

**AUF DER SUCHE  
NACH DER PROBLEM-  
LÖSUNGSFÄHIGKEIT  
DER POLITIK**

# **Fritz W. Scharpf** im Gespräch

Hg. von Adalbert Hepp  
und Susanne K. Schmidt

**campus**

Auf der Suche nach der Problemlösungsfähigkeit der Politik

*Adalbert Hepp* war von 1975 bis 2008 verantwortlich für das Wissenschaftsprogramm im Campus Verlag. *Susanne K. Schmidt* ist Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Bremen.

Adalbert Hepp, Susanne K. Schmidt (Hg.)

# Auf der Suche nach der Problemlösungsfähigkeit der Politik

Fritz W. Scharpf im Gespräch

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

ISBN 978-3-593-50796-5 Print  
ISBN 978-3-593-43727-9 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2017 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: Fritz W. Scharpf © Marlene Brockmann, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Satz: Thomas Pott, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

[www.campus.de](http://www.campus.de)

# Inhalt

Vorwort .....	7
Lebenslauf Fritz W. Scharpf .....	9
Fritz W. Scharpf im Gespräch .....	15
Ausgewählte Aufsätze aus den Jahren 1972 bis 2010 .....	97
1 Komplexität als Schranke der politischen Planung (1972) .....	99
2 Organisationsprobleme interdisziplinärer Studiengänge: Sozialwissenschaftliche Fakultät und Verwaltungsstudium (1968–1973) (1977) .....	131
3 Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden (1978) ....	141
4 Politische Planung zwischen Anspruch und Realität: Nachtrag zu einer Diskussion (1979) .....	153
5 Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus (1985) .....	165
6 Politische Steuerung und politische Institutionen (1989) .....	171
7 Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt (1994) .....	187
8 Nationale Demokratie im internationalen Kapitalismus (1999) .....	215
9 Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich (2000) .....	227
10 Was man von einer europäischen Verfassung erwarten und nicht erwarten sollte (2003) .....	245
11 Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht? (2006) .....	259
12 Solidarität statt Nibelungentreue (2010) .....	269



# Vorwort

Fritz W. Scharpf hat mit seinen Arbeiten die Politikwissenschaft nicht nur in Deutschland nachhaltig geprägt. Seine Analysen des Föderalismus, der Arbeitsmarktpolitik und der Europäischen Union, seine Auseinandersetzung mit der Demokratietheorie und seine auf den gemeinsamen Arbeiten mit Renate Mayntz beruhende Ausarbeitung des akteurzentrierten Institutionalismus als Ansatz für die Analyse von Politikprozessen gehören zum Kernbestand des Faches. Noch heute ist er wissenschaftlich aktiv und hat in jüngster Zeit vor allem verschiedene Analysen zur Eurokrise vorgelegt. Regelmäßig hat er sich auch publizistisch zu aktuellen Fragen geäußert.

Durch die Mitwirkung in verschiedenen Kommissionen seit den späten Sechzigerjahren fand seine wissenschaftliche Arbeit immer wieder Eingang in die Politikberatung. Im direkten Dialog hat sein scharfsinniger analytischer Blick Generationen von Mitarbeitern und Kollegen geholfen, gesellschaftliche Komplexität zu durchdringen und bessere Erklärungen für ihre Fragestellungen zu finden – von Luhmann in der Kontroverse auf dem DVPW-Kongress 1988 über Steuerungsfähigkeit als »scharfsinnig« charakterisiert.

Auch an der institutionellen Entwicklung des Faches hatte Scharpf großen Anteil. Er hat den einflussreichen verwaltungswissenschaftlichen Studiengang an der Universität Konstanz gegründet, war Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) sowie später am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) in Köln. Seit nun einem halben Jahrhundert gehören seine Schriften zu den meistzitierten in der nationalen und internationalen Politikwissenschaft. Sein enormer internationaler Einfluss zeigt sich nicht zuletzt darin, dass ihm im Jahr 2000 als erstem Europäer der renommierte Johan-Skytte-Preis für Politikwissenschaft verliehen wurde, der oft als Nobelpreis-Äquivalent für das Fach genannt wird.

Grund genug, angesichts seines jahrzehntelangen Schaffens ein Gespräch über die Entwicklung seines Denkens zu führen. Darin wird der Bogen gespannt von biografischen Eckpunkten wie der Kindheit und Jugend in Schwäbisch Hall, der Entscheidung, Jura zu studieren, der Zeit in den USA, in Konstanz, Berlin und Köln hin zur politischen Entwicklung in der Nachkriegszeit, seiner Bera-

tungstätigkeit und der Entwicklung seiner wissenschaftlichen Themen. So gewinnen die Leserinnen und Leser Einblick in das Denken Fritz Scharpfs und in seinen Werdegang vor dem Hintergrund der Entwicklung der Bundesrepublik und der Europäischen Union.

Zu den Themen, die im Gespräch behandelt werden, hat Fritz Scharpf auf unsere Bitte hin aus seinem umfangreichen Werk, das seit den späten Achtzigerjahren vor allem auf Englisch erschien, einige deutschsprachige Aufsätze ausgewählt, die sich nicht ausschließlich an eine reine Fachöffentlichkeit richten. Die zwölf abgedruckten Texte, die zwischen 1972 und 2010 entstanden sind, erlauben es den Leserinnen und Lesern, die inhaltliche Auseinandersetzung mit den im Gespräch aufgeworfenen Fragen zu vertiefen.

Die Idee zu diesem Band hatte Adalbert Hepp auf einer Veranstaltung des MPIfG im Jahr 2014. Nach einem ersten Gespräch mit Susanne K. Schmidt in Bremen folgten zwei lange Besuche bei Fritz Scharpf in Köln im Mai und Oktober 2015. Die Tonaufnahme des Gesprächs wurde zunächst von Ursula Meller an der Universität Bremen transkribiert. Nach verschiedenen Überarbeitungsrounds durch die Herausgeber und Fritz Scharpf lag die weitere Betreuung des Buchprojekts in Köln bei Christel Schommertz. Christina Glasmacher und Cynthia Lehmann vom MPIfG halfen bei der Recherche bibliografischer und biografischer Details, das Porträt für den Buchumschlag fotografierte Marlene Brockmann, Endredaktion und Herstellung der Druckvorlage wurden mit großer Sorgfalt und Umsicht von Thomas Pott am MPIfG übernommen. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Göttingen und Bremen, im Juli 2017

*Adalbert Hepp und Susanne K. Schmidt*

Lebenslauf  
Fritz W. Scharpf



\* 12. Februar 1935 in Schwäbisch Hall, verheiratet, drei Kinder

## Wissenschaftlicher Werdegang

- |           |   |
|-----------|---|
| 1945–1954 | Gymnasium St. Michael, Schwäbisch Hall  |
| 1954–1959 | Studium der Rechts- und Politikwissenschaft an den Universitäten Tübingen und Freiburg im Breisgau                        |
| 1955–1956 | Fullbright Stipendium zum Studium der Politikwissenschaft an der Yale University, New Haven, Connecticut                  |
| 1959      | Erstes Juristisches Staatsexamen, Universität Freiburg im Breisgau, Eintritt in die SPD                                   |
| 1959–1964 | Juristisches Referendariat  |
| 1960–1961 | Studienaufenthalt an der Yale Law School, Master in Law (LL.M)  |
| 1964      | Zweites Juristisches Staatsexamen und Promotion (Dr. iur.), Universität Freiburg im Breisgau                              |
| 1964–1966 | Assistant Professor of Law, Yale Law School, New Haven, Connecticut   |
| 1965      | Visiting Assistant Professor an der University of Chicago Law School  |
| 1966–1968 | Habilitationsstipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), Universität Freiburg im Breisgau                      |
| 1968      | Ordinarius für Politikwissenschaft, Universität Konstanz  |
| 1970–1972 | Kommission zur Neugliederung des Bundesgebiets  |
| 1972–1976 | Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages  |
| 1973–1984 | Direktor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) |

- 1975–1980 DFG-Senatskommission für die empirische Sozialforschung
- 1980–1984 Sachverständigenrat für Umweltfragen
- 1984–1986 Forschungsprofessur am Internationalen Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
- 1984–1989 Programmkommission der SPD
- 1986–2003 Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG), Köln
- 1986–1987 Padoa-Schioppa-Kommission zur Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft nach Vollendung des Binnenmarktes
- 1987 Fellow am Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Stanford University, California
- 1991–1994 Vorsitzender der Geisteswissenschaftlichen Sektion der Max-Planck-Gesellschaft
- 1991–1995 Mitglied der Grundwertekommission im SPD-Vorstand
- 1995 Jean Monnet Professor am Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Europäisches Hochschulinstitut Florenz (EUI)
- 1995–2000 Fachkollegiat, Deutsche Forschungsgemeinschaft
- 1995–2001 Mitglied des Research Council, Europäisches Hochschulinstitut Florenz (EUI)
- 1997–1998 Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung
- 1998 Mitglied des Internationalen Beirats des Europäischen Zentrums für Staatswissenschaft und Staatspraxis, Berlin
- 1999 Forschungsaufenthalt am Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Europäisches Hochschulinstitut Florenz (EUI)
- 1999 Ehrenmitgliedschaft der British Academy
- 2000 Skytteanska priset (Skytteanischer Preis/Johan-Skytte-Preis), Universität Uppsala
- 2001 Forschungsaufenthalt am Institut d'Études Politiques, Sciences Po Paris
- 2001 Ehrenmitgliedschaft der Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE); Mitglied des Steering Committee des Robert Schuman Centre for Advanced Studies am Europäischen Hochschulinstitut Florenz (EUI)
- 2002 Preis der Schader-Stiftung, Darmstadt; Ehrenmitgliedschaft der American Academy of Arts and Sciences

- 
- 2003 Mitglied des Kuratoriums der Hertie School of Governance,  
Berlin
- 2003 Emeritierung
- 2003 Verleihung der Ehrendoktorwürde der Humboldt-Universität  
zu Berlin
- 2003–2004 Mitglied der Kommission zur Reform der bundesstaatlichen  
Ordnung
- 2004 Bielefelder Wissenschaftspreis im Gedenken an Niklas  
Luhmann (zusammen mit Renate Mayntz); Verdienstorden  
der Bundesrepublik Deutschland – Großes Verdienstkreuz
- 2007 Wissenschaftspreis des Stifterverbandes für die  
Deutsche Wissenschaft; Lifetime Contribution Award in  
Europawissenschaften der European Union Studies Association  
(EUSA)
- 2008 Verleihung der Ehrendoktorwürde des Europäischen  
Hochschulinstituts Florenz (EUI)
- 2016 Juan Linz Prize der International Political Science Association  
(IPSA)



Fritz W. Scharpf im Gespräch



*AH (Adalbert Hepp): Als wir Ihnen dieses Gespräch vorschlugen, reagierten Sie sehr zurückhaltend und meinten, von Interesse sei doch nur, was Sie publiziert haben. Mir scheint es hingegen nicht nur für Wissenschaftshistoriker durchaus interessant zu sein, auch über den Autor etwas mehr zu erfahren, über den biografischen Hintergrund und zeithistorischen Kontext, der für das wissenschaftliche Werk doch keine so unbedeutende Rolle spielt.*

*SKS (Susanne K. Schmidt): Und es ist auch aufschlussreich, zu hören, wie Du Deine Vita im Nachhinein einordnest.*

FWS: Ja, meinetwegen. Trotzdem, anders als die Werke von Künstlern, deren Verständnis vielleicht durch Kenntnis ihrer inneren Dämonen und ihrer Lebensumstände vertieft wird, müssen unsere Arbeiten sich entweder als empirische Erkenntnis oder als überzeugendes normatives Argument bewähren. Gewiss gibt es auch literarisch interessante Darstellungen der Lebensläufe von Wissenschaftlern wie Albert Einstein, Max Weber oder John Nash. Aber zum Verständnis ihrer wissenschaftlichen Arbeiten tragen diese wenig bei und die Normalbiografien unserer Kollegen sind vermutlich nicht einmal literarisch interessant. Wir lesen wechselseitig unsere Arbeiten und setzen uns kritisch mit diesen auseinander. Aber wie einer geworden ist, was er ist, das ist weder für das Publikum noch unter uns Wissenschaftlern besonders wichtig.

## Biografisches

### Kindheit und Jugend

*AH: Nun, Sie gehören zu einer Generation, die nach dem Krieg den Wiederaufbau eines zerstörten Landes, den Neuanfang eines demokratischen Gemeinwesens zu bewältigen hatte. Auf Menschen, die das erlebt und selbst auf die eine oder andere Weise mitgestaltet haben, richten nachfolgende Generationen in besonderem Maße ihren Blick.*

FWS: Das ist für Leute zutreffend, die fünf oder zehn Jahre älter sind als ich. Ich bin zwar 1935 und damit vor dem Krieg geboren, aber aufgewachsen als Nachkriegskind. Was vor 1945 war, hat eigentlich für meine Entwicklung keine Rolle gespielt. Das ist anders bei der Flakhelfergeneration, zum Beispiel bei Habermas und Dahrendorf, die den Bruch als Bruch erlebt und daraus Konsequenzen gezogen haben. Das ist hochinteressant. Ich bin sozusagen das erste Produkt der Reedukation. Meine ganze Sozialisation in politischen Fragen beginnt Ende der Vierzigerjahre mit dem amerikanischen Residence Officer von Schwäbisch Hall in einem wöchentlichen Diskussionskreis. Das ist etwas anderes als die Situation derer, die als Zwanzigjährige aus dem Krieg kamen.

*AH: Bevor wir das vertiefen, zunächst die Frage: Welche Erinnerungen haben Sie an die Jahre vor dem Kriegsende?*

FWS: Ich war am Ende des Krieges zehn Jahre alt und in unserem Dorf, das neben Schwäbisch Hall liegt, war ein Fliegerhorst. Jagdflieger. Im Wald neben dem Dorf wurden die Messerschmitt Me 262 gebaut oder jedenfalls zusammengebaut. Das waren die ersten Düsenjäger im Zweiten Weltkrieg. Die sind bei uns erprobt und auch gegen die riesigen Bombergeschwader schon eingesetzt worden. Als die Amerikaner das 1944 entdeckten, haben sie den Flugplatz immer wieder gebombt. Und dann wurde am Bahnhof ein kleines KZ eingerichtet und die verhungernenden Häftlinge wurden jeden Tag durchs Dorf zum Flugplatz getrieben, um die Schäden auszubessern – ein Elendszug, den ich heute noch vor Augen habe.

Im letzten Teil des Krieges waren die Jagdbomber dann jeden Tag da und haben auf alles geschossen, was sich irgendwo bewegte. Am 20. April 45 wäre ich ins Jungvolk gekommen, doch am 19. kamen die Amerikaner, sodass ich mit Hitler-Jugend und ähnlichen Vergangenheiten nicht aufwarten kann. Aber wenn das so weitergegangen wäre, wäre ich auf jeden Fall erst mal Jagdflieger geworden. Mein Rektor in der Schule wollte mich schon für die Napola anmelden, doch mein Vater hat das mit einem absoluten Veto verhindert.

Während gegen Kriegsende die erschöpften deutschen Soldaten sich auf ihrem Rückzug durchs Dorf schleppten, wurden die Hitlerjungen noch zum Volkssturm requiriert. Am Schluss zogen auch die ganz jungen noch in das nahe Waldgebiet, um dort als Werwölfe hinter der Front zu kämpfen. Mein Vater ist ihnen nachgefahren und hat mit der Pistole in der Hand den Anführer gezwungen, die Buben wieder nach Hause zu lassen. Woher er die Pistole hatte, weiß ich nicht mehr. Im letzten Teil des Krieges leistete die SS in unserer Gegend noch heftigen Widerstand und wie viele andere wurde auch unser Dorf in den Kämpfen fast ganz zerstört.

*AH: Also Ihr Elternhaus war sozusagen nicht gleichgeschaltet?*

FWS: Nein, nein. Mein Elternhaus war pietistisch und schon seit den späten Zwanzigerjahren gegen die Ideologie der Nazis eingestellt.

*AH: Welche Funktion hatte Ihr Vater, dass er mit der Pistole irgendeinem Anführer drohen konnte?*

FWS: Er war Gärtnermeister und hatte eine Gärtnerei. Er war vom Kriegsdienst befreit, uk-gestellt (Unabkömmlichstellung), wie das hieß, weil die Versorgung des Flugplatzes und der für den Flugplatz arbeitenden Zivilbevölkerung als kriegswichtig eingestuft wurde.

*AH: Als dann die Amerikaner gekommen waren, haben Sie das als einen großen Lichtblick empfunden damals oder waren Sie eher traurig, dass Sie nicht auch in den Wald ziehen konnten?*

FWS: Nein, das war dann auf andere Weise spannend. Als sie kamen, sprangen sie über den Zaun der Gärtnerei mit so einer eleganten Flanke, die waren bestens in Form. In ihren intakten Uniformen waren die jungen strammen Menschen im Vergleich zu den erschöpft abziehenden Deutschen wirklich eindrucksvoll. Und an die Kinder haben sie Hershey-Schokolade verteilt. So haben eben die Kinder nun die andere Seite interessant gefunden.

*AH: Also, Sie haben das eher als Befreiung empfunden?*

FWS: Nein.

*AH: Weder noch?*

FWS: Es war ein fortlaufendes Abenteuer für Neun- bis Elfjährige. Die Erwachsenen waren völlig beschäftigt, hatten ungeheuer viele Sorgen, und die Kinder hatten ihre Spielräume.

*AH: Wenn der Vater Gärtnermeister war, dann war er wohl kein Akademiker?*

FWS.: Nein.

*AH: Er hat aber den Sohn aufs Gymnasium geschickt?*

FWS: Ja, aber mit viel Widerstreben.

*AH: Von Ihnen?*

FWS: Nein, nein. Von ihm. Er wollte auf jeden Fall, dass seine drei Söhne – ich war der älteste – die Gärtnerei weiterführen. Sie sollten alle Gärtner werden. Doch unsere Mutter hat mit Unterstützung der Lehrer durchgesetzt, dass wir alle erst mal aufs Gymnasium kamen. In meiner Volksschulklasse war ich der einzige, der aufs Gymnasium kam. Da musste man nach Schwäbisch Hall, das waren so vier Kilometer Fußweg. Aber der Kompromiss, den der Vater akzeptiert hat, war, dass mit der Mittleren Reife dann Schluss sei, dass dann die Gärtnerlehre kommen würde und damit die richtige Praxis. Mein Vater war hochintelligent und gebildet als Autodidakt, aber er hielt von Akademikern überhaupt nichts. Sie verstanden von der Welt nichts, redeten nur geistreich daher und richteten lauter Unsinn an. Und es war ein großer Kampf, ehe ich weiter auf der Schule bleiben konnte. Meine beiden Brüder sind nach der Mittleren Reife raus und haben dann die Gärtnerlehre gemacht. Ich als ältester konnte entweichen, weil es ja noch zwei andere gab.

*AH: Sie wollten also unbedingt durchmachen bis zum Abitur?*

FWS: Auf jeden Fall. Nicht Gärtner zu werden, sagen wir mal so, das war mein starker Wille.

*AH: Und nach dem Abitur war die Entscheidung, zu studieren, ganz klar und wurde das dann unterstützt?*

FWS: Also, da hatte der Vater schon kapituliert und nicht mehr widersprochen. Für mich war es schon klar, dass ich dann studieren wollte.

*AH: Haben Sie denn aus der Schulzeit einen Lehrer in Erinnerung, der für Sie sehr wichtig war, um Sie für die Dinge, die dann später kamen, zu interessieren? Oder kam das erst mit dem Studium?*

FWS: Wir hatten eine sehr gute Schule, was den Unterricht in Deutsch, Englisch, Latein, Mathematik und Physik anging. Die Lehrer waren etwas durchmisch. Der wirklich brillante Physiklehrer war vorher in der Nazizeit Rektor gewesen und damals wohl ein überzeugter Nationalsozialist. Aber keiner von ihnen hat während der Schulzeit uns gegenüber nationalsozialistische Ideen vertreten oder nationale Ressentiments ausgesprochen, obwohl man die bei vielen vermuten konnte. Direktor der Schule war Gerhard Storz (1898–1983): Autor der Goethe-Vigilien und baden-württembergischer Kultusminister von 1958 bis 1964. Vor 1933 war er Theaterregisseur und kam dann in der Nazizeit als Lehrer in Schwäbisch Hall unter. Er war, ich glaube durch die ganze Periode hindurch, absolut immun gegen die Naziideologie. Er hatte eine jüdische Frau, die nach Südafrika ausgewandert ist, um zu überleben. Er hat nach dem Krieg die Schule geleitet und war in den letzten Jahren mein Deutschlehrer. Für mich hatten in der Schulzeit den meisten Einfluss der Mathematiklehrer und dann Storz als Deutschlehrer.

## Studium

*AH: Und wie kam es dann zu der Entscheidung, Jura zu studieren?*

FWS: Ich hatte in fast allen Fächern Einsen und deshalb mit vielen Möglichkeiten und auch mit künstlerischen Interessen gespielt. Ich bin einmal für vier Wochen zu einem Praktikum in einem Chemielabor gegangen, weil Chemie mich interessiert hat. Kurz vor dem Abitur bin ich nach Ulm gefahren an die Hochschule für Gestaltung, die damals von Max Bill (1908–1994) geleitet wurde, weil ich mich auch für eine Ausbildung in Design interessierte. Die Hochschule für Gestaltung war damals in der Bauhaus-Nachfolge das Beste, was es in Deutschland als Designausbildung gab. Max Bill fand mein Interesse plausibel, sagte aber: »Wir nehmen Sie nur auf, wenn Sie vorher eine Maurer- oder Schreinerlehre oder ein Architekturstudium gemacht haben.« Da dachte ich mir: »Maurer und Schreiner? Nein [...] du bist handwerklich überhaupt nicht geschickt, das ist nicht deine Sache.« So habe ich mich dann entschlossen, Architektur zu studieren. Aber zu den Aufnahmebedingungen für das Architekturstudium gehörte auch, dass man auf dem Bau gearbeitet haben musste. Da ich sowieso Geld brauchte und mein Vater nicht viel Interesse daran hatte, mir ein teures Studium zu bezahlen, ging ich nach dem Abitur nach Stuttgart und habe dort für eine Mark und einen Pfennig pro Stunde bei einer ganz kleinen Bau-

firma gearbeitet. Der Chef, sein fast erwachsener Sohn und sein Schwager waren die Arbeiter, dazu noch ein Lehrling und schließlich ich. Wir haben wirklich von morgens bis abends geschuftet. Dann kam die Osterzeit und ein Freund, der schon in Freiburg Jura studierte, lud mich ein, mit zu einer Tagung in der Evangelischen Akademie in Bad Boll zu kommen. Auf dieser Tagung habe ich mich dann umentschlossen von Architektur auf Jura.

*AH: Wo begannen Sie mit dem Studium?*

FWS: Ich begann erst einmal in Tübingen, aber da ich dort alle meine Schulkameraden aus der Abiturklasse auch wieder antraf, bin ich im zweiten Semester nach Freiburg gegangen. Aus Tübingen habe ich eigentlich nur eine wirklich prägende Erfahrung mitgenommen, das war die Vorlesung »Einführung in das Zivilrecht« von Konrad Zweigert (1911–1996), der dann später Direktor am Hamburger Max-Planck-Institut war. Es war eine derart brillante, klare Vorlesung, dass es mir dann völlig eingeleuchtet hat, dass das juristische Studium als intellektuelle Herausforderung für mich richtig war. In Freiburg habe ich dann parallel noch Politikwissenschaft bei Arnold Bergstraesser (1896–1964) studiert.

*AH: Haben Sie denn in Tübingen den Theodor Eschenburg (1904–1999) erlebt?*

FWS: In Tübingen nicht – der kam später einmal, viel später zu einem Vortrag nach Freiburg. Da habe ich ihn dann näher kennengelernt. Aber er war natürlich eine prägende Figur für viele der jungen Politologen.

*AH: Als Claus Offe 2012 bei der Entgegennahme des Theodor-Eschenburg-Preises der DVPW wegen Eschenburgs Rolle während des Nationalsozialismus und seiner kaum vorbildlichen Auseinandersetzung mit dieser Zeit nach dem Krieg eine Umbenennung des Preises forderte, waren darüber viele seiner Schüler, zum Beispiel Gerhard Lehmsbruch und Ekkehart Krippendorff, sehr empört. Wie sahen Sie den Streit?*

FWS: Also, ich habe mich da nicht engagiert; aber in der Sache war ich auf der Seite von Lehmsbruch und Krippendorff. Mich irritierte, nach welchen Kriterien Eschenburgs Verhalten beurteilt und welche Konsequenzen daraus abgeleitet wurden. Aber ich habe mich nicht intensiv damit auseinandergesetzt. Für jemanden, der noch erlebt hat, wie vor 1945 und nach 1945 die Biografien weitergegangen sind, gab es hier keine große Überraschung. Dass er nicht zu der Emigrantengeneration gehörte, auch nicht zu den Widerständlern, war klar. Und das, was er nach dem Krieg als Wissenschaftler und Publizist geleistet hat, war aus meiner Sicht eindrucksvoll und für mich wichtiger.

*AH: Es geht ja nicht so sehr um sein Verhalten während der Zeit des Nationalsozialismus, sondern danach, wie er das weggelätet, statt sich offensiv damit auseinanderzu-*

*setzen. Mich hat als Betrachter der Szene schon gewundert, dass so ein Mensch nicht fähiger ist, sich mit seiner eigenen Geschichte offener auseinanderzusetzen. Oder ist das auch schon zu moralisch, wenn man solch einen Anspruch stellt?*

FWS: Na ja, es ist sozusagen unrealistisch. Es sind nur Ausnahmefiguren, die sich möglicherweise moralisch besonders wichtig nehmen, die eine explizite Reaktion für nötig gehalten haben. Das war vorher Leben und Alltag und hinterher war es auch Leben und Alltag. Und der Heroismus, in dem vorigen Leben in den Widerstand zu gehen, der war exzeptionell und ist bewundernswert. Der Normalfall waren aber Leute, denen es vorher darum ging, irgendwie durchzukommen und dabei auch – wenn möglich – noch etwas Karriere zu machen, ohne sich die Finger besonders schmutzig zu machen.

*AH: Aber sich hinterher dann mit dieser Phase noch einmal zu befassen und sich zu fragen ...*

FWS: Hätte ich ein Held sein sollen? Das ist ja die einzige Frage, die er sich hätte stellen müssen. Bin ich der, der ein Held hätte sein sollen?

*SKS: Setzt das nicht auch eine sehr differenzierte öffentliche Debatte voraus, die ja normalerweise gar nicht so stattfindet? Es wird schnell von Schuld gesprochen, ohne genauer zu fragen: Was ist das Normale und wie hätte man sich selbst verhalten? Wenn tatsächlich nur Widerstandskämpfer und Helden als akzeptabel betrachtet werden, kann man ja nicht bestehen.*

FWS: Diese Debatte hat überhaupt nicht stattgefunden in den ersten Nachkriegsjahren und in den Fünfzigerjahren. Im Prinzip waren alle Mitwisser der Verbrechen gewesen; alle haben von allen gewusst, dass sie vorher keine Helden gewesen waren. Und die offizielle Politik und die Justiz waren ja sogar bereit, auch absolut kriminelles Verhalten zu ignorieren. In den Fünfzigerjahren war es die große Angst unserer Studentengeneration, dass das nicht gutgehen würde mit der neuen Demokratie, dass wir angesichts der alten Nazis, der Restauration, die überall zu bemerken war, und des Beschweigens der Naziverbrechen politisch auf ganz dünnem Eis lebten.

Vor diesem Hintergrund kam es für uns damals, und im Prinzip auch aus heutiger Sicht, darauf an, wie sich jemand nach 1945 verhalten hat. Was zählte, war der aktive Beitrag dazu, den deutschen Staat demokratischer und die deutsche Gesellschaft liberaler und humaner werden zu lassen. Und es waren erst die Generationen danach – beginnend mit den Achtundsechzigern – die dann auf das hohe moralische Ross gestiegen sind, die selbst von der Vergangenheit vor 1945 nichts mehr wussten. Dahrendorf war fast der einzige aus dieser Generation, der auch die Zeit vorher im Widerstand erlebt hat. Alle anderen, die in der

Nachkriegszeit etwas geworden sind und schon etwas älter waren als ich, waren entweder Flakhelfer oder HJ-Führer oder sonst irgendwie involviert gewesen.

*AH: Das Verhalten des Einzelnen in jener Zeit ist das eine, und wer sie selbst nicht erlebt hat, sollte nicht den moralischen Zeigefinger heben, weiß er doch gar nicht, wie er selbst sich damals verhalten hätte. Das andere aber ist die Frage, wie man sich hinterher mit dieser Phase auseinandersetzt. Heidegger hat einfach geschwiegen, und es ist für mich eine schwer nachvollziehbare Entscheidung, die Sache einfach zu beschweigen, weil das historische Desaster eigentlich unbegreiflich ist. Sich damit auseinanderzusetzen, wie es dazu überhaupt kommen konnte und wie man eine Wiederholung verhindern kann, das zu fordern, ist etwas anderes als nur eine moralische Ereiferung.*

FWS: Die Frage ist, und dazu gibt es nicht besonders viele gute Analysen, wie kam es eigentlich, dass eine ganze Gesellschaft sich in so kurzer Zeit hat gleichschalten lassen. Mein Lehrer Storz hat in seinen Memoiren auch über Schwäbisch Hall geschrieben, das er schon gekannt hatte, ehe er im Sommer 1935 als Lehrer dort hinkam. Und er schreibt, wie unbegreiflich es war, wie ideologisch gleichgeschaltet Leute, die er vorher als vernünftige Bürger gekannt hatte, jetzt redeten. Wie rasch und wie vollständig sich die Situationsdeutung und die Feindbilder des neuen Regimes durchgesetzt hatten. Das ist sozialwissenschaftlich spannend und mit den gängigen Theorien kaum zu erklären.

Der Fehler, der von den Nachgeborenen typischerweise gemacht wird, ist, dass sie das nicht als normale Lebenszeit betrachten, in der – vor dem Hintergrund einer katastrophalen Wirtschaftskrise und offensichtlich handlungsunfähigen Politik – die meisten nicht nur mit Existenzangst, sondern mit Massenarbeitslosigkeit, Überschuldung und Verarmung zu kämpfen hatten. Für mich ist das erhellendste Buch über diese Zeit Sebastian Haffners »Anmerkungen zu Hitler«. Es hatte eine durchschlagende Wirkung, dass da jemand Hoffnung versprochen hatte und dann auch in ganz kurzer Zeit positive Wirkungen erreichte. Was das ausmachte für Leute, die ihre Lage für aussichtslos gehalten hatten, kann man sich vorstellen. Aber in der sozialwissenschaftlichen Theorie ist das kaum ein Thema.

*AH: Zurück zu Ihrem eigenen Werdegang. Sie haben nach einem Semester Tübingen in Freiburg Jura studiert und dann bei Bergstraesser Politikwissenschaft. Irgendwann sind Sie also vom Juristen zum Politikwissenschaftler geworden. Wie ist es dazu gekommen?*

FWS: Ich habe das immer parallel verfolgt. Ich bin nach dem dritten Semester erst einmal für ein Jahr nach Yale gekommen und habe dort Politikwissenschaft bei Arnold Wolfers (1892–1968) studiert und einen Teil des interdisziplinären

Collegestudiums mitgemacht. Nach dem Referendarexamen ging ich dann wieder nach Yale an die Law School und habe dort den LL.M. (Master of Law) gemacht und hauptsächlich amerikanisches Verfassungsrecht studiert. Die Yale Law School war ohnehin sehr sozialwissenschaftlich orientiert. Harold Lasswell (1902–1978), einer der großen Politologen in der amerikanischen Zwischenkriegs- und Nachkriegszeit, hatte dort eine Professur. Und Myres McDougal (1906–1998), der zwar Jurist war, unterrichtete dort International Relations. Die Rechtswissenschaften, die ich dort gelernt und praktiziert habe, lagen also auf der Trennlinie zwischen einer rein rechtlichen und einer überwiegend sozial- und politikwissenschaftlichen Sichtweise. Ich habe dann nach der Rückkehr meine Dissertation in Freiburg über die Political Question Doctrine in der amerikanischen Rechtsprechung geschrieben, über die Frage also, wie geht eigentlich ein Oberstes Gericht mit politischen Fragen um und mit welchen Kriterien ist das Gericht in der Lage, rein politische Fragen abzuweisen, statt sie in Verfassungsrecht zu übersetzen und juristisch zu entscheiden.<sup>1</sup> Es gibt eine Reihe von Themen, für die können nur die »politischen Instanzen«, der Präsident und der Kongress, die Verantwortung übernehmen, aber nicht die unabhängigen Richter, die für die etwaigen Folgen nicht zur politischen Verantwortung gezogen werden könnten.

*AH: Wer hat Sie denn auf die Idee gebracht, nach Yale zu gehen? Das war ja Anfang der Fünfzigerjahre durchaus noch kein üblicher Weg.*

FWS: Nein, ... ganz anders. Anfang der Fünfzigerjahre war die Chance, nach Amerika zu gehen, sozusagen das Größte, was man erreichen konnte im Studium. Und sehr viele der Flakhelfer-Kohorte und aus meiner Kohorte haben damals mindestens ein Jahr an einer amerikanischen Universität studiert. Die brilliantesten jungen Rechtsprofessoren der Sechzigerjahre hatten in den Fünfzigerjahren eine USA-Phase gehabt. Dass ich dann nach dem Jahr im College da wieder dorthin wollte, das hat sich in dem Jahr entwickelt.

*AH: Wer kam dort nach Yale? Das war wohl für Studierende aus Deutschland mit die schwierigste und höchste Stufe in den USA Anfang der Fünfzigerjahre.*

FWS: Ehrgeizige, intelligente Studenten. Nur die kamen infrage, denn man brauchte ja Stipendien. Das Fulbright-Programm war der breiteste Weg. Fulbright-Stipendien wurden in einem bundesweiten Wettbewerb vergeben, zu dem man entweder vorgeschlagen wurde oder sich selbst melden konnte. Es war ein stufenweises Auswahlverfahren, in dem dann die letzten in Baden-Württem-

---

<sup>1</sup> 1965. *Grenzen der richterlichen Verantwortung: Die Political-question-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme-Court*. Karlsruhe: C. F. Müller.

berg nach Stuttgart eingeladen wurden zu einer Auswahl Sitzung. Diese letzte Auswahl Sitzung, heute nennt man das Assessment-Center, war nicht nur eine Wissensprüfung, sondern sollte mehr über die Kandidaten herausfinden. Wir waren zu dritt. Es war klar, dass wir eigentlich alle topfit waren. Und es gab nach meinem Eindruck kein Kriterium, wonach einer den anderen deutlich überlegen gewesen wäre. Aber von den dreien durfte nur einer gehen. Es saß auch ein amerikanischer Captain dabei, der die ganze Zeit nur zugehört hatte. Am Schluss, als die deutschen Prüfer eigentlich ratlos waren, sagte er: »Dann will ich auch mal eine Frage stellen: Wer ist der derzeitige Boxweltmeister im Schwergewicht?« Einer sagte: »Dafür interessiere ich mich nicht«, der zweite druckste rum und sagte schließlich: »Ezzard Charles«. Der Captain blieb stumm. Ich wusste es auch nicht, aber hatte irgendwo im Gehör noch so einen Namen und sagte: »Rocky Marciano«, und dann sagte Captain: »That's it.«

*SKS: Wenn, wie Du sagst, in den Fünfzigerjahren viele Juristen in Amerika waren, ist doch verwunderlich, dass sich die deutsche Juristerei nicht sehr sozialwissenschaftlich weiterentwickelt hat. Hat sich die damals in den USA schon hohe Anschlussfähigkeit der Rechtswissenschaft an die Politikwissenschaft in Deutschland wieder zurückgedreht?*

FWS: Die Yale Law School war auch anders als die Harvard Law School, die sich rühmte, eine Blackletter Law School zu sein, das heißt, das geltende Recht zu unterrichten und nichts sonst. Yale war ein linker Außenseiter in der Tradition des Legal Realism, die eher im Mittelwesten stark war. In Deutschland gab es einen Höhepunkt der Anschlussfähigkeit in den frühen Siebzigerjahren. Da herrschte in Konstanz, in Gießen, in Frankfurt und in Bremen eine Aufbruchstimmung unter den Juristen, die den Anschluss nicht nur zu den Nebenfächern der Rechtsvergleichung, Rechtsgeschichte, Rechtsphilosophie, Rechtssoziologie und Kriminologie wiederherstellten, sondern auch die Verbindung zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften oder im Verfassungsrecht auch zur Politikwissenschaft produktiv nutzten. Kollegen wie Spiros Simitis, Rudolf Wiethölter, Friedrich Kübler oder Hein Kötz im Zivilrecht sind auch dageblieben. Aber die negative Reaktion, die mit dem Votum des Juristentages gegen die einphasige Juristenausbildung verfestigt wurde, war massiv. Und die meisten Lehrstühle für Rechtsgeschichte, Rechtssoziologie oder Rechtsvergleichung sind im Laufe der Zeit wieder umgewidmet worden zugunsten der examensrelevanten Fächer.

Da man die staatliche Prüfung mit dem ersten und zweiten Staatsexamen nicht abschaffen konnte und der Versuch der einphasigen Ausbildung gescheitert war, waren Orchideenfächer, die im Examen dann doch keine Rolle spielen,

für die Fakultäten eben weniger wichtig als Zivilrecht III und Strafprozess II usw. Es gab also einmal einen Aufschwung, der dann gekappt wurde, und es gibt noch Überlebende. Christian Joerges gehört dazu und er hat auch Mitstreiter in anderen Fakultäten und einige Schüler. Aber die Rechtsgeschichte, Rechtsvergleichung und die Rechtsphilosophie sind wieder an den Rand gerückt. In den Zwanzigerjahren hatte es ja bereits einen ähnlichen Aufschwung gegeben, aber dessen Protagonisten sind dann emigriert. Alles in allem ist das eine traurige Geschichte. Was geblieben ist und einen gewissen Einfluss behalten hat, ist Law and Economics, also die ökonomische Theorie des Zivilrechts.

*AH: Wer waren für Sie in den Fünfzigerjahren prägende Gestalten in der Wissenschaft, von denen Sie sagen können, das seien für Sie ganz wichtige Figuren gewesen?*

FWS: Konrad Zweigert bei den Juristen ...

*AH: Und bei den Sozialwissenschaften? Bergstraesser?*

FWS: Nein, Bergstraesser war mir zu geisteswissenschaftlich. Da bin ich in seinem Husserl-Seminar auch nicht mitgekommen. Er war eine enorm eindrucksvolle Persönlichkeit, aber die Bergstraesser-Schule hat mir damals nicht wirklich eingeleuchtet. Seine Schüler – und das waren ja sehr viele, tendierten auch eher zur normativen Theorie der Politik als zur empirischen Politikforschung.

*AH: Hans Maier vielleicht?*

FWS: Ja, Maiers historische Arbeiten waren interessant und wichtig, aber nicht auf einem Gebiet, das mich damals beschäftigt hatte. Zu dem Kreis gehörten auch Kurt Sontheimer (1928–2005), Alexander Schwan (1931–1989), der sich dann auf die aristotelische Philosophie spezialisierte, und Manfred Hättich (1925–2003), der seine Rolle in der politischen Bildung fand.

*AH: Das waren ja dann alles Studienkollegen von Ihnen?*

FWS: Ja, etwas ältere. So zwei, drei, vier Jahre machten in dem Alter ja schon einen Unterschied.

*AH: Und so Gestalten wie Waldemar Besson (1929–1971)?*

FWS: Den habe ich erst in Konstanz kennengelernt. Der war eine in jeder Hinsicht barocke Figur. Sehr eindrucksvoll, sehr souverän, sehr breit gebildet und enorm durchsetzungsfähig in der Universität. Es war wirklich eine Tragödie für die Universität, dass er so früh gestorben ist.

## Der Umweg über Yale nach Konstanz

*AH: Haben Sie sich in Freiburg auch habilitiert?*

FWS: Ich habe nicht habilitiert.

*AH: Das war die Zeit, wo man dann gleich zum Professor werden konnte ohne Habilitation?*

FWS: Ja, aber bei mir war das etwas komplizierter. An der Yale in der Law School hatte ich, wie schon erwähnt, 1961 mit einer Arbeit über amerikanisches Verfassungsrecht den LLM gemacht. Als ich wegging, hatte ich eine sehr informelle Einladung, dorthin auch wieder zurückzukommen. In Freiburg war ich dann Referendar und arbeitete zugleich an meiner Dissertation über die amerikanische Political-Question-Rechtsprechung. Im Sommer 1964 war beides fertig, der Abschluss der Referendarausbildung mit dem Assessorexamen und die Dissertation, die – weil Arnold Bergstraesser kurz zuvor gestorben war – von Horst Ehmke, dem neu berufenen Extraordinarius für öffentliches Recht, begutachtet wurde. Auch wenn ich nicht mehr bei ihm studiert hatte, habe ich für meine eigene spätere Arbeit von ihm und insbesondere von seiner großen deutsch-amerikanisch vergleichenden Untersuchung zum Verhältnis von »Wirtschaft und Verfassung« mehr gelernt als von jedem anderen.

Mit Yale aber war ich im Kontakt geblieben, und als ich dann in Freiburg alle Examina gut hinter mich gebracht hatte, bot man mir dort eine Stelle als Assistant Professor of Law an. Am Ende der Referendarzeit, während der wir mit der in Freiburg geborenen ersten Tochter vom Einkommen meiner taiwanesischen Frau gelebt hatten, die als in Yale promovierte Politologin am »Arnold-Bergstraesser-Institut« arbeitete, war dies eine großartige Option. Aber ich wollte danach auf jeden Fall nach Deutschland zurück. Deswegen habe ich ein Gastvisum genommen. Das hatte den Vorteil, dass ich in den USA keine Steuern auf mein nicht gerade riesiges Gehalt – es waren 10.000 Dollar im Jahr – bezahlen musste. Der zweite Vorteil war, dass dieses Visum nicht verlängert werden konnte. Es war auf zwei Jahre befristet und man konnte erst drei Jahre nach Ablauf wieder ein Einreisevisum für die USA bekommen.

Mit diesem Visum kam ich dann zur Yale School und habe dort amerikanisches Verfassungsrecht und vergleichendes Zivilrecht unterrichtet. Das war eine ungeheuer befriedigende Arbeit mit exzellenten Studenten, die intensiv arbeiteten und hart nachfragten bei allem, was man ihnen beibringen wollte. Für mich war das ein außerordentlich intensiver Lernprozess, der richtig Spaß gemacht hat. Zwischendrin war ich im Sommer in Chicago an der Law School, um Max Rheinstein (1899–1977) zu vertreten, einen der Großen unter den deutschen

Emigranten, der dort Rechtsvergleichung im Zivilrecht lehrte. Den habe ich einen Sommer lang vertreten, auch um zusätzlich Geld zu verdienen. In dem Sommer wurden dann auch unsere Zwillinge – viel zu früh – in Chicago geboren. Es dauerte Monate, ehe wir sie aus dem Brutkasten nach Hause holen konnten, und sie waren auch danach noch nicht reisefähig. Als ich wieder nach Yale zurückmusste, blieb die Familie deswegen in Chicago und ich habe dort dann auch den Winter über unterrichtet und den gleichen Kurs in amerikanischem Verfassungsrecht abgehalten wie in Yale.

Das war auch sehr spannend. Die Studenten waren gleich gut in Chicago und in Yale, doch an einem bestimmten Punkt wurde ein Unterschied deutlich. Als ich ihnen zu zeigen versuchte, dass eine bestimmte Linie der Rechtsprechung des Supreme Court entgegen der herrschenden Interpretation die Möglichkeit verfassungsrechtlicher Schranken der Bundeskompetenz nicht kategorisch ausschloss, meinte einer der besten Studenten in Chicago: »Na ja, vielleicht haben Sie mich ja überzeugt, aber was für einen Unterschied macht es eigentlich, ob ich das glaube oder nicht?« Eine solche Frage wäre denen in Yale nicht in Sinn gekommen. Sie waren sicher, dass ihre Karriere sie in die Schlüsselfunktionen dieses Landes führen würde. Und wenn sie entweder am Supreme Court, in der Regierung, im Kongress oder einer der Washingtoner Anwaltsfirmen über Fragen dieser Art entscheiden würden, dann käme es in der Tat darauf an, was sie dachten. Dieses Selbstbewusstsein – oder diese Arroganz – der Yale-Leute gab es in Chicago nicht, obwohl auch von dort eine ganze Reihe von Supreme-Court-Richtern gekommen ist. Aber in Yale erwartete man das und in Chicago war das ein unerwarteter Erfolg.

*AH: Das war so um 1960 herum?*

FWS: Das Studium in der Law School war 1960 bis 1961. Die Assistant Professorship war 1964 bis 1966. Ich war also knapp dreißig Jahre alt. Als ich dann zurück musste – was ja immer klar war –, bekam ich das Angebot eines Lehrstuhls in Yale und dann auch noch in Chicago. Den in Chicago hat übrigens nach meiner Absage Gerhard Casper bekommen, der später in Stanford Präsident wurde und hier immer wieder als Gutachter gerufen wird, wenn eine Systemevaluierung der Max-Planck-Gesellschaft oder der DFG geboten erscheint.

Ich kam also zurück mit zwei Angeboten auf Lehrstühle, und beide Law Schools waren auch bereit, das Angebot drei Jahre offenzuhalten, bis ich wieder ein Visum bekommen konnte. Ich hatte dort auch gesagt, zwar wolle ich lieber in Deutschland arbeiten, aber wenn sich hier innerhalb der drei Jahre nichts biete, würde ich zurückkommen. Ich war dann wieder in Freiburg und hatte ein DFG-Habilitationsstipendium, von dem man auch leben konnte, aber nicht besonders gut mit drei Kindern. Doch noch ehe ich mit meiner Habilitationsarbeit,

einem Vergleich der Rolle der Justiz im Verhältnis zur Verwaltung in Deutschland und Amerika, fertig war, kam das Angebot aus Konstanz. So bin ich also ohne Habilitation im Frühjahr 1968 auf den Konstanzer Lehrstuhl gekommen.

*AH: Das gab es also, einen Lehrstuhl ohne Habilitation?*

FWS: Das war in der Tat die Zeit, wo man sich, wenn man gut war, nicht erst habilitieren musste. Da gab es neue Universitäten in Konstanz und in Bielefeld und in Bremen und anderswo, die alle gute junge Leute suchten. Schon bei meiner Dissertation hatte die Fakultät erwogen, ob man mir nicht gleich die Habilitation schenken sollte. Da ich aber erst einmal wegging, fand man das dann nicht so wichtig und sagte, soll er doch mal erst was dazu tun. Das war eben die Expansionsphase der deutschen Hochschulpolitik.

*SKS: Hast Du denn jemals erwogen, nicht in der Wissenschaft zu bleiben, sondern zum Beispiel Richter zu werden?*

FWS: Ja, ja. Während der Referendarzeit, in der Phase bei der Staatsanwaltschaft, wurde ich als Amtsanwalt an die kleinen Amtsgerichte geschickt, um dort die Anklage zu vertreten. Da war mein absolutes Ideal, Amtsrichter in Kenzingen zu sein. Kenzingen ist ein kleines Städtchen am Kaiserstuhl und der Amtsrichter, der kannte die Leute. Er war in einer Weise souverän, die mich beeindruckte. Immer wenn ich dahin kam mit meinen Akten, nahm er mich erstmal beiseite, um mir zu erklären, worum es denn heute ging. Und dann sagte er: »Bei dem müssen wir jetzt einen Warnschuss setzen. Das geht nicht länger so.« Und: »Bei dem sind gerade schwierige Verhältnisse. Den lassen wir noch einmal mit Bewährung durchkommen. Der wird schon wieder«, usw. Das war ein faszinierendes Beispiel von jemand, der in sich ruhend in einer überschaubaren Gesellschaft Ordnung stiftet und erhält.

Die andere Versuchung kam dann Ende 1966, als Horst Ehmke als Staatssekretär Gustav Heinemanns nach Bonn ging. Da war ich schon wieder zurück in Freiburg, arbeitete an meiner Habilitation und engagierte mich nebenbei als Mitgründer des oppositionellen »Tübinger Kreises« in der baden-württembergischen SPD. Wie erwartet, sind »Ehmkes junge Leute«, die damals aus Freiburg mit ihm ins Justizministerium oder später ins Kanzleramt gingen, durchweg in der Verwaltung oder der Politik etwas geworden, Kabinettschefs, Staatssekretäre, Landesminister usw. Die Aussicht auf eine solche administrative, politische Karriere war damals eine große Versuchung für mich und es hat schon einige Überlegung gebraucht, ehe ich gesagt habe, nein, ich will doch lieber in der Wissenschaft bleiben.

*AH: Da standen Sie am Scheideweg: Soll ich lieber analysieren und beraten oder soll ich gestalten und entscheiden? Hat sich für Sie diese Frage in Ihrem Leben einmal so gestellt und haben Sie sich dann gesagt, ich will mich doch lieber auf die Rolle des Beraters beschränken?*

FWS: Ja, das kann man so sagen. Mir war klar, ich taue nicht zum agierenden Politiker. Ich habe zwar auch viele Wahlkampfveranstaltungen gemacht. Das hat auch Spaß gemacht. Aber ich bin überhaupt nicht extrovertiert und mir war klar, wenn man da wirklich Erfolg haben will, dann muss man Spaß dran haben, dauernd mit vielen Leuten umzugehen. Und dieses Talent, das habe ich mir damals nicht zugesprochen.

*AH: Waren Sie eigentlich manchmal froh, dass Sie nicht entscheiden müssen in Situationen, wo man sich fragt, was ist da die richtige Entscheidung?*

FWS: Das ist dann halt ein anderes Leben. Soll heißen: Der Politiker, der Richter, der Wissenschaftler agiert jeweils in einem besonderen Kontext mit besonderen Aufgaben, Optionen, Kriterien und Risiken. Wenn man politisch mitspielt, dann agiert man eben in diesem Kontext – und das kann auch für Leute wie mich faszinierend sein. Meine »Feuertaufe« in der Studentenpolitik war die große Schlacht auf der Göttinger Delegiertenkonferenz des SDS von 1959, bei der die Linksliberalen aus Freiburg und anderswo zwar die »Kommunisten« geschlagen, aber damit die eigentlich Radikalen in den Vorstand gebracht haben. Um dort auftreten zu können, musste ich 1959 in die SPD eintreten.

*AH: Wann ist der SDS aus der SPD ausgeschlossen worden? War das die radikale Schlacht?*

FWS: Nein, das war die Schlacht vorher gegen die von der DDR subventionierte »Konkret-Fraktion« um Klaus Rainer Röhl und Ulrike Meinhof. Gegen die haben wir die Frankfurter Linkssozialisten gewählt, die sich dann in der beginnenden Studentenbewegung so radikalisiert haben, dass die SPD den SHB (Sozialistischen Hochschulbund) als Gegengewicht gegründet und schließlich die Mitglieder des SDS ausgeschlossen hat. Ich bin ja 1960 wieder in die USA gegangen und habe bei meinem besten Freund in Freiburg eine unterschriebene Austrittserklärung hinterlassen, die er einreichen sollte, wenn das zu wild wird. Das hat er dann gemacht, sodass ich, ehe ein Ausschlussverfahren kam, schon draußen war. Wir hatten uns dann in Freiburg auf den von Ehmke gegründeten »Ernst-Reuter-Kreis« und auf die Jusos hin zurückgezogen, die damals eher karriereorientiert als revolutionär auftraten.

In der baden-württembergischen SPD habe ich danach noch als Mitgründer des gegen die große Koalition im Land protestierenden »Tübinger Kreises«, der später die Bonner Karrieren einiger seiner Mitglieder sehr gefördert hat, eine kleine Rolle gespielt, die aber dann wegen der Konstanzer Aufgaben ihr Ende fand.

## Konstanz

*AH: Und in Konstanz haben Sie dann auch Wolf-Dieter Narr und Frieder Naschold (1940–1999) kennengelernt.*

FWS: Naschold kam als ganz junger Ordinarius zwei Jahre nach mir nach Konstanz und Narr war Assistent bei Besson. Mein wichtigster Partner in Konstanz war jedoch Rolf-Richard Grauhan (1934–1979), mit dem zusammen ich dort das Verwaltungsstudium konzipierte und aufbaute. Seine Untersuchungen zur kommunalen Politik und Verwaltung, vor allem in München, waren wegweisend und für Deutschland ganz neu – mit einem hohen theoretischen Anspruch, empirisch erhellend und in hohem Maße praxisrelevant. Er ging später nach Bremen und hat sich dort leider das Leben genommen. Ich habe nie erfahren, weshalb es zu diesem Ende kam.

*AH: Sie haben sich dann also entschieden, nicht in die Politik zu gehen, sondern sich eher auf die Wissenschaft zu konzentrieren. Und es war eine Ihrer Ideen, die Politik sozusagen wissenschaftlich fundiert zu beraten, damit sie rationale Politik macht. Haben Sie den Eindruck, dass Sie damals dieses Ziel erreicht haben und dass sich die Politik an die Ratschläge derer, die das wissenschaftlich untersuchen, auch halten?*

FWS: Nun, ganz so funktioniert das nicht. Aber das war auch gar nicht die Absicht damals. Ich bin nach Konstanz gegangen mit dem Auftrag – im Gründungsbericht der Universität verankert und bei meiner Berufung explizit vereinbart –, dort ein neuartiges verwaltungswissenschaftliches Studium aufzubauen. Das war eine intellektuell-konzeptionell, aber auch praktisch enorm aufregende und anspruchsvolle Sache: Die Universität war neu, der Lehrstuhl war neu und die Aufgabe war neu. Ich musste mich also schnell mit den verwaltungswissenschaftlichen Theorien vertraut machen und auch auf den internationalen Kongressen der Verwaltungswissenschaftler auftreten.<sup>2</sup> Berufen wurde ich aber in den sehr kleinen politikwissenschaftlichen Fachbereich, sodass ich auch das Lehrangebot in der Politikwissenschaft mit aufzubauen hatte.<sup>3</sup>

2 Der abgedruckte Text Nr. 1 fasst die Arbeiten der Konstanzer Zeit zusammen.

3 Der abgedruckte Text Nr. 2 reflektiert die Organisation des Studienganges.

Die Uni war 1966 noch von Kurt Georg Kiesinger gegründet worden, aber hatte erst Ende 1967 die Arbeit aufgenommen. Und als ich 1968 im März dort anfang, kamen schon bald die ersten Studenten für einen verwaltungswissenschaftlichen Studiengang, den es zwar noch nicht gab, aber über den ich schon in Interviews gesprochen hatte. Einer der ersten Studenten, Dietrich Garlichs, hatte das im Tübinger Tageblatt gelesen und sich gleich gesagt, das sei genau das Studium, das er gesucht habe. Und das haben wir dann zusammen mit den ersten Studenten in den kommenden Jahren entwickeln und gleichzeitig verkaufen müssen. Das Ministerium davon zu überzeugen, einen solchen Studiengang zu genehmigen, war ein langer und schwieriger Prozess. Und noch schwerer war es, in den Verwaltungen die Bereitschaft zu schaffen, sich für unsere Absolventen zu öffnen.

Nach unserem Konzept stand am Anfang ein breites sozialwissenschaftliches Grundstudium mit Rechtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Soziologie und Politikwissenschaft. Danach folgte ein neunmonatiger Aufenthalt in der Verwaltung – nicht als Schnupperpraktikum, sondern als Tätigkeit an einer konkreten Arbeitsstelle. Wir mussten Verwaltungen gewinnen, die bereit waren, solche Arbeitsstellen für Studenten zu schaffen. Und dann begann die Diskussion über das Juristenmonopol in der Verwaltung und der Kampf um die Anerkennung dieses Studiengangs. Wir wollten die Absolventen eben nicht als sonstige Bewerber in die Verwaltung bringen, sondern sie sollten wie die Juristen in die normale Verwaltungskarriere eingeführt werden. Dazu musste das Studium anerkannt werden.

*AH: Das war ein Angriff aufs Juristenmonopol sozusagen.*

FWS: Nicht nur sozusagen, sondern tatsächlich. Die Voraussetzung für den Eingang in die höhere Verwaltungslaufbahn, außer in den technischen Bereichen, war das zweite juristische Staatsexamen. Alle anderen konnten nur als »sonstige Bewerber« und als Angestellte eingestellt werden und dann hoffen, dass sie irgendwann auch mal verbeamtet werden. Sie wurden aber immer für spezielle fachliche Aufgaben eingestellt, nicht für die allgemeine Aufgabe der Vorbereitung und Durchführung staatlicher oder kommunaler Politik. Unser Ehrgeiz war, mit dem neuen Studium eine im Vergleich zur Juristenausbildung breitere und damit bessere Vorbereitung für den Staatsdienst zu schaffen und für die Absolventen den Normalzugang zum höheren Verwaltungsdienst zu eröffnen. Das Zweite haben wir nicht erreicht. Diesem Ziel widerfuhr das gleiche Schicksal wie der einphasigen Juristenausbildung. Die große Reformbereitschaft zu Anfang der Siebzigerjahre war zunehmend geschwunden. Es sind zwar Konstanzer Absolventen jetzt überall in Verwaltungen und Ministerien tätig, aber zum großen Teil sind sie auf atypische Weise reingekommen. Das ist inzwischen auch kein großes Problem mehr, weil inzwischen die Unterscheidung zwischen der ju-

ristischen Laufbahn und den sonstigen Bewerbern eine viel geringere Bedeutung hat. So hat das Konstanzer Verwaltungsstudium den stolzen Rekord, dass die Absolventen immer eine dem Studiengang entsprechende Stelle fanden. Konstanz hat auch immer verfolgt, was aus denen wird. Insofern ist der Studiengang ein Erfolg, aber das eigentliche Ziel, die Verwaltung zu verändern, das haben wir damit nicht geschafft.

*AH: Die Verwaltungshochschule in Speyer, die kam erst später?*

FWS: Nein, die ist schon 1947 von den Franzosen gegründet worden. Sie war eine Durchgangsstation für Verwaltungsreferendare. Die Referendarausbildung damals führte ja zunächst dreieinhalb Jahre lang durch alle Bereiche der juristischen Tätigkeit. Beim Amtsgericht, beim Landgericht, bei der Staatsanwaltschaft, in einem Anwaltsbüro und in der Verwaltung. Und die einjährige Verwaltungsphase, die ich beim Landratsamt Freiburg gemacht habe, die konnte man auch in Speyer absolvieren. Das wurde anerkannt als Teil der Referendarausbildung. Inzwischen haben die sich auch etwas weiter differenziert in ihren Funktionen.

*SKS: Ist die Verwaltung mittlerweile nicht sehr viel stärker sozialwissenschaftlich geprägt und verdankt sich die größere Akzeptanz von Sozialwissenschaftlern in den Verwaltungen nicht auch dem Konstanzer Studiengang – selbst wenn die allergrößten Hoffnungen sich nicht haben realisieren lassen?*

FWS: Das kann schon sein, weil die Konstanzer Ausbildung immer einen guten Ruf hatte und weil die Leute, wenn sie mal in der Verwaltung waren, gut weiterkamen. Das ist das, was die Absolventen jetzt sagen: »Ihr habt uns damals eine Perspektive des Zusammenwirkens von Politik und Wirtschaft und Gesellschaft und Verwaltung aufgezeigt und uns Methoden beigebracht, um das zu analysieren, mit denen wir in der praktischen Tätigkeit – eigentlich fast egal wo – gut ausgekommen sind.« So sage ich das auch von meiner juristischen Ausbildung, dass die mir Methoden beigebracht hat, die ich immer noch ganz wichtig finde und gut gebrauchen kann. Aber während die juristischen Methoden intellektuell enger geschnitten sind und eher eine konzeptionelle Disziplin fördern, war unser Verwaltungsstudium stark empirisch orientiert.

Wir hatten deshalb auch immer Projektkurse als Teil des Pflichtangebots. Einer, von dem die Teilnehmer auch heute noch schwärmen, betraf die »Verwaltungsprobleme des Bodenseeraumes« und darunter den Teil »Gewässerverschmutzung«. Der See war am Umkippen damals – und unser Projekt konnte exakt erklären, warum – trotz hoher Aufwendungen des Landes – der See sich bis dahin nicht verbessert hatte: Weil nämlich die Kläranlagen drei Reinigungsstufen haben. Die erste ist physikalisch. Da wird also nur der Müll raussortiert. Die zweite ist biologisch und die dritte ist chemisch, und erst dort wird das für

die Eutrophierung des Sees verantwortliche Phosphat aus dem Abwasser ausgefällt. Und mit jeder Stufe steigen die Kosten, die von den Gemeinden getragen und vom Land bezuschusst wurden. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung investierten Gemeinden, die noch nichts getan hatten, eben in die erste Stufe, während andere mit großen Abwasserlasten – insbesondere durch die Papierindustrie – sich nach der zweiten nicht auch noch die dritte Stufe leisten wollten. So wurden zwar viele Kläranlagen gebaut, aber die Belastung des Sees hatte weiter zugenommen. Das Land hatte auch nicht die Möglichkeit, die Fördermittel auf die Gemeinden zu konzentrieren, in denen der meiste Dreck erzeugt wurde, um dort die dritte Stufe zu realisieren, weil die Landräte und die Landtagsabgeordneten dafür sorgten, dass alle mal drankamen.

Ob das Verfahren aufgrund unseres Befundes geändert wurde, den wir damals breit publiziert haben, weiß ich nicht. Inzwischen aber gibt es den schon damals geforderten Staatsvertrag mit der Schweiz, Österreich und Bayern und eine Abwasser-Ringleitung um den Bodensee, dessen Wasser heute so sauber ist, dass die Felchen hungern und manche Fischer den Beruf aufgeben müssen.

*AH: Wer waren denn die gemeinten Adressaten dieses Projekts, die in der Verwaltung verantwortlichen Personen oder die Politiker?*

FWS: Die Politik hat Mittel zur Verfügung gestellt, die Verwaltung sollte die Mittel verteilen, aber die Politik hat durch den Einfluss von Bürgermeister, Landräten und Landtagsabgeordneten auf die Verteilung wieder Einfluss genommen. Ebenso wie Grauhan das in seinen Münchner Projekten entdeckt hatte, zeigte es sich auch hier: Die in der amerikanischen Public Administration damals unterstellte strikte Trennung von Politik und Verwaltung entspricht nicht der Praxis. Beide agieren ineinander verschränkt im selben Feld. Und solange nicht die Beteiligten auf beiden Ebenen die gleiche Situationsdeutung hatten (was ist unwirksam und was wäre wirksamer?), sind Änderungen kaum zu erwarten. Was wir damals geschafft hatten, war, die Situationsdeutung zu verändern, weil wir ja auch ein so schön einfaches Erklärungsschema liefern konnten.

*SKS: Deine Zeit in Konstanz fiel ja in die Zeit der Achtundsechziger-Studentenbewegung. Das klang in Deiner Erzählung sehr beiläufig an, so als seist Du in Konstanz gewesen, hättest dort den verwaltungswissenschaftlichen Studiengang aufgebaut und als sei alles andere an Dir vorbeigegangen.*

FWS: Ja, da hatte ich in der Tat Glück: Als ich nach der Zeit in den USA in Freiburg an dem Habilitationsprojekt arbeitete, bekam ich eine Einladung an die FU Berlin, wo der Fraenkel-Lehrstuhl frei wurde. Damals musste man sich noch nicht bewerben. Da habe ich also vorgesungen; Ernst Fraenkel (1898–1975) fand, wie er mir sagte, viel Gefallen daran. Und wie ich hörte, gab es dann in der

Kommission die Idee, mich auf Platz 1 und Klaus von Beyme auf Platz 2 zu setzen. Das war 1967. Dann hat aber ein älterer Kollege, der früher am OSI (Otto-Suhr-Institut), inzwischen aber in Münster war, erklärt, er würde gerne wieder zurückkommen. Daraufhin hat die Kommission die Sache noch einmal behandelt und ihn auf Platz 1 gesetzt. Er hat aber nach längeren Verhandlungen doch abgesagt und mittlerweile war von Beyme in Tübingen und ich in Konstanz.

Was aus mir geworden wäre, wenn ich nach Berlin gekommen wäre, das weiß ich nicht. Einige links-liberale Kollegen wurden durch die aggressive Auseinandersetzung so zermürbt, dass sie sich dem Bund Freiheit der Wissenschaft anschlossen und auch politisch zu den Konservativen wechselten und autoritär reagierten, wenn sie nicht krank wurden – auch das gab es.

In Konstanz dagegen war die Achtundsechziger-Revolution richtig nett. Ihre Frontfrau war Gabriele Kuby, die Tochter von Erich Kuby, dem berühmten linken Stern-Autor. Sie stand zwar weiter links als ihr Vater, aber sie und ihre Freunde waren so intelligent und so witzig-diskussionsfreudig, dass ich sogar die Konfrontation in den Vollversammlungen in guter Erinnerung habe. Ralf Dahrendorf hat da sicher viel zum Stil der Diskussion beigetragen. In den Kursen gab es die üblichen Diskussionen über den Unsinn oder den Ideologiecharakter des Gebotenen, die aber entweder mit vorerst akzeptierten Antworten oder mit dem Vorwurf der Teilnehmer beendet wurden, man wolle hier ja erst mal was lernen.

*AH: Und wie sah es im Konstanzer Professorenkollegium aus?*

FWS: Die Professoren waren ja nach Konstanz gegangen, um die deutsche Universität zu reformieren, und fast alle waren unerschrocken bereit, auch neue Strukturen in der Organisation der Lehre (Departmentprinzip) und der Forschung (Zentralisierung der Mittel) zu erproben. Lediglich im Fachbereich Erziehungswissenschaft gab es einen (fachlich sehr progressiven) Kollegen, der die Strukturen der Ordinariatenuniversität verteidigte und der schließlich die auf der Grundlage einer Ausnahmegenehmigung des Ministeriums im Konsens praktizierte »Vorläufige Grundordnung« vor dem Verwaltungsgerichtshof zu Fall brachte.

Aus meiner Sicht war diese Grundordnung fast perfekt. Wir hatten eine Struktur, in der die Fachbereiche die Lehrkompetenz hatten. Die Assistenten waren nicht zugeordnet, sondern gehörten zu den »Lehrenden« mit einem geringeren Stundendeputat. Der Fachbereich hat auf einer Versammlung mit den Studierenden jedes Semester das Lehrangebot festgelegt. Da das anspruchsvolle Ausbildungsprogramm feststand und der Fachbereich klein war, entsprach auch die Zuteilung der Kurse nicht immer den eigenen Präferenzen. Überdies gab es universitätsweit einen Ausschuss für Forschungsfragen, der die Forschungsmittel

der Universität zentral verteilte. Am Lehrstuhl selbst gab es nur eine minimale Ausstattung. Ich hatte so um die zwei- bis dreitausend Mark pro Semester für Kleinzeug. Alles andere gehörte der Uni und wurde vom Ausschuss für Forschungsfragen auf Antrag vergeben – im Wesentlichen, um Projekte so weit vorbereiten zu können, dass sie bei der DFG eine Chance hatten.

Im Ausschuss für Forschungsfragen entschieden die Lehrenden mit zwei Studenten als Beobachter ohne Stimmrecht, während in dem zentralen Ausschuss für Lehrfragen Lehrende und Studierende in Halbparität über die Ausbildungsprogramme der Fachbereiche entschieden. Aus diesem Grund hatten wir ein sehr ausgewogenes Lehrangebot, aber auch Forschungsmittel, mit denen wir etwas anfangen konnten. So habe ich das Verwaltungsprojekt Bodensee mit Uni-Mitteln finanzieren können. Das Politikverflechtungsprojekt hat die DFG finanziert, doch ich habe es mit Unimitteln bis zur Antragsreife vorbereiten können.

Diese vorläufige Grundordnung war in der Uni vom Präsidenten mit den Professoren, Assistenten und Studenten ausgearbeitet worden und Stuttgart hat sie durch eine Sondererlaubnis in Kraft gesetzt. Die anderen Landesuniversitäten hatten sich zunächst nicht weiter darum gekümmert, doch als sie sahen, mit welchen Ansprüchen sie selbst hätten konfrontiert werden können, wandten sie sich dagegen. Die Ministerialverwaltung, die zunächst mit dem Experiment sympathisiert hatte, unterlag dann vor dem Verwaltungsgericht. Daraufhin trat der Rektor zurück und es wurde ein Staatskommissar eingesetzt, der ehemalige Landrat Theopont Diez (1908–1993), der auch viel Sympathie für die Universität hatte. Dann bewarb sich Frieder Naschold um das Rektorat und wurde 1974 auch gewählt.

Naschold war bei Eschenburg Assistent gewesen. Er stand damals politisch links und vertrat wissenschaftlich den Ansatz einer kybernetischen Systemtheorie, auf deren Grundlage er mit seinen Mitarbeitern auch (im Auftrag der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform) die Funktionsweise der mittelfristigen Finanzplanung untersucht hatte. Als Rektor hat er versucht, pragmatisch zu handeln und doch die Unterstützung der linken Assistenten und Studenten zu behalten. Dabei wurde er aber immer mehr in die Konflikte der Universität mit der Landesregierung hineingezogen. Er hat dann 1976 eine Berufung an das WZB akzeptiert.

## Politikberatung

*AH: Bevor wir auf das WZB zu sprechen kommen, noch eine Frage: Als Sie von den Projektkursen des Verwaltungsstudiums sprachen, gewann man den Eindruck, dass Sie damit konkreten Einfluss auf gesellschaftliche Prozesse nehmen konnten.*

FWS: Das klingt viel zu riesig für das kleine Projekt. Aber in dieser Phase kam gleichzeitig eine Chance in Bonn, wo die Große Koalition unter Kiesinger/Brandt eine »Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform« eingesetzt hatte. Diese Projektgruppe vergab Aufträge für Untersuchungen zur Funktionsweise von Regierung und Verwaltung. Wir in Konstanz hatten den Auftrag akquiriert, die Staatskanzleien in den Ländern und deren Verhältnis zur Landesregierung und zur Landesverwaltung zu untersuchen. Wegen der verblüffenden Unterschiede zwischen den Ländern war dies eine sehr interessante Untersuchung, die leider niemals veröffentlicht werden konnte. Als dann auf die Große Koalition die sozialliberale Koalition folgte und Ehmke Chef des Kanzleramts wurde, gewann diese Projektgruppe noch an Bedeutung. Sie hatte für den Regierungswechsel schon Vorschläge zur Reform der Bundesregierung präsentiert, die aber noch nicht umsetzbar waren. Mit Beginn der neuen Regierungsperiode vergab sie dann mehrere Aufträge für Untersuchungen im Bereich der Regierung. Manche Kollegen, wie etwa Heribert Schatz, wurden von der Projektgruppe kooptiert, Frieder Naschold und seine Leute untersuchten die systemische Wirkung der mehrjährigen Finanzplanung und Renate Mayntz in Berlin und wir in Konstanz bekamen gemeinsam das große Stück zur Untersuchung von Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung.<sup>4</sup>

Und gleichzeitig hatte ich noch einen Beratungsvertrag mit der Planungsabteilung im Kanzleramt, sodass ich oft auch an internen Entscheidungsprozessen, Ressortverhandlungen und Bund-Länder-Verhandlungen als »teilnehmender Beobachter« dabei war. In diesem Zusammenhang wurde ich auf die Politikverflechtung und das Bund-Länder-Verhältnis aufmerksam. Es wurde zu einem interessanten Thema für mich, weil ich die Schwierigkeiten der Einigung bei den Verhandlungen zwischen den Ministerpräsidenten und der Bundesregierung unmittelbar erlebt hatte. Aber das anschließende Projekt mit Bernd Reissert und Fritz Schnabel zur Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern entstand dann nicht mehr als Auftragsarbeit der Projektgruppe, sondern wurde von der DFG finanziert.<sup>5</sup>

4 1975. *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy* (mit Renate Mayntz). Amsterdam: Elsevier.

5 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* (mit Bernd Reissert und Fritz Schnabel). Kronberg im Taunus: Scriptor. Text Nr. 3 fasst die Theorie zusammen.

*AH: Das klingt so, als wäre die Wissenschaft ziemlich nah an der Politik gewesen.*

FWS: Damals ja. Aber dieses Fenster schloss sich nach dem Ende der Kanzlerschaft von Willy Brandt, weil Helmut Schmidt, der unter Ehmkes Kanzleramt gelitten hatte, die Regierung nicht durch eine technisch kompetente und konfliktfähige Planungsorganisation, sondern durch die Autorität und Kompetenz seines (ausgezeichneten) Staatssekretärs Manfred Schüler steuern wollte. Auch danach gab es zwar noch einige Anschlussprojekte, so Renate Mayntz' Untersuchung zur Funktionsweise des Bundespresseamtes oder meine zur Reorganisation des Verkehrsministeriums (mit Edda Müller und Dietrich Garlichs). Aber mit dem Ende der Projektgruppe 1975 entfiel dann diese besondere Chance für empirische Forschung im Innern des Staatsapparates.

*SKS: Du hast als Wissenschaftler auch öfters in politischen Kommissionen mitgearbeitet. Wir haben noch kaum über die SPD gesprochen und Deine Rolle in der SPD-Programmkommission.*

FWS: Ja, in Kommissionen habe ich viel Zeit verbracht, angefangen mit der zur Neugliederung des Bundesgebiets (1970–1972) und der Verfassungsenquete des Bundestags (1972–1976) über den Sachverständigenrat für Umweltfragen (1980–1984), die Padoa-Schioppa-Kommission zur Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft nach Vollendung des Binnenmarktes (1986–1987) bis zur Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung (2003–2005). In der SPD war ich für ein paar Jahre Mitglied der von Erhard Eppler geleiteten Grundwertekommission und ich habe auch vage Erinnerungen an etliche Programmkommissionen (Orientierungsrahmen 1985; Inseer Entwurf für das Berliner Grundsatzprogramm von 1989). Ergiebiger ist die Erinnerung an die konstruktive Arbeit in der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, die die 1998er-Wahl programmatisch vorbereiten sollte.

*AH: ... die Agenda 2000.*

FWS: So etwa, ja, ja. Und da hatte ich einen Vorschlag zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit für Geringqualifizierte eingebracht. Es ging darum, die niedrigen Löhne für einfache Arbeit durch Entlastung von den zu hohen Sozialabgaben attraktiver zu machen. Der Vorschlag wurde von der Kommission übernommen und nach der Regierungsbildung zuerst von Oskar Lafontaine weiter verfolgt und nach seinem Rücktritt auch in dem »Bündnis für Arbeit« beraten, wo er dann allerdings am Veto der IG Metall scheiterte.

*SKS: Du warst also in staatlichen Kommissionen, ich denke in erster Linie an die Föderalismuskommission, stärker involviert als bei der SPD.*

FWS: Ja, wenn man Zeit- und Arbeitsaufwand rechnet, stimmt das wohl.

*SKS: Hättest Du dafür lieber noch mehr Zeit investiert oder war es Dir auch ganz lieb so, denn es stellt sich ja immer die Frage, wie viel Zeit für die Wissenschaft bleibt, wenn man für solche Kommissionen arbeitet.*

FWS: Nein, ich stand immer auf dem Standpunkt: Als öffentlich finanzierter Wissenschaftler muss man sein Wissen auch zur Verfügung stellen, wenn man gefragt wird. Aber ich habe mich auch nie um Einfluss von mir aus bemüht.

*AH: Hat man da nicht eine Doppelrolle: einerseits als der Experte für den Kommissionsgegenstand, aber dann auch als Beobachter dieser ganzen Verhandlungsprozesse. Da kommt man ja als Politikwissenschaftler oder als Wissenschaftler eh nicht so einfach rein.*

FWS: Es war für mich ein großer Vorteil, dass ich am Anfang meiner wissenschaftlichen Arbeit diese Phase der teilnehmenden Beobachtung im Kanzleramt hatte. Ein englischer Kollege hat mal gesagt: Man kann nicht wissen, wenn man nicht unmittelbar an den Verhandlungsprozessen beteiligt ist, was geschieht, aber man kann wissen, wenn man den Prozess kennt, was nicht geschehen kann. Dieses Grundverständnis: Wie funktionieren die? Wie laufen solche Entscheidungsprozesse? Das bleibt einem dann. Da ändert sich auch im Prinzip nicht viel daran. In Brüssel ist es noch ein ganzes Stück komplizierter mit den verschiedenen nationalen Stilen, die dort aufeinander treffen. Aber bei dem Projekt zur »Sozialdemokratischen Krisenpolitik«<sup>6</sup> hatte ich bei den Interviews in Österreich, Schweden und Großbritannien nach spätestens drei Wochen immer den Eindruck, jetzt weißt du, wie die funktionieren. Dann kannst du in die Interviews reingehen und eigentlich vorhersagen, wie sie antworten müssten, wenn sie ehrlich antworten. Wenn sie das nicht tun, kannst du so lange weiterfragen, bis sie sagen müssen, wie es war, weil du den Hintergrund kennst und deswegen weißt, was nicht sein kann.

*AH: In welcher Funktion wurden Sie Mitglied der Föderalismuskommission?*

FWS: In die waren wir von den Bundesparteien und den Ländern als wissenschaftliche Experten kooptiert worden.<sup>7</sup>

*AH: Wie setzt sich so eine Kommission zusammen und wer dominiert da eigentlich die Agenda?*

---

6 1987. *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa: Das »Modell Deutschland« im Vergleich.* Frankfurt a.M.: Campus.

7 Der abgedruckte Text Nr. 11 reflektiert die Ergebnisse der Föderalismusreform.

FWS: Vom Bund waren neben dem Finanzministerium, das die Federführung hatte, noch einige andere Ressorts vertreten, aber nicht alle – bezeichnenderweise nicht das Bildungsministerium. Aus dem Bundestag waren alle Fraktionen vertreten, aus allen Ländern die Ministerpräsidenten, von denen die meisten sich vertreten ließen. Die Kommunen hatten zwei Vertreter drin, ebenso die Landtage. Dann gab es noch die Experten, mit Ausnahme von Arthur Benz und mir nur Verfassungsrechtler oder Ökonomen. Ich war von Nordrhein-Westfalen, Arthur Benz war von den Grünen vorgeschlagen worden. Die Kommission begann im November/Dezember 2003. Bis Mai 2004 haben die Experten voll mitdiskutiert, wurden angehört usw. Und dann beschlossen die Politiker: »Von jetzt an gehen wir in Ausschüsse zur Behandlung von Sonderthemen, da sind dann nur wir Politiker drin«.

*AH: Wer hat denn die zu besprechenden Fragen vorgegeben und die dazu nötigen Diskussionsunterlagen produziert?*

FWS: Die Sitzungen im Plenum waren monatlich und in den ersten Monaten wurden die Sitzungen immer eröffnet mit einer Anhörung der Experten, denen für diese Anhörung bestimmte Fragen zur Stellungnahme vorgegeben waren. Dazu mussten wir Ausarbeitungen schriftlich vorlegen, bekamen zunächst kurze Zeit für ein Einleitungsstatement und wurden dann befragt.

*AH: Haben Sie in den Endergebnissen auch etwas von dem wiederentdeckt, was Sie selbst vorgetragen haben, anders gefragt: Hatten Sie das Gefühl, dass es sinnvoll war, da mitgearbeitet zu haben?*

FWS: Na ja, immerhin ist von dem Vorschlag konditionierter Abweichungsrechte der Länder von bundeseinheitlichen Gesetzen, für den ich als generelle Regel plädiert hatte, noch ein kleiner Rest realisiert worden. Vor allem aber habe ich viel gelernt.

*AH: Die anderen auch?*

FWS: Die Juristen waren natürlich einflussreicher, weil es in vielen Fragen um die Einordnung in die Verfassung ging. Die Juristen haben wegen des Verfassungsgerichts praktisch eine Vetofunktion. Wenn die sagen, das geht so nicht, dann akzeptiert die Politik das zumeist, jedenfalls im Rahmen einer Diskussion über Verfassungsreform. Wenn die Politologen hingegen sagten, das hat die und die Konsequenzen für das Verhältnis zwischen Bundes- und Landespolitik, dann sind die Politiker meist der Meinung: »Das wissen wir in der Praxis aber besser als ihr.« Mir ist nicht nur da, aber da auch wieder klar geworden, dass ich im Hinblick auf tatsächliche Einflussmöglichkeiten einen hohen Preis dafür bezahle, dass ich nicht auf dem Weg zum Staatsrechtslehrer geblieben bin.

*AH: Sie sind selbst auch Jurist. Haben Ihnen denn die Vetos der Juristen immer eingeleuchtet?*

FWS: Nein, und die Juristen waren ja selbst auch nicht immer einer Meinung. Beispielsweise haben Dieter Grimm und zwei, drei andere Juristen zusammen mit uns vergeblich versucht, das von Bayern und Baden-Württemberg betriebene »Kooperationsverbot« in der Bildungspolitik zu verhindern. Wichtig war für mich aber etwas anderes: Die Föderalismuskommission war eingesetzt worden unter dem Motto: Wir wollen die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern vermindern. Mit anderen Worten, die Thematik, die wir und Gerhard Lehmsbruch 1976 mit unserer Untersuchung zur »Politikverflechtung« und seiner Untersuchung zum »Parteienwettbewerb im Bundesstaat« definiert hatten, war nun auf der politischen Agenda. Weil bei Politikern im Bund wie in den Ländern der Eindruck herrschte, die Politikverflechtung erlaubt uns nicht mehr das politische Handeln, zu dem wir eigentlich in der Lage sein sollten. Deswegen gab es nun zum ersten Mal eine Verfassungsreformkommission mit dem Ziel »Abbau der Politikverflechtung«.<sup>8</sup>

*AH: Also nun nicht Verflechtung, sondern Entflechtung.*

FWS: Unsere Bücher zeigen ja die Mängel der Politikverflechtung und waren deshalb ein Plädoyer für »Entflechtung«. Das Problem ist jahrzehntelang von der jeweils blockierten Bundesregierung beklagt und von der im Bundesrat dominierenden Opposition geleugnet worden. Zur Kommission kam es erst, als in Schröders zweiter Amtszeit die Opposition damit rechnete, die Regierung übernehmen zu müssen und dann bald ebenso blockiert zu werden. Aber trotz guter Vorsätze kam man nicht weit, weil man die von uns ebenfalls identifizierten Ursachen ignorierte, die zur Politikverflechtung geführt hatten. Und das, was dann als Entflechtung erzwungen wurde, vor allem das Kooperationsverbot im Bildungswesen, erweist sich seitdem als Hindernis bei der Lösung aller dringenden Probleme ...

*AH: ... das aber kreativ umgangen wird.*

FWS: Das Kooperationsverbot wurde schon, bevor es in Kraft trat, umgangen. Solange alle sich einig sind, kann man in der Bund-Länder-Beziehung fast alles

---

8 Da die Schriften des MPIfG in der Regel auf der Homepage des Instituts ([www.mpifg.de](http://www.mpifg.de)) frei verfügbar sind, wird für weiterführende Literatur in den Fußnoten wenn möglich auf diese Quelle verwiesen. Siehe z. B.: 1999. »Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern?«. *MPIfG Working Paper 99/13*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln; 2009. *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 64. Frankfurt a.M.: Campus.

machen. Da wirkt sich die Politikverflechtung nur auf die Qualität der Kompromisse aus. Sie erzeugt aber Blockaden, sobald es um politische Richtungskonflikte oder massive Verteilungskonflikte geht.

*AH: Jetzt stehen ja die Verhandlungen über eine Reform des Länderfinanzausgleichs an. Gibt es da wieder eine Kommission mit Experten?*

FWS: Nein, da haben sie bis jetzt jedenfalls gesagt, da wollen wir keine Wissenschaftler dabei haben. Das wollen wir unter uns ausmachen.

*AH: Bildeten Ihre Erfahrungen aus der Politikberatung und in den Kommissionen auch eine bedeutsame empirische Grundlage für Ihre wissenschaftlichen Analysen, zum Beispiel für die vergleichende Untersuchung der »Sozialdemokratischen Krisenpolitik«?*

FWS: Wichtig war, wie schon gesagt, das damals erworbene Grundverständnis für die Bedingungen politischer Entscheidungsprozesse. Inhaltlich allerdings ging es in der »Sozialdemokratischen Krisenpolitik in Europa« nicht um die besonderen Probleme der deutschen Regierungsorganisation (und auch nicht um Politikberatung), sondern um eine vergleichende und theorieorientierte politökonomische Analyse der Politik linker Regierungen in den wirtschaftlichen Krisen vom Ende der Sechziger- bis zum Beginn der Achtzigerjahre.

*AH: Hat sich im Vergleich zu dieser Zeit im Verhältnis von Politik und wissenschaftlicher Beratung etwas grundlegend geändert oder haben sich heute lediglich andere Wissenschaftler in die Vorhöfe der Politik begeben, um da Einfluss zu nehmen?*

FWS: Natürlich haben sich mit den Problemen auch die Themen der Politikberatung geändert und damit auch die jeweils fachlich dafür »zuständigen« wissenschaftlichen Disziplinen. Was aber unsere Untersuchungen zur Organisation des Regierungsapparats angeht: Das waren, wie schon gesagt, zwischen 1969 und 1974 außergewöhnlich günstige Umstände. Das Interesse der Regierung an einer Reform der Ministerialverwaltung ist in Bonn faktisch mit dem Wechsel von Willy Brandt zu Helmut Schmidt verschwunden. Der Kanzleramtschef Schüler, den Schmidt mitgebracht hatte, war ein gestandener Verwaltungsprofi, der dann eben mit der bewährten Methode persönlicher Netzwerke die Regierung durchaus effektiv gesteuert hat. Ehmke dagegen hatte in Reaktion auf die Zeiten von Kiesinger und Erhardt, in denen das Kanzleramt immer wieder durch Initiativen der Ressorts überrascht worden war, eine vollständige Vorhabenerfassung aufgebaut, um dann aus der Perspektive des Kabinetts und des Kanzlers entscheiden zu können, welche Vorhaben wann forciert werden sollten und welche zurzeit nicht opportun waren.

Organisatorisch entsprach dieser Versuch einer Stärkung des Kanzler- und Kabinettsprinzips gegenüber dem Ressortprinzip der Programmatik der sozial-liberalen Koalition, die mit dem Versprechen »Wir schaffen das moderne Deutschland« auch den Anspruch einer zur politischen Gestaltung befähigten »aktiven Politik« verbunden hatte. Aber als dann mit der ersten Ölpreiskrise 1973 bis 74 die deutsche Politik auf Krisenmodus schalten musste, wurden die mit grundlegenden Organisationsreformen notwendig verbundenen politischen und institutionellen Reibungsverluste nicht mehr in Kauf genommen. Daran hat sich seitdem wenig verändert.

## WZB – Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

*AH: Sie gingen 1973 von Konstanz zum WZB nach Berlin. Welchen Überlegungen und vor allem welchen Personen verdankt sich eigentlich die Gründung dieser Institution?*

FWS: Das WZB wurde in der ersten Großen Koalition gegründet von Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU und der SPD, die nach dem Einmarsch der Sowjets in der CSSR »etwas für Berlin tun« und dafür amerikanische Spitzenforschung nach Berlin holen wollten. Sein Haushalt wurde deshalb vom Bundestag sehr großzügig ausgestattet. Das erste Institut, das »International Institute for Management« (IIM), das ich später zu leiten hatte, war überdies auch von der Ford-Foundation gefördert worden, die damit etwas gegen den vermuteten europäischen Rückstand in den Managementwissenschaften tun wollte.

Diese Pläne stießen auf Ablehnung bei den Berliner Universitäten und provozierten bundesweite Resolutionen linker Professoren und Studenten gegen eine »Universität der Mandarine«, die offenbar die Auswanderung der Wissenschaft aus den politisierten Universitäten in protestfreie Institutionen vorbereiten sollte. Frieder Naschold und Stephan Leibfried gehörten damals zu den Unterzeichnern, während Wolfgang Zapf in Frankfurt für seine Verteidigung des WZB angefeindet wurde. Die Bereinigung des Verhältnisses zu den Berliner Universitäten durch einen Kooperationsvertrag, der schließlich auch die Absicherung von Lebenszeitprofessuren am WZB ermöglichte, kam dann erst Anfang der Achtzigerjahre nach langjährigen Bemühungen der Bonner und Berliner »Zuwendungsgeber« zustande.

Das WZB war zunächst also nur die Hülle des IIM. Dieses wurde von James E. Howell, einem aus Stanford beurlaubten Betriebswirtschaftler, aufgebaut, der mit beträchtlichen Mitteln international renommierte Kollegen nach Berlin

holte, damit sie hier zwei oder drei Jahre lang ihre Arbeiten in mathematischer Operations Research, empirischer Wettbewerbsforschung oder Organisations-  
theorie fortsetzen konnten. Da die Berliner Universitäten jede Zusammenarbeit  
verweigerten, waren ihre Verbindungen zur deutschen Forschung minimal.

In Bonn gehörte das WZB in den Zuständigkeitsbereich des Forschungs-  
ministeriums, dessen Beamte die Gründung abgelehnt hatten und die das Institut  
abschaffen wollten, nachdem der Schutzmantel der Großen Koalition wegfiel.  
Doch dann wurde Ehmke 1972 Forschungsminister. Er war dagegen, einen so  
attraktiven Stellenhaushalt im »nachgeordneten Bereich« des Ministeriums zu  
verschrotten, wenn man daraus doch auch etwas Vernünftiges machen konnte.  
Und er fragte mich Anfang 1973, ob ich das übernehmen wolle.

In Konstanz war das Verwaltungsstudium damals auf gutem Wege; aber die  
Vorläufige Grundordnung der Universität, die auf die Klage eines Kollegen vom  
Verwaltungsgericht wegen eines Formfehlers der Regierung aufgehoben worden  
war, wurde von der Regierung nicht neu beschlossen; und nach dem Rücktritt  
des Gründungsrektors aus Protest gegen die Regierung hatte auch der Kon-  
stanzer Konsens der Anfangsjahre seine Gestaltungskraft verloren. Ein Weggang  
erschien mir nicht mehr ausgeschlossen.

Ich habe mir also das Institut angeschaut und traf dort exzellente, aber in  
Deutschland völlig isolierte amerikanische und israelische Ökonomen, Mathe-  
matiker und Organisationstheoretiker. Da der Gründungsdirektor schon wieder  
in Stanford war, gab es keine Leitung und die Fellows genossen ihre Zeit in  
Berlin ohne jeden Kontakt zur deutschen Wissenschaft oder Praxis. Das konnte  
so nicht bleiben. Aber es war mir auch klar, dass einerseits die hochqualifizier-  
ten Fellows nicht umstandslos gekündigt werden konnten und ich andererseits  
schon mangels fachlicher Kompetenz die Leitung und den Umbau des vorhan-  
denen Instituts nicht alleine bewältigen könnte. Den Bonnern machte ich des-  
halb klar, dass ein zweiter Direktor mit ökonomischer oder betriebswirtschaft-  
licher Kompetenz nötig sei.

Gefragt wurde zunächst Carl Christian von Weizsäcker (Bielefeld), der da-  
mals als Sozialdemokrat im Ministerium und mit seinen Arbeiten zur mathema-  
tischen Wirtschaftstheorie auch bei den Fellows hochwillkommen gewesen wäre.  
Er war interessiert und wir haben in mehreren Gesprächen auch eine gemeinsa-  
me Programmperspektive entwickelt. Doch am Ende hat er die Berufung an die  
Bonner Universität vorgezogen. Er hat dann einen schwedischen Wissenschaft-  
ler, Walter Goldberg, ins Spiel gebracht, der perfekt Deutsch sprach und in der  
internationalen Business Administration sehr gut vernetzt war. Ich flog deshalb  
nach Göteborg und habe dort drei Tage lang intensiv mit ihm diskutiert. Er war  
interessiert und wir entwickelten zusammen das Konzept für eine praxisorien-  
tierte Ausrichtung des Instituts auf Aufgaben und Methoden des Managements

im privaten und im öffentlichen Sektor. Auf Deutsch wurde dann daraus das »Internationale Institut für Management und Verwaltung« (IIMV), auf Englisch blieb es beim IIM.

Nachdem das Konzept auch im Ministerium gebilligt worden war und das Ministerium sich mit dem Land Baden-Württemberg über meine Beurlaubung geeinigt hatte, kam ich im September 1973 mit einem Fünfjahresvertrag nach Berlin. Goldberg war schon ein paar Monate früher angekommen und zunächst haben wir das Institut gemeinsam geleitet. Als die Grunewald-Villa dann zu klein wurde, zog ich mit meinem Teil dann in die Stadt und schließlich an den Platz der Luftbrücke. Dort habe ich in einer zweiten Fünfjahresperiode – gemeinsam mit Günther Schmid, Dieter Freiburghaus, Benny Hjern und Wolfgang Streeck – ein international vergleichendes Forschungsprogramm zur Effektivität und Implementation von Programmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik konzipiert und geleitet, in dem die für meine weitere Arbeit prägenden Maximen einer wissenschaftlich autonomen, aber auf politikrelevante Probleme bezogenen sozialwissenschaftlichen Forschung trotz aller institutionellen Unsicherheiten des damaligen WZB gut realisiert werden konnten.

Denn die institutionelle Existenz des WZB blieb prekär. Zwar hatte sich das Bonner Ministerium für den Ausbau des WZB entschieden und Volker Hauff, der Parlamentarische Staatssekretär, übernahm nun den Vorsitz im Kuratorium, aber der Platz der Einrichtung im deutschen Forschungssystem war ungeklärt und der Bundestag beschränkte die Finanzierung auf den jeweiligen jährlichen Haushalt – weshalb auch nur befristete Verträge möglich waren. Immerhin wurde aber die weitere Entwicklung von sehr engagierten Beamten in der Berliner Senatsverwaltung und im Bonner Ministerium betreut. In Bonn hatte vor allem Rolf Berger feste Vorstellungen von den Aufgaben dieser Einrichtung, die sich mit den meinen weitgehend deckten. Er stand politisch links und war überzeugt vom Nutzen einer kritischen Sozialwissenschaft für die Politik. Deshalb sollte das WZB zwar politikorientiert arbeiten, aber nicht im Rahmen einer Resortforschung oder Auftragsforschung, sondern es sollte unter dem Schirm des Forschungsministeriums politische Problemfelder international vergleichend erforschen und so den zuständigen Ressorts und der Öffentlichkeit zeigen, was in Deutschland besser gemacht werden könnte.

*AH: War Berger Jurist?*

FWS: Wahrscheinlich. Unter den Ministerialbeamten gab es ja viele wissenschaftlich interessierte und politisch ambitionierte Juristen. Ich nehme an, er war Jurist, aber darüber haben wir nie geredet. Mit seinem Nachfolger wurde es dann etwas schwieriger. Er war ein Politologe, der die wissenschaftliche Lauf-

bahn aufgegeben hatte und ins Ministerium gegangen war, wo er nun Gelegenheit bekam, die WZB-Forschung zu examinieren.

*AH: Hatten Sie mit denen auch direkt zu verhandeln?*

FWS: Ja, das WZB bestand ja zunächst weiterhin nur aus unserem Doppelinstitut und die Bonner Beamten hielten uns zunächst an einer kurzen Leine. Sie konnten natürlich nicht bestimmen, was wir machten, aber sie dachten, sie könnten es beeinflussen. Rolf Berger hat unsere Produkte intensiv gelesen und kritisiert und mit den Direktoren lange darüber diskutiert. Ehmke war wegen des Rücktritts von Willy Brandt nicht lange im Amt, aber Volker Hauff blieb für das WZB zuständig, und es erwies sich für mich als großer Vorteil, dass die Beamten wussten, dass ich mit ihm gemeinsam ein Buch geschrieben hatte.<sup>9</sup> Er kam auch aus dem Tübinger Kreis, in dem ich anfangs eine Rolle gehabt hatte. Die Andeutung: »Wenn Ihr mir zu sehr auf den Pelz rückt, dann gehe ich zum Chef«, hat also in der Regel genützt.

*AH: Sie wurden also in eine von Frieder Naschold als »Universität der Mandarine« bezeichnete Institution berufen. Später ging er selbst zum WZB. Gab es da einen expliziten Dissens zwischen Ihnen?*

FWS: Nein, weshalb auch? Ich hatte in Konstanz die Proteste gegen die Gründung des WZB gar nicht bemerkt. Und als Naschold schließlich 1976 an das neu zu gründende zweite Doppelinstitut des WZB ging, war dieses auch schon lange nicht mehr die Institution, gegen die er einmal protestiert hatte. Und mit seiner methodischen Orientierung an der kybernetischen Systemtheorie passte er ja auch sehr gut in das neue Doppelinstitut mit Karl Deutsch (1912–1992).

*AH: Und wie kam dann Karl W. Deutsch dazu?*

FWS: Den hat auch das Forschungsministerium berufen und er hat in seinem Institut an einem Simulationsmodell des internationalen Systems gearbeitet. Neben ihm entwickelte Frieder Naschold einen Schwerpunkt für vergleichende Gesundheitspolitik. Dazu kam dann noch das Institut für vergleichende Umweltpolitik mit Meinolf Dierkes, der später der erste Präsident des WZB wurde.

Aber institutionell waren auch die Erweiterungen noch nicht abgesichert und der Ausbau musste durch Aufteilung des ursprünglichen Stellenhaushalts bestritten werden. Zwar fiel ein Gutachten des Wissenschaftsrats über das WZB sehr positiv aus, aber kurz danach kam die »Wende«, nach der in Bonn und Berlin die CDU das Sagen hatte. Nun erschien die in den WZB-Instituten be-

---

<sup>9</sup> 1975. *Modernisierung der Volkswirtschaft: Technologiepolitik als Strukturpolitik* (mit Volker Hauff). Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.

triebene vergleichende Policyforschung politisch suspekt und Wolfgang Zapf (der später selbst Präsident werden sollte) erhielt den Auftrag, die Institution erneut zu evaluieren. Er kritisierte zwar nicht die Qualität der Forschung, wohl aber die Struktur der großen, jeweils auf ein Politikfeld bezogenen Institute und empfahl stattdessen wesentlich kleinere Einheiten, in denen jeweils ein Professor mit seinen Assistenten ordentliche Wissenschaft betreiben sollte.

Auf dieser Grundlage wurde das WZB dann auch institutionell konsolidiert. Es wurde in die »Blaue Liste« der vom Bund und dem jeweiligen Sitzland finanzierten außeruniversitären Institute aufgenommen; sein Haushalt wurde auf Dauer gestellt; zur Absicherung von unbefristeten Verträgen der Direktoren konnten »S-Stellen« im Haushalt einer Universität geschaffen werden; und WZB-Wissenschaftler konnten nun an den Universitäten lehren. Auch was die Struktur der WZB-Forschung angeht, hatte Zapf plausible Argumente. In der Tat waren unsere Forschungseinheiten recht groß: Wir hatten in jedem Schwerpunkt ein paar feste Stellen und oft mehr als ein Dutzend Mitarbeiter in Drittmittelprojekten und wir arbeiteten im Rahmen von fünfjährigen policyorientierten und intensiv evaluierten Forschungsprogrammen. Unter diesen Bedingungen war die Direktorenfunktion in der Tat eine Vollzeit-Managementaufgabe. Die Zapf-Kommission empfahl stattdessen Dauerverträge für die Direktoren, die mit wenigen Mitarbeitern selbst forschen sollten. Aus persönlicher Sicht hatte das schon große Vorteile.

Immerhin hatte ich mir bei der ersten Vertragsverlängerung die Option einer zweijährigen Forschungsprofessur nach dem Ende meiner Amtszeit ausgehandelt. Als ich deshalb 1984 als Direktor aufhörte, konnte ich schließlich doch an einem eigenen empirisch-vergleichenden Projekt arbeiten. Außerdem erhielt ich einen Ruf an das Europäische Hochschulinstitut (EUI) in Florenz und ein Jahr später kam Renate Mayntz mit dem Vorschlag für Köln.

*SKS: Hast Du denn am WZB eine ähnlich gute Ausstattung und weitreichende Freiheit gehabt wie später am MPI?*

FWS: Wie schon gesagt, zu meiner Zeit war die Existenz des WZB immer extrem prekär. Unser Haushalt musste von Jahr zu Jahr neu bewilligt werden; es gab nur Zeitverträge; und wir wurden auch permanent visitiert von Abgeordneten aus dem Haushaltsausschuss des Bundestags, die wissen wollten, warum und was und wie. Außerdem kamen jedes Jahr die Inspektoren und Sacharbeiter aus dem Finanzministerium, die den Haushalt in allen Einzelpositionen prüfen sollten.

*AH: Sie mussten auch keine Drittmittel einwerben, oder?*

FWS: Doch, und wie! Das ursprüngliche IIM hatte ja diesen riesigen Haushalt mit zwölf oder vierzehn Stellen auf Professorenniveau plus wissenschaftliche

Unterstützung. Als ich dann kam, teilten Goldberg und ich das IIM und dann kamen noch drei weitere Institute dazu – Karl Deutsch, Frieder Naschold und Meinolf Dierkes. Neue Stellen gab es aber nicht. Die fünf Institute mussten also aus der vorhandenen Masse finanziert werden, sodass die Zahl der Planstellen eines Instituts dann sehr gering war. Wenn wir dann trotzdem politikfeldbezogene Forschungsprogramme realisieren wollten – vergleichende Untersuchungen zur Arbeitsmarktpolitik bei mir, zur Gesundheitspolitik bei Naschold und zur Umweltpolitik bei Dierkes –, brauchten wir natürlich Drittmittel. Da wir aber auch die eigenen Mittel nur für Zeitverträge vergeben konnten, habe ich in meinem Institut einfach beschlossen: Es macht keinen Unterschied, aus welchem Topf jemand bezahlt wird. Alle Verträge sind Zeitverträge und wir finanzieren alle, verlängern auch alle (solange keiner die »Kettenverträge« vor dem Arbeitsgericht angeht), wenn die Arbeit gut ist. Das Geld dafür werden wir schon irgendwie heranschaffen. Das war der große Managementaufwand bis zum Ende meiner Zeit als Direktor, den die von Zapf definierte Struktur dann korrigiert hat. Das WZB ist dadurch für Wissenschaftler attraktiver geworden. Aber unsere Fünfjahresforschungskampagnen in der Policyforschung hatten auch ihre Vorteile.

*AH: Wie bewerten Sie die Entwicklung des WZB von damals bis heute?*

FWS: Unter Zapf hat sich das WZB nicht ganz so entwickelt, wie er das in seinem Gutachten vorgeschlagen hat. Die bisherigen Forschungslinien wurden jedenfalls weitgehend fortgesetzt. Unter seinen Nachfolgern wurde auch unsere Perspektive einer problemorientierten Grundlagenforschung wieder reaktiviert. Vor allem aber ist die WZB-Forschung jetzt in der Öffentlichkeit sehr viel sichtbarer als zu unserer Zeit, als die Öffentlichkeitsarbeit keinen hohen Stellenwert hatte. Das machen die auch ganz prima. Die WZB-Mitteilungen sind immer interessant zu lesen.

*SKS: Nachdem die WZB-Zeit so schwierig war, wäre es da für Dich nicht attraktiver gewesen, wieder an eine Universität zurückzukehren, wo Dir viele der Auseinandersetzungen wie am WZB erspart geblieben wären?*

FWS: Ich war ja in Konstanz zunächst beurlaubt und hätte dorthin zurückgehen können, allerdings nicht auf meinen Lehrstuhl, auf den war in der Zwischenzeit Thomas Ellwein (1927–1998) berufen worden. Aber die Universität hätte eine Stelle frei machen müssen und das war natürlich, da die Universität sehr klein ist, auch ein Problem. Eigentlich wäre ich sehr gerne nach Florenz gegangen, doch da war etwas schiefgelaufen in dem Berufungsprozess. Da ich den empirischen Teil des vergleichenden Projekts über die »Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa«, das ich am Ende meiner zehnjährigen Zeit als Direktor am WZB endlich in Angriff nehmen konnte, nicht von Florenz aus hätte durchführen

können, hatte ich um eine halbjährige Verschiebung des Dienstbeginns gebeten, was nach der Meinung der dortigen Kollegen kein Problem sein sollte. Der damalige Dean des Departments, Jean Padioleau, aber lag offenbar im Streit mit dem Präsidenten Werner Maihofer (1918–2009). Und weil er mich als eine Maihofer-Berufung ansah, hatte er auch nichts dagegen, meine Berufung an dieser Terminfrage scheitern zu lassen.

## Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG)

*AH: Renate Mayntz hat Sie dann, wie schon erwähnt, bewogen, als zweiter Direktor ans MPI für Gesellschaftsforschung nach Köln zu kommen. Welche Erfahrungen haben Sie als MPI-Direktor gemacht im Vergleich zu denen am WZB?*

FWS: Das war schon eine andere Welt: Als Institution völlig stabil, politisch sakrosankt, wegen der Nobelpreise bewundert, und gemeinsam finanziert durch Bund und Länder in einem Verfahren, das sicherstellte, dass kein einzelnes Ministerium Einfluss auf die Forschung in den Instituten nehmen konnte. Maximale institutionelle Autonomie also und im Prinzip auch keine Abhängigkeit von Drittmitteln. Man konnte zwar auch am MPI Drittmittel einwerben, und wir taten das zum Teil auch, aber man musste nicht, sondern konnte sich jedenfalls damals auch darauf beschränken, mit den Mitteln des Institutshaushalts gute Forschung zu machen. Zugleich wurde Frau Mayntz und später auch ich ermahnt: »Ihr müsst aufhören, so nah an der politischen Praxis zu arbeiten. Die MPG dient der wissenschaftlichen Grundlagenforschung. Wir wissen ja, Ihr seid gute Wissenschaftler, aber bitte nicht mehr so politiknah.«

*AH: Was waren das für Menschen im Ministerium, die Ihnen das nahelegten?*

FWS: Die saßen nicht im Ministerium, das waren Kollegen aus der Max-Planck-Gesellschaft. Die Praxisferne galt natürlich nicht für einen Teil der naturwissenschaftlichen Institute, die ganz eng mit der Industrie zusammenarbeiten: das Kohleforschungsinstitut, das Eisenforschungsinstitut oder das Institut für Züchtungsforschung, eine, wie manche meinten, ausgelagerte Forschungsabteilung von Bayer Leverkusen. Auch für die Juristen stimmt es natürlich nicht, die alle mit Beratungs- und Gutachtenaufträgen beschäftigt waren, aber uns – Renate und mir – hat man deutlich gemacht: »Das geht jetzt nicht.«

*AH: War das eine Art »Ordre du Mufti«, an die man sich streng halten musste?*

FWS: Natürlich nicht, denn die Autonomie der Institute und ihrer Direktoren wird in der MPG strikt respektiert. Aber man kann ihnen doch sagen, was man von ihnen erwartet und was nicht. Und dann gab es Negativbeispiele, wie das Starnberger Max-Planck-Institut zur Erforschung der Lebensbedingungen der wissenschaftlich-technischen Welt mit Jürgen Habermas und Carl Friedrich von Weizsäcker, das 1970 gegründet und 1981 geschlossen worden war, und »die Schwierigkeiten mit diesen Linken, die der Habermas da hinterlassen hat«. Oder der Physiker Hans-Peter Dürr, der Nachfolger von Werner Heisenberg am Max-Planck-Institut für Physik. »Wie der politisch auftritt, das passt doch nicht zur Max-Planck-Gesellschaft«. Also keine »Ordre du Mufti«, aber doch eine Leitlinie für uns: Jetzt erstmal weg von aktuellen politischen Problemen. Wir haben dann die »staatsnahen Sektoren« als Forschungsgebiet ausgewählt: Gesundheitssystem, großtechnische Systeme (Telekommunikation usw.) und Wissenschaftssystem. Einige Jahre später haben sich dann auch die Erwartungen an die Institute wieder geändert. Jetzt ging es darum, der Öffentlichkeit und der Politik den praktischen Nutzen der Forschung zu verdeutlichen.

*AH: Wer hat das eigentlich damals in die Wege geleitet, dass die Sozialwissenschaften ein Max-Planck-Institut bekommen nach der Pleite in Starnberg?*

FWS: Nach Starnberg war die erste Reaktion in der MPG: Das war's jetzt. Dann gab es aber Leute, ich nehme an, der Präsident Reimar Lüst war einer von denen, die sagten: »Das geht eigentlich nicht. Wir können das große Feld der Sozialwissenschaften nicht einfach ignorieren. Wir haben schon ein Institut für Geschichte und die juristischen Institute – da können wir nicht definitiv und kategorisch die Sozialwissenschaften ausschließen. Doch wir brauchen eine Sozialwissenschaft, die als ›normal science‹ unanfechtbar ist.« Als dann Renate Mayntz vorgeschlagen wurde, hat man sich im in- und ausländischen Establishment kluggefragt, und nachdem man dort immer hörte, ja, das sei wirklich solide Sozialwissenschaft, hat man sich von ihr einen Entwurf präsentieren lassen, der dann auch akzeptiert wurde. Eigentlich sollte es auch nur ein Institut mit einem Direktor werden, aber da gab es strukturelle Bedenken des Generalsekretärs. Deshalb hat man ihr gesagt, sie dürfe für die zweite Position einen Kandidaten vorschlagen, der dann geprüft werde. Als sie mich vorgeschlagen hat, gab es eine sehr kritische Vorstellungsrunde mit den Kollegen, in der gründlich gefragt wurde: Wie eng hängt der denn an der Politik? Wie wissenschaftlich solide ist das eigentlich, was er macht?

*AH: Fragten das Naturwissenschaftler?*

FWS: Nein, das waren vor allem die Juristen und die Psychologen in der MPG, Weinert und Baltes.

*AH: Am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung in Berlin war ja auch ein Soziologe, Karl Ulrich Mayer, bei dem damals Jutta Allmendinger promovierte, die jetzt Präsidentin des WZB ist.*

FWS: Mayer war noch nicht da, als wir gegründet wurden. Der kam erst später. Das Berliner Bildungsforschungsinstitut war ja auch ein Ausreißer aus der Sicht der MPG, weil Hellmut Becker (1913–1993) das Institut über die Politik und mit dem Ziel einer Unterstützung der Bildungsreform in den Sechzigerjahren in die Max-Planck-Gesellschaft rein ...

*AH: ... getrickst hat, kann man sagen.*

FWS: Ja, so kann man es sagen. Und darüber war man nicht besonders glücklich und deshalb sehr froh, als nach Becker Leute wie Baltus und Mayer kamen, die nicht Bildungspolitik machen wollten, sondern psychologische und soziologische »normal science« praktizierten. Mein eigenes Verhältnis zur MPG wurde auch ganz schnell unproblematisch. Im Unterschied zum WZB war unser Institut institutionell unangefochten, und wenn man mal drin war, hatte man auch völlige Freiheit. Nachdem man die Einstiegsprüfungen einmal erfolgreich hinter sich gebracht hatte, gab es nur noch eine kooperative Generalverwaltung, die das Institut unterstützt hat, wo sie konnte. In der Sektion ging es kollegial zu und das war etwas völlig anderes als dieser immerwährende Kampf im WZB, in dem es immer ums Überleben ging, um Verteilungskonflikte und um organisatorische Veränderungen.

*AH: Eine Frage zur Zukunft des Kölner MPI. Uns ist noch das Schicksal des Geschichts-MPI in Erinnerung, als es der Historikerkunft nicht gelang, zwei plausible Kandidaten für das Direktorium zu finden und das deshalb abgewickelt wurde. Könnte so etwas hier auch wieder drohen?*

FWS: Durchaus. Wolfgang Streeck war als Nachfolger von Renate Mayntz rasch berufen worden. Und dass sich meine Nachfolge so schwierig gestaltet hatte, lag auch nicht an der MPG, sondern an den Kandidaten. Streeck hatte zuerst eine Kollegin aus den USA vorgeschlagen, die auch berufen wurde, aber dann doch abgesagt hat. Ihr Mann war auch Professor und sollte mitkommen. Für ihn hätte es eine adäquate Position an einem Berliner Institut geben können, doch er fand, Berlin sei zu weit weg von Köln und deswegen gehe das doch nicht. Dann wurde Ellen Immergut aus Konstanz berufen, die auch sehr gern gekommen wäre. Doch da gab es die Schwierigkeit, dass ihr Mann, Jens Alber, zur selben Zeit ans WZB berufen wurde. Und als dann Ellen selbst auch noch einen Ruf an die Humboldt-Uni erhielt, war auch sie weg. Beide Vorschläge waren durch alle MPG-Gremien durchgegangen und akzeptiert worden. Als

nächster kam Michael Zürn, der es aber vorzog, als Präsident die Hertie-School in Berlin zu gründen. Erst dann hat Streeck die Suche nach einem Politologen aufgegeben und mit Jens Beckert einen Wirtschaftssoziologen vorgeschlagen. Jetzt bei der Streeck-Nachfolge gab es eine Liste mit drei Namen, aber in der Berufungskommission konnten sich die amerikanischen Externen und die aus der MPG stammenden Mitglieder nicht auf einen von diesen einigen. Und bei der späteren Abstimmung in der Sektion hätte nur ein einstimmiger Vorschlag der Berufungskommission eine Chance gehabt.

*AH: Waren das sachliche Konflikte zwischen den Amerikanern und den MPI-Leuten oder eher taktische Winkelzüge?*

FWS: Ich war nicht dabei und man weiß es nicht genau, aber offenbar waren die Beurteilungskriterien unterschiedlicher Art.

*AH: Saßen in dieser Berufungskommission nur Sozialwissenschaftler?*

FWS: Auf der MPG-Seite nicht. Deren Mitglieder werden von der geistes-, sozial- und rechtswissenschaftlichen Sektion bestellt und da ist auf jeden Fall immer der Vorsitzende dabei, der nicht notwendigerweise aus den Sozialwissenschaften kommt. Aber die Auswärtigen waren alle Sozialwissenschaftler.

*AH: Könnte dem Kölner Max-Planck-Institut das Gleiche widerfahren wie dem Göttinger Geschichtsinstitut?*

FWS: Nun, das Institut kann man nicht schließen, solange ein Direktor da ist, aber eine Abteilung könnte man schließen. In ihrer Strukturvorstellung denkt die MPG immer noch in Abteilungen.

*AH: Sie und Renate Mayntz waren zwei Abteilungen?*

FWS: Aus MPG-Sicht waren wir das. Im Institut hatten wir keine Abteilungsstruktur. Doch es wäre durchaus möglich, dass die MPG sagt, die bisherige Streeck-Abteilung wird gestrichen oder wir bestimmen, dass sie anders besetzt wird – möglicherweise mit einem Hirnforscher, der untersucht, ob und in welcher Weise sich Schlafmangel auf das Entscheidungsverhalten von Politikern und Politikerinnen unterschiedlich auswirkt.

*AH: Warum nicht eine Abteilung für Neurosoziologie?*

*SKS: Institutsdirektor bei Max-Planck scheint eine der attraktivsten Positionen innerhalb der Wissenschaften zu sein, doch es ist offensichtlich gar nicht so einfach, jemanden dafür zu gewinnen.*

AH: »Warum sollte ich eigentlich so einen Verwaltungsjob übernehmen?«, hat mich vor Jahren mal einer gefragt, der auch für diese Position in Köln im Gespräch war. Unterscheiden sich WZB und MPI im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand?

FWS: Nein, aber zwei Dinge sind anders. Am MPI haben wir eine eigene Verwaltung. Unser Haushalt kommt von der MPG, aber in diesem einigermaßen »globalen« Rahmen verwalten wir das Institut selbst. Im WZB gab es einen gemeinsamen Haushalt und eine zentrale Verwaltung – und deshalb auch durchaus aufwendige Verhandlungen mit der Zentrale und Verteilungskonflikte zwischen den Instituten. In Köln hatten wir von Anfang an einen kompetenten Verwaltungsleiter – da hatte Renate bei der Auswahl eine sehr glückliche Hand – und eine sehr serviceorientierte Infrastruktur, die so gut funktioniert, dass eigentliche Verwaltungstätigkeit bei den Direktoren kaum anfällt. Was viel Zeit braucht, ist die Gestaltung des Forschungsprogramms – im Wesentlichen durch die Auswahl und wissenschaftliche Betreuung der Mitarbeiter, Gastforscher und Stipendiaten – und dann eben Aufgaben in der Selbstverwaltung der MPG. Aber als MPI-Direktor kann man eigene Forschung betreiben, was man am WZB in meiner Zeit nicht konnte.

SKS: Wahrscheinlich hat man an den US-Unis auch weniger Administration als an den deutschen Universitäten, wo man in der Selbstverwaltung völlig untergeht. Dann ist eine MPI-Direktorenstelle im Vergleich weniger attraktiv.

FWS: Die Selbstverwaltung auf MPG-Ebene ist eben der Preis für die wissenschaftliche Autonomie der Gesellschaft. Sie entscheidet über die Richtung der öffentlich finanzierten Forschung in erster Linie in den Sitzungen und Ausschüssen ihrer Sektionen, in den Berufungskommissionen und in den Kommissionen zur Neugründung oder Umgründung von Instituten. Wenn man da in mehreren Kommissionen mitarbeitet – das kann schon aufwendig werden. Aber im Institut selber ist der Verwaltungsanteil minimal.

AH: Ist denn der nationale und internationale Kreis passabler Kandidatinnen und Kandidaten sehr begrenzt?

FWS: Na ja, wenn Sie noch das Alter als Eignungskriterium dazu nehmen, schon. Ich war mit 51 Jahren eigentlich schon jenseits der Obergrenze, die die MPG gern gehabt hätte.

AH: Das kommt wohl von den Naturwissenschaften, in denen die Leistungskurve vermeintlich sehr viel früher abfällt.

FWS: Das stimmt vermutlich. Sie suchen eigentlich jemand von Mitte dreißig bis Mitte vierzig. Aber das muss dann auch jemand mit großer internationaler

wissenschaftlicher Reputation sein, dem man überdies Leitungskompetenz, die verantwortliche Betreuung und Förderung von Nachwuchswissenschaftlern und die Repräsentation nach außen zutraut. Das sind gewiss etwas diffuse Kriterien, aber die Vorstellung der MPG, was ein richtiger MPG-Direktor sein soll, bleibt eben das sogenannte »Harnack-Kriterium«. Harnack war Theologe und hat als Staatssekretär in der preußischen Regierung vor dem Ersten Weltkrieg die Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft gegründet, die Vorläuferorganisation der MPG. Das »Harnack-Kriterium« besagt: Das muss ein Mensch sein, dem man ein größeres Institut zur monokratischen Leitung anvertraut und der damit sichtbare Fortschritte in der Wissenschaft erzielen wird. Also ein Urteil ex ante über künftige Nobelpreise.

Das Erfordernis der internationalen Reputation ist übrigens heute wohl etwas leichter zu erfüllen als damals, da die jungen Kollegen jedenfalls in unseren Fächern inzwischen international sehr gut vernetzt sind.

*SKS: Trotzdem sind es natürlich unheimlich viele Anforderungen, die zu erfüllen sind und die zur rechten Zeit zusammenkommen müssen.*

*AH (an SKS sich wendend): Wäre für Sie so eine Stelle attraktiv?*

*SKS: Ich wäre jetzt auch zu alt. Außerdem würde das mit der Familie kaum gehen. Eine Professur geht mit Familie – aber so ein Direktorenposten eher nicht, das muss man wohl sehen. Da kann man nicht für eine Phase sagen: Ich versuch', so zwischen vierzig und fünfzig Stunden die Woche zu arbeiten und damit durchzukommen. Das geht, glaube ich, nicht. Und das beschränkt natürlich auch wieder den Kreis möglicher Anwärtnerinnen.*

*AH: Gibt es denn ein zeitliches Limit für eine Entscheidung über die Nachfolge, bei dessen Überschreitung die Max-Planck-Gesellschaft sagt: »Jetzt ist Schluss!«?*

FWS: Ein solches Limit ist nirgends explizit definiert, aber in Göttingen war dann irgendwann der Punkt erreicht, an dem jedenfalls der Präsident gesagt hat: »Jetzt reicht's!«

*SKS: Natürlich wäre es für jemanden, der wie Du über viele Jahre Direktor des Instituts war, schwer, wenn es so weit käme. Doch der Abschiedsschmerz dürfte doch schon früher eingesetzt haben, weil sich die Politikwissenschaft schon lange vorher aus dem Institut verabschiedet hat.*

FWS: Nun, wir hoffen natürlich, dass das neue Berufungsverfahren zu einer guten Lösung führt. Außerdem haben Martin Höpner und Armin Schäfer diese Front sehr gut gehalten. Jetzt hat der Armin einen Lehrstuhl übernommen, aber Martin und seine Gruppe arbeiten weiterhin in der Politikwissenschaft. Ich war

auch der Meinung, dass man, wenn im Moment die Direktorenposition nicht besetzt werden kann, die Ressourcen für Nachwuchsgruppen verwenden könnte. Dann kann man in fünf Jahren wieder schauen, wie die Welt dann aussieht. Jens Beckert wollte das aber bisher noch nicht akzeptieren.

*AH: Die Option hätte er?*

FWS: Es gab solche Lösungen in anderen Instituten in kritischen Phasen, in denen man sagte, nehmen wir aussichtsreiche junge Leute und geben denen zwei, drei Doktoranden und vielleicht eine weitere Mitarbeiterstelle dazu. Und dann sollen die in fünf Jahren zeigen, was sie können.

*SKS: Spielt nicht der Gesichtspunkt auch eine Rolle, dass eine einzige Disziplin alleine so ein Institut nicht gut tragen kann und es deshalb besser ist, in diesem Fall Soziologie und Politikwissenschaft zu kombinieren? Ein Max-Planck-Institut kann ja auf Dauer nur ein gutes Renommee haben, wenn es außer der Reputation der Direktoren auch Nachwuchswissenschaftler hervorbringt, die innerhalb der Wissenschaft gute Positionen bekommen. Dafür ist natürlich eine Disziplin auch ein bisschen wenig, wenn man sieht, wie viel Nachwuchs generiert wird.*

*AH: Wolfgang Knöbl, der neue Direktor des Hamburger Instituts für Sozialforschung, geht ja den Weg, dass er den Schwerpunkt auf Nachwuchsgruppen legt, aber er stellt fest, dass es vor allem in der Soziologie gar nicht so leicht ist, gute Leute zu finden. Nun kann es natürlich sein, dass das Hamburger Institut nicht den Attraktionsgrad hat wie ein Max-Planck-Institut.*

FWS: Angesichts einer europaweiten Ausdehnung gut betreuter Graduiertenprogramme sind jedenfalls bei uns Post-Doc-Stellen sehr gut zu besetzen.

## Professionspolitik und Selbstverwaltung

*SKS: Ich möchte jetzt noch auf ein anderes Thema kommen. Weshalb war für Dich Professionspolitik, also beispielsweise eine stärkere Beteiligung an den Aktivitäten der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW), nie so wichtig?*

FWS: Vermutlich deswegen, weil ich ab 1973 nicht mehr an der Uni war. In der DVPW habe ich immer nur dann etwas getan, wenn ich gefragt wurde, zum Beispiel, wenn es um die Tätigkeit als DFG-Fachkollegiat ging, aber sonst habe ich in der Vereinigung nur mit Beiträgen auf den Kongressen eine Rolle gespielt. Nach meinem Weggang aus Konstanz habe ich dann auch das, was an Univer-

sitäten vor sich ging, nicht mehr sehr intensiv zur Kenntnis genommen. Als Person war ich also am Rand der Politikwissenschaft, mit meinen Arbeiten und Publikationen nicht unbedingt. Nun ist zum Beispiel Michael Zürn jetzt auch im WZB und macht trotzdem Verbandspolitik. Deswegen ist das wohl keine vollständige Erklärung. Eine inhaltliche Erklärung könnte sein, dass ich Politikwissenschaft in meinen policyorientierten Arbeiten zwar mitbenutzt habe, aber juristische Fragen und ökonomische Fragen manchmal absolut im Zentrum standen und nicht so sehr die Politics. Meine Forschungsprojekte waren alle multidisziplinär ausgerichtet. Schon während der Arbeit über die Arbeitsmarktpolitik und dann erst recht bei der »Sozialdemokratischen Krisenpolitik« hatte ich mich schwerpunktmäßig mit makroökonomischen und vorher mit arbeitsmarktsoziologischen Fragen auseinanderzusetzen. Politikwissenschaftliche Aspekte liefen halt so mit, waren aber nicht das Kernproblem in diesen Projekten.

*SKS: Aber warum sollte es an der Uni wichtiger sein, sich mit der Verbandspolitik zu befassen, als es an einem Forschungsinstitut ist? Braucht man nicht auch als Forschungsinstitut den Rückhalt eines Verbandes?*

FWS: An den Verband, also an die DVPW habe ich eigentlich nicht gedacht dabei. Dazu waren auch meine politikwissenschaftlichen Kontakte viel zu sehr international. Ich war ja mal Secretary der American Political Science Association.

*SKS: Sieh an! Aber es gibt ja auch noch das ECPR (European Consortium of Political Research).*

FWS: Das ECPR habe ich in seiner Frühphase von Konstanz aus mitorganisiert, worauf ich auch enorm stolz bin, denn es hat sich fantastisch entwickelt. Aber nachdem ich Konstanz verlassen hatte, war ich dann eher Konsument als Mitproduzent im ECPR. In der DVPW bin ich zwar auf fast allen Kongressen aufgetreten und war auch in Kontroversen involviert. Ich erinnere mich an den richtig schönen Streit mit Hennis 1980/81 über die Policyforschung, der da einen Verrat an der Disziplin sah. Auch in der Debatte mit Luhmann habe ich mich engagiert, aber in der Verbandspolitik war ich nie involviert.<sup>10</sup>

*AH: An Ihre Diskussion mit Luhmann in Darmstadt in den Achtzigerjahren kann ich mich gut erinnern.<sup>11</sup> Würden Sie aus heutiger Sicht sagen, Sie haben damals mit Ihrer eher optimistischen Einschätzung der politischen Steuerungsmöglichkeit gesellschaftlicher Prozesse gegenüber dem dezidierten Skeptiker Luhmann mehr recht*

<sup>10</sup> Siehe hierzu die Texte Nr. 5 und 6.

<sup>11</sup> 1989. »Politische Steuerung und politische Institutionen«. In *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*. 17. Wissenschaftlicher Kongress der DVPW, 12. bis 16. September 1988 in der Technischen Hochschule Darmstadt, *Tagungsbericht*, hrsg. von Hans-Herrmann Hartwich, 17–29. Opladen: Westdeutscher Verlag.

*gehabt oder würden Sie diese Position angesichts der Entwicklung in den vergangenen drei Jahrzehnten doch etwas revidieren?*

FWS: Unter den damaligen Bedingungen wäre die nationale Politik noch in der Lage gewesen, die gesellschaftliche Entwicklung wesentlich zu gestalten. Heute sind die Verhältnisse weniger steuerbar, aber nicht aus den von Luhmann genannten theoretischen Gründen, sondern weil mit dem Abbau von Grenzen auch Steuerungsmöglichkeiten geschwunden sind. In dem Maße, wie die Mobilität von Personen, Unternehmen und Kapital die Grenzen politischer Handlungsmöglichkeit überschreitet, schrumpft eben die Möglichkeit der politischen Steuerung.<sup>12</sup>

*SKS: Noch einmal zum Thema Verbandspolitik/Selbstverwaltung. In der MPG warst Du doch sehr aktiv und eine Zeit lang Sprecher der sozialwissenschaftlichen Sektion?*

FWS: Dieses Amt rotiert unter den Direktoren, jeweils drei Jahre Vorsitzender und drei Jahre Stellvertreter. Und wenn du das Amt hast, dann musst du es eben ernst nehmen und ausfüllen. Mein Turnus fiel in die aufregende Zeit kurz nach der Wiedervereinigung, als die MPG prüfen musste, ob und welche der ostdeutschen Institute sie übernehmen könnte. Ich hatte damals zusammen mit Jürgen Kocka die geisteswissenschaftlichen Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR zu evaluieren. Das war eine schreckliche Situation, weil wir da in jedem Institut auf gestandene Männer und Frauen trafen, die unter schwierigsten Bedingungen ihr Leben der Wissenschaft gewidmet hatten – und nun sollten zwei ahnungslose Wessis darüber entscheiden, was aus ihnen und aus ihren wissenschaftlichen Biografen noch werden konnte. Die Institute wurden zumeist abgewickelt – nur zwei oder drei wurden schließlich in die Leibniz-Gesellschaft übernommen. Bei den anderen musste eine Entscheidung ad personam gefällt werden: Hatte sich einer zu sehr eingelassen mit der SED, gab es einen Stasi-vorwurf oder Ähnliches, ging der Daumen runter. Die anderen wurden an die nächstgelegene Universität empfohlen mit einem Finanzierungsbeitrag der MPG, der ihr von Bund und Ländern wiedererstattet wurde. Er reichte für maximal fünf Jahre und das Weitere hing dann von der Universität ab. Dann ging es um die Neugründung von Max-Planck-Instituten in den neuen Ländern.

Während dieser Zeit war ich als Sektionsvorsitzender engagiert in institutionellen Rollen, die nichts mit meiner Forschung und auch nichts mit dem MPI hier in Köln zu tun hatten. Aber das war nicht freiwillig gewählt, sondern da war man halt dran und dann musste man das machen, wie man an Universitäten turnusmäßig das Dekanat übernehmen muss, nur dass das halt ein besonders faszinierendes Dekanat war.

---

12 Der abgedruckte Text Nr. 8 fasst die politik-ökonomische Analyse der Entwicklung des Kapitalismus nach dem Zweiten Weltkrieg zusammen.

# Wissenschaft

## Herangehensweise

*AH: Was zeichnet Ihre wissenschaftliche Herangehensweise aus? Ein zentraler Begriff, der mit Ihrem Namen verbunden ist, ist der der Politikverflechtung. Wie sind Sie auf dieses Thema gestoßen?*

FWS: Das sind drei Fragen, die unterschiedliche Antworten erfordern: das Forschungsthema, der Begriff und die Herangehensweise.

Über die Wahl des *Forschungsthemas* für das Projekt zur Politikverflechtung haben wir auch schon gesprochen: Im Zuge des Bonner Projekts mit Renate Mayntz und meiner Zeit im Kanzleramt bin ich auf die Bedeutung von Bundesländer-Verhandlungen für die Handlungsfähigkeit und Problemlösungsfähigkeit der deutschen Politik aufmerksam geworden und habe dann die DFG-Finanzierung für ein größeres empirisches Forschungsprojekt beantragt und erhalten. Dieses Erkenntnisinteresse – Handlungsfähigkeit und Problemlösungsfähigkeit demokratischer Politik – hat schon bei meiner Berufswahl und dann auch bei der Wahl fast aller meiner Forschungsthemen eine wesentliche Rolle gespielt. Freilich ist dieses Interesse zu abstrakt, um eine thematische Gemeinsamkeit zu erzeugen. Rückblickend erscheint mir deshalb die Wahl der empirischen Problemlagen oder Politikfelder, über die ich gearbeitet habe, oft zufällig, oder besser: »opportunistisch« – bestimmt durch externe Anforderungen, attraktive Forschungsmöglichkeiten oder perzipierten Problemdruck. Ich habe also keine durch ein Forschungsfeld bestimmte konsistente wissenschaftliche Identität als Verwaltungsforscher, Föderalismusforscher, Arbeitsmarktforscher, Sozialstaatsforscher oder auch Europaforscher.

Dann zur *Begrifflichkeit*: Auch hier kann ich im Rückblick einen theoretischen Opportunismus erkennen. Anders als etwa Habermas oder Luhmann, um zwei Extremfälle zu nennen, habe ich kein theoretisches Konzept im Kopf gehabt, das ich dann ausgearbeitet hätte.

AH: *Aber das ist doch keine Besonderheit, die nur Sie betrifft. Claus Offe, der könnte das genauso über sich sagen, wohl auch Dahrendorf – die haben doch nicht konsequent und kontinuierlich ein Theorieprogramm ausgearbeitet. Das trifft doch nur auf Ausnahmen zu.*

FWS: Bei Dahrendorf gibt es als durchgehende Thematik die Gesellschaft der Freiheit, die er unter vielen Aspekten immer wieder aufgegriffen hat und die sicherlich bei ihm auch eine biografische Verwurzelung hat in seinen Jahren während des Krieges in der gefährlichen Opposition, durch die er hindurchgegangen ist. Auch bei Offe sehe ich mehr theoretische Konsistenz.

Eine gewisse begriffliche Besonderheit sehe ich allenfalls in der Art und Weise, wie ich Erklärungen suche und verwende. Ich hatte am Anfang erzählt, dass Mathematik und Physik meine Lieblingsfächer im Gymnasium waren und dass die analytische Klarheit von Konrad Zweigerts Einführung in das Zivilrecht mich vom Jurastudium überzeugt hat. Hinzu kam dann eine gewisse Fähigkeit oder jedenfalls Neigung, im Chaos empirischer Daten und Informationen Regelmäßigkeiten und wiederkehrende Muster zu entdecken und diese dann analytisch so weit aufzuklären, dass sie dann einzeln oder in Kombination als generalisierte Modelle bei der Beschreibung und Erklärung komplexer Zusammenhänge verwendet werden konnten. »Politikverflechtung« ist ein solches Modell, »positive und negative Koordination«<sup>13</sup> ein anderes, ebenso »positive und negative Integration«<sup>14</sup>, »freiwillige und Zwangsverhandlungssysteme« oder auch »Verhandlungen im Schatten der Hierarchie«.<sup>15</sup> Auch die Unterscheidung von inputorientierter und outputorientierter demokratischer Legitimation<sup>16</sup>, über die wir noch reden werden, gehört dazu. Hinter diesen oft dichotomischen Begriffen, die keineswegs alle originell waren, steht jedoch kein vereinheitlichendes Theorieprogramm, auch wenn die einzelnen Modelle zumeist strukturalistische und Rational-Choice-Vermutungen verwenden.

13 Siehe hierzu den Text Nr. 7 sowie: 1993. »Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen«. *MPIfG Discussion Paper 93/1*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

14 1997. »Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe«. *MPIfG Working Paper 97/8*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

15 2000. *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Übersetzung aus dem Amerikanischen von Oliver Treib. Opladen: Leske + Budrich. (Unveränderter Nachdruck: 2006, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.)

16 1970. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanzer Universitätsreden 25. Konstanz: Universitätsverlag; 1999. *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Übersetzung aus dem Englischen von Christoph Schmid. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Sonderband. Frankfurt a.M.: Campus (vergriffen; als PDF auf der MPIfG-Bücherei-seite erhältlich: [www.mpifg.de/pu/mpifg\\_book/mpifg\\_sbd\\_fs1999.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_sbd_fs1999.pdf)).

SKS: *Und wie würdest Du den Kern Deiner spezifischen Herangehensweise beschreiben oder zusammenfassen? Würdest Du dann einfach sagen: akteurzentrierter Institutionalismus?*<sup>17</sup>

FWS: Renate Mayntz und ich haben dieses Konzept in einem Aufsatz verwendet, der die Frage unseres Beiratsvorsitzenden, Franz-Xaver Kaufmann, beantworten sollte, worin denn nun die Gemeinsamkeit der vielen Projekte unseres neuen Instituts zu sehen sei – und ich habe es danach in »Games Real Actors Play«<sup>18</sup> weiterentwickelt, mit dem Renate aber nicht durchweg einverstanden war. Das Buch ist enger als der Aufsatz, weil es die von Renate immer mitgedachte systemtheoretische Perspektive ausblendet, und es geht weiter bei der Spezifikation von Strukturtypen und Modellen der intentionalen Interaktion. Insgesamt ist es die einzige meiner Arbeiten, die Lehrbuchcharakter hat, und sie verkauft sich sogar nach zwanzig Jahren ganz gut.

Gemeint war es als Anleitung zu einer bestimmten Art von Policyforschung, die materielle Problem- und Policyanalysen in Bezug setzt zur Analyse von Politikprozessen, in denen multiple politische Akteure mit unterschiedlichen Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen unter je besonderen institutionellen Rahmenbedingungen interagieren und dabei Wirkungen erzielen, die dann aus der Sicht der Policyanalyse als förderlich oder schädlich beurteilt werden können. In diesem umfassenden Sinne ist der Ansatz auch kaum aufgegriffen worden. Was eher verstanden und zitiert wird, ist das Spannungsverhältnis zwischen »agency« und »structure«: Politik wird durch die Interaktion intentional handelnder (korporativer) Akteure vorangetrieben, aber diese werden durch faktische und institutionelle Bedingungen ermächtigt oder beschränkt.

Daraus folgt für die Forschungspraxis zweierlei: Da sowohl die Handlungsorientierungen der Akteure als auch die jeweiligen institutionellen Bedingungen historisch kontingent sind, ist es in unserer Art Forschung unsinnig, nach allgemeingültigen Theorien zu suchen. Und je nach den besonderen Umständen der untersuchten Konstellation kann der Schwerpunkt von Erklärungen eher bei den Akteuren oder bei den Strukturen liegen. Es wäre deshalb nicht sinnvoll, sich theoretisch und vorab auf die eine oder andere Seite zu schlagen.

So habe ich mich in meinen Arbeiten zur Eurokrise<sup>19</sup> zunächst auf die ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen konzentriert, die die

---

17 1995. »Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus« (mit Renate Mayntz). In *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, hrsg. von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, 39–72. Frankfurt a.M.: Campus.

18 Siehe Fußnote 15: *Interaktionsformen*. (Englisch: 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.)

19 Siehe hierzu den abgedruckten Text Nr. 12.

Krise hervorgebracht haben. Aber inzwischen fasziniert mich noch mehr die Fixierung der Akteure in Berlin, Brüssel und Frankfurt auf eine bestimmte kognitive und normative Interpretation der Krisenursachen und Policykonzepte, die von ebenso kompetenten Akteuren und Beobachtern in Paris, London und Washington nicht geteilt werden. Wenn sie sich treffen, reden sie aneinander vorbei. Das ist deshalb so interessant, weil ökonomische und institutionelle Eigeninteressen, auf die man sich in Rational-Choice-Erklärungen normalerweise stützt, manchmal kaum noch eine Rolle spielen.

*SKS: Könnte man das nicht auch noch unter akteurzentrierten Institutionalismus fassen?*

FWS: Ja, gewiss. Auch das kognitive »Framing« hat im akteurzentrierten Institutionalismus seinen Platz. Aber es hat mich früher weniger interessiert als heute.

*AH: Kann man das von fachlich zuständigen Wissenschaftlern nicht auch so sagen?*

FS: Ja, ja. Das sind dogmatische Überzeugungen, die hier sogar unmittelbar aus der Wissenschaft kommen. Peter Hall hat beschrieben, wie das im Übergang vom Keynesianismus zum Monetarismus in England und zum Teil in den USA gelaufen ist. Damals hatte eine quasireligiöse Konversion auf der theoretischen Ebene stattgefunden, die dann in der Politik aufgenommen wurde, als die britische Krise Ende der Siebzigerjahre unlösbar erschien. Während bei uns sich schon nach dem Ende des Schillerschen Experiments von 66 bis 69 eine einheitliche Sichtweise durchgesetzt hat, die nicht nur den Mainstream der deutschen Ökonomie und die deutsche Politik, sondern jetzt auch die europäische Politik bestimmt.

*SKS: Problemorientierte Policyforschung war ja schon immer Dein Schwerpunkt in der Zusammenschau mit Polity-Fragen, während Du Dich mit der Politics-Dimension – Parteien, Wahlen usw. – eher weniger befasst hast. Liegt das auch an Deinem juristischen Hintergrund, wo ja die Anwendung und Umsetzung politischer Entscheidungen in Recht und Verwaltung im Vordergrund steht, oder würdest Du im Rückblick sagen, dass man den Politics-Aspekt hätte stärker miteinbeziehen müssen?*

FWS: In der Beschreibung muss ich Dir recht geben. Der demokratische politische Prozess war zwar Gegenstand meiner Konstanzer Antrittsvorlesung; meine Dissertation hatte die Spannung zwischen Verfassungsrechtsprechung und demokratischer Politik behandelt; und die Befunde meiner abgekürzten Habilitationarbeit habe ich unter dem Titel »Die politischen Kosten des Rechtsstaats« veröffentlicht.<sup>20</sup> Aber in meinen späteren Forschungsprojekten dominierte die

---

20 1970. *Die politischen Kosten des Rechtsstaats: Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen*. Tübingen: J. C. B. Mohr.

problem- und policy-analytische Perspektive. Empirisch waren für mich die *Politics* zwar wichtig, wo sie Einfluss auf die *Policies* hatten. Aber für sich genommen hat mich die Untersuchung politischer Institutionen und Prozesse eigentlich wenig interessiert. Diese werden allerdings im Kontext meiner derzeitigen Arbeiten zur Eurokrise wieder wichtiger, wo das autoritäre Expertenregime kaum noch in der Lage ist, die Politisierung des Nord-Süd-Konflikts zu unterdrücken. Umgekehrt bedauere ich auch, dass in der Politikwissenschaft die vielen Untersuchungen politischer Institutionen und Prozesse kaum mit qualifizierter Policyforschung verbunden werden – die Frage: »Do institutions, do politics matter?«, also gar nicht gestellt werden kann.

*AH: Was ist das für eine Wissenschaft?*

FWS: Die Policyforschung ist keine Einzelwissenschaft, sondern sie ist auf interdisziplinäre Kompetenz und multidisziplinäre Kooperation angewiesen. Unsere vergleichenden Untersuchungen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik am WZB waren einerseits empirische Wirkungsforschung, bei der es darum ging, welche Maßnahmen welche Effekte hatten und wie diese mit den Erkenntnissen der Ökonomie und Soziologie des Arbeitsmarktes erklärt werden konnten. Wenn es aber darum ging, weshalb die gleichen Programme in Schweden oder im Landkreis Borken so viel besser funktionierten als anderswo, dann kamen im Kontext der Implementationsforschung vor allem organisations- oder politikwissenschaftliche Erklärungen zum Zuge.

Und in meinem Projekt zur »Sozialdemokratischen Krisenpolitik« ging es darum, den Ausgang eines großen »natürlichen Experiments« politökonomisch zu erklären: Vier sozialdemokratisch regierte Länder waren zu Beginn der Siebzigerjahre gleichzeitig von dem Ende des Bretton-Woods-Regimes fester Wechselkurse und von der ersten Ölpreiskrise betroffen. In allen Ländern waren vor Beginn der Krise die Arbeitslosigkeit und die Inflationsraten niedrig gewesen und politisch war für alle vier Regierungen die Vollbeschäftigung wichtiger als die Preisstabilität. Am Ende des Jahrzehnts hatte Österreich beide Ziele einigermaßen erfolgreich verteidigt, während die britische Labour-Regierung bei beiden in dramatischer Weise gescheitert war. Schweden dagegen hatte die hohe Beschäftigung noch weiter gesteigert und die Bundesrepublik schnitt bei der Preisstabilität am besten ab. Am Ende erklärten sich die Unterschiede aus dem Zusammenspiel der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Regierungen mit der Geldpolitik der Zentralbanken und der Lohnpolitik der Gewerkschaften. Aber um diese Erklärung zu finden und zu begründen, blieb mir nichts anderes übrig, als mich in die konkurrierenden Theorien der keynesianischen und monetaristischen Makroökonomie so weit einzuarbeiten, dass ich beurteilen konnte, wo die eine und wo die andere eher plausible Erklärungen zu bieten hatte. Ein solcher

Erwerb eigener interdisziplinärer Kompetenz lohnt sich gewiss nicht bei jeder Grenzüberschreitung, aber in diesem Falle habe ich davon bei meinen späteren Arbeiten zur politischen Ökonomie europäischer Sozialstaaten und vor allem zur Eurokrise sehr profitiert.<sup>21</sup>

*AH: Ist das noch Teil der Politikwissenschaft?*

FWS: Die Politikwissenschaft ist ein notwendiger Teil der Policyforschung und sie ist in der Praxis oft die Disziplin, von der aus Policyforschung organisiert und koordiniert werden muss. Aber diese bleibt angewiesen auf die Erkenntnisse der für die spezifischen Probleme des jeweiligen Politikfeldes kompetenten Wissenschaften – Familiensoziologie, Gesundheitsökonomie, Ökologie, Urbanistik oder auch Friedens- und Konfliktforschung – und auf die Untersuchungsmethoden der Wirkungsforschung unter Bedingungen der Multikausalität. Insofern tritt der fachspezifische Beitrag der Politikwissenschaft oft hinter ihrer Organisations- und Integrationsfunktion zurück. Daran entzündete sich ja auch die Kontroverse mit Wilhelm Hennis, die ich vorhin erwähnte.

*AH: Was waren denn die konträren Positionen bei dem Streit mit Hennis: Policyforschung versus traditionelle Politikwissenschaft?*<sup>22</sup>

FWS: Er meinte: »Das, was Ihr betreibt, ist ein Beitrag zur Technokratie, zur Entpolitisierung. Die Politikwissenschaft ist dazu da, das Thema ›Herrschaft und Freiheit‹ zu behandeln und die Grundfragen der Legitimation von Politik.« Was wir betrieben, sei, überspitzt ausgedrückt, die Bereitstellung der Instrumente für eine Manipulation der Gesellschaft durch verbesserte Herrschaftstechnik. Er plädierte für eine Politikwissenschaft, die wieder zurückkehrt zu den Grundfragen des politischen Lebens, wie sie schon Aristoteles formuliert hat und wie sie immer weiter relevant bleiben, statt die Chancen technokratischer Herrschaft noch weiter zu begünstigen.

*SKS: Also im Prinzip eine Kritik an der Produktion von Herrschaftswissen.*

*AH: In all Ihren Texten, in denen auch spieltheoretische Betrachtungsweisen eine Rolle spielen, wird deutlich, dass sie keine abstrakten Denkmodelle abhandeln, sondern durchaus von dem ausgehen, was Sie in konkreten Verhandlungsarenen selbst beobachtet haben. Hat sich Ihre Einschätzung der Möglichkeiten und Begrenzungen der Spieltheorie für die Analyse politischer Prozesse im Laufe der Jahre eigentlich geändert?*

21 Text Nr. 9 bietet eine Zusammenfassung der Situation zur Jahrtausendwende.

22 1992. »Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts«. In *Staat und Demokratie in Europa*. 18. Wissenschaftlicher Kongress der DVPW, hrsg. von Beate Kohler-Koch, 93–115. Opladen: Leske + Budrich.

FWS: Didaktisch soll die Betonung der Spieltheorie in dem Games-Buch als Augenöffner für den Interaktionscharakter von Policyprozessen wirken, deren Ergebnisse fast nie aus der Perspektive eines einzelnen Akteurs »entscheidungstheoretisch« erklärt werden können. Natürlich kann ich in meinen Forschungsgebieten auf der Mesoebene das hoch entwickelte analytische Potenzial der mathematischen Spieltheorie nicht einsetzen. Nützlich sind für mich vor allem die einfachen Zwei-mal-zwei-Modelle, die als gut verstandene Interaktionskonstellationen zur Erklärung bestimmter Ergebnisse eingesetzt werden können. Bei der »Sozialdemokratischen Krisenpolitik« konnte ich damit zentrale Unterschiede zwischen den Ländern bei der Interaktion zwischen Zentralbanken und Gewerkschaften auf den Punkt bringen und damit meine Erklärung besser verdeutlichen als durch verbale Darstellung. Auch neulich habe ich in einem Aufsatz zur Eurokrise argumentiert, dass Griechenland seine Position allenfalls durch Aufkündigung des asymmetrischen Verhandlungsspiels und den Wechsel in den Modus des nicht kooperativen Spiels verbessern könnte.<sup>23</sup> Das war als Verdeutlichung einer empirisch begründeten Vermutung wieder ganz nützlich.

*SKS: Als ich selbst Mitte der Neunzigerjahre am MPI war, hast Du Dich stark mit Spieltheorie beschäftigt. Eine Zeit lang hatte man das Gefühl – so hörte man das zu der Zeit zumindest auch von außen –, dass Fritz Scharpf ganz in die Spieltheorie abgedriftet sei. Hast Du damals alles gelernt, was Du lernen wolltest, und dann war es quasi auch gut?*

FWS: Ja, das ist richtig. Für meine Arbeit sind nur einfache Modelle nützlich. Wir haben es ja in Policy-Fallstudien nicht mit einer großen Zahl gleichartiger Fälle auf der Mikroebene zu tun, in denen man mithilfe komplexer Modelle stochastische Regelmäßigkeiten entdecken könnte, sondern mit überschaubaren Konstellationen korporativer Akteure, deren Interaktionslogik das Modell verdeutlichen soll. Wichtig ist deshalb, dass man eine größere Zahl unterschiedlicher Kausal- und Interaktionsmodelle und deren Anwendungsvoraussetzungen im Kopf hat und dann vielleicht eines findet, das auf den gegebenen Sachverhalt so gut passt, dass es tatsächlich zur Verdeutlichung einer empirisch fundierten Erklärung dient. Unsinnig wäre es dagegen, entweder ein Standardmodell – meist das Gefangenendilemma – überall entdecken zu wollen oder es als bloße Metapher zu verwenden, die dann zu einer validen Erklärung nichts beiträgt. Leider habe ich es offenbar mit meinem Games-Buch doch nicht geschafft, auch die Überzeugung zu vermitteln, dass spieltheoretische und andere Modelle nur nützlich sind, wenn man sie präzise verwendet.

---

23 2016. *Forced Structural Convergence in the Eurozone*. MPIfG Discussion Paper 16/15, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

*AH: Im Vergleich zur Zeit des Planungsoptimismus in den Sechziger- und Siebzigerjahren sind heute die Verhältnisse wesentlich komplexer und unübersichtlicher geworden.<sup>24</sup> Kann das auch bedeuten, dass die Anwendungsmöglichkeiten der Spieltheorie auch sehr viel diffiziler geworden sind?*

FWS: Bei komplexen Konstellationen können wir immer nur Ausschnitte durch einfache Modelle erklären und wir müssen diese Partialerklärungen narrativ verbinden, wenn wir den Gesamtzusammenhang erfassen wollen. Wir haben keine Supermodelle, die uns in die Lage versetzen würden, große komplexe Zusammenhänge in einem Zug theoretisch zu erfassen. Daran hat sich also wenig geändert.

## Normative Theorie

*SKS: Bleiben wir noch bei der Wissenschaft: Sollte sich die empirisch-analytische Politikwissenschaft nicht wieder mehr der normativen annähern? Müsste man das nicht wieder stärker verzahnen?*

FWS: Das läuft in der Tat auseinander. Die normative Theorie der Politik führt Debatten fort, die noch gar nicht bezogen waren auf die Problematik, vor der wir heute stehen. Die Policyforschung setzt sich auseinander mit gegenwärtigen Problemen, die die Tendenz begünstigen, dass die Politik sich immer weiter entwickelt von den normativen Vorstellungen einer repräsentativen Demokratie in den Mustern des 19. Jahrhunderts, oder auch wie Habermas sie definiert. Die Frage ist, ob man den Versuch machen soll, das zusammenzubringen, weil der Versuch auf jeden Fall den normativen Standard deutlich reduzieren muss.

Ich habe meine Antrittsvorlesung in Konstanz unter dem Titel »Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung« veröffentlicht, der genau dieses Spannungsverhältnis bezeichnet: Man kann die Norm anpassen an die faktischen Verhältnisse und kommt dann zu Demokratievorstellungen, wie sie jetzt in dem »White Paper« der EU-Kommission und in dem Bericht der fünf Präsidenten aufscheinen, nach dem Motto: »Noch ein bisschen mehr Kompetenzen des Europäischen Parlaments und etwas mehr Transparenz, dann haben wir die demokratische Legitimität schon verbessert.« Wir haben ja auch in Bremen mit Beate Kohler über Stakeholder-Demokratie diskutiert. Das sind Versuche, auch in der real stattfindenden europäischen Politik noch Reste demokratischer Legitimität zu entdecken. Auf der Gegenseite stehen Leute, die eben die klassische demokra-

---

<sup>24</sup> Eine Reflexion der bundesdeutschen Planungsdiskussion enthält der abgedruckte Text Nr. 4.

tische Norm verteidigen und dann die europäische Wirklichkeit nur als illegitim verurteilen können. In meiner Antrittsvorlesung habe ich 1970 versucht, mit einer »komplexen Demokratietheorie« normative Anforderungen an legitimierende Strukturen und Prozesse zu beschreiben, die mir unter den damaligen realen Voraussetzungen prinzipiell praktikabel erschienen. Ob ich das heute noch im Hinblick auf die europäische Situation könnte, weiß ich nicht.

*SKS: Hat sich die traditionelle normative Demokratietheorie nicht so weit von den politischen Realitäten, den Mechanismen, in denen heute Demokratie praktisch nur noch funktionieren kann, entfernt, dass sie nur noch l'art pour l'art ist? Böte eine engere Verzahnung mit der empirisch-analytischen Perspektive, auch wenn sie mit dem von Dir erwähnten Runterschrauben der normativen Standards verbunden wäre, zumindest unter Gemeinwohlerwägungen nicht auch große Vorteile, weil man den Realitätscheck hat? Ich denke zum Beispiel an das Postulat der Unteilbarkeit der Menschenrechte: Müssen sie immer absolut gelten? Oder die Frage, die sich jetzt im Zusammenhang mit den vielen Flüchtlingen stellt: Hat jeder Anspruch auf alles oder differenziert man tatsächlich die Ansprüche an Wohlfahrtsstaat nach Einheimischen und Hereinkommenden? Was bedeutet das dann? In der empirisch-analytischen Literatur wird teilweise argumentiert, dass eine solche Absolutsetzung des Gleichheitsprinzips, die Unteilbarkeit der Rechte den Betroffenen oft mehr schadet als nützt. Man kann ebenso an die Diskussion der Menschenrechte im internationalen Rahmen denken etwa im Hinblick auf die Situation der Bauarbeiter, die in Katar die Stadien für die Fußballweltmeisterschaft bauen: Wäre es nicht sinnvoll, auch über abgestufte Rechte nachzudenken, um sich so wenigstens auf einen Mindestschutz einigen zu können, statt ergebnislos Maximalforderungen aufzustellen?*

FWS: Ich würde die Menschenrechtsthematik von der demokratietheoretischen unterscheiden. Die Frage formal gleicher oder abgestufter Individualrechte für Bürger des eigenen Staates, Migranten aus anderen EU-Staaten, Migranten aus Drittländern, Flüchtlingen und Asylbewerbern wird derzeit ja im Völkerrecht, im Verfassungsrecht, im Europarecht und im Anschluss an John Rawls auch in der politischen Philosophie durchaus diskutiert. Hier stehen menschenrechtsfundamentalistische und universalistische Positionen nicht nur, wie Du gesagt hast, gegen eine ergebnisorientierte pragmatische Abwägung, sondern auch gegen die Suche nach normativ begründbaren Standards für unterschiedliche Problemlagen, die ich für notwendig halte.

Im Kontext der Demokratietheorie wären diese Fragen nach meiner Überzeugung ebenfalls relevant und hier unter dem Gesichtspunkt der »Outputlegitimation« zu erörtern. Allerdings wird die Unterscheidung zwischen inputorientierten und outputorientierten Legitimationsargumenten, die ich in dem Text von 1970 ebenfalls eingeführt habe, und die These, dass demokratische Herrschaft

an beiden zu messen sei, von einer radikal inputorientierten, »dezisionistischen« Demokratietheorie – wie sie etwa der früh verstorbene Michael Th. Greven oder Chantal Mouffe vertreten – grundsätzlich bestritten. Für sie geht es in Fragen der demokratischen Legitimität um politische Gleichheit, Beteiligung der Bürger an der Herrschaftsausübung, öffentlich artikulierte politische Konflikte und daraus hervorgehende politische Entscheidungen, aber nicht um die normative Qualität dieser Entscheidungen selbst oder die Effektivität gemeinwohlorientierter Politik.

Ich bin in dieser Diskussion noch nicht zu einem Ende gekommen. Heute würde ich allerdings konzedieren, dass Outputlegitimation, das *buon governo*, nicht ein Spezifikum *demokratischer* Herrschaft ist, sondern Anforderungen an jede Form legitimer Herrschaft, also auch der demokratischen, bezeichnen soll. Dagegen normieren die inputorientierten Kriterien in der Tat spezifisch demokratische Anforderungen an die Legitimation politischer Prozesse. Aber das ändert für mich nichts daran, dass es im demokratischen Verfassungsstaat auf beide ankommt und dass das Spannungsverhältnis zwischen output- und inputorientierten Anforderungen nicht einseitig aufgelöst werden kann – was dann die besondere Problematik der demokratischen Legitimation europäischer Politik zur Folge hat.

*SKS: Neben den prozeduralen Aspekten der Demokratietheorie, mit der Du Dich ja von Anfang an beschäftigt hast, scheinen inzwischen die normativen Aspekte, also die Frage »Was ist Gemeinwohl?«, wieder mehr in den Fokus Deines Interesses zu rücken.*

*FWS: Ich denke, Du hast recht. Auf der Ebene der normativen Theorie bin ich immer davon ausgegangen, dass politische Herrschaft, die Gehorsam erzwingen kann, aus der Sicht der Beherrschten nur zu rechtfertigen ist, wenn sie dem Wohl des Gemeinwesens dient, für das sie verantwortlich ist. Eine politische Theorie, die bei der Legitimation von Herrschaft ansetzt, kann also, selbst wenn sie das demokratische Verfahren der Herrschaftsbegründung mit guten Gründen allen anderen vorzieht, die aristotelische Frage nach der Gemeinwohlorientierung der Politik nicht ignorieren. Aber in meinen empirischen Policyuntersuchungen habe ich die Frage nach der Definition des Gemeinwohls kaum je explizit behandelt, weil es auf den gewählten Untersuchungsfeldern fast immer um Fehlentwicklungen oder Probleme ging, deren Überwindung normativ unumstritten war. Eine Inflation von 25 Prozent und eine Arbeitslosigkeit von 16 Prozent wie in England am Ende der Siebzigerjahre sind eben nicht gemeinwohldienlich.*

Diese Vorgehensweise lässt sich auch verteidigen. Amartya Sen hat in seinem Buch über die »Idea of Justice« bemerkt, dass es sehr viel leichter möglich sei, Konsens über die manifeste Ungerechtigkeit bestimmter Sachverhalte zu finden als über die positive Definition von Gerechtigkeit. Und das gilt sicher in noch höherem Maße für die Definition von Kriterien einer gemeinwohldienlichen

Politik. Aber der Verweis auf allgemein beklagte Missstände oder auf offensichtlich bessere Lösungen, die im internationalen Vergleich sichtbar werden, hilft gewiss nicht immer. Wo Problemdefinitionen, Präferenzen, Trade-offs und Verteilungswirkungen normativ umstritten sind, da muss der Policyforscher, der anders als die Juristen oder die neoliberalen Ökonomen ohne den dogmatischen Rückhalt einer explizit oder implizit normativen Disziplin agiert, sich entweder auf die (vergleichende) Deskription beschränken oder er muss als Anwalt seiner Vorschläge in der politischen Diskussion auftreten. Das habe ich auch des Öfteren getan, und darauf werden wir ja noch zurückkommen.

*SKS: Meine Frage zielte darauf, ob und inwiefern Dich heute die normative Bestimmung, was Gemeinwohl ist, wieder stärker beschäftigt.*

FWS: Wenn ich noch einmal dazu käme, eine positive Version der »komplexen Demokratietheorie« auszuarbeiten, müsste ich dazu wohl etwas sagen. Aber angesichts der offensichtlichen ökologischen, militärischen, ökonomischen und sozialen Krisen der globalen, europäischen und nationalen Politik denke ich nicht, dass ich nützliche Beiträge zu einer positiven Definition des Gemeinwohls im 21. Jahrhundert liefern könnte. Mein Interesse wird wohl auch weiterhin der Frage gelten, ob und unter welchen Bedingungen politische Prozesse in die Lage versetzt oder daran gehindert werden, gemeinwohlschädliche Entwicklungen zu vermeiden.

Hierzu gibt es, wenn man von der unrealistischen Vision einer weltweiten Ökodiktatur und der nicht so unrealistischen Perspektive eines konstitutionalisierten Neoliberalismus absieht, eigentlich nur negative Befunde: Den auf intergouvernementale Vereinbarungen gestützten technokratischen Regimes fehlt die Flexibilität und im Konfliktfall auch die Legitimität für effektives politisches Handeln; die europäische Politik wird durch hohe Konsenshürden und mangelnden politischen Konsens gelähmt; und die nationale Politik ist nicht nur unkontrollierbaren globalen Einwirkungen ausgesetzt, sondern sie wird auch durch europäisches und internationales Recht immer enger beschränkt.

So weit die pessimistische Einschätzung aufgrund bisheriger Untersuchungen. Auf der theoretischen Ebene basieren diese freilich durchweg auf den im Games-Buch favorisierten Rational-Choice-Unterstellungen interessenbasierten strategischen Handelns. Die optimistische Gegenposition postuliert die »Theorie der deliberativen Demokratie« von Jürgen Habermas, die vor allem in der Europaforschung an Einfluss gewonnen hat. Anders als die eben erwähnten Vertreter einer »dezisionistischen« Demokratietheorie sieht auch er die Gemeinwohlorientierung als notwendige Voraussetzung demokratischer Legitimität. Freilich ist für ihn die Definition des Gemeinwohls weder objektiv vorgegeben noch aus allgemeinen Normen abzuleiten, sondern es kann im konkreten Falle nur im Prozess der herrschaftsfreien Diskussion unter dem »zwanglosen Zwang

des besseren Arguments« entdeckt werden. Legitimierende Kraft hat der Konsens aller Betroffenen, der im freien Austausch von Argumenten und Gegenargumenten erreicht werden kann, wenn alle empirischen Informationen, alle normativen Argumente und alle verallgemeinerungsfähigen Interessen gehört und von allen verstanden werden. Da der im deliberativen Verfahren erreichte vernünftige Konsens politische Entscheidungen in der Sache legitimiert, geht es dabei im Sinne meiner Unterscheidung um Outputlegitimation.<sup>25</sup>

*AH: Aber die Deliberation ist ja auch wieder ein Inputgedanke. Die Leute wägen ab, diskutieren und dann entscheiden sie etwas. Was herauskommt, kann man nicht wissen vor der Deliberation. Er unterstellt nur, dass der deliberative Prozess ein vernünftiges Ergebnis hat. Aber es muss ja nicht unbedingt ein vernünftiges Ergebnis dabei rauskommen.*

FWS: Doch: Wenn alle Betroffenen beteiligt sind, wenn nur verallgemeinerungsfähige Argumente zugelassen werden und wenn verständigungsorientiert und herrschaftsfrei argumentiert wird, dann kann ein Ergebnis, dem alle zustimmen (können), als »vernünftig« oder »richtig« eingeschätzt werden.

*AH: Dabei unterstellt er, dass es nicht darauf ankommt, dass alle, die betroffen sind, deliberieren, vielleicht sogar, dass nur eine kleine Elite an diesem Deliberationsprozess beteiligt sein soll, damit etwas Vernünftiges dabei herauskommt. Und das gleiche Problem haben ja die Vertreter einer inputorientierten Theorie der repräsentativen Demokratie. Denn wen vertritt denn das Parlament? Das repräsentiert ja auch nicht die gesamte Bevölkerung: Ein immer größer werdender Anteil geht gar nicht zur Wahl und die ins Parlament Gewählten gehören selbst einer kleinen Elite an. Neunzig Prozent sind Akademiker und der Großteil der Bevölkerung ist da gar nicht mehr vertreten.*

FWS: Ja. Aber die Theorie der deliberativen Demokratie formuliert ja zunächst eine »regulative Idee«, die in der Praxis nur näherungsweise realisiert werden kann. Wie weit die Annäherung tatsächlich erfolgen muss, um die Überzeugungskraft des Legitimationsarguments zu begründen, ist dann eine normative Frage; die andere ist, ob es Gründe für die Annahme gibt, dass bei notwendigen Elementen des Arguments eine legitimationskräftige tatsächliche Annäherung so gut wie ausgeschlossen erscheint. Ich sehe vor allem zwei solche Probleme.

Das erste haben Sie eben angesprochen. Da nie alle Betroffenen zugleich auch Beteiligte sein können, hat die unvermeidliche Stellvertreter-Deliberation einen *upper-class bias*, der in der Kritik an Theorien der repräsentativen und der

---

25 Siehe hierzu die Debatte mit Habermas: 2015. »Das Dilemma der supranationalen Demokratie in Europa«. *Leviathan* 43 (1): 11–28; und »Deliberative Demokratie in der europäischen Mehrebenenpolitik: eine zweite Replik«. *Leviathan* 43 (2): 155–65.

pluralistischen Demokratie auch eine zentrale Rolle spielt. Aber anders als diese Theorien, die sich auf skeptische *Principal-Agent*-Argumente stützen, bietet die idealisierende Theorie der deliberativen Demokratie auch kaum Ansatzpunkte für institutionelle Vorkehrungen gegen die faktische Dominanz eines abgehobenen Elitenkonsenses.

Das zweite Problem betrifft die Unterstellung einer durch Deliberation im Prinzip immer erreichbaren einhelligen Zustimmung. Dabei sind zwei mögliche Einwände auszuschließen: Selbstverständlich kann Konsens legitimieren – *volenti non fit iniuria*. Und selbstverständlich gibt es in der politischen Beratung nicht nur strategisches *Bargaining*, sondern – wie gerade deutsche Publikationen in den Internationalen Beziehungen demonstriert haben – auch die Möglichkeit, dass durch *Arguing* nicht nur die anfänglichen empirischen Einschätzungen, sondern auch normative Bewertungen der Beteiligten verändert werden können. Aber von diesen ausgesuchten empirischen Belegen und dem experimentellen Nachweis, dass Teilnehmer an zufällig zusammengesetzten »Fokusgruppen« sich auch über strittige Fragen einigen können, führt doch kein Weg zu einer empirisch plausiblen Vermutung, dass Konsens auch bei fundamentalen Interessen-, Richtungs- und Identitätskonflikten erreichbar sein müsste – und dass es deshalb möglich sein müsste, die Legitimität der europäischen Politik generell auf eine Praxis der deliberativen Demokratie zu stützen.

Insofern sehe ich Parallelen zwischen der Theorie der deliberativen Demokratie und der neoklassischen Ökonomie. Diese hatte ja im Modell gezeigt, dass der Markt »im Prinzip« – also bei vollständiger Information, fehlenden Transaktionskosten und beliebig teilbaren Gütern – zum Gleichgewicht findet. Daraus hat man in den Siebzigerjahren eine generalisierte »*Efficient-Markets*-Vermutung« abgeleitet, die dann von interessierter Seite unmittelbar in die Praxis einer radikalen Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik übersetzt wurde. Eine Folge war die weltweite Krise der von Regulierungslasten befreiten internationalen Finanzmärkte. Mit anderen Worten, ich halte es für unzulässig, aus einer Im-Prinzip-Theorie wie der deliberativen Demokratie unmittelbar Rezepte für die Reform der europäischen Institutionen abzuleiten, ehe die vermittelnden Voraussetzungen ihrer Anwendung theoretisch geklärt und praktisch gesichert sind.

*AH: Es gibt ja die geläufigen Vorbehalte gegen Plebiszite: dass dann viele Leute abstimmen, die von Tuten und Blasen keine Ahnung haben und sich nur von Gefühlen leiten lassen oder von Populisten in die Irre leiten oder sich gar kaufen lassen. Die Brexit-Kampagne scheint hierfür anschauliche Beispiele geliefert zu haben. Ist denn die direkte Demokratie Thema einer seriösen Demokratietheorie?*

FWS: Ich habe dazu kein auf eigener Arbeit beruhendes Urteil. Unter den besonderen Bedingungen der Schweiz scheint die direkte Demokratie gut zu funktionieren. Und auch anderswo sollte man nicht jedes Votum gegen die eigenen Präferenzen als Versagen der Demokratie interpretieren. Immerhin könnte man ja auch erwarten, dass das Risiko eines Referendums die Tendenzen zur abgehobenen Eliten- und Expertenherrschaft dämpfen könnte.

*AH: Allgemein gilt ja die Feststellung, dass die zu entscheidenden Prozesse und Materien immer komplexer werden und teilweise unter großem Zeitdruck getroffen werden, was ja in der Eurokrise ganz deutlich geworden ist, sodass die repräsentativen Gremien für ein angemessenes Verhalten demgegenüber gewissermaßen überfordert sind. Deswegen haben auch Experten, informelle Gesprächskreise oder politische Netzwerke, nicht zuletzt auch Lobbyisten eine immer stärkere Bedeutung in vielen Entscheidungsprozessen gewinnen können. So spricht Colin Crouch von der Postdemokratie. Das wirft die Frage auf: Ist dies nur eine veränderte Demokratie oder kommt da wieder eine neue Technokratenherrschaft oder sonst etwas auf uns zu? Die Wahlbeteiligung sinkt ja auch stetig und man kann nicht sagen, dass das Volk immer mehr aufwacht, um für seine Interessen irgendwie den Input zu beflügeln.*

FWS: Da sprechen Sie jetzt mehrere Gesichtspunkte zugleich an und überdies ändern sich die Verhältnisse gerade jetzt besonders schnell. Aus der Sicht der Policyforschung kann ich in meinem gegenwärtigen Forschungsfeld zwei Reaktionen auf die zunehmende Turbulenz erkennen: die Tendenz, an den einmal beschlossenen Regeln ohne Rücksicht auf die veränderten Bedingungen festzuhalten, und die Tendenz zu kurzfristigen Abweichungen ohne Rücksicht auf die künftigen Folgen.<sup>26</sup> Beides, so kann man immerhin zeigen, ist wenig erfolgversprechend. Aber der eigentlich gebotene Politikstil, das situationsbezogene und flexibel selbstkorrigierende *Policy Learning*, wäre unter den institutionellen Bedingungen der europäischen Politik allenfalls in der Europäischen Zentralbank – und dann ohne jede demokratische Legitimation – möglich.

Auch auf nationaler Ebene schwindet die Möglichkeit der »vorwärtsgerichteten« Bindung der Regierenden an ein von den Wählern wie immer gebilligtes politisches Mandat. Angemessen wäre ein retrospektives Urteil darüber, wie gut die Regierung die turbulenten Krisen bewältigt hat. Die Wähler sind jedoch nicht verpflichtet, fair zu sein, und Regierungen werden oft weniger für vergleichsweise

26 2016. »Forced Structural Convergence in the Eurozone«. *MPIfG Discussion Paper 16/15*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

2014. »After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy«. *MPIfG Discussion Paper 14/21*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

2014. »Legitimierung, oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik«. *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 94 (13): 35–41.

passable Ergebnisse belohnt, als für akute Verluste oder Skandale bestraft. Aber die Abhängigkeit der Regierenden von allgemeinen Wahlen ist die unerlässliche Voraussetzung dafür, dass sie sich auch unter schwierigen Verhältnissen um die Bedürfnisse, Interessen und Präferenzen der Regierten kümmern müssen.

*AH: Schäuble oder Merkel blicken natürlich auf ihre eigenen Wähler in Deutschland und mit Blick auf diese Wähler treffen sie dann vielleicht auch Entscheidungen, die mit Blick auf Griechenland sehr problematisch sind.*

FWS: Ja, das ist der Grund, weshalb die Beschlüsse der Regierungen im Rat der Eurozone aus der Sicht der griechischen Wähler nicht demokratisch legitimiert sind. Wenn Schäuble oder die Europäische Zentralbank über die Griechen entscheiden, dann sind sie von den griechischen Wählern in keiner Weise abhängig. Aber dieser Mangel demokratischer Verantwortlichkeit tritt bei den Entscheidungen über Euro-Rettungskredite nur besonders deutlich auf. Insgesamt gilt für die europäische Politik, dass die Verantwortlichen nicht politisch abhängig sind von der Zustimmung der von ihr Betroffenen.

*AH: Und als Wähler habe ich kaum noch die Qual der Wahl zwischen klaren Alternativen. Ob ich nun Merkel oder Gabriel wähle, in Europa würde sich nicht wirklich viel ändern. Man hat nie das Gefühl, dass die den Gang der Dinge wirklich in unterschiedliche Richtungen lenken würden. Mit Krise der Demokratie meine ich, dass der Wähler nicht mehr glaubt, dass die von ihm Gewählten den Gang der Dinge wirklich bestimmen, und deswegen auch der Begriff der »Postdemokratie«.*

FWS: Man muss fairerweise sagen, auch in der Vergangenheit waren klare Richtungsentscheidungen der Wähler eher selten. Außerdem betrafen die Themen, mit denen die Parteien den Wahlkampf bestritten, ja auch immer nur einen ganz kleinen Ausschnitt aus der Gesamttätigkeit des Staates. Was dieses System trotzdem zur Demokratie gemacht hat, war die Abhängigkeit der Regierenden von der nächsten Wahl, die Aufmerksamkeit der Medien und der Oppositionsparteien und Carl J. Friedrichs »Gesetz der antizipierenden Reaktion«: Da die Regierenden nicht vorab wissen konnten, welche Missstände, Fehler und Skandale die Reaktion wichtiger Wählergruppen am Wahltag bestimmen könnten, hatten sie Grund, bei allen Entscheidungen den »Schatten der kommenden Wahl« zu bedenken – die Frage also, wie die Entscheidung verteidigt werden könnte, falls kurz vor der Wahl der Scheinwerfer der öffentlichen Diskussion darauf gerichtet werden sollte.

*AH: Das wäre also das Gestaltungspotenzial des Wählers?*

FWS: Nein, gestalten kann der Wähler damit nicht. Aber wo dieser Schatten der kommenden Wahl wirksam ist, sichert er die inputorientierte *Responsiveness* der demokratischen Politik für die Probleme, Interessen und Präferenzen der Regierten. Und dieser Mechanismus fehlt in der europäischen Politik – hier liegt der Kern des »europäischen Demokratiedefizits«. Aber Sie haben recht: Die Möglichkeit inputorientierter Legitimität schrumpft auch in den Mitgliedstaaten, wenn der Spielraum nationaler Politik durch faktische Zwänge und externe rechtliche Schranken immer weiter eingeengt wird.

*AH: Aber würden Sie zustimmen, dass der Teil der Akteure im Finanzmarkt, in der Politik und in der Wirtschaft, der nicht demokratisch von Wählerentscheidungen abhängig ist, dass der mittlerweile stärker geworden ist gegenüber denen, die von Wählerentscheidungen sich legitimiert fühlen?*

FWS: In der Politik muss ich Ihnen recht geben: Der Anteil von Entscheidungen, die von politisch nicht verantwortlichen europäischen Instanzen bestimmt werden, hat insbesondere seit Beginn der Eurokrise stark zugenommen. Im Finanzmarkt und in der Wirtschaft würde ich dagegen nur ausnahmsweise von politischen »Akteuren« sprechen. Aus systemtheoretischer wie aus demokratietheoretischer Sicht sind sie nicht Teil der Politik, sondern Teil einer ökonomischen »Umwelt«, in der gewinnorientierte »Marktteilnehmer« einzelwirtschaftliche Interessen verfolgen, deren gesamtwirtschaftliche, ökologische oder soziale Wirkungen dann nicht »die Wirtschaft« oder »die Märkte«, sondern »die Politik« zu verantworten hat. Für die demokratische Politik erscheinen sie im Prinzip deshalb nicht als potenzielle Partner, sondern als zu kontrollierende und zu beeinflussende Objekte in einem »Spiel gegen die Natur«.

Dass dieses Spiel seit Beginn der Siebzigerjahre immer schwieriger geworden ist, steht außer Zweifel. Die Untersuchung dieser Veränderung und ihrer Gründe – abnehmende Steuerungsfähigkeit der Politik und (deshalb) abnehmende Steuerbarkeit der kapitalistischen Ökonomie – waren für Renate Mayntz und mich schon Anfang der 1970er-Jahre Gegenstand unserer Bonner Projekte und dann auch der Abfolge von Forschungsprogrammen des Kölner Max-Planck-Instituts. Aber so gravierend die Veränderungen auch sind: Den von Wirtschaftskrisen, Finanzkatastrophen, Arbeitsplatzverlusten und Zukunftsangst gebeutelten Bürgern, die sich private Lösungen nicht leisten können, bleibt nur die Hoffnung auf die Politik des demokratischen Staates.

*SKS: Wenn man das im Hinblick auf das Demokratiedefizit der EU weiterdenkt, ließe sich daraus die Notwendigkeit einer erneuten stärkeren Begrenzung, also einer Verlagerung in die Mitgliedstaaten hinein von der europäischen Ebene ableiten, weil sich diese entgrenzten Märkte, wie sie zum Beispiel mit TTIP assoziiert werden,*

*überhaupt nicht mehr kontrollieren lassen und auf supranationaler Ebene keine Politik möglich scheint, die noch demokratisch rückgebunden werden kann?*

FWS: Ja, das halte ich in vielen Bereichen für notwendig, und wir suchen ja auch gemeinsam mit Dir nach Möglichkeiten, wenigstens die politisch nicht verantwortete Beschränkung nationaler Handlungsmöglichkeiten durch das europäische Richterrecht zu lockern.<sup>27</sup> Aber viele Probleme sind eben in der Tat auf der nationalen Ebene nicht mehr zu bewältigen. Deshalb denke ich, dass wir ebenso Möglichkeiten der Steigerung demokratischer Handlungsfähigkeit auf der europäischen Ebene suchen müssen.

*SKS: Du hast in Deinen Aufsätzen 2009 über Legitimität im europäischen Mehrebenensystem gezeigt, dass die EU als »Regierung der Regierungen«, abhängig wie sie ist von der Umsetzung durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, eigentlich gar nicht der direkten Legitimation durch die Bürger bedarf.<sup>28</sup> Das führt in gewisser Weise viel der bestehenden EU-Demokratisierungsforschung ad absurdum. Man sieht, die Leute arbeiten an der falschen Baustelle. Eine entsprechende Auseinandersetzung mit Deiner Art der Konzeptualisierung von Folgebereitschaft und Legitimation in Mehrebenenregierungen habe ich danach leider gar nicht gefunden. Wie siehst Du das mittlerweile?*

FWS: Meine Interpretation, zuerst vorgetragen auf der Konferenz der European Union Studies Association (EUSA) 2007, kam zu spät. Als sie schließlich veröffentlicht wurde, begann die internationale Finanzkrise und dann kamen die Eurokrise mit den Rettungskrediten, den Konditionalitäten und der Troika. Hier hat die europäische Politik zum ersten Mal unmittelbar und völlig unverhohlen nicht nur die demokratische Politik in den Mitgliedstaaten ausgehebelt, sondern auch tief in die Lebensumstände und Lebenschancen der Bürger eingegriffen. Von da an war die Politik auf europäischer Ebene auf eine eigenständige Legitimation angewiesen und da konnte das europäische Demokratiedefizit nicht länger mit dem Konzept der »Legitimationsvermittlung« durch die demokratischen Mitgliedstaaten geheilt werden.

---

27 2016. »De-Constitutionalization and Majority Rule: A Democratic Vision for Europe«. *MPfG Discussion Paper* 16/14, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

28 2009. »Legitimität im europäischen Mehrebenensystem«. *Leviathan* 37 (4): 244–80.

## Steuerbarkeit der Wirtschaft und Steuerungsfähigkeit der Politik

AH: Daran wird deutlich, wie sehr Wissenschaft von historischen, sich ändernden politischen und institutionellen Kontexten bestimmt wird. Das lässt sich auch an Ihrer wissenschaftlichen Entwicklung illustrieren. Sie schreiben in »Planung als politischer Prozess«, so 1971 herum,<sup>29</sup> die Phase der Marktbegeisterung oder des Glaubens an den Markt und an eine vernünftige Selbstregelung der Zustände – die wäre zu Ende, nun würde man wieder mehr auf Planung setzen. Das war so Ende der 1960er-Jahre wahrscheinlich, als der Planungsoptimismus aufkam. Wenn man das mit heute vergleicht, so ist gegenwärtig der Glaube, dass der Markt die Dinge alle vernünftig regelt, doch ziemlich erschüttert, aber es fehlt auch der Glaube an eine effiziente Planbarkeit der Prozesse. Sind wir heute noch ratloser als damals?

FWS: Ja, selbstverständlich muss die Policyforschung nicht nur auf die jeweiligen realen Probleme, sondern auch auf die sich verändernden Präferenzen und Situationsdeutungen der politischen Akteure Bezug nehmen.

In Deutschland waren die Sechzigerjahre eine Phase des Reformoptimismus. Es gab die Universitätsneugründungen, die Bildungsreform war ein großes Thema, die Strafrechtsreform, die Reform des Unehelichenrechts oder des Familienrechts, nach der die Frau nicht mehr auf die Zustimmung des Mannes angewiesen war, wenn sie arbeiten wollte, und andere mehr. In der Wirtschaftspolitik hatte man das Erfolgserlebnis in der ersten Wirtschaftskrise von 1966, die mit der von Karl Schiller inszenierten »Konzertierten Aktion« zwischen Bundesbank, Bundesregierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern brillant bewältigt wurde: Innerhalb von zwei Jahren war die Vollbeschäftigung wieder da, die Löhne stiegen und die Wirtschaft brummte. Und die SPD arbeitete an einem »Langzeitprogramm«, das bis 1985 von einem durchschnittlichen realen Wachstum von 4,5 bis 5 Prozent pro Jahr ausging. Darauf reagierte der planungskeptische Aufsatz von 1971.

Aber die Wende kam ja rasch genug. Der Erfolg der Konzertierten Aktion hatte die Gewinne rasant steigen lassen, während die Gewerkschaften durch die vereinbarten niedrigen Tarife gebunden waren. Um nach den wilden Streiks im »heißen Herbst« von 1969 ihre Autorität zurückzugewinnen, mussten sie in den folgenden Jahren inflationstreibende hohe Abschlüsse durchsetzen, und als dann die OPEC 1973/74 auch noch die Ölpreise auf das Zehnfache steigerte, war für die Deutsche Bundesbank an »Konzertierung« nicht mehr zu denken.

---

29 1973. *Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Mit den Mitteln ihrer Geldpolitik bremste sie die Konjunktur so brutal, dass die Wirtschaft 1974/75 schrumpfte, die Arbeitslosigkeit eskalierte und die Steuern einbrachen. Von da an ging es in der deutschen Politik nicht mehr um Langfristplanung, sondern um Krisenmanagement, das unter Helmut Schmidt aber vergleichsweise gut funktionierte. Jedenfalls erzeugte die erste Ölpreiskrise in anderen Ländern – insbesondere in Großbritannien und in den USA – viel schlimmere Verwerfungen mit eskalierenden Inflations- und Arbeitslosenraten. Mit der Folge, dass dort zuerst in der Wirtschaftswissenschaft und dann in der Politik durch Thatcher und Reagan der Nachkriegskonsens einer keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik aufgekündigt wurde.

*AH: Die Stunde Hayeks schlug.*

FWS: Zunächst war dies die Stunde der Monetaristen, für die nicht die Vollbeschäftigung, sondern die Preisstabilität die höchste Priorität hatte. Aber Sie haben recht: Hayek, der die Vorstellung, man könne die Wirtschaft planen und steuern, als Hybris verurteilte, lieferte die philosophische Rechtfertigung für einen Rückzug des Staates aus der Ökonomie. Praktisch bedeutsamer wurden freilich die *Perfect-Markets*-Thesen der Chicago-Ökonomen, zu denen Hayek nicht gehörte: Sie lieferten die theoretische Begründung für eine umfassende Liberalisierung und Deregulierung der Märkte, die dann von Thatcher in England und Reagan in Amerika auch praktisch umgesetzt wurde. In Deutschland haben diese Theorien allerdings wenig unmittelbare Wirkung gehabt. Hier waren und sind Deregulierung und Liberalisierung eher ein Ergebnis der europäischen Integration und der praktischen Dominanz der »negativen Integration«, die dann in den Neunzigerjahren auch ein wichtiges Thema meiner Forschung wurde.

*SKS: Wir erleben auch eine ganz andere Entgrenzung der Welt, eine Intensivierung der Globalisierung.*

FWS: Ja, das ist richtig. Der große Schub der Globalisierung kam mit dem Fall der Berliner Mauer, als innerhalb kürzester Zeit der gesamte Ostblock in die kapitalistische Weltwirtschaft einbezogen wurde. Damit öffneten sich neue Märkte, neue Anbieter verschärfen den Wettbewerb und es boten sich neue Möglichkeiten der Produktionsverlagerung an Standorte mit niedrigen Lohn- und Regulierungskosten. Zugleich wurden die politischen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten durch die Beseitigung von Kapitalverkehrskontrollen, die Gründung der Währungsunion und das rechtlich bindende Liberalisierungsprogramm der Europäischen Union weiter beschränkt. Mit anderen Worten: Sowohl die Steuerbarkeit der Wirtschaft als auch die Steuerungsfähigkeit der Politik sind radikal reduziert worden.

*SKS: Man hat lange die Hoffnung in postnationale Governancestrukturen gesetzt. Das hat man auch in der Politikwissenschaft viel zu optimistisch gesehen, wie man jetzt in der Eurokrise merkt. Es gibt keine befriedigenden Antworten auf Fragen wie: Wem rechnet man irgendwelche Entscheidungen zu? Wer ist für irgendwas verantwortlich? Wie bindet man das zurück an einen demokratischen Prozess? Die Einschätzung scheint mittlerweile eine andere zu sein.*

FWS: Ja, das sehen wir auch so: Jedenfalls im Bereich der Ökonomie ist die Problemlösungseffektivität des »Regierens jenseits des Nationalstaats« bisher gering und zugleich fehlen die institutionellen Voraussetzungen einer wirksamen demokratischen Verantwortung gegenüber den betroffenen Bürgern und Wählern.

## Die Rolle der Politikwissenschaft in der Politikberatung

*AH: In der Zeitung war im Sommer 2015 zu lesen, dass die EU-Finanzminister bei einem Treffen irgendwo in Norddeutschland vor ihren Beratungen Besuch von sieben Ökonomieprofessoren – hauptsächlich Amerikanern – hatten. Wie ist es eigentlich zu verstehen, dass die Ökonomen trotz ihrer eindeutigen Fehlleistungen nach wie vor so dominant sind? Warum haben die Sozialwissenschaften in solch einem Feld eigentlich überhaupt keinen Platz? Sieben Ökonomen dürfen den Politikern ihre Weltsicht erklären, aber kein einziger sozialwissenschaftlich breiter aufgestellter Experte. Wie kommt Ihnen das vor?*

FWS: Nun ja, wenn die Finanzminister sich treffen, dann sind eben vor allem Makroökonomien und Finanzwissenschaftler gefragt. Und als der damalige Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit zu Gesprächen über die Rettung der Demokratie in Europa einlud, waren unter seinen Gesprächspartnern immerhin fünf Philosophen, fünf Politikwissenschaftler, drei Ökonomen, zwei Rechtswissenschaftler und zwei Historiker. Es kommt halt sehr darauf an, wer fragt und worüber es gehen soll.

Was die Wirtschaftspolitik angeht, gibt es, abgesehen von den Marxisten, die ohnehin nicht dran glauben, dass der Kapitalismus reformierbar sei, in den Sozialwissenschaften derzeit nirgendwo ein Modell der Ökonomie, das unmittelbar spezifische wirtschaftspolitische Maßnahmen begründen könnte. Die Ökonomen dagegen haben theoretisch abgeleitete einfache Modelle, die zwar nicht zu treffen, auf die man sich aber für wirtschaftspolitische Empfehlungen berufen kann. Die Sozialwissenschaftler sind ähnlich wie der originale Keynes an einem viel komplexeren Bild orientiert, das viele Einflussfaktoren politischer und sozi-

aler Art mit erfasst und deswegen generelle Rezepte nicht liefern kann. Und in dem Maße, wie die Welt chaotischer wird, schwindet ja auch die Möglichkeit ihrer begrifflichen und konzeptionellen Fassung – und dann ist man bei Hayek.

*AH: Also bei den Ökonomen, die die Realität vereinfachen und deshalb noch scheinbar klare Wenn-dann-Vorhersagen liefern zu können vorgeben. Die Prognosefähigkeit der Sozialwissenschaften ist dagegen, wenn sie seriös bleiben wollen, relativ begrenzt.*

FWS: Nein, Hayek selbst setzt ja gerade nicht auf konzeptionelle Vereinfachung und darauf gestützte Prognosen und Rezepte, sondern auf »spontane Ordnungsbildung«, die freilich – wie ich mit Matthias Mohr durch Computersimulation gezeigt habe, nur für sehr wenige Interessenkonstellationen zu stabilen Lösungen führen kann.<sup>30</sup> Im Übrigen sind wir ja recht gut im Vorhersagen dessen, was nicht geht, was nicht funktionieren wird. Generell würde ich sagen: Erfolgsbedingungen zu benennen und zu prognostizieren, wann der Erfolg eintritt, das ist angesichts der Vielzahl kontingenter Einflussfaktoren nicht seriös zu machen, aber zu sagen, was definitiv nicht funktionieren kann, das ist relativ oft möglich.

*AH: Bei der Lektüre Ihrer Texte aus den Siebzigerjahren fällt in der Tat auf, dass Sie damals schon sehr realistisch bestimmte Entwicklungen für unwahrscheinlich hielten. Und in den Achtzigerjahren schreiben Sie, dass unter den gegebenen Voraussetzungen eine Währungsunion nicht funktionieren könne, das war noch weit vor Kohl und Delors. Also tatsächlich in der Vorhersage, was so nicht funktionieren wird, sind Ihre Texte sehr heilsichtig.*

*SKS: Wie aber ist zu erklären, dass die Ökonomen die Vertreter der Politik- und Planungswissenschaften als Politikberater so nachhaltig verdrängen konnten und es ihnen trotz ihrer Fehleinschätzungen in der Finanzkrise und der enormen Verwicklung vieler namhafter Ökonomen in bezahlte Beratungstätigkeit usw. gelungen ist, aus all dem unbeschadet rauszukommen?*

FWS: Ganz unbeschadet nicht. Einige sind schon ausgeschieden, dafür sind andere, die einiges richtig vorhergesehen haben, jetzt stärker im Geschäft. Und in der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik werden ja auch die Empfehlungen des Sachverständigenrats und der wissenschaftlichen Beiräte nicht eins zu eins umgesetzt. Aber gegenüber sozialwissenschaftlichen Angeboten im gleichen Feld (also der politischen Ökonomie oder der Wirtschaftssoziologie) haben sie den Vorteil, dass sie ihre Empfehlungen aus einfacheren und in der Profession weitgehend konsensfähigen theoretischen Modellen ableiten können.

---

30 1994. »Efficient Self-Coordination in Policy Networks: A Simulation Study« (mit Matthias Mohr). *MPIfG Discussion Paper 94/1*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

*SKS: Wenn es nun so ist, dass die Ökonomen mehr beraten als die Politikwissenschaftler oder auch als die Juristen, sollte man nicht erwarten können, dass sich das ändert, weil doch immer mehr Politikwissenschaftler auch tatsächlich in der Politik, in den Ministerien tätig sind?*

FWS: Na ja, die Juristen werden immer gebraucht, wenn Fragen des Verfassungs- und Europarechts eine Rolle spielen. Und auch Politikwissenschaftler werden ja gehört, wenn es speziell um Fragen der Verwaltungs-, Regierungs- oder Verfassungsreform geht. Und die Wahl- und Meinungsforscher sind gefragt, wenn sie den Parteistrategen nützliche Empfehlungen liefern können.

*SKS: Okay, aber mir ging es jetzt um materielle Politik. Auf die Frage, was kann der Mehrwert einer politikwissenschaftlichen Perspektive bei solchen Beratungen sein, fällt mir das institutionelle Wissen, die Kenntnis der Probleme bei Verhandlungen politischer und anderer Akteure mit unterschiedlichen strategischen Interessen ein. Das Materielle im engeren Sinn, wie Abgasstandards, Gesundheitsgrenzwerte, gehört ja zur Domäne spezieller Fachwissenschaften, und die Juristen sind im Hinblick auf die Prüfung zuständig, ob Beschlüsse auch verfassungskonform sind.*

FWS: Ja, wir haben ja vorhin über die Organisations- und Managementfunktion von Politologen bei der multidisziplinären Policyforschung gesprochen. Wenn es jetzt um den spezifisch fachlichen Beitrag geht, liegt er in der Tat bei den von Dir angesprochenen Fragen. Aber meistens werden die Beratenen gerade daran nur ausnahmsweise (etwa wenn gerade institutionelle Reformen anstehen) interessiert sein. Meist meinen sie jedoch, die institutionellen und prozessualen Bedingungen von Politik und Verwaltung besser zu kennen als die externen Beobachter. Die Entdeckungen, die wir hier machen können, sind deshalb oft weniger relevant für die unmittelbare Politikberatung als für das bessere wissenschaftliche (und wenn es von den Medien aufgegriffen wird, öffentliche) Verständnis der Funktionsweise des politisch-administrativen Systems.

*SKS: Die Politikwissenschaft sollte also Politikberatung gar nicht so sehr anstreben, weil doch meistens andere eher zuständig sind?*

FWS: Du sagst also, aus der Sicht eines Politikwissenschaftlers sei Policyforschung nicht besonders interessant, weil der eigene fachliche Beitrag bei der »Beratung« im engeren Sinne eine zu geringe Rolle spielt? Das kann man so sehen. Aber wie sonst sollen wir ähnlich präzise Einblicke in die Funktionsweise von Politik und Verwaltung, von deren Bedingungen und Wirkungen gewinnen als durch die Analyse realer Politikprobleme und der darauf bezogenen politisch-administrativen Prozesse?

*AH: Das klingt doch etwas resignativ. Wenn die Ökonomen mit ihren mathematischen Modellen die Realität vereinfachen und deshalb mit wohlfeilen, aber oft fehlerhaften Rezepten aufwarten, können sich dann die Sozialwissenschaften mit dem Hinweis begnügen, sie würden die Komplexität gesellschaftlicher Prozesse nicht unterschlagen und könnten deshalb auch nicht einfache Rezepte von Fehlentwicklungen liefern? Die Sozialwissenschaften haben doch den Anspruch, die Gesellschaft über sich selbst aufzuklären, und sollten deshalb wohl auch auf viele Fragen Antworten von praktischer Relevanz geben, auch wenn sie nicht so schlicht ausfallen wie die der Ökonomen.*

FWS: Politikberatung und Aufklärung der Gesellschaft über sich selbst sind ja unterschiedliche Funktionen. Bei der ersten braucht man einen Adressaten, der sich beraten lassen will. Diese Art Auftragsforschung haben wir am WZB wie am MPIfG nur ganz selten betrieben. Unsere problemorientierte Grundlagenforschung dient in der Tat in erster Linie der Aufklärung komplexer politökonomischer, sozioökonomischer oder politisch-institutioneller Zusammenhänge und Wechselwirkungen, deren problematische Effekte nicht offensichtlich sind – so etwa die Folgeprobleme der Politikverflechtung in Deutschland oder der Asymmetrie von negativer und positiver Integration in Europa. Ob und wann sich daraus auch Chancen für praktisch umsetzbare Handlungsempfehlungen ergeben könnten, ist dann für die Forschung selbst nicht unmittelbar entscheidend.

Aber manchmal sind wir auch weitergegangen. So hatte ich 1986 in einem Aufsatz gezeigt, dass das geringe Beschäftigungsniveau in Deutschland nicht in den Bereichen seine Ursache hat, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, sondern in den lokal produzierten und lokal konsumierten Dienstleistungen.<sup>31</sup> Dort hatten wir eine so niedrige Beschäftigung in den öffentlich finanzierten sozialen Diensten wie die Amerikaner und eine so niedrige in privaten Dienstleistungen wie die Schweden. Der Grund lag in der Struktur des deutschen Sozialstaats, der fast so teuer war wie der schwedische, aber statt sozialer Dienste in erster Linie soziale Transfers bezahlte – und der diese vor allem durch lohnbezogene Sozialabgaben finanzierte. Im Gegensatz zur Einkommensteuer waren (und sind) deren Tarife nicht progressiv, sondern linear, und es gibt auch keine Freibeträge für niedrige Einkommen. Im Ergebnis ist deshalb die Abgabenlast auf niedrige Löhne so hoch, dass einfache Dienstleistungen vom (legalen) privaten Arbeitsmarkt verdrängt werden. So weit also das Ergebnis der vergleichenden Untersuchung zum Zusammenhang zwischen Beschäftigungs- und Sozialstaatsstrukturen.

---

31 1986. »Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informations-Ökonomie?«. *Soziale Welt* 37 (1): 3–24.

Wenn man daran etwas ändern wollte, dann lag der Vorschlag nahe, durch die Einführung von Freibeträgen bei den Sozialabgaben die Einkommen der Beschäftigten im Niedriglohnbereich zu erhöhen und zugleich die Kosten für die Arbeitgeber zu senken – und die Ausfälle der Sozialkassen aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu ersetzen. Diesen Vorschlag habe ich vor der Wahl von 1998 in den Bericht der »Zukunftskommission« der Friedrich-Ebert-Stiftung eingebracht,<sup>32</sup> und Wolfgang Streeck, der nach der Wahl das wissenschaftliche Sekretariat des »Bündnisses für Arbeit« leitete, hat dafür die gemeinsame Unterstützung durch die Leitung des Instituts der Deutschen Wirtschaft und des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften gewonnen. Zur Verfügung stand damals das Aufkommen der neuen Ökosteuer, das man genau für diesen Zweck hätte einsetzen können. Der Vorschlag ist am Ende durch die IG Metall blockiert worden, aus deren Sicht bessere Niedriglohneinkommen weniger interessant waren als die lineare Senkung der Sozialabgaben um einen Prozentpunkt. Damit war der Vorschlag tot. Die Schröder-Regierung hat dann schließlich auf Vorschlag der Hartz-Kommission die einfachen Dienstleistungen dadurch verbilligt, dass mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe die Arbeitslosen gezwungen wurden, auch noch schlechter bezahlte und prekäre Jobs anzunehmen.

*AH: Aber hat damals nicht Ihr sozialdemokratisches Herz etwas geblutet?*

FWS: Nun ja, beschäftigungspolitisch hat die Hartz-Reform ja funktioniert: Wir haben heute nicht mehr die niedrigste Niedriglohnbeschäftigung in Europa, sondern die höchste. Und mit dem gesetzlichen Mindestlohn hat man jetzt auch eine Untergrenze definiert, unter die der Stundenlohn nicht gedrückt werden soll. Überdies diskutiert die SPD jetzt auch wieder über Freibeträge bei den Sozialabgaben, die aus Steuermitteln finanziert werden sollen.

Das Beispiel zeigt, dass auch unsere Forschung zu praktisch relevanten Empfehlungen führt, die wir dann auch der Öffentlichkeit zugänglich machen. Aber selbst wenn wir uns ausnahmsweise auch für die Umsetzung engagieren, hängt der Erfolg von Faktoren ab, auf die wir als Wissenschaftler keinen Einfluss haben. Unser eigenes Geschäft ist eben die problemorientierte Forschung, nicht die Politikberatung oder die Mitwirkung bei der politischen Umsetzung.

*AH: Eine Ökonomen wie Sozialwissenschaftler gleichermaßen tangierende Problematik ist die Frage nach den impliziten oder auch expliziten normativen Voraussetzungen ihrer Aussagen. Im letzten Jahresbericht des Max-Planck-Instituts schreiben Sie über Ihre Arbeit über den Länderfinanzausgleich in Deutschland, für den ja neue Verhandlungen anstehen. Im Hinblick auf die zu erwartenden Einigungsschwierig-*

32 1997: »Wege zu mehr Beschäftigung«. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 48, 203–16.

keiten machen Sie Vorschläge zum methodischen Vorgehen einer erfolgreichen Kompromissbildung.<sup>33</sup> Ist es eigentlich auch Aufgabe eines Wissenschaftlers, neben dem »Wie« der Prozeduren, mit denen eine Verteilung ausgehandelt werden könnte, auch noch Vorstellungen über eine gerechte Verteilung der Mittel zu entwickeln, oder ist das reine Politikerangelegenheit?

FWS: Der kleine Aufsatz nutzte Erkenntnisse, die ich vor Jahrzehnten bei den Untersuchungen zur Politikverflechtung und dann in der Föderalismuskommission gewonnen hatte. Er ging davon aus, dass die immer heftigeren öffentlichen Auseinandersetzungen über die Finanzverfassung, die das Bund-Länder-Verhältnis insgesamt belasteten, vor allem den (quantitativ weniger bedeutsamen) horizontalen Finanzausgleich betrafen, in dem »Geberländer« eigene Mittel an die »Nehmerländer« abgeben mussten. Die Konflikte zwischen den Ländern ließen sich reduzieren, so vermutete ich in dem Aufsatz und auch im Gespräch mit einem der Ministerpräsidenten, wenn stattdessen nur über den vertikalen Finanzausgleich zu verhandeln wäre, in dem das Aufkommen der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern verteilt wird. Nach einigen Umwegen haben sich nun offenbar die Ministerpräsidenten (übrigens auf Kosten des Bundes) auf eine solche Lösung geeinigt.

AH: Es geht nur um die Prozedur, in der man sich einigen soll, aber nicht, was dabei rauskommt?

FWS: Ja, es ging um ein Verfahren, das den Beteiligten die Einigung erleichterte.

AH: Lässt sich eine gerechte Verteilung überhaupt wissenschaftlich begründen?

FWS: In der normativen Theorie gibt es drei unterscheidbare Verteilungsprinzipien: abstrakte Gleichheit, Verteilung nach Verdienst und schließlich die Verteilung nach Bedarf. In der Finanzverfassung spielen alle drei Prinzipien eine Rolle: Verteilung nach der Einwohnerzahl, nach dem örtlichen Aufkommen und nach besonderem Bedarf. Aber die Beteiligten werden sie unterschiedlich betonen – Bremen eher den Bedarf und Bayern das Aufkommen.

AH: Sie haben die praktische Umsetzbarkeit immer mit im Auge, aber ein Philosoph, ein Ethiker würde wahrscheinlich sagen, eine Verteilung nach Bedarf oder Verdienst ist die einzig gerechte, ohne sich zu fragen, wie können die sich einigen. Und wenn Sie von den verhandelnden Politikern gebeten werden, ihnen zu raten, wie sie zu einem tragbaren Kompromiss kommen?

---

33 »Konfliktverminderung durch Entkoppelung. Anmerkungen zur Reform der deutschen Finanzverfassung«. *MPiFG Jahrbuch 2015–2016*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2015, 81–88. ([www.mpifg.de/pu/ueber\\_mpifg/mpifg\\_jb/JB1516/MPiFG\\_15-16\\_12\\_Scharpf.pdf](http://www.mpifg.de/pu/ueber_mpifg/mpifg_jb/JB1516/MPiFG_15-16_12_Scharpf.pdf))

FWS: Die Frage würden die Ministerpräsidenten gewiss nicht an einen Berater richten. Sie stellt sich allerdings für Schlichter in einem Tarifkonflikt oder für Richter bei Vergleichsverhandlungen. Aber dabei kommt es dann gewiss nicht in erster Linie auf sozialwissenschaftliche Erkenntnisse an.

## Eurokrise und die Lage in Europa

*SKS: Wenn wir auf die EU schauen und die Rolle der Wissenschaft: Hat die Politikwissenschaft, soweit sie sich mit der Integrationspolitik befasste, den realen Prozess, in dem man sich ja nun auf fatale Projekte wie die Währungsunion einigte, nicht in angemessener beratender Funktion begleitet, um solche Fehlentwicklungen vermeiden zu helfen?*

FWS: Das ist eine interessante Frage. Ähnlich wie sich der Europäische Gerichtshof als Motor der Integration versteht und nicht als Gerichtshof, der zu balancieren versucht zwischen den Notwendigkeiten zentraler und einzelstaatlicher Lösungen, so hat sich auch der große Teil der Europaforschung verhalten. Es gibt nur wenige Untersuchungen zu den Kosten von Integrationsfortschritten. Analysiert werden stattdessen die Bedingungen der Möglichkeit von weiteren Fortschritten oder die Hindernisse der Integration. Insofern kann man schon sagen, dass jedenfalls in Deutschland, nicht aber in Skandinavien und Großbritannien, eine prinzipielle Präferenz für mehr Integration auch die Wissenschaft bestimmt hat.

*SKS: Europa wächst zusammen, war ja durchweg die bestimmende Hintergrundstimmung, und der Integrationsprozess wird befördert durch Krisen, eine weitgehend akzeptierte Vorstellung. So wurden Politiken verfolgt, von denen man nie genau wusste, wo sie hinführen, doch wenn sie zu Krisen führen, dann hilft das dem Integrationsprozess. Von daher wurden Krisen nicht als so schlimm bewertet.*

FWS: Du beschreibst das Integrationsmodell, das Philippe Schmitter schon in den Siebzigerjahren formulierte. Er hat es kürzlich wieder aufgegriffen, um zu fragen, ob etwa die gegenwärtige Häufung europäischer Probleme diesen Modus der krisengetriebenen und stetig fortschreitenden Integration überfordern und beenden könnte. Und was die Eurokrise angeht, hat er wohl recht. Wir wären nach der Finanzkrise in der europäischen Integration weitergekommen, wenn die Mitgliedstaaten die Möglichkeit gehabt hätten, mit eigenen Mitteln auf wirtschaftliche Turbulenzen zu reagieren, statt dass man versucht, von euro-

päischer Ebene aus in die einzelnen Länder hineinzuregieren und durch europäischen Zwang eine Koordination zu erreichen.

Aber das kann man nicht generalisieren. Ich habe viel Sympathie für eine radikale Dezentralisierung – *small is beautiful*. Kleine Gruppen, Einheiten, in denen der Konsens möglich ist und die flexibel reagieren auf eine turbulente Welt und sich durch Coping durchschlagen, obwohl sie nicht mächtig sind und die Umwelt nicht beherrschen können. Mein Bild dafür ist immer das Segelboot, das auch auf einer stürmischen See sein Ziel erreichen kann, ohne dass es die See oder die Winde beherrschen könnte und ohne dass es die Größe eines Tankers erreicht, der nicht erschüttert werden kann. Aber viele der heute schwierigsten Probleme können kleine Einheiten weder einzeln noch durch freiwillige Selbstkoordination bewältigen. Zugleich lässt sich aber theoretisch zeigen, dass auch Zentralisierung nicht als Generallösung funktionieren kann. Nötig sind vielmehr Mehrebenenstrukturen und Steuerungsmethoden, die die politische Handlungsfähigkeit und demokratische Legitimation auf der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene zugleich verbessern. Wir haben in Europa aber Strukturen, die etwa in der Außen-, Verteidigungs- oder Migrationspolitik viel zu schwach sind, während etwa in der Währungsunion ein rigides Zwangsregime durchgesetzt wurde, das die demokratische Politik in den Mitgliedstaaten ausschaltet, ohne wirtschaftlichen Nutzen zu schaffen.

*SKS: Siehst Du auch ein Versagen der Medien im Hinblick auf einen den komplexen Problemen angemessenen Meinungsbildungsprozess? Die Darstellung von politischen Zusammenhängen ist doch oft sehr unterkomplex. Und was bedeutet das für die Zukunft der Demokratie, wenn die Welt so komplex geworden ist, dass es viele sich oft widersprechende Diagnosen und Therapievorschlüsse von den Experten gibt, die von den einen als alternativlos, von anderen als sinnlos und von wieder anderen gar als Weg ins Chaos bezeichnet werden?*

*AH: Haben darüber Demokratietheoretiker schon ernsthaft nachgedacht?*

FWS: In Deutschland sahen die Demokratietheoretiker bisher ja eher das Problem der fehlenden politischen Konflikte und großen Debatten, einer zu großen Gleichrichtung der Meinungen: in der Wirtschaftspolitik marktliberal, in der Finanzpolitik für Konsolidierung, in der Sozialpolitik für »Fördern und Fordern«, in der Gesellschaftspolitik linksliberal, in der Außenpolitik proamerikanisch, aber friedlich und in der Europapolitik unbeirrt für immer mehr Integration. Jetzt aber wird deutlich, dass dieser schwarz-rot-grüne Elitenkonsens, der auch die veröffentlichte Meinung und die Sozialpartner einschloss, die politische Diskussion so beschränkt hat, dass die bisher ignorierten Probleme und Krisen nun in der Tat Orientierungslosigkeit und zunehmende Verunsicherung erzeugen.

Spätestens mit dem Konflikt in der Ukraine, mit der Flüchtlingskrise, mit dem Brexit-Votum und mit der Trump-Wahl ist deutlich geworden, dass die bisherigen Orientierungen keine Sicherheit mehr versprechen. Dass man im nationalen Rahmen nicht mehr gestalten kann, dass in Europa der Handlungskonsens fehlt und dass man sich auf Amerika nicht mehr verlassen kann. Dann ist die Versuchung, die Rolle der Schweiz zu spielen und zu sagen: Wir sind klein und die Welt ist groß und gefährlich. Also müssen wir zu Hause tun, was wir können, unsere Grenzen schützen und versuchen, in der Welt irgendwie durchzukommen.

*AH: Es gibt ja schon seit einiger Zeit in wohl den meisten Staaten der EU eine sich verstärkende Tendenz in diese Richtung, das heißt eine zunehmende Rückbesinnung auf nationale Abgrenzung, die eine fortschreitende Integration der EU immer mehr infrage stellt.*

FWS: Ja klar. Das ist auch ganz plausibel, wenn man unterstellt, dass die EU nur gemeinsam handeln könnte – und dass dafür der Konsens fehlt.

*SKS: Du meinst differenzierte Integration beziehungsweise dass man stärker in die Richtung geht?*

FWS: Ja. Es gibt ja nicht nur die Wahl: Entweder handelt die ganze EU und schafft einheitliche Lösungen oder der einzelne Staat handelt allein. Wo nicht alle einig sind, könnten ja immerhin *coalitions of the willing* Ergebnisse erzielen, die einzeln nicht erreicht werden können.

*AH: Vorhin haben Sie gesagt, dass Sie durchaus eine gewisse Sympathie für die kleinen Segelboote à la Schweiz haben, die sich auf hoher See auch durchmogeln und nicht im großen Verbund alle zusammen aufs Riff laufen ...*

FWS: Ja, ja. Aber es gibt doch Situationen, mit denen das Segelboot nicht mehr fertig werden kann, Situationen, die nur – wenn überhaupt – durch gemeinsames Handeln bewältigt werden können.

*AH: Die größte Herausforderung für die Demokratietheorie ist gewiss der schwierige Integrationsprozess innerhalb der Europäischen Union. Sie haben sich kürzlich im Leviathan zu bestimmten Positionen von Jürgen Habermas zur transnationalen Demokratie in Europa kritisch geäußert. Auf seine Meinung, gewisse parochiale Formen des Kapitalismus in den Mitgliedstaaten ständen nicht unter Naturschutz, erwidern Sie, man könne nicht einfach von der europäischen Ebene aus nationale Eigenarten, Strukturen und Institutionen mit dem Verweis auf ein Europarecht oder eine wünschenswerte Produktivitätssteigerung aushebeln. Sie sprechen dabei von »nationalen Errungenschaften«, die man schützen müsse. Könnten Sie etwas konkre-*

ter beschreiben, was für Sie solche Errungenschaften zum Beispiel in Griechenland oder Spanien sind?<sup>34</sup>

FWS: Errungenschaften sind für mich das, was die Leute in ihren Ländern wichtig und erhaltenswert finden.

AH: *Lässt sich etwa der Klientelismus in Griechenland, welche historischen Ursprünge er auch haben mag, als eine Errungenschaft betrachten, die man nicht einfach mit Reformforderungen aus der Welt schaffen kann?*

FWS: Als Demokrat kann man sagen, das müssen die Griechen selbst ändern. Wenn sie dafür europäische Unterstützung haben wollen, müssen sie das so sagen. Aber ihnen Reformen gegen ihren Willen aufzuzwingen, verletzt die Prinzipien demokratischer Legitimität.

AH: *Da eine Währungsunion mit einer einzigen Währung nun mal eine gewisse Strukturhomogenität voraussetzt, würde das für einzelne Staaten eigentlich eine Rückkehr zu einer nationalen Währung erfordern. Schon in den Achtzigerjahren haben Sie eine Währungsunion mit flexiblen Wechselkursen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens für die optimale Lösung gehalten.<sup>35</sup>*

FWS: Das war das Europäische Währungssystem (EWS), das Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing 1979 geschaffen haben. Es hatte auch seine Schwächen, aber wenn man noch wählen könnte, wäre es eine bessere Lösung als das, was wir heute haben.

AH: *Haben wir noch die Wahl?*

FWS: Das ist eine ganz andere Frage.

AH: *Die man doch in der einen oder anderen Richtung beantworten muss.*

FWS: Die Gründer der Währungsunion haben alles getan, um den Ausstieg so gut wie unmöglich zu machen. Deshalb sagen auch Leute, die – wie etwa Henrik Enderlein vom Jacques-Delors-Institut – die Gründung der Währungsunion für einen schlimmen Fehler halten, dieser sei nun nicht mehr rückgängig zu machen. Das stimmt auch: Unter den derzeitigen Regeln wäre der Ausstieg für das einzelne Land eine Katastrophe – und nur eine Katastrophe könnte den Ausstieg erzwingen. Wenn man diese aber für wahrscheinlich hält, dann müsste

---

34 Siehe hierzu die Debatte mit Habermas: 2015. »Das Dilemma der supranationalen Demokratie in Europa«. *Leviathan* 43 (1): 11–28; und »Deliberative Demokratie in der europäischen Mehrebenenpolitik: eine zweite Replik«. *Leviathan* 43 (2): 155–65.

35 1987. »Hoffnungen am Ende der achtziger Jahre«. In *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa: Das »Modell Deutschland« im Vergleich*, Kap. 12, 315–36. Frankfurt a.M.: Campus.

man die derzeitigen Regeln so ändern und ergänzen, dass statt der Katastrophe eine einvernehmliche Trennung möglich wird. Stattdessen setzen die Verteidiger der Währungsunion auf eine weitere Intensivierung des gegenwärtigen Zwangsregimes und hoffen schließlich auf die Entwicklung eines europäischen Bundesstaats mit eigenen Steuern, einem großen Haushalt, umfassenden wirtschafts- und sozialpolitischen Kompetenzen nach dem Modell der USA oder der Bundesrepublik Deutschland.

*SKS: Die Vereinigten Staaten von Europa scheinen in weiter Ferne angesichts der großen Abneigung in den Mitgliedstaaten, sich einer europäischen Zentralregierung unterzuordnen, nationale Souveränität aufzugeben. Das wird meist als Fremdbestimmung gesehen, gegen die man sich wehrt, der man sich gar entzieht wie jetzt Großbritannien.*

FWS: Das sehe ich auch so. Da die Länder und ihre Ökonomien extrem ungleich sind, kann eine einheitliche Politik nicht für alle passen. Aber genau das hat die deutsche Politik in den letzten Jahren versucht, in der Währungsunion durchzusetzen. Alle müssen tun, was wir mit Hartz IV und der Agenda 2010 getan haben, sie müssen das nachholen, um schließlich so zu funktionieren wie wir. In der Tat: Wenn alle so wären wie wir, würde die Währungsunion wunderbar funktionieren. Aber da sie nicht von selbst so werden, müssen sie durch Auflagen, Kontrollen und Sanktionen dazu gezwungen werden. Und wenn sie anfangen, sich dagegen zu wehren, dann zerbricht die Währungsunion.

*SKS: Dagegen steht beispielsweise die Auffassung von Waltraud Schelkle von der London School of Economics (LSE), die argumentiert, die Eurozone funktioniere als eine Art gemeinsame Versicherung der Eurostaaten, gerade aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit. Siehst Du, dass diese Unterschiedlichkeit doch eine Lösung der Eurokrise bieten könnte?*

FWS: Waltraud Schelkle meint, dass man die Währungsunion als ein Versicherungssystem einrichten müsste, in dem die wirtschaftlichen Risiken gemeinsam getragen werden und die Gewinner jeweils die Verlierer entschädigen. Das unterstellt, dass die Gewinn- und Verlustchancen im Prinzip zufällig und deshalb auf längere Sicht gleich verteilt sind. Wenn das nicht der Fall ist, läuft die Idee auf eine dauerhafte Transferunion hinaus – wie sie etwa zwischen Norditalien und dem Mezzogiorno oder zwischen West- und Ostdeutschland existiert.

AH: *In Ihrem Aufsatz »After the Crash« entwerfen Sie sehr konkrete Grundregeln für eine europäische Mehrebenendemokratie. Ist das ein Projekt, das erst zum Zuge nach einem Crash kommen kann, den wir also abwarten müssen?*<sup>36</sup>

FWS: Die Änderung der institutionellen Grundregeln der EU würde einstimmige Zustimmung aller Mitgliedstaaten erfordern. Das wäre allenfalls in einer großen Krise zu erwarten. Insofern ist der Aufsatz kein Projekt, sondern eine Analyse der Hindernisse, die einer politisch handlungsfähigen europäischen Mehrebenendemokratie entgegenstehen.

AH: *Für die EU sehen Sie also nur schleichendes Siechtum bis hin zum letztendlichen Auseinanderfallen. Eine Gesundung und Erholung aus der Krise scheint Ihnen unwahrscheinlich?*

FWS: Ob das Siechtum zum Auseinanderfallen der EU führen wird, kann man nicht wissen. Aber ich sehe derzeit auch keinen politisch konsensfähigen Weg zur Gesundung.

AH: *Sie sind ein ziemlicher Pessimist.*

SKS: *Ich sehe Dich nicht als Pessimisten. In all Deinen Arbeiten hast Du immer wieder institutionelle Vorschläge gemacht, was in bestimmten Situationen eine pragmatische Lösung sein könnte, um zu einem besseren Gesamtergebnis zu kommen, sei es in Bezug auf die EuGH-Analysen und die Durchschlagskraft seiner Gerichtsurteile. Und im genannten Aufsatz »After the Crash« machst Du auch sehr konkrete Vorschläge, was Möglichkeiten wären.*

FWS: Ja, aber das waren Vorschläge vor dem Hintergrund einer sehr skeptischen Einschätzung der gegenwärtigen Entwicklung. Ich habe zwar großen Respekt vor der Kreativität der künftigen Geschichte, aber nicht den zwanghaften Optimismus, dass alles schon irgendwie gutgehen werde.

AH: *Sicher erscheinen Sie weniger pessimistisch als Streeck, für den das Ende des Kapitalismus absehbar ist.*

FWS: Für so großräumige Perspektiven habe ich kein Talent. Aber eine deterministische Prognose habe ich jedenfalls einmal riskiert, als ich 1986 im letzten Kapitel der »Sozialdemokratischen Krisenpolitik« schrieb, eine Währungsunion in Europa könne wegen der strukturell unterschiedlichen Systeme der industriellen Beziehungen nicht gutgehen.

---

36 2014. »After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy«. *MPiFG Discussion Paper* 14/21, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

## Europäischer Föderalismus

*AH: Würden Sie das EU-System dem deutschen System eher ähnlich sehen?*

FWS: Es ist in der Grundkonstruktion dem deutschen ähnlich: Europäische Gesetze werden von den Mitgliedstaaten ausgeführt, doch die Mitgliedstaaten sind über den Rat die wichtigsten Gesetzgeber der EU. Man kann sagen, die EU hat sich damit viele der Probleme, die wir haben, auch geschaffen. Allerdings hat der Bund ein größeres Übergewicht über die Länder, als dies bei der EU im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten der Fall ist. Und andererseits versucht der Bund nie, so in die Entscheidungen der Länder hineinzuregieren, wie die EU das jetzt tun muss.<sup>37</sup>

*AH: Wo sehen Sie die wichtigsten Unterschiede?*

FWS: Auch in Deutschland muss der Bund mit den Ländern verhandeln, wenn diese im Bundesrat ein Veto in der Gesetzgebung ausüben können. Aber diese Verhandlungen stehen im Kontext eines parlamentarischen Regierungssystems, in dem im Allgemeinen mit Mehrheit entschieden werden kann und in dem die Kooperation und Auseinandersetzung zwischen bundesweiten politischen Parteien nicht nur die Beziehung zwischen den Koalitionspartnern und das Verhältnis zur Opposition prägt, sondern auch die Reaktion der Landesregierungen auf Initiativen des Bundes wesentlich beeinflusst. In der europäischen Gesetzgebung sind die Konsensschwellen viel höher und es fehlt die integrierende Funktion europaweit agierender politischer Parteien und einer auf diese einwirkenden europaweiten öffentlichen Meinung. Im Ergebnis begrenzt dies nicht nur die demokratische Legitimität, sondern auch die politische Handlungsfähigkeit der europäischen Politik.

Im Europarecht und auch in der liberalen politischen Theorie gibt es die Meinung, das ließe sich durch institutionelle Änderungen etwa beim Wahlrecht zum Europäischen Parlament, bei dessen Kompetenzen gegenüber der Kommission und dem Rat und bei den Abstimmungsregeln in der europäischen Gesetzgebung leicht ändern. Für kommunitaristische Theoretiker dagegen setzt handlungsfähige (majoritäre) demokratische Politik ein politisch integriertes Gemeinwesen mit historisch gewachsener kollektiver Identität, gemeinsamen Normen und belastbarer Solidarität voraus – Voraussetzungen also, die in der EU derzeit nicht erfüllt sind.

---

37 1985. »Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich«. *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4): 323–56. Der abgedruckte Text Nr. 10 fasst die Merkmale der institutionellen Struktur der Europäischen Union zusammen.

*AH: Das sind die beiden Extrempositionen und dazwischen steht Habermas, der meint, Identität oder Gemeinsamkeit kann man im Diskurs herstellen.*

FWS: Von kollektiver Identität würde Habermas nicht reden. In seiner Theorie der deliberativen Demokratie geht es um die Möglichkeit demokratischer Selbstregierung in Entscheidungsverfahren, an denen alle Betroffenen in öffentlichen Diskursen mitwirken, und deren im deliberativen Prozess erreichte Entscheidungen die rationale Zustimmung aller Betroffenen verdienen. Unter praktischen Gesichtspunkten kann die Deliberation durch Mehrheitsvotum (vorerst) beendet werden, wenn die Argumente auf eine konsensuale Lösung hin konvergieren.

*AH: Und was meinen Sie?*

FWS: Die politischen Kräfte, die von Anfang an die »Vereinigten Staaten von Europa« als Ziel der Integration anstrebten, ließen sich zunächst durchaus von identitären Vorstellungen leiten. Im »Europa der Sechs« war das ja auch noch plausibel: Die Integration beendete den jahrhundertealten französisch-deutschen Bruderkrieg; und das weströmische christliche »Abendland« hatte sein politisches Zentrum in der Aachener Kaiserpfalz Karls des Großen, aber Ostrom gehörte ebenso wenig dazu wie die germanischen und slawischen Heiden im Norden und Osten. Wenn es dabei geblieben wäre, dann hätten wir inzwischen den westeuropäischen Bundesstaat, vielleicht ergänzt um Österreich und Spanien/Portugal, dessen multinationale und mehrsprachliche kollektive Identität stark genug wäre, um auch majoritäre Entscheidungen demokratisch zu legitimieren. Aber diese Chance wurde schon mit der – gegen Charles de Gaulle – vollzogenen ersten Erweiterung um Großbritannien, Dänemark und Irland verschenkt.

*SKS: Und die Osterweiterung? Die Osterweiterung wäre halt so nicht passiert, sondern vielleicht ein alternativer Verbund dann im Osten. Es ist ja keine Frage, dass die Nichtbegrenzung der Europäischen Union die Tiefe der Integration beeinflussen muss. Hätte man die ursprünglichen Sechs, wäre die Tiefe sehr viel leichter zu verwirklichen gewesen.*

FWS: Ja. Jedenfalls haben wir nach der Erweiterung von sechs auf achtundzwanzig Mitgliedstaaten nicht mehr die Möglichkeit, europäische Demokratie und majoritäre politische Handlungsfähigkeit auf der Basis einer belastbaren kollektiven Identität zu begründen. Wir sind deshalb im Prinzip auf politisches Handeln im Konsens angewiesen. Aber in der gegenwärtigen Entscheidungsstruktur läuft das auf multiple Vetos, Blockaden und suboptimale Kompromisse hinaus. Ich plädiere deshalb dafür, den Ansatz von Habermas weiterzudenken und Mehrheitsentscheidungen dann zuzulassen, wenn bei gemeinsamen Interessen nur noch über Details weiter gestritten wird. Aber da man die Wichtigkeit

der verbleibenden Einwände nicht objektiv erkennen kann, braucht man eine prozedurale Lösung: Die Mehrheitsentscheidung ist legitim, wenn die Mitgliedstaaten, die gravierende Einwände haben, durch ein Opt-out die Anwendung der Entscheidung auf das eigene Land verhindern können. Im Ergebnis läuft dies auf politische Handlungsfähigkeit durch *coalitions of the willing* und eine differenzierte Integration hinaus.

*SKS: Aber das ändert doch noch nichts an den vertikalen Konflikten. Auch im deutschen Bundesstaat haben wir ja, wenn wir auf die Schuldenbremse, auf die Steuerverteilung schauen, das Problem, was auf welcher Ebene angesiedelt ist, nicht gut gelöst. Es gibt mehr Steueraufkommen im Bund, als vom Bund bezahlt wird. Wie teilt man auf? Was macht man mit Problemfällen wie Bremen? Gibt es vielleicht generell eine Schwäche der Föderalismustheorie, wo man mehr wissen müsste, was stabile föderale Systeme sein können? Im Vergleich zur EU müsste man in Deutschland das Problem ja eigentlich gut lösen können. Selbst wenn man sagt, die EU könnte besser dastehen, wenn sie kleiner wäre, hätte man dennoch dieses Föderalismusproblem. Es gibt immer den Druck auf eine Zentralisierung und die Probleme der Kompetenzaufteilung.*

FWS: Ja, generell ist das so, jedenfalls, wenn der Zentralstaat das größere Budget hat. Aber die Unterschiede sind doch sehr interessant. Arthur Benz von der Universität Darmstadt unterscheidet zwischen »uncoupled«, »tightly coupled« und »loosely coupled federalism«. »Uncoupled« sind die USA, wo Bund und Einzelstaaten jeweils eigene Kompetenzen, Steuern, eine eigene Verwaltung und eigene Organe der politischen Willensbildung haben. Die Einzelstaaten haben keine Mitsprache bei der bundespolitischen Willensbildung; sie müssen auch nicht Bundesgesetze ausführen, weil der Bund diese selbst implementiert. Für Benz ist der deutsche Föderalismus »tightly coupled«: Die Länder haben kaum Einnahmen, über die sie selbst entscheiden können. Alle wichtigen Steuern sind entweder Gemeinschaftssteuern oder werden durch Bundesgesetz geregelt. Die Kompetenzen zur Gesetzgebung sind hauptsächlich beim Bund, die Landesregierungen reden im Bundesrat mit und der Bund ist bei fast allen wichtigen Gesetzen auf die Zustimmung einer Mehrheit im Bundesrat angewiesen. Benz findet beide Systeme problematisch – das amerikanische zu wenig solidarisch in der Krise und das deutsche zu unflexibel für effektive Krisenpolitik. Vorteilhafter erscheint ihm der lose gekoppelte Föderalismus in Kanada und der Schweiz. Zentralstaat und Gliedstaaten sind verbunden, aber die Verbindungen sind nicht so fest geregelt wie in Deutschland. Politische Initiativen sind Verhandlungssache und diese Verhandlungen können auf unterschiedliche Situationen differenziert reagieren und auch Lösungen finden, die nicht für alle und für immer gelten.

*AH: Eines der gängigsten Argumente für die europäische Integration ist ja immer dieses quantitative Argument: Nur wenn wir zusammen als Wirtschaftsraum auftreten, sind wir mit China, Indien, USA überhaupt auf Augenhöhe noch ein Faktor. Ist das für Sie ein weniger gewichtiges Argument?*

FWS: Man muss sich überlegen, wo Größe einen Unterschied macht. Militärisch ist ein Kleinstaat wie Belgien von Deutschland zweimal überrollt worden, 1914 und 1940 noch mal. Wenn Belgien Teil einer geschlossen operierenden Nato gewesen wäre, hätten die Deutschen sich das wohl eher überlegt. Im militärischen Bereich ist Größe ein Vorteil – in anderen Bereichen ist das keineswegs so sicher.

*AH: Das Argument hinsichtlich des militärischen Aspekts leuchtet natürlich ein, aber meistens wird ja vom ökonomischen Gewicht gesprochen, das die europäische Einigung nötig macht.*

FWS: Hier ist zu unterscheiden: Der europäische Markt erlaubt es, europäische Produktnormen international durchzusetzen, weil Anbieter aus Drittstaaten sie einhalten müssen, wenn sie in Europa verkaufen wollen. Und das Gewicht des Euro verbessert die europäische Position bei internationalen Verhandlungen über Finanzmarktregeln. Außerdem profitieren die Verbraucher vom Wettbewerb auf dem größeren europäischen Markt. Aber als nach der Osterweiterung der Binnenmarkt noch erweitert wurde, zog die leistungsfähige portugiesische Schuh- und Bekleidungsindustrie weiter nach Osteuropa und in Portugal herrschte strukturelle Arbeitslosigkeit. Andererseits waren gerade kleine Länder wie die Schweiz, Österreich, Dänemark oder Schweden in der Wirtschaftspolitik oft erfolgreicher als große, weil sie von größerer Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Strategiefähigkeit profitieren konnten. Kleinheit ist aber auch keine Garantie für richtige Politik – die Holländer haben zeitweise große Fehler gemacht, aber sie konnten sich selbst korrigieren. Mit anderen Worten, die ökonomischen Effekte der Integration sind so kontingent, dass generelle Theorien fast immer falsch sind.

*AH: Gibt es denn für Sie jenseits der militärischen und ökonomischen Gesichtspunkte irgendein gutes Argument für die Integration als erstrebenswertes Ziel?*

*SKS: Das Problem ist doch auch, man hat es immer als Friedensnotwendigkeit gesehen und jetzt mit dem Euro sieht man, wie die Animositäten ansteigen.*

FWS: Ja, unmittelbar nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs erschien die europäische Integration als ein unbestreitbarer Selbstzweck. Aber auf dem jetzt erreichten Stand treten auch die Nachteile für die Problemlösungsfähigkeit und demokratische Legitimität der Politik in Europa deutlich hervor. Wer jetzt »mehr Europa« fordert, muss deshalb auch genauer als damals angeben, welches

Ziel mit welchen Kosten damit erreicht werden soll. Natürlich ist es schön, dass wir bis vor Kurzem ohne Grenzen durch ganz Europa fahren konnten und dass deutsche Politologen in Dublin so gut wie in Florenz studieren und Karriere machen können. Das ist ein Zugewinn an Lebenschancen, den man nicht gering schätzen darf. Auch der Euro reduziert die Transaktionskosten zwischen den Mitgliedstaaten und ist höchst angenehm bei Reisen in die Nachbarländer. Aber wenn diese Vorteile mit tiefen Krisen im europäischen Süden bezahlt werden müssen, dann war der Fortschritt der Integration doch sehr teuer erkaufte.

*SKS: Um noch etwas anderes zu erörtern: Du hast ja eigentlich nur zur EU, zur OECD-Welt gearbeitet und nicht den Blick so sehr außerhalb der OECD-Welt gerichtet. Mich interessiert, ob Du denkst, ob man das vielleicht hätte stärker miteinbeziehen müssen oder ob man das vielleicht mittlerweile deshalb mehr muss, weil man in der Zeit der Sechziger, Siebziger, Achtziger Europa auch noch gut als Europa verstehen konnte, sich auf den OECD-Kontext beschränken konnte, was jetzt einfach nicht mehr möglich ist. Da Dich dieser Fokus auszeichnet, frage ich mich, gibt es da etwas, was Dich interessiert?*

FWS: Erstens muss ich sagen, ich habe mich ja unter dem Eindruck der deutschen Katastrophe und der Restauration der Fünfzigerjahre entschieden, hier leben und arbeiten zu wollen und nicht in den USA. Die Frage, ob und wie sich dieses Land vernünftig entwickeln kann, blieb mir auch weiterhin wichtig. Aus einer Systemperspektive ist der Rest dann Umwelt und wird betrachtet unter der Frage, wie sehr beeinflusst diese Umwelt uns und welche Reaktionsmöglichkeiten haben wir darauf. Deshalb habe ich zwar in einem Vortrag von 1972 die außereuropäische Konkurrenz als Problem der deutschen Strukturpolitik behandelt, dann in Tokio und Taipeh Interviews in den Industrieministerien geführt und schließlich zusammen mit Volker Hauff, damals Staatssekretär im Forschungsministerium, ein Buch über »Technologiepolitik als Strukturpolitik« geschrieben.<sup>38</sup> Aber da ging es eben nicht um den Strukturwandel in Japan und Taiwan, sondern um mögliche deutsche Reaktionen auf die Tatsache, dass der Schiffbau nach Korea abwanderte und dass die als Leica- und Contax-Imitate gestarteten Canons und Nikons die deutschen Originale inzwischen vom internationalen Kameramarkt verdrängt hatten. Der Blick nach außen gehörte also dazu, aber nicht die Frage »Was geschieht in Afrika und warum?«.

*SKS: Du hast natürlich immer ein sehr breites Feld bearbeitet und alles kann man nicht machen. Ich habe nur gerade gedacht, dass man Entwicklungen hat, wo man*

---

38 1975. *Modernisierung der Volkswirtschaft: Technologiepolitik als Strukturpolitik* (mit Volker Hauff). Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.

*gar nicht mehr sieht, wo ist denn überhaupt das Gemeinwohl, was da anfällt. Man hat die zusammenbrechenden Textilfabriken in Bangladesch, man hat den Niedergang der Bekleidungsindustrie usw.*

FWS: Das ist auch noch ein grundsätzlicheres Thema. Ist es sinnvoll, sozialwissenschaftliche Forschung aus einer partikularen Perspektive – Bremen, Deutschland, Europa etwa – zu betreiben, oder muss der Bezugsrahmen immer die ganze Welt einschließen? Luhmanns analytischer Blick richtete sich auf die Weltgesellschaft, ebenso Habermas' normativer Universalismus, und Ulrich Beck und Edgar Grande kritisieren den »methodologischen Nationalismus« unserer empirischen Forschung. Aber auch wenn das »schwedische Modell« der Sechzigerjahre nur im internationalen Rahmen des »embedded liberalism« entstehen konnte, dominieren doch die spezifisch schwedischen wirtschaftsstrukturellen, kulturellen, institutionellen und politischen Faktoren, wenn man seine Funktionsweise verstehen will. Für die empirische Forschung halte ich deshalb eine Mehrebenenperspektive für nützlicher als den »methodologischen Kosmopolitismus«, und auch in der Diskussion im Leviathan habe ich versucht, den normativen Eigenwert »parochialer Errungenschaften« gegen den Habermas'schen Universalismus zu verteidigen.

*SKS: Hat es die Politikwissenschaft mit dem Vorwurf des methodologischen Nationalismus vielleicht übertrieben? Man sieht doch mittlerweile stärker, wie voraussetzungsvoll staatliche Strukturen sind, schon in Griechenland. Wie funktionsfähig sind sie? Wie volatil sind sie? Es gibt immer mehr »failed states«. Wie sind staatliche Strukturen also möglich? Intervention hat man lange versucht – also sowohl militärisch wie humanitär – und doch überschätzt, was man erreichen kann. Regieren jenseits des Nationalstaats, so zeigt die Eurokrise, hat man ebenso überschätzt, was man erreichen kann und wie das zu legitimieren ist.*

FWS: Ja, das bringt einen wichtigen zweiten Aspekt ins Spiel. In der Policyforschung müssen wir selbstverständlich globale Problemzusammenhänge in die Analyse einbeziehen. Aber wenn es um die Bedingungen einer effektiven Problembewältigung geht, sind wir fast immer auf die *governing capacity* der Nationalstaaten und die Interaktion zwischen diesen verwiesen. Selbst in der EU verfügt ja nur die Europäische Zentralbank über unmittelbar wirksame Steuerungsinstrumente. Erst recht gilt dies, wenn es um die Fähigkeit demokratisch verantwortlicher politischer Gestaltung und Problembewältigung geht, die bisher nur auf der Ebene von Nationalstaaten ausgebildet wurde. Wo die institutionellen, kulturellen und politischen Voraussetzungen dafür nicht existieren, können sie durch Intervention von außen nicht geschaffen werden; und auch die externe Unterstützung eigener Anstrengungen kann nur unter besonders

günstigen Umständen – wie sie etwa in der deutschen Nachkriegszeit unter der zunächst totalen und dann langsam abnehmenden Aufsicht der westlichen Besatzungsmächte bestanden – den Aufbau einer effektiven und demokratischen Staatsgewalt ermöglichen.

## Ausklang

*AH: Zum Schluss noch eine ganz andere Frage: Sie sind jetzt über achtzig, planen Sie in den nächsten Jahren etwas ganz anderes zu machen?*

FWS: Ja, inzwischen werde ich doch häufiger gefragt, wann denn eigentlich der Ruhestand beginnen soll. Aber anders als in anderen Berufen können wir ja weitermachen, solange und soweit wie uns noch etwas einfällt. Und ich habe das Glück, dass ich im Kölner Max-Planck-Institut immer noch einen Arbeitsplatz und den Austausch mit jüngeren Kollegen finde.

Ausgewählte Aufsätze aus  
den Jahren 1972 bis 2010



# 1

## Komplexität als Schranke der politischen Planung

*In diesem Aufsatz fasst Fritz Scharpf seine Arbeiten aus der Konstanzer Zeit zusammen.*

### I.

#### *Bezugsrahmen*

Die derzeitigen Schwierigkeiten des Regierungsprogramms der »Inneren Reformen« zeigen offenbar die engen Grenzen, die den Versuchen einer politischen Steuerung, Veränderung und aktiven Gestaltung sozio-ökonomischer Strukturen und Prozesse gezogen sind. Für diese nicht nur bei uns sichtbare Diskrepanz zwischen wachsendem Problemdruck und politischem Aktionsniveau werden in der Politikwissenschaft heute vor allem zwei konkurrierende Erklärungsversuche angeboten: Der erste Ansatz, für den das Stichwort *policy sciences* stehen mag, sieht hier in erster Linie die Unzulänglichkeiten des überkommenen Informations- und Entscheidungssystems im engeren Sinne, das modernen Anforderungen immer weniger entspricht<sup>1</sup>. Eine Verstärkung politischer Handlungsfähigkeit erwartet man sich darum von der Erweiterung und Systematisierung der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung und einem Ausbau der Entscheidungs- und Planungstechnologie des politischen Systems insbesondere im Regierungsbereich. *Look-Out Institutions*, Frühwarnsysteme, *Social-Indicators*-Programme, Simulationsmodelle, PPBS, Systemanalysen usw. erscheinen als die Hilfsmittel, deren die neue Planungs- und Entscheidungsorganisation nur bedarf, um den Anforderungen der Gegenwart und Zukunft zu genügen.

Gegenüber dem technologischen Optimismus der *Policy-Scientisten* hebt der andere Erklärungsversuch die externen politischen und polit-ökonomischen Restriktionen hervor, unter denen das Entscheidungssystem im engeren Sinne

---

Zuerst veröffentlicht in: Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hg.). 1972. *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4/1972. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 168–92.

operiert. Die vom ersten Ansatz stillschweigend vorausgesetzte Autonomie des politischen Systems wird hier problematisiert<sup>2</sup> und im Argumentationszusammenhang der »Agenturtheorien« explizit verneint<sup>3</sup>. Der Spielraum der Politik erscheint eng begrenzt durch die Strukturbedingungen des sozio-ökonomischen Systems und das politische Veto der etablierten Interessen; eine Steigerung der Veränderungs- und Gestaltungsfähigkeit der Politik gegenüber den »herrschenden Verhältnissen« wird allenfalls von systemtransformierenden oder revolutionären Mobilisierungsprozessen an der politischen Basis erwartet. Die Verbesserung der Entscheidungstechnologien wäre aus dieser Sicht bestenfalls irrelevant; schlimmstenfalls trüge sie dazu bei, die fundamentalen Irrationalitäten des herrschenden Systems zu perpetuieren.

Mir selbst scheinen beide Ansätze zu kurz zu greifen. Gewiß sind der Politik durch die Eigendynamik sozio-ökonomischer Prozesse und das Beharrungsvermögen verfestigter Strukturen inhaltliche Grenzen gesetzt, die sie – wenn überhaupt – nur langfristig überwinden könnte<sup>4</sup>. Gewiß sind auch die etablierten gesellschaftlichen Interessen – allerdings nicht nur die Kapitalverwertungsinteressen – in so vielfältiger Weise mit den im engeren Sinne politischen Strukturen verflochten und verfilzt, daß sie als politische Restriktionen in den Entscheidungsprozessen selbst unmittelbar wirksam werden. Es wäre deshalb, wie ich an anderer Stelle zu zeigen versucht habe, eine technokratische Illusion, wenn man von der Verbesserung der Entscheidungs- und Planungstechnologie allein schon die dramatische Steigerung der Innovationsfähigkeit des politischen Systems erwarten würde<sup>5</sup>. Offenbar waren es nicht Mängel der Planungstechnik, die das Städtebauförderungsgesetz politisch in Schwierigkeiten brachten. Andererseits scheint jedoch auch nichts für die Hoffnung zu sprechen, daß die bloße politische Mobilmachung, und sei es die erfolgreiche Revolution, die Möglichkeiten einer aktiven Steuerung und Gestaltung sozio-ökonomischer Prozesse und Strukturen dann entscheidend erweitern könnte, wenn die Problemverarbeitungskapazität im übrigen auf dem heutigen Stand bleibt. Auch eine von den polit-ökonomischen Restriktionen des Spätkapitalismus befreite Politik würde von unvorhergesehenen Entwicklungen überrascht, von den nicht-antizipierten Folgen ihrer Maßnahmen überholt und durch die kontraintuitiven Ergebnisse ihrer Planung frustriert werden, wenn die Kapazität ihrer Informations- und Entscheidungssysteme wie bisher hinter den Anforderungen zurückbleibt. Auch die DDR hat offenbar ihre Umweltkatastrophen.

Wenn also die Politisierung externer Restriktionen durch Konflikt-Konsensprozesse und die Steigerung der Informationsverarbeitungskapazität des Systems als gleichermaßen notwendige, aber je für sich nicht hinreichende Bedingungen der *Active Society* gesehen werden<sup>6</sup>, dann bezeichnet erst die systematische Verknüpfung beider Fragerichtungen das Arbeitsfeld einer praxisorientierten

Politikforschung. Dies schließt begrenztere Untersuchungen mit spezialisierter Themenstellung nicht aus, relativiert jedoch den Anspruch, allein von einem der beiden konkurrierenden Ansätze her entweder die empirisch-theoretische Erklärung der Interaktionsmuster zwischen politischem und sozio-ökonomischem System oder praktische Kriterien für erfolgversprechende Änderungsstrategien zu entwickeln. Unter diesem Vorbehalt steht auch der vorliegende Versuch, der in erster Linie unter der Perspektive der Informationsverarbeitung die Frage nach der Fähigkeit zur politischen Regelung komplexer, interdependenter Problemzusammenhänge thematisiert.

Ausgangspunkt dieser Frage ist die Annahme einer immer noch zunehmenden Differenzierung sozio-ökonomischer Strukturen und Funktionen. Mit der gesellschaftlichen Differenzierung wächst zugleich die Abhängigkeit der Teilbereiche voneinander und damit auch ihre Anfälligkeit für Störungen, deren Ursachen in anderen Sektoren liegen<sup>7</sup>. Der Beschäftigungsstand der deutschen Stahlindustrie hat vermutlich viel mit der mehr oder minder glücklichen Modellpolitik des Volkswagenwerks oder auch mit der – durch die Diskussion über Steuerreformen beeinflussten – Neigung zum Abschluß neuer Bausparverträge zu tun. Die Steuerungs- und Gestaltungsfähigkeit des politischen Systems hängt dann davon ab, ob es in seiner eigenen Binnenstruktur eine der differenzierten und interdependenten Umweltstruktur entsprechende *requisite variety* entwickeln kann<sup>8</sup>.

Die empirische Hauptthese des Referats kann in der Behauptung zusammengefaßt werden, daß die Politik in ihrem Informations- und Entscheidungssystem zwar eine der Umwelt entsprechende Differenzierung der eigenen Binnenstruktur erreicht, daß es jedoch bisher nur mit außerordentlichen Schwierigkeiten und in relativ geringem Maße möglich war, auch die realen Interdependenzen der Problemzusammenhänge in der sozio-ökonomischen Umwelt durch entsprechende Verknüpfungsmuster der politisch-administrativen Problemverarbeitung zu reproduzieren. Im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß wird sozusagen das Vektoren-Netz gesellschaftlicher Bezüge und Abhängigkeiten auf eine bloße Punktekonfiguration abgebildet. Das durch den Vergleich hervorgehobene Informationsdefizit einer »punktuellen« Politik läßt dann von vornherein nur einen relativ niedrigen Wirkungsgrad politisch-administrativer Programme gegenüber dem Beharrungsvermögen und der Eigendynamik interdependenter sozio-ökonomischer Strukturen und Prozesse erwarten<sup>9</sup>.

Für den politischen Prozeß im engeren Sinne der Interessenartikulation und Konfliktaustragung läßt die behauptete Diskrepanz zwischen gesellschaftlichen Problemzusammenhängen und der Differenzierung des Entscheidungssystems gravierende Probleme anderer Art erwarten. Soweit Partizipations- und Mobilisierungsprozesse einen kompetenten Adressaten im Entscheidungssystem selbst

brauchen, um wirksam zu werden, müssen sie durch eine Entscheidungsstruktur frustriert werden, in der kein einzelnes Subsystem für den die Politisierung auslösenden Problemzusammenhang im ganzen verantwortlich ist<sup>10</sup>. Das Referat von *Grauhan* auf dieser Tagung bietet instruktives Anschauungsmaterial für die begrenzte Effektivität von Partizipationsprozessen im kommunalen Bereich, denen der für den weiteren Problemzusammenhang der Verkehrspolitik oder des Bodenrechts kompetente Adressat fehlt<sup>11</sup>.

Diese Thesen sollen im folgenden weiter ausgeführt werden. Dabei beschränkt sich die Argumentation auf den Bereich der Ministerialverwaltung, in dem die interne Differenzierung des politisch-administrativen Systems am weitesten vorangetrieben und damit das Interdependenzproblem am deutlichsten sichtbar ist. Die empirische Basis sind eigene Beobachtungen im Bereich von Regierung und Verwaltung des Bundes, die an dieser Stelle nicht im einzelnen belegt werden sollen<sup>12</sup>. Überdies wird sich die Argumentation zumeist auf einer Ebene der modellhaften Abstraktion bewegen, bei der die Konkretheit und Differenzierung der Beschreibung hinter dem Bemühen um schärfere analytische Konturen zurücktreten wird. Auf der Grundlage dieser im Ansatz formalisierenden Analyse soll im letzten Teil ein Verfahrensvorschlag zur problemadäquateren Verarbeitung interdependenter Entscheidungszusammenhänge skizziert werden.

## II.

### *Dezentrale Initiative: selektive Aufmerksamkeit und begrenzter Aktionsraum*

Problemverarbeitung, verstanden als der politische Prozeß, in dem gesellschaftliche Unzufriedenheit als lösungsbedürftiges Problem artikuliert und alternative Lösungsmöglichkeiten entworfen, kritisiert und ausgewählt werden, ist das Geschäft von Politik und Verwaltung auf allen Ebenen und in allen Bereichen – in der Öffentlichkeit, in der Wissenschaft, in den Interessenorganisationen und Parteien, in den Parlamenten, Regierungen und Bürokratien. Für den Bereich der Exekutive soll hier also weder normativ noch empirisch ein Übergewicht im Gesamtprozeß politischer Problemverarbeitung behauptet werden. Innerhalb des Regierungsbereichs jedoch findet Problemverarbeitung überwiegend in den Basiseinheiten der in Ressorts, Abteilungen und Referate gegliederten Ministerialorganisation statt. Auf der Referatsebene finden sich jene Informationsbestände und jenes Hintergrundwissen, jene Problem- und Lösungskennntnis und jene differenzierten Umweltkontakte, die die Ministerialorganisation insgesamt in die Lage versetzen, ihre Funktionen im Problemlösungsprozeß im derzeitigen

Umfang wahrzunehmen. Die höheren hierarchischen Ebenen – Abteilungsleiter, Beamtete und Parlamentarische Staatssekretäre, Minister – verfügen in den meisten Ressorts immer noch nicht über jenes Minimum an personeller und technischer Ausstattung, das ihnen unabhängig von der Basisorganisation die Entwicklung von Programminitiativen aufgrund eigener Problemverarbeitung ermöglichen würde. Als Informations- und Entscheidungssystem ist die Ministerialverwaltung also derzeit noch durch einen hohen Grad faktischer Dezentralisierung zu charakterisieren<sup>13</sup>.

Die Aufgabenbereiche der Referate, der »tragenden Einheiten im organisatorischen Aufbau des Ministeriums«<sup>14</sup>, sind in den Geschäftsverteilungsplänen nach sehr unterschiedlichen Prinzipien abgegrenzt, wobei hier vor allem die Untergliederung nach einzelnen Programmen, nach Bevölkerungsgruppen, nach Wirtschaftszweigen oder anderen Sektoren der sozio-ökonomischen oder physischen Umwelt von Interesse ist. Die feste Zuweisung spezialisierter Aufgaben an Basiseinheiten mit relativ geringer Personalfuktuation führt zu jener Akkumulation von Fach- und Problemwissen, Routinisierung von Verfahrensweisen und Lösungsmustern, Stabilisierung von Zielvorstellungen, Orientierung an eingespielten Kontakt- und Kommunikationsnetzen, die als Funktionen und Folgen dauerhafter Spezialisierung erwartet werden können. Das politische System gewinnt dadurch im günstigen Fall die verlässliche Konzentration von Aufmerksamkeit auf abgegrenzte Aufgabenbereiche und eine hohe Sensibilität für Entwicklungen und Probleme in den korrespondierenden Umweltsektoren. Bisher ist nicht zu ersehen, wie diese differenzierte Umwelt- und Problemsensibilität auf andere Weise gewährleistet werden könnte.

Der Preis für die Institutionalisierung zuverlässiger Umwelt-Sensibilität ist allerdings die selektive Perzeption<sup>15</sup>. Jede einzelne spezialisierte Einheit tendiert dazu, ihre Aufmerksamkeit auf den eigenen Zuständigkeitsbereich zu beschränken und Probleme jenseits seiner Grenzen weniger deutlich wahrzunehmen und zugleich auch für weniger wichtig zu halten. Unterstützt wird diese universelle Tendenz in manchen Bereichen durch die Rekrutierung von »Spezialisten«, durch die relativ geringe horizontale Mobilität und durch ein personalpolitisches »*incentive system*«, bei dem der individuelle Karriere-Aufstieg durch die Konzentration auf den Ausbau des jeweils eigenen Aufgabenbereichs besonders gefördert wird. Die Tendenz zur selektiven Perzeption kann sich in einem weitgehend dezentralisierten Informations- und Entscheidungssystem voll auswirken, soweit der Anstoß zur Entwicklung neuer oder der Veränderung laufender Programme aus den Basiseinheiten kommt. Aber auch dort, wo auf höherer hierarchischer Ebene Programme initiiert werden, müssen die Anstöße doch in den zuständigen Fachreferaten ausgearbeitet und konkretisiert werden, und sie werden dabei notwendigerweise auch durch die spezifische Perspektive der Basiseinheiten in-

haltlich geprägt. Wenn nun ein solcherart dezentralisiertes Informations- und Entscheidungssystem mit einer sozio-ökonomischen Umwelt konfrontiert wird, deren Problemzusammenhänge sich ohne Rücksicht auf die Zuständigkeitsabgrenzungen im staatlichen Bereich immer noch ausdehnen, dann kann man aus der Diskrepanz zwischen interdependenter Problemstruktur und segmentierter Verarbeitungs- und Entscheidungsstruktur auf drei gravierende Folgeprobleme schließen:

- a) Man kann erwarten, daß die Aufmerksamkeit des Gesamtsystems sich in erster Linie auf jene Problemausschnitte richten wird, die innerhalb der jeweiligen Zuständigkeitsgrenzen organisatorischer Untereinheiten liegen. Interdependente Problemzusammenhänge, die den Zuständigkeitsbereich mehrerer Einheiten übergreifen, werden weniger zuverlässig erfaßt; das System tendiert dazu, sie zunächst als ein Nebeneinander isolierter Teilprobleme wahrzunehmen und zu verarbeiten. Offenbar gilt dies selbst dann noch, wenn die Interdependenzen schon so offen zutage liegen wie etwa bei der separaten Organisation der Gemeinschaftsaufgaben »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« und »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« im Jahre 1969<sup>16</sup>.
- b) Die Wirkung der segmentierten Problemwahrnehmung im dezentralen System wird noch verstärkt durch die Bedeutung der Zuständigkeitsgrenzen als Handlungsschranken. Unabhängig von der eigenen Problempertzeption steht jeder spezialisierten Einheit im politisch-administrativen System nur ein bestimmter Aktionsraum mit begrenzten Kompetenzen und Mitteln zur Verfügung. Obwohl die im politischen System insgesamt verfügbaren Handlungsmöglichkeiten und Mittel für problemadäquate Maßnahmen ohne weiteres ausreichen mögen, ist diese Gesamtheit der Handlungsmöglichkeiten in realen Entscheidungsprozessen kaum jemals verfügbar. Insbesondere ist es in der Regel nicht möglich, die Probleme eines bestimmten Bereichs durch Maßnahmen in einem anderen Zuständigkeitsbereich zu lösen. Insofern ist etwa der »Leber-Plan«, der Probleme der Bundesbahn durch eine Belastung des Straßengüterverkehrs zu lösen suchte, als Ausnahmefall zu betrachten, der nur durch ein bewußtes Abweichen vom normalen dezentralen Entscheidungsverfahren möglich wurde<sup>17</sup>. Im Normalfall jedenfalls sind Problemlösungen und Entscheidungsprogramme in der Wahl ihrer Mittel und in ihrer Reichweite begrenzt durch den beschränkten Aktionsraum der jeweils initierenden Untereinheit. Das dezentrale Entscheidungssystem begünstigt darum Teilmaßnahmen, die gegenüber interdependenten Problemzusammenhängen in der Tendenz zu kurz greifen und zu wenig wirksam sein werden<sup>18</sup>.

- c) Die Beschränkung der Aktionsräume gewährleistet allerdings noch nicht, daß auch die tatsächlichen Wirkungen der begrenzten Maßnahmen auf den Zuständigkeitsbereich der jeweils initiierten Einheit beschränkt bleiben. Wegen der realen Interdependenz der Sektoren in der sozio-ökonomischen Umwelt ist vielmehr grundsätzlich damit zu rechnen, daß Maßnahmen in einem Bereich auch Folgewirkungen für andere Bereiche auslösen werden. Die selektive Perzeption der initiiierenden Einheit führt dann typischerweise dazu, daß negative Folgewirkungen für andere Bereiche nur mit geringer Zuverlässigkeit vorhergesehen, in ihrer Bedeutung unterschätzt und bei der Entscheidung zu wenig berücksichtigt werden. Soweit nicht korrigierende Koordinationsmechanismen eingreifen, tendiert also die einzelne Einheit in einem dezentralen Entscheidungssystem dazu, die Folgeprobleme der eigenen Maßnahmen für andere Bereiche als »externe Kosten« zu vernachlässigen. Eine derartige »Suboptimierung« führt dann zu einer Häufung von wechselseitigen Störungen und Programmkonflikten und verhindert die Annäherung an das prinzipiell mögliche Leistungsniveau des Gesamtsystems.

### III.

#### *Zentrale Problemverarbeitung als Ausweg?*

Als nächstliegender Ausweg aus den dreifachen Schwierigkeiten des fragmentierten Entscheidungssystems scheint sich die stärkere Zentralisierung von Problemverarbeitungsprozessen anzubieten. Wenn die unteren Einheiten in ihrer Problemsicht beschränkt und in ihren Handlungsmöglichkeiten begrenzt sind, dann wären übergreifende Lösungen doch von jenen höheren hierarchischen Instanzen zu erhoffen, bei denen sich offenbar die Fülle der Kompetenzen mit der Weite des Überblicks verbindet. Unter den gegebenen Bedingungen wäre jedoch bei einer starken Zentralisierung eher mit einer Verschlechterung als mit einer Verbesserung der Entscheidungsqualität zu rechnen. Der Grund für die negative Prognose liegt im Informationsbedarf problemgerechten Entscheidens, der ja nicht dadurch geringer wird, daß statt des begrenzten Teilbereichs ein weiterer Problemzusammenhang verarbeitet werden soll. Die hierfür erforderlichen spezialisierten Informationen liegen derzeit in den Basiseinheiten der Ministerialorganisation, und sie sind desto weniger verfügbar, je weiter die materielle Problemverarbeitung zur Organisationsspitze hin verlagert wird. Selbst wenn »Management-Informationssysteme« für das politisch-administrative System aufgebaut werden können, wären sie doch nicht in der Lage, auch das differen-

zierte Hintergrundwissen der spezialisierten Basiseinheiten und die dort anknüpfenden fachlich-politischen Kontakte und Austauschbeziehungen verfügbar zu machen. Auf jeden Fall aber müßte der Leitungsapparat selbst erheblich vergrößert und damit wieder in sich differenziert werden, wenn die eingehenden Informationen auch verarbeitet werden sollen, womit die Probleme des dezentralisierten Systems bis zu einem gewissen Grad reproduziert würden<sup>19</sup>. Erfolgreiche Zentralisierung von Entscheidungen setzt entweder bereits »routinisierte« oder einfache Problemlagen mit begrenztem Informationsbedarf voraus, oder sie beruht auf der nur im Ausnahmefall tolerierten Möglichkeit, komplexe Probleme »dezisionistisch« zu vereinfachen und verfügbare Informationen bewußt zu vernachlässigen. Angesichts der im Normalfall gegebenen Notwendigkeit, auf komplexe und informationell »anspruchsvolle« Problemzusammenhänge differenzierte und präzise politische Reaktionen zu entwickeln, wird man also gegenüber Zentralisierungsversuchen von vornherein skeptisch sein müssen. Wo sie wirksam werden, werden sie vermutlich die Informationsbasis von Entscheidungen reduzieren; wahrscheinlicher noch ist allerdings eine bloße Scheinzentralisierung, bei der die formelle Verlagerung der Entscheidungskompetenz nach oben an der materiellen Dezentralisierung des Problemverarbeitungsprozesses wenig oder nichts ändert<sup>20</sup>. So hat offenbar selbst das als Zentralisierungsinstrument so gepriesene und gefürchtete *Planning-Programming-Budgeting-System* (PPBS) im amerikanischen Verteidigungsministerium unter *McNamara* an dem bis dahin vorherrschenden Muster eines dezentralen und inkrementalen Budget-Prozesses faktisch kaum etwas ändern können<sup>21</sup>. Zentralisierung allein scheint jedenfalls noch nicht die zureichende Antwort auf die vorausgesetzte Notwendigkeit einer problemgerechten Verarbeitung zuständigkeitsübergreifender, interdependenter Problemzusammenhänge zu bieten.

#### IV.

##### *Positive und negative Koordination*

Die Bedingungen für eine zureichende Lösung des Interdependenzproblems lassen sich abstrakt leicht bestimmen. Erforderlich erscheint (a) die Analyse des gesamten faktisch interdependenten Problemzusammenhangs; (b) die Verfügung über den gesamten Aktionsraum, d. h. über alle auf den Problemzusammenhang bezogenen, in den einzelnen Entscheidungsbereichen vorhandenen Handlungsalternativen; und dies (c) auf der Grundlage des gesamten Problem- und Handlungswissens der für die einzelnen Teilbereiche zuständigen spezialisierten Ein-

heiten. Erforderlich erscheint also eine Form der »positiven Koordination«<sup>22</sup>, der simultanen Problemverarbeitung für übergreifende Problemzusammenhänge, die umfassende Lösungen erlaubt, welche nicht mit einem Verlust an spezialisierter Information und damit inhaltlicher Qualität erkaufte werden. In der Praxis der Ministerialverwaltung ist dieses Muster der positiven Koordination relativ selten. Innerhalb der Abteilungen kommt es bei größeren Gesetzgebungsvorhaben gelegentlich zu einer Kooperation zwischen den beteiligten Referaten, bei der die Entscheidungsalternativen in den jeweiligen spezialisierten Sektoren gemeinsam zur Disposition gestellt und jeweils auch aufeinander bezogen erörtert und festgelegt werden. Typischer als diese integrierende Kooperation ist aber auch hier eine Form der sektoralen Arbeitsteilung, bei der jedes Referat für seinen spezialisierten Beitrag zum Gesamtprogramm verantwortlich bleibt, während die federführende Einheit die Teilbeiträge der anderen zusammenfügt und soweit nötig aneinander anpaßt.

Über die Abteilungsgrenzen hinweg ist die positive Koordination schon so selten, daß die Entwicklung des »Leber-Plans« durch eine aus Mitgliedern verschiedener Fachabteilungen zusammengesetzte Arbeitsgruppe des Verkehrsministeriums als organisatorische Neuerung berechtigtes Aufsehen erregte<sup>23</sup>. Überdies wurde hier die integrierende Kooperation im Vergleich zur Normalsituation durch die Abschirmung der Gruppenarbeit gegenüber den eigenen Abteilungen und durch die starke Beteiligung des Ministers erheblich erleichtert. Ob ohne eine entsprechende Immunisierung der bereichsübergreifenden Problemverarbeitung gegenüber bereichsspezifischen Perspektiven und Interessen positive Koordination verwirklicht werden kann, ist jedenfalls noch nicht sicher. Der Erfolg oder Mißerfolg neuerer Ansätze zur gemeinsamen Problemverarbeitung zwischen den Ressorts und zwischen Bund und Ländern etwa im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben wird also auch unter diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit verdienen.

Das in der Praxis bei weitem vorherrschende Muster der Verarbeitung von Probleminterdependenzen ist die »negative Koordination«. Sie kann in modellhafter Vereinfachung etwa folgendermaßen charakterisiert werden: Die Initiative zur Problemverarbeitung geht jeweils von einer spezialisierten Einheit aus und bleibt inhaltlich auf deren Aufmerksamkeitsbereich und Aktionsraum beschränkt. Insoweit gelten also auch hier die oben skizzierten Bedingungen des dezentralen Entscheidungssystems. Im Laufe der Programmentwicklung werden jedoch andere Referate, Abteilungen, Ressorts, die Länder, Verbände usw. »beteiligt«. Auch hier handelt es sich oft um den oben schon erwähnten Fall der sektoralen Arbeitsteilung, wobei der Beitrag der beteiligten Stellen oft als Wahrnehmung ausgegliederter Querschnittsfunktionen erscheint – etwa bei der Überprüfung der Rechtsförmigkeit von Gesetzesvorlagen durch das Justizminis-

terium<sup>24</sup>. Hier interessiert jedoch vor allem die zweite Variante des Beteiligungssystems, bei der jene anderen Stellen hinzugezogen werden, deren Aufgaben- oder Zuständigkeitsbereiche durch das vorgeschlagene Entscheidungsprogramm unmittelbar oder in den erwarteten Auswirkungen betroffen werden könnten. Vielfach geht es hier den Beteiligten in erster Linie darum, den eigenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich gegen konkurrierende Unternehmungen zu verteidigen. Neben diesem rein institutionellen Eigeninteresse erscheinen die Beteiligten jedoch auch als Anwälte jener Umweltsektoren, für die sie in besonderer Weise verantwortlich sind. Ihr Interesse konzentriert sich deshalb darauf, den jeweils zur Diskussion stehenden Entscheidungsvorschlag auf mögliche negative Auswirkungen für diesen Umweltbereich zu überprüfen und alle Entscheidungsalternativen abzublocken, bei denen solche negativen Wirkungen nicht ausgeschlossen werden können. So bemühten sich etwa das Landwirtschaftsministerium und das Innenministerium im Falle der durch den »Leber-Plan« eingeführten Beförderungsteuer mit Erfolg um Ausnahmeregelungen für landwirtschaftliche Produkte und für die Bundesfördergebiete<sup>25</sup>.

Obwohl der Informationsaustausch zwischen den Basiseinheiten von vielen Zufälligkeiten bestimmt ist, ist es bei der außerordentlichen Langwierigkeit des Entscheidungsprozesses in der Ministerialorganisation doch unwahrscheinlich, daß relevante Beteiligungsinteressen nicht irgendwann entdeckt und auch wahrgenommen werden. Da in diesem Prozeß Entscheidungsinitiativen relativ leicht abgeblockt werden können und da die Beteiligten ein erhebliches Interesse daran haben, Konflikte, wenn irgend möglich, schon auf der Referentenebene auszuräumen<sup>26</sup>, führt die negative Koordination typischerweise schon zur Eliminierung jener Entscheidungsvarianten, die von einer der beteiligten Stellen nachdrücklich abgelehnt werden. Die dem dezentralen Entscheidungssystem prinzipiell inhärente Tendenz zur Externalisierung negativer Folgewirkungen wird durch das Beteiligungssystem also jedenfalls insoweit entschärft, als die negativ betroffenen Interessen innerhalb des Regierungsapparates selbst durch eine »zuständige« Einheit vertreten werden<sup>27</sup>.

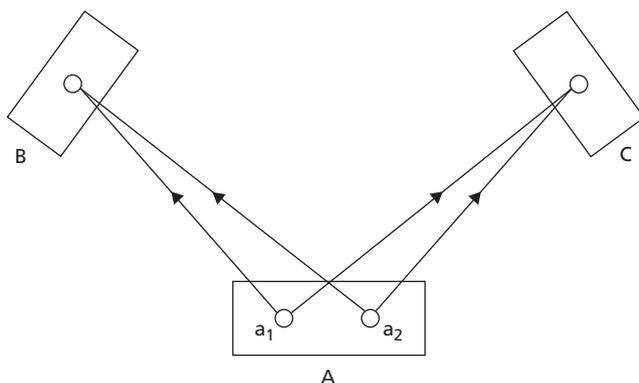
Um so mehr treten dann jedoch die anderen Schwächen des dezentralen Entscheidungsmodells hervor. Wenn die eigenen Entscheidungsbereiche der mitbeteiligten Stellen nicht selbst zur Disposition stehen, sondern lediglich gegen negative Veränderungen ihres jeweiligen Status quo verteidigt werden, dann bedeutet die erfolgreiche negative Koordination in aller Regel eine inhaltliche Reduktion der ursprünglichen Entscheidungsinitiativen. Bei zunehmender Interdependenz der Entscheidungsbereiche und der entsprechenden Ausweitung des Kreises der Beteiligten muß auf diese Weise das Innovationsniveau von Initiativen immer weiter »herunterkoordiniert« werden. Für das Gesamtsystem folgt hieraus eine in seiner Struktur begründete Tendenz zum Inkrementalismus, zu einer Politik

der kleinen Schritte und der halben Maßnahmen, die jedenfalls dann gefährlich sein muß, wenn gesellschaftliche Teilprobleme sich zu Krisenlagen kumulieren, die nur durch weitreichende und umfassende Veränderungsstrategien vermieden oder bewältigt werden können. Wenn trotz dieses Risikos und trotz intensiver Bemühungen um eine Reform der Entscheidungsstrukturen das vorherrschende Muster des negativ koordinierten Inkrementalismus allenfalls durch einzelne dramatische (und unkoordinierte) Krisenentscheidungen durchbrochen wird, dann lohnt es sich wohl, die möglichen Gründe dafür näher zu analysieren.

## V.

### *Komplexität und Koordinierungskosten*

Ein wichtiger, vielleicht der entscheidende Grund für die Vorherrschaft des negativen Koordinationsmusters scheint in seiner Fähigkeit zu liegen, die Koordinationskosten drastisch zu senken<sup>28</sup> und komplexe Problemzusammenhänge so weit zu vereinfachen, daß Informationsverarbeitung und Konsensbildung überhaupt möglich werden<sup>29</sup>. Im Vergleich zum Muster der positiven Koordination ergibt sich die Vereinfachung gerade daraus, daß in einer interdependenten Verflechtung jeweils nur ein einziger Entscheidungsbereich zur Disposition gestellt wird. Nur für diesen einen Bereich werden Entscheidungsalternativen entwickelt und überprüft. Alle anderen damit interdependenten Bereiche gelten für die Zwecke dieses einen Verfahrens als passiv; bei ihnen braucht also nur geprüft werden, ob und in welcher Weise sich die vorgeschlagenen Entscheidungsvarianten auf den jeweiligen Status quo (oder allenfalls dessen Fortschreibung) negativ auswirken könnten.



Wie erheblich dadurch der für die Informationsverarbeitung erforderliche Aufwand reduziert wird, zeigt erst der Vergleich mit dem Modell der positiven Koordination. Es wird charakterisiert dadurch, daß in allen voneinander abhängigen Entscheidungsbereichen alle in Frage kommenden Entscheidungsalternativen gemeinsam und gleichzeitig zur Disposition gestellt werden. Der Aktionsraum erstreckt sich hier also auf die Handlungsmöglichkeiten aller beteiligten Bereiche; Teilentscheidungen können so gewählt werden, daß sie sich gegenseitig unterstützen und verstärken, und es werden Gesamtlösungen möglich, die in ihrem Innovationsniveau und in ihrer Reichweite der realen Ausdehnung interdependenter Problemzusammenhänge entsprechen. Jedoch muß diese potentielle Steigerung des Aktionsniveaus mit einer außerordentlichen Belastung der Informationsverarbeitungskapazität bezahlt werden.

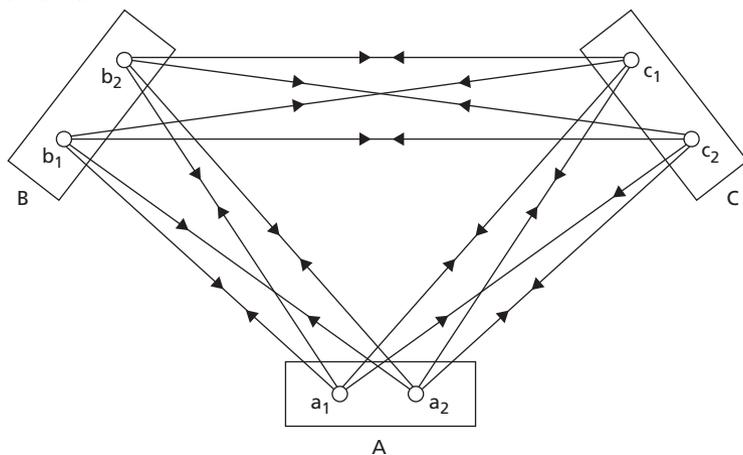
Wenn alle Entscheidungsbereiche gleichzeitig zur Disposition stehen, dann ist für jede Entscheidungsalternative in jedem Bereich die positive oder negative Beziehung zu allen Alternativen in allen anderen Bereichen zu ermitteln und zu berücksichtigen. Anders als beim ersten Modell, wo nur die einseitige Auswirkung der Alternativen im aktiven Bereich auf die jeweils anderen Bereiche relevant war, sind hier überdies für jedes Alternativenpaar jeweils Beziehungen in beiden Richtungen zu erfassen: die Auswirkungen  $a_1 - b_1$  ebenso wie die Auswirkungen  $b_1 - a_1$ . Wenn  $n$  die Zahl der Entscheidungsbereiche und  $a$  die Zahl der in jedem Entscheidungsbereich zur Disposition stehenden Entscheidungsalternativen bezeichnet, dann ist bei der positiven Koordination die Zahl der insgesamt zu prüfenden Relationen

$$R_p = n \cdot (n - 1) \cdot a^2,$$

während bei der negativen Koordination sich die Zahl der Relation auf

$$R_n = (n - 1) \cdot a$$

beschränkt.



Die Belastung der Informationsverarbeitungskapazität, hier definiert als Funktion der gleichzeitig zu verarbeitenden Relationen zwischen Entscheidungsalternativen in interdependenten Bereichen<sup>30</sup>, wächst also bei der positiven Koordination im Quadrat sowohl mit der Zahl der zu koordinierenden Bereiche als auch mit der Zahl der in den einzelnen Bereichen zu Wahl stehenden Alternativen. Bei vier Bereichen mit je zwei Alternativen wären achtundvierzig, bei zehn Bereichen mit je vier Alternativen schon 1440 Relationen zu erfassen und simultan zu verarbeiten. Bei der negativen Koordination wären es demgegenüber im ersten Fall sechs und im zweiten Fall auch nur sechsunddreißig Beziehungen, die im Entscheidungsprozeß verarbeitet werden müssen. Das Zahlenbeispiel macht deutlich, daß der Versuch der positiven Koordination jede denkbare Informationsverarbeitungskapazität rasch überfordern muß, sobald die Zahl der zu koordinierenden Bereiche oder die Zahl der zur Wahl stehenden Alternativen stark erhöht wird. Selbst wenn es im Entscheidungsprozeß keine verfestigten Interessen und auf Machtpotentiale gestützten Veränderungswiderstände gäbe, wenn also alle Beteiligten prinzipiell innovationsbereit und für rationale Argumentation offen wären, selbst dann müßte der Versuch der simultanen Problematisierung und positiv koordinierten Veränderung interdependenter Entscheidungsbereiche jenseits einer näher zu bestimmenden<sup>31</sup>, aber sicherlich enttäuschend eng gezogenen Grenze notwendigerweise in der Frustration des totalen Immobilismus enden<sup>32</sup>.

Die Diskrepanz zwischen den Kosten negativer und positiver Koordination zeigt sich jedoch nicht nur bei der Informationsverarbeitung, sondern auch bei der Konsensbildung. Die negative Koordination reduziert den Konsensbedarf auf die Nicht-Ablehnung einer der im aktiven Entscheidungsbereich verfügbaren Alternativen; Alternativen innerhalb der mitbeteiligten Bereiche bleiben außerhalb der Diskussion. Vor allem aber kann die Zustimmung der Beteiligten grundsätzlich nur dann verweigert werden, wenn negative Auswirkungen auf den jeweils eigenen Bereich dargetan werden können; auf ihre Zustimmung zum Inhalt der Entscheidungsinitiative im übrigen kommt es nicht an. Bei der positiven Koordination dagegen stehen gleichzeitig alle Entscheidungsbereiche zur Disposition, und es geht für jeden der Beteiligten sowohl um seine Zustimmung zur jeweiligen Gesamtlösung als auch um die Beurteilung der negativen und positiven Auswirkungen aller anderen Alternativen auf den eigenen Bereich. Es wird hier also von jedem Beteiligten Zustimmung zu einer sehr viel größeren Zahl von Entscheidungen gefordert, und für diese Zustimmung ist eine sehr viel größere Zahl von Gesichtspunkten relevant.

Überdies wird die Konsensproblematik bei der bereichsübergreifenden Koordinierung auch noch durch strukturelle Faktoren verschärft: Wenn die an der simultanen Problemverarbeitung Beteiligten unterschiedlichen organisatorischen

Gliederungen angehören, dann haben sie ihre Entscheidungsbeiträge nicht nur gegenüber den anderen Mitgliedern der Arbeitsgruppe, sondern immer auch gegenüber ihren jeweils separaten »Muttereinheiten« und deren hierarchischer Leitung zu verantworten. Umgekehrt werden sie auch von dorthier beeinflusst, obwohl die Einflußausübenden selbst nicht in der Lage sind, an der Informationsverarbeitung und der Gruppendynamik in der Arbeitsgruppe unmittelbar teilzunehmen. Ein sich anbahnender Konsens in der Gruppe kann also durch die »Rückkoppelung« mit dem jeweils »eigenen Haus« immer wieder in Frage gestellt werden. Solange die personalpolitische Praxis die Loyalität zur eigenen Abteilung und zum eigenen Ressort positiv sanktioniert, wird die übergreifende Problemverarbeitung im Regierungsbereich durch zusätzliche Konsensprobleme behindert.

## VI.

### *Reduktionsstrategien in der politischen Planung*

Wenn die bisherigen Überlegungen richtig sind, dann erscheint es zumindest begrifflich, daß die derzeitige Praxis der Ministerialverwaltung am Muster der negativen Koordination festhält und sich nach ersten problematischen Erfahrungen zunehmend gegen den Versuch sträubt, die positive Koordination für weitere Aufgabenzusammenhänge zu institutionalisieren. Die daraus resultierenden Schwierigkeiten der mittel- und längerfristigen Politikplanung liegen jedoch auf der Hand: hier zumindest scheint die weitere Perspektive unerläßlich; hier soll der Rahmen und sollen die Oberziele für die konkreten Programme und Maßnahmen bestimmt werden; hier sollen die sektoralen Vorhaben aufeinander abgestimmt werden. Alles spricht also dafür, daß jedenfalls auf der Ebene der politischen Planung die Grenzen der zu koordinierenden Bereiche weit gezogen werden müssen; alles spricht darum aber auch dafür, daß jedenfalls die Politikplanung sich sehr rasch mit der Überforderung jeder Informationsverarbeitungskapazität durch übergroße Komplexität konfrontiert sehen wird.

Anders als die kurzfristige Politik kann dabei die längerfristige Planung auch nicht auf die Reduktionsmechanismen der negativen Koordination zurückgreifen. Langfristplanung muß selbstverständlich davon ausgehen, daß prinzipiell in allen Entscheidungsbereichen Veränderungen wahrscheinlich und Alternativen möglich sein werden. Eine bloße Überprüfung von Teilentscheidungen im Hinblick auf ihre Wirkung auf den jeweiligen Status quo der damit zusammenhängenden anderen Bereiche verliert hier also ihren Sinn; der längerfris-

tigen Politikplanung entspricht grundsätzlich nur ein Entscheidungsverfahren, das die verfügbaren Alternativen in interdependenten Entscheidungsbereichen gleichzeitig und gemeinsam zur planerischen Disposition stellt.

Der Versuch einer längerfristigen Politikplanung für interdependente Problemzusammenhänge scheint also in ein Dilemma zu führen: Die in der Praxis eingespielte Verarbeitung des Interdependenzproblems durch negative Koordination läßt sich auf die Aufgabenstellung der Langfristplanung nicht übertragen; andererseits stellt das der Aufgabenstellung entsprechende Modell der positiven Koordination so hohe Anforderungen an die Informationsverarbeitungskapazität und die Konsensbildung im Planungssystem, daß es bestenfalls auf relativ eng abgegrenzte Problemzusammenhänge anwendbar erscheint. Möglich erscheinen also begrenzte Sektorplanungen, nicht aber die simultane Problemverarbeitung in interdependenten Planungsfeldern, deren Notwendigkeit eingangs aus der zunehmenden Verflechtung gesellschaftlicher Sektoren abgeleitet worden war.

Aus der Aporie der zugleich gesellschaftlich notwendigen und notwendigerweise an der eigenen Komplexität scheiternden integrierenden Politikplanung gibt es bisher keinen befriedigenden Ausweg. Die politische Praxis wird sich allerdings mit einem solchen Aphorismus nicht begnügen können und pragmatische Vereinfachungsstrategien<sup>33</sup> entwickeln, die koordinierte Planung bei stark reduzierter Komplexität möglich machen sollen. Einige der besonders naheliegenden Reduktionsstrategien und ihre wahrscheinlichen Konsequenzen sollen im folgenden knapp skizziert werden:

- a) Wenn überhaupt der Versuch unternommen wird, in weiterem Umfange interdependente Bereiche gemeinsam zu verarbeiten, wird die Langfristplanung vermutlich sehr rasch dazu tendieren, die Zahl der Entscheidungsalternativen in den einzelnen Bereichen drastisch einzuschränken. Soweit wie möglich werden dabei mögliche Veränderungsstrategien durch die Fortschreibung laufender Programme und bloße Trendextrapolation ersetzt werden; wo Veränderungen dennoch kalkuliert werden müssen, wird die Planung sich auf wenige, besonders plausible Alternativen konzentrieren. Ein so weitgehender Verzicht auf die Problematisierung laufender Programme und die Generation innovativer Programmalternativen gibt selbstverständlich gerade die wichtigsten Gestaltungs- und Änderungschancen der längerfristigen Politikplanung aus der Hand. Man wird in diesem Verzicht jedoch nicht von vornherein nur den Ausdruck ideologischer Fixierung auf den Status quo oder der Rücksichtnahme auf die »herrschenden Interessen« sehen können<sup>34</sup>, die Resignation vor der anders nicht zu verarbeitenden Komplexität der Planungsaufgaben könnte zum selben konservativen Entscheidungsmuster führen.

- b) Zu ähnlichen Ergebnissen könnte die Strategie sequentieller Entscheidungen führen, bei der der insgesamt verfügbare Aktionsraum schrittweise eingengt wird durch Vorentscheidungen für einzelne Entscheidungsbereiche und isolierte Teilfragen<sup>35</sup>. Auch hier werden die prinzipiell verfügbaren Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten bei weitem nicht ausgeschöpft, wenn die jeweiligen Vorentscheidungen nicht selbst immer wieder in Frage gestellt werden können; aber auch hier wird übergroße Komplexität auf ein vielleicht noch zu verarbeitendes Maß reduziert.
- c) Wahrscheinlicher als diese beiden Reduktionsstrategien, die immerhin einen erheblichen organisatorischen Aufwand und ein relativ hohes Maß an bewusster Reflexion des Entscheidungsverfahrens voraussetzen, ist jedoch eine dritte Entwicklung, bei der begrenzte sektorale Planungen zunächst ohne Koordination mit anderen Bereichen entwickelt und erst später »abgestimmt« werden. Hier könnte sich in der Tat das Gegenstück zur negativen Koordination in der Planung entwickeln. Die Ungleichzeitigkeit des Aufbaus der Langfristplanung in den einzelnen Sektoren und Ministerien macht es jedenfalls derzeit noch möglich, Sektoralplanungen – etwa im Verkehrsbereich oder im Bildungswesen – voranzutreiben, ohne daß sie von vornherein mit den eigenen Planungen oder auch nur Trendprognosen der davon betroffenen Nachbarbereiche konfrontiert würden. Die nachfolgende Abstimmung könnte sich dann in der Tendenz darauf beschränken, daß die jeweils betroffenen Nachbarbereiche die ausgearbeiteten Sektoralpläne als nicht mehr korrigierbare Vorentscheidung zur Kenntnis nehmen und ihre eigene Programmentwicklung daran orientieren müssen. Die materiellen Koordinationskosten würden bei diesem Verfahren auf die nicht planenden oder in der Planung nachhinkenden Entscheidungsbereiche abgewälzt. Das Ergebnis sind also Disparitäten zwischen den früh planenden Bereichen, in denen begrenzte Politikinnovationen möglich sind, und den übrigen Politikfeldern, in denen die Folgeprobleme jener Innovationen passiv ertragen oder durch kompensierende Programme aufgefangen werden müssen.
- d) Die immerhin nicht unerheblichen Vorteile eines solchen Modells innovativer »Kernplanungen« oder »Prioritätenplanungen«<sup>36</sup> gehen jedoch verloren, sobald immer mehr Bereiche zur Langfristenplanung übergehen, so daß die einzelnen Sektoralplanungen nicht mehr auf eine ungeplante und darum elastische und belastbare Politikumwelt, sondern mehr und mehr auf andere Sektoralplanungen treffen. Bei der Interdependenz der Bereiche werden sich Planungen in einem Sektor typischerweise als Planstörungen in anderen Bereichen auswirken, die allenfalls durch eine Iteration von Plankorrekturen

vermindert werden können. Allerdings muß der Aufwand auch für diesen iterativen Prozeß der wechselseitigen Anpassung von Sektoralplanungen außerordentlich hoch eingeschätzt werden. Bisher sind die institutionellen Voraussetzungen dafür noch keineswegs gegeben; solange die Sektoralplanungen noch auf völlig getrennte Informationssysteme und voneinander abweichende Daten und Schätzungen gestützt werden, besteht nicht einmal die Gewähr dafür, daß manifeste Plankonflikte rechtzeitig entdeckt werden. Schon eine bloße Bestandsaufnahme der bereits laufenden Planungen, wie sie zwischen Bund und Ländern jetzt in Angriff genommen werden soll, muß darum als ein erheblicher Fortschritt gegenüber dem bisherigen Zustand gewertet werden. Sie könnte überdies sichtbar machen, in welchem Maße der vermutlich verfügbare Ressourcenrahmen schon durch die heutigen Planungen überschritten wird.

## VII.

### *Politische Kosten der Reduktion*

Wenn man nun unterstellt, daß politische Planungen in der Praxis auf die eine oder andere Weise doch koordiniert werden können, dann wären die in engerem Sinne politischen Kosten der reduktionistischen Koordinationsverfahren keineswegs gering einzuschätzen. Sie schaffen in der politischen Planung künstliche »Sachzwänge«, die vom politischen Prozeß nicht mehr in Frage gestellt werden dürfen, wenn nicht die mühsam aufgebaute Plankoordination wieder einstürzen soll. Dabei geht es von der Politik her gesehen vor allem um zwei gravierende Probleme: Soweit im Interesse der Koordination mögliche Entscheidungsalternativen von vornherein ausgeschlossen, Teilentscheidungen vorgezogen und Sektoralplanungen als gegeben vorausgesetzt werden müssen, werden Wahlmöglichkeiten aus dem gesamten Aktionsraum ausgeschlossen, ohne daß die Entscheidung darüber selbst zum Gegenstand politischer Konfliktaustragung und Konsensbildung gemacht werden könnte. Bedürfnisse und politische Forderungen, die nur im Rahmen der ausgeschiedenen Wahlmöglichkeiten befriedigt werden könnten, müssen von nun an abgeblockt und notfalls unterdrückt werden, obwohl es bei Ausschöpfung der verfügbaren Handlungsmöglichkeiten grundsätzlich möglich gewesen wäre, auch sie zu befriedigen. Reduktionsstrategien der erörterten Art führen also notwendigerweise zu vermeidbarer Interessenvereitelung und zu einem Verlust an möglicher politischer Rationalität<sup>37</sup>.

Noch gravierender erscheinen die Folgen der durch Koordination verursachten Inelastizität der Planungen. Indem Alternativen ausgeschieden, Vorentscheidungen fixiert und Bereichsplanungen hingenommen oder aufeinander abgestimmt werden, tendiert jede dieser Strategien dazu, die Planungen im ganzen auf eine einzige, in sich verflochtene Konfiguration von Teil- und Bereichslösungen festzulegen. Innerhalb dieser Konfiguration sind dann die einzelnen Elemente nicht mehr variabel; jede Veränderung in einem Teilbereich müßte das ganze Geflecht der koordinierten Gesamtlösung in Frage stellen. Politische Prozesse, die von nun an auf Veränderungen in Teilbereichen gerichtet sein werden, werden dann nicht nur auf den Widerstand der unmittelbaren Interessenten an der bisherigen Lösung in diesem einen Bereich stoßen, sondern sie müssen mit der konzertierten Opposition aus allen jenen übrigen Bereichen rechnen, in denen man sich auf die Dauerhaftigkeit der koordinierten Teillösungen eingerichtet hat. Der Versuch, Langfristplanung auf die erörterte Weise zu koordinieren, wird also, wenn er in der Informationsverarbeitung Erfolg haben sollte, den Versuch einer »technokratischen« Disziplinierung politischer Artikulationsprozesse nach sich ziehen. Der in jedem Versuch einer Politikplanung angelegte Konflikt zwischen »Planung« und »Politik« scheint hier unausweichlich. Ob eher die Planung oder eher die Politik in solchen Konfrontationen die Oberhand gewinnen wird, hängt sehr vom Gesamtzustand des politischen Systems ab. Nicht unwahrscheinlich erscheint allerdings eine Entwicklung, bei der Planungen immer wieder an politischen Interventionen und politischen Krisen scheitern, ohne daß die Politik darum in der Lage wäre, die wünschbare Problemsensibilität, Flexibilität und Reaktionsfähigkeit wiederzugewinnen.

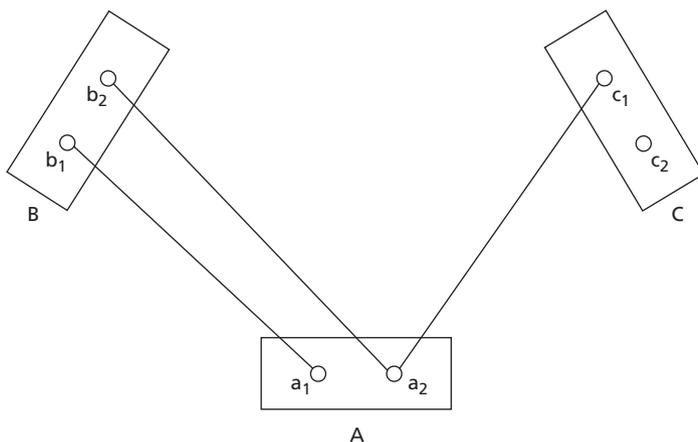
## VIII.

### *Erweiterung des Anwendungsbereichs positiver Koordination?*

Die Notwendigkeit reduktionistischer Koordination und die daraus folgenden Konsequenzen für die inhaltliche Qualität und die Flexibilität der politischen Planung resultieren aus der prinzipiell begrenzten Reichweite der positiven Koordination. Die Politikplanung scheint also zwischen zwei gleich unbefriedigenden Möglichkeiten wählen zu müssen: sie kann entweder die Planungsfelder so eng begrenzen, daß positive Koordination möglich bleibt, zerschneidet damit aber inderpendente Problemzusammenhänge und muß deshalb die Externalisierung von Folgeproblemen und Planungskonflikte in Kauf nehmen; oder sie kann die Planungsfelder so weit ausdehnen, daß weite Problemzusammenhänge

eingeschlossen werden, muß dann aber auf reduktionistische Koordinationsverfahren zurückgreifen und deren qualitative Folgen in Kauf nehmen. Solange jeder Versuch der simultanen Verarbeitung weiter, interdependenter Problemkomplexe an unerfüllbaren Anforderungen an die Informations- und Konsenskapazität scheitert, scheint auch dieses Dilemma unaufhebbar. Immerhin könnte es entschärft werden, wenn Strategien und Verfahren gefunden werden könnten, durch die entweder (a) der Anwendungsbereich *möglicher* simultaner Problemverarbeitung *erweitert* oder (b) der Anwendungsbereich *notwendiger* simultaner Problemverarbeitung in der Langfristplanung *reduziert* werden kann. Solche Möglichkeiten sollen im letzten Teil dieses Referats erörtert werden.

- a) Ein Beispiel für prinzipiell aussichtsreiche Versuche zur Erweiterung des Anwendungsbereichs simultaner Problemverarbeitung im Planungsprozeß ist das von *Luckman* vorgeschlagene<sup>38</sup> und von *Friend* und *Jessop* weiterentwickelte AIDA-Verfahren zur Analyse interdependenter Entscheidungsbereiche<sup>39</sup>. Es setzt voraus, daß in einem abgegrenzten Problemzusammenhang zunächst die Entscheidungsbereiche (*decision areas*) und in ihnen die jeweils in Frage kommenden Entscheidungsalternativen (*options*) identifiziert werden können. Im nächsten Schritt sind dann die empirischen oder normativen Inkompatibilitäten (*option bars*) zwischen den Entscheidungsalternativen in unterschiedlichen Bereichen zu ermitteln. Wenn dann durch systematische Überprüfung zunächst alle durch Inkompatibilitäten »unzulässigen« Gesamtlösungen ausgeschieden werden, so vermindert sich in aller Regel die Zahl der noch weiterzuverarbeitenden zulässigen Gesamtlösungen ganz erheblich.



In dem hier gewählten Beispiel sind nur drei Inkompatibilitäten durch die Linien zwischen den Entscheidungsalternativen bezeichnet. Schon hierdurch reduziert sich die Zahl der möglichen Gesamtlösungen von insgesamt acht auf die drei Lösungen  $(a_1, b_2, c_1)$ ,  $(a_1, b_2, c_2)$ ,  $(a_2, b_1, c_2)$ . Durch den Einsatz von Computerprogrammen können auf diese Weise auch komplexere Problemzusammenhänge strukturiert und auf eine noch überschaubare Zahl von Handlungskonfigurationen reduziert werden. Die eigentliche Planung hat es dann nur mit einer begrenzten und geordneten Zahl von Gesamtlösungen zu tun und kann darum insgesamt nicht unerheblich erweiterte Problemzusammenhänge noch simultan verarbeiten. Darüber hinaus erlaubt die Strukturierung des Gesamtzusammenhangs und die Identifikation der Gesamtheit zulässiger Lösungen auch die systematische Überprüfung von Teilentscheidungen im Hinblick auf die dadurch ausgeschlossenen oder noch offen gehaltenen Gesamtlösungen. Der größere oder geringere Flexibilitätsgrad der Planung (und damit die Erhaltung künftiger Reaktionsfähigkeit) kann auf diese Weise expliziert und zum Gegenstand bewußter planerischer und politischer Entscheidung gemacht werden<sup>40</sup>.

Das AIDA-Verfahren ist bisher nur auf immerhin begrenzte Entscheidungskomplexe in der Stadt- und Regionalplanung erfolgreich angewandt worden<sup>41</sup>; seine Brauchbarkeit für die Aufgaben der politischen Planung auf Regierungsebene muß also erst noch untersucht und demonstriert werden. Überdies setzt es eine vorgegebene Abgrenzung des jeweiligen Problemfeldes voraus; interdependente Beziehungen über diese Grenzen hinweg werden auch vom AIDA-Verfahren prinzipiell vernachlässigt. Insbesondere bietet das Verfahren selbst keine analytische Hilfe für die problemgerechte Abgrenzung des jeweiligen Anwendungsgebiets<sup>42</sup>.

- b) Deshalb hängt für die politische Planung viel davon ab, ob auch auf dem zweiten prinzipiell möglichen Weg zu einer Entschärfung des Interdependenzproblems gewisse Fortschritte erzielt werden können. Es geht dabei um die Frage, ob die Ausdehnung der Problembereiche, die eine simultane Verarbeitung erfordern, auf nichtwillkürliche Weise reduziert werden kann. Die Möglichkeit einer positiven Antwort beruht auf der Voraussetzung, daß auch weite interdependente Problemzusammenhänge eine innere Struktur aufweisen können, bei der nicht alle Elemente mit allen anderen in derselben intensiven Weise verknüpft zu sein brauchen<sup>43</sup>. Wenn diese Voraussetzung empirisch zutrifft und wenn die zugrunde liegende Problemstruktur analytisch erfaßt werden kann, dann sollte es auch prinzipiell möglich sein, dem eigentlichen Planungsprozeß eine Strukturanalyse vorzuschalten, die Teil-Problemzusammenhänge identifizieren soll, die den folgenden Kriterien entsprechen:

- Die Teil-Problembereiche sollen so eng umgrenzt sein, daß die internen Interdependenzen noch der simultanen Problemverarbeitung zugänglich bleiben;
- sie sollen ferner so abgegrenzt sein, daß *innerhalb* der Teil-Problembereiche die Interdependenzen zwischen den Elementen *maximiert* und daß zugleich
- die verbleibenden Interdependenzen *zwischen* den verschiedenen Teilbereichen *minimiert* werden.

Wenn diese Bedingungen erfüllt werden können, dann bietet sich grundsätzlich die Möglichkeit, politische Planung in abgegrenzten und überschaubaren Planungsfeldern zu organisieren. Innerhalb dieser Felder wäre es dann nicht mehr unvermeidlich, daß Alternativen ignoriert, Vorentscheidungen hingenommen und die Reduktion auf eine einzige, rigide Lösungskonstellation beschleunigt werden muß. Es wäre prinzipiell möglich, eine größere Zahl von Politikalternativen gleichzeitig zu überprüfen, mehrere Gesamtkonfigurationen zulässiger Lösungen zu entwickeln und die Reaktionsfähigkeit auf politische Forderungen und Pressionen durch bewußt offengehaltene Optionen zu steigern. Gleichzeitig könnten aber durch die Minimierung der Interdependenzen zwischen den Teil-Problembereichen auch die Tendenz zur Externalisierung von Folgeproblemen reduziert und die Widersprüche und Konflikte zwischen Bereichsplanungen seltener werden. Die Abhängigkeit zwischen den Bereichsplanungen würde also abnehmen, Planungen würden gegeneinander in höherem Maße variabel, so daß Veränderungen in einem Teilbereich nicht notwendigerweise an dem konzertierten Widerstand der darauf abgestimmten anderen Planungsbereiche scheitern müßten.

Ob es im Prinzip möglich ist, Politikplanung entsprechend den hier formulierten Kriterien zu organisieren und auf diese Weise den Koordinationsbedarf zwischen Bereichsplanungen zu reduzieren, ist derzeit noch keineswegs abzuschätzen. Der mögliche Gewinn an inhaltlicher Rationalität und politischer Reaktionsfähigkeit scheint jedoch so hoch, daß es sich auf jeden Fall lohnen sollte, dieser Frage weiter nachzugehen. Im folgenden wird ein analytischer Weg skizziert, auf dem möglicherweise Fortschritte in der angezeigten Richtung erzielt werden können. Es braucht kaum betont zu werden, daß es sich dabei lediglich um erste Ansätze und Vorüberlegungen, keineswegs aber schon um ein für die Planungspraxis anwendungsreifes analytisches Verfahren handelt<sup>44</sup>.

## IX.

*Problemstrukturierung*

Der Versuch einer analytischen Abgrenzung von Teil-Problembereichen setzt Eingangs-Informationen über die Interdependenzen zwischen den Elementen des jeweiligen Gesamtzusammenhangs voraus. Für die politische Planung sind dabei die relevanten Elemente, deren Interdependenzen bestimmt werden sollen, die Entscheidungsbereiche, innerhalb derer alternative Handlungsmöglichkeiten zur Wahl stehen. Da innerhalb der Ministerialorganisation das verfügbare Problem- und Lösungswissen vor allem in den Basiseinheiten gespeichert und entsprechend der Zuständigkeitsabgrenzung organisiert ist, wird es sich wohl empfehlen, zunächst mit einer organisations-konformen Definition von Entscheidungs- oder Politikbereichen zu beginnen, auch wenn andere, analytische Abgrenzungen theoretisch befriedigender erscheinen mögen. Jedes andere Verfahren würde den Zugang zu den vorhandenen Informationen erheblich erschweren.

Der Bezug auf organisatorische Untergliederungen für die Definition der *Politikbereiche* bedeutet jedoch nicht, daß die Interdependenzanalyse bei unmittelbar zu erfragenden Informationen über die Beteiligungsbeziehungen, die Kommunikationshäufigkeit oder den Koordinierungsbedarf zwischen Abteilungen oder Referaten ansetzen könnte. Derartige Eingangs-Informationen würden in der Tendenz das derzeitige negative Koordinationsmuster und dessen inhaltliche Verzerrungen lediglich reproduzieren. Aussichtsreicher erscheint dagegen der Versuch, die wahrscheinlichen Beziehungen zwischen den definierten *Politikbereichen* und abgegrenzten *Umweltbereichen* zu erfassen und weiter zu analysieren.

Während sich die Abgrenzung der Politikbereiche vermutlich an den Aufgabenstellungen der spezialisierten Organisationseinheiten orientieren kann, wird die Definition brauchbarer »Umweltbereiche« erheblich größere Schwierigkeiten mit sich bringen. Die gewählten Kategorien sollen in ihrer Gesamtheit flächendeckend sein; dabei sollen sie empirisch relevante Strukturen und Prozesse in der sozio-ökonomischen Umwelt erfassen und zugleich so sinnfällig definiert sein, daß sie von einer Vielzahl von Auskunftspersonen im gleichen Sinne identifiziert werden können. Möglicherweise wird man hier bis zu einem gewissen Grad auf Vorarbeiten für die Definition von Sozialindikatoren zurückgreifen können<sup>45</sup>.

In einem ersten Schritt der Analyse wären dann die wahrscheinlichen Beziehungen zwischen den Politikbereichen und den Umweltbereichen durch Expertenbefragung oder auf andere Weise zu ermitteln. Dafür sind für jeden Politikbereich die im Hinblick auf den Planungszeitraum plausiblen Entscheidungsalternativen zu erfassen<sup>46</sup> und dann daraufhin zu überprüfen, ob sie entweder von *Voraussetzungen* in einem Umweltbereich abhängen oder direkte oder

indirekte *Auswirkungen* auf einen der Umweltbereiche haben werden<sup>47</sup>. Das Ergebnis könnte dann eine Politik-Umwelt-Matrix sein, in deren Zellen das Vorhandensein oder Fehlen einer Beziehung zwischen jedem Politikbereich und jedem Umweltbereich registriert wird<sup>48</sup>.

Politikbereiche	Umweltbereiche						
	a	b	c	d	e	f	g
1	0	1	1	0	1	0	0
2	1	0	0	0	0	1	0
3	1	0	0	0	1	1	0
4	0	1	1	0	0	1	1
5	0	1	1	0	0	0	1
6	0	0	0	1	1	1	0

Wenn die Eingangs-Information in dieser Form aufbereitet werden kann, dann soll die weitere Analyse die Politikbereiche in der Weise gruppieren, daß jeweils diejenigen zusammengefaßt werden, die in ihren Beziehungen zu den Umweltbereichen möglichst weitgehend miteinander übereinstimmen. Interdependenz zwischen Politikbereichen wird also zunächst als übereinstimmende Bezogenheit auf Umweltsektoren definiert. Bei einer geringen Zahl von Politik- und Umweltbereichen ist die gewünschte Gruppierung noch visuell durch die Umstellung von Zeilen und Spalten in der ursprünglichen Politik-Umwelt-Matrix zu

Politikbereiche	Umweltbereiche						
	b	c	g	a	f	e	d
1	1	1	0	0	0	0	①
4	1	1	1	0	①	0	0
5	1	1	1	0	0	0	0
2	0	0	0	1	1	0	0
3	0	0	0	1	1	1	0
6	0	0	0	0	1	1	①

Bei dem gewählten Beispiel bietet sich offensichtlich die Zusammenfassung der Politikbereiche (1, 4, 5) und (2, 3, 6) zu jeweils einer Gruppe an, innerhalb der weitgehend gemeinsame Beziehungen zu den Umweltbereichen einen besonders hohen Koordinierungsbedarf vermuten lassen. Gleichzeitig wird hier durch diese Gruppierung auch die Zahl der verbleibenden Gemeinsamkeiten und damit der Koordinierungsbedarf zwischen den beiden Gruppen auf ein Minimum reduziert.

Bei einer größeren Zahl von Politik- und Umweltbereichen kann die Gruppierung allerdings nicht mehr visuell, sondern nur noch durch leistungsfähigere

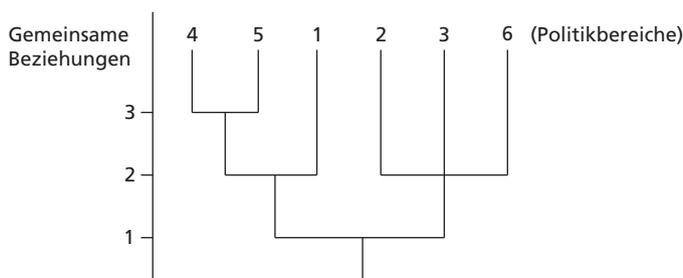
analytische Methoden gefunden werden. Hierfür bieten sich insbesondere die *Cluster Analysis*<sup>49</sup> und die *multidimensionale Skalierung*<sup>50</sup> an. Beide Verfahren, die jeweils in einer größeren Zahl von Varianten zur Verfügung stehen, setzen in der Regel Meßzahlen über die Distanz oder die Ähnlichkeit zwischen den zu gruppierenden Objekten als Eingangs-Daten voraus. Hier wäre also die Politik-Umwelt-Matrix zunächst in eine Distanz- oder Ähnlichkeits-Matrix umzuformen, die den Grad der Entsprechung zwischen je zwei Politikbereichen in ihren Zellen registriert. Als einfachste Meßzahl bietet sich wohl die Summe der für jedes Paar von Politikbereichen gemeinsamen Umwelt-Beziehungen an. In der Literatur sind zahlreiche andere Ähnlichkeitsmaße vorgeschlagen worden, deren Wahl das Ergebnis des Gruppierungsverfahrens erheblich beeinflussen kann und die darum zunächst auf ihre Auswirkung überprüft werden müssen<sup>51</sup>.

Bei der *Multidimensionalen Skalierung* handelt es sich um ein technisch aufwendiges Iterationsverfahren, das erst durch die Verfügbarkeit von Computerprogrammen praktikabel wurde. Das Verfahren interpretiert die größere oder geringere Ähnlichkeit zwischen zwei Objekten als größere oder geringere Distanz zwischen zwei Punkten und ermittelt jene Punkte-Konfiguration im n-dimensionalen Raum, die diesem Abstand entspricht. Die im Raum benachbarten Punkte einer solchen Konfiguration weisen also die höchste Ähnlichkeit auf, die am weitesten voneinander entfernten Punkte sind einander am wenigsten ähnlich. Räumliche Nähe oder Entfernung in der Punkte-Konfiguration kann hier also als Maß für den Koordinierungsbedarf zwischen Politikbereichen interpretiert werden und unmittelbar als Kriterium für die Gruppierung der Politikbereiche zu Planungseinheiten benützt werden.

Weniger aufwendig erscheinen im Vergleich hierzu die verschiedenen Varianten der *Cluster Analysis*, deren Ergebnisse überdies auch etwas leichter auszuwerten sind als die von der multidimensionalen Skalierung gelieferten Koordinationen der Punkte-Konfiguration im n-dimensionalen Raum. Bei der *Cluster Analysis* werden zunächst die Objektpaare mit der geringsten Distanz zu kleinen Gruppen zusammengefaßt. Diese Gruppen werden sodann schrittweise um weitere Objekte bzw. Objektgruppen erweitert, wobei bei jedem einzelnen Schritt die zulässige Distanz zwischen den einander zugeordneten Objekten anwächst. Das Ergebnis ist eine hierarchische Ordnung der Objektgesamtheit in zunächst kleinere und dann immer umfassendere Gruppierungen, innerhalb derer die Ähnlichkeit (und damit die gruppeninterne Interdependenz) von Stufe zu Stufe abnimmt. Für das bisher gebrauchte Beispiel ergäbe sich so die folgende hierarchische Gruppierung<sup>52</sup>.

Die beiden erörterten Verfahren sind allerdings auf die Maximierung der Interdependenzen zwischen den in einer Gruppe zusammengefaßten Politikbereichen gerichtet. Sie erfüllen also nur eines der beiden Kriterien, die oben für

die Organisation der simultanen Problemverarbeitung gefordert wurden. Vermutlich werden für das Kriterium der *Minimierung* der verbleibenden Interdependenzen *zwischen* den Gruppen andere Methoden sich besser eignen als die bisher erörterten. Dabei ist in erster Linie an bestimmte Verfahren der *Graphen-Analyse*<sup>53</sup> und der *algebraischen Topologie*<sup>54</sup> zu denken. Für die Praxis wird es sich sicherlich empfehlen, beide Verfahrenswege, den der Maximierung und den der Minimierung der Interdependenzen, nebeneinander zu verfolgen und die resultierenden Gruppierungen miteinander zu vergleichen. Bei sehr starken Abweichungen zwischen den Ergebnissen müßte jedenfalls mit Schwierigkeiten gerechnet werden.



Wenn die erörterten Verfahren einer Problemstrukturierung sich als prinzipiell brauchbar erweisen sollten, dann wäre weiter zu prüfen, ob sie sich auch für eine mehrstufige Analyse eignen. Für die Organisation der Planung wäre es zumindest außerordentlich wünschenswert, wenn der Informationsbedarf auf der umfassenderen Ebene möglichst gering gehalten und die Informationsgewinnung und -verarbeitung möglichst weitgehend auf die spezialisierten unteren Ebenen verlagert werden könnte. Dies wäre dann möglich, wenn zunächst der Gesamtbereich in größere Teilbereiche grob gegliedert werden könnte, und wenn dann innerhalb dieser Teilbereiche auf der Grundlage zusätzlich gewonnener Information das analytische Verfahren in einem zweiten oder dritten Durchgang zur weiteren Feinstrukturierung eingesetzt werden könnte. Aus ähnlichen Gründen sollten auch Möglichkeiten für die kontinuierliche Korrektur der Gruppierungen aufgrund der im eigentlichen Planungsprozeß anfallenden Information über die Interdependenzen gesucht werden.

Bei dem skizzierten Verfahren handelt es sich um den Versuch, die begrenzte Kapazität von Informations- und Entscheidungssystem so zu organisieren, daß ein höheres Maß an problem-kongruenter Verarbeitung komplexer Zusammenhänge möglich wird. Fortschritte in der angezeigten Richtung könnten von der Informationsverarbeitung her ein höheres Aktionsniveau der Politik möglich machen. Ob solche Chancen genutzt werden können, hängt selbstverständlich

nach wie vor nicht nur von der Informationsverarbeitung, sondern auch vom Ausgang von Konflikt-Konsensprozessen und damit von Interessenkonstellationen, Einflußverteilung und Machtstrukturen ab. Die veränderte Organisation des Entscheidungsprozesses könnte aber immerhin auch dazu führen, daß Konflikte in einer vom Problemzusammenhang her definierten Arena unter den jeweils betroffenen Konfliktpartnern ausgetragen werden können. Möglicherweise wird dadurch der Konsens nicht erleichtert, sondern erschwert. Umgekehrt könnte jedoch auch die Konzentration der Beteiligten auf einen realen Problemzusammenhang und ihre Verfügung über die Entscheidungsalternativen in den interdependenten Politikbereichen die Einigung auf innovative Lösungen begünstigen. Jedenfalls könnte auch die Politik in einer problem-kongruenten Entscheidungsstruktur ein höheres Maß an Transparenz und damit an potentieller Rationalität gewinnen. Die Relevanz solcher Überlegungen braucht auch nicht notwendigerweise auf den Bereich der Regierung und der Ministerialverwaltung begrenzt zu bleiben.

## Anmerkungen

- 1 Hier sind insbesondere zu nennen: *Y. Dror*: Public Policymaking Reexamined, San Francisco 1968; *C. Böhret*: Entscheidungshilfen für die Regierung, Modelle, Instrumente, Probleme, Opladen 1970; *K. Lompe*: Gesellschaftspolitik und Planung, Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Freiburg 1971; *H. Krauch* (Hg.): Systemanalyse der Regierung und Verwaltung, Freiburg 1971; *H. Klages*: Planungspolitik, Stuttgart 1971.
- 2 Vgl. *C. Offe*: »Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme«, in: *Kress/Senghaas* (Hg.): Politikwissenschaft, Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1969, S. 155–189; *ders.*: »Das politische Dilemma der Technokratie«, in: *C. Koch/D. Senghaas* (Hg.): Texte zur Technokratiediskussion, Frankfurt 1970, S. 156–171; *V. Ronge*: »Politökonomische Planungsforschung«, in: *V. Ronge/G. Schmiege* (Hg.): Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S. 137–157.
- 3 Vgl. die gegen *Offes* differenzierende Argumentation gerichtete Kritik bei *W. Müller/C. Neuss*: »Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital«, in: Sozialistische Politik, Bd. 2, S. 4–67. Politikwissenschaftlich ungleich ergiebiger ist allerdings *Hirschs* Studie über die Interessenverflechtung und polit-ökonomischen Restriktionen der Forschungspolitik in den sechziger Jahren: *J. Hirsch*: Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, Frankfurt 1970.
- 4 Den Zusammenhang zwischen Veränderungsspielraum und Zeithorizont politischer Strategien hoffe ich demnächst an anderer Stelle entwickeln zu können. Hier mag der Hinweis auf kurzfristig wirksame Restriktionen (weitgehend gebundene Ressourcen des politischen Systems und »sunk costs« im ökonomischen System) genügen, die von Langfrist-Strategien prinzipiell überwunden werden könnten.
- 5 *F.W. Scharpf*: »Planung als politischer Prozeß«, in: Die Verwaltung, Bd. 4, 1971, S. 1–30.
- 6 *A. Etzioni*: The Active Society, A Theory of Societal and Political Processes, New York 1968, S. 135ff., 172ff.; zur analytischen Unterscheidung von Informationsverarbeitung und Konflikt-Konsens-Prozessen vgl. auch *Scharpf*: a.a.O., S. 9f.

- 7 Dies gilt jedenfalls für die funktionelle Differenzierung, die im Gegensatz zur segmentellen die Störanfälligkeit des Systems steigert. Vgl. *C. Wagner*: »Funktionale Differenzierung und soziales System, Zur Systemtheorie von Niklas Luhmann«, in: *Soziale Welt* 21/22, 1970/71, S. 306, 315f. Grundlegend hierzu: *W.R. Ashby*: *Design for a Brain: The Origin of Adaptive Behavior*, 2. überarb. Aufl., London 1960, S. 148ff., 205ff. Selbstverständlich ist der Grad der Interdependenz von Umweltsektoren eine empirische Frage, die durch kybernetisch-modelltheoretische Überlegungen wohl präzisiert, nicht aber beantwortet werden kann. Vgl. dazu *K.D. Opp*: *Kybernetik und Soziologie, Zur Anwendbarkeit und bisherigen Anwendung von Kybernetik in der Soziologie*, Neuwied 1970.
- 8 Zum Gesetz der »*requisite variety*« vgl. *W.R. Ashby*: *An Introduction to Cybernetics*, London 1961, S. 202ff. Die Anwendung auf die strukturelle Binnendifferenzierung von Organisationen mit komplexer Umwelt wird entwickelt bei *S. Beer*: *Decision and Control, The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, London 1966, S. 378ff.; vgl. auch *Wagner*: a. a. O., S. 311ff.
- 9 So ergibt sich bei *Forresters* Modell-Simulation das Scheitern sektor-spezifischer Politiken gerade aus der Nicht-Berücksichtigung der Interdependenzen zwischen den Sektoren des sozio-ökonomischen Systems: *J.W. Forrester*: *Urban Dynamics*, Cambridge 1969.
- 10 Die interne Differenzierung des Entscheidungssystems korrespondiert mit einem politischen Pluralismus und verstärkt dessen Tendenz zur selektiven Interessenberücksichtigung und Benachteiligung aller Bemühungen um weitreichende gesellschaftliche Veränderungen: vgl. dazu *F.W. Scharpf*: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970, S. 43–53.
- 11 *R.-R. Graubhan*: »Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung«, in diesem Heft S. 84ff. In der Mannheimer Diskussion hat *Graubhan* auf die Möglichkeit hingewiesen, daß eine Politisierung von Problemzusammenhängen »von unten« erst den politischen Druck erzeuge, der eine Zusammenarbeit zwischen den separaten Entscheidungsstellen wahrscheinlicher mache.
- 12 Vgl. *F.W. Scharpf*: *Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung*, Bericht des Projektleiters, unveröff. Manuskript, Konstanz 1970. Der hier vorgetragene Versuch soll auch nicht den Ergebnissen einer derzeit im Auftrag der »Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Inneren« von *Renate Mayntz-Trier* und mir geleiteten Untersuchung von Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung vorgreifen; er ist jedoch selbstverständlich auch durch die gemeinsame Arbeit an diesem noch laufenden Projekt angeregt und beeinflusst worden.
- 13 Sicher gibt es auch Fälle stärkerer faktischer Zentralisierung von Entscheidungsprozessen, worauf *Peter Grottian* in der Mannheimer Diskussion mit Recht hingewiesen hat. Zumeist handelt es sich dabei aber nur um das stärkere persönliche Engagement der Leitung für einzelne Programmentwicklungen, das mit entsprechend reduzierter Aufmerksamkeit für andere Prozesse bezahlt werden muß. Darüber hinaus sind es bisher noch ganz seltene Beispiele, in denen ein Ressort die Beteiligung zentraler Stabstellen an der Entwicklung von Programminhalten zuverlässig institutionalisiert hat. Der gegenteilige Eindruck vieler Autoren beruht auf einer Überschätzung programmatischer Ankündigungen und der Neigung, experimentelle Ansätze schon für die ausgewachsene »technokratische« Wirklichkeit zu halten.
- 14 GGO I, § 4, Abs. 2.
- 15 Zur selektiven Perzeption vgl. *J. G. March/H. A. Simon*: *Organizations*, New York 1958, S. 127ff.; *D. C. Dearborn/H. A. Simon*: »Selective Perception, A Note on the Departmental Identification of Executives«, in: *Sociometry* 21/1958, S. 140ff.
- 16 Vgl. dazu *R. Jochimsen*: »Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung«, in: *Bulletin* v. 16. Juli 1970, S. 949, 955.
- 17 Vgl. *F. Wilkenloh*: »Das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972 im Spiegel der Verwaltungsarbeit«, in: *Die Verwaltung*, Bd. 2/1969, S. 65ff.

- 18 Etwas überspitzt könnte man also folgern, daß das dezentrale Entscheidungssystem in allen Fällen auf das Kurieren von Symptomen beschränkt bleibt, in denen Ursache und Wirkung von problematischen Entwicklungen nicht zufälligerweise im selben Zuständigkeitsbereich liegen.
- 19 Die These wird analytisch entwickelt bei *A. Downs: Inside Bureaucracy*, Boston 1966, S. 148.
- 20 Die Möglichkeiten zentraler Kontrollen dezentraler Problemverarbeitungsprozesse sind mit diesen wenigen Bemerkungen selbstverständlich noch nicht ausreichend qualifiziert. Vgl. dazu *H. U. Derlien: Probleme und Mechanismen interner Kontrollen in der planenden Verwaltung*, Berliner soziologische Diplomarbeit, Manuskript 1971.
- 21 Dies ist das Ergebnis eines quantitativen Vergleichs der Budgetprozesse im Pentagon unter *Eisenhower, Kennedy und Johnson*, an dem derzeit in der *Brookings Institution* gearbeitet wird: *A. Kanter: Bureaucracy Politics in the Pentagon: National Security Policy and Subordinate Compliance*, Manuskript, Washington 1971.
- 22 In einer früheren Arbeit haben wir statt »positiver« und »negativer« Koordination die Begriffe »Integration« und »Koordination« verwandt: *F. W. Scharpf: »Stellung und Führungsinstrumentarium der Regierungschefs in den Bundesländern«*, in: Anlagenband zum 1. Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Bonn 1969, S. 268, 281. Die jetzige Terminologie entspricht der von *Jochimsen: a.a.O.*, gebrauchten Verwendung. Die hier entwickelte Unterscheidung scheint in der betriebswirtschaftlichen Koordinationsdiskussion bisher noch keine Entsprechung zu finden: vgl. *H. Hax: Die Koordination von Entscheidungen*, Ein Beitrag zur betriebswirtschaftlichen Organisationslehre, Köln u. a. 1965; *W. Kirsch: »Die Koordination von Entscheidungen in Organisationen«*, in: *Schmalenbachs Zeitschrift*, 23/1971, S. 61–82; *H. K. Klein/A. Wahl: »Zur »Logik« der Koordination interdependenter Entscheidungen in komplexen Organisationen«*, in: *Kommunikation* 1970, S. 53ff., 137ff.
- 23 *Wilkenlob: a. a. O.*
- 24 GGO II, § 36; vgl. auch § 22 Abs. 2 für weitere Beteiligungsrechte, die ebenfalls zumeist Querschnittsfunktionen betreffen.
- 25 Der Entscheidungsprozeß wurde analysiert von: *J. Kussau/L. Oertel: Das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung*, Manuskript, Konstanz 1970.
- 26 Ein wichtiger Grund für die vorherrschende Neigung zur Einigung auf den unteren Ebenen scheint die geringere Berechenbarkeit der Ministerentscheidungen zu sein. Insbesondere können die Referenten nicht wissen, ob ihr spezieller Konflikt auf der politischen Ebene nicht mit ganz anderen Differenzen zwischen den Ministern oder ihren Parteien zu einem »Paket« verschnürt wird, bei dem die von den Referenten aufgebaute Position des Hauses im Einzelfall zugunsten anderer Konzessionen völlig preisgegeben werden könnte. Die Einigung auf Referentenebene schließt jedenfalls dieses Risiko weitgehend aus.
- 27 Allerdings schafft das System der negativen Koordination auch den Anreiz für eine »Eisberg-Strategie«, bei der das wahre Ausmaß und die Folgewirkungen einer Initiative möglichst verborgen gehalten werden, um die Abstimmung über das bescheiden und harmlos scheinende Anlaufprogramm nicht zu gefährden. Manche innovativen und nicht pareto-optimalen Initiativen können auf diese Weise erfolgreich lanciert werden, aber die Strategie verliert doch rasch ihre Wirkung.
- 28 Zum Begriff und den Arten der Koordinationskosten vgl. *J. D. Thompson: Organizations in Action, Social Science Bases of Administrative Theory*, New York 1967, S. 55ff.
- 29 Ein weiterer Grund liegt regelmäßig in der »Ungleichzeitigkeit« interdependenter Entscheidungsprozesse mit ihrer je eigenen zeitlichen Abfolge von laufendem Programm, Problematisierung, Problemverarbeitung, Entscheidung und neuem laufendem Programm. Da derartige Prozesse nicht beliebig zu initiieren oder zu unterbrechen sind, trifft die Problemverarbeitungsphase in einem Bereich typischerweise auf noch nicht oder nicht mehr verfügbare Alternativen in Nachbarbereichen. Diese Restriktion könnte nur durch Langfristplanung überwunden werden.

- 30 Dies entspricht dem von *Niklas Luhmann* gebrauchten Komplexitätsbegriff, der mit der Zahl der Elemente eines Systems, ihrer Varietät und den zwischen ihnen bestehenden Interdependenzen variiert: *N. Luhmann: Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Opladen 1971, S. 229.
- 31 Ansätze zu einer empirischen Bestimmung der Grenzen der individuellen Informationsverarbeitungskapazität finden sich bei *G. A. Miller*: »The Magical Number Seven, Plus or Minus Two, Some Limits on our Capacity for Processing Informations«, in: *The Psychological Review*, Bd. 63/1956, S. 81–97, und bei *S. Geiger*: *Erkennen und Wählen: Ein kybernetisches Modell*, Köln 1970, S. 67ff.
- 32 Vgl. auch *Luhmann*: a.a.O., S. 220; eine analytische Demonstration der Anpassungs-Unfähigkeit von überkomplexen Systemen findet sich bei *Ashby*: *Design ...*, a.a.O., S. 148ff., und *C. Alexander*: *Notes on the Synthesis of Form*, Cambridge 1964, S. 40.
- 33 Ansätze zu einer Theorie der Vereinfachungsstrategien finden sich bei *J. S. Bruner*/*J. J. Goodnow*/*G. A. Austin*: *A Study of Thinking*, New York 1956; vgl. auch *H. A. Simon*: »A Behavioral Model of Rational Choice«, in: *Simon: Models of Man*, New York 1957, S. 241–260.
- 34 Zum empirischen Befund vgl. das Referat von *Grottian* auf der Mannheimer Tagung: *P. Grottian*: »Vorläufige Ergebnisse einer empirischen Studie zum Planungsbewußtsein der Bonner Ministerialbürokratie, Zur Interdependenz von Planungsbewußtsein und Planungsmaterien im politischen System der Bundesrepublik«, in diesem Heft S. 127ff.
- 35 Zum sequentiellen Entscheiden vgl. die auf empirische Untersuchungen gestützte Darstellung von *E. Witte*: »Organisatorische Barrieren im Entscheidungsprozeß zu Infrastrukturprojekten«, in: *H. Arndt*/*D. Swatek* (Hg.): *Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften*, Berlin 1971, S. 318, 393f. Zur Reduktionswirkung sequentiellen Entscheidens vgl. auch *Ashby*: *Design ...*, a.a.O., S. 152f.
- 36 Vgl. *Scharpf*: »Planung als politischer Prozeß«, a.a.O., S. 18ff. Das im letzten Teil dieses Aufsatzes skizzierte Verfahren einer Problemstrukturierung zielt zwar zunächst auf eine flächendeckende Organisation der politischen Planung. Wenn sich das als unrealistisch erweisen sollte, wofür wohl alle bisherigen Erfahrungen sprechen, dann könnte dasselbe Verfahren, auf Kern- oder Schwerpunktplanung angewandt, für die Abgrenzung sinnvoller Kernbereiche eingesetzt werden, die in sich jeweils das dichteste Geflecht »kritischer« Interdependenzen einschließen.
- 37 Zum Begriff der politischen Rationalität vgl. jetzt *R.-R. Grauhan*/*W. Strubel*: »Political Rationality Reconsidered, Notes on an Integrated Evaluative Scheme for Policy Choices«, in: *Policy Sciences*, Bd. 2/1971, S. 249–270.
- 38 *J. Luckman*: »An Approach to the Management of Design«, in: *Operational Research Quarterly*, Bd. 18/1967, S. 345–358.
- 39 *J. K. Friend*/*W. N. Jessop*: *Local Government and Strategic Choice, An Operational Research Approach to the Processes of Public Planning*, London 1969, S. 139ff.
- 40 Vgl. insbesondere *Friend/Jessop*: a.a.O., S. 148ff., 191ff.
- 41 Anwendungsbeispiele werden dargestellt in: *Centre for Environmental Studies*: *The LOGIMP Experiment, A Collaborative Exercise in the Application of a New Approach to Local Planning Problems* (CEP Information Paper 25), London 1970.
- 42 Vgl. auch *J. Kussau*/*H. Treiber*: »Desaggregation komplexer Problemzusammenhänge in Entscheidungsprozessen«, in: *Kommunikation*, Bd. 7/1971, S. 73–87.
- 43 Vgl. hierzu *H. A. Simon*: »The Architecture of Complexity«, in: *Proceedings of the American Philosophical Society*, Bd. 106/1962, S. 467–482. In der Sprache der Kybernetik geht es also darum, ob die Umwelt des politischen Systems sich als »richly joined« erweist, oder ob wenigstens »local constancies« die Ketten interdependenter Umweltbereiche unterbrechen: *Ashby*: *Design ...*, S. 205ff., 167ff.

- 44 Die Konzeption für diesen Verfahrensvorschlag konnte ich an der *University of Essex* im Rahmen der Sommerkurse des *European Consortium for Political Research* entwickeln. Dabei schulde ich *David Reason* und *Andrew Skinner* besonderen Dank für vielfältige Unterstützung, Beratung und Anregung. Im Auftrag der »Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform« wird das Verfahren derzeit in einem gemeinsamen Forschungsprojekt mit dem *Institute for Operational Research*, London, weiterentwickelt und auf seine Anwendbarkeit überprüft.
- 45 Vgl. etwa *E. B. Sheldon/W. E. Moore* (Hg.): *Indicators of Social Change: Concepts and Measurements*, New York 1968; *U. S. Department of Health, Education and Welfare: Toward a Social Report*, Washington 1969. Im Bundesarbeitsministerium werden derzeit Pläne für ein Sozialindikatorenprogramm für die BRD entwickelt.
- 46 Neben laufenden Programmen und schon konzipierten Planungen sind hier in erster Linie die in der politischen oder fachlichen Diskussion artikulierten Alternativen zur bisherigen Politik zu erfassen. Nur so können die für den Planungszeitraum potentiell relevanten Dimensionen des jeweiligen Politikbereichs und damit die zu berücksichtigenden Interdependenzen zwischen den Politikbereichen bestimmt werden.
- 47 Vermutlich wird es bei der Erfassung von Voraussetzungen und Auswirkungen nötig sein, eine Schwelle der Intensität von Beziehungen festzulegen, um die Politik-Umwelt-Matrix nicht von Anfang an zu überladen. Ob sich darüber hinaus auch Abstufungen nach der relativen Intensität von Beziehungen empfehlen, ist vor dem praktischen Test schwer abzuschätzen. Das Risiko der Irreführung durch eine nur scheinbare Genauigkeit liegt hier sehr nahe.
- 48 Politikbereiche, die von vornherein mit fast allen anderen interdependent sind, wird man in diesem Verfahren wohl nicht berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für Querschnitts-Bereiche wie die Finanzplanung und wohl auch für Raumordnung. Sie werden auf jeden Fall separat und quer zu den Bereichsplanungen organisiert werden müssen.
- 49 Vgl. etwa *J. B. Kruskal*: »Multidimensional Scaling by Optimizing Goodness of Fit to a Nonmetric Hypothesis«, in: *Psychometrika*, Bd. 29/1964, S. 1–27; *ders.*: *Nonmetric Multidimensional Scaling, A Numerical Method*«, in: *Psychometrika*, Bd. 29/1964, S. 115–129; *W. S. Torgerson*: »Multidimensional Scaling of Similarity«, in: *Psychometrika*, Bd. 30/1965, S. 379–393; *L. Guttman*: »A General Nonmetric Technique for Finding the Smallest Coordinate Space for a Configuration of Points«, in: *Psychometrika*, Bd. 33/1968, S. 469–506.
- 50 Vgl. *R. R. Sokal/P. H. A. Sneath*: *Principles of Numerical Taxonomy*, San Francisco 1963; *D. Wishart*: *Some Problems in the Theory and Application of the Methods of Numerical Taxonomy*, PhD dissertation, University of St. Andrews, Manuskript 1970; *S. C. Johnson*: »Hierarchical Clustering Schemes«, in: *Psychometrika*, Bd. 32/1967, S. 241–254; *J. C. Gower*: »A Comparison of Some Methods of Cluster Analysis«, in: *Biometrika*, Bd. 23/1967, S. 623–637; *P. H. A. Sneath*: »Evaluation of Clustering Methods«, in: *A. J. Cole* (Hg.): *Numerical Taxonomy*, London 1969, S. 257–267.
- 51 Vgl. die Übersicht über eine sehr große Zahl von möglichen Ähnlichkeits-, Distanz- und Korrelationsmaßen bei *Sokal/Sneath*: a.a.O., S. 125–154.
- 52 Die Ergebnisse der *Cluster Analysis* hängen wiederum vom jeweiligen Gruppierungsverfahren ab, wobei insbesondere zu unterscheiden ist zwischen »single linkage«, »average linkage« und »complete linkage«, je nachdem ob ein Element einer vorhandenen Gruppe dann zugeordnet wird, wenn es eine bestimmte Mindest-Nähe zu einem Element dieser Gruppe, zu allen Elementen oder zum Durchschnitt der Elemente aufweist. Beim *single-linkage*-Verfahren werden die Gruppen sehr schnell sehr groß und wenig differenziert, beim *complete-linkage*-Verfahren bleiben sie relativ kompakt und voneinander unterschieden. Vgl. *Sokal/Sneath*: a.a.O., S. 175–194. Von besonderem Interesse sind die erheblichen Unterschiede der Gruppierungen durch verschiedene Verfahren, die sich bei experimentellen Tests gezeigt haben: *Wishart*: a.a.O., S. 166–187.

- 53 Zur Graphen-Analyse vgl. *F. Harary/R. Z. Norman/D. Cartwright: Structural Models, An Introduction to the Theory of Directed Graphs*, New York 1965; eine für die hier gegebene Problemstellung besonders interessante Anwendungsmöglichkeit entwickelt *Alexander: a.a.O.*, S. 174–191.
- 54 Vgl. *J. Johnson: Mathematics for Non-Physical Science Modelers*, Manuskript, University of Essex 1970; *R. H. Atkin/J. Johnson/V. Mancini: »An Analysis of Urban Structure Using Concepts of Algebraic Topology«*, in: *Urban Studies*, Bd. 8/1971, S. 221–242.

### *Weiterführende Texte*

- 1973: *Planung als politischer Prozeß: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy* (mit Renate Mayntz). Amsterdam: Elsevier.



## Organisationsprobleme interdisziplinärer Studiengänge: Sozialwissenschaftliche Fakultät und Verwaltungstudium (1968–1973)

*In diesem Aufsatz geht es um die Lehren, die aus dem Aufbau des verwaltungswissenschaftlichen Studiengangs in Konstanz gezogen werden können.*

### I.

Die Periode des Konstanzer Aufbaus, über die ich hier aus eigener Teilnahme zu berichten habe, war erfüllt von dem Bemühen, dem »süßen Anachronismus« (Ralf Dahrendorf), den die Gründungsväter sich selbst (soweit sie nach Konstanz gegangen waren) und uns hinterlassen hatten, einen Sinn und eine Funktion zu geben. Nach Lage der Dinge konnte diese Funktion nicht in erster Linie in der Forschung, wo der Gründungsausschuß sie vor allem gesucht hatte, gefunden werden. Niemand zweifelte daran, daß unter den materiellen Bedingungen der Konstanzer Anfangsjahre auch andernorts die naturwissenschaftliche Forschung hätte gedeihen können; und jeder wußte, daß diese Bedingungen nach dem Beginn der Lehre in den Naturwissenschaften auch in Konstanz nicht von Dauer sein konnten. Umgekehrt erschienen auch den Konstanzern selbst die Erfahrungen mit dem ersten Zentrum für Bildungsforschung nicht so eindeutig positiv, daß sie diese Lösung unbesehen als Modell für die Organisation sozialwissenschaftlicher Forschung an den deutschen Universitäten hatten propagieren wollen. Nein – wenn die neue Universität doch noch die nach Dahrendorfs Bericht von den Gründern mit mannhaft zusammengebissenen Zähnen festgehaltene Hoffnung erfüllen wollte, »daß Konstanz zwar einerseits etwas Besonderes sein, andererseits aber als Beispiel für andere gelten solle«, dann konnte dieses modellhaft Besondere allenfalls durch wesentliche Beiträge zur Reform der Studienorganisation und der Studieninhalte der deutschen Universität geleistet werden.

Darauf waren in der auf die Gründung folgenden Aufbauphase unsere Anstrengungen gerichtet, und dabei erwies sich bald auch die von den Gründern

---

Erstveröffentlichung in: Hans Robert Jaus und Herbert Nesselhauf (Hg.). 1977. *Gebremste Reform: Ein Kapitel deutscher Hochschulgeschichte – Universität Konstanz 1966–1976*. Konstanz: Universitätsverlag, 225–32.

mit leichter Hand skizzierte Organisation der Universität teils als unvollständig, teils als Hemmnis. Dies betrifft auch, aber nicht einmal in erster Linie, die unbegreiflicherweise nicht antizipierte Notwendigkeit einer Beteiligung von Assistenten und Studenten an den universitären Entscheidungsprozessen. Für dieses Problem jedenfalls hat die Universität innerhalb weniger Jahre voll funktionsfähige Lösungen entwickelt, die dann im Verfassungskonflikt mit der Landesregierung schließlich zerstört wurden. Darüber wird an anderer Stelle in diesem Band berichtet. Weniger offensichtlich als die vergessene Beteiligung der Nichtordinarien (und deshalb in den gestaltungs- und veränderungsbereiten Anfangsjahren weniger leicht korrigierbar) war die Präformation von Reformmöglichkeiten im Bereich der Lehre durch die im Gründungsbericht angelegte institutionelle Struktur der Universität. Da wir die Bedeutung dieser institutionellen Präformation nicht frühzeitig genug erkannt und ernst genommen haben, begnügten wir uns in der Aufbauphase mit eher provisorischen, institutionell schwachen organisatorischen Hilfskonstruktionen, deren Einfluß sich später innerhalb der Universität (also auch unabhängig von der anti-reformerischen »Tendenzwende« der Hochschulpolitik des Landes) als zu schwach erwies, um den Widerstand der etablierten Fächer gegen neue, disziplin-übergreifende Studiengänge zu neutralisieren. Auf diese Interaktion zwischen Universitätsorganisation und Studienreform will ich mich in meinem Rückblick auf die Probleme des interdisziplinären Verwaltungsstudiums in der Sozialwissenschaftlichen Fakultät konzentrieren.

## II.

Die Organisationsprobleme der Lehre wurden im Gründungsbericht mit erstaunlichem Desinteresse behandelt. Die Fachbereiche waren als Einheiten der Forschung konzipiert, während für Aufgaben der Lehre eigenartig fleisch- und blutlose »Kommissionen« vorgeschlagen worden waren, über deren Nichteinrichtung die Universität sich schon 1968 einig war. Die liebevolle Aufmerksamkeit der Gründungsväter gehörte statt dessen den Fakultäten, und dabei insbesondere dem Verzicht auf die Einrichtung der drei »oberen« Fakultäten Theologie, Medizin und Rechtswissenschaft und der Neugruppierung bisher zumeist »randständiger« sozialwissenschaftlicher Fächer zusammen mit den Wirtschaftswissenschaften und der Rechtswissenschaft in der neuen Sozialwissenschaftlichen Fakultät. Die Erwartungen, die man an diese in der Tat neuartige Zueinanderordnung der Disziplinen als institutionelle Voraussetzung für eine integrative Entwicklung der Sozialwissenschaften in Forschung und Lehre knüpfte, waren möglicherweise wissenschaftshistorisch und wissenschaftstheoretisch plausibel –

einer organisations- und verhaltenswissenschaftlichen Kritik hat man sie offenbar nie ausgesetzt.

Die Hoffnung auf die Integrationswirkung der Zuordnung zu einer gemeinsamen Fakultät wurde durch die Erfahrungen in der »alten« Universität nur in geringem Maße gestützt. Und was es dort an faktischer Integration (etwa in den Juristenfakultäten) gab, das beruhte auf der doppelten Voraussetzung der gemeinsamen Verantwortung für ein gemeinsames Geschäft und der hierarchischen Institutsstruktur. Das gemeinsame Geschäft war die Lehre und die daraus folgende Notwendigkeit, in jedem Semester wenigstens das minimale Lehrangebot in den traditionellen Ausbildungsfächern sicherzustellen. Die gemeinsame Verantwortung lag in der Tatsache, daß alle selbstverantwortlich Lehrenden als Mitglieder der Fakultät angehörten. Die hierarchische Institutsstruktur im übrigen stellte sicher, daß alle darüber hinaus an Lehre und Forschung beteiligten Personen der Weisungsbefugnis eines Fakultätsmitglieds unterstellt waren. Der Konsens in der Fakultät war also mittelbar oder unmittelbar für alle Lehrenden und Forschenden verpflichtend – der eherne Grundsatz der Kollegialität sorgte im übrigen dafür, daß die Inpflichtnahme der Fakultätsmitglieder durch das Kollegium sich auf jenes Minimum beschränkte, das durch die Tradition des Faches und der Prüfungsordnungen ohnehin sanktioniert war. Konstanz mußte auf dem Weg zur Reform traditioneller Ausbildungsgänge das Ausmaß der Inpflichtnahme steigern, und es mußte zugleich die hierarchische Autorität der »alten« Fakultät zerstören. Die Fakultäten wurden deshalb in Konstanz nie zum Aktionsfeld der Reform und erreichten deshalb auch nie die ihnen im Gründungsbericht zugeschriebene Integrationskraft.

### III.

Die Konstanzer Gründung hat mit der Beseitigung der Institute die hierarchische Struktur der traditionellen Universität (mit Recht) zerschlagen. Sie hat damit aber zugleich (möglicherweise unbeabsichtigt) dem »Lehrstuhl« als kleinerer hierarchischer Einheit die Legitimationsgrundlage entzogen. Sobald überhaupt Stellen für Assistenten und für Akademische Räte ohne Instituts- oder Lehrstuhlzuordnung beim Fachbereich eingerichtet wurden, mußten auch die »persönlich zugeordneten« Assistenten im Status gleichgestellt werden. Auch sie wurden (wiederum mit Recht) zu gleichberechtigten »Lehrenden« im Fachbereich. In der Fakultät allerdings waren nach wie vor die Ordinarien unter sich (später die »Habilitierten« mit der symbolischen Repräsentation von zwei Assistenten und zwei Studenten). Aber sie konnten nun nicht mehr (es sei denn informell

und aufgrund persönlicher Autorität) für ihren Fachbereich sprechen oder gar durch ihre Zustimmung den Fachbereich verpflichten. Die Fakultät hatte also in Angelegenheiten der Lehre gegenüber den Fachbereichen ihre Autorität verloren (wie sie in der Forschung nie eine Autorität gegenüber ihren Mitgliedern besessen hatte).

Die in der traditionellen Universität von der Fakultät, den Instituten und den Lehrstühlen wahrgenommenen Planungs- und Disziplinierungsfunktionen in der Lehre gingen in Konstanz auf die Fachbereichsversammlung über. Hier herrschte das (von der Landesregierung in ihrem generalisierten Mißtrauen gegen alle »Demokratisierung« nie begriffene) Department-Prinzip, nach dem alle Lehrenden, Assistenten wie Professoren, gleichberechtigt und gleichverpflichtet über Studienangelegenheiten beraten und entscheiden sollten, und hier gab es schon bald jene nicht ganz (weil an der Zahl der Habilitierten orientiert) drittelparitätische Repräsentation der Studenten, die in den Beratungen der »Produzenten« akademischer Lehre den »Konsumenten« einen gewichtigen Einfluß (aber nicht das Übergewicht) gab.

Diese eher aus dem Geist der Zeit (und aus der amerikanischen Erfahrung vieler Konstanzer) als aus systematischer Überlegung erwachsene Fachbereichsstruktur war durchaus in der Lage, die Planungs- und Disziplinierungsfähigkeit der alten Institute und Lehrstühle durch Gruppendisziplin zu ersetzen und sogar zu steigern. Sie verband, sofern Konsens erreichbar war, ein Maximum an frei akzeptierter Legitimität mit einem Maximum an Verbindlichkeit der gemeinsam gefundenen Lösung. Und bis zu den inneren Krisen des Fachbereichs Erziehungswissenschaften, die in den Verfassungskonflikt mit der Landesregierung hineinführten, war in Konstanz zur Frustration aller Konfliktstrategen der Konsens in aller Regel erreichbar. Auf der Basis dieses durch Partizipation legitimierten Konstanzer Konsenses konnte das Lehrangebot der Fachbereiche präziser geplant und zuverlässiger verwirklicht werden, als dies in der traditionellen Universität je möglich gewesen wäre.

Mit der Planbarkeit des Lehrangebots war innerhalb der Fachbereiche zugleich die strukturelle Voraussetzung für eine inhaltliche Erneuerung der Studiengänge geschaffen. Indem die Fachbereichsversammlung die Vereinzelung der Lehrenden und der Lehrstühle aufhob und zugleich den Konsumenten des Lehrangebots eine effektive Mitsprache einräumte, wurden die Lehrinhalte im ganzen diskutierbar, veränderbar und gestaltbar. Konstanz gewann in Fragen der Lehre einen Handlungs- und Reformspielraum, den die traditionelle Universität aus sich selbst heraus nicht gewinnen und selbst unter dem gouvernementalen Oktroi nicht ausfüllen konnte. Die für die Bundesrepublik neuartigen und richtungsweisenden Studiengänge (oder doch die in Konstanz konsensfähigen Entwürfe dafür) in den Naturwissenschaften, in der Literatur- und Sprachwis-

senschaft, in der Geschichtswissenschaft, in den Wirtschaftswissenschaften und (soweit von Konstanz zu verantworten) in der Rechtswissenschaft sind Zeugniss dafür. Ein weiteres Beispiel ist der interdisziplinäre Studiengang der Verwaltungswissenschaften, über den ich vor allem berichten will.

#### IV.

Auf die inhaltliche Seite des Verwaltungsstudiums will ich hier nicht näher eingehen. Sie ist im Bericht des Curriculum-Projekts ausführlich diskutiert worden. Im wesentlichen ging es dabei um den Versuch, in einem neuen Studiengang die Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, die von den modernen Aufgaben der öffentlichen Verwaltungen gefordert wurden. In der Sache führte diese Orientierung an empirisch und normativ definierten Funktionserfordernissen (statt am Wissenskanon einer Disziplin) zu einem multi-disziplinären Grundstudium unter gleichberechtigter Beteiligung der Rechtswissenschaft, der Wirtschaftswissenschaft, der Soziologie und der Politikwissenschaft und einem an die Zwischenprüfung anschließenden achtmonatigen Arbeitsaufenthalt in der Verwaltung. Die Konzeption für das darauffolgende Hauptstudium war zunächst weniger klar umrissen; inzwischen hat man sich auf die Kombination eines spezifisch politik- und verwaltungswissenschaftlichen »Querschnittsbereichs« mit einem von mehreren berufsfeldbezogenen »Schwerpunktbereichen« geeinigt. Kennzeichen des Studiengangs in allen seinen Entwicklungsphasen war jedenfalls die multidisziplinäre Anlage des Grundstudiums und die angestrebte Interdisziplinarität der Ausbildung im Hauptstudium. Mit dieser Konzeption stieß die Entwicklung des Studiengangs bald auf die Schranken der Universitätsorganisation.

Für multidisziplinäre oder interdisziplinäre Studiengänge bot die Universitätsverfassung des Jahres 1968 keine geeigneten Organisationsformen an. Die sich demokratisierenden Fachbereiche waren nach Einzeldisziplinen gegeneinander abgegrenzt, und die Fakultäten respektierten bereits die Grenzen ihrer Legitimation durch die Selbstbeschränkung auf die Aufgaben der Personalauswahl (Berufungen und Habilitationen). Für Aufgaben einer multi-disziplinären Kooperation oder interdisziplinären Integration im Bereich der Lehre standen sie nach ihrem zutreffenden Selbstverständnis also schon nicht mehr zur Verfügung. Dennoch war über den Fachbereichen eine Ebene der Koordination und Integration erforderlich, und zwar nicht nur zur Entwicklung und Durchsetzung neuartiger, fächerübergreifender Studiengänge, sondern schon für die notwendige Abstimmung zwischen den Fachbereichen bei den traditionellen Mehrfach-

Studiengängen unter der einschneidenden Konstanzer Selbstbeschränkung auf die Ausbildungsdauer von acht Semestern.

Die Funktionslücke in der Organisation der Lehre oberhalb der Fachbereiche versuchte seit 1968 der Ausschuß für Lehrfragen mit seinen Unterkommissionen auszufüllen. Unter der Leitung kompetenter und engagierter Vorsitzender arbeitete hier über mehrere Jahre hinweg eine kleine, halbparitätisch zusammengesetzte Gruppe von Lehrenden und Lernenden mit fachlicher Kompetenz, großem Fleiß und viel politisch-taktischem Geschick an der Entwicklung und Durchsetzung neuer Formen und Inhalte der akademischen Lehre. Über die Erfolge und Probleme dieses wichtigen Konstanzer Reformgremiums wird von den daran Beteiligten an anderer Stelle berichtet. Hier geht es mir allein um die Frage, ob und in welchem Maße der Ausschuß für Lehrfragen und seine Unterkommissionen in der Lage waren, die Entwicklung und Konsolidierung fachbereichsübergreifender Studiengänge wirksam abzustützen.

Der Ausschuß für Lehrfragen und seine Unterkommissionen stützten sich auf eine doppelte Legitimationsgrundlage: Einerseits waren sie eingerichtet als Unterausschüsse des Kleinen Senats, der allein ihre Empfehlungen zu verbindlichen Beschlüssen und Richtlinien erheben konnte. Andererseits lebte der Ausschuß für Lehrfragen von der originären Legitimation der Fachbereiche, von denen er jeweils mit einem Lehrenden und einem Studenten beschiedt wurde. Damit war der Legitimationskonflikt in der Konstruktion selbst angelegt. Solange die Empfehlungen des Ausschusses mit der internen Willensbildung der Fachbereiche harmonierten, konnte dieser Konflikt latent gehalten werden. Wenn jedoch einmal das Konsensmanagement versagte und die Zustimmung der betroffenen Fachbereiche für die Empfehlungen des Ausschusses nicht gewonnen werden konnte, dann mußte die Ambivalenz der Legitimationsgrundlage manifest werden. Die repräsentativ-demokratische Autorität des Rektors, der Dekane und der Wahlsenatoren im Kleinen Senat stand dann gegen die urdemokratische Legitimität der Selbstbestimmung der Lehrenden und Lernenden im Fachbereich. Unter den Konstanzer Bedingungen einer zwar einvernehmlich praktizierten, aber nicht formell in Kraft gesetzten Grundordnung konnten solche Konflikte allenfalls durch Kompromisse entschärft, nicht jedoch prinzipiell entschieden werden.

Auf die Dauer mußte sich bei den notwendigen Kompromissen der Fachbereich deswegen durchsetzen, weil die letzten Adressaten von Entscheidungen in Lehrfragen im Fachbereich unmittelbar, im Ausschuß für Lehrfragen und im Kleinen Senat aber nur mittelbar repräsentiert waren. Die Prioritäten der eigenen, engeren Gruppe gewannen also in der täglichen Praxis gegenüber den abstrakteren und generelleren Kriterien des Ausschusses für Lehrfragen das Übergewicht. Der Ausschuß hatte deshalb am Ende nur soweit Einfluß wie die einzelnen Fachbereiche bereit waren, sich überzeugen zu lassen. Diese Voraus-

setzung war in den Anfangsjahren der Sozialwissenschaftlichen Fakultät zumeist gegeben; sie schwand aber in dem Maße, wie die Fachbereiche eigene (mehr oder minder traditionelle) Studiengänge einrichteten und damit unter die Sachzwänge der Lehre und der Anerkennung durch die eigene Disziplin gerieten.

## V.

Für das Verwaltungsstudium war das angesprochene Problem besonders kritisch. Es war in seinem multi-disziplinären Grundstudium auf ein Lehrangebot der vier beteiligten Fachbereiche angewiesen, das drei schwierige Anforderungen zu erfüllen hatte:

- Auf der einen Seite begründete die knappe Besetzung aller Fachbereiche in der Konstanzer Aufbauphase die Notwendigkeit, das Lehrangebot eines neuen, multidisziplinären Studiengangs aus den regulären Lehrveranstaltungen der einzelnen Fachbereiche zusammenzubauen. Die Möglichkeit spezieller, ausschließlich auf das Verwaltungsstudium gerichteter Lehrveranstaltungen bot sich zwar in den Anfangsjahren bei der Rechtswissenschaft und bei den Wirtschaftswissenschaften, solange diese noch keine eigenen Ausbildungsaufgaben zu erfüllen hatten, aber sie konnte für die mittelfristige Planung nicht als realistisch vorausgesetzt werden.
- Gleichzeitig erforderte das Konzept einer multidisziplinären Ausbildung die äußerste Selbstbeschränkung der einzelnen Fächer auf die absolut wesentlichen, grundlegenden Lehrinhalte. Wenn ein Verwaltungsstudent im Grundstudium in die Lage versetzt werden sollte, die Fragestellungen und das methodische Handwerkszeug der Rechtswissenschaft, der Wirtschaftswissenschaften, der Soziologie und der Politikwissenschaft nebeneinander zu erlernen, dann waren rigorose Abstriche vom Kanon der Lehrinhalte jedes einzelnen Faches unvermeidlich.
- Schließlich erschien es uns unvertretbar, die Studenten der Anfangssemester ohne weiteres mit dem unkoordinierten Nebeneinander der vier Fächer und ihrer jeweils unterschiedlichen Perspektiven zu konfrontieren. Wir hielten es deshalb für notwendig, die »Integration im Kopf des Studenten« zumindest zu erleichtern durch den Versuch einer thematischen Abstimmung des Lehrangebots in jedem einzelnen Semester und insbesondere durch den Versuch der Einrichtung von »Globalkursen«, in denen jeweils ein gemeinsamer Problembereich gleichzeitig aus der Perspektive mehrerer Disziplinen bearbeitet werden sollte.

Auch wer nicht an der Aufbauphase des Verwaltungsstudiums teilgenommen hat, kann den immensen Konzeptions-, Planungs- und Koordinationsaufwand ermessen, den diese drei Anforderungen notwendig machten. Das eigentlich Erstaunliche sind deshalb nicht die Schwierigkeiten des Verwaltungsstudiums, sondern die Tatsache, daß die Universität über mehrere Jahre hinweg imstande war, diese extremen Anforderungen zu erfüllen. Zwei Voraussetzungen waren dafür ausschlaggebend: Die Existenz eines Fachbereichs (der Politikwissenschaft), der bereit und in der Lage war, die Promotorenfunktion für das Verwaltungsstudium innerhalb der Universität und außerhalb zu übernehmen, und die freie Kapazität in den Fachbereichen Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaften, solange dort die eigenen Studiengänge noch nicht begonnen hatten.

Von diesen beiden Voraussetzungen entfiel die zweite in dem Maße, in dem die Wirtschaftswissenschaften, die Soziologie und schließlich auch die Rechtswissenschaft eigene Studiengänge aufbauten. Damit wurde jedoch auch die Beschränkung des fachspezifischen Lehrangebots im Grundstudium problematisch. Das Konzept eines gemeinsamen »sozialwissenschaftlichen Grundstudiums« der vier Fachbereiche geriet in Konflikt mit den Prüfungs- und Zwischenprüfungsanforderungen der etablierten Fächer und mit dem Professionalisierungsanspruch sowohl der Lehrenden wie der Studenten in den fachspezifischen Studiengängen. Die Kollegen in den Wirtschaftswissenschaften und in der Rechtswissenschaft haben lange das sozialwissenschaftliche Grundstudium gegen diesen Zwang zur fachspezifischen Professionalisierung und damit zur Ausweitung des Lehrstoffes im Grundstudium verteidigt – am Ende waren in den Fachbereichsversammlungen die fachspezifischen Interessen immer stärker als das Interesse am gemeinsamen Grundstudium oder am eigenen Beitrag zum Verwaltungsstudium. Hieraus ist niemandem ein Vorwurf zu machen, es sei denn unseren Konstanzer Institutionen, die dem fächerübergreifenden Interesse niemals die gleiche durchschlagskräftige Organisation verschafft haben, wie sie die Fachinteressen in der Fachbereichsversammlung besaßen.

Der Ausschuß für Lehrfragen war zwar in der Lage, den Kompromiß zwischen den Fachbereichen zu organisieren und zu legitimieren, wo diese zum Kompromiß bereit waren. Keineswegs konnte er aber die Fachbereiche zu einer interdisziplinären Integration zwingen, die den legitimen fachlichen Eigeninteressen der Lehrenden und Lernenden zuwiderlief. Erklärungsbedürftig erscheint deshalb in der Rückschau auch weniger der zunehmende Widerstand gegen die Anforderungen des Verwaltungsstudiums in den Fachbereichen Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaft und Soziologie, sondern eher das hartnäckige Engagement des Fachbereichs Politikwissenschaft für diesen multidisziplinären Studiengang. Die in der besonderen Situation des Fachs liegenden Gründe erörtert ein gesonderter Beitrag.

Wenn das Verwaltungsstudium (im Gegensatz zu anderen, ähnlich konzipierten Ansätzen) am Ende überlebte, so ist dies jedenfalls eher dem besonderen Engagement eines einzelnen (in seinem Selbstverständnis unsicher gewordenen und nach neuen Funktionen suchenden) Fachbereichs als den förderlichen Voraussetzungen der Konstanzer Universitätsorganisation zuzuschreiben. Indem die Gründungsväter darauf verzichteten, die in Konstanz einzurichtenden neuartigen Studiengänge zu definieren und diesen entsprechende, integrationsfähige Organisationseinheiten zu schaffen, begünstigten sie (ohne dies zu wollen) die Restauration traditioneller Ausbildungsgänge. Gegenüber der intellektuellen Faszination neuartiger Konzepte und dem guten Willen vieler einzelner setzte sich auch in Konstanz schon auf mittlere Sicht das Eigengewicht der Organisation wieder durch. Dies hätte man vorhersehen können.



### 3

## Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden

*Der Name Fritz Scharpfs ist besonders mit dem Begriff der Politikverflechtungsfälle verknüpft. Unter den institutionellen Voraussetzungen der Politikverflechtung, die den deutschen Bundesstaat, aber auch die Europäische Union kennzeichnen, kommt es zu einer »Falle«, wenn aufgrund anspruchsvoller Entscheidungsregeln und weiterer Vorbedingungen die Einigung auf eine an sich von einer Mehrheit präferierten Entscheidung misslingt. In diesem Aufsatz wird die ursprünglich aus der Analyse des bundesdeutschen Föderalismus gewonnene Theorie der Politikverflechtung kurz vorgestellt.*

Vielfältige Mißverständnisse und Fehlinterpretationen unseres Buches (Scharpf/Reissert/Schnabel, 1976)<sup>1</sup> rechtfertigen den Versuch einer knappen und vereinfachenden Klarstellung eines offenbar überkomplex und wenig transparent geratenen Theorieversuchs.

### I.

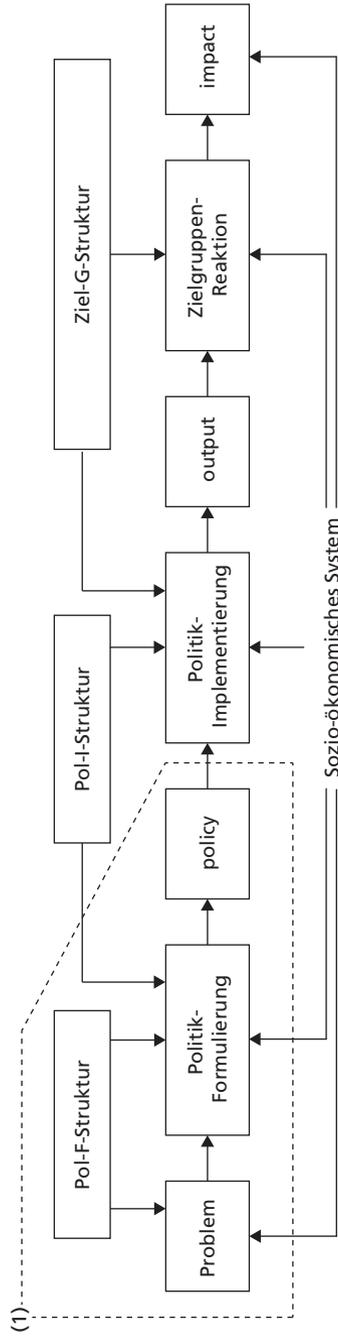
Die Theorie der Politikverflechtung ist (bisher) nicht eine universelle, sondern eine partielle Theorie von begrenzter Reichweite. Sie erklärt nicht den Gesamtzusammenhang gesellschaftlicher Problemerzeugung und politisch-administrativer Problemverarbeitung in beliebigen gesellschaftlich-politischen Systemen und in beliebigen Problembereichen, sondern sie beschränkt sich darauf, den Einfluß einer spezifischen *Struktur* der politisch-administrativen Politik-Formulierung auf den *Prozeß* der Politik-Formulierung und seine Ergebnisse unter den Rahmenbedingungen der Bundesrepublik in den 60er und 70er Jahren und im Bereich der »Gemeinschaftsaufgaben« des Bundes und der Länder und der »Investitionshilfen« des Bundes an die Länder zu erklären.

---

Erstveröffentlichung in: Joachim Jens Hesse (Hg.). 1978. *Politikverflechtung im föderativen Staat: Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 21–31.

1 Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert und Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg im Taunus: Scriptor.

Abbildung 1



(1) Reichweite der (bisherigen) »Theorie der Politikverflechtung«

Die Relevanz des weiteren Zusammenhangs von Problemerzeugung, Politikformulierung, Politikimplementierung, Zielgruppen-Reaktion und Politik-Impact wird damit nicht geleugnet. Unsere derzeit laufenden Projekte konzentrieren sich stärker auf die Implementationsphase; andere Projekte an unserem Institut analysieren in erster Linie die Prozesse der ökonomischen und gesellschaftlichen Problemerzeugung, und gewiß hängt auch alles mit allem in irgendeiner Weise zusammen. Man kann jedoch nicht alles auf einmal untersuchen; und uns schien es interessant genug, die spezifischen Auswirkungen eines für die Bundesrepublik charakteristischen strukturell-prozessualen Musters zu identifizieren.

## II.

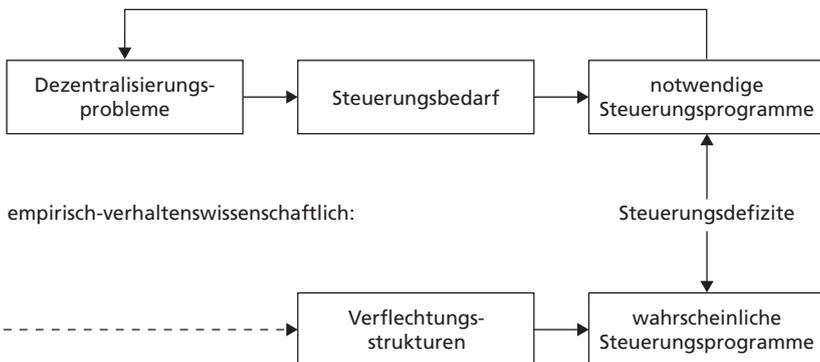
Innerhalb des so begrenzten Bezugsrahmens operiert die Theorie der Politikverflechtung auf zwei Ebenen: einer normativ-analytischen und einer empirisch-verhaltenswissenschaftlichen Untersuchungsebene. Diese Verdoppelung der Perspektive hat offenbar das Mißverständnis begünstigt, daß auch die empirisch-verhaltenswissenschaftlichen Hypothesen normativ oder präskriptiv gemeint seien.

Auf der *normativ-analytischen Ebene* gehen wir aus vom Befund einer horizontal und vertikal stark differenzierten Entscheidungsstruktur und einer zunehmenden, die einzelnen Zuständigkeitsbereiche übergreifenden Interdependenz der von der Entscheidungsstruktur zu bearbeitenden Aufgaben und Probleme. Hieraus ergeben sich charakteristische »*Dezentralisierungsprobleme*«, d. h. Probleme, die *gerade* durch die Inkongruenz zwischen Entscheidungsstruktur und Problemstruktur *erzeugt* werden. Dezentralisierungsprobleme können entweder durch »Zentralisierung«, d. h. durch Verlagerung der Entscheidungszuständigkeit auf eine höhere Ebene mit umfassenderer Entscheidungskompetenz vermieden werden oder durch »Politikverflechtung«, d. h. durch (begrenzte) Steuerung des Entscheidungsverhaltens dezentraler Entscheidungseinheiten im Interesse des umfassenderen (mit der realen Probleminterdependenz kongruenten) Kollektivs. Unterschiedliche Typen von Dezentralisierungsproblemen erzeugen unterschiedliche Qualitäten von Steuerungsbedarf, die durch unterschiedliche Merkmalskombinationen von Steuerungsinstrumenten befriedigt werden können. Auf der normativ-analytischen Ebene kann und soll also bestimmt werden, welche Steuerungsinstrumente im Rahmen eines Politikverflechtungssystems erforderlich und ausreichend wären, um ein gegebenes Dezentralisierungsproblem zu vermeiden oder zu lösen.

Die *empirisch-verhaltenswissenschaftliche Analyse* beginnt mit der Tatsache der Politikverflechtung (ohne zunächst ihren Entstehungsgründen weiter nachzugehen). Sie differenziert dann unterschiedliche Arten von Verflechtungsstrukturen und entwickelt Hypothesen zum Entscheidungsverhalten (Informationsverarbeitung und Konfliktregelung/Konsensbildung) in diesen Verflechtungsstrukturen. Aus diesen lassen sich weitere Hypothesen zur Wahrscheinlichkeit oder Unwahrscheinlichkeit des Einsatzes unterschiedlicher Steuerungsinstrumente ableiten. Der Vergleich zwischen den wahrscheinlichen und den notwendigen Steuerungsinstrumenten erlaubt schließlich die Identifikation von strukturbedingten Steuerungsdefiziten.

Abbildung 2

normativ-analytisch:



In etwas größerem Detail lassen sich die hier in ihrer Grobstruktur charakterisierten Elemente einer Theorie der Politikverflechtung wie folgt differenzieren:

### III.

*Auf der normativ-analytischen Ebene* lassen sich drei Fälle einer Inkongruenz zwischen Entscheidungsstruktur und Problemstruktur unterscheiden:

- Das Problem der »*Externalitäten*«, das dann entsteht, wenn die positiven oder negativen Wirkungen einer Entscheidung über den Zuständigkeitsbereich der Entscheidungseinheit hinausreichen;

- das Problem des »*common pool*«, das dann entsteht, wenn mehrere Entscheidungseinheiten durch ihre separaten Entscheidungen eine gemeinsame Ressource verbrauchen oder zu einer gemeinsamen (positiven oder negativen) Gesamtwirkung additiv beitragen; und
- das Problem des »*joint product*«, das dann entsteht, wenn nur die (komplementäre) Kombination unterschiedlicher Beiträge separater Entscheidungseinheiten eine gemeinsame (positive oder negative) Leistung erzeugen kann.

Die daraus resultierenden *Dezentralisierungsprobleme* haben wir klassifiziert als:

- *Niveauprobleme*, die eine »globale« Steigerung oder Verminderung des Leistungsniveaus dezentraler Einheiten erfordern;
- *Niveaufixierungs-Probleme*, die entweder die Variation oder die Kontingentierung der Leistungen dezentraler Einheiten erfordern;
- *Verteilungsprobleme*, die Kontingentierung erfordern; und
- *Interaktionsprobleme*, die die gemeinsame Entscheidungsplanung erfordern.

Dieser jeweils problemspezifische Steuerungsbedarf kann potentiell durch den Einsatz geeigneter Steuerungsprogramme (sanktionsbewehrte Instrumente, durch die Restriktionen für die Entscheidungsautonomie der dezentralen Einheiten gesetzt werden) befriedigt werden. Derartige Steuerungsinstrumente können durch eine Mehrzahl von Merkmals-Dimensionen charakterisiert werden:

- Sanktionsmittel: *positiv* oder *negativ*;
- *Einflussform*: *probabilistisch* oder *deterministisch*;
- Bestimmung des Adressatenkreises: *weit* oder *eng*;
- Anwendung auf den Adressatenkreis: *egalitär* oder *differenzierend*; und
- Anwendung über Zeit: *stabil* oder *variabel*.

Das eigentliche Ziel des normativ-analytischen Untersuchungsansatzes ist die Zuordnung notwendiger Steuerungsprogramme zu den einzelnen Typen von Dezentralisierungsproblemen. Konkret kann dies nur in materiellen Problem- und policy-Analysen geschehen (wie sie in den Fallstudien von Reissert und Schnabel vorgelegt wurden). Auf abstrakter Ebene lassen sich jedoch wenigstens »normative Hypothesen« formulieren. Demnach vermuten wir etwa, daß

- Niveauprobleme durch Steuerungsinstrumente korrigiert werden können, die mit *positiven* oder *negativen* Sanktionsmitteln arbeiten, die in ihrer Wirkungsweise *probabilistisch*, in ihrem Adressatenkreis *weit* und in ihrer Anwendung *egalitär* und *stabil* sein können. Demgegenüber wären etwa
- Verteilungsprobleme ebenfalls durch *positive* oder *negative* Sanktionsmittel und durch *probabilistisch* wirkende Instrumente zu korrigieren, deren Adres-

satenkreis jedoch *eng* definiert und deren Anwendungsweise *differenziert* sein müßte.

- Interaktionsprobleme schließlich erfordern vermutlich auch den Einsatz *negativer* Sanktionsmittel mit *deterministischer* Wirkungsweise bei *eng* definiertem Adressatenkreis und *differenzierter* und *variabler* Anwendung.

#### IV.

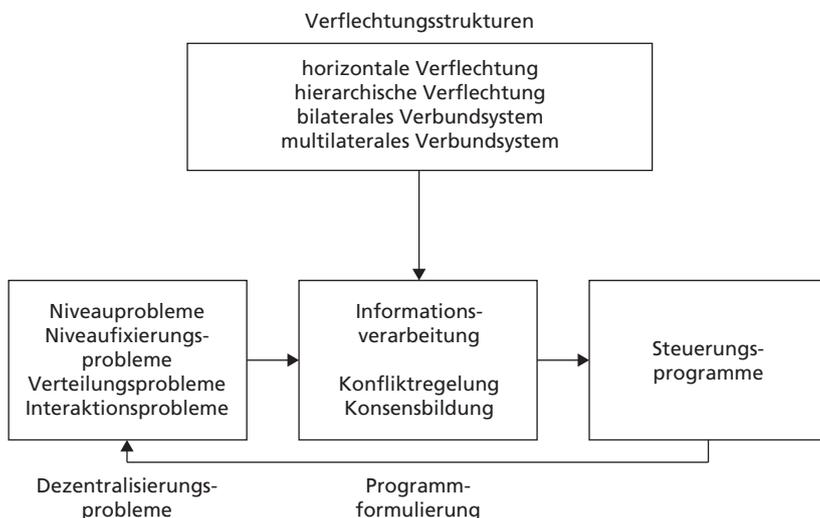
*Auf der empirisch-verhaltenswissenschaftlichen Ebene* wird nun der normativ-analytischen Zuordnung von Dezentralisierungsproblemen zu den für ihre Korrektur notwendigen Steuerungsinstrumenten die Frage gegenübergestellt, unter welchen Voraussetzungen es wahrscheinlich oder unwahrscheinlich ist, daß reale Verflechtungssysteme tatsächlich die normativ geforderten Steuerungsleistungen erbringen können. Im Rahmen unseres (begrenzten) Untersuchungsinteresses geht es dabei um Hypothesen zum Einfluß unterschiedlicher *Verflechtungsstrukturen* auf den *Prozeß* der Politikformulierung, in dem Programme zur Korrektur von Dezentralisierungsproblemen beschlossen werden.

Bei den Verflechtungsstrukturen unterscheiden wir zwischen *horizontaler Verflechtung*, *hierarchischer Verflechtung* und *Verbundsystemen*. Während bei der horizontalen Verflechtung (Modell: Kultusministerkonferenz) das Steuerungsprogramm ausschließlich von den dezentralen Einheiten selbst beschlossen wird, würde es bei der hierarchischen Verflechtung (Modell: Bundesauftragsverwaltung) ausschließlich von einer Zentralinstanz beschlossen. Bei Verbundsystemen sind die dezentralen Einheiten und die Zentralinstanz gemeinsam an der Formulierung des Steuerungsprogramms beteiligt. Dabei unterscheiden wir noch einmal zwischen *bilateralen Verbundsystemen* (Modell: Zweckzuweisungen des Landes an die Gemeinden) und *multilateralen Verbundsystemen* (Modell: Gemeinschaftsaufgaben), bei denen alle dezentralen Einheiten gemeinsam mit der Zentralinstanz an der Formulierung des Steuerungsprogramms Zusammenwirken.

Der *Prozeß der Politikformulierung* (der Formulierung von Steuerungsprogrammen) wird analysiert als ein *Prozeß der Informationsverarbeitung* und der *Konfliktregelung/Konsensbildung*. Er ist gleichzeitig abhängig von den spezifischen Anforderungen der jeweils zu korrigierenden Dezentralisierungsprobleme und von den Eigenschaften der jeweiligen Verflechtungsstruktur.

In der Dimension der *Informationsverarbeitung* bestimmt die Problemstruktur den jeweiligen Informationsbedarf, während die Verflechtungsstruktur die Kapazität des Entscheidungssystems für Informationsgewinnung und Informa-

Abbildung 3



tionsverarbeitung begrenzt. Gravierende Kapazitätsprobleme ergeben sich insbesondere bei Interaktionsproblemen mit ihrem bei zunehmender Komplexität exponential ansteigenden Informationsbedarf.

In der Dimension der *Konfliktregelung/Konsensbildung* wird der Konsensbedarf sowohl durch die Problemstruktur wie durch die Verflechtungsstruktur bestimmt. Dabei steigt der Konsensbedarf mit der Zahl der für eine Entscheidung »notwendigen Beteiligten« ( $n$ ), mit der Komplexität ( $a$ ) des Entscheidungsgegenstandes (das heißt mit der Zahl, der Heterogenität, der Interdependenz und der Veränderlichkeit der gleichzeitig zu berücksichtigenden Entscheidungsalternativen) und mit der Wahrscheinlichkeit ( $p$ ) von Interessenkonflikten im Hinblick auf die einzelnen Entscheidungsalternativen.

Diese Konfliktwahrscheinlichkeit ( $p$ ) variiert mit der Interessenlage der notwendigen Beteiligten und mit der Art des angestrebten Steuerungsprogramms. Sie wird umso höher, je mehr ein Steuerungsprogramm die Interessenposition eines notwendig Beteiligten verletzen und je mehr es seine Handlungsautonomie beschränken würde. Wir vermuten deshalb eine höhere Konfliktwahrscheinlichkeit bei Steuerungsinstrumenten, die *negative Sanktionen* einsetzen, *deterministische* Wirkung erzielen wollen, ihren Adressatenkreis *eng* definieren und die *differenziert* und *variabel* angewandt werden sollen; umgekehrt erscheint die Konfliktwahrscheinlichkeit geringer bei *positiven Sanktionen* mit *probabilistischer* Wirkung, deren Adressatenkreis *weit* und deren Anwendung *egalitär* und zeitlich *stabil* bestimmt wird.

Ein gegebener Konsensbedarf kann durch Strategien der *aktiven Konsensbildung* erfüllt werden. Hierfür kommen grundsätzlich in Frage: *Informationsstrategien*, *Überzeugungsstrategien* und *Durchsetzungsstrategien*. In unserem Buch wird dargetan, daß derartige Strategien einer aktiven Konsensbildung unter den derzeitigen Bedingungen des Bund/Länder-Verhältnisses nur begrenzt erfolgreich sein können.

Wenn aktive Konsensbildung einen effektiven Handlungskonsens nicht herbeiführen kann, dann führt die Programmentwicklung im Verflechtungssystem entweder zur Blockierung oder sie muß auf Strategien einer systematischen *Minimierung* des *Konsensbedarfs* ausweichen. Hierfür kommen in Frage:

- die Verminderung der Zahl der notwendigen Beteiligten (n) durch »Entflechtung«, »Fraktionsbildung« oder durch »Spezialisierung«; oder
- die Verminderung der Entscheidungskomplexität (a) durch »negative Koordination«, »Entscheidungs-Segmentierung« oder durch »Koordination von unten«.

Wenn diese beiden Strategien zur Verminderung des Konsensbedarfs nicht anwendbar sind oder nicht ausreichen, um Handlungskonsens zu erzeugen, dann bleibt schließlich der Übergang auf

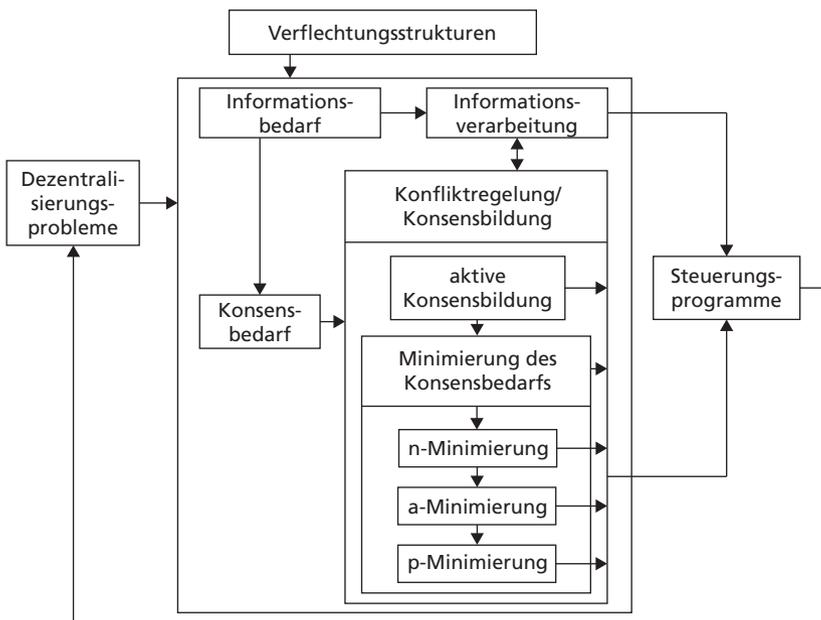
- Entscheidungsregeln, die die Konfliktwahrscheinlichkeit (p) vermindern. Dazu gehören: »Strukturerhaltung«, »Gleichbehandlung«, »Besitzstandswahrung«, »Konfliktvertagung« und »Eingriffsverzicht«.

Diese konfliktminimierenden Entscheidungsregeln führen jedoch zugleich zu einer Beschränkung der Steuerungsprogramme, über die Konsens erzielt werden kann. Bei hohem Konsensbedarf und geringer Fähigkeit des Verflechtungssystems zur aktiven Konsensbildung beschränkt sich das Handlungsrepertoire der Politikverflechtung deshalb tendenziell auf Steuerungsinstrumente,

- die eher *positive* als negative Sanktionsmittel einsetzen,
- deren Einflußinstrumente eher *probabilistisch* als deterministisch wirken,
- deren Adressatenkreis eher *weit* als eng definiert ist,
- deren Anreize eher *egalitär* als diskriminierend angeboten werden und
- deren Angebot über *Zeit* eher *stabil* als variabel gehalten wird.

Mit dieser Beschränkung auf einen bestimmten Typ von Steuerungsinstrumenten ist das Verflechtungssystem zwar in der Lage, Niveauprobleme zu lösen; es ist jedoch kaum imstande, Verteilungsprobleme und Interaktionsprobleme wirksam zu verarbeiten.

Abbildung 4



## V.

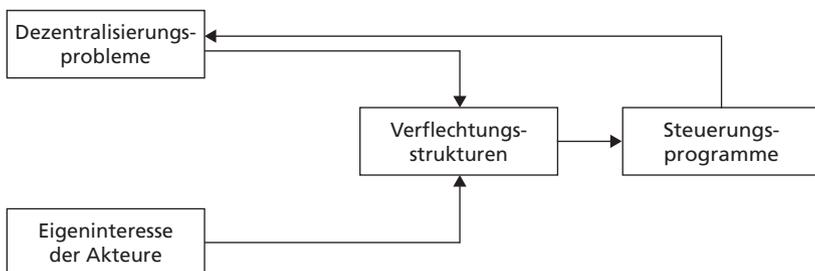
Unsere bisherigen Fallstudien aus den Politikbereichen der » Gemeinschaftsaufgaben« und der »Investitionshilfen« des Bundes an die Länder haben die aus dem Theorieansatz abgeleiteten Hypothesen im wesentlichen bestätigt. Mit Ausnahme der Gemeinschaftsaufgabe »Regionale Wirtschaftsförderung« (bei der eine intensive »Verwissenschaftlichung« des Planungsprozesses zumindest gewisse Umverteilungsstrategien erlaubt hat) sind die Steuerungsprogramme der untersuchten Politikbereiche charakterisiert durch die ausschließliche Verwendung positiver Sanktionsmittel und durch die Prinzipien der Gleichbehandlung, der Besitzstandswahrung und der Ausklammerung kontroverser Entscheidungsalternativen. Sie eignen sich deshalb wohl für die Bearbeitung reiner Niveauprob-  
 leme, nicht jedoch für die Lösung von Verteilungs- oder Interaktionsproblemen. Damit wird zumindest in einigen Bereichen – so etwa bei der Agrarstrukturpolitik oder der Städtebauförderung, teilweise jedoch auch bei der regionalen Wirtschaftsförderung – der aus der materiellen Problemanalyse ableitbare Steuerungsbedarf nicht erfüllt und die (zumindest ursprüngliche) Zielsetzung der

Bund/Länder-Programme nicht erreicht. Insofern führt also die der Politikverflechtung inhärente Tendenz zur Konfliktvermeidung zu Steuerungs- und damit Problemlösungsdefiziten.

Umgekehrt wurden in unseren Fallstudien aber auch Politikbereiche identifiziert, in denen ein nur durch Politikverflechtung zu lösendes Dezentralisierungsproblem nicht (oder nicht mehr) existiert. So wären etwa im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, des kommunalen Straßenbaus und der Krankenhausbaufinanzierung die Länder bei entsprechender Anpassung des vertikalen Finanzausgleichs ohne Beteiligung des Bundes ebenso gut oder besser in der Lage, die anstehenden Probleme zu bearbeiten. Die bestehende Mischfinanzierung von Bund und Ländern stellt also aus dieser Sicht einen Fall von unnötiger »Überverflechtung« dar.

Damit stellt sich die in der »Theorie der Politikverflechtung« zunächst ausgeklammerte Frage nach der Erklärung für die Entstehung und Erhaltung von Politikverflechtungssystemen. Wenn Verflechtung entsteht oder beibehalten wird, obwohl entweder Problemlösungs-Defizite weiter bestehen oder durch Verflechtung zu lösende Probleme gar nicht existieren, dann kann das derzeitige Ausmaß der Politikverflechtung jedenfalls nicht allein als Versuch zur Lösung von Dezentralisierungsproblemen erklärt werden. Gewiß verhilft die Existenz von Dezentralisierungsproblemen den Bemühungen um den Aufbau von Politikverflechtungs-Strukturen zu einer grundsätzlichen Plausibilität und kann deshalb als erklärender Faktor nicht außer acht gelassen werden. Daneben muß jedoch das institutionelle Eigeninteresse der politisch-administrativen Akteure als zweiter Satz von erklärenden Faktoren herangezogen werden. Im Nachwort zu unserer Studie haben wir anzudeuten versucht, weshalb sowohl das Interesse der »Promotoren« politischer Programme wie das Interesse der »Generalisten« (Regierungschefs und Finanzressorts) durch eine Kartellisierung zwischen Bund und Ländern gefördert wird.

Abbildung 5



Dieses Eigeninteresse der Akteure an einer kartellisierten Politik macht es möglich, daß Verflechtungsstrukturen aufgebaut werden, obwohl die daraus resultierenden Steuerungsprogramme für die Lösung von Dezentralisierungsproblemen entweder nicht ausreichen oder unnötig sein können.

#### *Weiterführende Texte*

- 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* (mit Bernd Reisert und Fritz Schnabel). Kronberg im Taunus: Scriptor.
- 1985: »Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich«. *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4): 323–56.
- 2006: »The Joint-Decision Trap Revisited«. *Journal of Common Market Studies* 44 (4): 845–64.



# Politische Planung zwischen Anspruch und Realität: Nachtrag zu einer Diskussion

*Dieser Text reflektiert die bundesdeutsche Planungsdiskussion und sieht die Abkehr von der Planungseuphorie in den unzureichenden Konsensbildungsmechanismen, die die aktive Politik erschwert haben.*

*Glendower: I can call spirits from the vasty deep.*

*Hotspur: Why, so can I, or so can any man; but will they come when you do call for them? (Shakespeare, Henry IV, Act III, Scene 1)*

## 1 Einleitung

In der politischen Praxis der Bundesrepublik haben die hochgespannten Hoffnungen auf die politische Planung als »die am weitesten fortgeschrittene Problemlösungsstrategie des politischen Systems gegenüber den anstehenden Problemlagen« kaum das Jahrzehnt von der Mitte der 60er- bis zur Mitte der 70er-Jahre überdauert. Die damalige Planungseuphorie hat inzwischen nicht nur der Skepsis, sondern sogar einem dezidierten Desinteresse an den Möglichkeiten einer umfassenden und längerfristigen Politikplanung Platz gemacht. Ähnlich steht es, wenn ich recht sehe, gegenwärtig in Frankreich, Grossbritannien und den Vereinigten Staaten – jenen Ländern also, an deren Modellen sich die bundesdeutschen Planungsansätze der späten 60er-Jahre vor allem orientiert hatten.

Als einer, der sich vor einer Reihe von Jahren recht intensiv um die Klärung der Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Bundesrepublik bemüht hat, und der in der zwischenzeitlichen Entwicklung manche seiner damaligen Thesen bestätigt findet, habe ich Ihre Einladung zu der heutigen Diskussion gern angenommen. Sie bietet mir die Gelegenheit, wenigstens ein Nachwort aus

---

Erstveröffentlichung in: Martin Lendi und Wolf Linder (Hg.). 1979. *Politische Planung in Theorie und Praxis*. Res publica helvetica 12. Bern: Paul Haupt, 21–30.

späterer Sicht zu der damaligen Diskussion nachzutragen. Es würde mich freuen, wenn dieses Nachwort unter den offenbar weniger entmutigenden Bedingungen der Planungsdiskussion in der Schweiz Interesse fände.

## 2 Was ist politische Planung?

Es ist gewiss kennzeichnend für die planungstheoretische Literatur des letzten Jahrzehnts, dass sie einen gemeinsamen Begriff ihres Gegenstandes nie herausgebildet hat. Rückblickend wird allerdings deutlich, dass die politische Planung von Theorie und Praxis vor allem als Antwort auf drei Probleme verstanden wurde, die nach damals einhelliger Meinung die Qualität und die Wirksamkeit politischer Entscheidungsprozesse beeinträchtigten.

Dabei ging es um

- die mangelnde Rationalität politischer Entscheidungen;
- die mangelnde längerfristige Orientierung politischer Entscheidungen; und
- die mangelnde Koordination oder Steuerung der Entscheidungen separater Akteure.

## 3 Das Problem der Rationalität

Die Forschung nach einer rationaleren Politik stand am Anfang der Planungsdiskussion in den 60er-Jahren. Ermutigt durch Erfolge im Bereich der Projektplanung und der betriebswirtschaftlichen Investitionsplanung machten sich zunächst im amerikanischen Verteidigungsministerium und dann in anderen Politikbereichen und in anderen Ländern die professionellen Planer daran, die vermeintliche Irrationalität politischer Entscheidungen durch den Einsatz mikroökonomischer Analyse- und Bewertungsverfahren zu korrigieren. Zu ihrem Instrumentarium gehörten die Optimierungstechniken der Operations Research und der Netzplananalyse, die Bewertungsverfahren der Kosten/Nutzen-Analyse und der Kosten/Wirksamkeits-Analyse sowie die umfassender konzipierten Ansätze der Systems Analysis und der Policy Analysis. Ihr organisatorisch-prozeduraler Ausdruck war das *Planning-Programming-Budgeting-System* (PPBS) in den USA und die *Rationalisation des Choix Budgetaires* (RCB) in Frankreich. Im Prinzip laufen sie alle auf den Versuch hinaus, die Konsequenzen unterschiedlicher Entscheidungen in unterschiedlichen Politikbereichen zu erfassen, zu quantifizieren und »objektiv« vergleichbar zu machen, um so die optimale Auswahl unter

den verfügbaren Entscheidungsalternativen zu ermöglichen. In dieser Zielsetzung scheitern die Optimierungs-Technologien jedoch an theoretisch unaufhebbar logischen und an praktisch unaufhebbar politisch-strukturellen Defekten.

a) Der *logische* Defekt ergibt sich daraus, dass die mikro-ökonomische Rationalisierung politischer Entscheidungen die Möglichkeit eines objektivierten Vergleichs unterschiedlicher Entscheidungskonsequenzen für unterschiedliche Personengruppen voraussetzt. Es gibt jedoch kein Verfahren, in dem der Vergleich zwischen unterschiedlichen Entscheidungskosten und Nutzen (etwa: Erhöhung des Bildungsniveaus oder Verbesserung der Verkehrsverhältnisse) zu unterschiedlichen Zeiten und für unterschiedliche Personengruppen (etwa: Subventionierung der Bergbauern oder Subventionierung der Werftarbeiter) objektiviert werden könnte. Selbst Hilfskonstruktionen, die auf die (zeitdiskontierte) Maximierung des Brutto-Sozialprodukts setzen, müssen versagen, sobald die postulierte Möglichkeit des finanziellen Lastenausgleichs zwischen Begünstigten und Benachteiligten in Frage gestellt wird. Kurz: Mikro-ökonomische Bewertungsverfahren können wohl die Opportunitätskosten politischer Entscheidung sichtbar machen, aber sie können nicht die politische Abwägung zwischen prinzipiell inkommensurablen qualitativen, zeitlichen und inter-personellen Vor- und Nachteilen ersetzen.

b) Gravierender als die logischen Defizite sind die *politisch-strukturellen* Naivitäten der mikro-ökonomischen Optimierungs-Technologien. Sie setzen alle den (von der normativen Betriebswirtschaftslehre in der Figur des Eigentümer-Unternehmers postulierten) einheitlichen Entscheider voraus, der seine eigenen Präferenzen widerspruchsfrei ordnen und zur Grundlage aller seiner Entscheidungen machen kann. Die politische Struktur pluralistischer Demokratien, die an Stelle des souveränen, einheitlichen Entscheiders nur die Pluralität von Beteiligten mit unterschiedlichen Machtpotentialen und jeweils eigenen Interessen und Zielsystemen kennt, kann in den Optimierungsmodellen der Mikro-Ökonomie nicht abgebildet werden. Deshalb kann auch der reale politische Prozess, in dem Entscheidungen das Ergebnis von Kompromissen zwischen einer Vielzahl von Akteuren sind, mit den Ergebnissen »objektivierter« Bewertungsverfahren nur wenig anfangen, und seine Ergebnisse ihrerseits müssen den Planungstechnologien fast immer als unbegründeter Verzicht auf mögliche Rationalität erscheinen. Soweit politische Planung in der Hoffnung propagiert wurde, die (scheinbare) Rationalität objektivierter Entscheidungskalküle für den politischen Prozess zu nutzen, ist sie in der Praxis an der unvollständigen Reflexion ihrer eigenen Prämissen – wie ich meine: zu Recht – gescheitert.

## 4 Längerfristige Orientierung

Der zweite Anstoss zu politischer Planung leitete sich aus der plausiblen Forderung nach einer längerfristigen Orientierung der Politik ab. Die politische Perspektive von Legislaturperioden oder – unter den knappen Mehrheitsverhältnissen in der Bundesrepublik – sogar von einer Landtagswahl zur anderen erschien in unverantwortlicher Weise kurzfristig gegenüber langfristig wirksamen Problementwicklungen und den langen Vorlauf- und Ausreifungszeiten wirksamer Problemlösungen. Die geforderte Langfristplanung sollte den Zwang zur Vorausschau institutionalisieren und die Abhängigkeit der Politik von kurzfristigen Kalkülen wenigstens vermindern. Auch hier sind die Hoffnungen auf eine an langfristigen Prognosen orientierte Planung der Politik jedenfalls in der Bundesrepublik weitgehend enttäuscht worden. Der Grund dafür liegt zumindest vordergründig in der Häufung massiver Tendenzänderungen gerade in der Periode zwischen 1965 und 1975, die das anfängliche Vertrauen auf die Möglichkeit längerfristiger Entwicklungsprognosen zerstört hat.

Ein Beispiel dafür ist der sogenannte »Pillenknicke« in der Bevölkerungsentwicklung, der zu Anfang der 70er-Jahre die gerade eben aufgestellten Prognosen der Raumordnung und der Bildungsplanung ausser Kraft setzte. Noch mehr Verunsicherung hat die wirtschaftliche Tendenzwende der letzten Jahre ausgelöst, die die staatliche Politik nach Jahrzehnten des kontinuierlichen Wirtschaftswachstums zum ersten Mal wieder mit Problemen anhaltender, hoher Arbeitslosigkeit konfrontierte und zugleich alle vom bisherigen Trend extrapolierenden Prognosen des Energiebedarfs, des Verkehrsaufkommens, der Bautätigkeit und insbesondere der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen, des Staates und der Rentenversicherung über den Haufen warf. Seitdem stossen staatliche Verkehrsplanungen, Energieplanungen oder Finanzplanungen auf allen Seiten auf so viel Skepsis und Misstrauen, dass ihr Nutzen für die langfristige Orientierung der Politik grundsätzlich in Frage gestellt wird.

Die Häufung von Entwicklungsbrüchen und Tendenzänderungen im letzten Jahrzehnt mag als ein historischer Zufall erscheinen, aus dem allein noch keine grundsätzliche Kritik an der Möglichkeit politischer Langfristplanung abgeleitet werden sollte. Dennoch muss man fragen, ob denn der staatlichen Politik grundsätzlich mit Planungsmodellen gedient sein kann, die von der Prognostizierbarkeit künftiger Entwicklungen ausgehen. Auch die bestgeplante Politik beherrscht ja nur einen geringen Teil jener Faktorenkonstellation, von der wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen in komplexer Wechselwirkung beeinflusst werden, und nichts spricht von vornherein dafür, dass diese komplexe Faktorenkonstellation über längere Zeit hinweg stabil bleiben müsste. Ebenso wenig sind wir auf dem derzeitigen Erkenntnisstand der Wirtschafts- und

Sozialwissenschaften aber auch in der Lage, den Zeitpunkt und die Richtung künftiger Tendenzänderungen vorherzusagen. Die Grundbedingung staatlicher Politik ist und bleibt also die Ungewissheit, und man erweist ihr gewiss keinen Dienst mit Planungsmodellen, die diese fundamentale Ungewissheit durch die scheinbare Sicherheit extrapolierender Prognosen ersetzen wollen.

Dies ändert nichts an der langfristigen Wirkung heutiger Entscheidungen weit in die Zukunft hinein und damit an der Notwendigkeit, die heute absehbaren künftigen Wirkungen bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Es ändert auch nichts an der Tatsache, dass viele heute wünschenswerte Ziele nur durch langfristig angelegte Strategien erreicht werden können, so dass der Verzicht auf die längerfristige Perspektive dem Verzicht auf die Verfolgung wichtiger Ziele gleichkäme. Fraglich bleibt jedoch, ob Prognose und Langfristplanung im bisher praktizierten Sinne die geeigneten Instrumente der Zielverfolgung sein können.

Wenn die Ungewissheit der Zukunft konstituierende Bedingung der Politik ist, dann ist Zukunftsgestaltung nur mit Instrumenten möglich, die dieser Bedingung Rechnung tragen. Sie müssen also in der Lage sein, auf allfällige Veränderungen der Faktorenkonstellation sensibel und flexibel zu reagieren, ohne doch über der pragmatischen Flexibilität die längerfristigen Folgen und das ferne Ziel aus dem Auge zu verlieren. Für diese Art der Langfristorientierung scheint mir der Begriff der »Strategie« angemessener als der der »Planung«, die – jedenfalls in der Praxis der Bundesrepublik – eher dazu tendiert, die Ziele im Unklaren zu lassen und statt dessen die Details auf der Massnahmeebene mit viel zu grosser Präzision und Starrheit festzuschreiben. Dahinter verbergen sich jedoch Koordinations- und Steuerungsprobleme, auf die ich nunmehr eingehen möchte.

## 5 Das Koordinations- und Steuerungsproblem

Bei aller Widersprüchlichkeit ihres Rationalitätsbegriffs und bei allen Schwierigkeiten der langfristigen Prognose hätte die politische Planung doch nicht so sehr in Misskredit geraten können, wenn sie nicht vor allem Hoffnungen auf eine »aktive Politik« durch umfassendere Koordination und wirksamere Steuerung zunächst geweckt und dann enttäuscht hätte. Koordination und Steuerung gewinnen ihren hohen Stellenwert aus der für pluralistische Demokratien, insbesondere wenn sie auch noch föderal organisiert sind, charakteristischen Zersplitterung und Verflochtenheit der Einfluss- und Handlungsbereiche der politischen Akteure. Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik, aber die Ressortminister führen ihren Geschäftsbereich in eigener Verantwortung. Die Regierungskoalition kann sich auf eine Mehrheit im Bundestag stützen, aber für

alle wichtigen Massnahmen braucht sie die Zustimmung der Oppositionsmehrheit im Bundesrat. Die Länder und Gemeinden erfüllen den überwiegenden Teil Öffentlicher Aufgaben in eigener politischer Verantwortung, aber für deren Finanzierung sind sie auf die Steuergesetzgebung und die Finanzzuweisungen des Bundes angewiesen. Bund und Länder sind für den Ausbau und die Finanzierung des Gesundheitswesens zuständig, aber die wirksamen Entscheidungen liegen in der Zuständigkeit autonomer Krankenkassen, Ärzteorganisationen und Krankenhausträger. Inflation und Arbeitslosigkeit sind überall zum Hauptproblem der staatlichen Politik geworden, aber die Entscheidungen über Preise, Löhne und Investitionen liegen nach wie vor bei den Unternehmen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften.

Die universelle Diskrepanz zwischen politischer Verantwortung und unmittelbaren Handlungsmöglichkeiten mag von einer konservativen Politik ertragen werden, die ohnehin nur den Gang der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Entwicklung nachvollziehen will. Einer auf Veränderung, auf »innere Reformen« gerichteten Politik dagegen mussten die Handlungsschranken einer pluralistisch zersplitterten und zugleich hoch verflochtenen Entscheidungsstruktur zum Ärgernis werden. Wenn politische Planung versprach, die Chancen zielstrebigster Steuerung im pluralistischen Handlungssystem zu verbessern, dann mussten sich in der Tat alle Hoffnungen der Reformpolitik mit ihr verknüpfen. In der Praxis der Bundesrepublik allerdings sind gerade die am weitesten ausgebauten Planungssysteme während des letzten Jahrzehnts eher zum symbolischen Ersatz für wirkungsvolle Steuerung verkommen. Auch in dieser Form des Scheiterns sehe ich eine vom historischen Zufall ablösbare innere Konsequenz der Planungskonzeption.

Erfolgreiche Koordination oder Steuerung (ich will zwischen beiden Einflussformen hier nicht unterscheiden) setzt auf der einen Seite zutreffende *Information* über die Rahmenbedingungen und die Optionen des zu steuernden Verhaltens voraus, auf der anderen Seite *Konsens* zwischen den Beteiligten oder, wo dieser nicht hergestellt werden kann, effektive *Durchsetzungsmacht* der Steuerungsinstanz. Ich beginne mit der zweiten Bedingung.

Durchsetzungsmacht (im Gegensatz zu Verweigerungsmacht) ist im Verhältnis zwischen den politischen Akteuren in der Bundesrepublik eine extrem knappe Ressource. Der Kanzler kann nicht einmal den Ministern der eigenen Partei, geschweige denn denen des Koalitionspartners hierarchische Weisungen erteilen. Im Bundestag können zwar die Koalitionsfraktionen (falls zwischen ihren vielen Flügeln Einigkeit hergestellt werden kann) die Opposition überstimmen, aber spätestens im Vermittlungsausschuss müssen der Bundesratsmehrheit alle jene Kompromisse konzedierte werden, die man der Bundestagsminderheit verweigert hatte. In unserer besonderen Form der »Politikverflechtung«, den Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern und den Finanzhilfen des Bundes

an die Länder, braucht der Bund rechtlich oder faktisch die Zustimmung aller Landesregierungen, um den Ländern überhaupt zweckgebundene Finanzzuweisungen zur Verfügung stellen zu dürfen. Die Länder ihrerseits müssen mit ihren Gemeinden und Landkreisen auch deshalb politisch vorsichtig umgehen, weil die Kommunalpolitiker und Landräte in den Parteien und Landtagen die einflussreichste Fraktion bilden. Politische Vorsicht gegenüber »der Wirtschaft« empfiehlt sich insbesondere dann, wenn man in der gegebenen Wirtschaftslage das »Investitionsklima« nicht noch weiter verschlechtern darf, und die nachhaltige Verärgerung der Gewerkschaften verbietet sich schon im Hinblick auf den jeweils bevorstehenden nächsten Wahltermin von selbst. Das gleiche gilt für die Bauern, die Beamten, die Rentner oder die Zahnärzte. Allenfalls die Studenten und die Hochschullehrer stehen ein wenig ausserhalb dieses schützenden Kartells der pluralistischen Institutionen und Veto-Gruppen.

Innerhalb des Kartells jedenfalls ist Durchsetzungsmacht knapp. Auch wo sie formell verfügbar wäre, setzt man sie ungern ein, weil das Beziehungssystem ja komplex und auf Dauer angelegt ist, und der Preis für den einmaligen Erfolg dann eben in einem anderen Zusammenhang oder bei späterer Gelegenheit bezahlt werden muss. Politiker, Beamte und Verbandsfunktionäre, die diese Spielregeln nicht lernen wollen, bleiben nicht lange im Geschäft. Koordination und Steuerung sind unter solchen Bedingungen grundsätzlich nur mit der Zustimmung oder wenigstens der stillschweigenden Duldung der Institutionen und Gruppen zu erlangen, deren Verhalten gesteuert werden soll. Diese Grundbedingungen der pluralistischen Politik kann auch durch den Übergang zu politischer Planung nicht ausser Kraft gesetzt werden.

Daraus folgt eine Konsequenz von entscheidender Bedeutung: *Politische Planung kann nur in dem Masse zu Gunsten einer »aktiven Politik« wirksam werden, wie es ihr gelingt, effektive politische Konsensbildungsprozesse in Gang zu setzen; wo dies nicht gelingt, da bleibt sie auf Themen und Ergebnisse beschränkt, die zwischen den beteiligten Institutionen und Gruppen unkontrovers sind.* Die Enttäuschung über die Ergebnisse der politischen Planung in der Bundesrepublik ist in erster Linie daraus zu erklären, dass diese Gesetzmässigkeit insbesondere bei den Bund/Länder-Planungen verkannt worden ist.

In der einen oder anderen Form erstreckt sich die gemeinsame Planung und Finanzierung durch Bund und Länder inzwischen auf fast alle wichtigen Bereiche der öffentlichen Aufgabenerfüllung: Raumordnung, regionale Wirtschaftsstrukturpolitik, Agrarstrukturpolitik, Stadtsanierung, Wohnungsbau, Fernstrassen und öffentlicher Personen-Nahverkehr, Forschungsförderung, Hochschulbau und Bildungsplanung. In den gemeinsamen Planungsgremien repräsentieren die Bundesregierung und die einzelnen Landesregierungen unterschiedliche institutionelle und ökonomische Interessen und – angesichts unterschiedlicher

Koalitionen in Bund und Ländern – auch unterschiedliche parteipolitische Positionen und ideologische Orientierungen. Erhebliche Interessengegensätze und Zielkonflikte zwischen den Partnern müssen also vorausgesetzt werden.

Während aber viele dieser Interessengegensätze und Zielkonflikte letztlich politischer Natur sind, läuft doch der Planungsprozess selbst – angesichts der Komplexität der Materien vielleicht unvermeidlicherweise – fast ausschliesslich auf der bürokratischen Ebene der Fachressorts und der Finanzministerien. Auf dieser Ebene stehen jedoch die institutionellen, ökonomischen und politischen Interessenpositionen jedes einzelnen Beteiligten nicht zur Disposition. Der verhandelnde Beamte darf sich auch durch die überzeugendsten Argumente nicht von der schulpolitischen Konzeption seiner Regierung abbringen lassen, und er muss die Quote seines Landes bei den regionalpolitischen Subventionen des Bundes oder beim Bundesfernstrassenbau auch dann verteidigen, wenn die »objektive« Bedarfslage andere Prioritäten rechtfertigen würde. Da die Interessendefinitionen auf der Verhandlungsebene nicht verändert werden können, sind Kompromisse auch nur dann möglich, wenn die wichtigen Interessenpositionen aller Beteiligten respektiert werden. Daraus lassen sich eine Reihe simpler Entscheidungsregeln ableiten, die in Bund/Länder-Planungen angewandt werden müssen, wenn der erforderliche Konsens überhaupt erreicht werden soll. Zu ihnen gehören:

- die Maxime der schematischen *Gleichbehandlung* aller Beteiligten, die eine Prioritätensetzung zu Gunsten von Bedarfsschwerpunkten erschwert;
- die Maxime der *Besitzstandswahrung*, die unabweisliche Änderungen der Verteilungsprioritäten nur dann zulässt, wenn wenigstens in absoluten Zahlen niemand weniger erhält als im Vorjahr;
- die Flucht in den *Optimismus*, wenn Verteilungskonflikte durch zu günstige Schätzungen der Bevölkerungsentwicklung, der Wirtschaftsentwicklung, des Steueraufkommens oder der Rentenversicherungsbeiträge vorerst verschleiert werden; und
- die Flucht in die *Abstraktion*, wenn die allfälligen Zielkonflikte zwischen den Beteiligten ausgeklammert oder durch Leerformeln kaschiert werden müssen, die jedem Beteiligten – jedenfalls in der Darstellung gegenüber seiner Bezugsgruppe – das Festhalten am eigenen Standpunkt erlauben.

Gerade die Flucht in die Abstraktion hat überdies wichtige Konsequenzen für die Qualität der Planung im übrigen. Die Existenz unausgetragener Zielkonflikte verhindert zwar nicht in jedem Falle die Einigung auf der Massnahmenebene. Ein und dieselbe Massnahme kann ja auch aus der Sicht grundsätzlich unterschiedlicher Positionen akzeptabel sein. Aber wenn über die Ziele keine Einigkeit besteht, dann müssen die Beteiligten gleichzeitig auf einer umso präziseren

Spezifikation der für alle akzeptablen konkreten Massnahmen bestehen. Sie können nicht die Interpretation und Konkretisierung der planerischen Leerformeln der jeweiligen Ausführungsinstanz überlassen, wenn sie nicht (wie etwa im Falle der Bundesraumordnung) überhaupt auf effektiv-gemeinsame Entscheidungen verzichten wollen.

Der Flucht in die Abstraktion auf der Zielebene entspricht also der *Zwang zum Detail auf der Massnahmenebene*, der zunächst den unpolitisch-bürokratischen Charakter gemeinsamer Bund/Länder-Planungen noch einmal verstärkt. Zugleich erhalten die Planungen dadurch jedoch eine Rigidität, die die flexible Anpassung an wechselnde Umstände und unerwartete Entwicklungen ausserordentlich erschwert. Im Gegensatz zu allen Erfordernissen einer zukunftsorientierten Strategie, die das Ziel und die Richtung festhalten und die Massnahmen auf der taktischen Ebene den jeweiligen Umständen elastisch anpassen müsste, werden hier bei ungeklärten Zielen die Massnahmen auf der taktischen Ebene festgeschrieben und können nur durch neue und aufwendige multilaterale Verhandlungen wieder in Frage gestellt und angepasst werden. Die Schwerfälligkeit so rigider Planungssysteme mag unter stabilen Verhältnissen noch erträglich sein; in den turbulenten Zeiten seit Anfang der 70er-Jahre waren sie geradezu zum Misserfolg programmiert und wurden durch ihre Misserfolge diskreditiert. Die zunehmende Kritik an der Bund/Länder-Planung aus allen politischen Lagern der Bundesrepublik dokumentiert diesen Sachverhalt.

## 6 Auswege?

Wenn die Ausklammerung von Zielkonflikten in die Sackgasse führte, so folgt daraus gewiss noch nicht, dass es bloss der offenen politischen Konfrontation bedurft hätte, um die »aktive Politik« zum Erfolg zu führen. Trotzdem wurde auch die Konfrontationsstrategie in der Bundesrepublik durchexerziert. Das Feld der Auseinandersetzung war die Bildungsplanung, bei der der Bund im Verein mit den sozial-liberal geführten Landesregierungen den Versuch unternahm, das unverwässerte Konzept einer progressiven Schulpolitik durch Majorisierung der unions-geführten Länder durchzusetzen. Der Kraftakt scheiterte, wie vorauszusehen, an den realen Macht- und Mehrheitsverhältnissen. Seitdem sind die bildungspolitischen Fronten so festgefahren, dass auch die auf anderen Gebieten immer möglichen pragmatischen Kompromisse zwischen den Lagern hier kaum mehr erreicht werden können. Der gegenwärtige Stillstand, ja sogar Rückschritt in der Bildungspolitik der Bundesrepublik geht nach meiner Meinung vor allem auf das Konto dieser versuchten und gescheiterten Konfrontationsstrategie.

Heisst das aber, dass politische Planung immer und in jedem Falle ein ausichtsloses Unterfangen sein müsste, solange die realen Machtverhältnisse sich nicht ändern? Ich meine nein. Sie hat Ihren Platz überall dort, wo die einflussreichen Gruppen unserer Gesellschaft in ihren Zielen und Interessen im wesentlichen übereinstimmen und wo die Verhältnisse entweder relativ stabil bleiben oder ihre Veränderung wenig fühlbar ist. Für lange Zeit war die Verkehrsplanung dafür ein Beispiel oder auch die regionale Wirtschaftsstrukturpolitik. Jedoch können – wie besonders deutlich die Energieplanung zeigt – solche anscheinend unpolitischen Planungsfelder oft innerhalb kürzester Zeit politisiert werden und sind dann auch allen beschriebenen Restriktionen des Konsensbildungsprozesses unterworfen. Die Planung ist vom politischen Konsens abhängig; sie kann fehlenden politischen Konsens nicht technokratisch erschleichen.

Allerdings ist politischer Konsens keine Naturgegebenheit. Konsens bildet sich und zerfällt, er kann manipuliert werden, und er kann durch Informations- und Überzeugungsstrategien aufgebaut und zerstört werden. Während jedoch der Spielraum für politische Manipulation in pluralistischen Konkurrenzdemokratien mit offenen Kommunikationssystemen eng begrenzt ist, sind die Spielräume für Informations- und Überzeugungsstrategien noch kaum ausgeschöpft. Nicht alle manifesten Konflikte beruhen auf unvereinbaren Interessen, und viele gemeinsame Interessen werden in der politischen Praxis nicht verfolgt und verwirklicht. Die Begrenzungen der individuellen und organisatorischen Wirklichkeitsperzeption und Problemverarbeitung verhindern in vielen Fällen die Wahrnehmung potentieller Gemeinsamkeiten und die Verfolgung wechselseitig vorteilhafter Strategien.

Hier können Planer Hilfestellung leisten, wenn sie ihre Aufgabe in erster Linie darin sehen, den beteiligten Akteuren Informationen, Situationsdeutungen und Entscheidungsvorschläge anzubieten, die Scheinkonflikte auflösen und die Kompatibilität ihrer Ziele sichtbar machen. Die begrenzten Erfolge der »konzertierten Aktion« zwischen Bundesregierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften in der Bundesrepublik waren eben damit zu erklären, dass alle Beteiligten sich von Fall zu Fall über ihre Interpretation der gesamtwirtschaftlichen Situation verständigten, um dann auf dieser Basis (und in Kenntnis der wahrscheinlichen Reaktionen der anderen Partner) jeweils ihre eigenen Strategien so festzulegen, dass das gemeinsame Interesse an Wirtschaftswachstum und Preisstabilität soweit wie möglich gewahrt blieb. Während hier jeder Versuch einer gemeinsamen Detailplanung von Lohnтарifen, Preisentscheidungen und staatlicher Geld- und Fiskalpolitik mit Sicherheit hätte scheitern müssen, hat die Konzertierung auf der Informations-Ebene der Bundesrepublik über längere Zeit hinweg eine effektive Koordination der wirtschaftspolitisch relevanten Entscheidungen erlaubt.

Ähnliche Mechanismen liegen, so glaube ich, den Erfolgen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik und wohl auch der schweizerischen Wirtschaftspolitik zu Grunde.

Ich fasse zusammen: Die Hoffnungen auf eine durch Planung aktivierte Politik sind in der Bundesrepublik weitgehend enttäuscht worden. Die Probleme, die durch Planung gelöst werden sollten, bleiben jedoch bestehen. Ihre Lösung setzt entweder den bereits vorhandenen Konsens aller politisch einflussreichen Institutionen und Gruppen voraus, oder sie erfordert die Ausbildung und Verstärkung effektiver Konsensbildungsmechanismen. Wo sie wirksam sind, können Planungstechniken und Verfahren mit Nutzen eingesetzt werden; wo sie fehlen, wird der Aufbau elaborierter Planungssysteme die Probleme eher verschärfen als mildern. Die Schlüsselrolle kommt also jenen Mechanismen zu, die die Konsensbildung zwischen den politischen Akteuren ermöglichen oder erleichtern können. Möglicherweise ist der gegenwärtig grössere Planungsoptimismus in der Schweiz ein Indiz dafür, dass dieses Land mit seiner langen Tradition der Konkordanz-Demokratie über wirksamere Konsensbildungsmechanismen verfügt als die zwischen Kartellisierung und Konfrontation schwankende Politik in der Bundesrepublik.



## Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus

*In diesem frühen Text erklärt Fritz Scharpf seinen Zugang zur Politikwissenschaft als Policyforschung in Auseinandersetzung mit verschiedenen Kollegen auf dem DVPW-Kongress. Aus diesem spezifischen Zugang entstand später aufbauend auf den gemeinsam mit Renate Mayntz angeleiteten Arbeiten der ersten Phase des Kölner MPI der »akteurzentrierte Institutionalismus«, der im Buch Interaktionsformen (engl. Original: Games Real Actors Play, Boulder, CO: Westview, 1997) ausformuliert wurde.*

Ich stimme Herrn *Fijalkowski* zu, wenn er die Rückbesinnung auf die Eigenkompetenz der Politologie fordert und diese zugleich auf der Ebene der »Verfassungs- und Verwaltungspolitik« (im Gegensatz zur »Gesellschaftspolitik«), also der politisch-administrativen Institutionen und ihrer Veränderungen festmacht. Daß hier der Kernbestand politologischer Eigenkompetenz liegt, scheint nach den Referaten und Beiträgen zu diesem Symposium Konsens zu sein. Aber über dieser Rückbesinnung auf den traditionellen Kanon des Faches sollten wir doch die Frage nicht verdrängen, was denn unsere Generation während der sechziger Jahre veranlaßt hat, sich von einer Tradition abzuwenden, in der die Politikwissenschaft weithin von der (normativen) politischen Philosophie beherrscht und in ihrem empirischen Teil auf die Institutionenlehre konzentriert war. Auch wenn die damals attraktiven Alternativprogramme, Neo-Marxismus und Behaviorismus, inzwischen viel von ihrer Faszination eingebüßt haben, bleiben ihre damaligen Einwendungen gegen eine auf die Institutionenlehre reduzierte Politikwissenschaft immer noch bedenkenswert. Im Kern laufen sie auf die Behauptung hinaus, daß die Institutionenlehre über die bloße Beschreibung politisch-administrativer Organisationsformen und Verfahrensweisen und ihrer historischen Veränderungen kaum hinausgekommen sei, und daß damit wenig oder nichts von den eigentlich interessanten politischen Phänomenen erklärt werde. Dies bleibt richtig, auch wenn die Neo-Marxisten und die Behavioristen sich keineswegs auf eine Definition der eigentlich erklärungsbedürftigen Phä-

---

Erstveröffentlichung in: Hans-Herrmann Hartwich (Hg.). 1985. *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 164–70.

nomene hätten einigen können, da diese ihr Augenmerk eher input-orientiert auf politische Prozesse und politisch relevantes Individualverhalten, jene eher output-orientiert auf die Ergebnisse und (Verteilungs-)Wirkungen des politischen Prozesses richteten. Dementsprechend standen für die Behavioristen die psychischen und mikro-sozialen Determinanten des politischen Verhaltens, für die Neo-Marxisten die makro-sozialen Machtverhältnisse und Konsumstrukturen im Vordergrund politikwissenschaftlicher Erklärungsperspektiven.

Gegenüber beiden Positionen gibt es allerdings gute institutionalistische Einwände: Individuelles Verhalten wird durch sozietale Normen und institutionalisierte Verhaltensregeln geprägt, und gesellschaftliche Machtverhältnisse bestimmen nicht unmittelbar die Ergebnisse des politischen Prozesses, sondern werden durch institutionelle Strukturen mediatisiert (die selbstverständlich ihrerseits durch Machtverhältnisse beeinflußt werden).

Ich ziehe aus dieser jeweils wechselseitig überzeugenden Kritik den Schluß, daß die Politikwissenschaft Schaden leidet, wenn sie der Versuchung erliegt, einen der drei konkurrierenden Theorieansätze absolut zu setzen. Struktur, Prozeß und Funktion können nur in ihrer Wechselbezüglichkeit definiert und analysiert werden, und das gleiche gilt für die korrespondierenden Konzepte der politischen Institutionen (*Polity*), politischen Prozesse (*Politics*) und Politik-Inhalte (*Policy*). An welcher Ecke des Dreiecks man mit der Analyse beginnt, ist eher eine Geschmacksfrage. Entscheidend scheint mir, daß Institutionalisten, Prozessualisten und Policy-Forscher ihre wechselseitige Abhängigkeit voneinander akzeptieren und die Tatsache anerkennen sollten, daß keiner der drei Erklärungsansätze für sich allein die politische Wirklichkeit zufriedenstellend erfassen könnte.

Dies vorausgeschickt, wende ich mich im folgenden der Frage nach der relativen Bedeutung und potentiellen Eigenständigkeit des institutionellen Forschungsansatzes zu. Unter den drei Konkurrenten ist er sicherlich der am wenigsten selbstverständliche: Soweit die sozio-ökonomische Wirklichkeit vom politischen System überhaupt beeinflußt wird, geschieht dies durch *Policies*. Diese sind das unmittelbare Resultat von politischen Prozessen (*Politics*), die sich aus der unmittelbaren oder mittelbaren Interaktion des politischen Verhaltens von Individuen und Gruppen ergeben. Die Vermutung, daß institutionelle Strukturen (*Polity*) auf beides wesentlichen Einfluß haben könnten, ist nicht selbstverständlich und deshalb mit Recht zentrale Fragestellung einer wissenschaftlichen Disziplin (die ja, wie alle Wissenschaften, von der Hoffnung lebt, Einsichten gewinnen und vermitteln zu können, die ohne ihre Hilfe dem Alltagsverstand nicht ohne weiteres zugänglich wären).

Aber schon aus dieser Herleitung folgt, dass der institutionelle Ansatz der Politikforschung seinen herausgehobenen Stellenwert nur aus seiner Bezogenheit auf die *Politics*- und die *Policy*-Perspektive gewinnen kann. Für sich genommen

jedenfalls blieben institutionalistische Untersuchungen auf der Ebene der bloßen Beschreibung und Klassifikation, mit Ergebnissen, die eher phänomenologische als erklärungsorientierte Erkenntnisinteressen befriedigen könnten.

Wenn der institutionelle Ansatz der Politikforschung aber über die phänomenologische Deskription hinaus will, dann muß er sich entweder in der Erklärung von politischem Verhalten oder von Politikinhalt bewähren.

Als einer, der sich inzwischen daran gewöhnt hat, zum Lager der Policy-Forscher gerechnet zu werden, obwohl sein wissenschaftliches Interesse immer den Institutionen, Verfahrensweisen und Entscheidungsregeln galt, will ich zum Verhältnis zwischen politischen Institutionen und politischem Prozeß heute nur eine Anmerkung machen: Institutionen scheinen mir wichtig als Restriktionen des politischen Handelns, aber sie können den politischen Prozeß nur selten vollständig determinieren: jenseits der institutionellen Restriktionen beginnt das Reich der ideologischen Ziele und Wirklichkeitsperzeptionen, der Strategie und Taktik, und der historisch kontingenten Interaktionen zwischen den Handlungspotentialen und Handlungsstrategien unterschiedlicher Gruppen und Individuen, kurz: der Zeitgeschichte. Die Hoffnung, politische Prozesse auf Institutionen reduzieren zu können ist vermutlich ebenso verfehlt, wie die Hoffnung, politische Prozesse ohne den Rückgriff auf institutionelle Bedingungen erklären zu können.

Nun aber zum Zusammenhang zwischen Institutionen und Politikinhalt, zwischen *Polity* und *Policy*. Er steht gegenwärtig im Vordergrund des Interesses einer vergleichenden Politikforschung, die in immer neuen quantifizierenden Studien Nachweise dafür liefert, daß kapitalistische Länder mit bestimmten (»neokorporatistischen«) institutionellen Voraussetzungen die Wirtschaftskrise seit Mitte der 70er Jahre besonders gut gemeistert haben. Es läßt sich aber zeigen, so meine ich, daß dieser behauptete Zusammenhang zwischen institutionellen Bedingungen auf der einen und den Indikatoren wirtschaftspolitischen Erfolgs oder Mißerfolgs auf der anderen Seite nicht unmittelbar besteht, sondern durch die jeweils gewählte wirtschaftspolitische Strategie vermittelt wird. Konkreter: Für eine an der Priorität des Vollbeschäftigungsziels orientierte keynesianische Strategie der staatlichen Politik ist die (den neo-korporatistischen Institutionen zugeschriebene) Möglichkeit einer inflationsdämpfenden Lohnpolitik eine wichtige (vielleicht sogar eine notwendige, aber gewiß nicht eine hinreichende) Erfolgsbedingung. Aber die gleichen institutionellen Bedingungen werden weitgehend funktionslos, sobald die staatliche Politik von einer keynesianischen zu einer monetaristischen-angebotsorientierten Strategie übergeht, die ihre neuen politischen Prioritäten auch ohne die Kooperation der Sozialpartner allein mit den Instrumenten der Geldpolitik und der Haushaltspolitik verfolgen kann.

Das Argument kann genereller gefaßt werden: Institutionen sind für die Politik von Bedeutung, weil sie Handlungspotentiale und Handlungsschranken

darstellen. Aber in eben dieser Bedeutung sind Institutionen kontingente Phänomene, deren Eigenschaften sich überhaupt erst in der Konfrontation mit bestimmten politischen Handlungsabsichten, Strategien und Policies erschließen. Eine politikwissenschaftliche Institutionenlehre, die über die bloße Deskription organisatorischer Arrangements und juristischer Verfahrensregeln hinauskommen will, muß sich also notwendigerweise den Zugang zu den politischen Funktionen ihres Untersuchungsgegenstandes von den Politik-Inhalten her erschließen. *Polity* läßt sich ohne *Policy* nicht analysieren, und wenn dieser Zusammenhang nicht immer schon gesehen wurde, dann vermutlich nur deshalb, weil bei den Klassikern der Allgemeinen Staatslehre, der Vergleichenden Regierungslehre oder des Comparative Government ein bestimmtes Policy-Repertoire stillschweigend als universell vorausgesetzt wurde. Mit der Ausweitung und Differenzierung der Staatsfunktionen hat diese Unterstellung ihre Plausibilität vollends verloren.

Für eine politikwissenschaftliche Institutionenlehre sind die Implikationen der Kontingenz ihres Untersuchungsgegenstandes durchaus beunruhigend. Man muß die zur Disposition stehenden Policy-Optionen kennen und in ihrer Wirkungsweise verstehen, wenn man den besonderen Beitrag institutioneller Bedingungen identifizieren will. Damit ist man in aller Regel auf die Wissensbestände anderer Disziplinen verwiesen, und es stellt sich in voller Schärfe das Kompetenzproblem der Politologen. Wenn ich Recht habe mit meiner These, daß der eigentliche Gegenstand unseres Interesses die kontingente Relation zwischen institutionellen Bedingungen und Politik-Inhalten sei, dann können wir ihm nicht entgehen. Allenfalls ist dann die Frage, ob die für die jeweiligen Politik-Inhalte in erster Linie kompetenten Nachbardisziplinen (beispielsweise die Ökonomie) eher in der Lage sein werden, sich die Wissensbestände der Politologen anzueignen als umgekehrt – mit der dann durchaus realistischen Perspektive, daß auch unser zentrales Forschungsfeld der politischen Institutionenlehre vollends von der Ökonomie her kolonisiert wird.

Wichtiger und schwieriger erscheint mir jedoch eine zweite Implikation: Wenn sich die Funktion und die Funktionsweise von Institutionen erst in der Konfrontation mit konkreten Politik-Inhalten erschließt, wie steht es dann um die Chance, *generalisierungsfähiges* Wissen zu gewinnen? Anders als die betriebswirtschaftliche Organisationsforschung (die damit im übrigen auch ihre Probleme hat) hat die politische Institutionenlehre es jedenfalls nicht mit einer großen Zahl annähernd gleichartiger Organisationen, sondern mit fast singulären Makro-Institutionen zu tun, die auch nur ausnahmsweise auf näherungsweise vergleichbare Probleme mit vergleichbaren Strategien zu reagieren versuchen. Das in den Beiträgen zu diesem Symposium immer wieder beklagte Überwiegen von Einzelfall-Studien und der Mangel an systematisch-kumulativer Forschung liegt also in den Eigenschaften unseres Untersuchungsgegenstandes selbst begründet.

In der Tat läuft die empirisch orientierte Institutionenforschung Gefahr, über die bloße Zeitgeschichte nicht hinauszukommen. Aber sie kann dieser Gefahr auch nicht durch die vorschnelle Hinwendung zu generalisierenden Theorieansätzen entfliehen, in denen die unaufhebbare Kontingenz des Untersuchungsgegenstandes nicht aufgehoben, sondern einfach ignoriert wird. Hierin sehe ich die charakteristische Schwäche der gegenwärtig florierenden quantifizierenden Politikvergleichung.

Damit plädiere ich nicht für den Verzicht auf Theoriebildung, sondern für eine besondere, dem Gegenstand angemessene Herangehensweise. Die Forschungslogik der großen Zahl ist nicht der einzig mögliche Weg zur Gewinnung von »grounded theory« und im Extremfall sind auch über singuläre Phänomene begründete wissenschaftliche Aussagen möglich. Notwendig ist dafür die sorgfältige Rekonstruktion der Funktionszusammenhänge jeweils konkreter Konfigurationen von politischen Institutionen und Politik-Inhalten mit dem Ziel, die darin wirksamen (restriktiven und fazilitativen) Einflüsse institutioneller Strukturen zu identifizieren. Vergleichende Untersuchungen sind dafür hilfreich, weil sie den Blick auf das lenken, was auch anders sein könnte; aber sie können vorderhand kaum mit viel Erkenntnisgewinn zur quantitativen Prüfung universalistischer Hypothesen eingesetzt werden. Ob man auf diesem Wege jemals über Aussagen mit begrenztem raum-zeitlichen Geltungsbereich (»Schweden in den 60er Jahren«, »die Bundesrepublik zwischen 1974 und 1980«) hinauskommen wird, läßt sich nicht vorab entscheiden. Die Hoffnung richtet sich selbstverständlich auf die Entdeckung der universellen Funktionslogik bestimmter institutioneller Konstellationen, die dann als gesichertes Theorie-Element auch für die Erklärung historisch singulärer Ereignisse verfügbar wäre. Aber bis dahin ist noch ein weiter Weg, der sich nicht dadurch abkürzen läßt, daß man entweder den Zusammenhang zwischen Institutionen und Politik-Inhalten oder die historische Kontingenz seiner konkreten Konfigurationen ignoriert.

*PS:* Das Referat von Herrn *Hennis* und die Diskussionsbeiträge von *Hennis*, *Greven*, *Schmid* und *Wollmann* veranlassen mich zu drei Nachbemerkungen:

1. Es trifft zu, daß die Policy-Forschung insgesamt und auch die policy-bezogene Institutionenforschung Politik in erster Linie aus der handelnden und nicht aus der erleidenden, aus der Täter- und nicht aus der Opfer-Perspektive analysiert. Macht erscheint hier also eher als nutzbare Ressource denn als zu vermeidendes Unglück. Selbstverständlich sind beide Perspektiven berechtigt: Der Zusammenhang von Macht und Unterdrückung, Freiheit und Herrschaftskontrolle ist für die Politikwissenschaft konstitutiv – ebenso wie der Zusammenhang zwischen der Erreichbarkeit gemeinsamer Ziele und der (bei nicht vorauszuset-

zudem Konsens machtvormittelten) Fähigkeit zur Konzertierung individueller Handlungsmöglichkeiten.

2. Ebenso trifft es zu, daß die Policy-Perspektive eher den Normalzustand des politischen Gemeinwesens voraussetzt. Der Ausnahmezustand liegt allenfalls am Rande ihres Blickfeldes und damit auch die Frage, unter welchen Voraussetzungen denn überhaupt die Regierbarkeit des Gemeinwesens und seine Existenzfähigkeit gesichert oder gefährdet seien. Selbstverständlich kann und soll mit dieser Selbstbeschränkung eines Forschungsansatzes nicht die praktische Relevanz oder die (empirische und theoretische) wissenschaftliche Fruchtbarkeit der anderen Politik-Perspektive bestritten werden.

3. Das Problem der Politikwissenschaft liegt deshalb in der prinzipiellen Gleichberechtigung beider Perspektiven und in der Unmöglichkeit, die eine auf die andere zu reduzieren. Es liegt deshalb nicht an unserer Unfähigkeit oder unserem mangelnden guten Willen, wenn wir uns nicht in der Lage sehen, uns auf eine einzige »zentrale Frage« zu einigen. Statt dessen haben wir die Spannung zwischen zwei nicht ineinander übersetzbaren Fragen auszuhalten:

Auf der einen Seite die Frage nach dem Spannungsverhältnis zwischen Herrschaft und Rebellion, zwischen Freiheit und politischer Ordnung, und auf der anderen Seite die Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit, das sich »hinter dem Rücken« der Menschen vollziehende kollektive Schicksal durch absichtsvolles politisches Handeln zielstrebig zu beeinflussen.

»Macht« als die zentrale Kategorie des Politischen erscheint in beiden Gleichungen – einmal als Fähigkeit zur Unterdrückung von menschlicher Freiheit, das andere Mal als Fähigkeit zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele. Die Politikwissenschaft, die keine der beiden Seiten dieser einen Medaille ignorieren darf, leidet dennoch an ihrer (prinzipiellen?) Unfähigkeit, die beiden Perspektiven im Forschungsvollzug jeweils zu integrieren. Wir hätten schon viel gewonnen, wenn wir es vermeiden könnten, aus den unvermeidlichen Kommunikationsbarrieren unübersteigbare Barrikaden zwischen uns zu bauen.

### *Weiterführende Texte*

2000: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Aus dem Amerikanischen übersetzt von Oliver Treib. Opladen: Leske + Budrich. (Unveränderter Nachdruck, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.)

2000: »Institutions in Comparative Policy Research«. *Comparative Political Studies* 33 (6–7): 762–90.

## Politische Steuerung und politische Institutionen<sup>1</sup>

*Das erste Forschungsprogramm des Kölner Max-Planck-Instituts fragte nach den Steuerungsmöglichkeiten moderner Gesellschaften und untersuchte dafür besonders drei gesellschaftliche Teilsysteme: das Gesundheitssystem, das Wissenschaftssystem und Großtechnische Systeme. Die Auseinandersetzung mit der Systemtheorie von Niklas Luhmann spielte hierin eine besondere Rolle. Der Text ist der Beitrag zum Gespräch mit Luhmann auf dem Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Die weiterführende Literatur besteht zum einen aus dem Sammelband, der die Ergebnisse dieser ersten Forschungsphase festhielt, und zum anderen aus der Rede von Renate Mayntz und Fritz Scharpf anlässlich der Verleihung des Luhmann-Preises der Stadt Bielefeld.*

Die Vorbereitung auf unser Streitgespräch bot Anlaß, manche Arbeiten von Herrn Luhmann zum ersten Male und viele erneut zu lesen. Der Ertrag ist, wie könnte es bei diesem so kenntnis- und gedankenreichen Autor anders sein, auch für den Politologen immer wieder höchst lehrreich und für die eigene Arbeit anregend. Was mich auf der Suche nach Aussagen zu unserem heutigen Thema jedoch vor allem faszinierte, war der Eindruck einer konsequent fortschreitenden Radikalisierung, Zuspitzung und Vereinfachung des Luhmannschen Denkens.

Noch in der 1981 erschienenen »Politischen Theorie im Wohlfahrtsstaat« wird das Für und Wider eines expansiven oder restriktiven Politikverständnisses abgewogen und es werden die Schwierigkeiten politischer Steuerung im einzelnen (und in einer auch für die Politikwissenschaft fruchtbaren Weise) erörtert, aber sie werden noch nicht als Unmöglichkeit interpretiert. Auch den härter formulierten Steuerungspessimismus der 1986 veröffentlichten »Ökologischen Kommunikation« mochte man noch als empirisch fundierte Reaktion auf die besonderen Schwierigkeiten einer effektiven Umweltpolitik interpretieren. Aber

---

Erstveröffentlichung in: Hans-Herrmann Hartwich (Hg.). 1989. *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*. 17. *Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW*, 12. bis 16. September 1988 in Darmstadt. Tagungsbericht. Opladen: Westdeutscher Verlag, 17–29.

<sup>1</sup> Beitrag zu einem Streitgespräch mit Niklas Luhmann auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft am 12. September 1988 in Darmstadt. Für Kritik an einer ersten Fassung, die auch dort hilfreich war, wo ich ihr nicht zu folgen vermochte, bedanke ich mich bei Jens Alber, Jürgen Feick, Hans-Willy Hohn, Renate Mayntz, Andreas Ryll, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh und Raymund Werle.

die gleichen Urteile erscheinen nun immer häufiger, pauschaler und selbstverständlicher auch in Aufsätzen, in denen es nicht mehr um das Besondere, sondern um das Allgemeine geht. In dem Steuerungskapitel des neuesten Buchmanuskripts über die »Wirtschaft der Gesellschaft« schließlich (für dessen Überlassung ich mich bedanke) fehlt jede differenzierende Diskussion der besonderen Bedingungen und Schwierigkeiten konjunkturpolitischer, strukturpolitischer, wettbewerbspolitischer oder arbeitsmarktpolitischer Interventionen – obwohl die sich ja erheblich voneinander unterscheiden. Stattdessen heißt es in apodiktischer Prägnanz: »Das politische System kann [...] nur sich selbst steuern. Daß dies geschieht und wie dies geschieht, hat ohne Zweifel gewaltige Auswirkungen auf die Gesellschaft [...]. Aber dieser Effekt ist schon nicht mehr Steuerung und auch nicht steuerbar« (1988c: 337). Und weiter: »Jedes Funktionssystem orientiert sich an eigenen Unterscheidungen, also an eigenen Realitätskonstruktionen [...]. Kein Steuerungsversuch kann diese Differenzen aufheben oder auch nur überbrücken« (1988c: 346). Falsch wäre deshalb auch die Vorstellung, »daß das, was die Wirtschaft an Selbststeuerung nicht [...] erbringen könne, eben von der Politik geleistet werden müsse«. Sie »kollidiert hart mit dem Faktum der funktionalen Differenzierung, das es ausschließt, daß Systeme wechselseitig für einander einspringen können« (1988c: 325).

Der radikale Steuerungs-Pessimismus findet seine Begründung also in der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften, die Luhmann in Analogie zu Postulaten der biologischen Systemtheorie als Ausdifferenzierung selbstreferentieller oder »autopoietischer« Systeme interpretiert, deren Elemente weder durch Menschen noch durch Handlungen, sondern durch Kommunikationen gebildet werden. Die Verbindung zu älteren Varianten der soziologischen Systemtheorie bleibt zwar erhalten, weil auch die ausdifferenzierten Kommunikationssysteme – erörtert werden üblicherweise neben Politik und Wirtschaft das Rechtssystem, die Wissenschaft, die Religion, die Familie, das Erziehungssystem und das Gesundheitssystem – jeweils bestimmte »Funktionen« für die Gesellschaft und charakteristische »Leistungen« für die Nachbarsysteme erbringen sollen (1981: 81–88). Ihre Identität gewinnen sie in der neuen Sicht jedoch nicht durch diese Funktion oder Leistung, sondern erst durch die Ausbildung eines funktionspezifischen binären »Code«, der die Zurechnung von Kommunikationen zu dem einen oder anderen Funktionssystem entscheidbar macht. Und aus der Tatsache, daß Kommunikationen nur an solche im selben Code anschließen können, folgt dann auch die selbstreferentielle Geschlossenheit der Teilsysteme und die prinzipielle Unmöglichkeit der bereichsübergreifenden Kommunikation. Sie schließt zwar wechselseitige Abhängigkeiten und Einflüsse nicht aus (und auch nicht die wechselseitige Beobachtung), aber sie verhindert die kommunikative Vermittlung von Sinn zwischen den ausdifferenzierten Funktionssystemen.

Das alles, und darauf kommt es hier an, soll unverändert auch für das Verhältnis zwischen dem politischen System und den übrigen Teilsystemen gelten. Die Politik bildet nicht mehr die hierarchische Spitze der Gesellschaft oder ihr Steuerungszentrum, sondern sie ist zu einem Teilsystem unter anderem geworden. Ihre »Funktion« in der Gesellschaft ist zwar die Produktion kollektiv bindender Entscheidungen, mit denen sie vor allem über die Medien Recht und Geld verfügen kann, die auch in anderen Funktionsbereichen Wirkungen auslösen. Aber auch die politische Kommunikation wird selbstreferentiell durch den eigenen Code – definiert durch die Differenz zwischen Regierung und Opposition – konstituiert und limitiert, und sie hat schon deshalb nicht die Möglichkeiten, irgendetwas anderes als sich selbst zu steuern (1988: 337).

Und selbst wenn die Politik an dem Anspruch festhielte, eine Steuerungsfunktion für die Gesellschaft wahrzunehmen, wäre damit wenig gewonnen. Politische Steuerungsententionen könnten nicht über Systemgrenzen hinweg kommuniziert werden, und die zu steuernden Funktionssysteme blieben in ihrer »Resonanz« weiterhin auf die durch den eigenen Code definierten »Frequenzbereiche« beschränkt (1986: 218–226). Die faktische Interdependenz zwischen den Funktionsbereichen erhöht zwar überall die Sensibilität für externe Störungen und schafft die Voraussetzung für lange, selbstverstärkende (und zumeist schädliche) Wirkungsketten zwischen den Systemen, aber diese können grundsätzlich nicht für die zielstrebige Steuerung eines Teilsystems durch das andere eingesetzt werden.

Wenn man diese und viele ähnliche Aussagen ernst nimmt (und sie nicht lediglich als Schattenboxen gegen »technokratische Feinsteuerungszirkulationen« [Nahamowitz 1988: 67] interpretiert), liegt ihre Bedeutung für die politikwissenschaftliche Theorie auf der Hand. Folgte man Luhmann, so hätte die Suche nach den Bedingungen größerer oder geringerer Steuerungsfähigkeit ihr Ende gefunden und die Politikwissenschaft verlöre ihren dreifachen Bezug auf die institutionelle Verfassung des politischen Gemeinwesens als der Selbstorganisation der Gesellschaft (*Polity*), auf die sachlichen Gehalte politischer Programme zur Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse (*Policy*) und auf den Prozess der politischen Auseinandersetzung um Machtanteile (*Politics*), Politik und die darauf bezogene Wissenschaft reduzierte sich dann auf die *Politics*-Dimension – auf die selbstreferentielle Zirkulation der Eliten, auf Partizipation und Wählerverhalten, auf Parteien und ihre Wahlkampfstrategien, auf die Bildung und den Zerfall von Koalitionen und auf die »bureaucratic politics« usf.

Daß das einig von uns vielleicht nicht gefällt, weil unsere professionelle Identität eher mit der *Polity*- oder mit der *Policy*-Dimension des Politikbegriffs assoziiert ist, liefert zwar kein stichhaltiges Argument, aber doch ein Motiv für kritische Fragen. Diese können entweder bei der empirischen Richtigkeit der

Schlußfolgerungen oder bei der Plausibilität der Prämissen und der Schlüssigkeit der Ableitungen ansetzen. Theoretisch ergiebiger (oder jedenfalls interessanter) ist das Zweite, aber das intellektuelle Widerstreben gegen Luhmanns Theorieprojekt erwächst wohl eher aus einer empirischen Irritation: Wenn Luhmann recht hätte, dann müßte man sich zuallererst darüber wundern, daß in funktional differenzierten Gesellschaften doch so vieles einigermaßen befriedigend funktioniert – und zwar nicht nur innerhalb der einzelnen Funktionssysteme, sondern auch im Verhältnis zwischen diesen und der staatlich verfaßten Politik: Die Wirtschaft bietet trotz aller Proteste bleifreies Benzin an, wenn die Umweltpolitik das so vorschreibt; das Bildungssystem hat in Reaktion auf politische Interventionen die neue Mathematik eingeführt und dann wieder abgeschafft; die politischen Bemühungen um Kostendämpfung im Gesundheitswesen haben beispielsweise in Großbritannien zum faktischen Verzicht auf Organtransplantationen und teure Apparatedizin für ältere Patienten geführt (Alber 1988); und selbst die (von Luhmann offenbar noch nicht theoretisch behandelten) Militärsysteme beginnen, auf den politischen Willen zur Abrüstung zu reagieren. Das heißt nicht, daß erfolgreiche politische Steuerung<sup>2</sup> als Normalfall vorausgesetzt werden dürfte. Aber die Ausnahmen sind wichtig und zahlreich genug, um Zweifel an einer Theorie zu wecken, in der die Bedingungen der Möglichkeit erfolgreicher Steuerung gar nicht mehr formuliert werden können.

Wenn man diese Zweifel zu den Prämissen der Luhmannschen Systemtheorie zurückverfolgt, dann erscheint die Fokussierung auf »autopoietische« – sich selbst reproduzierende – Systeme vielleicht sogar als weniger folgenreich denn die Beschränkung auf Kommunikationssysteme. Politische Steuerung als Chance der zielstrebigen Selbstveränderung des Gemeinwesens läßt sich ohne Rückgriff auf Subjekte politischen Handelns nicht konzipieren (Mayntz 1987). Für Luhmann ist jedoch nach der neuesten Auskunft das »Letztelement, das in sozialen Systemen reproduziert wird, nicht Person, nicht Rolle, nicht Handlung, sondern Kommunikation« (1988a: 299). Und selbst wo noch von Handlungen die Rede ist, spottet Luhmann über den »Animismus der Handlungstheorien« (1988b: 128), die »auf einen ganz unscharfen (gewissermaßen nur durch Zeigen auf Menschen explizierbaren) Begriff des Individuums« aufgebaut sind (1988a: 298). Sein Handlungsbegriff setze dagegen gerade kein »Subjekt« des

---

2 Eine Schwierigkeit bei der Suche nach empirischen Beispielen ergibt sich aus der (oft bemerkten, aber von Luhmann nie korrigierten) Unschärfe seiner Unterscheidung zwischen »Steuerung« auf der einen Seite und den Folgen der selbstverständlich vorausgesetzten Interdependenz zwischen den Funktionssystemen oder der von ihm ja ebenfalls unterstellten »Beeinflussung« anderer Systeme durch die Politik (so z. B. auch 1986: 225). Um die Diskussion nicht schon an dieser Stelle im semantischen Sande verlaufen zu lassen, habe ich verhältnismäßig eindeutige und dementsprechend triviale Beispiele gewählt

Handelns voraus, sondern gehe »von der Frage aus: Wie bestimmt das Handeln sich selbst, wie beobachtet das Handeln sich selbst?« (1988b: 130). Demgegenüber genüge es nicht, »immer wieder zu behaupten, daß, empirisch gesehen, letztlich nur Individuen handeln können«. Das (aus Luhmanns Sicht unlösbare) Problem der subjektbezogenen Handlungstheorien (und damit aller darauf gegründeten Theorien der politischen Steuerung) bestehe ja gerade in ihrer Unfähigkeit, zu erklären, »wie man von Handlung (als Ereignis) zum Handelnden und vom Handelnden zur Vielzahl von Handelnden (Gruppe) kommt« (1988b: 138). Kurz: Akteurtheorien sind gegenüber dem Kommunikationsansatz nicht satisfaktionsfähig, wenn es um die Fundierung einer universellen Gesellschaftstheorie geht. Luhmanns Einwände zwingen uns also zu einer Überprüfung der handlungstheoretischen Prämissen der eigenen Positionen.

In der Tat sind die von Luhmann unterstellten Schwierigkeiten der subjekt- oder akteurbezogenen Handlungstheorien bisher nicht befriedigend gelöst. Seit Sigmund Freud und Robert Musil spätestens weiß man, wie wenig selbst das Individuum den Postulaten des methodologischen Individualismus nahekommt (Berger 1988), und Thomas Schelling (1984) und Jon Elster (1979) haben diese Zweifel auch in die individualistische Handlungstheorie eingebracht: Die Identität des Akteurs (und damit die von der Handlungstheorie vorausgesetzte Konsistenz seiner Präferenzen) ist nicht vorauszusetzen, sondern kann nur als kontingentes Ergebnis von konflikthafter Prozessen des Selbst-Managements mehr oder minder approximiert werden. Erst recht gilt dies für Personenmehrheiten, deren Charakterisierung als kollektive oder »korporative Akteure« (Coleman 1974) oft nicht mehr bedeutet als eine die Anwendung von Zurechnungsregeln steuernde nützliche Fiktion.

Aber sind diese Schwierigkeiten ein zureichender Grund für Luhmanns Desinteresse an der »Unterscheidung zwischen handlungsfähigen personalen und sozialen Systemen – d. h. Akteuren – auf der einen und handlungsprägenden sozialen Systemen – u. a. gesellschaftlichen Teilsystemen – auf der anderen Seite« (Schimank 1988: 21) und dementsprechend für die Konzentration aller theoretischen Bemühungen auf die funktional ausdifferenzierten Kommunikationssysteme und ihre Folgen? Oder was spräche, wenn man denn die Akteursfiktion nicht als tragfähige Basis der Theoriebildung akzeptieren will, gegen die Option, gerade die *ungesicherte Handlungsfähigkeit* personaler und sozialer Systeme zum Bezugsproblem der Theoriebildung zu wählen? Schließlich ist ja auch Kommunikation nicht deshalb als Zentralproblem gewählt worden, weil sie unproblematisch wäre, sondern eben wegen ihrer Unwahrscheinlichkeit. Wenn man, wie Johannes Berger meint, die Frage »Warum ist überhaupt Kommunikation und nicht vielmehr nichts?« als Leitfrage der Luhmannschen Systemtheorie formulieren kann (Berger 1987: 136), dann ist jedenfalls nicht von vornherein klar,

weshalb man mit der Parallelfrage nach den Bedingungen der Handlungsfähigkeit und damit nach der intertemporalen und interpersonellen Identität von Akteuren theoretisch weniger weit sollte kommen können.

Daß im übrigen auch Luhmann nicht allein mit den funktional ausdifferenzierten Kommunikationssystemen auskommt, zeigt sein fortdauerndes – aber in seinem theoretischen Stellenwert derzeit eher ungeklärtes – Interesse für Organisationen als einer eigenständigen Form von autopoietischen Sozialsystemen, deren basale Selbstreferenz jedoch nicht durch »codifizierte« Kommunikationen, sondern durch Entscheidungen konstituiert wird (1976; 1981; 1984: 551, FN1; 1987: 48). Die mit dem Entscheidungsbegriff implizierte Fähigkeit der Selbstbindung ist aber nichts anderes als die Fähigkeit zur Konstitution von Akteur-Identität und damit von kollektiver Handlungsfähigkeit (Teubner 1987a: 68f), und ich sehe kein theoretisch zwingendes Argument dafür, diese Fähigkeit ex definitione den formalen Organisationen vorzubehalten und sie allen anderen Akteur-Konstellationen prinzipiell abzusprechen – anstatt sie hier wie dort als gradualisierte Variable zu behandeln (Teubner 1987: 90f). Aber dies sind Nebenfragen. Wichtiger erscheint mir, daß Luhmanns theoretischer Verzicht auf das Konstrukt handlungsfähiger Akteure mit genau den Gründen in Frage gestellt werden kann, die ihm selbst das Konstrukt entscheidungsfähiger Organisationen weiterhin nützlich erscheinen lassen.

Damit allein wäre freilich, so muß man Luhmanns Einwand antizipieren, für eine Theorie der politischen Steuerung noch nicht viel gewonnen. Ein am singulären Akteur als Steuerungssubjekt anknüpfender Ansatz ist, so argumentiert er gegen Renate Mayntz (1987), theoretisch hilflos gegenüber dem eklatanten Mißverhältnis zwischen dem einzelnen Akteur und seiner Umwelt und der daraus folgenden Ubiquität von nicht-intendierten Nebenfolgen, Vollzugsdefiziten und self-defeating prophecies. Denn: »Wer einen Zweck in die Welt setzt, muß dann mit dem Zweck gegen die Welt spielen – und das kann nicht gut gehen oder jedenfalls nicht so, wie er denkt« (1988c: 330). Gelegentlich verweist er in der gleichen Absicht auch auf die mehr als fünf Milliarden Akteure auf der Welt, mit denen Handlungstheoretiker sich bei der Erklärung sozialer Phänomene doch wohl nicht ernstlich herumschlagen wollten. Nun geht dieser Einwand zwar an den theoretischen Absichten des methodologischen Individualismus vorbei, der sich (so wie für die »unsichtbare Hand des Marktes«) gerade für die hinter dem Rücken der Akteure ablaufenden »unintended social repercussions of intentional human actions« interessiert – und eben nicht für die theoretisch triviale Erklärung sozialer Phänomene aus den zielstrebig verwirklichten Plänen einzelner Akteure (Popper 1959). Aber in der Tat ließe sich allein mit den nicht-intendierten Folgen zweckrationalen Handelns allenfalls eine Theorie des universellen Steuerungsversagens bestreiten, nicht aber eine Theorie der politischen Steuerung.

Das Problem verschwindet auch nicht schon dann, wenn man (mit Hans Haferkamp – 1987: 65) gegen Luhmanns fünf Milliarden Individuen die »Entstehung von Makroakteuren« ins Feld führt, wodurch sich die Zahl der Handelnden, denen Ordnungsleistungen zugerechnet werden, stark reduziert. Auch damit – und ebenso mit allen Konstrukten von »kollektiven«, »organisierten« oder »korporativen« Akteuren (Teubner 1987) – bleibt man der Vorstellung des singulären, aus einer einheitlichen Identität, aus einem einheitlichen Interesse und aus einer einheitlichen Situationsdeutung heraus agierenden Subjekts verhaftet. Gewiß gibt es solche Makro-Akteure, und ihre Handlungsressourcen sind mit denen von Individuen nicht zu vergleichen. Aber mit der zunehmenden internationalen Verflechtung aller Problemzusammenhänge und mit der wohl ebenfalls zunehmenden internen Differenzierung und Außenverflechtung der politischen Systeme bleibt es im Prinzip bei dem von Luhmann vorausgesetzten Mißverhältnis im Spiel des singulären Akteurs gegen den Rest der Welt.

Wenn politische Steuerung heute überhaupt möglich ist, dann wird sie jedenfalls nicht von einem singulären Akteur ausgeübt, sondern allenfalls von Konstellationen von kollektiven oder korporativen Akteuren, die jeweils über bestimmte Anteile an den Steuerungsressourcen verfügen oder mitverfügen, die in ihren Interessen und Situationsdeutungen differieren, und die dennoch – das ist entscheidend – in der Lage sind, sich wechselseitig zu berücksichtigen. Die Instrumente für eine über die bloße Deskription hinausgehende analytische Rekonstruktion solcher Interaktionsmuster und ihre erwartbaren Konsequenzen liefert eine Theorie interdependenter Entscheidungen, deren formale Isomorphie in der Mathematik den unglücklichen Namen »Spieltheorie« trägt. Ihr Wert liegt nicht einmal in erster Linie in der Reduktion der Vielfalt möglicher Interaktionen auf eine noch überschaubare Typologie »wohlverstandener« Interaktions-Konstellationen (Rapoport/Guyer 1966; Rapoport/Guyer/Gordon 1976). Er liegt vielmehr in dem Nachweis, daß die wechselbezügliche Interaktion zwischen strategisch handelnden Akteuren keineswegs im unkalkulierbaren infiniten Regreß endet, sondern allseits antizipierbare Lösungen hervorbringt. Damit erst wird der Luhmannschen Polemik gegen handlungstheoretische Ansätze der Boden entzogen, denn nun kann man auch in Multi-Aktor-Konstellationen nicht mehr davon ausgehen, daß die Effekte des Steuerungshandelns notwendig ungesteuert und unsteuerbar auftreten müssen, und daß deshalb »wenn man genau denkt« auch »jeder handlungsbezogene Begriff von Rationalität« sie ebenfalls ausgrenzen müsse (1988c: 330).

Gewiß sind, denkt man etwa an das Prisoner's Dilemma, die Ergebnisse spieltheoretisch analysierbarer Interaktionen für alle Beteiligten oft *unerwünscht*. Aber da sie vorhergesehen werden können, sind sie von den Handelnden »in Kauf genommen« und damit im Sinne der juristischen Dolus-Lehre auch *gewollt*. Deshalb

geht es hier gerade nicht um jene Trias von unerwarteten Nebenfolgen, Vollzugsdefiziten und self-defeating prophecies, an denen Luhmann zufolge alle akteurbezogenen Steuerungstheorien scheitern müssen, sondern um die sowohl von den Akteuren antizipierbaren als auch von der Theorie rekonstruierbaren Interaktionslogiken unterschiedlicher Akteur-Konstellationen (Scharpf 1988c). Luhmann unterschätzt also, so denke ich, das theoretische Potential akteurbezogener Ansätze. Was aber folgt daraus für die Triftigkeit seiner pessimistischen Einschätzung der Steuerungschancen des politischen Systems in modernen Gesellschaften?

Weil er die Theoriefähigkeit von Akteursystemen nicht anerkennen mag, kommt Luhmann dazu, auch die Probleme der politischen Steuerung ausschließlich im Kontext seiner Theorie funktional differenzierter Kommunikationssysteme abzuhandeln. Dies verführt ihn zunächst zu einer systematischen Überschätzung der wechselseitigen Intransparenz der Teilsysteme (Berger 1987: 136f). Zwar erscheint es plausibel (wenn nicht sogar tautologisch), daß ein funktionspezifischer Code nur die Kommunikation im eigenen Sprachsystem strukturieren kann – daß man also in der Sprache des Rechts nur über Rechtsfragen und in der Politik nur über Politisches reden kann. Aber was bedeutet das denn praktisch, sobald man mitbedenkt, daß ja in diesen Kommunikationssystemen Individuen und Organisationen mit einer eigenständigen Selbstreferentialität tätig sind? Manche davon (etwa die Forschungseinrichtungen großer Unternehmen oder kommerzielle Kliniken) gehören sogar gleichzeitig mehreren Funktionssystemen an,<sup>3</sup> und für alle gehören nicht nur das jeweils »eigene«, sondern auch alle anderen Funktionssysteme zu den potentiell entscheidungsrelevanten Randbedingungen. Organisationen (und alle anderen Aktorsysteme) können es sich also nicht leisten, nur eine einzige Funktionssprache zu sprechen – sie müssen multilinguale Kommunikationskompetenz erwerben und je nach Bedarf zwischen Funktionslogiken wechseln können.<sup>4</sup> Deshalb gibt es in Unternehmen Rechtsabteilungen; deshalb haben große Forschungsorganisationen nicht nur einen wissenschaftlichen, sondern auch einen kaufmännischen Geschäftsführer; und deshalb kommen auch Politiker nicht damit aus, allein die Sprache der Politik zu sprechen und zu verstehen.

---

3 Man zögert jedenfalls, die Industrieforschung ganz zum Wirtschaftssystem zu schlagen – denn immerhin werden ja in der Bundesrepublik knapp 60 % des gesamten Forschungsaufwandes von der Industrie aufgebracht, und auch bei der Vergabe von Nobelpreisen sind die von Wirtschaftsunternehmen beschäftigten Forscher ja nicht ganz erfolglos.

4 Eine andere Stütze findet das Argument in Luhmanns Hypothese der fortschreitenden Inklusion der Gesamtbevölkerung in die Leistungen der einzelnen gesellschaftlichen Funktionssysteme (1981: 25). Wenn tendenziell jeder, sei es als Leistungserbringer oder Klient, einem jeden Funktionssystem angehört, dann muß auch jeder über minimale Kommunikationskompetenzen in jedem der Funktionsbereiche verfügen.

Dies ändert nichts an der Tatsache, daß sich selbst in hochintegrierten formalen Organisationen die selbstreferentielle Borniertheit der funktionspezifischen Kommunikation in der Form von »selektiver Perzeption« (March/Simon 1958: 150–154) und »negativer Koordination« (Scharpf 1972) zwischen funktional (oder anders) gegliederten Untereinheiten reproduziert. Die Rechtsabteilung eines Unternehmens ist stärker am Recht-Unrecht-Code orientiert als die Finanzabteilung, und in der Forschungsabteilung ist die Notwendigkeit der wirtschaftlichen Kalkulation oft nur schwer durchzusetzen. Aber Organisationen und andere Handlungssysteme wären nicht evolutionär zu stabilisieren, wenn sie für diese Probleme der interfunktionalen Kommunikation und Koordination nicht mehr oder minder befriedigende Lösungsmöglichkeiten entwickelt hätten. Die Luhmannsche Theorie unterschätzt dieses Koordinations- oder Integrationspotential von Individuen und Organisationen (Hondrich 1987: 292f), weil sie von der in Wirklichkeit zugleich funktions- und akteurbezogenen Matrix-Struktur der Gesellschaft nur die eine, funktionale, Dimension erfaßt. Sie bleibt trotz aller Betonung von Komplexität eindimensional und damit gegenüber der mehrdimensionalen Realität moderner Gesellschaften unterkomplex. Die Folge ist eine gleichzeitige Über- und Unterschätzung von Schwierigkeiten der politischen Steuerung.

Wenn man zwischen den Bedingungen der Steuerungsfähigkeit auf seiten des politischen Systems und den Bedingungen der Steuerbarkeit auf seiten der anderen Funktionssysteme unterscheidet,<sup>5</sup> dann überschätzt Luhmann wohl die Schwierigkeiten der *Steuerbarkeit*. Aus seiner Sicht ist das politische System im wesentlichen auf die Steuerungsmedien Recht und Geld beschränkt.<sup>6</sup> Aber auch mit dieser Einschränkung wäre mit einer relativ hohen Steuerbarkeit<sup>7</sup> überall dort zu rechnen, wo in den zu steuernden Funktionssystemen formale Organisationen dominieren. Da diese selbst von Recht und Geld abhängig sind (1978: 41–43), müssen sie im Prinzip auch sensibel auf externe Signale reagieren, die in einem dieser beiden Medien kommuniziert werden (1981a: 94ff). Erst recht gilt dies, wie ich an anderer Stelle zu zeigen versuche, für jene »staatsparasitären Sektoren«, die ihre bestandssichernden Ressourcen nicht im direkten Tausch

---

5 Die Frage nach der Steuerungsbedürftigkeit der funktionalen Teilsysteme klammere ich hier aus, obwohl man auch darüber mit guten Gründen gegen Luhmann streiten könnte (Nahamowitz 1988).

6 Luhmann ignoriert also die Steuerungsressourcen, die in der politischen Definition kollektiver Identität und öffentlicher Moral liegen können (March/Olsen 1986). Eindrucksvolle Beispiele dafür liefern etwa in der neueren britischen Geschichte sowohl der »Geist von Dünkirchen« nach 1940 als auch der »Social Contract« zwischen 1975 und 1977 (Scharpf 1987: 106–109).

7 Selbstverständlich darf man dabei nicht von einem an Omnipotenzphantasien orientierten Steuerungsanspruch ausgehen. Steuerung gibt es immer nur unter Restriktionen, und sie hat immer auch den Systemcharakter des Steuerungsobjekts zu respektieren (Mayntz 1987).

mit Konsumenten oder Klienten, sondern durch die Nutzung des staatlichen Rechtssetzungs- und Extraktionspotentials gewinnen (Scharpf 1988b). Dazu gehören etwa bei uns nicht nur das Erziehungswesen und das Gesundheitssystem, sondern auch ein großer Teil des Wissenschaftssystems und wichtige Teile des Wirtschaftssystems (z. B. die Energieversorgung, die Telekommunikation, die Landwirtschaft oder die Verkehrswirtschaft). Wenn trotzdem auch in den hochorganisierten und staatsabhängigen Sektoren die angestrebten Steuerungswirkungen oft verfehlt werden, dann liegt der Grund wohl weniger in der Borniertheit der funktional codierten Kommunikationssysteme als entweder in den sogleich zu erörternden Problemen der Steuerungsfähigkeit der Politik oder in der von Luhmann nicht konzeptualisierten Interaktionsstruktur zwischen den Akteuren in den zu steuernden Funktionssystemen.

Adressaten der Politik sind ja nicht die Funktionssysteme selbst, sondern die darin handelnden Akteure. Deren Beziehungen zueinander sind jedoch von außerordentlicher Bedeutung für die Chancen und Schwierigkeiten politischer Steuerung. Segmentär gegliederte Funktionssysteme sind als ganze steuerbar, wenn man ihre einzelnen Elemente beeinflussen kann. Wenn jedoch die Elemente untereinander in Konkurrenz- oder Austauschbeziehungen stehen, können Steuerungsinterventionen nur Erfolg haben, wenn sie die jeweilige Interaktionslogik berücksichtigen und manipulieren können. Dementsprechend entzieht sich etwa das Wirtschaftssystem in dem Maße dem Zugriff nationaler Steuerungsversuche, wie sich die Interaktionsräume auf den Märkten für Kapital, Güter und Dienstleistungen international ausgeweitet haben (Scharpf 1987).<sup>8</sup> Schließlich variieren die Funktionssysteme auch im Grad ihrer eigenen

---

8 Adressaten der Steuerung sind die Unternehmen, die *ceteris paribus* (von allfälligen Implementationsproblemen einmal abgesehen) sowohl auf politisch manipulierte Kosten und Preise als auch auf sanktionsbewehrte Normen reagieren müssen. Aber unter den Bedingungen einer kapitalistisch verfaßten Marktwirtschaft sind die einzelnen Unternehmen nicht voneinander isolierte Steuerungsobjekte, sondern sie stehen untereinander in einer Konkurrenzbeziehung, die spieltheoretisch als Prisoner's Dilemma analysiert werden kann. Dessen Handlungszwänge konnten jedoch bis in die siebziger Jahre hinein im nationalstaatlichen Rahmen entweder durch »korporatistische« Selbstorganisation oder durch die staatliche Politik notfalls außer Kraft gesetzt werden. Mit der zunehmenden Internationalisierung der Güter- und Kapitalmärkte versagen nun die nationalstaatlichen Steuerungsmittel einfach deshalb, weil sie nicht länger in der Lage sind, die heimischen Akteure gegen die Konkurrenz ihrer auswärtigen Interaktionspartner zu schützen (Scharpf 1988d). Ähnliche Entwicklungen vollziehen sich derzeit auch in anderen Sektoren, so etwa der interaktiven Telekommunikation (Mayntz/Schneider 1988) oder der Massenkommunikation. Die Steuerbarkeit bestimmter Sektoren schwindet also wegen einer zunehmenden Diskrepanz zwischen dem Kompetenzraum der nationalen Politik und dem Interaktionsraum der Steuerungsobjekte. Sie kann nur zurückgewonnen werden, wenn es auch der Politik gelingt, effektive Steuerungskompetenzen oberhalb der nationalstaatlichen (also etwa auf der europäischen) Ebene zu entwickeln (Schneider/Werle 1988).

Organisiertheit (Mayntz 1988). Je mehr sie eigene Handlungsfähigkeit und damit Selbststeuerungsfähigkeit gewinnen, desto eher können sie die Politik von Steuerungsaufgaben entlasten; desto schwerer wird es aber auch, Steuerungsintentionen der Politik gegen die abweichenden Eigeninteressen hochorganisierter Sektoren durchzusetzen. Aus Steuerungsobjekten werden veto-fähige Partner in Verhandlungssystemen (Scharpf 1988b).

Im Vergleich zu den Problemen der Steuerbarkeit der Adressaten werden die Probleme der *Steuerungsfähigkeit* der Politik (sofern man Steuerung nicht von vornherein für ausgeschlossen hält) in der Luhmannschen Theorie wohl eher unterschätzt. Aber ehe ich darauf eingehe, scheint mir eine Anmerkung zu der in immer gleichen Wendungen formulierten Polemik gegen die »alteuropäische« Vorstellung eines Primats der Politik in der Gesellschaft geboten. Luhmann sieht die gesellschaftliche Funktion der Politik in der Produktion kollektiv verbindlicher Entscheidungen. Dies mag man so akzeptieren, aber man kommt damit doch nur zu der weiteren Frage nach der Funktion kollektiv verbindlicher Entscheidungen, die etwa mit dem Verweis auf die Notwendigkeit (oder evolutionäre Nützlichkeit) der Fähigkeit zur Produktion von Kollektivgütern beantwortet werden könnte. Dies aber ist eine Funktion, die nicht nur (wie alle anderen Funktionen auch) nicht substituierbare Leistungen für andere Funktionsbereiche erbringt, sondern die, wenn sie überhaupt erfüllt werden soll, in der Lage sein muß, in die Strukturen und Prozesse der anderen Funktionsbereiche steuernd einzugreifen. Oder wie sonst sollte der Staat für die Wirtschaft eine Wettbewerbsordnung oder für das Gesundheitswesen verbindliche Qualifikationsanforderungen durchsetzen?

Zum zweiten kann, insoweit hat Luhmann recht, Steuerung über die Grenzen des eigenen Funktionssystems hinaus nicht mehr als Selbststeuerung eines Kommunikationssystems durch den eigenen funktionsspezifischen Code konzeptualisiert werden. Aber das heißt doch nur, daß intersystemische Steuerung, wenn sie überhaupt stattfindet, nicht Funktionssystemen als solchen zuzuschreiben ist, sondern nur von handlungsfähigen Akteuren (oder Akteur-Konstellationen) ausgeübt werden kann, die auch die wahrscheinliche Reaktionsweise des zu steuernden Funktionssystems zutreffend antizipieren und ihre Wahl von Steuerungsinstrumenten daran orientieren können. Soweit die Reaktionen im Objektbereich von funktionsspezifischen Codes und Programmen (und nicht allein von organisatorischen Eigeninteressen) bestimmt werden, ist auf seiten der Politik also die gleiche multilinguale Kompetenz erforderlich, die oben für Organisationen und Individuen behauptet wurde. Daß dabei Schwierigkeiten auftreten können, die Luhmann zutreffend hervorhebt, sei ohne weiteres konzidiert. Aber man kann die Black-Box-Probleme auch übertreiben (Berger 1987: 136f). Schließlich muß man ja nicht selbst mit Währungen spekulieren (und wer sagt

eigentlich, daß Politiker das nicht tun?), um sich denken zu können, wie Währungsspekulanten auf bestimmte politische Entscheidungen reagieren werden. Gewiß ist die Fähigkeit der interfunktionalen Kommunikation (etwa zwischen den Akteuren in Staat und Wirtschaft) bei uns eher gering entwickelt, jedenfalls wenn man die Verhältnisse in Schweden, Österreich oder gar Japan zum Vergleich heranzieht. Aber ich sehe auch hier keinen Grund, praktische (und empirisch variable) Schwierigkeiten als theoretische Unmöglichkeit zu stilisieren.

Damit bin ich schließlich bei dem Zentralproblem einer Theorie der politischen Steuerung – den unterschiedlichen Graden kollektiver Handlungsfähigkeit der Akteure im politischen System. Gewiß ist das politische System wenigstens im nationalen Rahmen im allgemeinen höher organisiert als die übrigen Funktionssysteme. Aber der Organisationsrahmen des Staates garantiert noch nicht die kollektive Handlungsfähigkeit der am politischen Prozeß beteiligten Akteure. Sie ist vielmehr prinzipiell prekär und von institutionellen Voraussetzungen abhängig, die bei Luhmann nicht erörtert werden. Stattdessen diskutiert er die Bedeutung des an der Differenz von Regierung und Opposition orientierten politischen Code für die inhaltliche Ausrichtung der politischen Kommunikation.<sup>9</sup> Aber eine solche, an Carl Schmitts (1932/1963: 26–28) Freund-Feind-Begriff des Politischen anknüpfende<sup>10</sup> Definition der Politik als Nullsummenspiel kann doch immer nur Ausschnitte der politischen Realität erfassen. Insbesondere trifft sie nicht die vielen Varianten von konkordant, korporatistisch oder föderal verflochtenen Prozessen der Politikformulierung und Implementation, in denen kooperative und konkurrierende Handlungsmotive zugleich wirksam sind, und

9 Darin trifft er sich etwa mit Hypothesen der ökonomischen Theorie der Politik, die den »political business cycle« ausschließlich aus den Wiederwählerinteressen der Regierungen ableiten (Nordhaus 1975; Frey/Schneider 1979; Scharpf 1988a).

10 Wie sehr die Grundstruktur des Luhmannschen Denkens (insbesondere die binäre Codierung der Funktionsbereiche) durch Carl Schmitt vorweggenommen wurde, belegt etwa das folgende Zitat, auf das mich Claus Offe hingewiesen hat:

»Das Politische muß [...] in eigenen letzten Unterscheidungen liegen, auf die alles im spezifischen Sinne politische Handeln zurückgeführt werden kann. Nehmen wir an, daß auf dem Gebiet des Moralischen die letzten Unterscheidungen Gut und Böse sind; im Ästhetischen Schön und Häßlich, im Ökonomischen Nützlich und Schädlich oder beispielweise Rentabel und Nicht-Rentabel. [...] Die spezifisch politische Unterscheidung, auf welche sich die politischen Handlungen und Motive zurückführen lassen, ist die Unterscheidung von Freund und Feind. Sie gibt eine Begriffsbestimmung im Sinne eines Kriteriums, nicht als erschöpfende Definition oder Inhaltsangabe.«

Selbstverständlich registriert Luhmanns Reduktion der Politik auf die Leitdifferenz von Regierung und Opposition einen evolutionären Fortschritt gegenüber dem Freund-Feind-Schema, denn es macht ja nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für die Problemlösungsfähigkeit von Gesellschaften einen Unterschied, ob Feinde umgebracht werden oder Opponenten die Wahlen verlieren. Dennoch folgen beide Politik-Definitionen der gleichen Nullsummen-Logik, die den Mixed-Motive-Charakter politischer Interaktionen nicht darstellen kann.

deren praktische Bedeutung im Vergleich zu dem von Luhmann unterstellten Ideal der britischen Konkurrenzdemokratie wohl eher noch zunimmt. Erst die differenzierte Analyse von solchen Mixed-Motive-Konstellationen wird empirisch gehaltvolle Aussagen über die jeweilige Handlungsfähigkeit politischer Institutionen ermöglichen.

Wir sind also wieder, wie könnte es auch anders sein, bei unserem eigenen Geschäft der institutionalistischen Politikwissenschaft und zugleich beim Generalthema dieses Kongresses angekommen. Es gibt keinen theoretischen Grund, die Möglichkeit einer absichtsvollen und im Sinne der eigenen Ziele erfolgreichen Intervention (oder wie sonst soll man »Steuerung« definieren?) der Politik in die Strukturen und Prozesse der Wirtschaft und anderer Funktionssysteme von vornherein auszuschließen, auch wenn deren potentielle Steuerbarkeit durch die dem Staat verfügbaren Instrumente erheblich variiert.<sup>11</sup> Aber die Fähigkeit politischer Systeme, diese Steuerungschance auch tatsächlich zu nutzen, ist keineswegs gesichert. Empirisch finden wir gewiß mehr Beispiele für Steuerungsverzicht und Steuerungsversagen als für den Erfolg von Steuerungsversuchen. Aber wenn es überhaupt Gegenbeispiele gibt, dann haben wir angesichts steigender Gefahren für den Bestand der Menschheit jedes Interesse, die Aufklärung der Bedingungen ihrer Möglichkeit nicht durch einen pauschalen und theoretisch unbegründeten Steuerungs pessimismus vereiteln zu lassen.

Wenn wir also die Chancen der politischen Steuerung und ihre Bedingungen aufklären wollen, dann sind wir weiterhin darauf angewiesen, unterschiedliche Konstellationen politischer Akteure voneinander zu unterscheiden, ihre je besondere Interaktionslogik zu rekonstruieren und sie auf die Analyse konkreter gesellschaftlicher Probleme zu beziehen. Dabei kann uns die Luhmannsche Theorie sensibilisieren für den Eigensinn und die Borniertheit funktionsspezifischer Kommunikationssysteme, die wir andernfalls über unserer Präokkupation mit den institutionellen Rahmenbedingungen, Eigeninteressen und Strategien der politischen Akteure vielleicht vernachlässigen könnten. Aber unser Geschäft wird damit allenfalls schwieriger – unnütz wird es dadurch nicht.

---

11 Die Steuerbarkeit steigt, wie gesagt, mit dem Grad der Organisiertheit der zu steuernden Funktionssysteme. Deshalb ist Luhmann zuzustimmen, wenn er die Grenzen der staatlichen Einflußmedien Recht und Geld hervorhebt, sofern es um Personenveränderung (»people processing«) oder um qualitative Interventionen in die Funktionsweise von Familien- oder Erziehungssystemen geht (1981: 94–102). Aber darin sollte man eher die Folge einer normativen Selbstbeschränkung des demokratischen Verfassungsstaates sehen, denn totalitären Systemen stehen durchaus auch wirksamere Interventionsmittel zur Verfügung.

## Literatur

- Alber, Jens 1988: Das Gesundheitswesen Großbritanniens, Ms., Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Berger, Johannes 1987: Autopoiesis: Wie »systemisch« ist die Theorie sozialer Systeme?, in: Haferkamp/Schmid: 129–151.
- Berger, Peter L. 1988: Robert Musil und die Errettung des Ich, in: Zeitschrift für Soziologie 17: 132–142.
- Coleman, James S. 1974: Power and the Structure of Society, New York.
- Elster, Jon 1979: Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality, Cambridge.
- Frey, Bruno S./Schneider, Friedrich 1979: An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, in: Public Choice 34: 29–43.
- Haferkamp, Hans 1987: Autopoietisches soziales System oder konstruktives soziales Handeln? Zur Ankunft der Handlungstheorie und zur Abweisung empirischer Forschung in Niklas Luhmanns Systemtheorie, in: Haferkamp/Schmid: 51–88.
- Haferkamp, Hans/Schmid, Michael (Hrsg.) 1987: Sinn, Kommunikation und Soziale Differenzierung. Beiträge zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme, Frankfurt.
- Hondrich, Karl Otto 1987: Die andere Seite sozialer Differenzierung, in: Haferkamp/Schmid: 275–303.
- Luhmann, Niklas 1976: Interaktion, Organisation, Gesellschaft, in: Niklas Luhmann, Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, Opladen: 9–20.
- Luhmann, Niklas 1978: Organisation und Entscheidung (Vorträge, Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften: G 232), Opladen.
- Luhmann, Niklas 1981: Organisation im Wirtschaftssystem, in: Niklas Luhmann, Soziologische Aufklärung 3, Opladen: 390–414.
- Luhmann, Niklas 1981a: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München.
- Luhmann, Niklas 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt.
- Luhmann, Niklas 1986: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?, Opladen.
- Luhmann, Niklas 1987: Die Differenzierung von Politik und Wirtschaft und ihre gesellschaftlichen Grundlagen, in: Niklas Luhmann, Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, Opladen: 32–48.
- Luhmann, Niklas 1988a: Neuere Entwicklungen in der Systemtheorie, in: Merkur 42: 292–299.
- Luhmann, Niklas 1988b: Warum AGIL?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 40: 127–139.
- Luhmann, Niklas 1988c: Kapitel 10. Grenzen der Steuerung, in: Niklas Luhmann, Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt: 324–349.
- March, James, G./Simon, Herbert A. 1958: Organizations, New York.
- March, James/Olsen, Johan P. 1986: Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions, in: Journal of Public Policy 6: 341–370.
- Mayntz, Renate 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden: 89–110.

- Mayntz, Renate 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung, in: Renate Mayntz/Bernd Rosewitz/Uwe Schimank/Rudolf Stichweh, *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, Frankfurt: 11–44.
- Mayntz, Renate/Schneider, Volker 1988: The Dynamics of System Development in a Comparative Perspective: Interactive Videotex in Germany, France and Britain, in: Renate Mayntz/Thomas P. Hughes (eds.), *The Development of Large Technical Systems*, Frankfurt: 263–298.
- Nahamowitz, Peter 1988: Autopoiesis oder ökonomischer Staatsinterventionismus?, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 9: 36–73.
- Nordhaus, William 1975: The Political Business Cycle, in: *Review of Economic Studies* 42: 149–190.
- Popper, Karl R. 1959: Prediction and Prophecy in the Social Sciences, in: Gardiner, Patrick (ed.), *Theories of History*, Glencoe: 275–285.
- Rapoport, Anatol/Guyer, Melvin J. 1966: A Taxonomy of 2x2 Games, in: *General Systems* 11: 203–214.
- Rapoport, Anatol/Guyer, Melvin J./Gordon, David G. 1976: The 2x2 Game, Ann Arbor.
- Scharpf, Fritz W. 1972: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft* 4: 168–192.
- Scharpf, Fritz W. 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt.
- Scharpf, Fritz W. 1988a: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation, in: *Politische Vierteljahresschrift* 29: 6–41.
- Scharpf, Fritz W. 1988b: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, Opladen: 61–87.
- Scharpf, Fritz W. 1988c: Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices, Discussion Paper 88/3, Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W. 1988d: Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen, Ms., Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Schelling, Thomas C. 1984: The Intimate Contest for Self-Command, in: Thomas Schelling, *Choice and Consequence*, Cambridge, Mass.: 57–83.
- Schimank, Uwe 1988: Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteurfunktionen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 40: 619–639.
- Schmitt, Carl 1932/1963: *Der Begriff des Politischen*, Berlin.
- Schneider, Volker/Werle, Raymond 1988: Regime oder korporativer Akteur? Die EG in der Telekommunikationspolitik. Discussion Paper 88/4, Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Teubner, Günther 1987: Hyperzyklus in Recht und Organisation. Zum Verhältnis von Selbstbeobachtung, Selbstkonstitution und Autopoieses, in: Haferkamp/Schmid: 89–128.
- Teubner, Günther 1987a: Unternehmenskorporatismus. New Industrial Policy und das »Wesen« der Juristischen Person, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 2: 61–85.
- Tyrell, Hartmann 1978: Anfragen an die Theorie der gesellschaftlichen Differenzierung, in: *Zeitschrift für Soziologie* 7: 175–193.

*Weiterführende Texte*

- 1995: *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (hrsg. mit Renate Mayntz). Frankfurt a.M.: Campus.
- 2005: *Politische Steuerung – Heute?* (mit Renate Mayntz) *Zeitschrift für Soziologie* 34 (3): 236–43.

# Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt

*In diesem Text wird die für Fritz Scharpfs Analyse der europäischen Integration grundlegende Unterscheidung zwischen negativer und positiver Integration eingeführt. Während der Abbau nationaler Regulierungen über die vier Grundfreiheiten des freien Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs leicht gelingt, steht die positive Integration gemeinsamer Regeln vor der Einigungsschwierigkeit angesichts heterogener Präferenzen. Gleichzeitig beschränkt die negative Integration die nationale Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten.*

## I. Einleitung

Der Prozeß der europäischen Integration ist von einer fundamentalen Asymmetrie geprägt, die der amerikanische Rechtswissenschaftler Joseph Weiler (1981) als Dualismus von supranationalem europäischem Recht und intergouvernementaler europäischer Politik charakterisiert hat. Diese Beschreibung ist zutreffend, und Weiler hat wohl auch recht, wenn er den Politikwissenschaftlern vorwirft, daß sie sich viel zu lange auf die Analyse intergouvernementaler Verhandlungen in der Europäischen Gemeinschaft beschränkt und die richterrechtliche Durchsetzung einer dem nationalen Recht übergeordneten und unmittelbar geltenden europäischen Rechtsordnung nicht zur Kenntnis oder jedenfalls nicht ernst genug genommen hätten (Weiler 1994). Das Versäumnis ist vor allem deshalb gravierend, weil uns dadurch auch die politisch höchst bedeutsame Parallelität zwischen dem Weilerschen Dualismus und dem für Politologen geläufigeren Gegensatz zwischen »negativer« und »positiver Integration« (Taylor 1983) nicht deutlich werden konnte. Gemeint ist damit die Unterscheidung zwischen der zur Herstellung des freien Binnenmarktes notwendigen Beseitigung nationaler Handelshindernisse und Wettbewerbsbeschränkungen und einer positiv gestaltenden Politik der Europäischen Gemeinschaft.

Von der Supranationalität des Europarechts profitiert vor allem die negative Integration, deren Grundregeln schon in den Römischen Verträgen niedergelegt wurden, und die auf dieser Basis durch Einzelentscheidungen der Europäischen Kommission und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>1</sup> ohne politisches Aufsehen und jedenfalls ohne politischen Widerstand vorangetrieben werden konnte. Maßnahmen der positiven Integration waren und sind dagegen in der Regel auf die Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat angewiesen und damit allen Hemmnissen der intergouvernementalen europäischen Politik unterworfen. Dieser grundlegende institutionelle Unterschied reicht aus, um die häufig beklagte Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration in der EG-Politik (Kapteyn 1991; Merkel 1993) zu erklären.

Die negative Integration ist auf Marktöffnung und Wettbewerbsgleichheit gerichtet. Sie beschränkt also die Handlungsmöglichkeiten der nationalstaatlichen Politik, die bei der Verfolgung eigener Zwecke nicht länger Mittel einsetzen kann, welche den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- oder Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten behindern oder den Wettbewerb im gemeinsamen Markt verfälschen könnten. Dieser Verlust an nationaler Handlungsfähigkeit kann wegen der hohen Konsenserfordernisse im Ministerrat nicht vollständig durch eine europäische Politik der positiven Integration kompensiert werden. Im Ergebnis verschiebt sich dadurch die Balance zwischen kapitalistischer Ökonomie und demokratisch legitimierter Politik, die sich in den Nachkriegsjahrzehnten in den westeuropäischen Sozialstaaten herausgebildet hatte.

## II. Die politische Ökonomie der negativen Integration

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten die westeuropäischen Industrieländer die Chance, auf nationaler Ebene jeweils eigene – schwedische, österreichische, britische oder bundesdeutsche – Modelle der »mixed economy« zu gestalten, die auf unterschiedliche Weise die Effizienz der kapitalistischen Ökonomie förderten, in Dienst nahmen und zugleich im Interesse sozialer, kultureller oder ökologischer Ziele begrenzten (Scharpf 1987; Merkel 1993). Diese marktkorrigierende und marktbegrenzende Politik war freilich nur insoweit mit kapitalistischen Akkumulationsbedingungen vereinbar, wie die Nationalstaaten (und

---

1 Reh binder und Stewart (1984, 7) unterscheiden »positive efforts« von der »Negative-commerce clause«-Doktrin, die sie allerdings auf gerichtliche Interventionen gegen gliedstaatliche Handelshindernisse beschränken. Sie verwenden also statt einer analytischen Definition eine institutionelle Abgrenzung, die m. E. der empirischen Varianz nicht gerecht wird.

die nationalen Gewerkschaften) in den ersten Nachkriegs-Jahrzehnten<sup>2</sup> in der Lage waren, die miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen jeweils gleichen Bedingungen zu unterwerfen – so daß diese die höheren Kosten ohne Gefährdung der Kapitalrendite an die Verbraucher weitergeben konnten. Im Prinzip impliziert dies die Diskriminierung gebietsfremder Anbieter, die nicht den gleichen Bedingungen unterworfen werden können. Wo diese Möglichkeit faktisch oder rechtlich ausgeschlossen wird, da schwindet auch die staatliche und gewerkschaftliche Gestaltungsfreiheit, und es kommt zu einem Wettbewerb der Produktions- und Investitionsstandorte, der alle Länder an Regelungen hindert, welche die Produktionskosten der Unternehmen überdurchschnittlich erhöhen oder die Rendite von Kapitalanlagen reduzieren könnten.

Das paradigmatische Beispiel dafür ist die Unfähigkeit der »progressiven« amerikanischen Einzelstaaten, im ersten Drittel dieses Jahrhunderts ein Verbot der Kinderarbeit durchzusetzen. Durch die »Negative-commerce-clause«-Rechtsprechung des Supreme Court daran gehindert, die Einfuhr von mit Kinderarbeit produzierten Waren zu beschränken (Ehmke 1961), sahen sie sich wegen des Standortwettbewerbs im integrierten nationalen Markt allesamt außerstande, die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Unternehmen durch ein auf diese beschränktes Verbot der Kinderarbeit zu gefährden (Graebner 1977). Ebenso setzen aber auch die transnationale Integration der Märkte und insbesondere die Vollendung des europäischen Binnenmarktes der bisher im nationalen Rahmen möglichen und deshalb unterschiedlichen sozialpolitischen oder umweltpolitischen »Zivilisierung« des Kapitalismus Grenzen und begünstigen stattdessen die Konvergenz auf ein polit-ökonomisches Einheitsmodell, welches – wenn sonst nichts geschieht – im Vergleich zur Praxis der Nachkriegsjahrzehnte in allen Ländern auf eine generelle Verminderung des Anspruchsniveaus staatlicher Regulierung und gewerkschaftlicher Tarifpolitik hinauslaufen mußte.

Was stattdessen geschehen könnte, zeigt wiederum das amerikanische Beispiel. Dort konnte das Verbot der Kinderarbeit nach der »Verfassungsrevolution« von 1937 schließlich durch die Politik auf Bundesebene durchgesetzt werden,

---

2 Die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg und die zwanziger Jahre waren Perioden mit weltweit offenen Kapitalmärkten, freiem Welthandel und hoher Krisentendenz (Polanyi 1977/1944). Auf die beginnende Weltwirtschaftskrise reagierten die wichtigen Industriestaaten mit Abwertung, Kapitalverkehrskontrollen, Importbeschränkungen und subventionierten Exporten. Die Folge war ein katastrophaler Zusammenbruch der Weltwirtschaft. Nach dem Zweiten Weltkrieg brauchte es mehr als zwei Jahrzehnte, ehe der Welthandel wieder weitgehend liberalisiert und die Kapitalmärkte der nationalen Kontrolle entzogen waren. Im Rückblick erscheint diese Phase des langsamen Übergangs von den staatlich kontrollierten »geschlossenen Nationalwirtschaften« zur unkontrollierbaren Weltwirtschaft als (nicht stabilisierbares) Optimum eines zugleich ökonomisch vitalen und sozialpolitisch zivilisierbaren Kapitalismus.

und auch in Europa hoffen zumindest Gewerkschaften und Umweltverbände und die ihnen nahestehenden Parteien, daß der mit der negativen Integration einhergehende Verlust nationaler Gestaltungs- und Problemlösungsfähigkeit durch eine Politik der positiven Integration auf europäischer Ebene kompensiert werden könnte. Diesen europäischen Hoffnungen steht jedoch die Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration entgegen.

Die Notwendigkeit einer negativen Integration wird von keiner Seite ernsthaft in Frage gestellt. Sie folgt aus der Grundentscheidung der vertragschließenden Regierungen und der die Verträge ratifizierenden nationalen Parlamente für einen »Gemeinsamen Markt«, die ihren rechtlichen Ausdruck in den Bestimmungen des primären Vertragsrechts zur Beseitigung tarifärer und nicht tarifärer Handelsschranken und zum unverfälschten Wettbewerb gefunden hat. Nicht ohne weiteres vorhersehbar war allenfalls die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur unmittelbaren Geltung des Europarechts auch im Verhältnis zwischen den Nationalstaaten und betroffenen Bürgern, und zu seinem Vorrang vor den nationalen Gesetzen und Verfassungen. Die Frage, weshalb die nationalen Regierungen dies ohne effektiven Widerstand hinnahmen, ist zu einem interessanten Testfall für konkurrierende Ansätze der Integrationstheorie geworden.<sup>3</sup> Sie interessiert hier jedoch weniger als die Konsequenz, daß damit Kommission und Gerichtshof die Möglichkeit erhielten, ohne Befassung des Rats<sup>4</sup> die Reichweite der negativen Integration durch extensive Interpretation kontinuierlich auszudehnen, während zur gleichen Zeit Maßnahmen der positiven Integration nach dem Luxemburger Kompromiß durch das Veto jeder einzelnen Regierung blockiert werden konnten.

Die politisch-ökonomische Bedeutung dieses institutionellen Unterschieds wird deutlich durch den Vergleich mit der Lage unter nationalen Verfassungen. Selbst in der Bundesrepublik, wo die neoliberale Theorie den größten Einfluß auf die Verfassungsdiskussion gewonnen hat, wurde das Konzept einer »sozialen Marktwirtschaft« nicht als bloße Wettbewerbsordnung, sondern als Verbindung

---

3 Garrett (1992) interpretiert die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (»intergouvernemental«) als »focal point« eines latenten Konsenses der Regierungen, während Burley und Mattli (1993) durchaus gravierende Interessenkonflikte registrieren, aber (»neofunktionalistisch«) die weitgehende Immunität des Rechtssystems gegenüber politischen Interventionen betonen. Ähnlich argumentiert auch Weiler (1993; 1994).

4 Die negative Integration wurde und wird von der Kommission in erster Linie durch »Entscheidungen« und »Richtlinien« gemäß Art. 89 und 90 EWGV sowie durch »Aufsichtsklagen« gegen Vertragsverletzungen gemäß Art. 169 durchgesetzt. Von mindestens gleicher praktischer Bedeutung ist die unmittelbare Anwendung des Europarechts in regulären Rechtsstreitigkeiten vor den nationalen Gerichten und die Möglichkeit von »Vorabentscheidungen« des EuGH gemäß Art. 177 auf Vorlage eines nationalen Gerichts. Auch dafür bedarf es keiner Beschlüsse des Ministerrats, und die nationalen Regierungen treten allenfalls als Beklagte vor Gericht auf.

des »Prinzips der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs« definiert (Müller-Armack 1956, 243). Überdies hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung gegen das Postulat einer neoliberalen »Wirtschaftsverfassung« die Position der »wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes« verteidigt. Die Wirtschaftsfreiheit ist hier also nur im Rahmen der allgemeinen Gewährleistung der Grundrechte gegen Interventionen geschützt, und die Ziele der Wettbewerbspolitik haben keinen höheren Rang als alle anderen legitimen Zwecke des Gesetzgebers. Marktschaffende und marktkorrigierende Maßnahmen sind hier also grundsätzlich von gleicher *Legitimität* und haben – wie Kartellgesetzgebung und die kartellrechtliche Praxis zur Genüge belegen – mit den gleichen Schwierigkeiten der Mehrheitsbildung und politischen Durchsetzung zu kämpfen. Erst recht gilt dies für die anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, in denen das Verfassungsrecht die Wahlfreiheit der demokratischen Politik generell weniger einschränkt als in der Bundesrepublik.

Aus dem Text der Römischen Verträge und ihrer Entstehungsgeschichte geht nicht hervor, daß die Gemeinschaft diese »Waffengleichheit« zwischen Wirtschaftsfreiheit und marktkorrigierender Intervention aufheben sollte (VerLoren van Themaat 1987; Joerges 1991; 1994; v. d. Groeben 1992). Mit der richterrechtlich durchgesetzten Suprematie des Europarechts haben jedoch die Rechte der einzelnen auf Teilnahme am grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr und die diesen Rechten korrespondierenden Einschränkungen der mitgliedstaatlichen Souveränitäten tatsächlich Verfassungsrang gewonnen (Mestmäcker 1994, 270), während die in den nationalen Verfassungen damit konkurrierenden wirtschafts- und sozialpolitischen Interventions- und Gestaltungsmöglichkeiten auf der europäischen Ebene durch hohe Konsenserfordernisse behindert werden.<sup>5</sup> Die institutionellen Bedingungen der europäischen Politik haben also in der Tat Konsequenzen hervorgebracht, die weitgehend den Idealen einer neoliberalen Wirtschaftsverfassung entsprechen – auch wenn deren Vertreter dieses Ergebnis zunächst eher einer »List der Idee« denn einer legitimierten verfassungspolitischen Entscheidung zugeschrieben haben (Müller-Armack 1964, 405).

---

5 Nach der Theorie der Wirtschaftsverfassung sollen allerdings die Gemeinschaftsorgane auch rechtlich gehindert sein, in der Verfolgung anderer Gemeinschaftsziele die Wirtschaftsfreiheit und Wettbewerbsgleichheit einzuschränken. Deshalb wird die im Maastricht-Vertrag vollzogene Erweiterung des Aufgabenbestandes der Union (z. B. Umweltschutz, Industriepolitik, soziale Kohäsion) kritisch bewertet (Mestmäcker 1992; Behrens 1994). Zum Zwecke ihrer Einschränkung wird postuliert, daß »die Rechte, die der EGV den einzelnen auf Teilnahme am grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr verliehen hat, ... durch Maßnahmen im Dienste der neu begründeten Zuständigkeiten nicht geschmälert werden« dürfen (Mestmäcker 1994, 286). Im Ergebnis käme man so zu Gemeinschaftszielen unterschiedlichen Ranges.

Im Ergebnis jedenfalls garantiert die negative Integration in der Europäischen Gemeinschaft die Freiheit der Märkte und den unverfälschten Wettbewerb, während die nationale Politik rechtlich und die europäische Politik faktisch kaum die Möglichkeit haben, die »Eigengesetzlichkeit des Ökonomischen« (Behrens 1994) durch an anderen politischen Zwecken orientierte Interventionen zu stören. Ein gutes Beispiel dafür ist die Verkehrspolitik, die zwar – neben der Agrarpolitik – schon in den Römischen Verträgen zum positiven Aufgabenbestand der Gemeinschaft geschlagen worden war, wo aber bisher in erster Linie Maßnahmen der negativen Integration – beispielweise die Klage der Kommission gegen die deutsche Straßenbenutzungsgebühr für den Lkw-Verkehr – Erfolg hatten, während europaweite Regelungen zum Schutz der Umwelt und der Verkehrssicherheit immer wieder an Interessenkonflikten im Ministerrat scheiterten oder nur als Kompromiß auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beschlossen werden konnten (Apel 1994, 97–99).

### III. Grenzen der positiven Integration

Während die negative Integration gewissermaßen hinter dem Rücken der Politik von Kommission und Gerichtshof vorangetrieben werden kann, bedürfen Maßnahmen der positiven Integration der expliziten politischen Legitimation. Diese konnte während der Geltung des Luxemburger Kompromisses aus der notwendigen Zustimmung aller nationalen Regierungen im Ministerrat abgeleitet werden. Der Preis der Einstimmigkeit war die extreme Schwerfälligkeit und leichte Blockierbarkeit der Entscheidungsverfahren. Das sollte durch die Einheitliche Europäische Akte geändert werden, die 1986 nicht nur eine Radikalisierung der negativen Integration, sondern auch erweiterte EG-Zuständigkeiten und für die zur Vollendung des Binnenmarktes notwendigen Entscheidungen (aber auch nur für diese) die Rückkehr zur qualifizierten Mehrheitsabstimmung brachte. In der Tat sind seitdem, weil nun nicht mehr um die letzte Stimme gefeilscht werden muß, die Entscheidungsverfahren beschleunigt worden (Dehousse/Weiler 1990). Allerdings sind die Stimmenverhältnisse im Rat so austariert, daß zwar einzelne Länder, nicht aber Ländergruppen mit einheitlichen Interessen überstimmt werden können. Für die nicht zur Vollendung des Binnenmarktes erforderlichen Beschlüsse gilt ohnehin weiter das Einstimmigkeitsprinzip. Der Konsensbedarf bleibt für Maßnahmen der positiven Integration also auch weiterhin sehr hoch.

Trotzdem hat die Gemeinschaft – und zwar nicht erst seit der Verabschiedung der Einheitlichen Akte (Rehbinder/Stewart 1984) – im Bereich des Gesundheits- und Arbeitsschutzes, Umweltschutzes und Verbraucherschutzes eine

rege Regulierungstätigkeit entwickelt (Joerges 1991; Majone 1993) und dabei offenbar durchaus ein hohes Schutzniveau erreicht (Eichener 1993; Voelzkow 1993; Héritier et al. 1994). Wie läßt sich das mit den hier behaupteten Hindernissen der positiven Integration vereinbaren?

Zur Erklärung bedarf es eines Rückgriffs auf die zugrundeliegenden Interessenkonstellationen zwischen den im Ministerrat vertretenen Regierungen.<sup>6</sup> Die Existenz multipler institutioneller Vetopositionen reduziert generell die Handlungsfähigkeit der Politik (Tsebelis 1994). Ob daraus aber Blockaden entstehen, ist selbstverständlich abhängig von der faktischen Konstellation der Ziele und Interessen der Beteiligten. Wo diese harmonieren («pure coordination games») oder wenigstens teilweise übereinstimmen («mixed-motive games»), da sind auch in Verhandlungssystemen mit hohem Konsensbedarf einhellige Entscheidungen möglich; nur wo die Interessen konfligieren, sind Entscheidungsblockaden wahrscheinlich, sofern es nicht gelingt, durch Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte die Verluste der potentiellen Verlierer auszugleichen (Scharpf 1992a). Wenn also die positive Integration in Europa an unübersteigbare Grenzen stößt, dann müßten sich diese aus der Existenz fundamentaler Ziel- und Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten begründen lassen, die im gegebenen institutionellen Rahmen der Union nicht durch Mehrheitsentscheidung geregelt werden können.

Solche Konflikte gibt es in der Tat, aber sie sind auch innerhalb des Bereichs, der institutionell wie analytisch der positiven Integration zuzurechnen ist, keineswegs überall gleich virulent. Um dies zu zeigen, konzentriere ich mich im folgenden auf die regulative Politik der Gemeinschaft (vernachlässige also sowohl die politische Zusammenarbeit als auch die gemeinsame Agrarpolitik und die regionalpolitischen und technologiepolitischen Förderprogramme). Hier kann man, wenn man von allfälligen ideologischen Differenzen in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik absieht, im allgemeinen davon ausgehen, daß die nationalen Regierungen sich bei Abstimmungen im Ministerrat vor allem an drei

---

6 Ich beschränke mich hier auf die simpelste Form einer »intergouvernementalen« Erklärung. Gewiß trifft es zu, worauf mehrere Kritiker und insbesondere Volker Schneider mich hingewiesen haben, daß die tatsächlichen Interaktionsmuster komplexer sind und neben den nationalen Regierungen mindestens die »supranationale« Kommission und die »subnationale« organisierten ökonomischen Interessen als Spieler in verbundenen Spielen einschließen. Ich will auch nicht ausschließen, daß man zur Erklärung mancher Entscheidungen die Komplexität des Erklärungsmodells so weit, und vielleicht noch viel weiter, steigern muß. Aber forschungspragmatisch spricht auch alles dafür, die Erklärungskraft einfacher und deshalb transparenter Modelle so weit wie möglich auszuschöpfen. Für die Relevanz des intergouvernementalen Ein-Ebenen-Spiels spricht immerhin die Tatsache, daß – was immer sonst noch passiert – die Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat der kritische Engpaß im EG-Entscheidungsprozeß geblieben ist.

Kriterien orientieren – an der Übereinstimmung mit den jeweiligen Routinen ihrer Verwaltungen, an den Absatz- und Beschäftigungsinteressen ihrer Wirtschaft und – wo diese politisch aktiviert werden – an den Erwartungen und Befürchtungen ihrer Wähler. Die außerordentliche Bedeutung des administrativen Kriteriums ist durch die Untersuchungen von Adrienne Héritier und ihren Mitarbeitern identifiziert worden (Héritier et al. 1994). Es erklärt Konflikte auch zwischen Ländern, denen man im Hinblick auf die beiden anderen Kriterien durchaus gleichgerichtete Interessen zuschreiben könnte. Bei der nachfolgenden Analyse werde ich jedoch auf die administrativen Interessen nicht weiter eingehen und mich auf die ökonomischen (und gegebenenfalls politischen) Kriterien konzentrieren.<sup>7</sup> Hier läßt sich die Grenze zwischen konsensfähigen und konflikthaften Konstellationen näherungsweise bezeichnen durch die Unterscheidung zwischen der Harmonisierung produkt- oder mobilitätsbezogener Regelungen auf der einen und der Harmonisierung produktions- oder standortbezogener Regelungen auf der anderen Seite.<sup>8</sup> Im ersten Falle dominiert das gemeinsame ökonomische Interesse an europaweit einheitlichen Standards über die divergierenden Interessen. Anders verhält es sich bei Regelungen des anlagen- oder produktionsbezogenen Umweltschutzes und Arbeitsschutzes (Héritier 1993)<sup>9</sup> und vor allem bei sozialpolitischen Regelungen (Leibfried/Pierson 1992; Lange 1992), welche sich nicht unmittelbar auf die Eigenschaften der europaweit zu vermarktenden Produkte beziehen, aber die Produktionskosten der Unternehmen erhöhen würden. Gerade diese Art von »marktkorrigierenden« Regelungen, so hatte ich eingangs argumentiert, stößt auf nationalstaatlicher Ebene wegen des zunehmenden Standortwettbewerbs im integrierten Binnenmarkt auf immer größere faktische Hindernisse, und deshalb haben sich gerade hier große Hoffnungen auf eine europäische Politik der positiven Integration gerichtet.

---

7 Stärker differenzierende Analysen sind möglich und für Fallstudien auch unerlässlich; sie gelten aber jeweils nur für bestimmte Politikbereiche und bestimmte Arten von Entscheidungen. So könnte man etwa für den Bereich der Umweltpolitik in den ökonomisch hochentwickelten und ökologisch hochbelasteten Ländern unterstellen, daß die Regierung gleichzeitig auf die Industrie (und die Beschäftigten in der Industrie) und auf umweltbewußte Wähler Rücksicht nehmen muß, während in den wenig entwickelten Ländern neben den Industrie- und Beschäftigteninteressen der Widerstand der Verbraucher gegen preistreibende Umweltvorschriften stärker ins Gewicht fällt. Selbstverständlich kommt es dabei immer auf den Stellenwert der von einer Regelung betroffenen Branchen in der Produktions- und Konsumstruktur des betreffenden Landes an.

8 Dem entspricht für Regulierungen im Umweltschutz die von Rehbinder und Stewart (1984, 10) eingeführte Unterscheidung zwischen »product regulation« und »process regulation«.

9 Streeck (1993, 10) weist jedoch mit Recht darauf hin, daß auch scheinbar anlagenbezogene Regelungen des Gesundheits- und Arbeitsschutzes ein Handelshindernis auf dem Markt für Werkzeugmaschinen und Produktionsanlagen darstellen können. Insoweit rechnet er auch sie zum »market making«.

Aber eben hier stehen die divergierenden Interessen typischerweise so sehr im Vordergrund, daß gemeinsame Standards entweder blockiert werden oder nur durch teure Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte konsensfähig gemacht werden können. Der letztlich ausschlaggebende – und vorderhand nicht ausräumbare – Grund für die Konflikthaftigkeit von produktions- oder standortbezogenen Regelungen liegt in den extremen Unterschieden im ökonomischen Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten.<sup>10</sup>

Die Gemeinschaft umfaßt nach der Süderweiterung Länder, die zu den ökonomisch leistungsfähigsten der Weltwirtschaft gehören, und andere, deren Wirtschaft kaum das Niveau von Schwellenländern überschritten hat. Dieser Gegensatz findet seinen Ausdruck in hohen Unterschieden der (durchschnittlichen)<sup>11</sup> Faktorproduktivität. Wenn also die ökonomisch weniger entwickelten Länder im europäischen Binnenmarkt trotzdem wettbewerbsfähig sein wollen, dann müssen auch die Faktorkosten der dort produzierenden Unternehmen – also insbesondere die Lohn- und Lohnnebenkosten und die Umweltkosten – entsprechend geringer sein. Deshalb liegen die industriellen Arbeitskosten in Portugal oder Griechenland auch nur bei einem Sechstel bzw. einem Viertel der deutschen<sup>12</sup> und ähnliche Unterschiede gibt es in den Sozialleistungssystemen (Sieber 1993; Ganslandt 1993) und beim Umweltschutz (Fröhlich 1992).

Wenn aber nun diese Kosten durch die Harmonisierung von Sozialleistungen oder Umweltvorschriften dem Niveau der hochproduktiven Länder angenähert würden, dann liefere dies – gerade so, wie nach dem Beitritt der DDR in Ostdeutschland geschehen – auf eine massive De-Industrialisierung und Arbeitsplatzvernichtung hinaus. Je mehr die Unternehmen dem internationalen Preiswettbewerb ausgesetzt sind,<sup>13</sup> desto weniger können verantwortliche Politiker in den ökonomisch weniger entwickelten Ländern kostentreibenden

---

10 Für die Umweltpolitik stellen Rehbinder und Stewart (1984, 9) stattdessen auf die Unterscheidung zwischen »polluter states« und »environmental states« ab. Dies erscheint mir für die Erklärung des Abstimmungsverhaltens in Brüssel weniger nützlich, weil die hochentwickelten Industrieländer zwar viel Umweltverschmutzung produzieren, aber andererseits auch das stärkste Interesse an einer europaweiten Verschärfung der Umweltschutzvorschriften haben.

11 Selbstverständlich gibt es auch in Portugal oder Griechenland (ebenso wie in Ostdeutschland – Hank 1994) »Inseln« überdurchschnittlicher Produktivität, insbesondere in den Zweigwerken der multinationalen Unternehmen.

12 Nach Erhebungen des schwedischen Arbeitgeberverbandes SAF differierten 1993 die Gesamtkosten einer Arbeitsstunde in der Industrie zwischen 33 skr in Portugal, 56 skr in Griechenland und 204 skr in Deutschland (Kosonen 1994).

13 Die Intensität des Preiswettbewerbs variiert selbstverständlich zwischen den Sektoren. In der Landwirtschaft beispielsweise konkurrieren die »Südprodukte« kaum mit den »Nordprodukten«; in der Wasserversorgung und bisher auch in der Energieversorgung gibt es keinen internationalen Wettbewerb. Deshalb kann es auch bei produktions- oder anlagenbezogenen Maßnahmen Fälle einer relativ konfliktfreien Harmonisierung auf hohem Schutzniveau geben.

Harmonisierungs-Initiativen zustimmen<sup>14</sup> – insbesondere da, anders als im Verhältnis zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland, die reichen EU-Länder gewiß nicht bereit (oder auch nur in der Lage) wären, die industrielle Katastrophe durch massive Transferzahlungen zu kompensieren. Nicht besser stünde es, wenn sozialpolitische oder umweltpolitische Maßnahmen nicht von den Unternehmen, sondern vom Staat durch höhere Einkommen- und Konsumsteuern finanziert würden. Solange die durchschnittlichen Einkommen im ärmsten EG-Land weniger als ein Fünftel des Durchschnittseinkommens in den reichsten Ländern erreichen, müssen Maßnahmen, die hier als unerlässlich gelten, dort als unerschwinglich angesehen werden. So oder so müssen sich also die weniger entwickelten EG-Länder gegen produktions- oder standortbezogene Maßnahmen wehren, die allenfalls dem Anspruchsniveau und der Zahlungsbereitschaft der Bürger in den reichen Ländern entsprechen – und die Verfassung der Europäischen Union gibt ihnen ein Veto gegen solche Initiativen.

Die in der Literatur hervorgehobenen Erfolge einer europäischen Harmonisierung »auf hohem Niveau« beziehen sich deshalb in erster Linie auf die produktbezogenen Standards des Gesundheitsschutzes, Arbeitsschutzes, Umweltschutzes und Verbraucherschutzes. Gewiß gibt es auch hier zwischen den Ländern unterschiedliche Präferenzen, denn schon im Hinblick auf die Zahlungsfähigkeit ihrer Verbraucher müssen die ärmeren Länder weniger anspruchsvolle Standards bevorzugen als die reichen Länder. Keinen Unterschied gibt es jedoch hinsichtlich der Wünschbarkeit *gemeinsamer* europaweiter Standards. In spieltheoretischer Formalisierung haben wir es hier also mit einer Variante des »Battle of the Sexes« zu tun (Abbildung 1).<sup>15</sup>

Die Einigung erscheint hier möglich, weil die fortdauernde Existenz national unterschiedlicher Anforderungen und Zulassungsverfahren die Produzenten in allen Ländern behindern und dem Zweck des größeren Marktes zuwiderlaufen würde. Da überdies entsprechend Art. 36 und Art. 100 A, Absatz 4 die reichen Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, anspruchsvollere Regelungen im Alleingang durchzusetzen, erscheint es auch plausibel, daß die Harmonisierungspolitik der Gemeinschaft bei den produktbezogenen Regelungen inzwischen das in Art. 100 A, Absatz 3 angestrebte »hohe Schutzniveau« tatsächlich auch oft erreicht (Eichener 1993). Anders wären ja die nationalen Handelshindernisse

14 Es ist also nicht nur der Widerstand der Unternehmen, der einer europäischen Sozialpolitik entgegensteht (Streeck 1993), sondern vor allem der Widerstand der die Exit-Option des Kapitals antizipierenden Regierungen in den ökonomisch schwächeren Staaten.

15 Unterstellt wird, daß für die reichen Länder gemeinsame und hohe Standards die beste Lösung (3) wären, während die armen Länder gemeinsame und niedrige Standards bevorzugen würden. Für beide wäre aber die bei Nicht-Einigung zu erwartende Fortdauer national unterschiedlicher Standards das am wenigsten attraktive (1) Ergebnis.

		Reiche Länder	
		hoch	niedrig
Arme Länder	hoch	2      3	1      (NE)
	niedrig	1      (NE)	2      3

Abbildung 1: Präferenzen für hohe/niedrige europaweite Standards bei produktbezogenen Regelungen. Bei Nicht-Einigung (NE) kommt es nicht zu einem gemeinsamen Standard.

nicht zuverlässig auszuschalten (Joerges 1994a). Insofern steht die Harmonisierung produktbezogener Standards, auch wenn sie institutionell auf positive Voten im Ministerrat angewiesen ist,<sup>16</sup> funktional gesehen in der Nähe der negativen Integration – man kann sie jedenfalls eher zu den »marktschaffenden« als zu den »marktkorrigierenden« Interventionen rechnen.

Während also bei den produktbezogenen Regelungen beide Seiten einen gemeinsamen Standard der bei Nicht-Einigung zu erwartenden Fortdauer des ungeregelten Status quo vorziehen, ist dies bei den produktions- oder standortbezogenen Regelungen nicht der Fall.<sup>17</sup> Hier haben die reichen Länder eine Präferenz für europaweite Standards auf hohem Anspruchsniveau, müßten aber einheitliche (und verbindliche) Standards auf niedrigem Niveau ablehnen.<sup>18</sup> Für die armen Länder dagegen kämen einheitliche Regelungen auf hohem Anspruchsniveau der Vernichtung wenig produktiver Wirtschaftszweige gleich, sofern diese in der nationalen Ökonomie eine Rolle spielen. Aber auch einheitliche Regeln auf niedrigem Anspruchsniveau wären unattraktiv, weil die wenig produktiven

16 Überdies profitiert die produktbezogene Standardisierung von Verfahrensinnovationen, die den Konsensbedarf im Ministerrat dadurch minimieren, daß dort lediglich Sicherheitsgrundsätze beschlossen werden, deren Konkretisierung dann korporatistischen Gremien überlassen wird (Voelzkow 1993; Eichener 1993; Scharpf 1993).

17 Unterstellt wird dabei, daß die Mitgliedstaaten durch negative Integration daran gehindert werden, ausländische Anbieter, die unter weniger belastenden Regulierungen produzieren, vom heimischen Markt auszuschließen, durch Sonderabgaben zu belasten oder in anderer Weise (etwa bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen) zu diskriminieren.

18 Die reichen Länder haben ein Interesse, ihr hohes Regulierungs-Niveau als allgemeine EG-Norm durchzusetzen (3); wenn das nicht geht, dann wäre zwar aus der Sicht der Unternehmen die gemeinsame Regelung auf niedrigem Niveau die zweitbeste Lösung. Für die Reaktion der Regierungen wird jedoch in der Regel die negative Reaktion der Wähler auf Verschlechterungen des einmal erreichten Schutzniveaus größeres Gewicht haben, so daß die reichen Länder die Fortdauer national unterschiedlicher Regelungen (2) gegenüber (verbindlichen!) gemeinsamen Regeln auf niedrigem Niveau vorziehen werden (1).

einheimischen Unternehmen dann dem verschärften Wettbewerb deregulierter Konkurrenten aus den Ländern mit hoher Produktivität ausgesetzt würden. In spieltheoretischer Darstellung könnte die Interessenkonstellation also etwa folgendermaßen charakterisiert werden (Abbildung 2):

		Reiche Länder	
		hoch	niedrig
Arme Länder	hoch	3	2
	niedrig	1	3 (NE)
		2	1
		3 (NE)	2

Abbildung 2: Präferenzen für hohe/niedrige europaweite Standards bei produktionsbezogenen Regelungen. Nei Nicht-Einigung (NE) kommt es nicht zu einem gemeinsamen Standard.

Noch deutlicher werden die Unterschiede zwischen beiden Konstellationen, wenn die spieltheoretischen Auszahlungsmatrizen in verhandlungstheoretischer Form dargestellt werden (Scharpf 1992a), wobei die jeweils von den armen und den reichen Ländern präferierten Verhandlungslösungen (A und R) in Bezug gesetzt werden zu dem bei Nicht-Einigung zu erwartenden Ergebnis (NE), bei dem es zu einer europaweiten Regelung nicht kommt und die jeweiligen nationalen Standards weiter gelten (Abbildung 3).

Bei den produktbezogenen Regelungen liegen sowohl die Ausgangs-Forderungen beider Seiten (A und R) als auch alle zwischen diesen liegenden Kompromißlösungen für beide Seiten oberhalb bzw. rechts vom Nicht-Einigungspunkt (NE). Keine Seite wird es also auf ein Scheitern der Verhandlungen ankommen lassen und einvernehmliche Regelungen sind deshalb im Prinzip zu erwarten. Ganz anders die Situation bei den produktionsbezogenen Regelungen. Hier gibt es keine Verhandlungslösung im nordöstlichen Quadranten, die für beide Seiten besser wäre als der bei Nicht-Einigung fortdauernde Status quo. Zwar könnten die reichen Länder ihre Lage durch die Einführung europaweiter Standards auf hohem Anspruchsniveau verbessern, aber diese Lösung würde die Lage der ärmeren Länder so stark verschlechtern, daß sie gegen deren Widerstand nur durch einseitigen Oktroi durchgesetzt werden könnte (für den die institutionellen Voraussetzungen fehlen). Da aus der Sicht der armen Länder auch gemeinsame Standards auf niedrigem Niveau eine Verschlechterung bedeuten würden, wäre eine Einigung hier allenfalls dann zu erwarten, wenn die reichen Länder ausreichende Kompensation anbieten könnten und wollten.

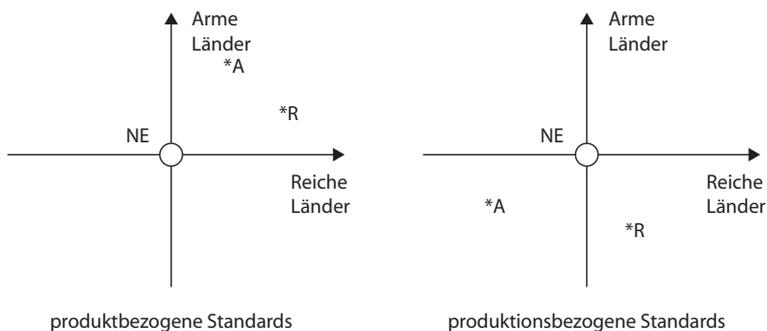


Abbildung 3: Mögliche Verhandlungslösungen im Vergleich zur Nicht-Einigung (NE) bei produktbezogenen und produktionsbezogenen europaweiten Standards. (»A« = Präferenz der armen, »R« = Präferenz der reichen Länder)

#### IV. Handlungsfähigere europäische Politik?

Die Chancen einer aktiven, die Marktentwicklung gestaltenden und die Verteilungsfolgen des Marktes korrigierenden Politik der positiven Integration sind also nach wie vor gering. Dennoch haben der mit der Einheitlichen Europäischen Akte vollzogene (und in seiner Reichweite eng begrenzte) Übergang zur Abstimmung mit qualifizierten Mehrheiten und die Ausweitung des Kompetenzkatalogs im Maastricht-Vertrag nach einer ziemlich langen Schrecksekunde eine öffentliche Debatte über die Legitimation europäischer Entscheidungen ausgelöst, deren Ausgang noch keineswegs absehbar ist. In der Tat hat, obschon immer nur wenige Länder im Ministerrat überstimmt werden können, die europäische Politik mit der Einheitlichen Akte den (demokratiethoretisch ohnehin nicht sehr tragfähigen)<sup>19</sup> Boden der durch die Zustimmung aller Regierungen vermittelten indirekt-demokratischen Legitimation verlassen und sucht nun nach tragfähigeren Legitimationsgrundlagen (v. d. Groeben 1992; Weidenfeld 1994).

Die negative Integration hingegen ist von solchen Skrupeln nicht betroffen. Ihre Legitimation kann sich weiterhin auf mehrere Varianten von rechtlichen Integrationstheorien (Joerges 1994) stützen – vom unreflektierten Legalismus der europarechtlichen Praxis (Burley/Mattli 1993) über die »Zweckverbandsthe-

<sup>19</sup> Ebenso wie in der deutschen, so geht auch in der europäischen Politikverflechtung die zwischen den Regierungen (und ihren Bürokratien) ausgehandelte Politik an den gliedstaatlichen Parlamenten vorbei. An die Stelle parlamentarischer Kontrolle tritt also bestenfalls eine diffuse Generalverantwortung der Regierungen gegenüber ihren Wählern, während die Verantwortung für spezifische Maßnahmen immer durch den (völlig zutreffenden) Verweis auf die Verhandlungszwänge einer gemeinsamen Politik verweigert werden kann (Scharpf 1993a).

orie« (Ipsen 1972) bis hin zu den Theoremen einer neoliberalen Wirtschaftsverfassung, nach denen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft durch die Verträge – und insoweit ohne weiteren Rückgriff auf das Demokratieprinzip<sup>20</sup> – dazu (und nur dazu) legitimiert wurde, die Öffnung der Märkte herzustellen und den unverfälschten Wettbewerb zu garantieren (Behrens 1994).<sup>21</sup> Faktisch geht es also bei der nach der Ratifizierung der Einheitlichen Akte beginnenden und im Kontext der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages vollends virulent gewordenen Legitimationsdebatte immer nur um die positive Integration.

Wir haben in der Europäischen Union also die bemerkenswerte Situation, daß die massive Beschränkung der nationalen Handlungskompetenzen durch die Instrumente der negativen Integration so gut wie keine politische (und außerhalb der Jurisprudenz auch kaum wissenschaftliche) Aufmerksamkeit findet, während die ohnehin schwerfälligen und vielfach gehemmten Prozeduren der positiven Integration nun einer demokratietheoretischen Fundamentalkritik ausgesetzt sind, die den weiteren Fortschritt der Integration in Frage stellt. Wenn man daran etwas ändern will, dann müßte man im Sinne einer institutionellen »Vertiefung« zugleich die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik und ihre demokratische Legitimität<sup>22</sup> verstärken. Vorschläge dazu liegen seit langem vor, aber ihre Realisierung ist weiterhin wenig wahrscheinlich.

---

20 Behrens (1994, 89) kritisiert, daß der Vertrag von Maastricht der Gemeinschaft nunmehr »ausdrücklich politische Kompetenzen« einräume, »denen andere Ziele als die Marktintegration zugrundeliegen« ... »Entscheidungen, die bisher der Eigengesetzlichkeit des Ökonomischen überantwortet waren, werden künftig den wenig transparenten politischen Abstimmungsverfahren der Gemeinschaftsorgane unterworfen. Der Ruf nach einer neuen, nämlich demokratischen Legitimation der Gemeinschaft ist daher nur konsequent ... Demokratie ... ist aber kein Substitut für ökonomische Rationalität«.

21 Auch Majones Plädoyer für die Anerkennung einer eigenständigen, auf professionellen Sachverstand gestützten Legitimation unabhängiger Regulierungsbehörden (Majone 1994a) muß sich in erster Linie auf die Aufgaben der negativen Integration oder jedenfalls auf die produktbezogene Regulierung beziehen. Es beruht auf der Unterscheidung zwischen Effizienzproblemen (deren Lösung durch Sachverstand legitimiert werden kann) und Verteilungsproblemen (deren Regelung der demokratischen Legitimation bedarf) (Majone 1993). Da aber aus den oben erörterten Gründen bei marktkorrigierenden Interventionen Verteilungskonflikte nicht nur zwischen ökonomischen Interessen, sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten endemisch sind, hätte die Legitimation durch Sachverstand hier keinen Platz.

22 Der theoretische Hintergrund kann hier nur angedeutet werden (Scharpf 1970a). Legitimationsbedarf entsteht dann, wenn Entscheidungen die Interessen oder Präferenzen eines Teils der Betroffenen verletzen. Die EG hat sich bisher zu einem erheblichen Teil auf »output-orientierte« Legitimität (für die es auf die Gemeinwohl-Dienlichkeit der Ergebnisse und die Gerechtigkeit der Verteilung von Leistungen und Lasten ankommt) stützen können: in dem Maße, wie die Interventionen häufiger, spürbarer und ihre Verteilungsfolgen sichtbarer werden, gewinnt aber die Frage nach der »input-orientierten« Legitimität (also nach der potentiell einfordern demokratischen Verantwortung der Entscheidenden) an Gewicht.

Die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik könnte gewiß durch die Generalisierung und Erleichterung von Mehrheitsentscheidungen im Rat gesteigert werden. Die beinahe gescheiterten Verhandlungen über die »Norderweiterung« haben jedoch auch gezeigt, daß nicht einmal die Beibehaltung der gegenwärtigen Abstimmungsregeln gesichert ist, und daß weitergehende institutionelle Veränderungen nach wie vor durch die »Politikverflechtungsfall« verhindert werden (Scharpf 1985). Normativ gesehen wären sie auch problematisch, wenn nicht zugleich das Demokratiedefizit der Union abgebaut würde. Dies ist jedoch keineswegs nur, wie oft unterstellt wird (Featherstone 1994), eine Frage der formalen Verfassung oder gar nur der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments. Auch die Legitimationskraft parlamentarischer Mehrheitsentscheidungen hängt von politisch-kulturellen Voraussetzungen ab, die oberhalb der Ebene des Nationalstaats bisher nirgendwo erfüllt sind (Calhoun 1993; Dahl 1994), und von denen keineswegs sicher ist, daß sie in Europa in absehbarer Zukunft entstehen können (Grimm 1992; Kielmansegg 1992; Scharpf 1992). Bisher jedenfalls ist die politisch-kulturelle Identität der Europäischen Union schwach ausgebildet (Wilson/Smith 1993), und es gibt weder europäische politische Parteien noch eine europäische öffentliche Meinung oder europaweite politische Diskurse und Willensbildungsprozesse – Voraussetzungen also, die auf der nationalen Ebene als notwendige Bedingungen demokratischer Legitimation gelten. Immerhin könnten aber institutionelle Reformen die öffentliche Aufmerksamkeit wesentlich stärker auf die europäische Politik lenken und so zur Reduzierung des Demokratiedefizits beitragen. In diese Richtung weisen nicht nur die Forderungen auf Komplettierung der Mitentscheidungskompetenzen des Europäischen Parlaments im Prozeß der europäischen Gesetzgebung, sondern vor allem der Vorschlag, den Kommissionspräsidenten (und die Mitglieder der Kommission auf Vorschlag des Präsidenten) unmittelbar durch das Parlament wählen zu lassen (Weidenfeld 1994).

Die Wahrscheinlichkeit, daß derart weitgehende Schritte in Richtung auf eine »institutionelle Vertiefung« der Gemeinschaft die notwendige Zustimmung aller nationalen Regierungen und Parlamente finden könnten, ist freilich gering. Eher sollte man damit rechnen, daß Weilers eingangs zitierte Diagnose vorderhand Bestand haben wird, und daß die politischen Prozesse in der Gemeinschaft – im Gegensatz zu den Prozessen der Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung durch Kommission und Gericht – auf absehbare Zeit den Charakter intergouvernementaler Verhandlungen behalten werden (Weiler 1994). Das bedeutet auch, daß im Ministerrat Entscheidungen zur aktiven Integration nicht nur durch Richtungskonflikte zwischen Wirtschaftsliberalen und Interventionisten gebremst werden, sondern auch durch die divergierenden ökonomischen Interessen und Verteilungskonflikte zwischen den Mitgliedstaaten, die nach einer

möglichen »Osterweiterung« noch ungleich schwerer (manche meinen sogar: überhaupt nicht – Deubner 1994) auszugleichen wären. Kurz: Von der politischen Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft darf man wohl auch künftig nicht allzuviel erwarten – und die Kommission wird deshalb gut daran tun, auch weiterhin nach Entscheidungsverfahren und Koordinationstechniken zu suchen, die den Konsensbedarf im Ministerrat minimieren können (Scharpf 1993).

Erwägenswert wäre dabei auch eine Variante der Konzepte eines »Europa mit zwei Geschwindigkeiten« oder »Europa mit variabler Geometrie«, die so weit ersichtlich noch nicht in die gegenwärtige Diskussion über institutionelle Reformen der Gemeinschaft einbezogen worden ist. Wenn und soweit die Konsensschwierigkeiten der positiven Integration sich aus Interessenkonflikten zwischen ökonomisch hochentwickelten und weniger entwickelten Mitgliedstaaten herleiten lassen, könnte die explizite Vereinbarung unterschiedlicher Standards einen Ausweg bieten. Dann könnten die reichen Länder untereinander sich auf anspruchsvolle Regelungen festlegen, die ihren eigenen Umweltproblemen gerecht werden und ihre sozialpolitischen Errungenschaften gegen die Versuchung der kompetitiven Deregulierung<sup>23</sup> absichern, während die weniger entwickelten Länder ebenfalls gemeinsame Standards auf niedrigerem Anspruchsniveau beschließen könnten.

Dahinter steht die Überlegung, daß es immer noch eine verhältnismäßig stabile internationale Arbeitsteilung zwischen den hochentwickelten und den weniger entwickelten Ländern gibt, bei der erhebliche Kostennachteile durch ebenso erhebliche Produktivitätsvorteile kompensiert werden, und daß deshalb der für marktkorrigierende Interventionen schädliche Standortwettbewerb in erster Linie zwischen Ländern mit annähernd gleichem Produktivitätsniveau stattfindet. Durch die verbindliche Festlegung unterschiedlicher Standards könnte also der Deregulierungswettlauf zwischen den reichen Ländern mit hohem Regulierungsniveau unterbunden werden. Zugleich könnten die ärmeren Länder sich aus einer Situation befreien, in der sie durch die Unterbietungskonkurrenz untereinander von einer Erhöhung ihres Regulierungsniveaus abgehalten werden – und sie können dies erreichen, ohne dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den reichen Ländern zu zerstören. Im Zuge ihrer wirtschaftlichen Entwicklung könnte dieser »untere« Standard dann schrittweise angehoben und dem »oberen« angeglichen werden. Da es hier definitionsgemäß um produktionsbezogene und nicht um produktbezogene Regulierungen ginge, könnte die Vereinbarung solcher Doppelstandards auch nicht als Handelshindernis mit der

---

23 Im geltenden Europarecht können zwar nationale Regulierungen und Beihilfen als wettbewerbsverzerrend unterbunden werden; die Gewinnung von Wettbewerbsvorteilen durch kompetitive Deregulierung ist dagegen zulässig.

Integration des Binnenmarktes in Konflikt geraten. Soweit ich sehe, sind jedoch in der Diskussion über ein »Europa mit zwei Geschwindigkeiten« derartige Überlegungen bisher nicht explizit angestellt worden,<sup>24</sup> während das in ähnliche Richtung weisende Konzept eines »Europa der Relativitäten« immerhin schon diskutiert wird. Es impliziert, daß überall dort, wo dies möglich und sinnvoll ist, EG-einheitliche Regelungen nicht durch absolute, sondern durch relative Maßstäbe, die den jeweiligen Entwicklungsstand berücksichtigen, definiert werden. Beispielsweise könnte so das in jedem Land zu erzielende Aufkommen einer EG-weiten Umweltsteuer als ein Prozentsatz des jeweiligen Brutto-Inlandsprodukts festgelegt werden, so daß die andernfalls zu erwartende überproportionale Belastung der weniger entwickelten Länder vermieden werden kann (v. Weizsäcker 1989). Ähnliche Konzepte werden auch im Hinblick auf eine europäische Sozialpolitik diskutiert.<sup>25</sup>

## V. Schutz nationaler Handlungsspielräume?

Derartige Aushilfen sollten genutzt werden. Aber auch sie werden die hohe Konsensabhängigkeit der europäischen Politik nicht wesentlich reduzieren können. Deshalb kommt es für die künftige Entwicklung in Europa auch darauf an, die Handlungsfähigkeit der Politik in den Mitgliedstaaten so wenig wie möglich zu beschneiden. Der Maastricht-Vertrag hat versucht, dem durch die explizite Verankerung des Subsidiaritätsprinzips Rechnung zu tragen. Dieser Versuch wird generell skeptisch beurteilt – einmal weil man mit Blick auf die Entscheidungspraxis des amerikanischen Supreme Court und des deutschen Bundesverfassungsgerichts die Justiziabilität entsprechender Normen bezweifelt, zum anderen weil die Norm selbst mit ihrem unklaren Bezug auf die Kriterien der Effektivität und Effizienz auch einem zur Anwendung entschlossenen Gericht wenig Handhaben zur Beschränkung der Ausübung europäischer Regelungskompetenzen böte (Dehousse 1993). Jedenfalls für die nach langen Verhandlungen im Ministerrat beschlossenen Förderprogramme, Verordnungen und Richtlinien der Gemeinschaft erscheint die vertragliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips praktisch fast bedeutungslos – die Regierungen hätten ja kaum

---

24 Adrienne Héritier hat mich darauf hingewiesen, daß die derzeit im Ministerrat behandelte »Integrated Pollution Control Directive« insofern einen Schritt in die hier angedeutete Richtung bedeute, als hier nur die regionalen Luftqualitäts- (d. h. Emissions-)Grenzwerte vereinheitlicht werden sollen, während die Festlegung von Emissions-Grenzwerten den Mitgliedstaaten überlassen bleiben würde. Als Ergebnis wären unterschiedlich strenge Emissionswerte zu erwarten.

25 Den Hinweis verdanke ich Stephan Leibfried.

zugestimmt, wenn sie nicht mit großer Mehrheit davon überzeugt gewesen wären, daß »die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können« (Art. 3 B, Absatz 2) – und wie wollte ein Gericht die Interessen der Mitgliedstaaten trotz dieser Zustimmung schützen wollen? Manche sehen deshalb in der Klausel in erster Linie einen an die Ministerräte selbst gerichteten Appell zur Selbstbeschränkung. Das wäre gewiß nicht unnötig, denn auch in der Europäischen Union ist mit der im deutschen Föderalismus beobachteten Tendenz zur »Überverflechtung« zu rechnen, weil auch hier die Regierungen sich durch Vereinbarungen auf der zentralen Ebene der Kritik und Kontrolle ihrer eigenen Parlamente entziehen können (Scharpf 1985).

Aber die spürbarsten Einschränkungen der nationalen Handlungsfähigkeit ergeben sich ja, so habe ich argumentiert, gar nicht aus den vom Rat auf Vorschlag der Kommission beschlossenen positiven EU-Entscheidungen; sie resultieren vielmehr aus der negativen Integration, d. h. aus den die Öffnung der Märkte und die Freiheit des Wettbewerbs sichernden Regeln der Römischen Verträge und deren extensiver Interpretation durch die Kommission und den Europäischen Gerichtshof. Dieser Prozeß wird nach der im Maastricht-Vertrag gewählten Formulierung auch nicht von der Subsidiaritätsklausel erfaßt. Aber auch wenn man die Formulierung ändern und die dem Sinn der Subsidiarität widersprechende Beschränkung auf »Bereiche, die nicht in ihre [der Gemeinschaft] ausschließliche Zuständigkeit fallen« streichen würde, könnte die Klausel kaum weiterhelfen. Es kann ja überhaupt kein Zweifel daran bestehen, daß die Ziele der Marktöffnung und der Beseitigung nationaler Wettbewerbshindernisse »besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können« – in der Tat können sie nur auf dieser Ebene erreicht werden.

Stattdessen geht es darum, den Absolutheitsanspruch dieser Ziele zu relativieren und die verlorengegangene Waffengleichheit gegenüber allen anderen legitimen Zielen der Politik wiederherzustellen. Dies kann von der Subsidiaritätsklausel nicht geleistet werden.

Wie es vielleicht geleistet werden könnte, zeigt gerade jenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs, das nach verbreiteter Meinung den stärksten Anstoß zur Perfektionierung der negativen Integration gegeben hat. Die Entscheidung *Cassis de Dijon* (120/78 ECR, 1979, 649) hat ja keineswegs eine unbedingte Pflicht der Mitgliedstaaten zur »wechselseitigen Anerkennung« ihrer Entscheidungen über die Zulassung von Produkten postuliert. Ehe die Bundesrepublik zur Marktzulassung des französischen Likörs, der aus Champagner Kir Royal macht, verurteilt wurde, hatte das Gericht zunächst die Frage geprüft, ob die deutsche Vorschrift, nach der Spirituosen mindestens einen Alkoholgehalt von

25 % haben mußten, irgendeinem plausiblen Zweck des Gesundheitsschutzes oder des Verbraucherschutzes dienen konnte. Erst nachdem diese Frage mit einem überzeugenden Nein beantwortet war,<sup>26</sup> konnte die deutsche Norm als Handelshindernis qualifiziert werden, das nicht durch einen der Schutzzwecke des Art. 36 des EWG-Vertrages legitimiert war.

Diese Vorschrift erlaubt Ausnahmen vom Verbot nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen immer dann, wenn diese »aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen oder kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind«. Freilich dürfen derartige Maßnahmen »weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen«. Unter den gleichen einschränkenden Voraussetzungen können nach der Einheitlichen Akte verschärfte nationale Vorschriften zum Schutz der genannten Güter (erweitert um den Schutz der Arbeitsumwelt und den Umweltschutz) sogar dann Bestand haben, wenn eine Harmonisierungsmaßnahme mit europaweit einheitlichen Standards beschlossen wurde (Art. 100 A, Absatz 4 und 5).

Bestimmte nationale Politikziele sollen also nach der erklärten Absicht der Vertragsparteien schon jetzt nicht ohne weiteres den europäischen Zielen der Marktintegration und Wettbewerbsgleichheit geopfert werden. Freilich legt die Kommission – und mehr noch der Europäische Gerichtshof – bei der Prüfung des diskriminierenden oder handelsbeschränkenden Charakters nationaler Vorschriften so strenge Maßstäbe an, daß der praktische Vorrang der negativen Integration nicht gefährdet wird. Im Prinzip verfolgt die Kommission seit *Cassis* eine konsequente Linie, nach der nicht-tarifäre Handelshindernisse entweder (wie im *Cassis*-Fall selbst) für ungültig erklärt oder durch harmonisierte europäische Regeln ersetzt werden müssen (Alter/Meunier-Aitsahalia 1994). Separate nationale Regelungen sollen soweit irgend möglich verhindert werden – was auch erklärt, daß bei den produktbezogenen Regelungen tatsächlich ein »hohes Schutzniveau« (Art. 100 A, Absatz 3) erreicht wird. Die von manchen befürchtete »Harmonisierung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner« hätte ja nach Absatz 4 des gleichen Artikels einzelnen Mitgliedstaaten den Erlaß anspruchsvollerer Sonderregelungen gestattet. Freilich gilt all dies nur für die produktbezogenen Regelungen, und es gilt auch nur zugunsten von nationalen Regelun-

---

26 Die Bundesregierung hatte vor Gericht behauptet, gerade der zu geringe Alkoholgehalt erhöhe – wegen der geringeren Hemmschwelle – die Gefahr des Alkoholismus (Alter/Meunier-Aitsahalia 1994, 538f.). Das dann noch näher liegende Verbot von Bier und Wein wurde offenbar nicht erwogen.

gen, welche den in Art. 36 und 100 A genannten »polizeilichen« Schutzzwecken dienen – also gerade nicht für marktgestaltende und marktkorrigierende Maßnahmen mit verteilungspolitischer Zielsetzung, die von der Standortkonkurrenz in erster Linie betroffen werden. Wenn man daran etwas ändern wollte, dann müßte man den mit der Cassis-Entscheidung begonnenen und mit der Einheitlichen Akte fortgesetzten Weg ein gutes Stück weiter gehen – so weit mindestens, daß einerseits nicht nur die in Art. 36 und 100 A genannten Schutzgüter, sondern alle legitimen gliedstaatlichen Aufgaben Berücksichtigung finden können, und daß andererseits die Abwägung von der prinzipiellen Gleichrangigkeit zwischen diesen und dem Ziel der Marktintegration auszugehen hätte. Das würde bedeuten, daß selbstverständlich nationale Regelungen keinen Bestand haben können, für die (wie in der Cassis-Entscheidung unterstellt) keine plausible Ziel-Mittel-Verknüpfung zu einem legitimen Staatsziel dargetan werden kann, oder die primär dem illegitimen Zweck der wirtschaftlichen Diskriminierung gebietsfremder Anbieter dienen.

Auf der anderen Seite könnten gliedstaatliche Regelungen aber nicht schon dann unterbunden werden, wenn irgendein diskriminierender oder handelsbeschränkender Effekt nachgewiesen werden kann (wozu die Praxis des Gerichtshofs tendierte). Stattdessen käme es in diesem Falle auf die konkrete Abwägung im Einzelfall an, wobei auf der einen Seite die Intensität der Wettbewerbs- oder Mobilitätsbeschränkung, auf der anderen Seite die Bedeutung der Maßnahme für die Verwirklichung der gliedstaatlichen Ziele zu gewichten wäre. Daß es dabei nicht allein auf das Urteil der betroffenen Regierung ankommen kann, liegt auf der Hand – und die deutsche Reaktion auf den britischen Rinderwahnsinn zeigt, wie unüberbrückbar die aus unterschiedlichen Problemsichten erwachsenden Konflikte zwischen den Staaten sein können. Sie werden gewiß nicht geringer, wenn der Katalog der potentiell Wettbewerbshindernisse legitimierenden Zwecke über die polizeilichen Schutzgüter hinaus auf andere – ökologische, verteilungspolitische, mitbestimmungspolitische, standespolitische, kulturpolitische oder gesellschaftspolitische – Ziele erweitert wird. Aber derartige Fragen müssen ohnehin beantwortet werden, wenn die vier Freiheiten nun auch in »staatsnahen Sektoren« geltend gemacht werden, die bisher auf höchst unterschiedliche Weise von der nationalen Politik gestaltet wurden (Mayntz/Scharpf 1994). Hätte eine rot-grüne Bundesregierung noch das Recht, den Ausstieg aus der Kernenergie oder die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene zu betreiben? Wie wäre zu entscheiden, wenn nun das gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Fernsehen oder das deutsche Gesundheitswesen mit seiner wettbewerbsfeindlichen Kombination von öffentlich-rechtlicher Zwangsversicherung und Versorgungsmonopol der niedergelassenen Kassenärzte von privaten Fernsehgesellschaften oder Health-Maintenance-Organizations als Verletzung der

Dienstleistungsfreiheit angegriffen würden? Und wie schließlich steht es um das Mobilitätshindernis der deutschen beamtenrechtlichen Versorgung?

Die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist auf derartige Fragen nicht gut vorbereitet. Fixiert auf die Suprematie des Europarechts, hatte sie eine starke Neigung zu Abwägungen nach dem Prinzip einer »lexikographischen Ordnung«, in der jede Verletzung eines gemeinschaftsrechtlich legitimierte Zwecks Vorrang vor jeder Verletzung nationaler Zwecke hatte. Wenn diese Tendenz überwunden werden soll, dann käme es darauf an, die Gegenpositionen ebenfalls im Gemeinschaftsrecht zu verankern. Dem entspricht der Vorschlag, bei der bevorstehenden Weiterentwicklung der Unionsverfassung eine duale Kompetenzstruktur zu etablieren, bei der nicht nur die Primärkompetenzen der Gemeinschaft, sondern auch die Primärkompetenzen der Mitgliedstaaten im Vertragswerk selbst statuiert werden (Weidenfeld 1994; Scharpf 1991).

In einem früheren Aufsatz habe ich zur Erläuterung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur »Bundestreue« verwiesen, nach der Bund und Länder gleichermaßen verpflichtet sind, in der Ausübung ihrer eigenen Kompetenzen auf die Aufgaben der jeweils anderen Ebene Rücksicht zu nehmen (BVerfGE 6, 309: 12, 205; 31, 314). Es wird also weder ein genereller Vorrang der Bundeskompetenzen noch die gegenständliche Trennbarkeit der Aufgaben oder Kompetenzbereiche unterstellt. Auf diesen letzten Punkt kommt es deshalb an, weil gerade die negative Integration sich fast überall mit nationalen Kompetenzen überschneiden kann – die personelle Freizügigkeit mit der nationalen Bildungs-, Ausbildungs- und Berufspolitik, die Dienstleistungsfreiheit mit der nationalen Kulturpolitik und Gesundheitspolitik, die Kapitalverkehrsfreiheit mit der nationalen Steuerpolitik oder Einlagensicherungspolitik und die Wettbewerbsgleichheit mit der nationalen Regionalpolitik, Industriestrukturpolitik, Mitbestimmungspolitik oder Sozialpolitik. Kurz: die negative Integration und das europäische Wettbewerbsrecht interferieren auf breitester Front mit jenen Aspekten der »sozialen Regulierung«, für welche die Mitgliedstaaten die primäre Verantwortung behalten haben und auf absehbare Zukunft behalten müssen.

Diese Interdependenz der Regulierungs-Dimensionen läßt sich vernünftigerweise nicht im Sinne eines Entweder-Oder auflösen. Weder können nationale und subnationale Ziele ohne Rücksicht auf die Gemeinschaftsschädlichkeit der gewählten Maßnahmen verfolgt werden, noch dürfen die Maximen der Marktöffnung und Wettbewerbsgleichheit um den Preis einer Desintegration sozialer Ordnungen in den Mitgliedstaaten maximiert werden. Stattdessen geht es um ein »Management der Interdependenz« zwischen nationalen und europäischen Zuständigkeiten (Dehousse 1993), das in der *vertikalen* Dimension jene Spannungen zwischen ökonomischen und sozialen Regulierungszwecken behandelt, die im Nationalstaat in *horizontalen* Auseinandersetzungen zwischen den Res-

sorts, im Kabinett und im Parlament geregelt werden. Die dafür maßgeblichen Kriterien hat Christian Joerges folgendermaßen formuliert:

Europäische Problemlösungen erfordern eine Kompatibilisierung integrationspolitischer und national-gesellschaftlicher Anliegen; sie werden zwischen einer Perfektionierung der Harmonisierungspolitik und einem durch wechselseitige Anerkennung vermittelten regulativen Wettbewerb hindurchsteuern müssen. In dieser Perspektive wären die Dichotomien zwischen Europarecht und nationalem Recht – gemeinschaftlicher Zuständigkeit und nationaler Souveränität, Suprematie und nationaler Verantwortung – als Konkordanzprinzipien neu zu definieren. Die Gemeinschaft würde die Legitimität nationalen Rechts im Grundsatz respektieren. Sie würde ... nur intervenieren, wenn wichtige Gemeinschaftsinteressen auf dem Spiel stünden. Sie würde die regulative Notwendigkeit einheitlicher rechtlicher Rahmenordnungen konkret rechtfertigen. (Joerges 1994, 117)

Freilich lassen sich diese Maximen einer »autonomieschonenden« europäischen Politik nur dann auf die Instrumente der negativen Integration ausweiten, wenn auch die Mitgliedstaaten dazu gebracht werden können, ihre eigenen, legitimen Zwecke mit möglichst »gemeinschaftsverträglichen« Mitteln zu verfolgen. Dies ist, so habe ich argumentiert, die doppelte Stoßrichtung der deutschen Rechtsprechung zum »bundesfreundlichen Verhalten« (Scharpf 1993), und die politische Praxis von Bundesstaaten wie den USA oder der Schweiz, die trotz vollendeter Wirtschaftseinheit mit verhältnismäßig wenig bundeseinheitlicher Regulierung auskommen, sollten ein reichhaltiges Anschauungsmaterial für gemeinschaftsverträgliche Regelungsformen auf der gliedstaatlichen Ebene liefern.

Ob freilich das durch Richterrecht und Lehre gefestigte ordnungstheoretische Paradigma der negativen Integration (Weiler 1994; Behrens 1994) allein durch konzeptionelle Angebote und Anregungen aus dem Rechts- und Politikvergleich verändert werden kann, mag bezweifelt werden. Deshalb könnte man immerhin auch über politische Lösungen nachdenken, die im Prinzip der »Ministererlaubnis« des nationalen Kartellrechts nachgebildet werden könnten. Sie würden darauf hinauslaufen, daß Mitgliedstaaten, deren Maßnahmen, geltende Regelungen oder Regelungsabsichten als Vertragsverletzung angegriffen werden, den Ministerrat anrufen können, der (durch Mehrheitsentscheidung) die Einstellung des Verfahrens beschließen kann.<sup>27</sup> Ähnliche Implikationen hat die in der US-amerikanischen Rechtsprechung nach 1937 zu beobachtende Beschränkung der »Negative-commerce-clause«-Doktrin. Zugleich mit der im Prinzip unbeschränkten Ausweitung der Commerce-Kompetenz des Bundes hatte der Supreme Court die Interventionen gegenüber einzelstaatlichen Regelungen

---

27 Ein Anknüpfungspunkt im geltenden Recht findet sich in Art. 76 des EG-Vertrages, nach dem bis zum Erlaß EG-einheitlicher Regelungen die Verkehrspolitik der Mitgliedstaaten die Stellung ausländischer Verkehrsunternehmen nicht verschlechtern darf, »es sei denn, daß der Rat einstimmig etwas anderes billigt«.

reduziert, solange diese nicht konkret mit einem Bundesgesetz konfigrieren (Schwartz 1957). Im europäischen Kontext würde dies eine Verlagerung des Prüfmaßstabes von dem hochabstrakten (und deshalb in besonderem Maße der richterrechtlichen Interpretation bedürftigen) primären auf das sekundäre Gemeinschaftsrecht bedeuten, für dessen wesentlich konkretere Formulierung der Ministerrat die politische Verantwortung übernommen hat.

Hinter solchen Anregungen steht die Überlegung, daß der Sinn der europäischen Integration und insbesondere der negativen Integration nicht in der Perfektionierung des Freihandels und der Maximierung von Konkurrenz liegen kann – von Zielen also, die zwar der preisgünstigen Versorgung mit Konsumgütern und damit der Steigerung der materiellen Wohlfahrt dienen, deren uneingeschränkter Vorrang vor allen anderen Werten aber nicht einmal in der Ökonomie und gewiß nicht in der Politik allgemeine Zustimmung fände. Auf breite Zustimmung kann dagegen eine Interpretation rechnen, nach der die Römischen Verträge und jetzt die Europäische Union auf jeden Fall verhindern sollen, daß die europäischen Staaten noch einmal (wie in den dreißiger Jahren) der Versuchung erliegen, ihre internen Probleme auf Kosten ihrer Nachbarn zu lösen. Dies ist aber im Kern ein politischer Maßstab, und deshalb wäre es durchaus angemessen, wenn im Konfliktfall auch das politische Urteil dieser Nachbarn – und nicht die Eigenlogik der autopoietischen Entfaltung wirtschaftsrechtlicher Syllogismen – den Ausschlag gäben.

Dem kann man einen zweiten Gedanken hinzufügen: Die negative Integration bedurfte jeder legitimatorischen Hilfestellung für durchgreifende Interventionen und Kontrollen, solange es darum ging, die durch hohe tarifäre und nicht-tarifäre Barrieren geschützten und überregulierten nationalen Märkte überhaupt erst für den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr zu öffnen und den allseits zu erwartenden Rückfällen in den nationalen Protektionismus einen Riegel vorzuschieben. Die unwidersprochene Ermächtigung der Kommission und des Gerichtshofs zur Durchsetzung der negativen Integration kann deshalb durchaus als »Selbstüberlistung«<sup>28</sup> der ihrer eigenen Willensschwäche bewußten (Elster 1979) europäischen Regierungen interpretiert werden. Nachdem nun aber der Binnenmarkt in den Standortentscheidungen der Unternehmen und den faktischen Verflechtungen der Lieferbeziehungen irreversible Realität geworden ist, kann auch das europäische Wettbewerbsrecht und die Aufsicht der Kommission über die nationale Politik auf jenes normale Maß reduziert werden, das innerhalb von reifen Bundesstaaten mit unangefochtener Wirtschaftseinheit als ausreichend angesehen wird.

---

28 Der Ausdruck und das Argument stammen von Dieter Freiburghaus.

Einer solchen Normalisierung konnte die Politisierung der Aufsichtsentscheidungen durchaus dienlich sein. Aber selbst wenn es insoweit nicht zu einer Vertragsänderung käme, hätte der Gerichtshof die Möglichkeit, seine »Negative-commerce-clause«-Rechtsprechung zu mäßigen<sup>29</sup> und sich bei der Verteidigung des Gemeinsamen Marktes nunmehr in stärkerem Maß auf Konflikte mit dem sekundären Gemeinschaftsrecht zu konzentrieren. Aus der Kombination einer die gliedstaatliche Autonomie schonenden Entscheidungspraxis der Kommission und einer die Maximen des *judicial restraint* auch gegenüber den Mitgliedstaaten beherzigenden Rechtsprechung des Gerichtshofs könnte sich so der institutionelle Rahmen für eine effektive europäische Mehrebenenpolitik entwickeln, in der die von der weltwirtschaftlichen Verflechtung belassenen Handlungspotentiale *beider* Ebenen besser als bisher genutzt werden können.

## Literatur

- Alter, Karen J./Sophie Meunier-Aitsahalia 1994, *Judicial Politics in the European Community. European Integration and the Pathbreaking *Cassis de Dijon* Decision*. In: *Comparative Political Studies* 26, 535–561.
- Apel, Hans 1994, *Der kranke Koloß. Europa – Reform oder Krise*. Reinbek: Rowohlt.
- Behrens, Peter 1994, *Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft*. In: Gert Brüggemeier, Hrsg., *Verfassungen für ein ziviles Europa*. Baden-Baden: Nomos, 73–90.
- Burley, Anne-Marie/Walter Mattli 1993, *Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration*. In: *International Organization* 47, 41–76.
- Calhoun, Craig 1993, *Nationalism and Civil Society: Democracy, Diversity and Self-Determination*. In: *International Sociology* 8, 387–412.
- Dahl, Robert A. 1994, *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*. In: *Political Science Quarterly* 109, 23–34.
- Dehousse, Renaud 1993, *Does Subsidiarity really matter?* EUI Working Paper Law No. 92/32. Florence: European University Institute.

---

29 Ansätze zu einer Einschränkung der »Negative-commerce-clause«-Rechtsprechung lassen sich in den neuesten Urteilen, auf die mich Christian Joerges aufmerksam gemacht hat, durchaus entdecken – so etwa in der Rechtssache *Keck* (Neue Juristische Wochenschrift 1994, 121), wo das französische Verbot des Wiederverkaufs importierter Waren unter Einstandspreis mit einer Begründung aufrechterhalten wurde, die stark an die frühere (aber nach 1937 als unpraktikabel aufgegeben) US-amerikanische Regel erinnert, nach der Sachverhalte, die dem interstate commerce entweder vorausgehen oder nachfolgen, der einzelstaatlichen Regelung vorbehalten bleiben sollten (Scharpf 1965, 325–351). Ein anderes Beispiel ist die Rechtssache *Bundesanstalt für den Güterfernverkehr* (C-185/91, 17.11.93), wo die Tarife im deutschen Straßengüterverkehr nicht als unzulässiges Kartell aufgehoben, sondern als staatliche Regulierung akzeptiert wurden. Zur Kritik an diesem Rückzug des EuGH: Reich (1994).

- Dehousse, Renaud/Joseph H. H. Weiler 1990, The Legal Dimension. In: William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter, 242–260.
- Deubner, Christian 1994, Die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union jetzt und in Zukunft. Ms. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- DIW 1994, Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform. Gutachten im Auftrag von Greenpeace e.V. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Mai 1994.
- Ehmke, Horst 1961, *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Eichener, Volker 1993, Soziales Dumping oder innovative Regulation? Interessenkonfigurationen und Einflußchancen im Prozeß der Harmonisierung des technischen Arbeitsschutzes. In: Werner Süß/Gerhard Becher (Hrsg.), *Technologieentwicklung und europäische Integration*. Berlin: Duncker & Humblot, 207–235.
- Elster, Jon 1979, *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Featherstone, Kevin 1994, Jean Monnet and the »Democratic Deficit« in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 32, 149–170.
- Fröhlich, Thomas 1992, Reif für die Mülltonne. Die EG-Verpackungspläne beweisen, daß der Umweltschutz dem Binnenmarkt geopfert werden soll. *SZ* 25./26.7.92, 33.
- Ganslandt, Herbert 1993, Das System der sozialen Sicherung in Griechenland. In: Günther Lottes (Hrsg.), *Soziale Sicherheit in Europa. Renten- und Sozialversicherungssysteme im Vergleich*. Heidelberg: Physica, 185–203.
- Garrett, Geoffrey 1992, International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. In: *International Organization* 46, 533–560.
- Graebner, William 1977, Federalism in the Progressive Era. A Structural Interpretation of Reform. In: *Journal of American History* 64, 331–357.
- Grimm, Dieter 1992, Der Mangel an europäischer Demokratie. *DER SPIEGEL* 43/1992, 19.10.92, 57–59.
- Groeben, Hans von der 1992, Probleme einer europäischen Wirtschaftsordnung. In: Jürgen F. Baur/Peter-Christian Müller-Graff/Manfred Zuleeg (Hrsg.), *Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Bodo Börner*. Köln: Carl Heymanns, 99–123.
- Hank, Rainer 1994, Die Eisenacher und die Rüsselsheimer. Im Opel-Werk an der Wartburg hat die Zukunft schon begonnen. *FAZ* 6.8.94, 11.
- Henzler, Herbert 1993, Kritische Würdigung der Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland. In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 63, 5–21.
- Héritier, Adrienne 1993, Regulative Politik in der europäischen Gemeinschaft: Die Verflechtung nationalstaatlicher Rationalitäten in der Luftreinhaltepolitik. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. 1995 erschienen in: Wolfgang Seibel/Arthur Benz (Hrsg.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik: Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 52–82.
- Héritier, Adrienne/Susanne Mingers/Christoph Knill/Martina Becka 1994, Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Opladen: Leske + Budrich.
- Hollingsworth, J. Rogers/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Eds.) 1994, *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*. New York: Oxford University Press.

- House of Lords 1992, Select Committee on the European Communities. Implementation and Enforcement of Environmental Legislation. Volume 1 – Report. London: HMSO.
- Ipsen, Hans Peter 1972, Europäisches Gemeinschaftsrecht. Tübingen: Mohr.
- Joerges, Christian 1991, Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik. In: Rudolf Wildemann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Baden-Baden: Nomos, 225–268.
- Joerges, Christian 1994, Legitimationsprobleme des europäischen Wirtschaftsrechts und der Vertrag von Maastricht. In: Gert Brüggemeier (Hrsg.), Verfassungen für ein ziviles Europa. Baden-Baden: Nomos, 91–130.
- Joerges, Christian 1994a, Rationalisierungsprozesse im Vertragsrecht und im Recht der Produktsicherheit: Beobachtungen zu den Folgen der Europäischen Integration für das Privatrecht. EUI Working Paper Law No. 94/5. Florenz: European University Institute.
- Kapteyn, Paul 1991, »Civilization under Negotiation«. National Civilizations and European Integration: The Treaty of Schengen. In: Archives Européennes de Sociologie 32, 363–380.
- Kielmansegg, Peter Graf 1992, Ein Maß für die Größe des Staates. Was wird aus Europa? Europa fehlt die Zustimmung seiner Bürger. FAZ 2.12.92, 35.
- Kosonen, Pekka 1994, The Impact of Economic Integration on National Welfare States in Europe. Ms. University of Helsinki. Dept. of Sociology.
- Lange, Peter 1992, The Politics of the Social Dimension. In: Alberta M. Sbragia (Ed.), Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the »New« European Community. Washington, D.C.: Brookings, 225–256.
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson 1992, Prospects for Social Europe. In: Politics & Society 20, 333–366.
- Majone, Giandomenico 1993, The European Community between Social Policy and Social Regulation. In: Journal of Common Market Studies 31, 153–170.
- Majone, Giandomenico 1994, Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe. Ms. Florence: European University Institute.
- Majone, Giandomenico 1994a, The European Community: An »Independent Fourth Branch of Government«? In: Gert Brüggemeier (Hrsg.), Verfassungen für ein ziviles Europa. Baden-Baden: Nomos, 23–43.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf 1994, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. Ms. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Merkel, Wolfgang 1993, Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich. Frankfurt/M.: Campus.
- Merkel, Wolfgang 1993, Integration and Democracy in the European Community. The Contours of a Dilemma. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Estudio 1993/42.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim 1987, Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa. In: Ernst-Joachim Mestmäcker/Hans Möller/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben. Baden-Baden: Nomos, 9–49.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim 1992, Widersprüchlich, verwirrend und gefährlich. Wettbewerbsregeln oder Industriepolitik: Nicht nur in diesem Punkt verstößt der Vertrag von Maastricht gegen bewährte Grundsätze des Vertrages von Rom. FAZ 10.10.92, 15.

- Mestmäcker, Ernst-Joachim 1994, Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union. In: Rolf H. Hasse/Josef Molsberger/Christian Watrin (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit*. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag. Stuttgart: Gustav Fischer, 263–292.
- Müller-Armack, Alfred 1956, Soziale Marktwirtschaft. In: ders. (1964), *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration. Freiburg i.B.: Rombach, 243–249.
- Müller-Armack, Alfred 1964, Die Wirtschaftsordnung des Gemeinsamen Marktes. In: ders., *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration. Freiburg i. B.: Rombach, 401–415.
- Münster, Winfried 1993, Vater Staat schafft es nicht mehr. Die EG im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Nur neue Märkte können verlorene Arbeitsplätze ersetzen. *SZ* 23.10.93, 31.
- Padoa-Schioppa, Tommaso et al. 1987, *Efficiency, Stability, and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Polanyi, Karl 1977, *The Great Transformation*. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen (erste engl. Ausgabe 1944). Wien: Europaverlag.
- Rehbinder, Eckard/Richard Stewart 1964, *Environmental Protection Policy. Integration through Law. Europe and the American Federal Experience*. Volume 2. Berlin: de Gruyter.
- Reich, Norbert 1994, The ›November Revolution‹ of the European Court of Justice: Keck, Meng and Audi Revisited. In: *Common Market Law Review* 31, 459–492.
- Scharpf, Fritz W. 1965, Grenzen der richterlichen Verantwortung. Die political-question-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Scharpf, Fritz W. 1970, Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen. Tübingen: Mohr.
- Scharpf, Fritz W. 1970a, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W. 1985, Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- Scharpf, Fritz W. 1987, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt/M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 1991, Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? (Thesen). In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, 415–428.
- Scharpf, Fritz W. 1992, Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3, 293–306.
- Scharpf, Fritz W. 1992a, Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung*. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/M.: Campus, 51–96.
- Scharpf, Fritz W. 1993, Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik. Discussion Paper 93/9. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W. 1993a, Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Festschrift für Gerhard Lehmbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.

- Scharpf, Fritz W. 1994, Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern. In: Heinz-Werner Meyer (Hrsg.), *Sozial gerecht teilen – ökologisch umsteuern?* Köln: Bund Verlag, 24–42.
- Schwartz, Bernard 1957, *The Supreme Court. Constitutional Revolution in Retrospect.* New York: Ronald Press.
- Sieber, Wolfgang 1993, Die soziale Sicherung in Portugal vor dem Hintergrund von EG-Integration und beschleunigtem wirtschaftlich-sozialem Strukturwandel. In: Günther Lottes (Hrsg.), *Soziale Sicherheit in Europa. Renten- und Sozialversicherungssysteme im Vergleich.* Heidelberg: Physica, 171–185.
- Streeck, Wolfgang 1993, *From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy.* Ms. University of Wisconsin-Madison.
- Taylor, Paul 1983, *The Limits to European Integration.* New York: Columbia University Press.
- Tsebelis, George 1994, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism.* 1995 erschienen in: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- VerLoren van Themaat, Pieter 1987, Die Aufgabenverteilung zwischen dem Gesetzgeber und dem Europäischen Gerichtshof bei der Gestaltung der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften. In: Ernst-Joachim Mestmäcker/Hans Möller/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben.* Baden-Baden: Nomos, 425–443.
- Voelzkow, Helmut 1993, *Staatseingriff und Verbandsfunktion: Das verbandliche System technischer Regelsetzung als Gegenstand staatlicher Politik.* Discussion Paper 93/2. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Weidenfeld, Werner 1994, *Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union.* Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Weiler, Joseph H. H. 1981, The Community System. The Dual Character of Supranationalism. In: *Yearbook of European Law* 1, 257–306.
- Weiler, Joseph H. H. 1993, *Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration.* In: *Journal of Common Market Studies* 31, 417–446.
- Weiler, Joseph H. H. 1994, *A Quiet Revolution. The European Court of Justice and its Interlocutors.* In: *Comparative Political Studies* 26, 510–534.
- Weizsäcker, Ernst-Ulrich von 1989, Internationale Harmonisierung im Umweltschutz durch ökonomische Instrumente – Gründe für eine europäische Umweltsteuer. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 3/1989, 203–216.
- Wilson, Thomas M./M. Estelle Smith (Eds.) 1993, *Cultural Changes and the New Europe: Perspectives on the European Community.* Boulder: Westview.

### *Weiterführender Text*

1999: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus.

## Nationale Demokratie im internationalen Kapitalismus

*Dieser Ausschnitt aus dem breit rezipierten Buch zur europäischen Integration fasst die politik-ökonomische historische Analyse der Entwicklung des Kapitalismus nach dem Zweiten Weltkrieg zusammen und zeigt den Verlust von politischen Steuerungsmöglichkeiten auf. Der zur weiteren Lektüre empfohlene Text, der den Fritz-Thyssen-Preis für den besten sozialwissenschaftlichen Zeitschriftenaufsatz des Jahres 2009 gewann, diskutiert die europäische Legitimationsfrage im Spannungsfeld liberaler und republikanischer Rechte und kritisiert, dass die EU sich einseitig über die Stärkung individueller liberaler Rechte legitimiert.*

Das output-orientierte Kriterium der Effektivität von Problemlösungen kann gewiß nicht mit dem Anspruch politischer Omnipotenz gleichgesetzt werden. Sogar während der frühen Nachkriegsjahrzehnte, als die nationale Problemlösungsfähigkeit ihren Höhepunkt erreicht hatte, waren politische Entscheidungen immer auch von internen und externen Faktoren abhängig, die nicht der Kontrolle demokratisch verantwortlicher Amtsinhaber unterlagen. Intern stößt die demokratische Politik auf die rechtlichen Schranken von Verfassungen mit Grundrechtskatalog und institutionellen *checks and balances*, die durch eine unabhängige Justiz gesichert werden; faktisch wird der interne Handlungsspielraum immer durch knappe Ressourcen beschränkt, und überdies respektieren demokratische Staaten aus gutem Grund die internen Strukturen und professionellen Handlungsorientierungen funktionaler Teilsysteme – der Wirtschaft, der Wissenschaft, des Erziehungswesens, des Gesundheitswesens oder der Künste (Willke 1983). Extern ist die »Souveränität« der Nationalstaaten territorial begrenzt, und doch werden viele Probleme ihrer Bürger durch grenzüberschreitende Faktoren bestimmt. Für die militärische Sicherheit war das immer offensichtlich, aber das gleiche gilt nun für den internationalen Terrorismus und das organisierte Verbrechen, für die transnationale und globale Umweltverschmutzung, für die transnationale Migration und für die globale Kommunikation. Diese grenzüberschreitenden Effekte haben im Vergleich zu den frühen Nachkriegsjahrzehnten erheblich zugenommen und alle schränken die Fähigkeit de-

mokratischer Nationalstaaten ein, autonom das kollektive Schicksal ihrer Bürger zu gestalten. Die größte Beschränkung demokratischer Selbstbestimmung in nationalen Grenzen geht jedoch von der Reintegration globaler Kapitalmärkte und der internationalen Märkte für Güter und Dienstleistungen aus.

## Kapitalistische Demokratie: Eine prekäre Symbiose

Der demokratische Staat und die kapitalistische Wirtschaft koexistieren in symbiotischer Interdependenz. Einerseits hängen Produktivität und Rentabilität der fortgeschrittenen kapitalistischen Volkswirtschaften nicht nur von der Begründung und dem Schutz von Eigentumsrechten und vertraglichen Verpflichtungen durch das staatliche Rechtssystem ab, sondern auch von der Qualität der öffentlichen Infrastruktur, des Bildungswesens, der Grundlagenforschung und einer Vielfalt anderer öffentlicher Leistungen. Umgekehrt ist der demokratische Staat auf die Leistungsfähigkeit seiner Volkswirtschaft angewiesen, welche unmittelbar die Einkommens- und Beschäftigungschancen seiner Bürger und Wähler bestimmt und von der das Steueraufkommen abhängt, aus dem die öffentlichen Leistungen und Sozialausgaben finanziert werden. Gleichzeitig ist dieses symbiotische Verhältnis jedoch von grundlegenden Spannungen geprägt: Die staatliche Souveränität ist territorial beschränkt, während die kapitalistische Wirtschaft zu globaler Interaktion tendiert. Die Logik der kapitalistischen Akkumulation und des Marktwettbewerbs zwingt die Unternehmen dazu, alle Produktionsfaktoren, natürliche ebenso wie menschliche, auszubeuten und die sozialen und umweltbezogenen Kosten dieser Ausbeutung zu externalisieren. Überdies produziert die kapitalistische Wirtschaft nicht nur materiellen Wohlstand für Konsumenten, Arbeitsplätze für Arbeitnehmer und Steuereinnahmen für den Staat, sondern auch eine stark ungleichmäßige Einkommensverteilung, regionale und sektorale Gewinner und Verlierer sowie zyklische und strukturelle Krisen, die Massenarbeitslosigkeit und Massenarmut zur Folge haben. Der demokratische Staat dagegen verdankt seine Legitimation der Verpflichtung auf Gemeinwohl und Verteilungsgerechtigkeit, und der Wahlmechanismus zwingt die Regierungen, ihre Politik an den Interessen der breiten Mehrheit auszurichten. Sie stehen deshalb unter politischem Druck, ihre Wähler vor den negativen Folgen des Strukturwandels zu schützen, Massenarbeitslosigkeit zu verhindern, Arbeitsmärkte und Produktionsprozesse im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer zu regulieren und eine normativ vertretbare Einkommensverteilung herzustellen.

Wenn sie ihrer politischen Logik folgen, werden demokratische Regierungen also die dem dynamischen Kapitalismus inhärente »kreative Zerstörung« verhindern und das Einkommensgefälle zwischen Gewinnern und Verlierern auf dem Markt verringern wollen. Dabei treffen sie jedoch auf zwei grundlegende Schwierigkeiten, eine informationelle und eine strukturelle. Was die erste angeht, so wird der Zusammenbruch des Kommunismus auch als Bestätigung der These Hayeks gewertet, daß Regierungen niemals in der Lage wären, die Nachfrage von mehreren oder sogar mehreren Hundert Millionen von Konsumenten nach Millionen von Produkten, die von Hunderttausenden von Firmen erzeugt werden, die Tausende Arten von Ressourcen verwenden, effektiv zu koordinieren. Die Effizienz der kapitalistischen Wirtschaft beruht dagegen gerade auf der Fähigkeit profitorientierter Investoren und konkurrierender Unternehmen, lokale Informationen über Verbrauchernachfrage und Produktionsmöglichkeiten zu nutzen, die nicht zentralisiert werden können oder die, falls die Zentralisierung doch gelänge, jede denkbare Informationsverarbeitungskapazität des Zentrums überfordern müßten. Wann immer der Staat in die Wirtschaft eingreift, werden demnach die immanenten Vorteile dezentraler Informationsverarbeitung vermindert oder ganz außer Kraft gesetzt. Letztlich würde dadurch also die Dynamik der kapitalistischen Ökonomie gelähmt (Hayek 1944, 1945; Streit 1993). Überdies kann die staatliche Intervention, wenn sie überhaupt als politische Option zugelassen wird, auch von gut organisierten und informierten Interessengruppen in der Wirtschaft selbst instrumentalisiert werden. Im Ergebnis dient die marktkorrigierende Intervention – für die es unter Bedingungen des »Marktversagens« vielleicht gute wohlfahrtstheoretische Gründe gäbe – dann nicht dem öffentlichen Interesse, sondern nur den Renteninteressen von »Verteilungskoalitionen« (Olson 1982).

Die zweite Schwierigkeit politischer Intervention erklärt sich aus einer strukturellen Asymmetrie: Das Interesse der Politik richtet sich auf die Output-Seite des wirtschaftlichen Prozesses, auf Produkte, die den Wohlstand mehren, auf Beschäftigungsmöglichkeiten und auf die mit Produktionsprozessen verbundenen Externalitäten. Dagegen wird die kapitalistische Wirtschaft von der Seite der Kapital-Inputs her kontrolliert: Kapitaleigner müssen motiviert werden, in Produktionskapazitäten zu investieren, die zusammen mit den nötigen Inputs an Arbeitsleistungen schließlich zur Herstellung marktfähiger Produkte führen. Während aber die Investitionsentscheidungen, welche die ökonomische Entwicklung bestimmen, durch die Erwartung künftiger Gewinne motiviert werden, wird die Rendite dieser Kapitalinvestitionen im allgemeinen durch staatliche Interventionen (und durch die Verhandlungserfolge starker Gewerkschaften) vermindert.

Auf den ersten Blick mag dies als symmetrische Konstellation wechselseitiger Abhängigkeit erscheinen: Kapitaleigner müssen investieren und Arbeitsplätze schaffen, wenn sie Gewinne erzielen wollen, während Gewerkschaften und Regierungen den Kapitaleignern die Erwirtschaftung von Gewinnen erlauben müssen, wenn sie von der Beschäftigung, von Arbeitslöhnen und von Steuereinnahmen profitieren wollen. Aber diese Symmetrie trägt: Während Regierungen und Arbeitnehmer in der Tat ohne Alternative dastehen, *haben die Kapitaleigner reale Wahlmöglichkeiten*. Finden sie es unattraktiv, in arbeitsplatzschaffende Produktionsanlagen zu investieren, können sie sich alternativ für spekulative oder zinsbringende Geldanlagen entscheiden; sie können Gold und andere wertere Vermögensgegenstände kaufen, oder sie können schließlich ihre Ersparnisse einfach verbrauchen, anstatt sie zu investieren. Mit anderen Worten: In einer kapitalistischen Wirtschaft haben Staat und Gewerkschaften zusammen nicht die Macht, die erwartbare Rendite von Investitionen in Produktionsvermögen unter das Niveau der aus der Sicht der Kapitalbesitzer nächstbesten Anlagemöglichkeit zu drücken;<sup>1</sup> und sie haben niemals die Macht, die Rendite auf einen Wert unter Null zu senken, wenn Produktion und Beschäftigung erhalten bleiben sollen. Da überdies aus der Sicht des Investors der *kumulative* Effekt aus Steuern, gesetzlichen Vorschriften und Kollektivverhandlungen die Gewinne beeinflusst, müssen alle beteiligten politischen Akteure – lokale, regionale und nationale Regierungen mit ihren funktionalen Untergliederungen ebenso wie Gewerkschaften – gegenüber der Wirtschaft sehr vorsichtig vorgehen, um die Investitionen nicht zu gefährden, von denen sie alle abhängen.

In der politik-ökonomischen Literatur der siebziger Jahre wurden diese Spannungen in den Status selbsterstörerischer »Widersprüche« der kapitalistischen Demokratie erhoben. Auf der Linken prophezeiten die Theoretiker des »Spätkapitalismus« eine unvermeidliche »Legitimitätskrise«, weil die demokratisch begründete Staatsgewalt für die Erfüllung immer anspruchsvollerer Funktionsbedingungen der kapitalistischen Wirtschaft instrumentalisiert werde und dabei Interessen der Kapitaleigner respektieren müsse, die unter dem Kriterium der »Verallgemeinerungsfähigkeit« nicht normativ zu begründen wären (Offe 1972, 1984; Habermas 1973, 1976). Demgegenüber sagten auf der konservativen Seite die Theoretiker der »Unregierbarkeit« eine Eskalation politischer

---

1 Aus einer linken Perspektive müsste also der starke Anstieg der Staatsverschuldung seit den siebziger Jahren als ein verteilungspolitisches Desaster erscheinen: Den Kapitaleignern sind damit völlig sichere und rentable Alternativen zu arbeitsplatzschaffenden Realinvestitionen eröffnet worden, und immer größere Anteile des allgemeinen Steueraufkommens (das ja zunehmend von den Arbeitnehmern aufgebracht wird) müssen nun für den Schuldendienst zugunsten der Kapitalbesitzer verwendet werden. Unter dem Einfluß der keynesianischen Ökonomie haben linke Parteien und Gewerkschaften diese Verteilungsfolgen des *deficit spending* offenbar vergessen.

Ansprüche in wettbewerbsorientierten Massendemokratien voraus, welche die Regierungen zwingen, die Steuern und gesetzlichen Auflagen in einem Maße zu erhöhen, das schließlich die Funktionsfähigkeit kapitalistischer Wirtschaften zerstören mußte (Crozier et al. 1975; Hennis 1977, 1979). Von beiden Standpunkten aus konnte deshalb die prekäre Symbiose des demokratischen Staates mit der kapitalistischen Ökonomie nicht dauerhaft bestehen.

Angesichts dieser Prophezeiungen des unvermeidlichen Zusammenbruchs sollte man sich wohl daran erinnern, daß die kapitalistischen Demokratien während der »*trente glorieuses*« nach dem Zweiten Weltkrieg tatsächlich sehr gut funktioniert haben. Ihnen gelang es im großen und ganzen, das kapitalistische Potential für technischen Fortschritt und dynamisches Wachstum zu nutzen; sie lernten, die Zyklen von Hochkonjunktur und Rezession zu dämpfen und Massenarbeitslosigkeit zu vermeiden; sie waren in der Lage, der kapitalistischen Ausbeutung menschlicher und natürlicher Ressourcen regulative Beschränkungen aufzuerlegen; sie entwickelten sozialstaatliche Korrekturen für die ungleichen Verteilungsfolgen des Marktes – und sie erreichten all dies, ohne sich auf den Hayekschen »Weg in die Knechtschaft« zu begeben. Noch wichtiger ist jedoch die Erkenntnis, daß diese »demokratische Zivilisierung« des dynamischen Kapitalismus unter außergewöhnlichen und vielleicht sogar historisch einzigartigen Bedingungen im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft erreicht wurde.

### »Die große Transformation« – Ein kurzes Intermezzo?

Nach ihrer eigenen Logik ignorieren gewinnorientierte ökonomische Interaktionen die Existenz nationaler Grenzen und tendieren zur globalen Integration; politische Interventionen dagegen sind auf die Grenzen des Staatsgebiets beschränkt. Wenn also ein Nationalstaat nicht fähig und willens ist, grenzüberschreitende Transaktionen zu kontrollieren, dann kann der Versuch, Wirtschaftsabläufe innerhalb der eigenen Grenzen zu beeinflussen, immer durch externe Einflüsse konterkariert werden – durch Kapitalzuflüsse und Kapitalflucht, Importwettbewerb und Unternehmensübernahmen, Massenzuwanderung oder Steuerflucht oder durch die Abwanderung von knappem Humankapital.

Die Epoche zwischen 1870 und dem Ersten Weltkrieg war in der Tat durch offene Kapitalmärkte, Freihandel und freie Aus- und Einwanderung geprägt. Unter dem Goldstandard waren alle Währungen zu festgelegten Wechselkursen konvertibel, und mangels Kapitalverkehrskontrollen konnten Geldströme zu den profitabelsten Investitionsprojekten in der ganzen kapitalistischen Welt frei fließen. So hatten die ausländischen Direktinvestitionen vor 1914 einen Stand

erreicht, der erst in den achtziger Jahren dieses Jahrhunderts wieder überschritten wurde (Hirst/Thompson 1995). In ähnlicher Weise wurde der Freihandel unter britischer Führung zur allgemeinen Regel auf den Märkten für industrielle Güter; Protektionismus war, wo er überhaupt noch praktiziert wurde, zumeist auf Agrarerzeugnisse beschränkt. Kurz: Die kapitalistische Welt jener Zeit (die natürlich viel kleiner war als die heutige) konnte in der Tat als integrierter Markt für Kapital und Industrieprodukte – und in geringerem Maße auch für Dienstleistungen und Arbeitskräfte – beschrieben werden. Sie stand weder unter der Kontrolle nationaler Regierungen noch einer internationalen regulativen Ordnung – und es war im großen und ganzen genau die Welt, die Marx und Engels beschrieben hatten: gekennzeichnet durch rapiden technischen Fortschritt und einen steilen Anstieg des materiellen Wohlstands, aber auch durch extreme Ungleichheit, Ausbeutung, tiefe Wirtschaftskrisen und Zusammenbrüche der Finanzmärkte (Kindleberger 1978) und das Elend der Massen. Aber da die meisten Regierungen noch nicht gegenüber der Masse des Volkes demokratisch verantwortlich waren, war es auch eine Welt ohne größere Legitimitätskrisen.

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden zwar der Goldstandard und der Freihandel wieder eingeführt. Jedoch war die Mobilisierung der Massen für den Krieg nicht nur vom Siegeszug der Demokratie und des allgemeinen Wahlrechts begleitet worden, sondern auch von der Beseitigung rechtlicher Hindernisse für die Tätigkeit der Gewerkschaften und der Einführung oder Fortentwicklung wenigstens minimaler Formen sozialer Absicherung gegen Arbeitslosigkeit, Berufsunfähigkeit, Krankheit und Altersarmut. Als sich also am Ende der zwanziger Jahre die Krisenanfälligkeit des internationalen Kapitalismus erneut und dramatisch bestätigte, war nun auch der minimale Sozialstaat direkt betroffen: Massenarbeitslosigkeit zerstörte die finanzielle Grundlage der neuen Sozialversicherungssysteme, und der politische Protest der verarmten Massen stellte nicht nur das Überleben der gerade an der Macht befindlichen Regierungen in Frage, sondern bedrohte – und zerstörte im Fall der Weimarer Republik – die Legitimität der demokratischen Regierungsform als solcher. Deshalb waren die Regierungen nun überall gezwungen, auf die eine oder die andere Art auf die Weltwirtschaftskrise zu reagieren. Sie taten dies, indem sie die Kontrolle über ihre wirtschaftlichen Grenzen wiederherstellten – womit sie zugleich die integrierte Weltwirtschaft zerstörten.

In den frühen dreißiger Jahren antworteten alle größeren Industrienationen auf die Weltwirtschaftskrise mit protektionistischen oder sogar autarkistischen Strategien – mit kompetitiver Abwertung der eigenen Währung, Kapitalverkehrskontrollen, Schutzzöllen, Importverboten und Exportsubventionen (Kindleberger 1973; Rothermund 1993). Die Folge war zunächst ein Zusammenbruch der Weltwirtschaft mit katastrophalen Folgen für die industrielle Produktion und

die Beschäftigung in fast allen Industrieländern (Kindleberger 1995). Zugleich aber kam es als Folge dieser »Großen Transformation« (Polanyi 1957) für eine gewisse Zeit zur Kongruenz der Staatsgrenzen mit den territorialen Grenzen der Märkte für Kapital, Güter, Dienstleistungen und Arbeitskräfte (Winkel 1985). Hinter protektionistischen Barrieren lernten die Wirtschaftspolitiker überdies, keynesianische Techniken der »Globalsteuerung« zur Verstetigung von Konjunkturzyklen einzusetzen, ohne dabei die mikroökonomische Entscheidungsfreiheit von Produzenten und Konsumenten zu beseitigen.

Selbstverständlich waren die Grenzen der Nationalwirtschaften in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg nicht undurchlässig. Worauf es aber ankam, war, daß grenzüberschreitende Transaktionen der *potentiellen* Kontrolle nationaler Regierungen unterlagen und daß sie weiterhin durch spürbare tarifäre und nicht-tarifäre Handelshindernisse und andere Transaktionskosten verteuert wurden. Deshalb standen den Kapitaleignern im wesentlichen nur Investitionsmöglichkeiten innerhalb der nationalen Wirtschaft offen, und Unternehmen mußten sich zumeist nur mit heimischen Konkurrenten auseinandersetzen. Die relative Bedeutung des internationalen Handels nahm nur langsam zu; und da die Regierungen Importe und Wechselkurse kontrollieren konnten, war die internationale Wettbewerbsfähigkeit nationaler Produzenten kein größeres Problem.

Solange diese Bedingungen andauerten, war die staatliche Zinspolitik in der Lage, die Mindestrendite von Finanzanlagen und damit auch die relative Attraktivität von Finanz- und Realinvestitionen zu bestimmen. Wenn die Zinssätze herabgesetzt wurden, wurden arbeitsplatzschaffende Realinvestitionen im Vergleich zu Geldanlagen attraktiver und umgekehrt. Gleichzeitig beeinflussten die Steuerpolitik und das Haushaltsdefizit des Staates die nationale Gesamtnachfrage unmittelbar und ungeschwächt. Auf diese Weise war die keynesianische Nachfragesteuerung<sup>2</sup> generell in der Lage, Konjunkturzyklen zu dämpfen und Vollbeschäftigung und ein stetiges Wirtschaftswachstum zu sichern, das dann Anhebung der Masseneinkommen und die Verbesserung staatlicher Einrichtungen und sozialstaatlicher Transferleistungen ermöglichte. Ebenso wichtig war, daß staatliche Regulierung und Tarifverhandlungen imstande waren, die Produktionsbedingungen innerhalb nationaler Grenzen zu beeinflussen, ohne die Voraussetzungen der kapitalistischen Akkumulation zu untergraben. Da

---

2 Die »Stagflations«-Krise der siebziger Jahre zeigte freilich, daß eine keynesianische Nachfragesteuerung nach anglo-amerikanischem Vorbild nicht in der Lage war, Inflationsdruck und steigende Arbeitslosigkeit zugleich zu bekämpfen. Wo die Stagflation tatsächlich überwunden wurde, hing der Erfolg von neo-korporatistischen institutionellen Bedingungen ab, die es den Gewerkschaften ermöglichten, Verantwortung für die Eindämmung der Lohnkosten-Inflation zu übernehmen, während die staatliche Fiskal- und Geldpolitik weiterhin die Vollbeschäftigung sicherstellte (Scharpf 1987).

die äußeren Grenzen kontrolliert werden konnten, produzierten alle wichtigen Wettbewerber unter den gleichen Rahmenbedingungen – mit der Folge, daß Regulierungskosten auf die Verbraucher überwältigt werden konnten. Deshalb mußten ein hoher Regulierungsstandard und starke Gewerkschaften nicht notwendigerweise die Investitionsrendite beeinträchtigen.<sup>3</sup>

In derselben Zeit wurden die Weltmärkte für Waren, Dienstleistungen und Kapital allmählich liberalisiert und unter amerikanischer Führung im Rahmen internationaler Wirtschafts-Regimes integriert (Keohane 1984). Aber diese Regimes sollten eine Art von sozial »eingebettetem Liberalismus« schaffen, der es nationalen Regierungen weiterhin erlaubte, ihre Bürger vor außenwirtschaftlichen Störungen zu schützen (Ruggie 1982). Unter diesen Rahmenbedingungen entwickelten die westeuropäischen Industriestaaten jeweils national-spezifische Versionen des kapitalistischen Sozialstaats. Trotz der erheblichen Unterschiede zwischen den »sozialdemokratischen«, »korporatistischen« oder »liberalen« Varianten (Esping-Andersen 1990) waren alle bemerkenswert erfolgreich in der Sicherung und Förderung einer kräftigen kapitalistischen Wirtschaft, während sie gleichzeitig auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße die destruktiven Tendenzen eines entfesselten Kapitalismus im Interesse bestimmter sozialer, kultureller und/oder ökologischer Werte beschränken konnten (Scharpf 1987; Merkel 1993b).

## Erneuter Verlust der Kontrolle über die nationalen Grenzen

Dieser Stand der Dinge änderte sich jedoch radikal, als der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Regimes fester, aber anpaßbarer Wechselkurse und die Ölpreiskrisen der siebziger Jahre ein explosionsartiges Wachstum neuer Finanzmärkte an Orten auslöste, die nicht der Kontrolle einer der größeren Zentralbanken unterlagen (Kapstein 1994). Zur gleichen Zeit untergruben technische Innovationen und die steigende Bedeutung multinationaler Unternehmen die Wirksamkeit nationaler Kapitalverkehrskontrollen (Cerny 1994). Im Ergebnis

---

3 In der neomarxistischen politischen Ökonomie wurden fallende Gewinnmargen in den Nachkriegsjahrzehnten als aussagekräftiger Indikator für den unlösbaren Widerspruch zwischen demokratischem Staat und kapitalistischer Wirtschaft interpretiert (Wallerstein 1990). Aber da die Investitionen versiegen würden, wenn die Kapitalrendite negativ wird, müßten Regierungen und Gewerkschaften in sinkenden Gewinnen eine Gefahr für Beschäftigung und Wachstum sehen. In der Theorie – und wie sich gezeigt hat, auch in der Praxis – sind jedenfalls korporatistische Länder durchaus in der Lage, derartige strategische Fehler entweder zu vermeiden oder rasch zu korrigieren.

ist deshalb das Finanzkapital nun weltweit mobil, und die Mindestrendite, mit der Investoren rechnen können, wird wieder von globalen Finanzmärkten<sup>4</sup> und nicht von der nationalen Geldpolitik bestimmt. Überdies waren die Realzinsätze im allgemeinen nach Anfang der achtziger Jahre zweimal so hoch wie in den sechziger Jahren.<sup>5</sup> Wenn nun eine Regierung die nationalen Realzinsen unter das internationale Niveau<sup>6</sup> senken wollte, dann würde dies nicht mehr arbeitsplatzschaffende Realinvestitionen fördern, sondern das Kapital ins Ausland treiben,<sup>7</sup> was eine Abwertung der Währung und höhere Inflationsraten zur Folge hätte.<sup>8</sup> Darüber hinaus würde nunmehr jede staatliche Politik, die einseitig die Steuern auf Kapitaleinkommen erhöhen oder die erwartbare Investitionsrendite schmälern würde, durch Kapitalflucht bestraft (S. Sinn 1993).

Gleichzeitig wurde die Liberalisierung der Märkte für Güter und Dienstleistungen durch Fortschritte der GATT- und WTO-Verhandlungen bei der weltweiten Senkung von Zöllen und Mengenbeschränkungen vorangetrieben (Hoekmann/Kostecki 1995) – aber auch durch die Diffusion der Deregulierungs- und Privatisierungspolitik von den USA über Großbritannien auf die gesamte OECD-Welt.<sup>9</sup> Die europäische Gemeinschaft schließlich beseitigte selbst die verbleibenden rechtlichen Instrumente zum Schutz nationaler Wirtschaften im Zuge der erfolgreichen Kampagne zur Vollendung des Binnenmarkts bis Ende 1992. Kurz: Der Territorialstaat verlor erneut die Kontrolle über seine wirtschaftlichen Grenzen. Nachdem die transnationale Reintegration der Märkte für Kapital, Waren und Dienstleistungen eine bestimmte Schwelle überschritten hatte, folgerten einige Beobachter mit Bedauern, daß nun »Polanyis Große Transform-

4 Die empirische Beobachtung, daß Kapital tatsächlich immer noch nicht vollständig mobil ist und daß Unterschiede in den Realzinsraten fortbestehen, läßt sich eher durch Informationsasymmetrien als durch staatliche Beschränkungen der Kapitalmobilität erklären (Gordon/Bovenberg 1996).

5 Die Gründe für diesen ungewöhnlichen Anstieg der Realzinsen sind nicht völlig klar. In jeder Erklärung wird jedoch der dramatische Anstieg der Staatsverschuldung nach der Ölkrise in den siebziger Jahren und die »monetaristische« Wende in den Prioritäten der Zentralbanken eine wesentliche Rolle spielen.

6 Die Nominalzinsen unterscheiden sich weiterhin wegen der Unterschiede in den Inflationsraten und wegen der Risikozuschläge auf die Zinsen abwertungsverdächtiger Länder.

7 Dagegen hat die nationale Geldpolitik weiterhin die Möglichkeit, Zinsen über dem internationalen Niveau anzubieten. Die zu erwartenden Kapitalzuflüsse führen dann zu einem Anstieg der Wechselkurse, der sich negativ auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft auswirkt.

8 Deswegen konnte bei flexiblen Wechselkursen eine keynesianische Vollbeschäftigungspolitik nicht mehr auf die nationale Geldpolitik gestützt werden. Wenn sie überhaupt noch praktiziert wurde, mußte ihre gesamte Last von der Fiskalpolitik getragen werden – was nicht nur ökonomisch weniger effektiv war, sondern bei hohen Realzinsen auch unerschwinglich teuer wurde.

9 Zu den Abkürzungen: GATT (General Agreement on Tariffs and Trade); WTO (World Trade Organization); OECD (Organization for Economic Cooperation and Development).

mation« ihr Ende gefunden habe, während andere den Beginn des »Jahrhunderts der Globalisierung« begrüßten, in dem die Politik nicht länger die Marktkräfte blockieren könne (Giersch 1997).

Fest steht jedenfalls, daß interventionistische Politik auf nationaler Ebene schwieriger und kostspieliger geworden ist – was jedoch nicht bedeutet, daß sie nunmehr unmöglich wäre. Die »Machtressourcen der Arbeiterbewegung« (Korpi 1993) und allgemeiner die politischen Kräfte, die den Klassenkompromiß der Nachkriegszeit gestützt hatten, waren und sind oft noch stark genug, um die erworbenen Rechte zu verteidigen und Widerstand gegen eine Demontage des Sozialstaats zu mobilisieren (Pierson 1994; Garrett 1995a, 1997). Aber selbst unter den günstigsten Umständen muß für den erfolgreichen politischen Widerstand ein hoher wirtschaftlicher Preis bezahlt werden. Sobald der Territorialstaat den Kapitalverkehr nicht mehr kontrollieren kann, führen höhere Steuern auf Kapitaleinkünfte und Unternehmensgewinne zur Erosion der Besteuerungsgrundlagen; und sobald der Staat die Kontrolle über die Grenzen der Waren- und Dienstleistungsmärkte aufgegeben hat, kann er nicht länger sicherstellen, daß alle konkurrierenden Anbieter denselben rechtlichen Rahmenbedingungen unterworfen bleiben. Wenn dann die Kosten von Regulierungsmaßnahmen oder von Kollektivvereinbarungen einseitig erhöht werden, können sie nicht länger auf Verbraucher überwälzt werden, die ohne weiteres auf ausländische Angebote ausweichen können.<sup>10</sup> Statt dessen und *ceteris paribus* steigen die Importe, die Exporte nehmen ab, die Gewinne fallen, die Investitionen gehen zurück und die Unternehmen gehen in Konkurs oder verlagern die Produktion an günstigere Standorte.

Da überdies die Exit-Optionen nationaler Firmen und die Wettbewerbsfähigkeit ausländischer Anbieter ebenso von den regulativen und fiskalpolitischen Maßnahmen anderer Regierungen und von den Strategien von Gewerkschaften in anderen Staaten abhängen, müssen nationale Regierungen und Gewerkschaften nunmehr mit anderen Staaten um mobile Produktionsfaktoren in Wettbewerb treten. Dieser »Wettbewerb der Regulierungssysteme« scheint die Wesensmerkmale eines Gefangenendilemmas aufzuweisen, in dem alle konkur-

10 Theoretisch könnte die Überwälzung auch durch eine Abwertung der nationalen Währung erreicht werden. Jedoch wirken Regulierungsmaßnahmen und Lohnabschlüsse tendenziell nicht auf die ganze Wirtschaft, sondern auf einzelne Industriezweige. Sektoral begrenzte Einbußen an Wettbewerbsfähigkeit würden also durch die automatische Anpassung des Wechselkurses nicht voll kompensiert. Überdies ist unter den Bedingungen einer globalen Währungsspekulation die Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors nicht mehr der wichtigste Faktor für die Festlegung des Wechselkurses. Zudem ist eine unabhängige Zentralbank, die vorrangig dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist, immer in der Lage, den Wechselkurs auf einem Niveau zu fixieren, das durch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Volkswirtschaft nicht gerechtfertigt wird.

rierenden Staaten versucht sind, größere Konzessionen gegenüber Kapital- und Unternehmensinteressen zu machen, als es ihren eigenen Präferenzen entspricht. Wenn der erreichte soziale Schutzstandard trotzdem erhalten werden soll, muß ein größerer Anteil der Kosten von Arbeitnehmern und Verbrauchern getragen werden. Die Notwendigkeit, mobiles Kapital und Unternehmen anzuziehen oder im Land zu halten und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft zu sichern, hat also offensichtliche und wichtige Verteilungsfolgen: Die Einnahmen aus Kapitalvermögen steigen, die Arbeitseinkommen bleiben demgegenüber zurück, während die Regierungen überall die Steuerlast von mobilen auf verhältnismäßig immobile Faktoren verlagern müssen – in erster Linie also auf Lohneinkommen und Konsumausgaben (S. Sinn 1993; Steinmo 1994). Kurz: Die politisch-ökonomischen Ordnungen und die Sozialstaaten der Nachkriegszeit befinden sich auch dort im Belagerungszustand, wo sie noch immer verteidigt werden (Canova 1994; Freeman 1995b; Pierson 1996).

Im Prinzip handelt es sich dabei um allgemeine Probleme, die nicht nur in Westeuropa, sondern in allen Industriestaaten spürbar sind – in den Vereinigten Staaten ebenso wie in Japan oder Südkorea – und die üblicherweise als Folgen der Globalisierung der Wirtschaft diskutiert werden. Besonders akut sind diese Probleme jedoch in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in der die wirtschaftliche Integration viel weiter fortgeschritten ist und wo es den Unternehmen nunmehr rechtlich und tatsächlich möglich ist, den attraktivsten Produktionsstandort unter fünfzehn Ländern auszuwählen, ohne daß dadurch der Zugang zum heimischen Markt in irgendeiner Weise beschränkt würde und ohne das Risiko, daß irgendwann in der Zukunft ihre Kalkulationen durchkreuzt werden könnten durch Anti-Dumping-Abgaben oder andere nicht-tarifäre Handelshindernisse, die im Freihandelssystem der Welthandelsorganisation (WTO) durchaus noch erlaubt sind. Da die Mitgliedstaaten der EU also vollständig darauf verzichtet haben, fremde Produzenten zugunsten eigener zu diskriminieren (Kapteyn 1996), wird ihre Fähigkeit, die bisherige nationale Politik zu verteidigen, also viel stärker beschränkt, als dies die Anpassungszwänge des globalen Wettbewerbs erfordern würden. Diese stärkeren Beschränkungen haben ihren Grund in der rechtlichen Wirkung der »negativen Integration« in der Europäischen Gemeinschaft, die im folgenden Kapitel erörtert wird.

### *Weiterführender Text*

2009: »Legitimität im europäischen Mehrebenensystem«. *Leviathan* 37: 244–80.



## Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich

*Die Arbeitsmarktpolitik war seit der Zeit am WZB ein wichtiges Arbeitsgebiet. Dieser Text geht auf einige Ergebnisse der großen, gemeinsam mit Vivien Schmidt angeleiteten Studie zu den Bedingungen des Arbeitsmarktes und des Wohlfahrtsstaates in Zeiten der Globalisierung ein.*

Die Forschung, aus der ich heute über einige Ergebnisse berichte, hat eine in der MPG ungewöhnliche Vorgeschichte. Sie begann vor genau drei Jahren im Senat dieser Gesellschaft mit einer Diskussion über die Zukunft des Sozialstaats unter den Bedingungen der Globalisierung, und sie fand ihre Fortsetzung in der an uns adressierten Frage des Präsidenten, was denn die vergleichende Gesellschaftsforschung zur wissenschaftlichen Klärung beitragen könnte. Die Antwort, der Stand der Forschung sei so verwirrend wie die politische Debatte, aber selbstverständlich auf viel höherem Niveau, konnte weder ihm noch uns gefallen. Aber der für eine bessere Auskunft nötige Forschungsaufwand war so hoch, dass er aus den ohnehin verplanten Ressourcen des Institutshaushalts nicht zu bestreiten war.

Mit einer finanziellen Starthilfe des Präsidenten und mit der Hilfe eines internationalen Netzes von Kooperationspartnern unseres Instituts war es aber dann doch möglich, schon wenige Monate später eine vergleichende Untersuchung in Gang zu setzen, deren weiterer Fortgang durch eine größere Zuwendung der Volkswagen-Stiftung und eine kleinere der Thyssen-Stiftung gefördert wurde. An ihr waren schließlich siebzehn Kollegen aus acht Ländern beteiligt, die unter deutsch-amerikanischer Projektleitung die Reaktionen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in zwölf Ländern auf Veränderungen der internationalen Ökonomie seit den frühen 70er-Jahren untersuchten. In die Untersuchung einbezogen wurden die skandinavischen Sozialstaaten Schweden und Dänemark, die kontinentaleuropäischen Länder Österreich, Deutschland, die Niederlande, Belgien, Frankreich, Italien und die Schweiz, und schließlich Großbritannien, Australien

---

Erstveröffentlichung in: Max-Planck-Gesellschaft. 2000. *Max-Planck-Gesellschaft Jahrbuch 2000*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 59–73. (Öffentlicher Vortrag anlässlich der Hauptversammlung der Max-Planck-Gesellschaft in München am 7. Juni 2000.)

und Neuseeland als Vertreter des angelsächsischen Modells. Die Arbeiten wurden vor zwei Monaten abgeschlossen, die Ergebnisse werden in wenigen Monaten in zwei voluminösen Bänden bei der Oxford University Press<sup>1</sup> erscheinen. Ich verspreche Ihnen jedoch, dass ich daraus heute nur einen schmalen Ausschnitt vortragen werde.

Die hoch entwickelten Sozialstaaten stehen heute überall vor großen Problemen, die mit der Internationalisierung der Wirtschaft kaum etwas zu tun haben – man denke nur an die Folgen der Überalterung für die Renten- und Gesundheitssysteme. Wenn die Globalisierung dennoch und mit Recht als kritische Herausforderung diskutiert wird, dann deshalb, weil diese Sozialstaaten ihre heutige Gestalt in einer Periode entwickelt haben, in der die nationale Politik auf die internationale Ökonomie kaum Rücksicht nehmen musste.

In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg hatte die Integration der kapitalistischen Weltwirtschaft einen historischen Tiefpunkt erreicht, von dem sie sich nur langsam erholte. Die Wechselkurse waren damals durch internationale Vereinbarungen fixiert und konnten nur auf dem selben Wege aber nicht durch internationale Spekulation verändert werden. Der grenzüberschreitende Kapitalverkehr wurde wirksam kontrolliert, und die nationalen Kapitalmärkte und Finanzdienstleistungen waren strikt reguliert. Weite Bereiche der Wirtschaft – die Landwirtschaft, die Energieversorgung, der Straßengüterverkehr, die Bahn, die Post, das Telefon, das Fernsehen und andere Leistungen der »Daseinsvorsorge« – waren als staatliche Monopole oder regulierte Kartelle sogar dem innerstaatlichen Wettbewerb entzogen. Und selbst auf den Märkten für Industriegüter, die dem internationalen Wettbewerb im Prinzip offen standen, wurden die nationalen Produzenten notfalls durch Zölle, Einfuhrkontingente, Exportsubventionen und eine Vielzahl nicht-tarifärer Handelshindernisse vor ausländischer Konkurrenz geschützt.

Kapitalbesitzer konnten darum im Prinzip nur zwischen Anlage-Optionen im Inland wählen, und die Unternehmen konnten die Kosten gesetzlicher und tariflicher Regelungen auf Verbraucher überwälzen, die nicht auf günstigere ausländische Angebote ausweichen konnten. Unter diesen Bedingungen konnte der Staat mit seiner Geld- und Finanzpolitik die Investitionsneigung und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wirksam beeinflussen und damit fast überall die Vollbeschäftigung sichern. Die gewerkschaftliche Lohnpolitik und die staatliche Steuerpolitik konnten die primäre und sekundäre Einkommensverteilung und damit das Maß der akzeptablen sozialen Ungleichheit in weiten Grenzen beeinflussen.

---

1 Fritz W. Scharpf und Vivien A. Schmidt (Hg.). 2000. *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. I: *From Vulnerability to Competitiveness*; Vol. II: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

Vor allem aber war die nationale Politik weitgehend frei in der Entscheidung darüber, welche Funktionen der sozialen Sicherung und der Daseinsvorsorge vom Staat, welche von den Tarifparteien und welche von den Bürgern selbst über den Markt oder in der Familie erfüllt werden sollten. Kurz: In den ersten Nachkriegsjahrzehnten wurde die politische Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse von der internationalen Ökonomie kaum eingeschränkt – und dementsprechend unterschiedlich haben sich die sozialstaatlichen Systeme in den einzelnen Ländern je nach politischen Präferenzen und Traditionen entwickelt.

Diese Abschottung der Nationalwirtschaften von der Weltwirtschaft gibt es heute nicht mehr. Schon in den siebziger und frühen achtziger Jahren haben die beiden Ölpreis-Krisen das ökonomische Gleichgewicht in allen Industriestaaten erschüttert und manche von ihnen in eine tiefe Krise gestürzt, die sie nur durch radikale Kurswechsel ihrer Wirtschafts-, Finanz- und Lohnpolitik überwinden konnten. Zugleich wurden die meisten Staaten vom internationalen Kapitalmarkt abhängig, Kapitalverkehrskontrollen verloren an Wirkung und wurden schließlich fast überall aufgehoben, so dass der internationalen Mobilität von Finanzanlagen kaum noch Hindernisse entgegenstanden. In der zweiten Hälfte der achtziger und in den neunziger Jahren schließlich überschritt auch die internationale Integration der Märkte für Realanlagen und der Produktmärkte wieder das zuletzt vor dem Ersten Weltkrieg erreichte Niveau.

In derselben Periode hat die europäische wirtschaftliche Integration die Wirkungen der »Globalisierung« wesentlich verstärkt. Hier unterbinden strikte, gerichtlich durchsetzbare Regeln nicht nur protektionistische Zölle und quantitative Handelsbeschränkungen, sondern alle nationalstaatlichen Maßnahmen, die die Mobilität von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmer behindern oder den freien Wettbewerb im Binnenmarkt beschränken oder auch nur verzerren könnten. Zugleich hat die europäische Wettbewerbspolitik auch die Liberalisierung, Privatisierung und radikale Deregulierung jener Aufgaben erzwungen, die in den Nachkriegsjahrzehnten unter dem Anspruch der staatlichen »Daseinsvorsorge« dem innerstaatlichen Marktwettbewerb entzogen waren.

Noch wichtiger als die Interventionen der Brüsseler Wettbewerbschüter sind jedoch die faktischen Zwänge, die von der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und der Währungsunion ausgehen: Verbraucher können unter Waren und Dienstleistungen aus allen Mitgliedstaaten wählen; Kapital kann ohne jede Einschränkung transferiert werden; Unternehmen können die Produktion in jedes andere Unionsland verlagern, ohne ihren Zugang zum heimischen Markt zu beeinträchtigen – und innerhalb der Währungsunion brauchen sie nicht einmal mehr das Risiko einer Wechselkursänderung einzuplanen. Kurz: Der Nationalstaat hat die in den Nachkriegsjahrzehnten gewonnene Kontrolle über seine ökonomischen Grenzen wieder vollständig verloren.

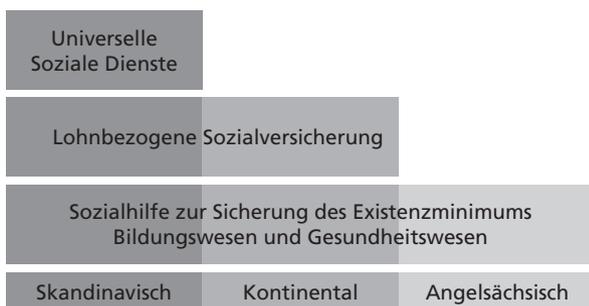
Im Ergebnis bedeutet dies, dass anders als in der Nachkriegszeit die Konsumenten nicht mehr zum Kauf inländischer Produkte gezwungen werden können, wenn diese teurer oder weniger attraktiv sind als Angebote aus anderen Ländern; und es bedeutet auch, dass Kapitalbesitzer nicht mehr zur Anlage im Inland gezwungen werden können, wenn die erwartbare Rendite nach Steuern unter den anderswo erzielbaren Erträgen liegt. Da aber die nationale Politik von ihren Wählern auch weiterhin für Beschäftigung und Einkommen verantwortlich gemacht wird und da sie auf das nationale Steueraufkommen angewiesen bleibt, muss sie sich wohl oder übel auf eine Standortkonkurrenz mit anderen Staaten einlassen, bei der es darum geht, die Attraktivität des eigenen Landes für Produzenten, Investoren und Steuerzahler gegenüber den konkurrierenden Standorten zu verteidigen oder zu verbessern.

Es sind diese Zwänge der Standortkonkurrenz, die nun den Sozialstaat ins Zentrum der kritischen und besorgten Aufmerksamkeit rücken. Kritisch ist die Aufmerksamkeit, weil befürchtet wird, dass die zur Finanzierung sozialer Leistungen erforderlichen Steuern und Abgaben und die dem Abbau sozialer Ungleichheit und dem Schutz der Arbeitnehmer dienenden Gesetze und Tarifverträge die internationale Wettbewerbsfähigkeit mindern könnten. Besorgt ist die Aufmerksamkeit, weil umgekehrt befürchtet wird, dass die zur Sicherung oder Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit für erforderlich gehaltenen Maßnahmen auf den Abbau sozialstaatlicher Leistungen und Sicherungen hinauslaufen und die soziale Ungleichheit verschärfen müssten.

Beide Arten von Befürchtungen unterstellen also einen Gegensatz zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Sozialpolitik. Unsere Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass dieser Gegensatz auch unter den heutigen Bedingungen kein prinzipieller ist. Es finden sich durchaus Länder – Dänemark, beispielsweise, die Niederlande, die Schweiz oder Australien – die auch unter den Bedingungen der Globalisierung ihre beschäftigungs- und sozialpolitischen Errungenschaften verteidigt oder sogar verbessert haben. Aber dies gilt keineswegs für alle Länder, die wir untersucht haben.

Wir schließen daraus, dass die nationale Politik zwar weiterhin ihre sozialpolitischen Ziele autonom bestimmen kann, dass sie aber im Gegensatz zur Nachkriegsperiode nicht mehr in der Lage ist, auch die dafür verwandten Mittel frei zu wählen. Anders ausgedrückt: Die strukturellen Unterschiede zwischen den Sozialstaaten, die in der Nachkriegszeit keine Rolle gespielt haben, haben unter den Bedingungen der Globalisierung an Bedeutung gewonnen.

Diese Unterschiede sind erheblich. Tatsächlich gibt es unter den von uns untersuchten zwölf Ländern nicht zwei, deren sozialstaatliche Institutionen und Programme in allen wichtigen Aspekten übereinstimmen. In der Literatur werden dennoch zur Vereinfachung drei »Familien« von Sozialstaaten unter-



**Abb. 1:** Funktionsprofile unterschiedlicher Typen des Sozialstaats – je nach Typus des Sozialstaats übernimmt der Staat soziale Leistungen in unterschiedlichem Umfang.

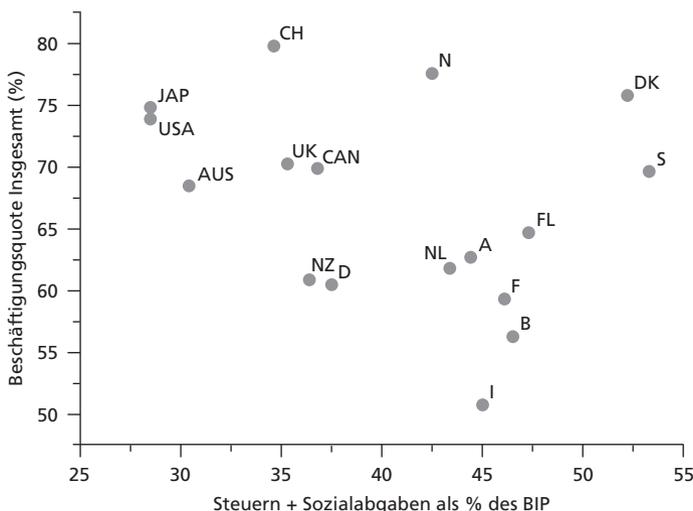
schieden, deren Entwicklung in der Nachkriegszeit von den unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Leitbildern liberaler, christdemokratischer oder sozialdemokratischer Parteien geprägt war. Deren Wirkung zeigt sich am deutlichsten in der Abgrenzung zwischen den vom Staat übernommenen und den von den Bürgern selbst zu erfüllenden Funktionen der sozialen Sicherung (Abb. 1).

In allen drei Gruppen gewährleistet der Staat neben seinen Funktionen im Bildungs- und Gesundheitswesen auch eine soziale Mindestsicherung für Personen ohne andere Einkommensquellen. In den angelsächsischen oder »liberalen« Sozialstaaten gilt dies auch bei Arbeitslosigkeit und im Alter, wo sich die staatlichen Leistungen ebenfalls auf eine niedrige Grundsicherung beschränken. Die Absicherung mittlerer und höherer Einkommen wird hier also im Prinzip der privaten Vorsorge überlassen.

In den kontinentaleuropäischen oder »christdemokratischen« Ländern dagegen hat der Staat zusätzlich die Verantwortung für aufwendigere Systeme der Sozialversicherung übernommen, die bei Arbeitslosigkeit, Invalidität und im Alter Leistungen in Annäherung an das zuvor erzielte Arbeitseinkommen gewähren sollen, die also den Status, der im Arbeitsleben erreicht wurde, erhalten sollen.

Dies gilt auch für die skandinavischen oder »sozialdemokratischen« Sozialstaaten, deren Entwicklung jedoch noch eine weitere Stufe einschließt. Hier gewährleistet der Staat auch ein breites Angebot professioneller sozialer Dienstleistungen für Familien mit Kindern, für Kranke und Behinderte und für ältere Menschen, die nicht – wie in den angelsächsischen und kontinentalen Ländern – nach den Regeln der Sozialhilfe auf Bedürftige beschränkt bleiben, sondern im Sinne eines Bürgerrechts von allen Familien in Anspruch genommen werden können.

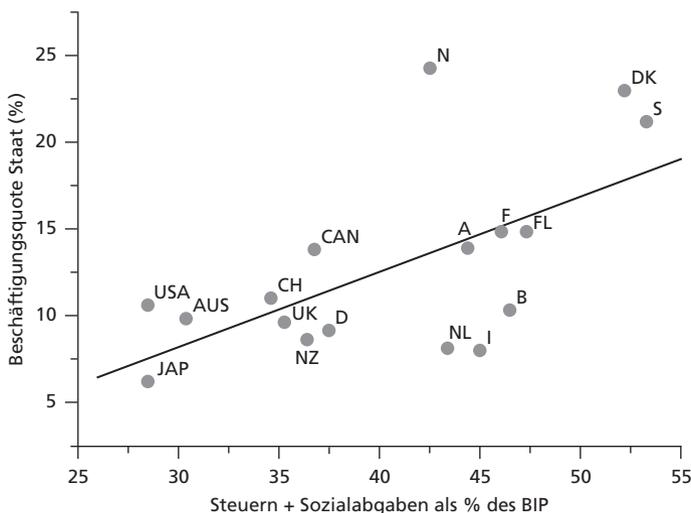
Entsprechend dieser Abstufung der sozialstaatlichen Funktionen unterscheiden die Länder sich auch im Anteil der gesellschaftlich verfügbaren Ressourcen, die im ersten Zugriff vom Staat in Anspruch genommen werden. So lag am



**Abb. 2:** Beschäftigungsquote insgesamt in Abhängigkeit von den Steuern und Sozialabgaben als Prozent des Bruttoinlandsprodukts am Ende der 90er-Jahre. Ein Zusammenhang zwischen den beiden Größen ist nicht ersichtlich. In den quantitativen Analysen wurden die 12 untersuchten Länder im Kontext anderer Industriestaaten betrachtet. Zusätzlich wurden daher Norwegen, Finnland, Kanada, die Vereinigten Staaten und Japan in den Vergleich mit einbezogen. Länderkürzel: A – Österreich, AUS – Australien, B – Belgien, CAN – Kanada, CH – Schweiz, D – Deutschland, DK – Dänemark, F – Frankreich, FL – Finnland, I – Italien, JAP – Japan, N – Norwegen, NL – Niederlande, NZ – Neuseeland, S – Schweden, UK – Großbritannien, USA – Vereinigte Staaten von Amerika.

Ende der neunziger Jahre die Gesamtbelastung durch Steuern und Sozialabgaben im Durchschnitt der angelsächsischen Länder bei 34 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, bei den kontinentalen Sozialstaaten lag sie bei 44 Prozent, und in Schweden und Dänemark erreichte die Abgabenlast sogar 53 Prozent des BIP. Die Unterschiede sind also erheblich und sie sind im Laufe der Zeit auch nicht geringer geworden: Die Hochsteuerländer des Jahres 1998 hatten schon 1970 die höchsten Steuern und Abgaben, und die Niedrigsteuerländer von 1970 haben auch heute noch die geringste Abgabenlast.

Auch bei der Beschäftigung gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Ländergruppen, die hier allerdings nicht mit der Abstufung der Funktionen des Sozialstaats übereinstimmen. So lag am Ende der 90er-Jahre die Beschäftigungsquote (gemessen als Anteil der tatsächlich Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter zwischen 15–64 Jahren) im Durchschnitt der beiden skandinavischen Länder bei 73 Prozent und in den angelsächsischen Ländern bei 67 Prozent. Am niedrigsten lag sie in der Gruppe der kontinentalen Länder, die (wenn man die Schweiz als Sonderfall beiseite lässt) im Durchschnitt nur eine Beschäftigungs-



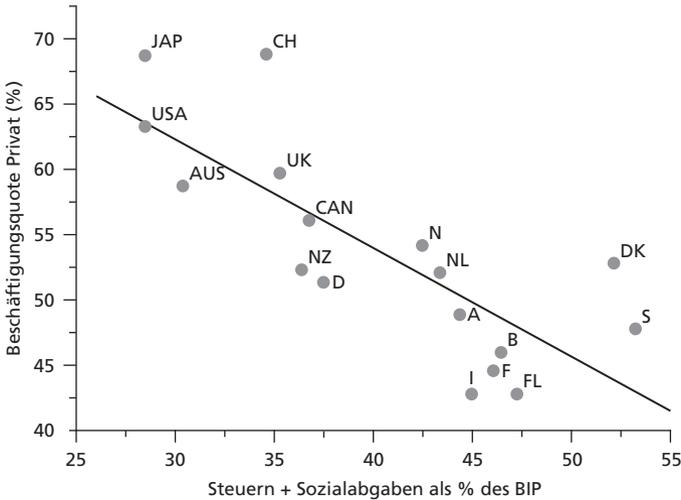
**Abb. 3:** Die Beschäftigungsquote beim Staat, aufgetragen gegen Steuern und Sozialabgaben als Prozent des Brutto-Inlandsprodukts. Dänemark und Schweden finanzieren mit ihren hohen Steuereinnahmen Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Norwegen finanziert die hohe öffentliche Beschäftigung durch Einnahmen aus der Ölförderung.

quote von 59 Prozent erreichten – die überdies deutlich unter dem Niveau lag, das dieselben Länder zu Anfang der siebziger Jahre erreicht hatten.

Auf die Erklärung dieser Unterschiede will ich mich konzentrieren. Was haben sie mit der Wechselwirkung zwischen Globalisierung und den Strukturen des Sozialstaats zu tun?

Nach dem bisher Gesagten sollte ein erster Befund nicht überraschen, auch wenn er vielen Vorurteilen widerspricht (Abb. 2): Es gab am Ende der 90er-Jahre keinen linearen Zusammenhang zwischen dem Niveau der Gesamtbeschäftigung und der Abgabenquote (gemessen als Anteil aller Steuern und Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt). Eine hohe Beschäftigung wird sowohl von Ländern mit hoher Abgabenquote als auch von Ländern mit niedriger Steuerlast erreicht. Der Anteil der Steuern und Sozialabgaben reicht von knapp 30 Prozent in den USA und Japan bis zu mehr als 50 Prozent in Dänemark und Schweden. Trotzdem ist die Beschäftigungsquote in Dänemark so hoch wie in Japan und den USA. Besonders niedrig ist sie dagegen in Ländern mit einer mittleren Abgabenquote: Italien, Belgien, Frankreich und Deutschland.

Dies ist weniger verwunderlich, als es zunächst erscheint, weil Länder mit hohem Steuerniveau auch mehr Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor finanzieren können (Abb. 3). Hier sieht man, dass Dänemark, Schweden (und Norwegen mit seinen Einnahmen aus der Ölförderung) weit an der Spitze liegen, während

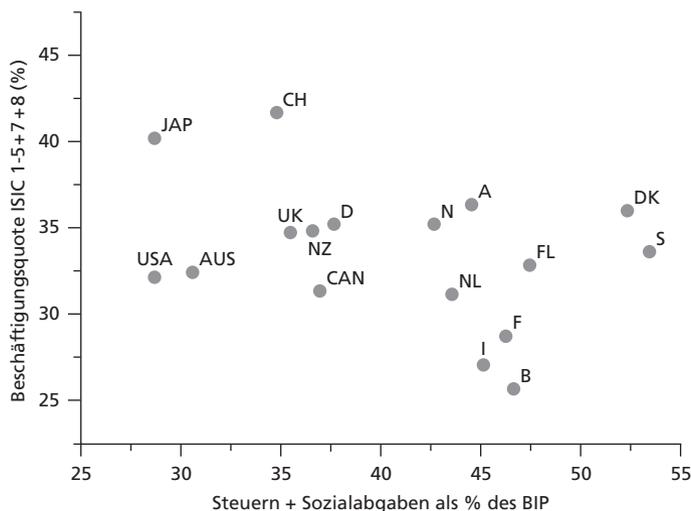


**Abb. 4:** Die private Beschäftigungsquote in Abhängigkeit von Steuern und Sozialabgaben. Wie erwartet zeigt sich ein stark negativer Zusammenhang. Deutschland, Frankreich, Belgien und Italien haben weniger private Arbeitsplätze, als die Ausgleichsgerade erwarten lässt.

Länder wie Japan, die USA und Australien mit einem geringen Steuerniveau auch wenig Beschäftigte im öffentlichen Sektor haben.

Es entspricht auch unseren Erwartungen, dass der offenbare Zusammenhang zwischen der Beschäftigung im öffentlichen Sektor und der Abgabenquote verschwindet, sobald man die skandinavischen Länder aus der Betrachtung ausschließt. Nur diese haben ja die sozialen Dienste universell ausgebaut, und deshalb finden auch nur dort mehr als 20 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung ihren Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor. Die kontinentalen Länder dagegen haben ihre mittlere Position bei der Abgabenbelastung nicht für den Ausbau der sozialen Dienstleistungen, sondern für soziale Transfers eingesetzt. In Deutschland, den Niederlanden, Italien und Belgien liegt deshalb die Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor sogar noch unter dem Niveau der Vereinigten Staaten mit ihrer extrem niedrigeren Abgabenquote.

Die Unterschiede im Niveau der öffentlichen Beschäftigung werden also durch unterschiedliche Strukturen des Sozialstaats gut erklärt. Aber gilt dies auch für die Beschäftigung im privaten Sektor (Abb. 4)? Wie erwartet zeigt das Streudiagramm einen starken negativen Zusammenhang mit der Abgabenbelastung: Länder mit hohen Steuern haben im Allgemeinen weniger private Arbeitsplätze als Länder mit niedrigen Steuern. Aber auch dieser Zusammenhang ist nicht perfekt. Im Verhältnis zur Steuerlast liegen Dänemark, Schweden und die

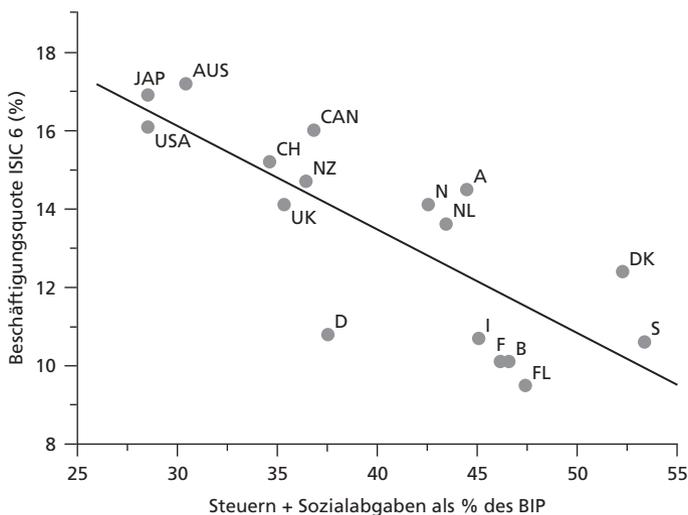


**Abb. 5:** Beschäftigungsquote in Branchen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, aufgetragen gegen Steuern und Sozialabgaben. Ein Zusammenhang zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Abgabenquote ist nicht zu erkennen. (ISIC – International Standard Industrial Classification System, wirtschaftswissenschaftliches Klassifikationssystem der UNO.)

Schweiz über den Erwartungswerten, während die kontinentalen Sozialstaaten Italien, Frankreich, Belgien und Deutschland auch weniger private Arbeitsplätze haben, als ihrer Abgabenlast entspreche.

Auf diese Abweichungen vom statistischen Erwartungswert werde ich noch zurückkommen. Zuvor aber interessiert die Frage, in welchen Bereichen des privaten Sektors die höhere Steuerbelastung in erster Linie ihren Schaden anrichtet. Nach der Logik der Standortdebatten müssten dies die Branchen sein, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Dazu zählen aber heute nicht nur die Industrie und die Landwirtschaft, sondern auch die Energieversorgung, die Bauwirtschaft und wichtige Wirtschaftszweige, die normalerweise dem Dienstleistungssektor zugerechnet werden, insbesondere Verkehr, Kommunikation, Banken, Versicherungen und Dienstleistungen für Unternehmen (Abb. 5).

Addiert man die Beschäftigungsquoten dieser Branchen (ISIC 1-5, 7 und 8), so zeigen sich wiederum große Unterschiede zwischen den Ländern, die von etwa 26 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung in Belgien bis zu 42 Prozent in der Schweiz reichen. Bemerkenswert ist überdies, daß hier die derzeit als Vorbild angesehenen Vereinigten Staaten gar nicht besonders gut abschneiden: In den dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Branchen erreichen Schweden, Dänemark, Österreich und auch Deutschland jedenfalls deutlich höhere Beschäftigungsquoten.

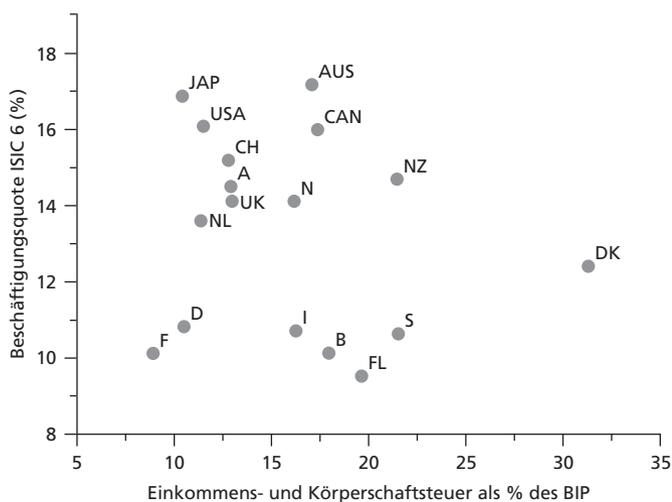


**Abb. 6:** Beschäftigungsquote bei privaten Dienstleistungen (ISIC 6) in Abhängigkeit von Steuern und Sozialabgaben. ISIC 6 umfasst vor allem den Groß- und Einzelhandel, Restaurants, Hotels und andere, ausschließlich privat finanzierte Dienstleistungen.

Wichtiger ist hier freilich der generelle Befund, daß ein linearer Zusammenhang mit der Höhe der Abgabenbelastung nicht zu erkennen ist. Entgegen der Erwartung sind die Arbeitsplätze, auf denen international handelbare Güter und Dienstleistungen produziert werden, offenbar wenig empfindlich für Unterschiede der Abgabenlast. Die Erklärung liegt vermutlich in ihrer vergleichsweise hohen Arbeitsproduktivität, die die Bezahlung hoher Bruttolöhne erlaubt. Unterschiedlich hohe Steuern können dann auf die Arbeitnehmer überwältigt werden und führen im Ergebnis zu höheren oder niedrigeren Nettolöhnen. Mit anderen Worten: Was immer die Unterschiede bei der Beschäftigung in den von der Globalisierung betroffenen Branchen erklären mag: an den unterschiedlichen Finanzierungslasten des Sozialstaats scheint es nicht zu liegen. Auf Deutschland bezogen: Was immer unsere niedrige Beschäftigungsquote erklären mag – an mangelnder internationaler Wettbewerbsfähigkeit kann es nicht liegen!

Daraus folgt aber auch, dass die insgesamt negative Wirkung der Abgabenlast auf die private Beschäftigung sich in erster Linie in den Branchen zeigen muss, die auch weiterhin vor dem internationalen Wettbewerb geschützt sind – also in den privaten Dienstleistungen, die lokal erbracht und lokal konsumiert werden.

In der international standardisierten Branchenstatistik geht es hier um die beiden Gruppen ISIC 6 und ISIC 9. Die letzte ist zwar die größere, aber sie umfasst neben personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen auch die sozialen Dienste, das Bildungswesen und das Gesundheitswesen, die in den meis-



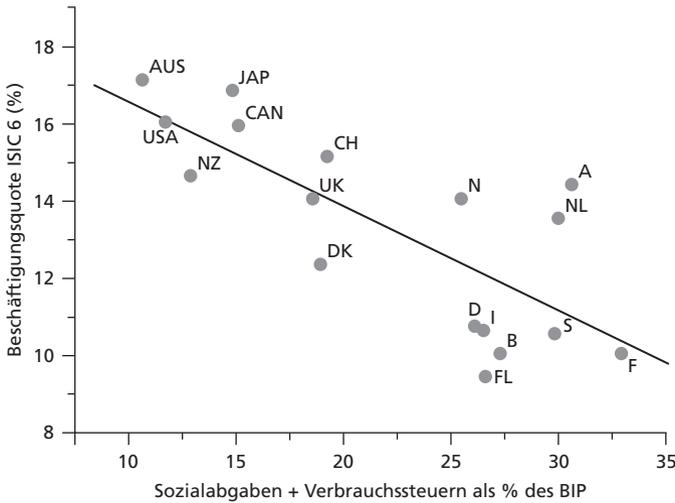
**Abb. 7:** Beschäftigungsquote bei privaten Dienstleistungen (ISIC 6), aufgetragen gegen die Einkommens- und Körperschaftssteuer als Prozent des Brutto-Inlandsprodukts.

ten Ländern ganz oder überwiegend über Steuern und Sozialabgaben finanziert werden. Diese Kategorie eignet sich also nicht zur Aufklärung der Steuerempfindlichkeit des privaten Sektors. Anders die sechste Gruppe, die in erster Linie den Groß- und Einzelhandel, Restaurants, Hotels und andere konsumbezogene Dienstleistungen einschließt, die fast ausschließlich im privaten Sektor erbracht und privat finanziert werden (Abb. 6).

Hier finden wir nun in der Tat einen stark negativen Einfluss der Abgabenglast auf die Beschäftigungsquoten. Länder mit hoher Abgabenglast haben weniger Arbeitsplätze in den konsumorientierten Dienstleistungen als Niedrigsteuerländer. Aber wir finden auch nicht unerhebliche Abweichungen vom Erwartungswert. So liegen hier die Beschäftigungsquoten in Finnland, Belgien, Frankreich und vor allem in Deutschland erheblich unter dem Niveau, das man entsprechend der Abgabenglast erwarten könnte, während Dänemark und Österreich über Erwartungen gut abschneiden.

Auf der Suche nach Erklärungen für diese Abweichungen sind wir dann der Frage nach dem Einfluss einer unterschiedlichen Zusammensetzung des Steueraufkommens nachgegangen. Aus theoretischen Gründen, die sogleich erläutert werden sollen, unterscheiden wir dabei zwischen Einkommen- und Körperschaftsteuern auf der einen Seite und Sozialabgaben und Verbrauchsteuern auf der anderen Seite.

Auf die erste Kategorie konzentriert sich derzeit die politische Auseinandersetzung um die deutsche Steuerreform (Abb. 7). Da müsste es die Kontrahenten



**Abb. 8:** Beschäftigungsquote bei privaten Dienstleistungen (ISIC 6), aufgetragen gegen Sozialabgaben und Verbrauchssteuern als Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

eigentlich überraschen, dass Deutschland zwar nicht bei den nominalen Steuersätzen, wohl aber beim tatsächlichen Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer zusammen mit Frankreich und den Niederlanden zu den extremen Niedrigsteuerländern gehört, während nicht nur Dänemark und Schweden, sondern auch der neoliberale Musterstaat Neuseeland wesentlich höhere Einnahmen aus dieser Steuerquelle erzielen. In Dänemark liegt der Anteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer am Bruttosozialprodukt bei mehr als 30 Prozent, in Deutschland liegt er dagegen nur bei etwa 10 Prozent, in Frankreich ist er sogar noch niedriger.

Noch wichtiger für die systematische Analyse ist allerdings der Befund, dass im internationalen Vergleich keinerlei Zusammenhang zwischen der unterschiedlichen Belastung durch Einkommensteuern und der Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen festzustellen ist. Im Gegensatz dazu haben offenbar die Sozialabgaben und Verbrauchsteuern deutliche und stark negative Wirkungen auf die Beschäftigung bei den privaten Dienstleistungen (Abb. 8).

Für diesen Unterschied gibt es eine gute theoretische Erklärung: Auf den konsumorientierten Arbeitsplätzen im Groß- und Einzelhandel, in Hotels und in Restaurants und auch bei vielen haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen geht es oft um Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen und geringer Arbeitsproduktivität. Sie sind überdies besonders preispfindlich, weil die Konsumenten jedenfalls zum Teil auf Selbstbedienung, Do-It-Yourself

und Familienarbeit ausweichen könnten. Auf dem (legalen) Markt können sie nur dann rentabel angeboten werden, wenn auch die Preise niedrig sind.

Dies erklärt den negativen Beschäftigungseffekt der Mehrwertsteuer bei preiseempfindlichen Dienstleistungen. Die wichtigere Rolle spielen jedoch die Arbeitskosten – also die Summe aus den Nettolöhnen der Arbeitnehmer und den auf den Lohn entfallenden Steuern und Abgaben. Sind die Abgaben hoch, so hängt das Volumen der privaten Beschäftigung davon ab, wie weit die Arbeitnehmer bereit sind, niedrigere Nettolöhne hinzunehmen. Dies geschieht im Großen und Ganzen auch in den mittleren und oberen Bereichen der Lohnskala. Dieser Kompensationsmechanismus funktioniert jedoch am unteren Ende der Lohnskala nicht mehr zuverlässig.

In Skandinavien und einigen kontinentalen Sozialstaaten verfolgen die Gewerkschaften oder der Staat eine auf Anhebung der Mindestlöhne gerichtete Politik, die auf Unterschiede der tatsächlichen Arbeitsproduktivität wenig Rücksicht nimmt. Zugleich definiert der Staat durch die Sozialhilfe und andere Sozialleistungen eine Untergrenze, unter die der Nettolohn nicht absinken kann. Bei Löhnen in der Nähe dieser Untergrenze können Steuern und Abgaben also nicht auf den Arbeitnehmer überwältigt werden, sondern müssten in voller Höhe auf die Produktionskosten aufgeschlagen werden.

Dies erklärt auch die unterschiedliche Wirkung von Einkommensteuern und Sozialabgaben. Bei der Einkommensteuer gibt es einen Grundfreibetrag, der bei uns etwa dem Sozialhilfesatz für Alleinstehende entspricht. Die Lohnsteuer wird also nur von den Einkommensbestandteilen erhoben, die über den Freibetrag hinaus gehen. Faktisch spielt die Einkommensteuer deshalb im Niedriglohn-Bereich kaum eine Rolle. Anders die Sozialabgaben. Sie werden ohne Freibetrag schon auf die erste verdiente Mark erhoben, und bis zur Beitragsbemessungsgrenze gilt ein einheitlicher Satz, der bei uns derzeit mehr als 40 Prozent ausmacht. Hier werden also gerade die niedrigsten Löhne mit Abgaben belastet, deren Höhe fast dem Spitzensatz der Einkommensteuer entspricht.

Es gibt also gute theoretische Gründe und empirische Belege dafür, dass gerade die Sozialabgaben und (in geringerem Maße) die Verbrauchsteuern der Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen schaden. Trotzdem ist auch hier der statistische Zusammenhang keineswegs perfekt. So haben etwa Österreich und die Niederlande mehr Arbeitsplätze in den privaten Dienstleistungen, als man nach der Höhe ihrer Abgabenlast erwarten würde, während die Beschäftigungsquoten in Belgien, Italien, Deutschland und Dänemark unter dem Erwartungswert bleiben.

Für die positive Abweichung der Niederlande gibt es eine Erklärung, die unser Argument stützt: Dort ist zwar das Aufkommen aus den Sozialabgaben insgesamt hoch, aber die Arbeitgeberbeiträge sind sehr niedrig. Vor allem aber

hat man vor zehn Jahren die Arbeitnehmerbeiträge in den Einkommensteuertarif integriert, so dass der Freibetrag nun auch hier angewandt wird. Im Vergleich zur deutschen Situation liegt darin eine ganz erhebliche Begünstigung der Teilzeitarbeit, die in den Niederlanden stärker angestiegen ist und jetzt höher liegt als in irgendeinem anderen OECD-Land.

Die anderen Abweichungen können jedenfalls zum Teil durch ein zweites Kostenargument erklärt werden. Die Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen muss auch abnehmen, wenn die Gewerkschaften oder der Staat die Löhne für wenig produktive Arbeit stark anheben. Dies trifft in erster Linie für die skandinavischen Sozialstaaten zu, wo die mittleren Löhne die im untersten Zehntel der Lohnverteilung nur um den Faktor 1,4 übersteigen, während dieser Faktor in Großbritannien bei 1,8 und in den Vereinigten Staaten sogar bei 2,1 liegt. Die kontinentalen Länder liegen bei der Lohndifferenzierung meist im Mittelfeld, aber mit wichtigen Ausnahmen: Belgien und Deutschland sind die einzigen OECD-Länder, in denen die Lohnunterschiede seit Mitte der 80er-Jahre noch abgenommen haben. Sie sind nun fast so gering wie in den skandinavischen Ländern. Auf der anderen Seite erreicht in Österreich die Lohndifferenzierung mit dem Faktor 2 fast das extreme amerikanische Niveau. Offenbar haben sich die österreichischen Gewerkschaften nicht am skandinavischen Modell einer »solidarischen Lohnpolitik« orientiert, sondern Niedriglöhne (vor allem auf typischen »Frauenarbeitsplätzen«) zugelassen. Es erscheint deshalb plausibel, dass hier die Beschäftigung in den einfachen Dienstleistungen deutlich über dem durch die relativ hohe Abgabenlast definierten Erwartungswert liegt, während Belgien und Deutschland ebenso wie Finnland, Dänemark und Schweden deutlich darunter liegen.

Freilich ist auch diese Erklärung noch nicht perfekt, und ich könnte für die verbleibenden Abweichungen noch weitere Einflussfaktoren heranziehen – etwa die Unterschiede in der Flexibilität des Arbeitsrechts oder in den Bedingungen, die die Erwerbsarbeit verheirateter Frauen erschweren oder erleichtern. Aber das würde den bisherigen Befund nicht in Frage stellen: Die private Beschäftigung in den konsumorientierten, haushaltsorientierten und personenorientierten Dienstleistungen stagniert auf niedrigem Niveau überall dort, wo der kumulative Effekt von Sozialabgaben, Verbrauchsteuern und hohen Mindestlöhnen die Arbeit stark verteuert. In der Euphorie des beginnenden Aufschwungs und der New Economy gelten diese Arbeitsplätze möglicherweise als wenig attraktiv. Wenn man aber bedenkt, dass in den Branchen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen überall wegrationalisiert werden, dann sollte man die sozialpolitische Bedeutung dieses Befundes nicht gering einschätzen.

Selbstverständlich ist dies keineswegs das einzige Ergebnis unserer Untersuchungen, aber ich will es hier damit bewenden lassen und zu der Ausgangsfrage nach dem Verhältnis zwischen Globalisierung und Sozialstaat zurückkehren. Die erste und einigermaßen überraschende Antwort lautet, dass dieser Zusammenhang dort am schwächsten ist, wo man zunächst die stärkste Wechselwirkung vermutet hätte. Gewiss erzeugen der verschärfte Wettbewerb auf den internationalen Produktmärkten und die erhöhten Rendite-Erwartungen der international mobilen Kapitalanleger einen Zwang zur personalsparenden Rationalisierung in allen international exponierten Wirtschaftszweigen. Aber die Unterschiede im Niveau und in der Struktur des Sozialstaats haben darauf nur sehr geringen Einfluss.

Weil aber der Druck der Globalisierung die Beschäftigung in den davon betroffenen Branchen per Saldo überall reduziert, hängt der Erfolg nationaler Beschäftigungs- und Sozialpolitik von der Entwicklung in jenen Branchen ab, die dem internationalen Wettbewerb nicht unmittelbar ausgesetzt sind. Hier hat die Beschäftigung überall zugenommen, aber in den skandinavischen und den angelsächsischen Ländern waren die Zuwächse am höchsten, und die durchschnittlichen Beschäftigungsquoten liegen inzwischen bei 37 bzw. 34 Prozent und damit über denen der im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen. In den kontinentalen Sozialstaaten dagegen liegen, (wenn man von der Schweiz und den Niederlanden absieht) die Beschäftigungsquoten in den geschützten Branchen nur bei 27 Prozent und sie wachsen nur ganz langsam. Diese Unterschiede können fast durchweg durch Unterschiede in der Struktur des Sozialstaats erklärt werden.

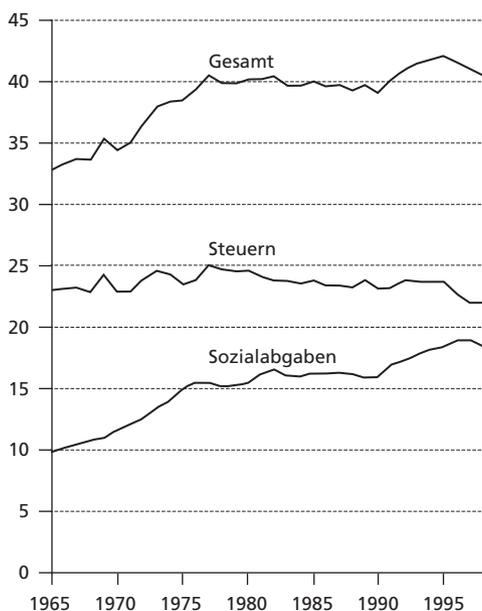
In den skandinavischen Ländern werden nicht nur die produktiven Arbeitsplätze im Bildungs- und Gesundheitswesen, sondern auch viele einfache personen- und haushaltsbezogene Dienstleistungen öffentlich finanziert, während die Beschäftigung in den wenig produktiven privaten Dienstleistungen durch hohe Abgaben und hohe Mindestlöhne begrenzt wird. Die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft profitiert dagegen von der solidarischen Lohnpolitik der Gewerkschaften, während niedrige Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen die Investitionsbereitschaft sichern. Der besonders großzügige und aufwendige skandinavische Sozialstaat ist also robust gegenüber dem wirtschaftlichen Druck der Globalisierung. Über seine Zukunft entscheidet nicht der internationale Wettbewerb, sondern die politische Frage, ob die Bürger auch weiterhin sehr hohe Steuern auf Arbeitseinkommen akzeptieren werden, während hier wie überall die Kapitaleinkommen entlastet werden.

In den angelsächsischen Sozialstaaten spielen öffentlich finanzierte Dienstleistungen eine sehr geringe Rolle, während die Expansion der privaten Beschäftigung im geschützten Sektor durch niedrige Steuern und starke Lohndifferenzie-

rung begünstigt wird. Auch diese Lösung ist politisch gewählt und wird von der Globalisierung weder erzwungen noch bedroht. Ihr Problem ist normativer Art: Zwar kann der Zuwachs in den privaten Dienstleistungen die Beschäftigungsverluste in der Industrie ausgleichen, aber nur um den Preis wachsender Ungleichheit und der Verarmung der »working poor« – von Arbeitnehmern also, die bei marktgerechten Löhnen auf einem Vollzeitarbeitsplatz nicht in der Lage sind, das Existenzminimum zu verdienen. Die Programme, die in den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Australien und Neuseeland zur Bekämpfung der Armut eingesetzt werden, folgen deshalb der Logik einer Negativsteuer oder des auch bei uns diskutierten »Kombilohns«: Sie ergänzen die auf wenig produktiven Arbeitsplätzen erzielbaren Erwerbseinkommen durch Sozialleistungen, die das Familieneinkommen über die Armutsgrenze heben sollen, ohne dass der ökonomische Anreiz zur Erwerbsarbeit untergraben wird (wie dies bei unserer Sozialhilfe der Fall ist).

Die kontinentalen Sozialstaaten stehen vor schwierigeren Problemen. Im internationalen Wettbewerb schneiden sie im Durchschnitt zwar recht gut ab, aber in den geschützten Branchen haben sie trotz höherer Steuern so wenig öffentliche Beschäftigung wie die angelsächsischen Länder und trotz niedrigerer Abgabenlast zumeist noch weniger Arbeitsplätze in den privaten Dienstleistungen als die skandinavischen Sozialstaaten. Der Grund liegt in den Leistungs- und Finanzierungsstrukturen des kontinentalen Modells, das Transfers und nicht Dienstleistungen finanziert. Ebenso finanziert es sich zu einem sehr hohen Maße aus Sozialabgaben statt aus Steuern. Das Modell müsste grundlegend reformiert werden, wenn die Beschäftigung entweder in den öffentlich finanzierten oder in den privaten Dienstleistungen deutlich zunehmen sollte. Eine dem skandinavischen Modell entsprechende Expansion im Bildungs- und Gesundheitswesen und in den sozialen Diensten könnte ohne Schaden für die Wettbewerbsfähigkeit durch höhere Einkommensteuern finanziert werden, sofern nur die Gewinne und die Kapitaleinkommen geschont werden. Umgekehrt könnte auch die Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen steigen, wenn die Kosten des Sozialstaats wenigstens zum Teil von den Sozialabgaben auf die Einkommensteuer verlagert würden, oder wenn nach niederländischem Vorbild die Sozialabgaben nach der Systematik einer Einkommensteuer erhoben würden.

In einigen kontinentalen Ländern, insbesondere in Frankreich und in Belgien, hat die Politik in der Tat begonnen, sich in diese Richtung zu bewegen. Bei uns dagegen fehlt es offenbar noch an der Einsicht in diese Zusammenhänge. Ich schließe deshalb mit einem historischen Rückblick auf die Entwicklung des deutschen Steueraufkommens (Abb. 9). Er zeigt, dass seit 1965 die Gesamtbelastung durch Steuern und Sozialabgaben erheblich gestiegen ist. Nimmt man allerdings die Steuern allein, dann lag das Aufkommen 1998 noch unter dem Niveau von 1965. Der Anstieg der Abgabenquote in den siebziger Jahren und



**Abb. 9:** Steuern und Sozialabgaben 1965–1998 (in Prozent des BSP/BIP; Quelle: BMF).

noch einmal nach der deutschen Vereinigung wurde also allein durch die Erhöhung der Sozialabgaben erreicht. Deren beschäftigungsschädliche Wirkung ist inzwischen bekannt. Dennoch konzentriert sich auch der gegenwärtige Streit um die Steuerreform ganz auf die weitere Senkung der Einkommens- und Körperschaftsteuer, während selbst die geringfügige Entlastung bei den Sozialabgaben durch den Protest gegen die Ökosteuer wieder in Gefahr gerät. Es spricht wenig dafür, dass unsere Untersuchung hier etwas ändern könnte. Aber unsere Bringschuld wollten wir dennoch erfüllen.

#### *Weiterführende Texte*

1986: »Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informations-Ökonomie?«. *Soziale Welt* 37 (1): 3–24.

1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.

2000: *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. I: *From Vulnerability to Competitiveness*; Vol. II: *Diverse Responses to Common Challenges* (hrsg. mit Vivien A. Schmidt). Oxford: Oxford University Press.



## Was man von einer europäischen Verfassung erwarten und nicht erwarten sollte\*

*In diesem kurzen Aufsatz, der Rede bei der Verleihung des Schader-Preises 2002, charakterisiert Fritz Scharpf die verschiedenen Entscheidungsmodi der Europäischen Union und arbeitet auf dieser Basis die Schwächen ihrer institutionellen Struktur heraus.*

Bis vor kurzem war die Diskussion über Wünschbarkeit und mögliche Gestalt einer europäischen Verfassung eine fast ausschließlich akademische Angelegenheit. Die tatsächliche Entwicklung der europäischen Institutionen dagegen bestimmten pragmatische Kompromisse der Regierungen, die sich jeweils an dringenden Problemen oder vorrangigen sachlichen Zielen orientierten. So dienten die institutionellen Reformen der Einheitlichen Europäische Akte der Umsetzung des Binnenmarktprogramms; im Maastricht-Vertrag ging es in erster Linie um die Währungsunion; Amsterdam stand dann bereits im Schatten der Osterweiterung, und erst recht galt dies für die Verhandlungen über den Vertrag von Nizza.

Schon im Vorfeld von Nizza aber, insbesondere jedoch in Reaktion auf den allseits als unzulänglich kritisierten Vertrag ist nun eine aufs Grundsätzliche gerichtete Diskussion über die künftige Verfassung Europas aufgekommen. Sie hat die Regierungen offenbar so beeindruckt, dass sie zur Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz einen »europäischen Konvent« einberufen und diesem auf dem Gipfel von Laaken ein erstaunlich weit reichendes Mandat erteilt haben. Wenn alles nach Plan geht, so wird dieser Konvent im Laufe des nächsten Jahres den Entwurf eines einheitlichen und umfassenden europäischen Verfassungsvertrages vorlegen. Auch wenn das Ergebnis noch lange nicht feststeht, so zeigen die bisherigen Beratungen doch, dass diesmal nicht pragmatische Lösungen für anstehende Probleme im Vordergrund stehen werden, sondern grundsätzliche Fragen der institutionellen Architektur der Gemeinschaft und ihrer Legitima-

---

Erstveröffentlichung in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1/2003, 49–59.

\* Am 7. November v. J. erhielt Fritz W. Scharpf, Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln, den Schader-Preis 2002 der Darmstädter Schader-Stiftung. Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um eine für die »Blätter« überarbeitete und ergänzte Fassung der Dankrede des Preisträgers. – D. Red.

tion im Lichte normativer Kriterien, die sich an der (idealisierten) Praxis des demokratischen Verfassungsstaats auf der nationalen Ebene orientieren.

Gefordert wird eine klare Abgrenzung zwischen europäischen und nationalstaatlichen Kompetenzen und eine transparente Funktionsteilung zwischen Kommission, Rat und Parlament. Angesichts der Unübersichtlichkeit, verwirrenden Vielfalt und Inkonsequenz der bisherigen institutionellen Regelungen wird gewiss niemand dem Ziel einer gründlichen Systematisierung und Vereinfachung der bestehenden Verträge widersprechen können, auch wenn die insbesondere von den deutschen Ländern angestrebte strikte Beschränkung der europäischen Kompetenzen kaum erreichbar sein dürfte. Darüber hinaus aber geht es dem Konvent (in dem Parlamentarier ein deutliches Übergewicht haben) um die Überwindung des allseits vermuteten »demokratischen Defizits« der Europäischen Union. Erreicht werden soll dies durch den Abbau von Vetorechten der Regierungen im Ministerrat und die weitere Stärkung der Gesetzgebungs- und Haushaltskompetenzen des Europäischen Parlaments. Zugleich soll die politische Verantwortlichkeit der Europäischen Kommission stärker institutionalisiert werden – sei es durch die Direktwahl ihres Präsidenten, sei es durch die noch stärkere Abhängigkeit vom Vertrauen des Europäischen Parlaments. Hier scheinen mir stärkere Zweifel angebracht, auf die ich noch zurückkommen werde. In erster Linie geht es mir jedoch um Probleme und Optionen, die in den Diskussionen im Konvent bisher nicht die nötige Aufmerksamkeit finden. Ich will sie zunächst als Thesen formulieren und diese anschließend erläutern:

- Bei aller Unübersichtlichkeit erscheint die gegenwärtige Struktur der Gemeinschaft als ein funktional effektiver und normativ legitimer institutioneller Rahmen für die *konsensuale* Bewältigung der Aufgaben, welche die europäische Politik sich bis zum Beginn der 90er Jahre gestellt hatte.
- Inzwischen aber steht die europäische Politik vor neuen externen und internen Herausforderungen, denen sie sich nicht entziehen kann. Sie erscheinen einerseits als Folgeprobleme der Beendigung des Kalten Krieges und andererseits als Folgeprobleme der erfolgreichen ökonomischen Integration.
- Für diese Herausforderungen sind im Rahmen der gegenwärtigen institutionellen Struktur *konsensuale* europäische Lösungen nicht erreichbar, während *majoritäre* Lösungen nicht legitimiert werden könnten.
- Die Folge ist ein Dilemma, das nur überwunden werden kann, wenn die europäische Politik den Anspruch auf einheitliche, für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindliche Lösungen aufgibt.

## Die heutige Verfassung

Zur Begründung bedarf es zunächst eines Blicks auf die real existierende Verfassung der Europäischen Union. In ihr lassen sich drei verschiedene Typen des Regierens ausmachen, die ich als Modus der *intergouvernementalen Verhandlung*, als Modus der *supranationalen Zentralisierung* und als Modus der *Politikverflechtung* bezeichne.

Grundlegend war und ist immer noch der *intergouvernementale* Modus. Die europäischen Gemeinschaften sind weder von oben durch überlegene Gewalt noch von unten durch den Akt eines verfassungsgebenden Volkswillens gegründet worden. An ihrem Beginn standen vielmehr Verträge, die zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten ausgehandelt und von den nationalen Parlamenten ratifiziert wurden. Im gleichen Modus wurde und wird über den weiteren Ausbau der europäischen Institutionen und die Erweiterung ihrer Kompetenzen entschieden, und die Regierungen bestimmen auch darüber, in welchem Maße und auf welche Weise sie selbst an der Ausübung der delegierten Kompetenzen beteiligt bleiben wollen. Wenn sie dabei auf ihrer einstimmigen Zustimmung beharren, kann auch insoweit von europäischem Regieren im intergouvernementalen Modus gesprochen werden.

Am anderen Extrem steht der Modus der *supranationalen Zentralisierung*, in dem die Mitgliedstaaten vollständig auf eigene Mitwirkung an Entscheidungsprozessen der europäischen Politik verzichtet haben. Das sinnfälligste Beispiel dafür sind die geldpolitischen Kompetenzen der Europäischen Zentralbank. Hier wurden Entscheidungen, die für die Wirtschaftsentwicklung der Mitgliedstaaten von kritischer Bedeutung sind, vollständig auf eine europäische Instanz übertragen, deren Unabhängigkeit gegen mögliche Einflussversuche der Regierungen noch wesentlich besser abgesichert ist, als dies bei der Deutschen Bundesbank der Fall war. Nicht anders verhält es sich aber auch bei den Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs und der Kommission zur Anwendung und Durchsetzung des Europarechts. Da den Verträgen unmittelbare rechtliche Geltung und Vorrang vor dem nationalen Recht zuerkannt wurde, hat die richterliche Interpretation vertraglicher Verpflichtungen den Charakter eines Gesetzes, das von den Regierungen nur durch einstimmige Änderung des Vertrages und Ratifikation in allen Mitgliedstaaten – also faktisch überhaupt nicht – geändert werden könnte. Sofern der Gerichtshof mitspielt, gilt dies auch für die Interpretation, von welcher die Kommission bei der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ausgeht.

Anders in dem dritten und in der Praxis wichtigsten Modus, den ich mit dem für den deutschen Föderalismus entwickelten Begriff der *Politikverflechtung* bezeichne habe und den die Kommission geradezu als »die Gemeinschafts-

methode« beschreibt. Hier kommt europäische Politik durch das Zusammenwirken supranationaler und nationaler Akteure zu Stande. Dabei ist die Kommission in einer starken Stellung, weil Verordnungen und Richtlinien nur auf ihre Initiative hin beschlossen werden können, und die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments sind im letzten Jahrzehnt ebenfalls erheblich erweitert worden. Nach wie vor aber bleibt die europäische Politik auch auf die Zustimmung der nationalen Regierungen angewiesen, die mindestens eine qualifizierte Mehrheit von fast drei Vierteln der Stimmen im Ministerrat erfordert.

Aber so unterschiedlich sie ausgestaltet sind, haben die drei Modalitäten des europäischen Regierens doch eines gemeinsam: Sie basieren letztlich auf dem manifesten oder latenten Konsens zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten. Auf den *manifesten* Konsens kommt es im intergouvernementalen Modus an, in dem jede Regierung die gemeinsame europäische Politik blockieren könnte. Im Modus der supranationalen Zentralisierung und der Politikverflechtung wird der Bezug zum *latenten* intergouvernementalen Konsens erst deutlich, wenn man sich die zu Grunde liegende Interessenkonstellation zwischen den Regierungen vergegenwärtigt:

Der *supranationale* Modus findet seine Erklärung in Konstellationen, in denen ein Grundkonsens der Regierungen über das gemeinsame Ziel sich mit der Einsicht verbindet, dass dieses durch die Verfolgung egoistischer – im Lichte des gemeinsamen Ziels illegitimer – nationaler Interessen gefährdet würde. So mussten Regierungen, die einen integrierten europäischen Binnenmarkt schaffen wollten, diesen auch gegen ihre protektionistischen Versuchungen schützen wollen – ebenso wie sie eine gemeinsame und stabile europäische Währung nur erreichen konnten, wenn sie zugleich darauf verzichteten, aktuelle Entscheidungen der Geldpolitik weiterhin national bestimmen zu wollen. Wenn also die Ziele der wirtschaftlichen und monetären Integration politisch legitim und konsensual gewählt wurden, dann erklärt und rechtfertigt dieser Konsens auch deren supranationale Absicherung durch die Europäische Kommission, den Europäischen Gerichtshof und die Europäische Zentralbank.

In einer zweiten Interessenkonstellation verfolgen die Regierungen zwar ein gemeinsames Ziel oder versuchen ein gemeinsames Problem zu lösen, aber sie präferieren jeweils unterschiedliche Lösungen, ohne dass die divergierenden Interessen deshalb als illegitim disqualifiziert werden könnten. Wenn aus der Sicht der Regierungen das gemeinsame Interesse die Differenzen überwiegt, dann erklärt und rechtfertigt dies den Modus der europäischen *Politikverflechtung*. Hier können supranationale Akteure – die Kommission und das Europäische Parlament – erheblichen Einfluss auf den Inhalt europäischer Politik gewinnen, und bei qualifizierten Mehrheiten im Ministerrat können einzelne Länder auch überstimmt werden. Aber das dafür notwendige Quorum ist so hoch, und die wechselseitige

Rücksicht der Regierungen auf ernsthafte Widerstände in der nationalen Politik der Partner ist so ausgeprägt, dass in aller Regel konsensuale Kompromisse erreicht werden. Dies erklärt etwa die Fortschritte in der zur Vollendung des Binnenmarktes notwendigen Harmonisierung von Regeln des Verbraucherschutzes, des Umweltschutzes und des Arbeitsschutzes.

Wo die Regierungen schließlich befürchten müssen, dass die möglichen negativen Rückwirkungen europäischer Entscheidungen in der nationalen Politik schwerer wiegen könnten als die Vorteile einer gemeinsamen europäischen Lösung, da bleibt es in der Regel beim *intergouvernementalen* Modus. Hier kann europäische Politik auch weiterhin nur mit der Zustimmung aller Regierungen beschlossen werden. Sie lässt sich also leicht blockieren, auch wenn in weniger kritischen Fällen die Suche nach konsensualen Lösungen durch die Kommission und die nationalen Beamten im Sekretariat des Rats und im Ausschuss der Ständigen Vertreter kräftig unterstützt wird.

Die differenzierten Modi der europäischen Politik korrespondieren also mit dem Konsensbedarf unterschiedlicher Problemkonstellationen: Wo der Grundkonsens gesichert ist und Abweichungen illegitim wären, kann supranationale Politik einseitig durchgesetzt werden; wo Konflikte legitim, aber überwindbar erscheinen, fördern die Verfahren der Politikverflechtung die Konsensbildung; und wo divergente Interessen dominieren, bleibt es beim intergouvernementalen Modus. Alle drei Varianten haben gute Legitimationsgründe für sich, und ihre Effektivität ist so gut, wie sie in der jeweiligen Problem- und Interessenkonstellation eben sein kann.

Damit sollen die offensichtlichen Mängel der institutionellen Strukturen und Verfahren gewiss nicht geleugnet werden – sie sind unübersichtlich, übermäßig kompliziert und in vieler Hinsicht verbesserungsbedürftig. Aber das allein könnte die Ernsthaftigkeit der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion und die öffentliche Aufmerksamkeit dafür nicht erklären. Das gilt sogar, so meine ich, für das »europäische Demokratiedefizit«, das ja Politik und Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten über viele Jahrzehnte hin keineswegs besonders beunruhigt hat.

## Grenzen der Konsenspolitik

Sehr viel beunruhigender ist dagegen die Einsicht, dass die im Prinzip konsensualen Modalitäten des europäischen Regierens sich nicht zur Bewältigung der neuen Herausforderungen eignen, mit denen die europäische Politik seit Anfang der 90er Jahre konfrontiert ist. Die beiden wichtigsten sind die seit dem Ende des Kalten Krieges steigenden Anforderungen an eine europäische Außen- und

Sicherheitspolitik und die internen Folgeprobleme der überaus erfolgreichen ökonomischen Integration.

Im ersten Fall liegt die Notwendigkeit effektiven und raschen gemeinsamen Handelns auf der Hand, wenn Europa sich für die Bewältigung der Sicherheitsrisiken an seiner Peripherie nicht weiterhin allein auf die Vereinigten Staaten verlassen kann oder will. Ebenso vorhersehbar sind aber auch politische Konflikte und langwierige intergouvernementale Verhandlungen, wenn nationale Streitkräfte für europäische Aufgaben abgeordnet werden sollen, die den Einsatz militärischer Gewalt notwendig machen. Nirgendwo sonst sind ja nationale Präferenzen so sehr durch unterschiedliche kollektive Erinnerungen und Situationsdeutungen geprägt:

Den Ausgang des Zweiten Weltkriegs erinnern die einen als physische und moralische Katastrophe und die anderen als gloriosen Sieg in einem gerechten Krieg; die Jahrzehnte des Kalten Krieges haben die einen im Schutz der Vereinigten Staaten und der NATO-Allianz und die anderen im Status einer prekären, aber schließlich doch erfolgreichen Neutralität überstanden; das Verhältnis zur Dritten Welt ist bei den einen durch post-koloniale Engagements und bei den anderen durch das Bekenntnis zum Universalismus der Vereinten Nationen bestimmt; und das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten sehen die einen als emotional fundierte Familienbeziehung und die anderen als Bedrohung der eigenen Identität – die Liste ließe sich leicht verlängern.

Man braucht jedoch nicht weiter auszuholen, um darzutun, dass konsensuales und rasches Handeln in der Außen- und Sicherheitspolitik zugleich notwendig und außerordentlich schwierig ist. Weniger offensichtlich ist dies bei den internen Herausforderungen, auf die sich deshalb die weiteren Überlegungen konzentrieren werden. In der Rhetorik der europäischen Politik figurieren sie seit einigen Jahren unter dem Rubrum der Sicherung des »Europäischen Sozialmodells«. Aber gerade aus dieser Formulierung erwachsen Missverständnisse, die eine effektive Bewältigung der Folgeprobleme der ökonomischen Integration verhindern können.

Die europäischen Sozialstaaten habe ihre höchst unterschiedliche Gestalt in den ersten Nachkriegsjahrzehnten entwickelt – zu einer Zeit also, als die nationalen Grenzen selbst für den Handel mit Industriegütern noch eine Hürde darstellten, während die Dienstleistungs- und Kapitalmärkte international fast vollständig abgeschottet und Aufgaben der Daseinsvorsorge und sozialen Sicherung auch innerstaatlich dem Wettbewerb weitgehend entzogen waren. Die nationale Politik verfügte also über eine breite Palette von Steuerungsinstrumenten, die damals – vernünftig eingesetzt – fast überall hohe Wachstumsraten und Vollbeschäftigung gewährleisteten. Deshalb konnte die Politik in den einzelnen Ländern auch die Produktions- und Arbeitsbedingungen ohne Rücksicht auf die in-

ternationale Wettbewerbsfähigkeit regulieren; sie konnte die Grenzen zwischen Marktwirtschaft und öffentlicher »Daseinsvorsorge« nach eigenen Kriterien bestimmen; sie konnte ganz unterschiedliche Systeme der sozialen Sicherung aufbauen; und sie konnte die jeweils politisch gewollten Leistungen durch eine nationale Steuer- und Abgabepolitik finanzieren, deren Belastungsgrenzen eher politisch als ökonomisch bestimmt waren.

In der Europäischen Union dagegen sind heute auch die Dienstleistungs- und Kapitalmärkte integriert und liberalisiert, während die einheitliche Währung die Markttransparenz erhöht und stabile Tauschbedingungen gewährleistet. Die Unternehmen sind deshalb ungeschützt dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt, aber sie haben zugleich die freie Wahl unter den europäischen Produktions- und Investitionsstandorten. Deshalb beschränkt nun der ökonomische Standortwettbewerb unter den Mitgliedstaaten alle Optionen der nationalen Regulierungs- und Steuerpolitik, welche die Produktionskosten erhöhen oder die Gewinne nach Steuern vermindern könnten. Noch wichtiger aber sind die rechtlichen Schranken: Die Währungsunion hat die nationale Geldpolitik beseitigt und sie beschränkt die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten; die europäische Subventionskontrolle eliminiert früher genutzte Optionen der nationalen Wirtschaftsförderung; und auch die Optionen einer öffentlichen Daseinsvorsorge werden durch die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs radikal eingeschränkt. Dies mag man gut oder schlecht finden. Wichtiger ist jedoch die konstitutionelle Asymmetrie:

Im Nationalstaat hatten Wettbewerbsrecht, Sozialrecht und das Recht der Daseinsvorsorge den gleichen verfassungsrechtlichen Status. Nicht die Justiz, sondern die Parlamente hatten also in politischer Auseinandersetzung über die Grenzen des Marktes zu entscheiden. Das änderte sich in den Europäischen Gemeinschaften, für deren Recht der Europäische Gerichtshof den absoluten Vorrang vor allen nationalen Regeln durchsetzen konnte. Dieses Recht aber diente anfangs ausschließlich, und es dient auch heute noch überwiegend den Zwecken der Wirtschaftsintegration, der Liberalisierung und der Herstellung und Erweiterung der Wettbewerbsfreiheit. Wenn also diesen Zwecken im Interesse sozialer, kultureller oder ökologischer Werte irgendwelche rechtlichen Grenzen gesetzt werden sollen, dann können diese jetzt nicht mehr von der nationalen Politik bestimmt werden.

Stattdessen greift nun eine ohne rechtliche Stopp-Regel expandierende Interpretation des liberalen europäischen Wirtschafts- und Wettbewerbsrechts in immer stärkerem Maße in Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge und Sozialordnung ein, in denen auf der nationalen Ebene der Marktwettbewerb durch demokratisch legitimierte Gesetze beschränkt oder ausgeschlossen worden war.

Die Interventionen gegen die Buchpreisbindung, gegen die Sparkassen und nun gegen die Begünstigung öffentlicher oder frei-gemeinnütziger Anbieter von sozialen Dienstleistungen sind Beispiele aus der jüngeren Zeit, zu denen auch die Urteile über die Honorierung ausländischer Anbieter durch die nationale Krankenversicherung gerechnet werden können.

Diese Beispiele mag man in der Sache billigen oder missbilligen. Hier kommt es darauf an, dass die nationalen Daseinsvorsorge- und Sozialsysteme jetzt zur Disposition der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs stehen, gegen deren jeweilige Interpretation des europäischen Wirtschaftsrechts es auf der nationalen Ebene keine rechtliche oder politische Remedur gibt. Damit aber reicht die supranational-zentralisierte Kompetenz nun in Bereiche hinein, für die ihre normative Legitimation (die ja ausschließlich auf dem latenten Grundkonsens der Mitgliedstaaten beruht) nicht mehr ausreicht. Im Ergebnis könnte deshalb eine ausschließlich an den Kriterien einer vermuteten ökonomischen Effizienz orientierte supranationale Politik sowohl die Überlebensfähigkeit nationaler Sozialsysteme als auch die politische Akzeptanz der europäischen Institutionen untergraben.

Die Hypertrophie des supranationalen Wirtschaftsrechts könnte wirksam nur durch anderes europäisches Recht beschränkt werden, das gemeinsame soziale Regeln statuiert und nationale Institutionen und Programme durch institutionelle Garantien schützt, die auch gegenüber den Wirtschaftsfreiheiten des EG-Vertrages und gegenüber der Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission rechtlichen Bestand haben. Aber ebenso wie der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik stehen auch einer gemeinsamen Sozialpolitik so gravierende Differenzen der nationalen Interessen und Präferenzen entgegen, dass konsensuale europäische Lösungen extrem schwierig oder sogar unmöglich erscheinen.

Was die Interessen angeht, liegen die Schwierigkeiten auf der Hand: Unter den gegenwärtigen Mitgliedstaaten der EU liegt das Verhältnis der Pro-Kopf-Einkommen im ärmsten und im reichsten Land bei 1:3 bis 1:4, und nach der Osterweiterung wird sich diese Diskrepanz noch verdoppeln. Länder wie Griechenland und Portugal, geschweige denn Polen oder die Slowakei, könnten sich den großzügigen und teuren Sozialstaat einfach nicht leisten, den etwa die Dänen für angemessen halten. Aber das ist nicht einmal der wichtigste Grund. Schweden, Großbritannien und Deutschland haben etwa das gleiche Pro-Kopf-Einkommen, aber sie gehören drei grundverschiedenen »Sozialstaats-Familien« an – nämlich der »skandinavisch-sozialdemokratischen«, der »angelsächsisch-liberalen« und der »kontinentaleuropäisch-konservativen«.

So wären die Briten, die sich auf einen minimalen Sozialstaat eingestellt und dafür ihre private Vorsorge aufgebaut haben, niemals bereit, die extrem hohe Abgabenlast zu akzeptieren, die in Schweden eine universalistische Rundum-

Versorgung finanziert. Ebenso wenig könnten die schwedischen Familien mit dem in Deutschland herrschenden Mangel an öffentlich finanzierten sozialen Dienstleistungen auskommen; und bei uns würden Patienten und Ärzte gemeinsam rebellieren, wenn eine europäische Richtlinie die Umstellung von der Krankenversicherung auf das System des britischen National Health Service verlangen würde.

Kurz: die Rede von dem einen »europäischen Sozialmodell« ist irreführend. Es gibt mehrere Modelle nebeneinander, die sich in ihren Leistungen und in ihrer Finanzierung grundsätzlich unterscheiden. Überall aber haben sich die Bürger in ihren Lebensplänen auf das vorhandene Sozialsystem eingerichtet – mit der Folge, dass selbst sehr begrenzte Reformen innerhalb des jeweiligen Systems auf erbitterten politischen Widerstand stoßen. Keine Regierung könnte es deshalb wagen, gemeinsamen europäischen Lösungen zuzustimmen, die im eigenen Land die Strukturen des Sozialstaats grundlegend verändern würden.

## Grenzen der legitimen Mehrheitsentscheidung

Ebenso wie die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik steht also auch die gemeinsame Sicherung des »Europäischen Sozialmodells« vor einem Dilemma: Nationale Lösungen reichen nicht mehr aus. Aber die notwendige europäische Politik scheitert an den divergierenden Interessen und Präferenzen der Mitgliedstaaten unter institutionellen Rahmenbedingungen, die nur konsensuale Lösungen zulassen.

Dieses Dilemma wird in der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion noch kaum behandelt. Wo es überhaupt angesprochen wird, da richten sich die Hoffnungen auf den »Durchbruch« zu einer handlungsfähigeren europäischen Politik. Dabei setzen die einen auf die politische Führungskraft eines Europäischen Präsidenten mit längerer Amtszeit, um so die Chancen der intergouvernementalen Konsensbildung zu verbessern. Andere Vorschläge wollen dagegen das Konsensprinzip selbst beschränken, um so die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik zu steigern. Auf diese will ich hier eingehen.

Erforderlich wäre aus dieser Sicht der generelle Übergang zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit und die Absenkung des dafür erforderlichen Quorums im Rat, eine weitere Stärkung der Rolle des Parlaments in der europäischen Gesetzgebung, eine Stärkung der Position und politischen Legitimation des Kommissionspräsidenten und die weitere Verstärkung der Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament. Mit anderen Worten: Die höhere Handlungsfähigkeit der europäischen Politik soll zugleich

mit der Überwindung des »demokratischen Defizits« durch Annäherung an das normative Modell der majoritären Demokratie erreicht werden. Ich halte diese Vorschläge, was immer sonst für sie sprechen mag, nicht für geeignet, das hier erörterte Dilemma der europäischen Politik zu überwinden. Sie verkennen die Voraussetzungen und Grenzen einer legitimen Anwendung des Mehrheitsprinzips.

In der majoritären nationalstaatlichen Demokratie gründet die Legitimität der Mehrheitsherrschaft auf mehreren, sich wechselseitig ergänzenden und verstärkenden Voraussetzungen. Grundlegend ist die Unterstellung einer kollektiven Identität, deren Wohl allen Partialinteressen vorgeht; ihr entspricht die erfahrbare Existenz einer gemeinsamen politischen Öffentlichkeit, in der Diskurse über die richtige Definition des Gemeinwohls möglich sind; deren Wirksamkeit schließlich wird gestützt durch die politische Abhängigkeit der Entscheidungsträger von ihren Wählern und damit auch von der Meinungsbildung in dieser Öffentlichkeit. Dass bisher keine dieser Voraussetzungen einer majoritären Demokratie auf der europäischen Ebene erfüllt ist, braucht kaum noch gesagt zu werden.

Überall ist die nationale Identität erheblich stärker als die europäische; die Medien, die politischen Parteien und die politischen Diskurse sind national segmentiert; und selbst in den Europawahlen geht es nicht um die Kritik vergangener oder um Entwürfe künftiger europäischer Politik, sondern um die Abrechnung mit der nationalen Regierung. Wo europäische Politik politisch verantwortet werden muss, da trifft die Sanktion der Wähler weder das Europäische Parlament noch die Kommission, sondern jeweils die nationalen Regierungen, die für die Umsetzung politisch nicht akzeptabel erscheinender europäischer Entscheidungen zuständig sind. So musste etwa in der BSE-Krise der deutsche Agrarminister zurücktreten und nicht der für die Landwirtschaft zuständige europäische Kommissar.

Noch wichtiger ist jedoch ein zweites Argument. Nicht überall hat ja der Nationalstaat eine kollektive Identität ausgebildet, die allen Partialinteressen vorgeht. Wo aber die Orientierung an ethnischen, sprachlichen oder religiösen Identitäten hohe politische Bedeutung hat, da kann auch im Nationalstaat die Mehrheitsherrschaft so unerträglich werden, dass die staatliche Einheit auseinanderbricht – entweder durch Sezession, wie in der früheren Tschechoslowakei, oder in blutigen Konflikten wie im früheren Jugoslawien, in Nordirland oder in Spanien. Erfolgreiche multi-ethnische Staaten wie die Schweiz, Belgien oder Kanada vermeiden diese Risiken durch Verfassungen, die das Mehrheitsprinzip jedenfalls dann durch Konsensregeln ersetzen, wenn politisch virulente Interessen ihrer ungleichartigen Teilgemeinschaften auf dem Spiel stehen. Für die Vielvölker-Gemeinschaft der Europäischen Union mit einer ökonomisch, sozial, kulturell, sprachlich und ethnisch so viel heterogeneren Mitgliedschaft können

andere als konsensuale Entscheidungsregeln erst recht nicht in Frage kommen. Jeder Versuch, über den Konvent eine europäische Verfassung nach dem Modell der majoritären Demokratie zu schaffen, würde deshalb – wenn er nicht am Veto der nationalen Regierungen scheitert – den Bestand der Union aufs Spiel setzen.

Das schließt, wie schon gesagt, Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit auf Politikfeldern nicht aus, in denen gemeinsame Interessen im Vordergrund stehen und die divergierenden Präferenzen in der nationalen Politik keinen hohen Stellenwert haben. Aber gerade dies ist ja weder in der Außen- und Sicherheitspolitik noch in der Sozialstaatspolitik der Fall. Auf diesen politisch extrem sensitiven Feldern jedenfalls könnten die nationalen Regierungen die Verantwortung für den Vollzug europäischer Entscheidungen nicht abweisen, egal ob diese mit oder ohne ihre Zustimmung zu Stande gekommen sind. Dann aber könnten sie auch ihren Einfluss auf die Formulierung der europäischen Politik nicht aufgeben, ohne deren indirekte demokratische Legitimation zu zerstören.

## Differenzierte Integration

Die derzeit diskutierten und politisch realisierbaren Vorschläge zur Reform der europäischen Institutionen können also an dem konstatierten Dilemma der europäischen Politik kaum etwas ändern: Obwohl die neuen Herausforderungen nicht von der nationalen Politik bewältigt werden können, werden effektive europäische Lösungen auch weiterhin durch die Divergenz nationaler Interessen und Präferenzen vereitelt.

Für dieses Dilemma kann es keine Lösung geben, solange die stillschweigende Voraussetzung beibehalten wird, dass europäische Politik immer für alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise gelten müsse. Sie hat ihren Grund in der dogmatisierten Überzeugung, dass sowohl die Integration des europäischen Marktes als auch die Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten nur durch die Einheitlichkeit des europäischen Rechts erreicht und gesichert werden könne. An diesem Dogma sind bisher alle Versuche – von Willy Brandt bis Wolfgang Schäuble und Karl Lamers – gescheitert, die erzwungene Einheitlichkeit zu Gunsten einer Integration mit »unterschiedlicher Geschwindigkeit« oder eines Europa mit »variabler Geometrie« in Frage zu stellen. Stattdessen hat man in der europapolitischen Diskussion das »Subsidiaritätsprinzip« als Alternative zum einheitlichen Europarecht präsentiert – was jedenfalls hier nicht weiterhilft, wo rein nationale Lösungen nicht mehr wirksam wären.

Ausnahmen vom Dogma der Einheitlichkeit – wie die britischen, dänischen oder irischen »Opt-outs« oder die begrenzte Mitgliedschaft in der Währungsunion – waren zwar hin und wieder unvermeidlich, aber sie wurden von den »guten Europäern« immer als Abweichung vom Ziel der Integration und nicht als generell verwendbare Strategie einer differenzierten Integration verstanden. Deshalb wurden auch die im Vertrag von Amsterdam schließlich eingeführten Bestimmungen über die »verstärkte Zusammenarbeit« zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten so restriktiv gefasst, dass sie bisher noch kein einziges Mal genutzt werden konnten – woran auch der Vertrag von Nizza kaum etwas geändert hat.

Inzwischen aber ist das Dogma der Einheitlichkeit und die Angst vor einer »Balkanisierung« der Union zu einer Fessel geworden, welche die europäische Politik daran hindert, ihren gefährlichsten Herausforderungen wirksam zu begegnen. Würden die Regeln für eine verstärkte Zusammenarbeit jedoch gelockert, dann könnten die zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bereiten Mitgliedstaaten ihre militärischen Potentiale integrieren und gemeinsame Strategien ausarbeiten, ohne auf die Zögerer warten zu müssen. Ebenso könnten die skandinavischen Sozialstaaten gemeinsame *europäische* Regeln dafür festlegen, in welchem Maße und in welchen Grenzen ihre bisher in staatlicher oder kommunaler Regie erbrachten sozialen Dienste für private Wettbewerber geöffnet werden sollten. Das Gleiche gälte für die kontinentalen Sozialstaaten, deren Bemühungen um höhere Beschäftigungsquoten in den lokalen Dienstleistungen oder um die Sanierung ihrer Gesundheitssysteme nicht auch noch durch europäische Wettbewerbsregeln behindert werden sollten, die sich ausschließlich an Kriterien des idealen Marktes orientieren. Ebenso könnten dann die Beitrittsländer europäische Regeln definieren, die ihre Integration in den Binnenmarkt vor den Schocks schützen, welche die ostdeutsche Wirtschaft ruiniert haben.

Deshalb wäre es eine der wichtigsten Aufgaben des europäischen Konvents oder der nachfolgenden Regierungskonferenz, die Regeln für die verstärkte Zusammenarbeit zu liberalisieren und darüber hinaus auch andere Instrumente einer differenzierten europäischen Politik zu erschließen. Der am 28. Oktober 2002 vom Präsidium des Konvents vorgelegte »vorläufige Entwurf« eines Verfassungsvertrages\* lässt freilich noch nicht erkennen, dass die Bedeutung des Problems erkannt worden ist. Vielleicht wird sich das aber ändern, wenn der Konvent demnächst über den gemeinsamen Vorschlag des französischen und des deutschen Außenministers beraten muss, die auf dem Wege der verstärkten Zusammenarbeit eine »Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion« schaffen wollen. Wie auch immer: Der Erfolg einer europäischen Verfassung jedenfalls wird auch künftig weder an der Eleganz ihrer institutionellen Archi-

---

\* Vgl. den Wortlaut im Dokumententeil dieses Heftes. – D. Red.

tektur und der Stärke des Europäischen Parlaments noch an der Einheitlichkeit des europäischen Rechts gemessen werden, sondern vor allem daran, ob sie die europäische Politik besser als bisher dazu befähigt, den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der auf nationaler Ebene nicht mehr lösbaren Probleme zu helfen.

*Weiterführende Texte*

- 2010: »The Asymmetry of European Integration, or why the EU Cannot Be a ›Social Market Economy‹«. *Socio-Economic Review* 8 (2): 211–50.
- 2012: »Was soll und kann die Europäische Union?«. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 10 (4): 540–50.



## Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?

*In diesem Text fasst Fritz Scharpf seine Erkenntnisse aus der jahrzehntelangen Beschäftigung mit dem deutschen Föderalismus vor dem Hintergrund seiner Mitarbeit in der Föderalismuskommission zusammen.*

Die im Herbst 2003 eingesetzte »Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung« hatte sich das Ziel gesetzt, die deutsche Politik aus der »Verflechtungs Falle« zu befreien – aus einer Situation also, in der die Bundespolitik durch die Vetomacht des Bundesrats gefesselt werden kann, während die Politik in den Ländern weder in der Gesetzgebung noch in der Finanzwirtschaft über autonome Handlungsspielräume verfügt. Gemessen an diesem Ziel ist das Ergebnis dürftig: Die Zustimmungsrechte des Bundesrats wurden in politisch wichtigen Fragen eher vermehrt als vermindert, und die Erweiterung der landespolitischen Handlungsmöglichkeiten blieb hinter dem Nötigen und Möglichen weit zurück.

Weshalb wurde so wenig erreicht? Es kommen drei Erklärungen in Frage: objektive Schwierigkeiten und Hindernisse, die einer problemgerechten Reform entgegenstanden; ein ungeeigneter Ansatz, der erfolgversprechende Reformversuche verhinderte; schließlich eine Interessenkonstellation unter den Vetospielern, die eine Einigung auf problemgerechte Reformen ausschloss. Offenbar haben alle drei Faktoren eine Rolle gespielt: Zum einen kollidieren Versuche einer Entflechtung mit der grundlegenden Architektur des deutschen Bundesstaates, in der dem Bund und den Ländern nicht bestimmte Staatsaufgaben im Ganzen, sondern einzelne Staatsfunktionen zugeordnet werden. Zum zweiten ignorierte der von der Kommission verfolgte Ansatz einer »klaren Trennung« der Aufgaben von Bund und Ländern sowohl den in der Sache begründeten Mehrebenencharakter der Staatsaufgaben als auch die gravierenden Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Länder. Drittens schließlich bestimmten die Vetospieler jeder Verfassungsreform – die Ministerpräsidenten und die Sprecher der Bundestagsfraktionen – nicht nur das parlamentarische Verfahren, sondern bereits die Kommissionsberatungen.

## Kaum verminderte Zustimmungsrechte des Bundesrats

Die angestrebte Verminderung des Bundesratsvetos scheiterte am ersten und am dritten dieser Faktoren. Objektiv gesehen lässt die Funktionsverflechtung im deutschen Bundesstaat eine weitgehende Beseitigung von Zustimmungsrechten des Bundesrats von vornherein als unrealistisch erscheinen. Wenn fast alle Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheit und auf eigene Kosten zu vollziehen sind, und wenn die Steuereinnahmen der Länder fast vollständig von Bundesgesetzen abhängen, dann können die Landesregierungen ihren Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes auch nicht aufgeben. In der Kommission hat man deshalb über die Zustimmungsrechte in der Finanzverfassung gar nicht erst geredet.

Die Diskussion beschränkte sich auf Art. 84 Abs. 1 Grundgesetz (GG), der die überwiegende Zahl der Zustimmungsfälle ausgelöst hat: »Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.« Wenn der Bund in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen will, muss der Bundesrat gefragt werden. Zum Problem konnte diese sinnvolle Regel erst werden, nachdem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1958 die so genannte »Einheitstheorie« erfunden hatte.<sup>1</sup> Danach beschränkte sich das Zustimmungserfordernis nicht auf die jeweiligen Vorschriften über Behördenorganisation oder das Verwaltungsverfahren, sondern bezog sich auf das ganze Gesetz als »gesetzgebungstechnische Einheit«. Die schädlichen Folgen des Urteils zeigten sich in den 1970er Jahren, als der (sozialliberalen) Regierungsmehrheit zum ersten Mal eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat gegenüberstand. Nun konnte das zum Schutz der Verwaltungshoheit nötige Zustimmungsrecht als parteipolitisch motiviertes Veto gegen ungeliebte Gesetzesinhalte genutzt werden.

Diese Konstellation, die Gerhard Lehbruch zum ersten Mal analysiert hat,<sup>2</sup> entwickelt eine charakteristische Dynamik: In schwierigen Zeiten, in denen die Regierung unpopuläre Maßnahmen durchsetzen müsste und in denen Landtagswahlen als Plebiszit über die Bundespolitik inszeniert werden können, kann die Opposition rasch die Mehrheit im Bundesrat gewinnen. Die oppositionellen Ministerpräsidenten können dann unter drei Handlungsorientierungen wählen: Sie können sich auf die Vertretung der institutionellen Eigeninteressen ihres Landes beschränken, sie können versuchen, die »Policy-Interessen« der Oppositionsparteien durchzusetzen, oder sie können deren »positionale Interessen« för-

1 BVerfGE 8, 274.

2 Vgl. Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976.

dern, indem sie Erfolge der Regierung verhindern. Im ersten Fall ist eine pragmatische Einigung wahrscheinlich. Im zweiten Fall kann man Kompromisse im Vermittlungsausschuss erwarten, die als Kombination gegensätzlicher Konzepte von keiner Seite verteidigt werden. Im dritten Fall schließlich ist mit Blockaden zu rechnen, deren wichtigstes Ziel es ist, die jeweilige Regierung als inkompetent und hilflos erscheinen zu lassen. Franz-Josef Strauß hat diese Optionen ebenso brillant und zynisch ausgespielt 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 zu verwirklichen und dann auch zu verantworten, hat ihren wesentlichen Grund in der Möglichkeit parteipolitischer (oder auch innerparteilicher)<sup>3</sup> Blockaden im Bundesrat.

In der Kommission gab es Vorschläge der juristischen Sachverständigen, die das Zustimmungsrecht wieder auf die Organisations- und Verfahrensregeln beschränkt hätten – und die angesichts der neueren Rechtsprechung wohl auch vom BVerfG respektiert worden wären. Aber die Ministerpräsidenten ließen sich auf solche Überlegungen nicht ein. Sie waren nicht mehr bereit, die Möglichkeit parteipolitisch motivierter Blockaden gegen den Inhalt von Bundesgesetzen aufzugeben,<sup>4</sup> und angesichts ihrer Vetoposition im Prozess der Verfassungsreform sah auch die Bundeseite keinen Sinn in weiteren Diskussionen über die Einheitstheorie. Statt dessen verlagerte sich die Diskussion auf Lösungen, die im Prinzip darauf hinausliefen, dass der Bund auf verbindliche Regelungen des Verwaltungsverfahrens und der Behördenorganisation verzichten und so das Zustimmungsrecht überhaupt vermeiden sollte. Das hätte der Bund allerdings schon immer von sich aus tun können. Aber nachdem die Länder auf das zunächst geforderte Verbot von Organisations- und Verfahrensregelungen verzichtet und sich mit einem Abweichungsrecht zufrieden gegeben hatten, einigte man sich darauf, in Ausnahmefällen doch wieder verbindliche Verfahrensregeln zuzulassen (die dann selbstverständlich wieder der Zustimmung des Bundesrats bedürfen). Wenn man freilich unterstellt, dass der Bund auch bisher Verfahrensregeln nur aus einigermaßen zwingenden Gründen mit dem materiellen Gesetz verbunden hatte, dann könnte die zugelassene Ausnahme auch künftig die Regel bleiben.

Die Länder allerdings sahen in der gefundenen Lösung eine Konzession, die nun ihrerseits kompensiert werden musste: Wenn das Zustimmungsrecht entfiel, weil der Bund auf verbindliche Verfahrensregeln verzichtete, dann konnten sie

---

3 Auch in der Großen Koalition erhält der innerparteiliche Widerspruch der Ministerpräsidenten sein volles Gewicht erst durch die drohende Blockade im Bundesrat.

4 Im persönlichen Gespräch verwies einer der Ministerpräsidenten auf den Ansehensverlust, den der Bundesrat erleiden würde, wenn die Landesregierungen ihre Ablehnung des materiellen Gesetzes nicht ausdrücken könnten und sie deshalb ein Veto gegen eigentlich unkontroverse Verfahrensvorschriften mit fadenscheinigen Argumenten begründen müssten.

sich ja auch nicht mehr gegen Bundesgesetze wehren, die ihnen Kosten auferlegten. Am Ende der Beratungen stand deshalb ein neues Zustimmungsrecht für Gesetze, die »Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen« (Art. 104a Abs. 4 GG [neu]). Im Ergebnis wird deshalb die Zahl der Zustimmungsfälle sogar eher zu- als abnehmen.<sup>5</sup>

## Kaum erweiterte Handlungsspielräume der Landespolitik

In der Vergangenheit hatten die Landesregierungen auf Kosten ihrer Landtage an der Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes bereitwillig mitgewirkt, sofern nur ihre Zustimmungsrechte im Bundesrat gesichert waren. Wenn diese seit Jahrzehnten beobachtete Tendenz zum »unitarischen Bundesstaat«<sup>6</sup> nun durch die Reform umgekehrt werden sollte, so gab es dafür sowohl sachliche als auch politische Gründe.

Sachlich hat mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes die bundeseinheitliche Gesetzgebung die Funktion verloren, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle auf dem deutschen Markt konkurrierenden Unternehmen zu sichern. Was einheitlich geregelt werden sollte, muss heute europäisch geregelt werden. Umgekehrt gewinnen in der europäischen Standortkonkurrenz Spezialisierungsvorteile an Bedeutung, die bei der heterogenen Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik regional differenzierende Lösungen vorteilhaft erscheinen lassen.<sup>7</sup> Wichtiger waren aber wohl die politischen Interessen der leistungsstarken süd- und westdeutschen Länder: Sie waren unzufrieden mit dem Länderfinanzausgleich, wo nach der Einbeziehung der neuen Länder das Umverteilungsvolumen von etwa 1,5 Milliarden Euro 1994 auf mehr als sechs Milliarden 1996 und mehr als acht Milliarden im Jahre 2000 gestiegen war. Besonders dramatisch war die Veränderung für Bayern, das erst seit 1989 zu den Geberländern gehört und dessen Beiträge von sechs Millionen 1993 auf 1,3 Milliarden 1995 und schließlich auf knapp 2,3 Milliarden im Jahre 2001 eskalierten. Der Versuch,

---

5 Vgl. Simone Burkhart/Philip Manow, Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht. MPIfG Working Paper 06/6, Köln, Oktober 2006.

6 Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

7 Vgl. Fritz W. Scharpf, Föderale Politikverflechtung. Was muß man ertragen? Was kann man ändern?, in: Konrad Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus, Bad Homburg 1999, S. 23–36; ders., Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 7.4.2001.

über eine Verfassungsklage Entlastung zu erreichen, blieb faktisch ohne Erfolg,<sup>8</sup> und in den Verhandlungen über den »Solidarpakt II« wurde 2001 die West-Ost-Umverteilung sogar bis zum Jahr 2019 festgeschrieben. Sie durfte auch in den Beratungen der Föderalismuskommission nicht mehr in Frage gestellt werden. Überdies sahen sich, je mehr der Verteilungskonflikt an Bedeutung gewann, die leistungsstarken süd- und westdeutschen Länder auch im Bundesrat immer öfter einer strukturellen Mehrheit der wirtschaftlich schwachen Länder gegenüber. Zwar konnten ihre Ministerpräsidenten aus den Zustimmungsrechten immer noch politisches Kapital schlagen, aber für die wirtschaftlichen Belange ihrer Regionen konnten sie nur noch wenig erreichen.

Unter diesen Bedingungen stieg ihr Interesse an autonomen Handlungsmöglichkeiten der Landespolitik. Wenn schon die fiskalische Umverteilung hingenommen werden musste, so wollten sie wenigstens ihre Möglichkeiten in der Gesetzgebung erweitert sehen. Dem entsprach zunächst die rhetorische Hinwendung zur Idee eines »Wettbewerbsföderalismus«<sup>9</sup> – dem liberalen Gegenkonzept zur bisherigen normativen Selbstbeschreibung des »kooperativen Föderalismus«.<sup>10</sup> Da der Begriff aber als Aufkündigung der Solidarität zwischen den Ländern verstanden wurde und mehr Ablehnung als Zustimmung provozierte, wurde er in den Beratungen der Kommission durch den »Gestaltungsföderalismus« ersetzt – eine Formel, die sich mit mehr Erfolg als gemeinsames Interesse aller Länder präsentieren ließ.

Im Mai 2004 einigten sich die Ministerpräsidenten in einem gemeinsamen »Positionspapier« auf die Forderung umfassender Gesetzgebungszuständigkeiten für die Regelung »regionaler Lebenssachverhalte«, von der öffentlichen Fürsorge über die aktive Arbeitsmarktpolitik, das Umweltrecht bis zum Wirtschaftsrecht. Zugleich sollte sich der Bund aus der Bildungs- und Erziehungspolitik (»von der Kita bis zur Habilitation«) vollständig zurückziehen. Dass sich hinter dieser gemeinsamen Front gravierende Interessenkonflikte zwischen Ländern verbargen, zeigte sich schon daran, dass die von den süddeutschen Ländern ursprünglich geforderten Gesetzgebungskompetenzen über die den Ländern zufließenden Steuern aus dem Katalog gestrichen werden mussten und dass auch die Forderung nach Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen nur mit

8 BVerfGE 101,158 vom 11.11.1999.

9 Vgl. K. Morath (Anm. 7); Heribert Schatz/Robert Chr. van Oyen/Sascha Werthes, Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs, Baden-Baden 2000; Jochen Zenthöfer, Wettbewerbsföderalismus. Zur Reform des deutschen Bundesstaates nach australischem Vorbild, Grasberg b. Bremen 2006.

10 Konrad Hesse, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Theo Ritter-spach/Willi Geiger (Hrsg.), Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970; Gunter Kisker, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971.

erheblichen Einschränkungen formuliert werden konnte. Die leistungsschwächeren Länder sahen im Gestaltungsföderalismus die Gefahren einer für sie möglicherweise »ruinösen« innerdeutschen Standortkonkurrenz.

Mit der Vorlage des »Positionspapiers« fanden die Diskussionen im Plenum der Föderalismuskommission ihr Ende. Die Beratungen verlagerten sich in sieben spezialisierte »Projektgruppen«, in denen die Generalisten aus den Staatskanzleien auf die Spezialisten aus den Bundesressorts trafen, die mit Unterstützung aus den Verbänden jeweils im Detail darlegten, weshalb die Übertragung ihrer Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder ganz besonders schädlich wäre. Das Ergebnis entsprach den Erwartungen: Da die Länder dem Bund nichts geboten hatten, sah auch das Bundeskanzleramt keinen Grund, die Ressorts zu Konzessionen zu motivieren. Als die Projektgruppen nach der Sommerpause ihre Berichte vortrugen, hätte man die Föderalismusreform für gescheitert erklären können. Dass dann in den allerletzten Wochen doch noch ernsthafte und fast erfolgreiche Verhandlungen zustande kamen, verdankt sich weniger dem Verhandlungsgeschick der Vorsitzenden oder der Kompromissbereitschaft der Beteiligten als einer Intervention des BVerfG. Das Urteil vom 27. Juli 2004, das die Einführung der »Juniorprofessur« durch das Hochschulrahmengesetz für verfassungswidrig erklärt hatte, hatte zugleich die Verhandlungsposition des Bundes in der Föderalismuskommission radikal verschlechtert: Es hatte sich nicht damit begnügt, die Überschreitung der Grenzen eines Rahmengesetzes zu rügen, sondern es verneinte auch die »Erforderlichkeit« einer bundesrechtlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG. Diese setze voraus, dass »gerade durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine Gefahrenlage entsteht« – etwa, wenn »sich die Lebensverhältnisse in den Ländern [...] in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben«, wenn »unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr« eine »Bedrohung von Rechtssicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat« erzeugen, oder wenn dadurch »die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland« in Frage gestellt wird.<sup>11</sup>

Diese extrem restriktive Interpretation der (1994 verschärften) Erforderlichkeitsklausel betraf nicht nur das Hochschulrahmengesetz, sondern den gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und damit den überwiegenden Teil des geltenden Bundesrechts. Vom bürgerlichen Recht über das Strafrecht, den Strafprozess oder das Arbeitsrecht bis zum Straßenverkehrsrecht konnten nun nicht nur die Landesregierungen, Landtage und der Bundesrat, sondern alle Angeklagten in Strafprozessen und alle Parteien in Zivilprozessen das geltende Recht mit der Begründung anfechten, es sei nicht nachgewiesen, dass von Land

11 BVerfG 2 BvF 2/02, Tz 128–135.

zu Land unterschiedliche Regelungen schlechterdings unerträgliche wirtschaftliche oder soziale Folgeprobleme haben müssten.

Nun brauchte der Bund die Zustimmung der Länder, um den politisch unstrittigen Bestand seiner Gesetzgebungskompetenzen verfassungsrechtlich abzusichern. Es lag auf der Hand, dass er dafür etwas bieten musste. Bis Anfang November 2004 entstand ein zumindest quantitativ durchaus ansehnlicher Katalog von Gesetzgebungskompetenzen, die der Bund zur Übertragung auf die Länder anbot – von denen am Ende allerdings nicht alle von den Ländern akzeptiert wurden. Im Gegenzug waren die Länder bereit, wenigstens einen Teil der konkurrierenden Kompetenzen entweder in die ausschließliche Kompetenz des Bundes zu überführen oder sie explizit von der Erforderlichkeitsklausel freizustellen (Art. 72 Abs. 2 GG [neu]).

Trotzdem ließen die Länder die Föderalismusreform im Dezember 2004 zunächst scheitern – nach der öffentlich vorgetragenen Begründung deshalb, weil der Bund damals noch nicht bereit war, auch die letzten Reste seiner vom BVerfG reduzierten Kompetenzen im Bildungswesen aufzugeben. Dieses Hindernis wurde von der Großen Koalition beseitigt.

## Weshalb ist das Ergebnis ungenügend?

Dass unter diesen Umständen der Bund bei der Reform wenig gewinnen konnte, liegt auf der Hand. Aber auch aus der Sicht der süd- und westdeutschen Länder wurden die Reformziele nicht erreicht. Wo es ihnen um die Möglichkeit der autonomen Gestaltung politisch und wirtschaftlich bedeutsamer »Lebenssachverhalte« gegangen war, stand am Ende der Beratungen ein Katalog isolierter Zuständigkeiten für eng umschriebene Spezialgesetze. Dabei hatte sich etwa die ursprünglich geforderte Kompetenz für die regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik auf Zuständigkeiten für Ladenschluss, Gaststätten und Spielhallen reduziert; von der Umweltpolitik blieb die Zuständigkeit für die Regelung des Freizeitlärms, und die regionale Sozialpolitik schrumpfte auf das Heimrecht (vgl. Art. 74 Abs. 1, Ziff. 1, 7, 11, 17, 18, 24, 27 GG [neu]). Für München, Stuttgart, Wiesbaden oder Düsseldorf waren dies »Quisquilien« oder »Kleinkram«. »Dafür«, so ein Interviewpartner aus dem Stuttgarter Staatsministerium, »waren wir nicht angetreten.«

An dieser Einschätzung kann auch der erzwungene Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik nicht viel ändern, der sich ohnehin schon nach wenigen Monaten eher als Pyrrhussieg der Staatskanzleien denn als Erfolg der Bildungs-

politik in den Ländern erwiesen hat.<sup>12</sup> Weshalb konnten die Länder nicht mehr erreichen? Der entscheidende Grund scheint mir der oben an zweiter Stelle genannte zu sein: Die Ministerpräsidenten verfolgten ihr Ziel mit einem Reformkonzept, das auf die realen Bedingungen des deutschen Föderalismus zu wenig Rücksicht nahm. Indem sie als Ziel der Entflechtung eine »klare Trennung« der Kompetenzen und die vollständige Übertragung ganzer »Lebenssachverhalte« in die ausschließliche Regelungskompetenz der Länder forderten, ignorierten sie den objektiven Mehrebenencharakter der meisten Politikfelder. So gibt es gerade etwa in der Bildungspolitik zwar viele Aspekte, die am besten regional und sogar lokal oder in den Universitäten und Schulen geregelt werden sollten. Andere aber brauchen national oder für das Sprachgebiet einheitliche Regeln, wieder andere bedürfen der europaweiten Koordination. Ähnliches gilt für die Umwelt-, die Wirtschafts-, die Arbeitsmarkt- oder die Sozialpolitik.

Zudem ignoriert das von den Ländern postulierte »Trennprinzip« den seit den Freiheitskriegen gegen Napoleon manifesten kulturellen Nationalismus der Eliten und deren Abneigung gegen die »deutsche Kleinstaaterei«.<sup>13</sup> Deshalb werden politische Diskussionen, die öffentliches Interesse finden, in den nationalen Medien geführt, und politische Forderungen werden wie selbstverständlich an die Bundespolitik adressiert. Anders als etwa in Belgien oder in der Schweiz dient der deutsche Föderalismus eben nicht dem Schutz sprachlicher, ethnischer oder religiöser Minderheiten; und anders als in den USA gelten regionale Unterschiede, wenn sie über das Folkloristische hinausgehen, bei uns nicht als authentischer Ausdruck regionaler Demokratie, sondern als Mobilitätshindernisse und als Verweigerung des Verfassungsanspruchs auf »einheitliche« oder wenigstens »gleichwertige Lebensverhältnisse«. Kurz: Föderalismus mag wohl sein, aber er sollte keinen Unterschied machen.

Wegen des Anspruchs auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse stehen schließlich auch die seit der deutschen Vereinigung noch gewichtigeren Unterschiede in der wirtschaftlichen, finanziellen und administrativen Leistungsfähigkeit der Länder einer pauschalen Dezentralisierung von Regelungskompetenzen entgegen. Die Ministerpräsidenten haben im Mai 2004 mit dem Argument, »ein fairer Wettbewerb« erfordere »gleichartige wirtschaftliche Ausgangsbedingungen«, die Übertragung von Steuerkompetenzen abgelehnt. Aber dasselbe Argument konnte auch gegen die Übertragung anderer Gesetzgebungskompetenzen verwendet werden, wenn diesen ein Einfluss auf die »Lebensverhältnisse

---

12 Vgl. Heike Schmoll, Die Kür der Spitzenhochschulen, in: FAZ vom 22.8.2006.

13 Gerhard Lehbruch, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Arthur Benz/ders. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. PVS Sonderheft 32/2001, S. 53–110.

im Bundesgebiet« zugeschrieben werden konnte. Überdies musste die Diskussion darüber im Modus der Antizipation geführt werden. Wenn es im Rahmen einer Verfassungsreform um die vollständige und endgültige Übertragung von Kompetenzen ging, dann mussten verantwortungsbewusste Verfassungsgeber die Risiken ihrer möglichen Nutzung durch künftige Landesregierungen und Parlamente abschätzen – angesichts der Unsicherheit antizipierender Urteile waren Bedenken grundsätzlich leichter zu begründen als auszuräumen.

Mit der Festlegung auf das Prinzip der Kompetenztrennung als Lösung für die Probleme der Politikverflechtung hatten die Reformer einen »Bezugsrahmen« fixiert, in dem mit guten Gründen nur eng umschriebene Kompetenzen delegiert werden konnten, welche die administrative und finanzielle Kapazität des Saarlandes oder Bremens nicht überforderten und die auch bei unvernünftiger oder unsolidarischer Nutzung weder die Interessen anderer Länder schädigen noch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Frage stellen oder die Mobilität von Unternehmen und Familien behindern konnten. An diesen Kriterien gemessen ist der jetzt erreichte Zugewinn an Länderkompetenzen das Maximum dessen, was Bayern, Baden-Württemberg, Hessen oder Nordrhein-Westfalen bei Anwendung des »Trennprinzips« erreichen konnten.

## Fazit

Hätte es einen anderen Bezugsrahmen gegeben, der fruchtbarere Verhandlungen ermöglicht hätte? Ich denke ja, und zusammen mit Arthur Benz<sup>14</sup> in der Kommission und später auch zusammen mit Ursula Münch<sup>15</sup> bei der Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestages habe ich mich für ein Reformkonzept eingesetzt, das die Politikverflechtung nicht abschaffen, sondern flexibler und effizienter ausgestalten sollte. Zentrales Element war der seit 1977 vorliegende Vorschlag »konditionierter Abweichungsrechte«.<sup>16</sup> Danach sollte der Bund im

---

14 Vgl. Arthur Benz, Überlegungen zu Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechten des Bundesrats, Ms., 4.2.2004; [www.bundesrat.de/cln\\_050/nn\\_8364/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/unterlagen/AU-028, templateId= raw, property= publicationFile.pdfMU-028.pdf](http://www.bundesrat.de/cln_050/nn_8364/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/unterlagen/AU-028, templateId= raw, property= publicationFile.pdfMU-028.pdf) (9.11.2006).

15 Vgl. Ursula Münch, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses zum Thema »Föderalismusreform« am 15. 5. 2006; [www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/01\\_Allgemeiner\\_Teil/Stellungnahmen/Prof. Dr. Ursula\\_Muench.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/01_Allgemeiner_Teil/Stellungnahmen/Prof. Dr. Ursula_Muench.pdf) (9.11.2006).

16 Er geht zurück auf ein Sondervotum des früheren Hamburger Senators Ernst Heinsen in der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages. Danach sollten »die Länder im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesgesetz ersetzen oder ändern« (können), »wenn nicht der Bundestag innerhalb von drei

Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung generell von den Beschränkungen des Art. 72 Abs. 2 GG befreit werden, aber die Länder könnten Gesetze beschließen, die vom geltenden Bundesrecht abweichen. Allerdings müssten diese abweichenden Gesetze dem Bund notifiziert werden, und der Bundestag könnte mit Zustimmung des Bundesrats ihr Inkrafttreten durch Einspruch verhindern.

Der Bund könnte also eine gegebene Materie im systematischen Zusammenhang und ohne föderale Beschränkungen regeln. Ebenso könnte aber auch das einzelne Land ohne Rücksicht auf eng definierte Kompetenzgrenzen die Möglichkeit eigener Lösungen prüfen. Bei der Diskussion darüber ginge es im Bundestag und Bundesrat dann nicht mehr um abstrakte Gefahren einer generellen und dauerhaften Kompetenzübertragung. Zu entscheiden wäre vielmehr im Einzelfall über eine Regelung, die der Gesetzgeber in einem Land für notwendig gehalten hat und deren Risiken und Nebenwirkungen für andere Länder oder die gesamtstaatlichen Belange sich einigermaßen sicher abschätzen lassen. Im Ergebnis hätte dies den Handlungsspielraum der Länder wesentlich erweitert, ohne Ängste vor einem ruinösen Wettbewerbsföderalismus zu provozieren.<sup>17</sup>

Wir sind jedoch in der Kommission mit unseren Argumenten nicht durchgedrungen, und die wenigen Abweichungsrechte, die (»unkonditioniert«, aber durch eine »Lex-posterior«-Regel relativiert) tatsächlich in die Verfassung aufgenommen wurden (Art. 72 Abs. 3 GG [neu]), haben mit unseren Vorschlägen kaum etwas zu tun. Allenfalls könnten sie sich als Fuß in der Tür für spätere Reforminitiativen erweisen.

### *Weiterführender Text*

2009: *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 64. Frankfurt a.M.: Campus.

---

Wochen nach der Zuleitung Einspruch erhebt«. Vgl. Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Teil II: Der Bund und die Länder. Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform. Zur Sache 2/77, Bonn 1977, S. 76.

17 Vgl. Fritz W. Scharpf, Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus, in: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.), Politik und Recht. PVS Sonderheft 36/2006, S. 306–332.

## Solidarität statt Nibelungentreue

*In diesem kurzen, frühen Text zur Eurokrise finden sich bereits die wesentlichen Argumente der Analyse Scharpfs zu den Strukturproblemen der gemeinsamen Währung.*

Eine »Europäische Wirtschaftsregierung« gilt heute vielen als letzter Ausweg aus der Euro-Krise. Doch je mehr diese in die nationale Politik eingriffe, desto heftigeren politischen Widerstand würde sie in den einzelnen Mitgliedsländern provozieren – und der Integration Europas zuwiderlaufen.

Die Rettungsaktion zur Bewältigung der Euro-Krise verletzt die Verträge von Maastricht und Lissabon, und ihre ökonomische Wirksamkeit ist zweifelhaft. Schlägt sie fehl, werden die Euro-Länder exorbitante finanzielle und unkalkulierbare politische Kosten bewältigen müssen. Obendrein erschien die deutsche Regierung bei den Verhandlungen als ebenso unsolidarische wie konzeptlose Bremserin. Sie trieb die Kosten der Rettungsaktion in die Höhe und desavouierte den eigenen Anspruch auf eine Führungsrolle in Europa. Aber: So berechtigt diese Kritik auch sein mag, sie trifft noch nicht den Kern des Problems.

1. Im Kern erweist die gegenwärtige Krise die Währungsunion als einen Fall ökonomischer Überintegration. Sie hat die ersten beiden der vier Instrumente einer wirksamen makroökonomischen Steuerung – Wechselkurs, Geldpolitik, Finanzpolitik und Lohnbildung – von den Mitgliedsstaaten auf die Europäische Zentralbank (EZB) übertragen. Deren Entscheidungen aber müssen einheitlich getroffen werden, sie können sich nicht auf die Wirtschaft eines einzelnen Landes beziehen. Dies hätte nur dann gut gehen können, wenn die Eurozone eine *optimal currency area* mit europaweit annähernd gleichen Wachstums- und Inflationsraten gewesen wäre. Die gegenwärtige Krise hat ihre Ursache darin, dass die notwendige Vorbedingung einer erfolgreichen Währungsunion vor zehn Jahren nicht erfüllt war und seitdem – eben wegen der Währungsunion – immer stärker verfehlt wurde.

2. Die einheitliche Währungs- und Geldpolitik der EZB muss sich an der durchschnittlichen wirtschaftlichen Entwicklung in der Eurozone orientieren. In Ländern, die vom Durchschnitt abweichen, kann die einheitliche Politik diese Abweichungen jedoch nicht korrigieren, sondern muss sie noch verstärken. Wo das Wachstum schwach und die Inflationsraten niedrig sind, da sind die Zinsen der EZB (und erst recht die Realzinsen) zu hoch. Die ohnehin zu schwache Binnennachfrage wird also noch weiter geschwächt. Bei überdurchschnittlichen Wachstums- und Inflationsraten sind die Euro-Zinsen dagegen zu niedrig. Sie heizen die Binnennachfrage und die Lohnforderungen zusätzlich an, während der – für diese Länder – zu hohe Euro-Wechselkurs ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten zunehmend beschränkt.

3. Das erste Opfer einer Euro-induzierten Fehlentwicklung war Deutschland, wo der zu hohe Realzins die Rezession in der ersten Hälfte des Jahrzehnts vertieft und verlängert hat, während das Wachstum in allen anderen Euro-Ländern davon profitierte, dass die Euro-Zinsen zunächst auf das niedere deutsche Niveau fielen. Aus dieser Falle hätte uns die staatliche Finanzpolitik, die wegen der hohen Arbeitslosigkeit ohnehin die Maastricht-Kriterien verletzte, nur befreien können, wenn sie das *deficit spending* dramatisch ausgeweitet hätte, um die Binnennachfrage zu stärken und die Inflationsrate wenigstens auf den europäischen Durchschnitt zu erhöhen. Eine solche Strategie wollte und konnte die rot-grüne Regierung nicht wählen. Stattdessen hat uns die IG Metall aus der Rezession herausgepackt. Sie sorgte dafür, dass der Anstieg der Lohnstückkosten weit unter der Entwicklung in anderen Euro-Ländern blieb. Davon profitierten die deutschen Exporte, während die Binnennachfrage stagnierte.

4. Weil wir unsere Rezession mittels Lohnverzicht (der einer realen Abwertung gleichkam) überwandern, verschärften wir die komplementären Probleme in Ländern wie Irland, Portugal, Spanien, Italien oder eben Griechenland. Dort hatten die zu niedrigen Euro-Zinsen einen Anstieg der privaten Verschuldung und damit eine Binnenkonjunktur begünstigt, die den schleichenden Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zunächst überdeckte. Überdies gab es dort auch keine Gewerkschaften, die wie die IG Metall fähig gewesen wären, Arbeitsplatzverluste im Exportsektor durch Lohndisziplin zu verhindern. Nachdem jedoch die globale Bankenkrise die kreditfinanzierte Binnenkonjunktur beendet hatte, musste der Anstieg der Arbeitslosigkeit einen ebensolchen Anstieg der Staatsverschuldung nach sich ziehen.

5. Es kann deshalb nicht verwundern, dass nun die Rating-Agenturen und die internationalen Kapitalmärkte auf die Kombination stetig wachsender Leistungsbilanzdefizite und kurzfristig eskalierender Staatsschulden negativ reagieren. Daran kann und wird auch die jetzt beschlossene Garantie der Euro-Staaten in Höhe von 750 Milliarden Euro nichts ändern. Sie mag die kurzfristige Spekulationsdynamik stoppen, aber wenn die Strukturprobleme der Defizitländer nicht beseitigt werden, bleibt der Druck bestehen und kann jederzeit neue Spekulationswellen gegen einzelne Länder auslösen. Und solange der Strukturfehler der Währungsunion nicht korrigiert wird, können sich solche Attacken immer auch gegen den Euro selbst richten.

6. Wer unter solchen Bedingungen den Euro nach dem Prinzip »koste es, was es wolle« verteidigt, der bewahrt eine Struktur, die einige Mitglieder ins Defizit treibt, und die es anderen (vor allem Deutschland) leicht macht, übermäßige Exportüberschüsse zu erwirtschaften. Allerdings geht es in der gegenwärtigen Diskussion in der Tat nicht nur um die Bürgschaften, sondern auch um neue Strukturen: Zur Absicherung des Krisenprogramms, das die Regeln des Lissabonner Vertrages zur Makulatur machte, fordern nicht nur die französische Regierung, sondern auch die europäische Linke die Etablierung einer »Wirtschaftsregierung«, die die gemeinsame Währungs- und Geldpolitik durch die wirksame Koordination der nationalen Finanz- und Steuerpolitik ergänzen soll. Und selbst die deutsche Politik, die solche Initiativen bisher immer blockierte, fordert nun eine europaweite »Schuldenbremse«, die strikte Überwachung der Haushaltspolitik in den Mitgliedsstaaten und harte Sanktionen bei allen Verstößen.

7. Sofern solche Forderungen nicht lediglich der innenpolitischen Kosmetik dienen, wäre ihre Durchsetzung freilich fatal. Ökonomisch müssten drakonisch sanktionierte Sparauflagen bei der sozialen Sicherung, der Bildung und der öffentlichen Infrastruktur die Wirtschaft der Defizitländer vollends in eine tiefe Deflationskrise treiben. Die sozialen und politischen Konsequenzen einer so katastrophalen Sanierungspolitik mag man sich lieber nicht vorstellen. Man sollte auch nicht hoffen, dass rigorose Kontrollen und Sanktionen die rasche Bekehrung nachgiebiger Politiker und leichtlebiger Völker zu den Tugenden der »schwäbischen Hausfrau« bewirken könnten. An gravierenden Unterschieden der Gesellschaftsformationen, der Wirtschaftsstrukturen, der Arbeitsbeziehungen und der politischen Kulturen kann auch eine europäische Wirtschaftsregierung nichts ändern.

8. Offenbar geht es den guten Europäern aber auch gar nicht um wirksame Hilfen für Griechenland, sondern um die politische Integration Europas. Das hat Tradition. Seit den Römischen Verträgen will die pro-europäische Politik mit der Verschärfung der wirtschaftlichen Integration eine Entwicklung forcieren, an deren Ende der demokratische europäische Bundesstaat stehen soll. Deshalb hat man den Mitgliedsstaaten von der Zollunion über die Freihandelszone und das Binnenmarktprogramm bis zur Währungsunion immer mehr jener Eingriffs- und Steuerungsinstrumente aus der Hand geschlagen, mit denen demokratische Politik nach der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre die Zivilisierung des »räuberischen Kapitalismus« erreichen wollte und zunächst auch erreicht hat. Das Ergebnis war jedoch nicht die erhoffte politische Integration Europas, sondern die erneute Freisetzung der destruktiven Dynamik eines entfesselten Kapitalismus und eine wachsende Kluft zwischen den Gewinnern und den Verlierern der ökonomischen Integration in den Mitgliedsstaaten.

9. Auch die Institutionalisierung einer europäischen Wirtschaftsregierung könnte die politische Integration der Völker Europas nicht herbeizwingen. Im Gegenteil: Sie müsste zur Verteidigung des Euro tief in die noch verbliebenen Handlungsspielräume und in die Sozialstrukturen der einzelnen Länder eingreifen. Diese Eingriffe könnten beim gegenwärtigen Stand der europäischen Institutionen nur technokratisch oktroyiert werden, aber es gäbe niemand, der dafür vor den betroffenen Wählern die politische Verantwortung übernehmen könnte. Das wahrscheinliche Ergebnis wäre nicht die Stärkung der europäischen politischen Identität und der demokratischen Legitimität, sondern politische Frustration und anti-europäische Radikalisierung in den betroffenen Mitgliedsstaaten.

10. Die ökonomischen Folgeprobleme der jetzigen Währungsunion könnten also auch durch eine europäische Wirtschaftsregierung nicht wirksam korrigiert werden. Und je stärker diese in die nationale Politik eingreifen würde, desto mehr müsste sie Reaktionen provozieren, die einer demokratisch-politischen Integration Europas zuwiderlaufen. Daraus folgt, dass der Versuch, politische Integration durch verschärfte ökonomische Integration zu erzwingen, nicht wiederholt werden darf. Stattdessen müsste es nun um institutionelle Reformen in die Gegenrichtung gehen. Die ökonomische Integration müsste so weit zurückgenommen werden, dass die Probleme der einzelnen Länder nicht länger durch falsche Steuerungsimpulse der EZB verschärft werden. Zugleich müssten die Reformen bei allfälligen Wirtschaftskrisen die Reaktionsmöglichkeiten der nationalen Politik wieder stärken.

11. Ist die Richtung der nötigen Reformen einmal akzeptiert, sollten Fachleute in der Lage sein, praktikable Optionen zu entwickeln. Beispielsweise könnte man die gegenwärtige Währungsunion auf eine *optimal currency zone* verkleinern, der nur Länder mit ähnlichen Strukturen und gleichgerichteter Dynamik angehören. Die übrigen Euro-Länder könnten dann zu einer eigenen Währung zurückkehren, die über den schon existierenden und flexibleren »Wechselkursmechanismus II« an den Euro gebunden bleibt. Denkbar wäre aber auch eine Weiterentwicklung des von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing im Jahr 1979 eingeführten und bis 1998 praktizierten Europäischen Währungssystems (EWS). Es hatte alle beteiligten Währungen über Wechselkurse mit begrenzten Schwankungsbreiten an den ECU gebunden, ließ aber notfalls auch die konsentrierte Abwertung zu. Würde der Euro weiterhin als Parallelwährung in allen Mitgliedsstaaten zugelassen, und würde nicht wie zuvor die Deutsche Bundesbank, sondern die EZB die europäische Geldpolitik bestimmen, würden vermutlich viele der Einwände entfallen, die in den neunziger Jahren den Übergang vom EWS zur Währungsunion bestimmt hatten.

12. Als die Regierung Merkel noch zögerte, den riesigen Euro-Rettungsschirm aufzuspannen, warf man ihr mangelnde europäische Solidarität vor. Mit größtem Recht könnte man nun behaupten, dass sie mit dem Euro die Wettbewerbsvorteile der deutschen Industrie auf Kosten der Arbeitsplätze in den Defizitländern verteidigt habe. Politisch geht es jedoch darum, wofür europäische Solidarität gefordert und geleistet werden soll – für die fiskalisch hochriskante Verteidigung der ökonomisch falschen und demokratisch nicht legitimierbaren Währungsunion, oder für deren Umbau hin zu einer für alle Mitglieder verträglichen neuen Struktur. Auch dieser Umbau würde solidarische Hilfen zur Anpassung der Wirtschaft in den Defizitländern an die neuen Bedingungen des internationalen Wettbewerbs erfordern. Aber statt der Nibelungentreue für die falsche Sache, die am Ende in die Katastrophe führt, wäre dies Solidarität im Sinne einer gemeinsamen Zukunft im europäischen Haus.

### *Weiterführende Texte*

2014: »No Exit from the Euro-Rescuing Trap?«. *MPIfG Discussion Paper 14/4*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

2014: »After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy«. *MPIfG Discussion Paper 14/21*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

- 2016: »De-Constitutionalization and Majority Rule: A Democratic Vision for Europe«. *MPIfG Discussion Paper* 16/14, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- 2016: »Forced Structural Convergence in the Eurozone«. *MPIfG Discussion Paper* 16/15, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.