading to some minor logical inconsistencies. Furthermore, although it is understandable that, given the comprehensive and ambitious scope of the book, Yong Deng was unable to explore in great depth every issue addressed (presumably as a result of space limitations), if he had allocated some space for an explanation of the necessary linkage between domestic factors and China's international behavior (which he himself stresses throughout the book), this would have rendered his analysis even more nuanced and »complete.«

Nevertheless, these are only slight imperfections, and »China's Struggle for Status« remains an ideal book for those who are fascinated by the rise of the »Yellow Dragon« and the possibilities it brings for change in the international system. Indeed, there is much in this book that makes it an excellent cornerstone for future scholarship on China's international status and its dynamic foreign relations.

*Pichamon Yeophantong,
Australian National University*

A »Who's Who« of Chinese Intellectuals and What They Think about China

MARK LEONARD: What Does China Think?

London 2008
Fourth Estate/Harper Collins, 224 pp.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG (Ed.): Wie China debattiert. Neue Essays und Bilder aus China

Berlin 2009
HBS, 200 pp.

China is shaking the world. This may be a platitude, but it is no less true for all that. On the one hand, China gives rise to incomprehension for the prosecution of dissidents or the execution of foreigners under obscure circumstances, while on the other hand, it is keeping the engine of world growth running and trying to spur domestic demand, a move which may help to correct global imbalances.

In Copenhagen, German Chancellor Angela Merkel encountered a »very self confident China« and the world had to take notice once again that almost nothing can be managed in international politics without China. Many in the West allege »global player affectations« (*Financial Times Deutschland*, December 20, 2009) and regard China as the next big »muscle man« (*Tagespiegel*, January 31, 2010). These characterizations, which often reveal some uncertainty with regard to how to handle the rise of China, have changed in recent years, however. »Does China matter?« (Gerald Segal) was the question a decade ago, but today it is obvious that we have to take China seriously if we want to cope with the problems of the early twenty-first century. Because of its growing influence, China will shape the world, to a certain extent, whether the world likes it or not. Therefore it would be wise to reach an understanding of how politics work in China and especially what ideas and people influence Chinese politics.

Two recently published books seek to examine what Chinese intellectuals and policy advisers think and what ideas they have about China's future. The first is Mark Leonard's »What Does China Think?« in preparation for which the author conducted interviews with various Chinese scholars and members of think tanks. The other, »How China Debates,« is a volume of essays written by Chinese scholars, which have been translated for the first time into German and edited by the Heinrich Böll Stiftung.

For Leonard, China is a new »shaper of world order« and its rise »is the big story of our age and its after-effects could echo down for generations to come« (p. 5). For him, this is why it is important to know »What (...) China think[s]?« The title is a little exaggerated and misleading, because the reader is not intro-

duced to the thoughts of ordinary Chinese citizens (as in Liao Yiwu's »The Corpse Walker: Real Life Stories: China from the Bottom up« – in German: »Fräulein Hallo und der Bauernkaiser: Chinas Gesellschaft von unten«), but to the thoughts of intellectuals and scholars.

Leonard surveys the most important topics of the economy, the political system (democracy and the rule of law) and foreign policy. It is true that not many new facts are presented; most of the topics and interpretations can be found in other China-related publications. However, its presentation of the views of dozens of Chinese thinkers makes it a good and, generally, readable addition, alongside more academic publications.

Throughout the book, Leonard illustrates that intense debates are going on within China's intellectual sphere on the different topics named. Looking at the economy, the reader learns that »New Rightists,« such as Zhang Weiying, are demanding the development of a free market: »He thinks that the planned economy is the foundation of political despotism; that China's freedom will not come until the public sector is dismantled and sold off (...)« (p. 20). On the other hand, »New Leftists,« such as Wang Hui or Cui Zhiyuan, also advocate economic growth, but want to see a focus on social justice and environmental awareness.

In relation to democracy, one becomes acquainted with a wide range of ideas previously almost unknown to Westerners. Some might know Yu Keping and his essay »Democracy is a good thing« or his concept of »incremental democracy.« But besides grassroots democracy, Yu favors internal party democracy, in the belief that »party members should ›get democracy first,‹ just as the coastal regions were allowed to ›get rich first« (p. 57). Also very interesting is the point made by Pan Wei, arguing that »elections will not solve any of the problems facing China today« (p. 60): on the contrary, Pan rejects democracy and favors the rule of law without democracy, while Wang Hui notes that the »rule of law« is meaningless without democracy.

All in all, Leonard provides a vivid picture of debates related to domestic topics. Despite his sometimes slightly self-absorbed approach, he has the ability to summarize complex topics in memorable terms: for example, Leonard sums up his explanation that the main criterion for political reform is that it must not threaten the Communist Party's rule, as follows: »You could call it ›Anything but National Elections‹« (p. 80).

With regard to foreign policy and international relations, he identifies two camps which he labels »liberal internationalists« and »neo-cons or, considering their formal affiliation, ›neo-comms«« (pp. 89f). For all of them it is essential to enlarge China's so-called Comprehensive National Power, but opinions vary on how to do this. For liberal internationalists, such as Zheng Bijian or Qin Yaqing, China should rise peacefully, but neo-comms such as Yan Xuetong criticize the liberals' »appeasement« and are »fixated with the USA and sure that China's military modernization is the key to world stability« (p. 91).

Summarizing, Leonard, who describes himself as an »accidental sinologist« (p. 9), provides some interesting insights into how Chinese thinkers see the world and China. He shows a wider audience that there are controversial debates and thinkers in China, which are by no means confined to praising the leadership. Of course, none of the interviewees is what the West would call a dissident. Because if you want your voice be heard and to exercise some influence, you must not challenge the Communist Party. But that does not mean these thinkers are cozying up to the regime and afraid to speak out. Take, for example, Yan Xuetong's call for substantial change in China: »If you do not have a good political system at home, you cannot attract support from your neighbors. If China wants to increase its soft power, it must have political reform« (p. 98).

Leonard concludes that the first 30 years of China's reform have been mainly about the People's Republic joining the world and that »the story of the next thirty years will be about how a more self-confident China reaches out and shapes the world« (p. 117). Even though Leonard notes that »it is possible that Beijing's formula of state capitalism, open markets and a closed political system will not last the course« (p. 134), in general he seems quite optimistic about China's path to superpower status. For him, »China will not define the new order its own, but it will provide an alternative pole and philosophy (...)« (p. 117).

Sometimes, the book is a little wearing due to Leonard's constant name-dropping and anecdotal style, with the author present at all times: »I will never forget my first visit to the Chinese Academy of Social Sciences (...)« (p. 8), or »I met Wang Hui in the 'Thinkers Café' (...)« (p. 32), or »Recently I had dinner with a leading Chinese public intellectual (...)« (p. 62). The chosen metaphors also make one wonder: »Prince Charles would have called [Pingchang City] a >carbuncle,< [reference to a famous speech lamenting plans for an extension to the National Gallery in London, which he described as a »monstrous carbuncle on the face of a much-loved and elegant friend«] but I was moved by the utopianism of its already anachronistic vision of modernity« (pp. 49f). Or describing Wang Shaoguang and Hu Angang as »a sort of Lennon and McCartney of >New Left< economics in China« (p. 36).

While, to be sure, this is a question of personal taste and some will enjoy his fluent style, more disappointing are a number of factual inaccuracies. He writes that »in the 1970s students built a >democracy wall< in Beijing by creating posters with large characters that called for free elections« (p. 59). This movement dates from 1979, one of its central figures being Wei Jingsheng, who wanted to expand the so-called »Four Modernizations« with a fifth, which should have been democracy. When Leonard talks about »elections to the Politburo's Standing Committee« in 2007 (p. 49), he is playing a little too fast and loose, failing to underline that these were merely behind-the-scenes negotiations and based on entrenched nepotism and thus far from what a Western reader would understand as »elections.« Or what about the number of missiles targeting Taiwan: is it 900 (p. 106)

or 700 (p. 110)? And even an »accidental« sinologist should know that it is »Yin and Yang« and not »Ying and Yang« (pp. 64, 86). But besides these minor points, the book is easy and, mostly, fun to read.

While Leonard, with his sometimes conversational and mannered style, interprets his findings from a Western point of view, the collection of articles and essays edited by the Heinrich Böll Stiftung takes a completely different approach. The editors have chosen articles by Chinese scholars seeking to explain China's contemporary problems. The articles were chosen because they have »heavily influenced political discourses and public opinion« (Foreword 7). Even though it remains unclear what kind of influence these articles had, most of them were published in either academic journals or well-known magazines, such as »Nanfang Zhoumo« (Southern Weekend). In contrast to Leonard's book, this volume can become a little tiring because most of the texts are academic in style and sometimes the Chinese way of writing can be confusing for Western readers.

Nevertheless, it is a valuable experience to learn what words Chinese scholars – who are living in China and cannot be labeled dissidents – use to describe the current frictions and problems in the country. Some are more outspoken than others, but all of them look at pressing topics and do not mince words. This is the major advantage of this selection of essays: it is not Western academics or journalists explaining the problems China is facing and sometimes pointing the finger, but indigenous authors. The topics range from the role of intellectuals to reforms of the legal system and the meaning of globalization for China.

One impressive article is Li Changping's »The real reasons for the poverty of peasants.« This is an excellent example of how outspokenly and directly one can argue, even in China. Li is convinced that poverty has its origins mainly in what he calls »the incorrect structural patterns established by the rulers« (p. 89). In a very honest way, he explains what is rotten in the People's Republic of China. The original manuscript dates back to 2004 and Li has updated it, which is easy to follow thanks to the layout. The updated version has been toned down a bit, but not because Li got cold feet. Rather, there have been changes in government policies since 2004 which have helped to improve the situation. Nevertheless, his text still is a »cri de coeur« intended to shake things up. He states that the social security system does not include Chinese peasants (p. 91) and claims that leaving the distribution of resources to the powers that be is not the most effective way of fighting poverty because of the problem of corruption (p. 92). Li also explains the structure of wages and notes that, for peasants, it is »totally inhuman« (p. 95). He also asks questions which seem perfectly normal to Westerners, but in the Chinese context are quite incredible: »China's population consists of 70 percent peasants. How can it be that the state does not represent their interests?« (p. 95). His openness is stunning. Take, for example, his words on the legal system in China: »Poor people cannot afford the law; for them it is a luxury product« (p. 96). But he also explains the dilemma of the lower administrative levels, pointing out

that lower party or government bodies »cannot exist without contraventions« because the Ministry of Finance covers only 60 percent of the budgeted expenditure and the remaining 40 percent must be »earned« by local institutions (p. 96).

Li concludes his text by stating: »In every sector [of society] there are marginalized people and privileged people, and the privileged receive their benefits largely at the expense of the marginalized« (p. 99). But even though he brings up many of China's most painful problems, he never criticizes the national government. On the contrary, even this outspoken scholar closes his essay with supportive words for the leaders: »Fortunately, the new party leadership has submitted the so-called ›Scientific Development Concept‹ and has written on the banner of the party: ›Putting people first.‹« It is not clear whether he really believes this or whether it is mere genuflection to placate the authorities.

And Li is not alone with this style of writing. It is interesting to see how these Chinese scholars attack China's urgent problems while never quite crossing the line, which is the most important consideration for intellectuals in China: you only have a chance of exerting influence if you do not challenge the power of the ruling party. There is a fine line between naming the problems and avoiding confrontation with leadership. For example, Yu Jianrong detects a »crisis of governance,« by which he means that the effectiveness of the state in upholding the social order is no longer guaranteed (p. 111). Even though this is a justified complaint, he also states at the end of his essay: »we all noted the efforts of the Communist Party (...) at the 17th Party Congress. Maybe we do not fully agree with the approach of the political leadership, but nevertheless their attempts to answer the social problems merit approval« (p. 131).

An analysis of the »difficult reform of the judicial system in China« is presented by He Weifang. He is well known for his vehement rejection of the death penalty and was one of the signatories of Charta 08, the document which landed Liu Xiaobo in prison for 11 years. He explains that, in some cases, the party directly intervenes in trials and imposes a compromise, so that the proceedings »become a farce or charade« (p. 104). In this system, according to He, the court and prosecution must heed »the wishes of outside powers« (p. 104). Taking all this into account, it is not surprising to read in the short but helpful portrait of the author that he was transferred from prestigious Beijing University to a university in the western province of Xinjiang in March 2009 (p. 23).

Zhan Jiang is also very blunt in his article on the »media as a driving force of civic participation« (p. 133). Zhan states that traditional official newspapers, especially at the local level, are controlled by local officials and »are full of boring instructions that do not affect the public.« Thus the media, which should be a social tool, is »degraded into a tool of (...) local potentates« (p. 140). Zhan not only criticizes the media, but also calls for media laws (p. 141).

Another impressive piece is a short article written by Liu Junning. In their introduction the editors explain that Liu »breaks a taboo« with his text (p. 189).

And that is no exaggeration. Liu not only calls for gradual administrative reforms within the existing system, but also for real political reforms within the party and government. According to Liu, gradual reforms are hampered by difficulties or what he calls »specifics.« »They only affect the surface of the system but not its substance« (p. 191). That means, in his view, that »the reforms within the current system only touch the walls. With the next stage of reforms one must tackle the basic structure« (p. 191). This should include, for example, a »switch from dictatorship to democracy« (p. 192). Referring to the People's Republic's constitution, which states that China is a democratic dictatorship, Liu brings home the message by noting »what we see is more a dictatorship than a democracy« (p. 192).

Even though some scholars in China and the West would argue that China is no longer a dictatorship but an authoritarian state, this illustrates one of the most positive features of this collection of essays: Chinese scholars are speaking out and do not hesitate to get on a collision course with the leadership.

Besides the large quantity of information about China the reader is presented with, it is also an interesting reading experience because of its singular expressions and style. For example, one encounters the classic »emancipation of thought« (p. 35) or vague references to the »events of 1989« (p. 56). Sometimes, this makes the book a little hard to read and, at first glance, one might feel inclined to criticize the translation. In fact, however, it is both eye opening and helpful that most of the translators stuck to the original Chinese texts as much as possible, which gives a better understanding, even if it takes time to get used to it. Sometimes it can be confusing because the transcription of Chinese terms is not consistent. Furthermore, it would perhaps be easier to read if the brief portraits of the contributors were placed just before their essays and not all together at the beginning, compelling the reader to shift back and forth. But these are only minor objections. On the other hand, another major plus is the wonderful photographs.

All in all, the books provide a vivid picture of the internal debates in China and help Western readers to understand better what is going on in the Middle Kingdom. Both are must-reads because they describe what contemporary Chinese scholars think and how they see the world.

Falk Hartig,
Queensland University of Technology, Brisbane/Australia