

Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden Einleitung

Renate Mayntz und Wolfgang Streeck

Fritz W. Scharpfs umfangreiches Lebenswerk steht für eine Politikwissenschaft, die sich in analytischer und zugleich praktischer Absicht auf den demokratischen Staat bezieht. Die von Scharpf wissenschaftlich untersuchte Politik war und ist die Politik eines Staates, der sich als Instrument effektiver und zielsicherer kollektiver Selbststeuerung einer handlungsfähigen Gesellschaft versteht. Staatliche Praxis, die als Verwaltung den demokratisch gebildeten Willen einer ihre Werte verwirklichenden Gesellschaft Realität werden lässt, hat den gelernten Juristen Scharpf immer mindestens so sehr interessiert wie der Kampf zwischen Interessen- und Glaubensgemeinschaften um die Ziele, die die Gesellschaft ihrer Verwaltung vorgeben soll. Politik war und ist für Fritz Scharpf ebenso »policy« wie »politics«; bei ihr geht es für ihn um Probleme und ihre Lösung nicht weniger als um Macht und Interessen; um Effektivität gleichermaßen wie um Legitimität, und nicht zuletzt um Effektivität als Quelle von Legitimität.

Ein solches Politikverständnis ist wissenschaftliche und praktische Herausforderung zugleich. Fritz Scharpf hat sich für die wissenschaftliche Laufbahn entschieden, hat aber als Wissenschaftler immer die praktischen Bezüge seiner Arbeit im Auge gehabt. In dieser Einleitung zu einem Sammelband, mit dem Freunde und Kollegen ihn aus Anlass seiner Emeritierung ehren wollen, sollen beide Aspekte zur Sprache kommen. Obwohl sich gerade in der Politikwissenschaft theoretische und praktische Absichten kaum trennen lassen, beginnen wir mit einem Blick auf die wissenschaftlichen Leistungen von Fritz Scharpf und wenden uns dann seiner Beziehung zur politischen Praxis zu.

1 Das wissenschaftliche Werk

Die in der Bibliographie im Anhang dieses Buches verzeichneten zahlreichen Publikationen zeugen von einer langen wissenschaftlichen Entwicklung in Verfolgung eines anhaltenden leidenschaftlichen Interesses an der Funktionsweise und Funktionsfähigkeit des politischen Gemeinwesens. Es ist dieses substanzielle Interesse, das der Vielfalt der Themen, die Scharpf im Laufe seines wissenschaftlichen Lebens aufgegriffen hat, bemerkenswerte Kontinuität verleiht. Schaut man genauer hin, lassen sich drei thematische Stränge unterscheiden, die sich immer wieder berühren und in immer neuer Weise gegenseitig durchdringen: die demokratische Verfasstheit und Legitimität moderner Staaten; die Effektivität von politischer Steuerung; und die Bedeutung der horizontalen und vertikalen institutionellen Differenzierung politischer Systeme für die Problemlösungsfähigkeit demokratisch verfasster Gesellschaften.

Demokratietheorie

Die ersten Arbeiten des Juristen Fritz Scharpf befassen sich mit dem Unterschied zwischen Politik und Recht, insbesondere der Abgrenzung des politischen Willens von der rechtlichen Regel und der Unterscheidung der demokratischen Willensbildung von der richterlichen Kunst der deduktiven Ableitung von Entscheidungen aus formalen Normen. Dieses Thema verbindet sich sehr bald mit einer im engeren Sinn politikwissenschaftlichen Fragestellung nach dem Verhältnis von demokratischer Politik und staatlicher Planung. Waren es zunächst die normativen Regeln des Rechts, an denen sich der Voluntarismus der Demokratie brechen musste, so ging es nun um die im Umgang mit komplexen Sachzusammenhängen zu berücksichtigenden technischen Regeln kompetenter Problemlösung, die mit der Freiheit demokratischer Willensbildung in Einklang zu bringen waren. In beiden Fällen stand nichts Geringeres auf dem Spiel als die Legitimität des demokratischen Regierungssystems: zunächst in ihrem Spannungsverhältnis zu dem Gebot rationaler Konsistenz der Rechtsordnung, danach in ihrem Wechselspiel mit der ebenfalls gebotenen Effektivität und den aus der jeweiligen Problemlage resultierenden »Sachzwängen« staatlichen Handelns.

Den zuletzt genannten Konflikt zwischen Legitimität und Effektivität hat Fritz Scharpf schon früh auf eine Weise aufzulösen versucht, die für ihn charakteristisch bleiben sollte: nämlich mit dem Argument, dass Demokratie nichts wert ist, wenn sie nichts zustande bringt, und Werte nur dann etwas

bedeuten, wenn sie einen Weg zu ihrer Verwirklichung finden. Wenn Demokratie als Regierungs- und Lebensform Unterstützung finden soll, dann muss der vom demokratischen Souverän geformte und zum Ausdruck gebrachte politische Wille Ergebnisse zeitigen. Die Realisierung auch eines demokratisch formulierten politischen Willens aber erfordert technische Instrumente, deren Eigenlogik zur Handlungsbedingung wird und die umso anspruchsvoller werden, je komplexer die Gesellschaft ist, die sich mit ihrer Hilfe regieren will. Da das ererbte Instrumentarium politischer Praxis, das formale Recht und die formalen Organisationen des Staates, die Grenzen dessen mitbestimmt, was demokratisch gewollt werden kann, müssen die Instrumente staatlichen Handelns in einem aufgeklärten Prozess der Politikformulierung ebenso berücksichtigt werden wie die Werte, denen die politische Gemeinschaft folgen will.

Ende der sechziger Jahre, als Scharpfs demokratiethoretisches Denken sich voll entfaltete, stand es in Gegensatz zu einer öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte, in der es immer mehr und bald fast ausschließlich um Werte und Identitäten ging und Politik vor allem als Partizipation verstanden wurde, als Vehikel der Integration des Privaten in das Gesellschaftliche. Im Vergleich dazu war Scharpfs Ansatz Ausdruck eines kühlen Realitätsprinzips. Die voluntaristische Demonstration von sozialen Werten und Zugehörigkeiten in öffentlichen Diskussionen, in den politischen Parteien, bei Wahlen und auf der Straße gehörte auch für Fritz Scharpf zum Wesen der Demokratie. Aber der demokratische Staat ging nicht in ihr auf. Insbesondere bestand Scharpf darauf, dass die Arbeitsteilung zwischen dem wählenden und mitunter demonstrierenden Souverän und dem Verwaltungsapparat, der für die »Umsetzung« des Volkswillens zuständig blieb, sich allenfalls in der Utopie, nicht aber in der wirklichen Welt aufheben ließ. Ein Utopist aber war Fritz Scharpf auch in utopischen Zeiten nicht. Vielmehr hat er nie bezweifelt, dass, um die Sprache der neueren institutionellen Ökonomie zu verwenden, »principal« und »agent« auch in einem demokratischen Gemeinwesen nicht eins werden, sondern sich weiterhin fremd oder gar »entfremdet« gegenüberstehen würden. Deshalb schien es ihm geboten, über ihr Verhältnis und darüber nachzudenken, wie es am effizientesten und demokratieverträglichsten zu organisieren sei.

Scharpfs frühes Interesse an den Instrumenten effektiver demokratischer Staatlichkeit stand in der Kontinuität einer Nachkriegstradition politischen Denkens, in der demokratische und technokratische Elemente bruchlos ineinander übergingen. Zugrunde lag dem wohl der Glaube, dass der Horizont der Problemlösungen, die dem modernen, nach außen entwaffneten, dafür

nach innen »planungsfähig« gewordenen Wohlfahrts- und Interventionsstaat zu Gebote standen, zugleich auch der Horizont des vom demokratischen Souverän Gewollten sei. Zumindest glaubte man, dass der Wille des Volkes durch öffentliche Aufklärung mit den Möglichkeiten des historisch gegebenen, im Übrigen durch wissenschaftlichen Fortschritt immer leistungsfähiger werdenden staatlichen Instrumentariums in Einklang gebracht werden könnte. Nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs verkörperte der demokratische Staat der Nachkriegszeit die Hoffnung der progressiven Intelligenz, dass demokratische Politik den Fundamentalkonflikt zwischen Gesamtinteresse und Partialinteresse, der noch im Mittelpunkt der Weimarer Staatsrechtslehre gestanden hatte, durch aktive politische Planung würde aufheben können. Aktive politische Planung würde, so die Annahme, die Integration der Gesellschaft mindestens ebenso sehr durch effiziente Versorgung mit kollektiven Gütern wie durch authentische Repräsentation von Interessen und Identitäten bewerkstelligen – zumindest solange diese nicht gelernt hatten, sich von sich aus statt am Wünschbaren am Möglichen zu orientieren.

Jedes kollektive Handeln zur Lösung politischer Probleme im allgemeinen Interesse ist auf Institutionen angewiesen. Auch solche Institutionen jedoch, die zur Realisierung allgemeiner Interessen benötigt werden, können partikulare Interessen begründen, die der Lösung eines Problems selbst dann im Wege stehen können, wenn diese von allen Beteiligten gewollt wird. Situationen dieser Art, in denen ein politisches Problem nicht gelöst werden kann, weil die mit ihm befassten Institutionen die Handlungslogik wichtiger Akteure verkennen, haben schon früh im Zentrum des Scharpfschen Forschungsinteresses gestanden. Scharpfs sozialwissenschaftlich orientierte Politikwissenschaft ist ein Versuch, demokratischen Gemeinschaften zu helfen, ihr institutionelles Können mit ihrem politischen Wollen in Einklang zu bringen, indem sie den institutionellen Handlungsbedingungen, unter denen Gesellschaften ihre Probleme zu bewältigen haben, dieselbe Aufmerksamkeit zukommen lässt wie den zu lösenden Probleme selbst. Eine Politikwissenschaft dieser Art, die institutionelle Restriktionen als soziale Realität ernst nimmt, kann nicht nur hoffen zu erklären, warum etwas nicht zustande kommt, das alle wollen. Sie kann auch Vorschläge entwickeln, wie vorhandene Institutionen geändert werden müssen, damit alle Beteiligten wollen können, was sie im Interesse einer Lösung gemeinsamer Probleme wollen müssen, oder damit sie Möglichkeiten zur Lösung von Problemen entdecken können, die sie bis dahin für unlösbar gehalten haben.

Staatliche Praxis auf sozialwissenschaftliches Wissen zu gründen statt auf juristische Entscheidungstechnik enthält für Fritz Scharpf ein Verspre-

chen größerer Realitätsgerechtigkeit und Effektivität, und mit beiden zusammen größerer demokratischer Legitimität. Dieser Vorstellung war auch die neue Verwaltungswissenschaft verpflichtet, die den Verwaltungsjuristen alten Schlages durch einen *demokratischen Politikplaner* abzulösen hoffte. Schon früh beteiligte sich Fritz Scharpf am Aufbau eines an diesem Konzept orientierten Ausbildungsgangs in Konstanz – ein Projekt, das ihn mehr anzog als die glänzende juristische Karriere, die dem Einserjuristen offen gestanden hätte. Auch sein bald erfolgter Wechsel an das Internationale Institut für Management und Verwaltung (IIMV) des neu gegründeten Berliner Wissenschaftszentrums, in dessen Titel das Wort »Management« aus Scharpfs Sicht immer und vor allem »public sector management« bedeutete, stand im Zeichen eines Forschungsprogramms, das den gescheiterten juristisch-dogmatischen Lösungen des Problems staatlicher und gesellschaftlicher Integration die pragmatische Antwort des demokratisch geplanten Wohlfahrtsstaats von Keynes, Beveridge und Mannheim entgegensetzte.

Dementsprechend entwickelte Fritz Scharpf seine Theorie der Demokratie nicht als Staats- und Verwaltungsrecht, sondern als Sozialwissenschaft: nicht als Technik zur Ableitung normativ richtiger Entscheidungen aus einem gegebenen Normengeflecht, deren Übereinstimmung mit dem politischen Willen des demokratischen Souveräns heroisch unterstellt werden muss, sondern als empirische Analyse tatsächlicher Wirkungs- und Handlungszusammenhänge bei der Lösung kollektiver Probleme. Wenn der »Output« des politischen Entscheidungssystems für die Legitimität der Demokratie nicht weniger wichtig ist als der »Input« an artikulierten Interessen und deliberativen Argumenten, dann wird eine empirisch-analytische Theorie der faktischen Funktionsweise des politisch-administrativen Systems zu einem untrennbaren Bestandteil der Demokratietheorie. Als Theorie des demokratischen Staats musste eine auf den Willensbildungsprozess konzentrierte Demokratietheorie deshalb durch eine Steuerungstheorie und eine Theorie des Zusammenwirkens unterschiedlicher politisch-administrativer Instanzen ergänzt werden.

Steuerungstheorie

Der mit dem Stichwort politische Steuerung angesprochene Strang im wissenschaftlichen Werk von Fritz Scharpf beginnt mit seinen Arbeiten zur politischen Planung. Diese entstanden im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Reformpolitik der sozialliberalen Regierung nach 1969. Die Planungseuphorie dieser Zeit war bald verflogen und lässt sich aus heu-

tiger Sicht kaum noch nachempfinden. Dennoch konnten wissenschaftlich vorgebildete Politiker und politisch engagierte Sozialwissenschaftler damals darauf hin arbeiten, den »Apparat intelligenter zu machen«, ohne als naiv und blauäugig verlacht zu werden. Im Bundeskanzleramt wurden die institutionellen Voraussetzungen für eine Langfristplanung geschaffen, und eine Projektgruppe für die Reform von Regierung und Verwaltung vergab Forschungsaufträge, deren Ergebnisse die Bundesministerien befähigen sollten, informierte und problemlösungsfähige Programme für eine »aktive Politik« zu entwickeln. Nicht zuletzt ging es auch darum, mit Hilfe einer grundlegenden »Modernisierung« der Verwaltung die Eigenwilligkeiten der Ministerien dem Reformwillen der neuen Regierungsmehrheit unterzuordnen und sicherzustellen, dass dieser auch im Handeln der Verwaltung zum Ausdruck kam. Während Planungsspezialisten Verfahrensvorschläge zum Beispiel für die Einführung der Programmbudgetierung (PPBS) machten, befasste sich der Politikwissenschaftler Scharpf, die traditionelle Abgrenzung zwischen Politik- und Verwaltungswissenschaft bewusst außer Acht lassend, mit der Identifizierung der institutionellen Voraussetzungen einer aktiven Politik und der bei politischer Planung auftretenden Probleme. Nicht Planung als solche, sondern der *Prozess der Politikentwicklung* war der Erkenntnisgegenstand, den er empirisch mit dem Ziel anging, seine Feststellungen theoretisch so zu formulieren, dass auch die Ministerialbeamten mit ihnen praktisch etwas anfangen konnten.

Ein Beispiel ist das heute geläufige Begriffspaar der positiven und negativen Koordination, das auf Beobachtungen bei der Untersuchung von Politikentwicklungsprozessen in Bundesministerien fußt, sich aber bald als über diesen Kontext hinaus anwendbar erwies. Positive und negative Koordination sind nicht einfach Verfahren, sondern es sind verschiedene Formen der Aufgabenorganisation, die im einen Fall ein auf Problemlösung, im anderen Fall ein auf die Verteidigung der eigenen Interessen gerichtetes Handeln begünstigen. Die in der Politikwissenschaft seinerzeit lebhaft diskutierte Frage »Do institutions matter?« wurde hier in der Variante »Does organization matter?« erörtert und emphatisch bejaht. Der Sozialwissenschaftler ging damit einen wichtigen Schritt über die schnell als naiv erkannte Annahme hinaus, dass es genügen würde, den »Apparat« durch modernere Verfahren der Sammlung und Verarbeitung von Information »intelligenter« zu machen, um wirkungsvolle Politik zu produzieren. Die große Bedeutung, die das offensichtlich nicht wertungsneutrale Begriffspaar der positiven und negativen Koordination auch in späteren (zum Beispiel spieltheoretischen) Formulierungen für den analytischen Ansatz von Fritz Scharpf behielt, lässt

zugleich den normativen Bezug auf politische Praxis erkennen, der für ihn kennzeichnend war und blieb.

Auch andere Ergebnisse der damaligen Untersuchungen setzten sich kritisch ab von dem Glauben der Planer an die Möglichkeiten einer rein prozedural basierten, rationalen Politik. In den Bundesministerien, so zeigte sich, wirkten bei der Politikentwicklung Politik und Fachverwaltung in einem komplexen Dialog zusammen. Schon bei der Erstellung von Referentenentwürfen kamen politische ebenso wie fachliche Gesichtspunkte zur Geltung, sich wechselseitig beeinflussend und gegenseitig begrenzend. So verwischte sich, funktional betrachtet, die Grenze zwischen Politik und Verwaltung. Zugleich wurde deutlich, dass die politische Rationalität stets die Rationalität der Politik beschränkt und das als notwendig Erkannte nur unter besonderen institutionellen Umständen Ziel politischen Handelns sein kann. Sein in diesen Erfahrungen begründeter skeptischer Realismus hat Fritz Scharpf dazu geführt, in seinen empirischen wie theoretischen Analysen den jeweiligen Akteurinteressen immer besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Einschränkungen der Problemlösungsfähigkeit und demokratischen Mandatierbarkeit von Politik ergeben sich aber nicht nur aus dem Prozess der Politikformulierung. Selbst wenn es gelingen sollte, in einem Gesetz oder Plan die geeigneten Instrumente für eine erfolgreiche Problemlösung zu verankern, wäre diese damit noch nicht gewährleistet. Allfällige Vollzugsdefizite machten in den siebziger Jahren darauf aufmerksam, dass die Effektivität von Politik auch von der Umsetzung der getroffenen Entscheidungen abhängt. Folgerichtig beschäftigte sich Fritz Scharpf im Anschluss an die Untersuchungen zur Politikentwicklung auch mit diesem Thema und arbeitete in dem von der DFG unterstützten Forschungsverbund »Implementation politischer Programme« mit. Der Politikbereich, dem in dieser Zeit sein besonderes Interesse galt, war die Arbeitsmarktpolitik. Lange ehe die seit dem Ende des »Wirtschaftswunders« ungelöst schwelende Beschäftigungskrise in Deutschland ihre heutige Aktualität erhielt, erkannte Scharpf diesen Bereich als zentral für eine Politik, die eine produktive kapitalistische Wirtschaft mit breiten Beteiligungschancen für die Masse der erwerbsfähigen Bevölkerung verbinden will. Insoweit hing die Wahl der Arbeitsmarktpolitik als Thema auch mit Scharpfs anhaltendem Interesse für Probleme der demokratischen Legitimität zusammen. Dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik gelten besonders viele Publikationen aus den achtziger Jahren; später spielt er dann noch einmal eine zentrale Rolle in den vergleichenden Studien zum europäischen Wohlfahrtsstaat.

Ein wichtiges Ergebnis von Scharpfs Beschäftigung mit dem Verhalten der mit dem Vollzug von Politik beauftragten Instanzen war, dass die Steuerbarkeit verschiedener Regelungsfelder variiert, was unter anderem auch mit dem Organisationsgrad der in ihnen repräsentierten Interessen sowie mit der Eigenart des jeweils zu lösenden Problems zusammenhängt. In einer Zeit, in der verbreitet von einer Krise der Regierbarkeit gesprochen und über Alternativen zur politischen Steuerung nachgedacht wurde, versuchte Fritz Scharpf ein realistisches Urteil über die Handlungsfähigkeit des Staates zu gewinnen. In diesem Zusammenhang steht auch seine viel beachtete kritische Auseinandersetzung mit Luhmanns Auffassung von der basalen Geschlossenheit gesellschaftlicher Teilsysteme, die es der Politik grundsätzlich unmöglich machen sollte, sie von außen zu lenken. Im MPIfG, an das Fritz Scharpf zu dieser Zeit als Direktor kam, war er in der Folgezeit an der Konzeption und Durchführung eines Forschungsprogramms beteiligt, in dessen Zentrum die Steuerbarkeit der zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor liegenden »staatsnahen« Sektoren stand, wie der wissenschaftlichen Forschung, des Gesundheitswesens und der Telekommunikation. Hier fand sich eine Kombination aus ökonomischer Eigendynamik, absichtsvoller Selbstregelung und staatlicher Regelung – eine Mischung verschiedener Koordinations- oder Governance-Mechanismen, die ihre Analyse zu einer besonderen theoretischen Herausforderung machte. Die Beiträge von Fritz Scharpf zur Empirie staatsnaher Sektoren, die dem Versuch einer theoretischen Zusammenfassung der Resultate des entsprechenden Forschungsprogramms des MPIfG vorausgingen, werden in der Liste seiner Publikationen nur unvollständig sichtbar: Ein großer Teil seiner sich herausbildenden Einsichten fand Eingang in die von beiden Direktoren intensiv betreuten Publikationen der Mitarbeiter des MPIfG.

Verhandeln und Problemlösen in differenzierten Systemen

Die Untersuchung des Zusammenspiels von Steuerung und Selbstregelung im deutschen Gesundheitswesen oder im System wissenschaftlicher Forschung stand im Zeichen des in den achtziger Jahren verbreiteten Konzepts des *kooperativen Staats*. Wo der Interventionsstaat an die Grenze seiner Problemlösungsfähigkeit stößt, bezieht er zivilgesellschaftliche Organisationen in den Prozess der Entwicklung und Implementation von Politik ein. So wurde die Problemlösungsfähigkeit von Verhandlungssystemen zu einem zentralen Thema in Scharpfs wissenschaftlicher Arbeit. Ohne populären antiautoritären Affekten nachzugeben und zu unterstellen, dass partikulare und

kollektive Interessen in Verhandlungsprozessen problemlos zum Ausgleich kommen, hat Fritz Scharpf sich nicht nur bemüht, die realen Schwächen beobachtbarer Verhandlungssysteme zu identifizieren, sondern sich zugleich theoretisch modellierend mit dem Problemlösungspotenzial unterschiedlicher Modi der Handlungskoordination beschäftigt. Aus dieser Perspektive hat er auch die Besonderheiten des deutschen Föderalismus betrachtet, und zwar anders als die traditionelle Staatsformenlehre unter dem Gesichtswinkel von Funktion und Wirkung nichtmajoritärer Verfassungselemente in der Demokratie.

Ein erster Anlass hierzu mag die Erfahrung der Blockade der Reformpolitik der sozialliberalen Regierung durch den von der Opposition beherrschten Bundesrat gewesen sein. Auch Institutionen wie die Tarifautonomie oder eine autonome Zentralbank werden bei Scharpf als nichtmajoritäre Entscheidungsmechanismen innerhalb der demokratischen Verfassungsordnung behandelt, mit denen eine gewählte Regierung zurechtkommen muss und die sie allenfalls durch kluges Verhandeln beeinflussen kann. Die Schwierigkeiten in den zahlreichen, für die Durchführung der so genannten Gemeinschaftsaufgaben in den sechziger und siebziger Jahren neu entstandenen Bund-Länder-Kommissionen boten eine weitere Gelegenheit, Scharpfs Aufmerksamkeit auf die Besonderheiten von politischen Verhandlungsprozessen zu lenken.

Scharpfs demokratiethoretische Bewertung nichtmajoritärer und Verhandlungen erzwingender Institutionen erscheint im Übrigen als durchaus ambivalent. Institutionelle Begrenzungen des Zugriffs der Mehrheit auf die staatliche Gewalt, sei es durch konstitutionelle Vetopositionen oder durch faktische Verhandlungszwänge, gelten ihm einerseits als Ursachen legitimationsschädlicher Blockaden des Mehrheitswillens oder des Entscheidungsprozesses, vor allem, wenn der Mehrheitswille ein Reformwille ist. Andererseits können sie auch eine um des gesellschaftlichen Zusammenhalts willen wünschenswerte Disziplinierung der Politik gewährleisten und die Komplexität des Entscheidungsprozesses und seine Fähigkeit zur Berücksichtigung verzweigter sachlicher Zusammenhänge erhöhen. Nichtmajoritäre und verhandlungsdemokratische Entscheidungsmechanismen können Reformen blockieren, den Willen des demokratischen Souveräns verzerren und die Effektivität des Regierungshandelns mindern. Aber sie lassen sich auch für problemgerechte Lösungen produktiv machen, unter anderem weil sie Akteure in die Formulierung von Politik einbeziehen, die für ihre Implementierung unentbehrlich sind. Die Einsicht in dieses Spannungsverhältnis fordert dazu heraus, Wege aufzuzeigen, die es erlauben, die demokratische Authentizität

des politischen Systems zu sichern, ohne seine Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit zu untergraben.

Genau diesem Thema widmen sich denn auch zahlreiche Arbeiten von Fritz Scharpf. Zwar läuft eine Politik, die der Staat mit einer polyzentrisch organisierten Gesellschaft aushandelt, Gefahr, dass die demokratische Mehrheit sich in ihr nur noch teilweise wiedererkennt und sich deshalb nur schwer mit ihr identifizieren kann. Zugleich aber vermeidet sie die Risiken der Desillusionierung eines Mehrheitswillens, der zwar authentisch nach demokratischen Regeln zustande gekommen sein mag, in der Praxis aber undurchsetzbar ist. Statt seine Anerkennung allein auf die Beteiligung der Bürger an der Formulierung eines gemeinsamen Willens zu gründen, setzt der verhandelnde Staat, dessen Konturen Scharpf zusammen mit anderen in einer Vielzahl von Untersuchungen umrissen hat, auf effektivere Problemlösungen in der Hoffnung, den durch allfällige Verhandlungszwänge unvermeidlich kompromittierten Charakter seiner politischen Willensbildung auf diese Weise ausgleichen zu können.

Die zunächst im nationalen Rahmen, wenn auch durchaus aus vergleichender Perspektive durchgeführten Untersuchungen staatsnaher Sektoren im MPIfG rückten nicht nur die Problematik von Verhandlungssystemen in den Mittelpunkt des Interesses, sondern stießen zugleich immer öfter auf den damals zunehmenden Einfluss europaweiter Regelungen im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration. Damit wurde das steuerungstheoretische Interesse auch auf die besonderen Probleme gelenkt, die sich ergeben, wenn ein politisches Gemeinwesen eine Mehrebenenstruktur aufweist. Eine Mehrebenenstruktur unterscheidet sich insofern grundsätzlich von einer idealtypischen Hierarchie, als die verschiedenen Ebenen nicht in einem durchgehenden Verhältnis von Über- und Unterordnung zueinander stehen. Auch in Mehrebenensystemen spielen deshalb Verhandlungen eine zentrale Rolle.

Seit Anfang der neunziger Jahre beschäftigte sich Fritz Scharpf intensiv mit der Politikentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise der Europäischen Union und ihren Folgen für die einzelstaatliche politische Handlungsfähigkeit, und damit am Ende auch für die kollektive Problemlösungsfähigkeit als solche. Dabei knüpfte seine Analyse des europäischen Mehrebenensystems an seine in die erste Hälfte der siebziger Jahre zurückreichenden Untersuchungen über die Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat an. Berühmt wurde Scharpfs Konzept der »Politikverflechtungsfalle«, das aus empirischen Untersuchungen zum Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Erfüllung der so genannten Gemein-

schaftsaufgaben hervorging und später auf den Prozess der Politikformulierung in der Europäischen Gemeinschaft übertragen wurde.

Gleichzeitig griffen die Arbeiten zur europäischen Politik ein zweites zuvor im nationalen Rahmen behandeltes Thema wieder auf, nämlich die für ihre politische Steuerbarkeit wichtigen Unterschiede zwischen verschiedenen Regelungsfeldern. Im europäischen Rahmen ging es Scharpf dabei vor allem um den Unterschied zwischen »geschützten« und dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Sektoren der Wirtschaft. Da letztere sich der staatlichen Intervention besser entziehen können, muss staatliche Politik aus Gründen des Standortwettbewerbs ihre Interessen, etwa an niedriger Besteuerung, in besonderem Maße berücksichtigen. Scharpfs Arbeiten beschreiben ein Ungleichgewicht zwischen negativer und positiver Integration auf europäischer Ebene, wobei mit ersterer die Marktintegration durch Beseitigung von Handelsschranken, mit letzterer dagegen die Fähigkeit zur kollektiven Lösung von Problemen etwa im Bereich der sozialen Sicherung gemeint ist. Da gerade der sozialen Sicherung unter dem Aspekt der Legitimitätsbeschaffung besondere Bedeutung zukommt, berührt sich die Argumentation an dieser Stelle auch mit dem demokratiethoretischen Strang in Fritz Scharpfs Denken. Sein impliziter normativer Maßstab zur Beurteilung der europapolitischen Wirklichkeit kommt im Titel eines Buches aus dieser Zeit zum Ausdruck: Europa soll effizient *und* demokratisch sein.

Schon in den frühen Arbeiten zur Politikverflechtung, und besonders dann in seinem Buch über sozialdemokratische Krisenpolitik, wurde Scharpfs Neigung zur theoretischen und insbesondere spieltheoretischen Modellierung empirischer Zusammenhänge deutlich. Ohne dem oft konstatierten wirtschaftswissenschaftlichen Imperialismus zum Opfer zu fallen, sah Scharpf in den von der Spieltheorie entwickelten Modellen strategischer Interdependenz geeignete Instrumente zum Verständnis komplexer politischer Zusammenhänge und Prozesse. Dabei erschien ihm für die korporativen Akteure, mit denen sich seine Untersuchungen vor allem befassten, die vom Modell erzwungene Unterstellung einer rationalen Handlungsorientierung der Spieler weniger problematisch, als es für Individuen gewesen wäre. Ähnliches gilt für die Interessen der Beteiligten, die in spieltheoretischen Modellen als exogen behandelt werden.

Ohnehin beanspruchte Fritz Scharpf für seine spieltheoretischen Modelle nie deskriptive Adäquatheit; sie blieben für ihn ein erster Analyseschritt, dem weitere empirische Erkundungen folgen müssen, wenn ihre Erklärungskraft nicht ausreichte. Vor allem aber waren seine spieltheoretischen Modellierungen immer in institutionalistische Analysen eingebettet; schon dies

unterscheidet ihn von den »reinen« Vertretern der Schule. Die für Scharpf charakteristische Kombination von institutionalistischen und spieltheoretischen Zugängen wird schon im Titel des Buches deutlich, in dem er seinen analytischen Ansatz darstellt und durch zahlreiche empirische Beispiele und hypothetische Verallgemeinerungen erläutert: »Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research«. Die Spezifizierung des beanspruchten Geltungsbereichs auf »policy research«, eine immer dezidiert problem- und problemlösungsbezogene Art der Analyse, bringt einmal mehr die praktisch-politische Orientierung zum Ausdruck, die für Fritz Scharpf als Wissenschaftler kennzeichnend ist.

2 Der politische Mensch

Fritz Scharpf hat wie nur wenige andere zum Ausbau der Grundlagen der Politikwissenschaften beigetragen. Aber einen akademischen Grundlagenforscher würde man ihn nicht nennen. Schon eher könnte man ihn als »organischen Intellektuellen« im Sinne Gramscis bezeichnen: als jemanden, der seine intellektuelle Produktion an den Problemen und tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten seiner Gegenwartsgesellschaft orientiert und dieser zu helfen versucht, sich in Richtung auf eine höhere Stufe aufgeklärt-rationaler Selbstgestaltung fortzuentwickeln. Kennzeichnend für die Art, in der Fritz Scharpf an diese Aufgabe herangeht, ist eine enge Verbindung zwischen einem ausgeprägten Realitätssinn und einer konstruktiven Phantasie bei der Erkundung des praktisch Möglichen. Vor Interventionen in die Tagespolitik hat Fritz Scharpf sich nie gescheut; zahlreiche Artikel in Tages- und Wochenzeitungen zeugen davon.

Scharpfs Analysen von politischen Problemsituationen durchzieht wie ein roter Faden eine heftige Ungeduld mit allen Versuchen, die Realität im Sinne frommer Wünsche schönzureden. Viele seiner öffentlichen Äußerungen sind Mahnungen an eine Tugend der Nüchternheit, der Bürger wie Politiker, und letztere vor allem, sich befleißigen sollten. Wenn Scharpf beschreibt, dann verlangt er auch von seinen Lesern jene an Weber erinnernde Disziplin bei der Unterscheidung von Sein und Sollen, die er sich selber auferlegt. Realismus ist Anerkennung der Realität als Gegebenheit, aber nicht Vorwand für ihre resignative Hinnahme oder gar opportunistische Glorifizierung. Dass die Welt so ist, wie sie ist, macht sie noch lange nicht zur besten aller möglichen Welten. Der analytisch geschulte Blick auf die

Wirklichkeit ist moralisch geboten, weil nur er die Entdeckung von Wegen in real mögliche bessere Welten und die Erfindung praktischer Lösungen ermöglicht, die sich allein denen erschließen, die zwischen dem Wirklichen und dem Wünschenswerten auf das Genaueste zu unterscheiden vermögen.

Der Realismus des Scharpfschen Werkes ist ein Realismus in reformerischer Absicht. Scharpfs radikaler Verzicht auf Ideologieproduktion und seine hartnäckige Verweigerung gegenüber Forderungen nach intellektueller Sinnstiftung sollen helfen, Wege zu neuen Problemlösungen im Rahmen des Wirklichen und des wirklich Möglichen zu eröffnen. Insofern ist sein Denken innovativ, ohne vordergründig präskriptiv zu werden. Politikwissenschaft im Sinne von Scharpf besteht vor allem in einer systematischen Durchmusterung tatsächlicher Problemzusammenhänge und Handlungssituationen nach Möglichkeiten, wie die an ihnen Beteiligten sich auf neue Wege einigen könnten, gemeinsam den öffentlichen Nutzen zu mehren. Insoweit ist sie nicht nur Theorie, sondern zugleich Kunst: die Kunst, soziale Situationen aufzulösen, die eine Gesellschaft daran hindern, ohne Beeinträchtigung des Nutzens ihrer Mitglieder ihren Gesamtnutzen zu erhöhen.

Trotz seiner Nüchternheit und Ideologieferte eignet dem Scharpfschen Denken eine starke, freilich unaufdringliche und meist implizit bleibende Normativität, die ihn zum medienwirksamen »public intellectual« ungeeignet macht. Der politische Mensch Fritz Scharpf ähnelt eher dem Weberischen Beamten, der seinem Vorgesetzten nach bestem Wissen und Gewissen die Möglichkeiten und Grenzen der Erreichung von Zielen auseinandersetzt, bei deren Auswahl er sich jedoch der Einmischung enthält. In der Tat ist diese Ähnlichkeit alles andere als eine oberflächliche: Webers Beamter und der Politikwissenschaftler Scharpf unterstellen sich beide einem ethischen Gebot, ihr technisches Expertenwissen nicht dazu zu nutzen, um sich an die Stelle ihres Souveräns zu setzen – des Ministers in der Bürokratie und des Volkes in der Demokratie. Der Politikwissenschaftler als Fachmann für Probleme und Handlungssituationen kann und darf für sich nicht beanspruchen, ein Praeceptor Germaniae zu sein, der dem demokratisch verfassten Souverän kraft besseren Wissens oder höherer Moral sagt, was er wollen soll. Dort, wo andere an Gewissen und Moral appellieren, pflegt Fritz Scharpf deshalb eine für ihn charakteristische Kultur distanzierter Wenn-dann-Sätze: Wenn die Demokratie, das Volk, die gewählte Regierung dieses oder jenes wollen – oder doch behaupten es zu wollen – dann dürfen sie bestimmte Dinge nicht tun, auch solche, die sie gerne tun würden, während sie andere Dinge tun müssen, einschließlich solcher, die zu tun kein Vergnügen ist.

»Wertfrei« ist eine solche Wissenschaft nur in ihrem Bemühen, das Tatsächliche vom Wünschenswerten zu trennen. Schon dieses beruht aber auf einer Wertentscheidung und ist das Gebot einer *Tugend der Sachlichkeit*, die sich nicht von selbst versteht. Auch dass der Politikwissenschaftler Scharpf ebenso wie der Webersche Beamte nicht Entscheider werden, sondern Berater bleiben will, ist eine moralische Entscheidung, in der sich Respekt vor einer legitimen politischen Ordnung äußert. Und dass der Sozialwissenschaftler als Berater unangenehme Wahrheiten ebenso offen ausspricht wie angenehme – und eher offener, weil nur sie die Kompetenz und den Mut verlangen, die seinen Einfluss rechtfertigen – ist eine *Pflicht* und Ausdruck eines Pflichtgefühls. Ähnlich gilt für einen Souverän, der schlechte Nachrichten nicht hören will, dass er nicht nur einen möglicherweise folgenreichen technischen Fehler macht, sondern auch gegen das moralische Gebot rationaler Politik verstößt.

Scharpfs Entscheidung für eine politische Moral des Realismus und der Nüchternheit, der jede Ideologisierung fremd ist und die der instrumentellen Seite der Politik nicht weniger Gewicht zugesteht als der moralisierenden, ist nicht untypisch für die »skeptische Generation« der fünfziger Jahre, die schon erwachsen war, als die Wiedertäufer der Studentenbewegung Politik als das gesamte Leben des Einzelnen organisierende kollektive Wertentscheidung betreiben wollten. Allerdings bedeutet die Zurückhaltung in Scharpfs Arbeiten gegenüber substanziellen Wertediskussionen – sozialdemokratischen, emanzipatorischen, abendländischen oder, neuerdings, europäischen – keineswegs Gleichgültigkeit gegenüber den von der Politik verfolgten Zielen. Scharpf war praktizierender Sozialdemokrat schon in den sechziger Jahren, lange vor der Ära Brandt, als die SPD für eine Weile zur Partei der Wahl eines sich herausbildenden progressiven Bürgertums wurde. Für den, der zu lesen versteht, finden sich in Scharpfs Schriften auch dort, wo man es nicht erwarten würde, vielfältige Spuren einer starken Bindung an Werte der demokratischen Linken, wie größtmögliche Gleichheit der Lebenschancen, einen fairen politischen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern des Marktes und ein Recht für alle auf menschenwürdige Teilhabe am Leben der Gesellschaft.

Freilich war für den politischen Menschen und Staatsbürger Fritz Scharpf die Partei, der er aktiv angehörte, nicht nur eine Werte-, sondern auch eine Willensgemeinschaft, die lernen musste, im westdeutschen Wohlfahrtsstaat der Nachkriegsjahre von der Oppositions- zur Regierungspartei zu werden. Dies machte den Sozialdemokraten Scharpf in seiner Partei zum »Modernisierer«, als es dieses Wort noch gar nicht gab, mit einer pragmatisch-gouver-

nementalen Orientierung, die denen in der Partei schnell unbequem werden konnte, die den unvermeidlichen Konflikten zwischen Theorie und Praxis, zwischen Wert und Wirklichkeit lieber aus dem Weg gegangen wären. Politische Problemlösungen nämlich, so kann man Scharpf lesen, erreicht man in der Regel nicht durch »Ausdiskutieren« von Wertkonflikten und anschließender Konversion »irrationaler« in »rationale« Interessendefinitionen. In der wirklichen Welt, die immer eine kurzfristige ist, sind Interessen so verfestigt, dass sie ohne großen Verlust als exogen behandelt werden können. Gute Politik wird es sich nicht zum Ziel setzen, unterschiedliche Interessen zu vereinheitlichen oder die Widerständigkeit rationalen Handelns durch rhetorische Erzeugung überschwänglicher Gefühle oder auch durch Gewalt zu brechen. Gute Politik ist vielmehr eine, die in der Eigendynamik gegebener Handlungssituationen neue Wege zur Umgehung von Blockaden und zur Lösung von Problemen findet, ohne dass die Konstitution der Gesellschaft und ihrer Mitglieder zur politischen Disposition eines starken Staates oder einer radikalisierten sozialen Bewegung gestellt werden müsste.

Wie kann dies geschehen? Bei aller scheinbaren Nähe zu Grundannahmen der ökonomischen Theorie ist Scharpf weder ein Technokrat, der Probleme durch bessere Berechnungen aus der Welt schaffen will, noch ein Modellplatoniker, der der Welt ihren Abstand von einem universellen Idealzustand vorhält, in dem ihre Probleme sich von alleine lösen. Wie es sich für einen Sozialwissenschaftler gehört, liegen bei Scharpf die Blockaden, die die Lösung von Problemen verhindern, in den zu Institutionen verfestigten Strukturen menschlicher Interaktion. An ihnen kann, wie Scharpf am Schicksal der sozialliberalen Reformregierung unter Willy Brandt aus der Nähe beobachten konnte, auch ein demokratischer Souverän scheitern, wenn er die Eigenlogik der ihm vorgegebenen Handlungswege nicht versteht. Diese in ihrer Komplexität zu entschlüsseln, in ihren immer neuen und überraschenden Permutationen gegen alle Wahrscheinlichkeit »Spiele« zu entdecken, die es realen Akteuren ermöglichen, gemeinsam das Gute zu tun, ohne von ihren partikularen Interessen und strategischen Orientierungen Abstand nehmen zu müssen – das ist die Aufgabe einer praktisch orientierten Politikwissenschaft, wie Scharpf sie versteht.

Eine nüchterne Situationsanalyse ist nicht nur die kognitive Bedingung der Möglichkeit, diese Aufgabe zu erfüllen. Hinter Scharpfs nüchternem Realismus liegt der normative Imperativ, rational zu handeln. Die Vorstellung, dass durch geduldiges Durchdenken der komplizierten Situationslogiken politischer Prozesse Wege gefunden werden können, Nullsummenkonflikte in Positivsummenspiele zu überführen, enthält einen starken aufklärerischen

Optimismus. Scharpfs Welt ist eine, in der kognitive Anstrengungen, gestützt auf ein hoch entwickeltes analytisches Instrumentarium, antagonistische Konflikte in Kooperationsprobleme zu transformieren vermögen, etwa indem sie den Beteiligten zeigen, dass sie sich durch Ausweitung des Zeithorizonts ihrer Interessenrealisierung einzeln und insgesamt besser stellen können. Politik kann, so das Versprechen des Scharpfschen Instrumentenkastens, grundsätzlich als gemeinsame Lösung von Problemen betrieben werden. Scharpfs Politikwissenschaft ist denn auch eine Praxeologie, die sich weniger an den Politiker wendet als an den Experten für »Policy«. Ihre wichtigste virtuelle Klientel ist ein imaginäres Korps leitender Staatsbeamter, die ihr Amt nicht der Protektion, sondern ihrem Können verdanken. Die Wirksamkeit der Scharpfschen Politikwissenschaft hängt ab von der Existenz einer über den gesellschaftlichen Partialinteressen stehenden Beamtenschaft, die sich von diesen nicht korrumpieren lässt, sondern sie klug in den Dienst der allgemeinen Sache stellt – staatstragende Kader, die dafür leben, die öffentlichen Dinge in Ordnung zu bringen und denen an Selbstdarstellung nichts liegt, auch weil sie die Mobilisierung von Konsens durch moralische Rhetorik anderen überlassen können und müssen.

Eine Politikwissenschaft für Problemlöser setzt voraus, dass es solche gibt. Wie praxisnah »policy science« ist, darüber entscheidet letztlich nicht sie selber, sondern die Praxis. Gäbe es eine deutsche ENA, und wäre diese von praktischer Bedeutung, Fritz Scharpf gehörte ohne Zweifel zu ihren wichtigsten Inspiratoren. Was aber wird aus einer problemlösenden Politikwissenschaft, wenn sie durch eine säkulare *Politisierung der Politik*, einschließlich des Staatsapparats und der Beamtenschaft, ihrer Adressaten und Agenten beraubt wird? Wenn nur noch »politics« zählt und nicht mehr oder immer weniger »policy«? Wenn niemand mehr andere Probleme lösen will als solche des Erhalts der eigenen Macht? Zentral für Scharpfs Analysen sind Akteure, nicht Institutionen. Institutionen bilden den Rahmen, innerhalb dessen Akteure handeln und dessen Restriktionen sie, wenn sie erfolgreich sein wollen, möglichst korrekt wahrnehmen müssen. Innerhalb dieses Rahmens aber ist jeder Akteur für seine Ziele und Strategien selbst verantwortlich. Ohne eine Verantwortungsethik im Weberschen Sinne, die sich der individuellen Herausforderung zum Handeln stellt und sich an eine persönliche Verpflichtung zum Handeln im allgemeinen Interesse gebunden fühlt, laufen auch die besten politikwissenschaftlichen Analysen leer.

In einer Welt der politisierten Politik gerät der problemlösende Politikwissenschaftler in Gefahr, zum reinen Toren zu werden, den man allerdings nicht belächeln kann, ohne zugleich die Welt, die für ihn keinen Bedarf hat,

zu bedauern. Sich Lösungen auszudenken, die »wirkliche Akteure« realisieren könnten, die sie aber nicht realisieren *wollen*, kann leicht wie das aufopfernde Ausleben einer aus der Mode gekommenen Tugend erscheinen. Gerade ihre Selbstbescheidung aber kann die Scharpfsche politische Praxeologie zu einer moralischen Provokation machen: Indem sie zeigt, dass Lösungen möglich wären, wenn man sie nur wollte, stellt sie den bloß, der Lösungen nicht will, und indem sie die Ausrede widerlegt, dass es nicht anders geht, wird »policy science« zum Prüfstein für die Ernsthaftigkeit moralischer Beteuerungen und scheinbar blauäugige Rezeptemacherei zu politischer Rhetorik. Probleme lassen sich *wirklich* lösen, Werte lassen sich *tatsächlich* realisieren, aber das hat seinen Preis. Niemand ist gezwungen, ihn zu bezahlen; wer ihn aber nicht zahlen will, der soll nicht mehr behaupten dürfen, dass ihm seine Werte etwas wert sind. Spätestens in der Konfrontation mit den moralischen Voraussetzungen ihrer praktischen Wirksamkeit erweist sich die Scharpfsche »policy science« als moralische Wissenschaft.

3 Die Beiträge in diesem Band

Es versteht sich, dass ein derart weit gefächertes Werk wie das von Fritz Scharpf in den Beiträgen einer Festschrift nicht in allen Einzelheiten reflektiert werden kann. Die Herausgeber haben eine Reihe von Kollegen als Autoren für Beiträge gewonnen, die sich auf ausgewählte wichtige Aspekte von Scharpfs Werk beziehen. Ob unsere Auswahl im Großen und Ganzen gelungen ist, muss der Leser beurteilen.

Der Band beginnt mit zwei Aufsätzen zum Thema »Reformen und Innovationen«. Helmuth Wiesenthal teilt mit Fritz Scharpf eine grundsätzlich eher optimistische Sicht auf die Möglichkeit institutioneller Reformen. Er wendet sich nachdrücklich gegen die in der Politikwissenschaft verbreitete Reformskepsis und belegt »die Fragwürdigkeit unspezifischer Zweifel an der Möglichkeit anspruchsvoller Reformprojekte« durch eine Analyse von fünf sozialpolitischen Basisinnovationen, die im Zeitraum zwischen 1883 und 1913 in fünf europäischen Ländern stattgefunden haben. Auch Colin Crouch betont die Existenz realistischer Handlungsalternativen bei der Institutionengestaltung und bestreitet die unverrückbare Festigkeit sozialer Arrangements. Kritisch analysiert er verschiedene Typologien der »varieties of capitalism« und kommt zu dem Ergebnis, dass Theorien, die mit einer großen Zahl von Typen arbeiten, sich aber auf eine kleine Zahl von Kernin-

stitutionen beschränken, am besten mit den Grundannahmen des akteurzentrierten Institutionalismus zusammengehen.

Es folgen zwei Aufsätze zu Politik und Demokratie in Europa. Adrienne Héritier setzt sich mit Scharpfs These der Dominanz negativer und markt-schaffender über positive und marktregelnde Integration in der Europäischen Union auseinander. Dabei verweist sie auf beobachtbare Tendenzen in der Politik der EU, die Marktintegration im Interesse sozialer Ziele zu zügeln. So habe die wiederholte Kritik an bestimmten Folgen der Deregulierung in einigen Bereichen bereits zur Re-Regulierung im Interesse öffentlicher Dienstleistungen geführt. Andrew Moravcsik und Andrea Sangiovanni diskutieren Scharpfs Analysen dessen, was von vielen als »demokratisches Defizit« der Europäischen Union beschrieben wird, und setzen diese mit Scharpfs Unterscheidung zwischen negativer und positiver Integration in Beziehung. Besondere Aufmerksamkeit widmen sie den normativen Prämissen der Scharpfschen Europaforschung und zeigen, wie diese Scharpfs substanzielles Konzept des öffentlichen Interesses und seine Vorstellung von den durch die Politik zu lösenden Problemen geprägt haben und prägen.

Im dritten Teil geht es um die Handlungsfähigkeit der Demokratie. Hier behandelt Manfred Schmidt die für Fritz Scharpf so wichtige Doppelung von Input- und Output-Legitimation sowie von Mehrheits- und Verhandlungsprinzip und zeigt, wie Scharpf in seiner »komplexen Demokratietheorie« die Spannungen zwischen Mehrheitsdemokratie und Verhandlungsdemokratie herausgearbeitet hat. Dabei motiviert nicht zuletzt die Bedrohung einer im Wir-Gefühl der national begrenzten Solidargemeinschaft verankerten Demokratie durch Europäisierung und ökonomische Globalisierung den zunehmenden Rekurs auf Verhandlungen im Interesse einer effektiven Politik.

Auf Schmidt folgt Roland Czada, der drei Typen von Verhandlungsdemokratie – Konkordanz, Korporatismus und die verfassungsförmige Einrichtung von Vetorechten – mit jeweils anderer Wirkungsweise unterscheidet. Elemente aller drei Typen können in einem Land gleichzeitig präsent sein und sich gegenseitig verstärken oder neutralisieren. In Deutschland, so Czada, führt das Nebeneinander starker korporatistischer Verbände mit einer großen Zahl von konstitutionellen Vetopositionen zu einer Lähmung des politischen Entscheidungs- und Innovationsprozesses, die umso wirksamer ist, als die legislativen Mehrheiten in den letzten Jahren immer schmaler geworden sind.

Optimistischer als Czada argumentiert Arthur Benz, der jedenfalls für Mehrebenensysteme mit Politikverflechtung, wie Scharpf sie untersucht hat,

die Vermutung äußert, dass »die auf einer Vetoposition beruhende Macht, Entscheidungen zu verhindern, in der Regel nicht ausgeübt wird, um politische Prozesse zu blockieren«. Stattdessen nutzen erfahrene Vetospieler ihre Blockademacht strategisch, um eigene Ziele durchzusetzen, wobei sie normalerweise die Ziele anderer Spieler in unvermeidlichen Kompromissen berücksichtigen müssen. Da auch den Inhabern von Vetopositionen in Mehrebenensystemen meist nicht an einer Blockade der Politik als solcher gelegen ist, verhalten sie sich aus Selbstinteresse in den meisten Fällen konstruktiv.

Der Föderalismus ist Gegenstand der Beiträge im vierten Abschnitt. Auf dem Hintergrund der Unterscheidung zwischen verschiedenen Varianten des Föderalismus erörtert Klaus von Beyme die spannungsreiche Beziehung zwischen einer majoritären Verfassung auf Bundesebene und der Existenz gleiche Rechte beanspruchender, jedoch zumindest faktisch ungleicher Gliedstaaten. Die Diskussion der in verschiedenen Ländern praktizierten Möglichkeiten, mit den faktischen Asymmetrien von Gliedstaaten fertig zu werden, hat einen unmittelbaren Bezug zu Scharpfs europapolitischer Forderung nach so viel Harmonisierung wie nötig bei soviel Eigenständigkeit der Mitgliedsländer wie möglich. Die Spannung zwischen Unitarismus und Föderalismus steht auch im Mittelpunkt von Gerhard Lehmruchs Beitrag. Dieser meist auf das politische System bezogene Gegensatz wird von ihm auf die Struktur des deutschen Verbändesystems angewendet. Am Beispiel der Unitarisierungs- und Regionalisierungstendenzen in der Geschichte der deutschen Industrieverbände und kollektiven Arbeitsbeziehungen zeigt er die komplexe Wechselwirkung der Verbändeentwicklung mit dem in die Anfänge des Deutschen Reiches zurückgehenden historischen Prozess der Verfassungsentwicklung auf.

Die beiden letzten Aufsätze des Bandes untersuchen Fragen der Erklärungskraft und Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse einer an Fritz Scharpf orientierten Policy-Forschung. Volker Schneider befasst sich mit der »Spezifik des Erkenntnisobjekts (und) der typischen Fragestellung von Policy-Analysen«. Er zeigt, dass für die Sozialwissenschaften, jedenfalls soweit sie sich mit der Lösung und der Lösbarkeit konkreter gesellschaftlicher Probleme durch Politik befassen, das Wissenschaftsideal der Naturwissenschaften nicht anwendbar ist. Allerdings müssen sie deshalb das Ziel intersubjektiv überprüfbarer Erklärung und über den Einzelfall hinausgehender Generalisierung nicht aufgeben. Dies, so Schneider, ist deshalb so, weil die prinzipiell unvollständigen »Erklärungsskizzen«, zu denen die Policy-Forschung fähig ist, methodisch diszipliniert so ausgelegt werden können, dass sie sich in einem iterativen Prozess immer wieder von Neuem mit ihrem Gegenstand

konfrontieren lassen. Vivien Schmidt schließlich diskutiert, was jenseits der Grenzen der Scharpfschen »begrenzten Verallgemeinerungen« liegt. Sie argumentiert, dass die Grenzen der Policy-Forschung enger gezogen sind als die eines, recht verstandenen, akteurzentrierten Institutionalismus. Während die Policy-Forschung einem »rational choice institutionalism« verpflichtet sei, erlaube es eine Theorie des Handelns von Akteuren in Institutionen, auch die gesellschaftlichen »Diskurse« zu berücksichtigen, in die rationale Wahlhandlungen notwendig eingebettet seien. Diskursanalyse, die die Rolle und Verbreitung von politischen Ideen untersuche, könne deshalb politischen Wandel in Fällen erklären, in denen eine bloße Analyse strategischer Interaktionen dies nicht kann.