

Prof. Dr. Timm Beichelt
Europa-Universität Viadrina
Juniorprofessur für Europa-Studien
Postfach 1786
15207 Frankfurt / Oder

Tel. +49 - (0)335 - 5534 2537
Fax. +49 - (0)335 - 5534 2278
beichelt@euv-frankfurt-o.de

"Der Staat bekommt Gesellschaft". Notizen zum 23. DVPW-Kongress in Münster

Manuskript für Politische Vierteljahresschrift, Heft 4/2006

Staat und Reformen – der Ansatz des Kongresses

Der 23. Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), der vom 25.9.-29.9.2006 in Münster stattfand, hatte sich dem Thema "Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?" verschrieben.¹ Das Fragezeichen im Kongresstitel spiegelte dabei eine grundsätzliche Skepsis gegenüber den Möglichkeiten und Erfolgsaussichten politischer Reformen, die in der deutschen Öffentlichkeit und der politikwissenschaftlichen Zunft verbreitet ist. Vieldeutig abgebildet wurde eine reformpessimistische Grundhaltung auch durch das Kongressplakat: die Seitenansicht eines aus dem Bild wandernden und dadurch kopflosen Dinosauriers. Diskutiert wurde die Metapher kontrovers. Stand der Dinosaurier für die Überdimensionierung und fehlende Anpassungsfähigkeit eines folglich nicht überlebensfähigen Organismus? Oder symbolisierte er die Eröffnung neuer produktiver Lebensverhältnisse, wie der nordrheinwestfälische Wissenschaftsminister Andreas Pinkwart (FDP) in seinem Eröffnungsvortrag nahe legte?

In seinem Geleitwort im Kongressprogrammheft offenbarte der Vorstand der DVPW, eher der ersten Interpretation zuzuneigen. Ganz im Sinne linker wie konservativer Krisentheorien wurden wachsende gesellschaftliche Erwartungshaltungen an den Staat mit sinkenden Gestaltungsspielräumen der Politik

¹ Ich danke Frank Bönker für den Kommentar zu einer früheren Fassung dieses Textes.

kontrastiert (Benz/Schüttemeyer/Wolf 2006: 8). Vielleicht noch nicht das Absterben, aber doch wenigstens die Kopflösigkeit des Plakatdinosauriers fand so ihren Widerhall. Der Grundpessimismus schlug sogar in die dem Kongress zugrundeliegende Definition durch: bei Reformen handele es sich um "durch politische Entscheidungen bewusst herbeigeführte Veränderungen von Strukturen (Institutionen, Machtverhältnisse) und politischen Programmen, die mit dem Anspruch verbunden sind, Handlungsblockaden zu überwinden bzw. den Status Quo zu verbessern" (ebd.: 7).

Der hintere Teil der Definition verweist auf zwei Elemente, die während des Kongresses wiederholt auf der Agenda auftauchten. Zum einen wurde der nutzentheoretische Kern der Formulierung kritisch diskutiert, Reformen dienten einer "Verbesserung des Status Quo". Der scheidende DVPW-Präsident Klaus-Dieter Wolf positionierte an mehreren Stellen Kritik an einer zu einseitigen Orientierung von Reformen und Reformrhetorik am Ziel der Effizienzsteigerung. Wolf verband damit in seiner Eröffnungsrede zum Kongress eine Kritik an der Leitrolle der Wirtschaftswissenschaft in der öffentlichen Reformdebatte, z.B. in der Bildungs- und Hochschulreform. Die überwiegende Ausrichtung am wertfreien Marktmechanismus eröffne zwar Möglichkeiten der Effizienzsteigerung, lasse aber die mit Reformen notwendig verbundenen Legitimitätsprobleme aus dem Blick geraten. Die Politikwissenschaft kennt seit langem die in der politischen Systemlehre gründende Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimation (siehe Scharpf 1970). Während Effizienzsteigerungen vornehmlich die Output-Dimension betreffen, besteht die Gefahr der Vernachlässigung von Partizipationsaspekten und damit letztlich – so Wolf – ein Verlust des Normativen, indem eigentlich zentrale Kategorien der gesellschaftlichen Selbstverständigung wie Macht oder Herrschaft in den Hintergrund geraten.

Während also zum einen die Definition gewissermaßen indirekt auf ein normatives Diskussionsfeld führte, eröffnete sich zum anderen durch die zentrale Positionierung der "Handlungsblockaden" eine Auseinandersetzung um die Kontingenz von Falllagerungen und Beobachterperspektiven. Der Begriff der Handlungsblockade ist vielleicht zu deutlich mit dem deutschen Fall assoziiert, denn bekanntlich konnten in Nachbarstaaten wie den Niederlanden oder Großbritannien sowie erst recht in Mitteleuropa auch in jüngeren Jahren staatliche Reformen mit durchschlagender Wirkung verwirklicht werden. Bei Handlungsblockaden dürfte es sich also eher um ein Strukturelement mancher Fälle handeln; genannt wurden im Geleitwort die Reformen des deutschen Föderalismus und des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (siehe nochmals Benz/Schüttemeyer/Wolf 2006: 7). Bei der Analyse der großen Vielfalt von Reformfällen in regionalen, sektoralen, nationalen, vergleichenden und internationalen Settings avancierte dann die Frage, unter welchen Bedingungen sich Strukturen bei der Gegebenheit bestimmter (z.B. historischer, geographi-

scher oder akteursbezogener) Kontexte reformieren lassen, zum vielleicht prominentesten Erkenntnisinteresse des Kongresses.

Inhaltlich ausgerichtet wurde die die verschiedenen Dimensionen von Reformen stärker an der Kategorie des Staates als der Gesellschaft. Drei Plenarveranstaltungen thematisierten die Reform erstens *des* Staates, zweitens *im* Staat, und drittens *jenseits* des Staates. Die drei Schneisen wurden weiterhin spezifiziert: die "Reform des Staates" wurde durch einen vergleichenden Blick auf Verfassungsreformen betrachtet, die "Reform im Staat" durch eine Podiumsdiskussion zu verschiedenen deutschen Politikfeldern abgedeckt, und die "Reform ohne Staat" mit Beispielen aus der transnationalen und internationalen Politik thematisiert.

a) Reform des Staates

Im ersten Plenum beschäftigte sich Fritz W. Scharpf (Köln) mit der bundesdeutschen Föderalismusreform, während Heidrun Abromeit (Darmstadt) in einem Vergleich die Bedingungen von Verfassungsreformen in Belgien, Finnland und Österreich untersuchte. Als sachverständiges Mitglied der Föderalismuskommission konnte Scharpf aus einem ungewöhnlich dichten Prozesswissen schöpfen, welches sich in seinem Vortrag indes zu einem guten Teil in bekannte theoretische Positionen einfügte. Scharpf identifizierte die Existenz multipler Veto-Spieler in einer Kommission, die die machtpolitischen Strukturen der föderalen Bundesrepublik in repräsentativer Weise abbildete, als wichtigen Grund für die bescheidenen Ergebnisse der Reform. Bekanntlich steht die in den Ewigkeitsartikeln des Grundgesetzes verankerte föderalistische Staatsform strukturell einem weit reichenden Gestaltwandel entgegen. Hinzu kamen in der Föderalismusreform jedoch noch kulturelle Reformhindernisse. Scharpf charakterisierte sie mit "kulturellen Nationalismus" bei politischen Eliten und Interessengruppen, der einer wirksamen Entflechtung entgegenge wirkt habe. Von daher bestanden von vornherein nur geringe Aussichten für die Durchsetzung größerer Eigenverantwortlichkeit bei Bund und Ländern.

Obwohl er an dieser Stelle nicht besonders zuspitzte, sah Scharpf das eigentliche Moment für das Scheitern der Reform wohl in einem Missverhältnis von Reformziel und Reformansatz. Im parteiendominierten Bundesstaat war "Entflechtung" als Hauptziel der Reform ausgerufen worden. Allerdings tragen viele wichtige Politikfelder – nicht zuletzt die Steuerpolitik – unausweichlich Mehrebenencharakter, sodass die Konzentration auf Entflechtung von vornherein einem "falschen *Framing*" entsprach, das die politischen Akteure gegen die sachverständigen Mitglieder der Föderalismuskommission durchgesetzt hatten. Das Scheitern der Reform bei zentralen Politikfeldern war somit, so Scharpf, bereits durch den Reformansatz vorgezeichnet. Im Hinblick auf das Kongressthema spitzte Scharpf sodann zu, die Politikwissenschaft könne mittlerweile gute Erklärungen für schwache Erfolge von Reformprozessen leisten.

Der Einfluss der entsprechenden Argumente bleibe aber selbst dann beschränkt, wenn die Politikwissenschaft institutionell in Politikberatung eingebunden sei.

Auf die Bedingungen von Verfassungsreformen war auch der Beitrag von Heidrun Abromeit mit dem Titel "was begünstigt und behindert Verfassungsreformen?" gerichtet. In einer moderaten Erweiterung von Tsebelis' Vetospieler-Ansatz (Tsebelis 2002) unterschied sie zwischen bedingten und effektiven Vetospielern, wobei lediglich letztere bei einem veto-orientierten Verhalten – und nicht per se durch ihre Existenz – zu den zentralen Akteuren bei Verfassungsreformen werden. Weiterhin führte Abromeit den Begriff des "Verlust-Sets" ein, um das Verhalten von (Veto-)Akteuren im Hinblick auf verschiedene Status-Quo-Situationen zu differenzieren. Profitieren alle Akteure vom Status Quo, sind Verfassungsänderungen wenig wahrscheinlich. Denk- und nachweisbar sind jedoch auch Situationen, in denen der Status Quo erodiert – z.B. als Resultat externer Ereignisse wie der europäischen Integration. Dann sind Akteure nicht mehr an der Maximierung ihres Win-Sets, sondern vorrangig an der Minimierung ihres Verlust-Sets orientiert, und damit bestehen in Erosionskrisen entgegen der intuitiven Erwartungen der Veto-Spieler-Theorie beträchtliche Spielräume für Verfassungsänderungen, selbst wenn eine große Zahl an Vetospielern über Mitspracherechte verfügt. Im Blick auf die Ausführung Fritz Scharpfs ließe sich dann auch die These formulieren, die Erosionstendenzen des bundesdeutschen Föderalismus seien eben bislang noch nicht stark genug für eine umfassende Staatsreform gewesen.

Der bei Scharpf und Abromeit im Zentrum stehende (implizite oder explizite) Vergleich stellt eine Methode dar, um verallgemeinerungsfähige Hypothesen zu generieren. Eine andere besteht in der theoriegeleiteten Analyse, deren gewissermaßen natürlicher Ort in der DVPW die Sektion "Politische Theorien und Ideengeschichte" ist. Dort widmeten unter anderen Hartmut Rosa (Jena) und David Strecker (Berlin) dem Ort der Politik – und damit der reforminitiierten und –durchführenden Instanz – in den Gesellschaftstheorien der Gegenwart. Rosa arbeitete entsprechend zunächst heraus, in welcher Funktion Theorien der "Spätmoderne" heraus den Staat sehen: initiiierend, steuernd, beschleunigend oder bremsend, legitimierend im Sinne einer Widerspiegelung gesellschaftlicher Präferenzen oder reaktiv-vermittelnd im Sinne der reinen Anpassung des Politischen. Der Ansatz von Rosas Vortrag bestand anschließend darin, einerseits die Kritische Theorie (insbesondere nach Habermas und Honneth) und andererseits die systemtheoretische Gesellschaftstheorie (nach Luhmann und Willke) auf ihre Haltung gegenüber dem Staat und seiner Reformfähigkeit zu befragen.

Die Ergebnisse lassen sich mit Begriffen wie "generellem Steuerungs pessimismus" oder sogar "Entpolitisierung des Alltags" (David Strecker) zusammenfassen. Nach Rosa sind in der Spätmoderne die normativen Versprechun-

gen der Früh- und Hochmoderne versendet, und zwar sowohl im Hinblick auf das "Projekt der Moderne" der Kritischen Theorie wie auch auf die differenzierende "Modernisierung" der Systemtheorie. Der Steuerungsanspruch des Projekts der Moderne führt zu Modernisierungsprozessen, die aber – nicht zuletzt wegen des immer schwächeren Zugriffs des steuernden Staates auf globale Prozesse – nicht mehr in erhöhten Autonomiespielräumen resultieren. In der Spätmoderne werden also, so Rosa, das Projekt der Moderne und Prozesse der Modernisierung wechselseitig dysfunktional. Als eine der Folgen stellt sich in der Gesellschaft ein "kognitiver Pessimismus" ein, wenn Politik immer weniger verstehbar, gestaltbar und damit auch normativ legitimierbar ist. Die Thesen Rosas waren bestechend (siehe auch Rosa 2005), ernteten allerdings auch Widerstand. Insbesondere Michael Greven (Hamburg) führte die steuerungspessimistische Diagnose hauptsächlich auf die gesellschaftstheoretische Ableitung zurück, die er mit der Empirie unterschiedlich leistungsfähiger institutioneller Arrangements für nicht vereinbar hielt.

Auch Stephan Leibfried, der in der Sektion "Staatslehre und politische Verwaltung" über die Zwischenergebnisse des Bremer Sonderforschungsbereichs (SFB) "Staatlichkeit im Wandel" berichtete, hatte wenig mit einem theoretisch inspirierten Abgesang auf den Staat gemein. Die Ausgangsthese des SFB im Jahre 2002 hatte gelautet, dass der monopolähnliche Zugriff des Staates auf seine vier Dimensionen – Ressourcen, Recht, Legitimation, Intervention – wandle, dass damit der Staat "zerfasere".² Diese Zerfaserungsthese wurde nun von Leibfried in vier Thesen differenziert und spezifiziert. Demnach zerfasert der Staat erstens, weil Verantwortung für die Erbringung normativer Güter sich auf staatliche, private und internationale Institutionen verteilt ("Verantwortungsdiffusion"), zweitens wegen des Auseinanderlaufens von Entscheidungs-, Organisations- und Letztverantwortung ("Entbündelung"), drittens durch "Anlagerung" über das Wirksamwerden von "Zusatzträgern" und viertens durch "konvergente Privatisierung" und "divergente Internationalisierung" ("Korridorveränderung"). Der Staat als Reformträger wird damit, so Leibfried, keineswegs obsolet, sondern verändert seinen Charakter. "Allein durch den Staat läuft nicht viel, doch ohne ihn geht auch wenig. [...] Er] bleibt wichtig; er ist aber nicht mehr allein: [...] "Der Staat bekommt 'Gesellschaft'".

Der Staat bekommt Gesellschaft³ – damit wurden nicht nur die beiden Leitbegriffe des Kongresses innovativ aufeinander bezogen. Darüber hinaus leisteten die Beiträge Rosas und Leibfrieds in Ergänzung zu den Plenumsvorträgen Vor- und Kleinarbeit zur Bestimmung des Stellenwertes des Staates für politisches Handeln in westlichen Demokratien. Hier wie dort konnte indes nicht geklärt werden, in welchem Tongeschlecht Diagnosen über die Konsequenzen

² Siehe die Homepage des SFB unter <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/>.

³ Das Zitat findet sich bereits in einem Interview Leibfrieds mit der Berliner *tageszeitung* am 12.7.2006.

des Staatswandels anzustimmen seien: unüberwindbare Reformhindernisse in Moll bei Scharpf und Rosa, prinzipiell nutzbare Reformpotenziale in Dur bei Abromeit und Leibfried.

b) Reform im Staat

Die zweite Plenumssitzung widmete sich dem Thema "wie reformierbar ist der Wohlfahrtsstaat?" mit einer ausschließlich dem deutschen Fall gewidmeten Podiumsdiskussion. Die Diskussionsleiterin Suzanne Schüttemeyer (Halle) referierte zunächst die gängigsten Thesen zur – hier besonders dezidiert auftauchenden – Diagnose des deutschen "Reformstaus": die bundesstaatliche Ordnung, der zu große Einfluss von Interessengruppen, die Kurzatmigkeit der politischen Öffentlichkeit sowie der fehlende Mut der relevanten politischen Akteure. Die anschließende Diskussion offenbarte jedoch ein abweichendes Bild. Es betraf alle Referate – von Josef Schmid (Tübingen) zur Reform der Arbeitsmarktpolitik, Irene Gerlach (Münster) zur Familienpolitik oder Dieter Timmermann (Bielefeld) zur Bildungspolitik: Überall wurde nicht nur auf inkrementelle Reformschritte, sondern auf größere Umbaumaßnahmen am deutschen Wohlfahrtsstaat zurückgeblickt.

Als ein gemeinsames Moment kristallisierte sich die Existenz eines unerwarteten Reformauslösers, gewissermaßen eines externen Schocks, heraus. Ohne den Vermittlungsskandal der damaligen Bundesanstalt für Arbeit wäre keine Hartz-Kommission gebildet worden, ohne Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kein so starker Impuls zur Stärkung der Familien, ohne Bologna-Beschlüsse und PISA-Studien keine umfangreichen Schritte in der Bildungs- und Hochschulreform. Gleichzeitig wurde aus den Ausführungen der drei Redner die Bedeutung eines doppelten *Reframing* in Form eines kollektiven Interpretationswandels deutlich. Erstens konnten die genannten externen Schocks nur deshalb zu Veränderungsimpulsen werden, weil ein kritischer Teil der politischen Öffentlichkeit sie als Indiz für ein insgesamt suboptimal funktionierendes System wertete und daher den Reformdruck auf die politischen Eliten erhöhte. Zweitens wurde auf gesamtgesellschaftliche *Frames* als Einflussfaktoren auf die Ingangsetzung von Reformen hingewiesen. Die entsprechenden Formeln lauteten "Arbeitsplatzbeschaffung statt Arbeitslosenverwaltung" in der Arbeitsmarktpolitik, "Vereinbarkeit von Familie und Beruf" in der Familienpolitik sowie "Employability" in der Hochschul- und Bildungspolitik. Alle drei Podiumsteilnehmer betonten dabei die wichtige Rolle der politischen Kernakteure, die den latent vorhandenen gesellschaftlichen Interpretationsmustern in der Arena des politischen Verhandels zur Geltung verhelfen müssen.

In der Summe ergab sich damit, dass in der Bundesrepublik von einer vollständigen Blockade politischer Reformen kaum die Rede sein kann. Als Problem stellt sich weniger ein genereller Reformstau als ein Missbehagen mit dem

Erfolg der durchgeführten Reformschritte. Auch dabei handelt es sich im übrigen wieder um ein Phänomen von *Framing* – das in der Woche des DVPW-Kongresses beschlossene Elterngeld trägt systemverändernden Charakter und wurde dennoch in der (familienpolitisch einflussreichen) Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 29.9.2006 als "Fortführung der alten Politik" gebrandmarkt. Auf der Ebene des wissenschaftlichen *Framing* machte seinerseits Josef Schmid den Vorschlag, nicht nur zwischen der Durchführung von Reformen und ihren Blockaden zu unterscheiden. Vielmehr seien für die Analyse von Reformblockaden andere Mittel vonnöten als für die Betrachtung von Reformbedingungen. Die differenzierte Betrachtung der Reformen im deutschen Wohlfahrtsstaat führt demnach zu der Erkenntnis, Reformdurchführung und Reformblockade nicht als gewissermaßen inverse Prozesse anzusehen, sondern wiederum die Bedingungen des einen oder anderen Phänomens zu erörtern.

Auch andernorts wurde Differenzierung angemahnt. Im Arbeitskreis "Politische Steuerung" referierte Uwe Schimank (Hagen) über Methoden des New Public Management (NPM) in der deutschen Hochschulpolitik. Dabei wählte er zwei wichtige Unterscheidungsebenen. Zum einen verwies er auf unterschiedliche hochschulpolitische Governance-Regimes, deren relatives Gewicht sich aufgrund der verändernden Rahmenbedingungen der Hochschulpolitik verschoben habe. Während die traditionelle Hochschulpolitik auf Regulierung und akademische Selbstverwaltung abstellte, habe das Befürworten von NPM nicht nur einzelne Maßnahmen im Sinn, sondern die Einführung abweichender Regulierungsregimes: die Außensteuerung z.B. durch Aufsichtsräte, die hierarchische Selbststeuerung durch mächtige Präsidenten und Dekane sowie Konkurrenzdruck durch explizite oder implizite Wettbewerbselemente. So sei es in der Hochschulpolitik die Wende vom "langlebigen Kompromiss von Staat und Professorenschaft" hin zur externen und hierarchischen Wettbewerbssteuerung gekommen.

Schimank entwickelte nun die These, der Wechsel der Governance-Regimes in den Hochschulen entspringe nicht einer allgemeinen Marktrhetorik, sondern zwei zentralen Makrovariablen: a) der durch "Massification" und Transnationalisierung ins System getragenen Integrationsdynamik bei b) gleichzeitigem Stagnieren der finanziellen Ausstattung aufgrund des allgemeinen Drucks auf die öffentlichen Haushalte. Die Effekte der neuen Hochschulpolitik, insbesondere unter der Einbeziehung von NPM, seien ambivalent. Auf der Haben-seite seien z.B. die Verdrängung "schlechter" Forschung und die Abkopplung von Lehre und Forschung – in der individuelle Stärken von Hochschullehrern und –forschern besser eingesetzt würden – zu verbuchen. Negativ seien demgegenüber Ansätze eines ruinösen Wettbewerbs (in dem die Spitzenkräfte Forschungsanträge schrieben, die dann von weniger qualifiziertem Personal durchgeführt werden) und die Verdrängung auch "mittelmäßiger" Forschung (was der Spitzenforschung die Wissensbasis beschneide). Insgesamt müsse

also bei der Betrachtung von Mikroeffekten auf eine nüchterne Bilanzierung der Outcomes geachtet werden. (Bezüglich der deutschen Hochschulpolitik sah Schimank in der Bilanz wohl mehr negative als positive Effekte.)

Somit zeigt die Analyse des Politikfelds, dass von Entwicklungen auf der Makroebene nicht umstandslos auf Anpassungen auf der Mikroebene geschlossen werden darf. Im Anschluss an die Plenarsitzung wurde mit Schimanks Beitrag daher durch die Hintertür erneut das Phänomen des *Framing* als Übersetzungsprozess für politisches Handeln eingeführt. Akteure auf der Meso-Ebene handeln nicht nur eingebettet in öffentliche Deutungsprozesse. Hinzu kommt, dass politische Akteure erstens Makro-Entwicklungen adäquat deuten und zweitens Lösungen entwickeln müssen, deren Mikroeffekte nicht neue – vielleicht noch größere – Probleme produzieren.

c) Reform ohne Staat

Der Untertitel des dritten Plenums lautete "wie viel Staat benötigt Reformpolitik?" und hätte damit, wenn die Betrachtungsebene der ersten beiden Plenarsitzungen beibehalten worden wäre, direkt zur Frage der Verlagerung staatlicher Aufgaben bei tatsächlichem wohlfahrtstaatlichem Reformversagen weiterführen können. Stattdessen entschieden sich die Veranstalter jedoch für zwei Gegenstandsbereiche jenseits der OECD-Welt als Anschauungsbeispiele für Reformen *ohne* Staat. Der Bruch mit dem Vorherigen wurde mit der These Thomas Risses (Berlin) verdeutlicht, man dürfe die "Probleme der Zweidrittel-Welt nicht länger konzeptionell ignorieren". Hierzu stellte Risse im ersten Teil der Plenarsitzung ein Konzept zur Analyse von "Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit" vor, während anschließend Petra Dobner (Halle) über Transnationalisierung und Privatisierung in der globalen Trinkwasserpolitik referierte.

Risse formulierte dabei explizit die These, der Beitrag der auf Mehrebenen- und transnationale Räume zugeschnittenen Governance-Forschung zum Thema "Reform" unterscheide sich in der Tat substantiell von der Reformproblematik in westlichen demokratischen Wohlfahrtsstaaten. Überwiegend dort sei die "westfälische" Souveränität durchgesetzt, und nur deshalb verfüge der Staat im Regelfall über die Macht zur Durchsetzung politischer Entscheidungen. Ein wichtiges Element von Risses Ansatz, der nicht zuletzt die Grundlage für den seit wenigen Monaten eingerichteten Berliner SFB gleichen Namens bildet,⁴ besteht im Abrücken vom modernisierungstheoretischen Paradigma, welches einen durchsetzungsfähigen Staat gleichermaßen als entwicklungspolitisches Ziel wie als zentrale analytische Kategorie ansieht. Die Politikwissenschaft müsse sich daher konzeptionell wie steuerungsbezogen auf die

⁴ Siehe <http://www.sfb-governance.de/> oder – mit beträchtlichen Überschneidungen zum Kongressvortrag – Risse (2005).

Realität begrenzter Staatlichkeit einstellen; den geeigneten analytischen Rahmen stelle die Governance-Forschung dar, die sich auf die "Gesamtheit der vielfältigen Formen kollektiver Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte" beziehe. Reforminitiativen mit Adressaten in Räumen begrenzter Staatlichkeit haben sich, so Risse in diesem Zusammenhang, damit zwar auch an die staatlichen Institutionen zu wenden. Andererseits müsse sich der Fokus jedoch auf wirtschaftliche und private Akteure richten, wobei der Mechanismus der "corporate social responsibility" wenigstens zu einem Teil als funktionales Äquivalent zu staatlicher Legitimation dienen könne. In Risses Gerüst können wirtschaftliche und private Akteure demnach durchaus eine konstruktive Rolle für die Effektivität und sogar die Legitimität politischen Handelns spielen.

Die Fallstudie von Petra Dobner zum globalen Wasserwirtschaft widersprach dieser Einschätzung in fundamentaler Weise. In einer Netzwerkanalyse des transnationalen Wasserregimes belegte Dobner das Fehlen nicht nur einer demokratischen, sondern auch einer "askriptiven" Legitimität, die z.B. Partizipation der Stakeholder sowie einen konsensualen und problemorientierten Lösungsstil beinhalte. Wenigstens im Fall der globalen Wasserversorgung habe die Transnationalisierung der Wasserwirtschaft nicht zu einer Regimeform mit begründeter Legitimität geführt, sondern stattdessen zur faktischen Dominanz eines großen Wasserkonzerns. An die Stelle der institutionalisierten Machtbeschränkung durch den Nationalstaat sei dessen sukzessive Relativierung durch eine lediglich behauptete Dysfunktion öffentlicher Daseinsfürsorge getreten; die Qualität transnationaler bzw. nicht-staatlicher Governance müsse daher pessimistisch beurteilt werden. Netzwerke, so Dobner, seien weniger eine Antwort auf die Schwächung von Staatlichkeit als deren Spiegelbild.

Aus den konträren Positionen wurden in der anschließenden Plenardiskussion zwei weitere Kontraste abgeleitet. Erstens stand die Lagerung des Staates im Forschungsdesign zur Diskussion. Dobner hatte die Leistungsfähigkeit des Nationalstaates in Sachen Leistungs- und Legitimitätserbringung theoretisch abgeleitet, wohingegen Risse die Motivation für seine Perspektive aus der Tatsache zog, dass in manchen Teilen der Welt die Qualitäten des Nationalstaats empirisch nicht gegeben sind, und zwar entweder in regionaler (Afghanistan, Kongo, Sudan, etc.) oder aber sektoraler (z.B. in der globalen Umweltpolitik) Hinsicht. Während für Dobner der defizitäre Charakter der globalen Wasserwirtschaft im Vergleich zu einem ideal gesetzten Staat Mittelpunkt stand, interessierten sich eine Reihe von Diskussionsteilnehmern stärker für die spezifischen Kontextbedingungen des Wasserregimes und daraus folgende Schlussfolgerungen. Zweitens folgten daraus auch antagonistische normative Positionen. In der Diskussion machte Petra Dobner noch deutlicher als in ihrem Vortrag, dass sie letztlich auf dem Vorrang der normativen Ebene besteht, wenn die Funktions- und Legitimitätsdefizite der Wasserwirtschaft gegen die potenziellen Leistungen des Nationalstaats in der Input- wie der Output-Dimension abgewogen werden. Für einige Redner stand dabei jedoch in Frage,

ob ein ideales Konzept der geeignete Referenzrahmen für ein empirisch existierendes Regime sei. Wenngleich Dobners Analyse die normativen Defizite eines Governance-Regimes klar hatte aufzeigen können, musste sie sich doch vorwerfen lassen, eine Antwort auf die Frage nach einer alternativen normativen Grundlage zum Nationalstaat schuldig zu bleiben.

In seinem Eingangsbeitrag zum Kongress hatte Klaus-Dieter Wolf darauf hingewiesen, dass Reformen *ohne* Staat nicht zwangsläufig auf die "Zwei-Drittel-Welt" beschränkt seien, sondern vielmehr auch durch das Auftauchen privater, wirtschaftlicher oder transnationaler Akteure in der westlichen Welt Realität seien. Im AK "Politische Steuerung" lieferte Wolf später zusammen mit Kerstin Martens (Bremen) mit einer Untersuchung der Transnationalisierung von Bildungspolitik ein empirisches Anschauungsbeispiel. Die beiden Autoren vertraten die These, der große Einfluss der PISA-Studie(n) auf nationale Bildungspolitiken sei vorrangig als "unintendierte Folge von Internationalisierung" zu werten, im Rahmen derer nationale politische Akteure eine vermeintlich schwache Internationale Organisation wie die OECD instrumentalisiert hätten. Nicht erwartet wurde demnach die Bedeutung, die internationale Rankings als weiche Form der politischen Steuerung erlangen können.

Handelt es sich bei der OECD noch um eine Organisation, die von Staaten wenigstens getragen ist, zeigte ein anderer Vortrag im gleichen Arbeitskreis die Bedeutung vollständig privater Akteure. Detlef Möller-Böling, der Leiter des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) der Bertelsmann Stiftung, stellte die Instrumente seiner Organisation vor. Das Hochschulranking des CHE wird, wie Möller-Böling berichtete, mittlerweile in zahlreichen Universitäts-gremien und Wissenschaftsministerien als Grundlage für die Formulierung hochschulpolitischer Ziele eingesetzt. In Anstößen zur Einführung von Hochschulgebühren sowie zur stärkeren Wettbewerbsorientierung der universitären "Governance-Strukturen" sah Möller-Böling zwei weitere Bereiche, in denen das CHE "im Spannungsfeld von Nicht-Legitimiertheit und dem Ziel effizienterer Strukturen" hochschulpolitischen Einfluss nehme. Als wichtigstes Instrument zur Kontrolle des CHE nannte Möller-Böling die Medienöffentlichkeit. In der Diskussion wurden Zweifel geäußert, ob dies – nicht zuletzt angesichts der Medienmacht des Bertelsmann-Konzerns – ausreiche.

Fazit

Soweit sich aus den hier – aus Platzgründen in höchst knapper Form – diskutierten Beiträgen des DVPW-Kongresses Antworten die Frage nach der Reformfähigkeit von Staat und Gesellschaft ergeben, fallen sie folgendermaßen aus. Erstens sind Reformen *des* Staates und *im* Staat möglich, aber nur unter bestimmten und jeweils schwer zu erfassenden Bedingungen. Zweitens steht indes besonders in Deutschland den durchgeführten Reformen ein verbreitetes Missbehagen am Erfolg der durchgeführten Reformen gegenüber, welches

über eine kritische Hinterfragung von Reformzielen (sind sie realistisch?), Reformbewertung (wer bestimmt die dominanten *Frames*?) und Reformergebnissen (entsprechen die *Outcomes* den Erwartungen?) in verschiedenen Ebenen erforscht werden kann. Und drittens hat die Schwächung des Staates ambivalente normative Implikationen, wobei die besichtigten Reformarenen vor allem eine Beschädigung der Input-Legitimation offenbaren. Allerdings kämpft die Politikwissenschaft auch um ein adäquates Instrumentarium insbesondere dort, wo die Grundlagen des modernen westlichen Verfassungsstaates nicht (mehr) oder nur (noch) zum Teil gegeben sind.

Zitierte Literatur

- Benz, Arthur / Schüttemeyer, Suzanne S. / Wolf, Klaus Dieter, 2006: Ziele des Kongresses. Osnabrück: Programm zum Kongress der DVPW 2006: Staat und Gesellschaft - fähig zur Reform?
- Risse, Thomas, 2005: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. "Failed states" werden zum zentralen Problem der Weltpolitik. In: Internationale Politik, vol. 60, no. 9/2005, S. 6-12.
- Rosa, Hartmut, 2005: Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. Frankfurt: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz: Universitätsverlag.
- Tsebelis, George, 2002: Veto players. How political institutions work. Princeton: Princeton University Press.