

**Möglichkeiten und Grenzen
einer modernen Regierungslehre
Regierungshandeln im nationalen und europäischen Kontext.
Studien zu einem unvollendeten Projekt
der deutschen Politikwissenschaft**

Von der Gemeinsamen Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften
der Universität Hannover
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie (Dr. phil.)
genehmigte Dissertation von

Björn Nehls, M.A.,
geboren am 26. Juni 1969 in Lübeck,
2002

Referent: Prof. Dr. Peter Brokmeier

Korreferentin: Prof. Dr. Christiane Lemke

Tag der mündlichen Prüfung: 12. November 2002

Abstract

Die vorliegende Arbeit dient einer Beurteilung der modernen Regierungslehre. Bei ihr handelt es sich um einen am Nationalstaat entwickelten Forschungsansatz, der insbesondere zwischen 1965 und 1975 Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion gewesen ist, der sich aber zu keinem Zeitpunkt nachhaltig zu etablieren vermochte. Anliegen meiner Studie ist, wie bereits im Titel anklingt, die Substanz des Forschungsansatzes zu ermitteln, seine Möglichkeiten und Grenzen auszuloten. Zugleich sollen Gründe für die allenfalls skeptische Rezeption angeführt werden, die die Regierungslehre erfahren hat. Eine grundsätzliche, den Text begleitende Fragestellung wird sein: Was kann eine moderne Regierungslehre für die deutsche Politikwissenschaft überhaupt leisten?

Wenn Möglichkeiten und Grenzen, wenn Stärken und Schwächen thematisiert werden, dann rücken Differenzierungsmerkmale in den Vordergrund. Somit werden die Spezifika der Regierungslehre beschrieben: ihre traditionelle Annäherung an das Forschungsobjekt, ihr normativer Impetus, weiterhin der Bestand an Staatsaufgaben als inhaltlicher Fokus, ihr Politik- und ihr wissenschaftliches Selbstverständnis.

Dennoch soll diese Arbeit auch Gemeinsamkeiten mit abweichenden regierungstheoretischen Forschungsrichtungen aufdecken. Diese Gemeinsamkeiten erhellen, in welchem Umfang Elemente einer Regierungslehre aus dem zeitgenössischen Kontext heraus gelöst und als staatszentrierter Forschungsansatz noch in den aktuellen Diskurs gebettet werden können. Nicht allein die offensichtlichen Veränderungen des Forschungsgegenstands, des europäischen Regierungsprozesses, sondern auch der Wettstreit und die wechselseitige Mißachtung der wissenschaftlichen Methoden begrenzen die staatszentrierte Forschung, für die die Regierungslehre exemplarisch steht.

Schlagwörter:

Regierung - Politikwissenschaft - Nationalstaat

Abstract

This study is a critical examination of the so-called modern *Regierungslehre*. It deals with the extension of research developed into the nation state, which between 1965 and 1975 represented the object of scientific discussion but which never succeeded in establishing itself on an enduring basis. As the title suggests, my study concerns itself with the investigation of the essence of research, examining its potential and limitations. At the same time reference should be made to the reasons for the sceptical critique experienced by the *Regierungslehre*. A fundamental line of inquiry running through this thesis will be: What can the modern *Regierungslehre* actually contribute to German political science?

When potential and limitations, strengths and weaknesses are analysed, then disagreements and distinctions are thrown into relief. The specific criteria of the *Regierungslehre* will be characterised accordingly: its traditional approach to the object of research, its normative impetus, furthermore the inventory of the state's obligations as its focal point, and its political and scientific self awareness.

Nevertheless this thesis sets out to reveal correspondence between conflicting research trends in government theory. These common aspects clarify the extent to which elements of the *Regierungslehre* can be detached from their contemporary context and be embedded in the current debate as furthering research centred on the state. It is not only the obvious developments in the research theme, in European processes of government, but also competition and the mutual suspicion of scientific methods, which limit state-centric research of which the *Regierungslehre* is a prime model.

Catchwords:

Government - Political Science - Nation State

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	9
1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren	19
1.1. Regierungstheorie in der deutschen Politikwissenschaft – ein Forschungsdesiderat und dessen Ursachen	24
1.1.1. Erforderliche Definition der zentralen Termini	24
1.1.2. Grundzüge einer modernen Regierungslehre	29
1.1.3. Die öffentlichen Aufgaben als Kern der modernen Regierungslehre	34
1.1.4. Integrationspotential und -befähigung der Regierungslehre	36
1.1.5. Regierungshandeln im Rahmen der europäischen Integration	41
1.2. Das Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Gemeinwesen	52
1.2.1. Regierungshandeln und Regierungsfähigkeit in der politischen Praxis	53
1.2.2. Der Leistungsstaat – Ausdruck eines tradierten Staatsverständnisses	54
1.2.3. Der Lösungsansatz der modernen Regierungslehre	58
1.2.4. Perspektiven des Regierens in Europa	63
1.2.5. Regierungsfähigkeit – das wissenschaftliche Problemfeld im Wandel	67
1.3. Der Konflikt zwischen Leisten und Gestalten	70
1.3.1. Leisten und Gestalten im modernen Staat	70
1.3.2. Politisches Gestaltungspotential in der Europäischen Union	75
1.3.3. Demokratie und öffentliche Leistungsfähigkeit	77
1.3.4. Strukturelle Spezifika der europäischen Integration	79
2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand	84
2.1. Der Nationalstaat als primäre Bezugsgröße	87

Inhaltsverzeichnis

2.1.1.	Die Definition des modernen Leistungsstaates	88
2.1.2.	Überforderung und Selbstüberforderung des Leistungsstaates	91
2.1.3.	Der Nationalstaat im europäischen Mehrebenensystem	96
2.1.4.	Aspekte des Wandels in der Regierungsforschung	97
2.2.	Das Bekenntnis zu einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition	103
2.2.1.	Die Rezeption älterer Forschungsansätze durch die Regierungslehre	105
2.2.2.	Das konzeptionelle Anliegen der Regierungslehre	106
2.2.3.	Traditionelle Ansätze der deutschen Politischen Theorie	108
2.2.3.1.	Die älteren Polizeywissenschaften	108
2.2.3.2.	Lorenz von Steins Konzeption des “arbeitenden Staates”	110
2.2.3.3.	Max Weber – Ansätze zu einer politikwissenschaftlichen Rezeption	114
2.2.3.4.	Die Staatslehre der Weimarer Republik	116
2.2.4.	Die problematische Integration tradierter Ansätze	122
2.2.5.	Das Potential älterer Politikwissenschaften im europäischen Diskurs	123
2.3.	Der normative Impetus der Regierungslehre	131
2.3.1.	Die Integration normativer Elemente in die Regierungstheorie	133
2.3.2.	Ursprünge der in den Regierungsprozeß eingehenden Normen	137
2.3.3.	Normative Elemente in der europäischen Integration	140
3.	Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis	147
3.1.	Die aktive Legitimation des modernen Leistungsstaates	148
3.1.1.	Der Kontrast zu sozialwissenschaftlichen Legitimationsmodellen	149
3.1.1.1.	Legitimationskrise des Staates – Versuch einer Einordnung	150
3.1.1.2.	Rechtsstaatliche Verfahren als Grundlage des Leistungsstaates	152
3.1.2.	Legitimation durch öffentliches Handeln	154
3.1.3.	Legitimatorische Prozesse in der europäischen Integration	159
3.2.	Was dem Leistungsstaat aufgegeben ist	165
3.2.1.	Die vier Kategorien öffentlicher Leistungen	166
3.2.2.	Diskurse über Staatsaufgaben	170

Inhaltsverzeichnis

3.2.3.	Jenseits des Nationalstaates - öffentliche Leistungen im Wandel	176
3.3.	Der Umgang mit öffentlichen Ressourcen	181
3.3.1.	Orientierungspunkte für den Einsatz öffentlicher Ressourcen	182
3.3.2.	Der Verlust des Handwerklichen in der Politik	186
3.3.3.	Ressourcen der europäischen Integration	187
3.3.4.	Europäisches Potential zur Schonung von Ressourcen	190
3.4.	Die Idee dauerhafter Grundlagensicherung	193
3.4.1.	Der Horizont politischer Entscheidungen	195
3.4.2.	Möglichkeiten und Notwendigkeiten zu Korrekturen	198
3.4.3.	Das Ertragen von Unsicherheit als demokratische Leistung	201
3.4.4.	Die Sicherung der staatlichen Rahmenbedingungen	204
3.4.5.	Die fragilen Grundlagen der europäischen Integration	207
4.	Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten	213
4.1.	Das unerreichbare Telos der Politik	214
4.1.1.	Ziele des Regierens - Telos versus Planung	215
4.1.2.	Die Diskrepanz zwischen politischer Philosophie und politischer Praxis	218
4.1.3.	Staatliche Steuerung in Richtung des Gemeinwohls	220
4.1.4.	Gemeinwohlorientierte Zielsetzungen der europäischen Integration	222
4.2.	Die Reduktion des öffentlichen Aufgabenbestandes	226
4.2.1.	Bestandsnotwendige und verzichtbare Aufgaben im modernen Staat	226
4.2.2.	Der administrative Beitrag zur Verringerung des Aufgabenbestandes	232
4.2.3.	Die Definition öffentlicher Aufgaben in der Europäischen Union	234
4.3.	Regierung und Verwaltung im Spannungsverhältnis	239
4.3.1.	Der administrative Apparat – eine deskriptive Annäherung	239
4.3.2.	Kritische Erfolgsfaktoren und Elemente der Verwaltung	242
4.3.3.	Regieren und Verwalten – Probleme der funktionalen Abgrenzung	245
4.3.4.	Das administrative System im Prozeß der europäischen Integration	250

Inhaltsverzeichnis

4.4.	Regieren als politische Führung	254
4.4.1.	Verantwortung und Führungskompetenz aus dem Zentrum des Staates	256
4.4.2.	Das Erfordernis politischer Führung in der europäischen Integration	260
5.	Der Forschungsertrag der Regierungslehre	267
5.1.	Die Rezeption der Regierungslehre	269
5.1.1.	Der wissenschaftliche Zugang als Barriere	269
5.1.2.	Selbstkritik und Kritik der Regierungslehre	271
5.1.3.	Die politikwissenschaftlichen Debatten um die Regierungslehre	274
5.1.4.	Moderne Regierungslehre und nachfolgende Forschungsentwicklung	275
5.2.	Der konzeptionelle Anspruch der Praxisorientierung	281
5.2.1.	Das Selbstverständnis der Regierungslehre als politische Wissenschaft	283
5.2.2.	Der Widerspruch zwischen Normativität und Praxis	285
	Fazit	290
	Literaturverzeichnis	294

Vorbemerkung

Vorbemerkung

Die vorliegende Studie bezieht sich auf die Regierungslehre, somit auf staatszentrierte Regierungstheorie. Die ungeheure Komplexität eines für die Politikwissenschaft derart gewichtigen Forschungsgegenstands, wie ihn das Regieren darstellt, erfordert einige propädeutische Anmerkungen. Als die vielleicht bedeutsamste mag der Hinweis vorangestellt sein, daß Umfang, Vielschichtigkeit und die fortlaufende Entwicklung des wissenschaftlichen Objekts eine erschöpfende, vollständige, gar eine abgeschlossene Untersuchung verhindern. Die Regierungslehre, wenn sie als ein anderen Methoden offener Ansatz genutzt werden soll, und mehr noch allgemein die Regierungstheorie können nicht als etwas begriffen werden, was die Forschung zu einem endlichen Ergebnis bringen kann.

Insofern etliche von den hier herangezogenen abweichende Schwerpunkte hätten gewählt werden können und in der Tat in anderen Arbeiten von anderen Wissenschaftlern gewählt worden sind, stellen zudem alle Vertiefungen notwendigerweise willkürliche dar. Wahllos indes erfolgen sie nicht: Die Argumentation bezieht sich stets auf jene Ideen, die die Bedeutung der nationalstaatlichen Ebene im Regierungsprozeß betonen. Mit der Arbeit verbunden ist meine subjektive Intention, Gemeinsamkeiten der Regierungslehre mit anderen wissenschaftlichen Ansätzen aufzuzeigen und auf diese Weise Potential und Grenzen des Forschungszugangs zu ermitteln – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Im Mittelpunkt steht mit der Regierungslehre eine theoretische Konzeption, die aus dem Jahr 1965 stammt und die sich - positiv wie negativ - durch die Konsequenz auszeichnet, mit der sie sich auf den Regierungsprozeß im Nationalstaat als modernen Leistungsstaat bezieht. Diese Theorie wird einer diachronen Analyse unterzogen; ihr Ertrag wird auf dem Hintergrund sowohl der Praxisrelevanz als auch der folgenden am Staat orientierten Regierungsforschung beurteilt, jedoch nicht im Sinne einer Genealogie, einer organischen Veränderung der Politikwissenschaft: Mehr als die Untersuchung verwandter, häufig einander entsprechender Aus-

Vorbemerkung

schnitte würde den zum Teil sehr verschiedenen Absichten der Wissenschaft nicht gerecht und müßte den vermuteten Erkenntnisgewinn verzerren.

Was bedeutet das konkret? Im Zentrum stehen die wesentlichen Fragestellungen, die die Regierungslehre aufwirft, weiterhin die Überlegung, welchen Wert sie noch für diejenigen aktuellen Forschungsansätze beanspruchen können, die die politische Führung auch über die staatlichen Akteure hinaus erfassen.

Ohnehin ist äußerste Sorgfalt geboten: Zwischen methodologischem Wandel der Politikwissenschaft und der Anpassung an den ausgeweiteten Forschungsrahmen, der durch die Kompetenzverschiebungen weg von nationalstaatlichen Strukturen und hin zur Europäischen Union entsteht, ist zu trennen. Diese Aussage kann vorweggenommen werden: Die bewußt konservative Annäherung der Regierungslehre an ihren Forschungsgegenstand kann durchaus auch über ihren eigentlichen Bezugspunkt hinaus, den modernen Leistungsstaat, einen substantiellen Ertrag hervorbringen.

Gleichzeitig soll der Versuchung widerstanden werden, die jeweiligen theoretischen Ansätze – denn ein kompletter Entwurf zum Regieren in der Bundesrepublik existiert nicht – aus ihrem zeitgenössischen Kontext zu reißen. Das Ergebnis zuungunsten der älteren Forschung wäre absehbar. Anliegen meiner Studie ist vielmehr, auch die Entwicklung der Politikwissenschaft in Deutschland abzubilden, die heute nicht nur im Zeichen der veränderlichen Regierungspraxis auf den ersten Blick wenig Gemeinsamkeiten mit dem Forschungszugang teilt, den vor mehreren Jahrzehnten die Regierungslehre gewählt hat.

Hier findet sich auch ein gutes Stück meiner persönlichen Motivation: Gerade am Neben- und oft auch Gegeneinander von Regierungslehre und *policy*-Analyse habe ich während der eigenen Studienzeit mit Verblüffung zur Kenntnis nehmen müssen, daß sich zwei teilweise komplementäre Forschungsansätze mit Mißachtung strafen. Dies geschah, so meine These, zum beiderseitigen Nachteil. Korrigieren lassen sich die Versäumnisse der Vergangenheit mittlerweile, Jahrzehnte später und auf der Folie der europäischen Integration, selbstverständlich nicht mehr. Dennoch beabsichtige ich kein nostalgisches Schwelgen. Vielmehr möchte ich ausarbeiten, welche Grenzen der Regierungslehre durch ihren staatszentrierten Forschungszugang gesetzt sind, aber auch, in welchem Umfang sie noch aktuell

Vorbemerkung

ihre Stärken zu entfalten vermag. Denn die Kritik der Regierungslehre trifft in vielem heute noch genauso wesentliche Punkte wie während ihrer Entstehungs- und angedeuteten Blütezeit, von 1965 bis in die Mitte der Siebziger Jahre hinein.

Anlaß und Aufbau dieser Arbeit beschreibt bereits der Titel: Möglichkeiten und Grenzen einer modernen Regierungslehre. Was erwartet den Leser im Detail?

Zunächst gilt es, das fraglos vorhandene Potential der Regierungslehre festzuhalten, die sich, ihrem eigenen Anspruch nach praxisorientiert, mitunter scheinbar zeitlos liest, deren Diagnostik beeindruckt und gleichzeitig auch bedrückt, weil sie eine anhaltende Ratlosigkeit der Politik dokumentiert.

Zentrale Kritikpunkte der Regierungslehre sind bis heute nicht behoben. Die Grenzen des Forschungsansatzes ergeben sich also durchaus nicht zwingend aus dem gewandelten Umfeld des Regierungsprozesses, aus etwas Abstraktem wie den Zeitläuften. Bereits in der Konzeption der Regierungslehre sind Grenzen angelegt, die zu überwinden schwer fällt. Sie gilt es zu ermitteln. Eine von der Aktualität des politischen Tagesgeschäfts befreite Untersuchung entspricht insofern in besonderem Maße dem Grundmotiv der Regierungslehre, als daß diese ja mit Nachdruck auf die generalisierbare Gültigkeit ihrer Aussagen abzielen muß. Sie kann nur über die unmittelbare Gegenwart hinaus ihren Anspruch auf lehrhaften Charakter einzulösen versuchen.

Möglichkeiten und Grenzen der Regierungslehre können da, wo die Aktualität, respektive die Zeitlosigkeit der Forschung geprüft wird, anhand des Vergleichs mit anderen, zumeist jüngeren wissenschaftlichen Ansätzen illustriert werden. Für diese Absicht eignet sich besonders die *governance*-Debatte. Dabei gebrauche ich die entsprechenden Ansätze hier ausschließlich als Instrument, ich möchte nicht auch ihren jeweiligen Ertrag beurteilen. Was aber spricht für ein komparatives Element? Die *governance*-Debatte behandelt den Regierungsprozeß im Kontext der europäischen Integration. In diesem Rahmen gewinnen die nationalstaatliche Ebene des Regierens, die ihr innewohnenden und von der Exekutive zu nutzenden Gestaltungsmöglichkeiten auch für die Forschung wieder eine Bedeutung, die beispielsweise der detailgetreuen *policy*-Analyse lange Zeit weitgehend verborgen geblieben ist, eine neuartige, aber doch erhebliche Bedeutung.

Vorbemerkung

Hinter dem Vergleich der Regierungslehre mit abweichenden staatszentrierten Ideen werden die Entwicklung, der Wandel der Politikwissenschaft in Deutschland offenkundig. Um die für die Regierungslehre zentralen Motive hervorzuheben, beschränke ich mich auf ausgewählte Aspekte. Mit ihnen möchte ich die eingangs angeführte These belegen, daß das veränderte Antlitz der Politikwissenschaft in Deutschland nicht allein als das Ergebnis einer Praxisorientierung zu interpretieren ist, durch die staatliche Leistungen zwangsläufig an wissenschaftlichem Gewicht verlieren mußten. Nach dieser Logik könnte die Theorie in der Tat lediglich die Ohnmacht der Praxis abbilden. Doch die Analyse des modernen Leistungsstaates verspricht nach wie vor bedeutende Erkenntnisse; wenn sie unterlassen oder vernachlässigt wird, geschieht das nicht mangels relevanter Fragestellungen.

Tatsächlich bezieht sich der Begriff des Wandels vornehmlich – nur vornehmlich und nicht ausschließlich, da vom Inhalt nicht vollständig zu trennen – auf die veränderten Methoden der Politikwissenschaft, auf das um größtmögliche Präzision bemühte Vokabular, auf die enger gezogenen Fokussierungen, die die deutsche Politikwissenschaft in einem schleichenden Prozeß angenommen hat. So verfügt die Regierungstheorie heutzutage über ein ganz anderes analytisches Instrumentarium, mit dem sie sich dem Forschungsgegenstand annähern kann, mit eigenen Stärken und eigenen Schwächen. Was davon in einigen Jahrzehnten geblieben sein wird – darüber ließe sich trefflich spekulieren.

Die Regierungslehre ziehe ich als Muster staatszentrierter Regierungsforschung heran. Ich wähle dazu eine enge Definition: Die Untersuchung lehnt sich insbesondere an jene Autoren an, die mit der Regierungslehre identifiziert werden und die sich – elementar in diesem Zusammenhang – umgekehrt auch mit der Regierungslehre identifizieren. Vor allem zwei Namen sind dabei zu nennen: Wilhelm Hennis und Thomas Ellwein. Um ihre Arbeiten herum ist die Studie aufgebaut, damit die erforderliche theoretische Stringenz gewahrt bleibt.

Eine bemerkenswerte Eigenart des Forschungsansatzes ergibt sich implizit. Eine Lehre vom Regieren zu entwickeln setzt voraus, der Exekutive im Zentrum des politischen Systems erhebliche Kompetenzen einzuräumen. Im Prinzip ist damit ein Teil des Ergebnisses der eigentlichen Forschung vorweggenommen – ein Dilemma, das gerade im Vergleich mit jenen wissenschaftlichen Ansätzen sichtbar wird, die

Vorbemerkung

Problemlösungskapazitäten außerhalb des Staates erkennen: Gesellschaftliche Akteure werden durch die Regierungslehre nicht erfaßt, obwohl gerade sie die öffentliche Hand entlasten können. Die Regierungslehre thematisiert nur, was dem direkten Einfluß der Exekutive unterliegt. Die Frage, wie die Leistungsbereitschaft nicht-staatlicher Akteure durch den Regierungsprozeß gefördert werden kann, spart sie willentlich aus.

Die Grundidee der Regierungslehre läßt sich vereinfacht beschreiben als die Einforderung einer effizienten öffentlichen Leistungserbringung. Dazu darf der Regierungsprozeß nicht als eine zusammenhanglose Tätigkeit behandelt werden, deren Wirkungen nicht in Frage gestellt werden können. Der moderne Leistungsstaat, den die Regierungslehre als Untersuchungsraum bestimmt, kann nicht wegen der mit demokratischen Wahlen gelieferten Legitimität von dem Kriterium der Effizienz dispensiert werden. Zu dieser Effizienz ist der Staat gerade auf der Basis der vorab gegebenen Legitimität verpflichtet, folgert die Regierungslehre. Er muß sich aktiv legitimieren.

Als eine Art Gegenpol zu der abstrakten theoretischen Konzeption problematisiert die Regierungslehre mit deutlichem Praxisbezug den Bestand an öffentlichen Aufgaben. In deren unkontrolliertem Wachstum und der kaum gezügelten Ausdehnung der Staatstätigkeit sieht die Regierungslehre die eigentliche Erscheinungsform des überforderten Staates, der modernen Industriegesellschaften mitunter übergestülpt erscheint, ohne daß die Ursprünge seiner zahlreichen Verrichtungen noch nachvollziehbar wären, geschweige denn die Struktur des ihm überantworteten Aufgabenbestandes. Um welche weitreichende Problemstellung es sich dabei handelt, vergegenwärtigt die Annahme der Regierungslehre, daß auch die nur vermeintlich gesicherten Grundlagen des modernen Leistungsstaates, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, von der Fähigkeit zur Leistungserbringung abhängen. Mangelnde Effizienz in der Aufgabenbewältigung mindert indirekt die Stabilität des politischen Systems. Verfehlt die öffentliche Leistungsfähigkeit den gesellschaftlichen Bedarf, belastet dies also Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Im äußersten Fall müßten beide langfristig erodieren.

Die Regierungslehre bekennt sich zu einem traditionsbewußten Politikverständnis,

Vorbemerkung

dessen Implikationen vor allem die nachfolgende Forschungsentwicklung verständlich macht. Besonders die *policy*-Forschung betont den zunehmenden Einfluß nicht-staatlicher Akteure auf politische Prozesse.

Die Regierungslehre hingegen sieht in der Exekutive, d.h. der Regierung im Zusammenspiel mit der Verwaltung, den – die wenigen jüngeren Publikationen belegen dies – nach wie vor bestimmenden Akteur innerhalb des politischen Systems, ohne dabei die Restriktionen zu bestreiten, die von einer immer komplexer werdenden Gesellschaft ausgehen. Als Lösungsansatz, den die Regierungslehre anhand verschiedener Zusammenhänge vorführt, wird wiederholt die Notwendigkeit einer aktiven politischen Führung genannt. Wiederholungen in der gesamten wissenschaftlichen Argumentation ergeben sich dann geradezu automatisch; sie sind der Annahme – und, wie angedeutet, dem vorweggenommenen Ergebnis – geschuldet, daß die wesentlichen Probleme des modernen Leistungsstaates selbstinduziert und folglich durch eine durchsetzungsfähige politische Führung weitgehend behebbar sind.

Die Absicht, neben den Inhalten der Regierungsforschung auch auf einer übergeordneten Ebene die Veränderungen wissenschaftlicher Methodik zu erfassen, ist bereits umrissen worden. Indem meine Studie in erster Linie den nationalstaatlichen Regierungsprozeß behandelt, gerät der Wandel der Regierungsforschung ins Blickfeld. Die Wissenschaft hat sich verändert. Allerdings muß das Bild dieses Wandels als Blick auf ein Ganzes verstanden werden, es muß von den Endpunkten her gedacht werden, von der Regierungslehre und dem Jahr 1965 einerseits und von den verschiedenen Aspekten des aktuellen europapolitischen Diskurses andererseits. Eindeutige Grenzziehungen, ein Nachzeichnen einzelner Etappen und Stadien dieser Entwicklung, sind nicht möglich.

Die Gründe dafür liegen nicht zuletzt in der Vielschichtigkeit der Regierungsforschung selbst. Anders als die Regierungslehre, die zeitlich begrenzt und auf wenige Autoren reduziert einen fast hermetischen Forschungszusammenhang bildet, ist beispielsweise die gegenwärtige *governance*-Debatte von einer Vielfalt geprägt, die zuvor nicht vorhandene Möglichkeiten des Austauschs und eine neuartige, durch Interdisziplinarität und Internationalität beflügelte Dynamik mit sich

Vorbemerkung

bringt. Nur so ist auch der Terminus *governance*-Debatte zu verstehen: als ein Versuch, jene vielen verschiedenen Richtungen der Regierungsforschung zu rubrizieren, die die Problemlösungskapazität von *governance with* als auch *without government* analysieren, nicht als Synonym für eine bestimmte Schule des Denkens oder gar eine Doktrin.

Da der aktuelle Forschungsdiskurs vor allem zum Vergleich mit den Motiven der Regierungslehre bemüht wird, ist bei dieser wissenschaftlichen Vorgehensweise nicht beabsichtigt, die Trennlinie von – um die Hauptströmungen der *governance*-Debatte zu bezeichnen - supranationalen gegenüber intergouvernementalen Ansätzen strikt zu beachten. Eine Tendenz zu einem intergouvernementalen Konzept der europäischen Integration und eine Vernachlässigung supranationaler föderativer Positionen oder von Modellen eines voll funktionsfähigen und belastbaren Mehrebenensystems ergeben sich dennoch aus der unterschiedlichen Distanz zum Vergleichsmaßstab. Ein naheliegender Umstand ist damit beschrieben: Im intergouvernementalen Modell finden sich verschiedene Motive, zu denen aus Sicht der Regierungslehre Parallelen bestehen.

Für meine Vorgehensweise möchte ich in diesem Zusammenhang eine Einsicht hervorheben, die umzusetzen mir unabdingbar erscheint: Damit die Möglichkeiten einer modernen Regierungslehre transparent gemacht werden können, muß deren methodologische Verengung aufgehoben werden. Nur wenn es gelingt, sinnvolle Anknüpfungspunkte zu deskriptiv orientierten Forschungsansätzen aufzuzeigen, entfaltet sich das volle Potential der Regierungslehre.

Die Denationalisierung des Regierens, der verstärkte und systematische Einbezug der Gesellschaft in politische Prozesse – diese beiden Entwicklungsstränge lassen vermuten, wie sehr ein staatszentrierter Forschungsansatz mittlerweile durch das veränderte praktische Umfeld limitiert ist. Etwaige Skepsis gegenüber dem Traditionsbewußtsein der Regierungslehre muß also keineswegs verhohlen werden. Doch die Vermutung, die Regierungslehre zeichne sich aufgrund ihrer Anlehnung an eine deutsche Wissenschaftstradition durch einen Mangel an Originalität und durch starre Denkmuster aus, erweist sich als Trugschluß. Gewiß gibt sie nicht vor, das Rad neu zu erfinden; wenig Spektakuläres haftet ihr an. Aber gerade aus dem Aufgreifen des Gewöhnlichen und Naheliegenden bezieht sie ihren Reiz. Sie appel-

Vorbemerkung

liert an ein Politikverständnis, das mit Regieren Umsicht, Durchsetzungsvermögen und -willen, Verantwortlichkeit im Zentrum des politischen Systems assoziiert. Die allgemeine Verständlichkeit der Regierungslehre ist nicht mit Schlichtheit zu verwechseln.

Der staatszentrierte Ansatz rückt die Regierung in den Mittelpunkt des politischen Systems. Wenn die Exekutive tatsächlich den theoretisch an sie gerichteten Erwartungen gerecht werden soll, muß sie sich auch unter wachsenden Restriktionen in einem komplexen sozialen Umfeld einen möglichst großen Handlungsspielraum bewahren. Daran, wie das gelingt, bemißt sich letztlich die Qualität einer als politische Führung verstandenen Regierung. Sie hat die effiziente Erledigung – darin eingeschlossen die Definition – der öffentlichen Aufgaben zu organisieren. Der Rahmen, in den hinein dieses wissenschaftliche Modell projiziert wird, ist nicht festgelegt: Nicht nur eine von nationalstaatlichen Strukturen dominierte Politik, sondern auch der Prozeß der europäischen Integration geben einen interessanten Hintergrund ab, um Möglichkeiten als auch Grenzen der Regierungslehre zu untersuchen.

Die fünf Kapitel, in die sich diese Studie unterteilt, greifen aus diesem Grund beides auf: Inhalte ebenso wie das wissenschaftliche Umfeld der Regierungslehre.

- Kapitel 1 hinterfragt die Bedeutung bzw., wertend formuliert, Notwendigkeit einer Lehre vom Regieren. Einer Darstellung der Regierungslehre innerhalb der Politikwissenschaft schließt sich der praktische Aspekt an: Welche Entwicklungen im modernen Leistungsstaat haben Autoren wie Hennis und Ellwein zur Konzeption einer Regierungslehre veranlaßt? Der Konflikt zwischen zu erbringenden Leistungen und zu wahrendem Spielraum, den sie beobachten, wird als eine Grundidee der Regierungslehre untersucht.
- Das zweite Kapitel behandelt die traditionelle Annäherung der Regierungslehre an das Forschungsobjekt Regieren. Der moderne Leistungsstaat als Bezugsrahmen wird umrissen, bevor das Selbstverständnis der Regierungslehre und ihr normativer Impetus wiedergegeben werden.
- Im dritten Abschnitt befaße ich mich mit den öffentlichen Leistungen: ihrem theoretischen Fundament, der konkreten Ausformung der Staatsaufgaben, den zugrundeliegenden und häufig überforderten Ressourcen. Das Kapitel beschließt

Vorbemerkung

im Kontrast zu dem in der Praxis überwiegend kurzfristigen Regierungshandeln eine Skizze der Idee, Grundlagen des Regierens dauerhaft zu sichern, indem Gestaltungsmöglichkeiten der Zukunft nicht durch Verpflichtungen der Gegenwart beschränkt werden.

- Das vierte Kapitel versucht, ein realistisches Maß an Erwartungen widerzuspiegeln. Regieren bedeutet, so die These, im modernen Leistungsstaat zunächst einmal das Umsetzen von Notwendigkeiten. Zwar soll ein Telos, eine regulative Idee, als Orientierung dienen, doch die Lösung bestehender Probleme muß durch die politische Führung, durch die Regierung, priorisiert werden. Der überbordende Aufgabenbestand, die an ihn gekoppelte, um Verselbständigung bemühte Verwaltung erschweren der Regierung die politische Führung. Gleichwohl und um so mehr ist Führung notwendig.
- Mit dem fünften und letzten Kapitel wende ich mich resümierend direkt dem Ertrag, dem tatsächlichen wie dem möglichen, der Regierungslehre zu. Ihre zögerliche und skeptische Aufnahme innerhalb der Politischen Wissenschaft soll erklärt werden. Und schließlich untersuche ich, korrespondierend mit ihrem Selbstverständnis, das im zweiten Abschnitt dargestellt wird, ihr Verhältnis zur politischen Praxis. Dieses ist insofern ein besonderes, als daß der Umgang der Regierungslehre mit der Praxis ein auffallend kritischer ist. Sie benennt Defizite in der gebotenen Deutlichkeit, sie scheut sich nicht, auch von einem Versagen der Politik zu sprechen.

Die Berücksichtigung des jeweiligen Entstehungszeitraums ist für die Beschäftigung mit der Regierungslehre jedoch erforderlich; das Abstrahieren von konkreten Problemstellungen ermöglicht überhaupt erst, unterschiedliche Impulse aus über drei Jahrzehnten nebeneinander zu stellen.

Um einen angedeuteten Gedanken aus dieser Vorbemerkung aufzunehmen: Den meiner Meinung nach gravierendsten Fehler der Regierungslehre gilt es bei all dem zu vermeiden, nämlich eine methodologische Verengung zuzulassen. Anknüpfungspunkte zwischen den einzelnen Forschungsansätzen lassen sich nur dann ermitteln, wenn der von der Regierungslehre angedeutete Anspruch auf eine exklusive Berechtigung am wissenschaftlichen Objekt aufgegeben und durch maximale

Vorbemerkung

Offenheit ersetzt wird, wenn also der Forschungsgegenstand nicht mehr durch die Methoden verdeckt wird.

Warum ist dieser Punkt so wichtig? Nur auf dieser Grundlage kann ein wechselseitiger Austausch innerhalb der Regierungstheorie funktionieren, können sich Forschungsansätze gegenseitig animieren. Für unterschiedliche Interpretationen läßt eine derart umfang- als auch facettenreiche Thematik wie die Regierungsfähigkeit des modernen Leistungsstaates ohnehin genügend Raum. Von der Vielfalt an Perspektiven kann die Politikwissenschaft nur profitieren. Sie hätte es schon in der Vergangenheit gekonnt.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Möglichkeiten und Grenzen einer modernen Regierungslehre sind es, die ich untersuchen werde. Meiner Studie liegt die Annahme zugrunde, daß eine treffende Bestandsaufnahme zum Ertrag und dem wahren Potential der Regierungslehre noch nicht vorliegt. Denn zu dieser wissenschaftlichen Fragestellung gehört nach meinem persönlichen Empfinden vor allem die Überlegung, welche Elemente einer Regierungslehre einen den Entstehungszeitraum überdauernden Wert beanspruchen können, aber auch, welche Elemente die Regierungslehre auf staatszentrierte Denkstrukturen festlegen und somit limitieren. In den zum Teil leidenschaftlichen Auseinandersetzungen um die Regierungslehre habe ich diese Fragestellung stets vermißt. Was der Politikwissenschaft insgesamt damit verloren gegangen ist, ist nichts geringeres als der Ertrag der Regierungslehre, die allenfalls in den Nischen der Disziplin rezipiert wurde und demnach nicht leisten konnte, woran Forschern wie Guillaume, Hennis und Ellwein gelegen war: eine Renaissance tradierter politiktheoretischer Fragestellungen zum Regierungshandeln.

Die Möglichkeiten der Regierungslehre unterlagen im wissenschaftlichen Diskurs von Beginn an, seit ihrer Geburtsstunde im Jahr 1965, erheblichen Zweifeln. Eine Bewertung der unterschiedlichen Ursachen möchte ich mir bis zum abschließenden Kapitel vorbehalten, um einen Blick auf das Ganze werfen zu können, eben auf die tatsächlichen Möglichkeiten und Grenzen der Regierungslehre, nicht nur auf die unterstellten. Daher werde ich im ersten Kapitel das Umfeld innerhalb der deutschen Politikwissenschaft betrachten, in dem die Regierungslehre konzipiert wurde. Bestand eine Notwendigkeit, den Entwurf einer Lehre vom Regieren zu wagen? Wenn ja, warum? Sind bereits in der Konzeption der Regierungslehre, für die, wenn auch nicht als Urheber, vor allem Hennis und Ellwein verantwortlich zeichnen, unüberwindbare Defizite angelegt?

In den drei Abschnitten, in die sich dieses Eingangskapitel untergliedert, skizziere ich zunächst den Mangel an einer umfangreichen Regierungstheorie in der deutschen Politikwissenschaft. Das Forschungsdesiderat besteht also über den tra-

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

ditionsbewußten Ansatz der Regierungslehre hinaus. Ein systematischer Forschungszusammenhang zum Regieren in der Bundesrepublik existiert trotz verschiedener hoffnungsvoller Versuche nicht. Für die Regierungslehre lassen sich beispielhaft verschiedene Defizite benennen: demokratietheoretische Aspekte, speziell die Rolle des Parlaments im Regierungssystem, grundsätzlich das Zusammenspiel der drei Gewalten, die Bedeutung der Länder und Kommunen, natürlich auch – besonders offensichtlich auf dem Hintergrund der nachfolgenden Forschung – der Einfluß gesellschaftlicher Akteure. Diese Bereiche berührt die Regierungslehre nur am Rande, sie erfaßt nicht die ganze Breite des Regierens und der politischen Führung. Doch es ist gerade der allgemeine Mangel an einer gründlich durchdachten, nach Vollständigkeit strebenden Theorie, der die Berechtigung der Regierungslehre ausmacht.

Die Tatsache, daß die Regierungslehre bedeutende Bereiche des politischen Systems ausspart, verweist bereits auf den engen Fokus, den sie auf die Exekutive richtet. Zentrale Akteure in diesem Konzept sind Regierung und Verwaltung. Mit Blick auf die Frage, ob für die Sechziger Jahre eine Notwendigkeit bestand, eine moderne Regierungslehre zu entwickeln, setze ich mich mit dem thematischen Schwerpunkt der Regierungslehre auseinander, mit dem Leistungsstaat und dem ihm erwachsenen, ihm zugeordneten Aufgabenbestand. Noch über den Entstehungszeitraum und die andeutungsweise Blüte oder Konjunktur der Regierungslehre hinaus erweist sich, so meine Feststellung, der wuchernde Bestand an öffentlichen Aufgaben als komplexes Problem für ein als politische Führung verstandenes Regieren. Die Regierungsfähigkeit des modernen Leistungsstaates droht durch die naheliegenden Pflichten der Aufgabenerledigung erstickt zu werden. Welch ein akutes Problem die Regierungslehre damit behandelt, beschreibe ich im Mittelteil des ersten Kapitels.

Zum Abschluß erörtere ich, ob die Fragestellungen der Regierungslehre von bleibendem oder befristetem Wert sein können. Mit Blick auf die Staatsaufgaben erkennt die Regierungslehre, daß öffentliche Leistungen und die zur Führung erforderlichen Gestaltungsmöglichkeiten miteinander konfliktieren. Es handelt sich um ein strukturelles Problem: Staatliche Leistungen bedeuten immer auch Festlegungen, die Bindung von Ressourcen, die den Handlungsspielraum der Regierung

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

beschränken. Daß die Regierungslehre die richtigen Konsequenzen aus dieser Beobachtung zieht, zeichne ich in diesem Zusammenhang nach: Langfristige Verpflichtungen hat der moderne Leistungsstaat soweit möglich zu vermeiden; gelingt ihm das nicht, wird er starr und unflexibel.

Ausgangspunkt dieses Abschnitts ist die These, daß in der deutschen Politikwissenschaft im Jahr 1965 keine ausformulierte Regierungstheorie vorliegt, die Regierungslehre also in ein Forschungsdesiderat stößt. Für die Frage, ob die Regierungslehre in ihrer Entstehungsphase einen unterbesetzten Bereich der Forschung abzudecken vermag, ist demnach die Situation der deutschen Politikwissenschaft das entscheidende Kriterium.

Welches Verständnis hat die Universitätsdisziplin 1965 von so zentralen Begriffen wie Staat und Regieren? Der wissenschaftliche Rahmen in der deutschen Politikwissenschaft, in den hinein die Regierungslehre konzipiert wird, ist geprägt durch die spezifischen Voraussetzungen der Nachkriegsjahre, die Zeit der alliierten Besetzung. Aus beschaulichen Anfängen heraus hat sich nach 1945 in der Bundesrepublik das Fach verselbständigt, wobei der Auseinandersetzung mit der eigenen Wissenschaftsgeschichte keine tragende Bedeutung zukommt.

Der Staat als Forschungsobjekt war dem deutschen Bildungswesen nicht fremd, im Gegenteil, über Staatslehre und Kameralistik bis zurück zu den Polizeywissenschaften, also der älteren Staats- und Verwaltungslehre, konnte auf eine ausgesprochen lange und bewährte Tradition verwiesen werden. Doch die insbesondere von den Amerikanern initiierte Politikwissenschaft behandelte den Staat auf neuartige Weise, nicht mehr als autoritatives Machtgebilde, sondern im Rahmen der *reeducation* unter Gesichtspunkten der Demokratie.

Die „an den Tag gelegte Intoleranz des universitären Establishments“¹, der Unwillen, mit dem der so unvermittelt installierten Wissenschaft begegnet wurde, stehen nur vordergründig im Widerspruch zur ertragreichen Vergangenheit deutscher politischer Wissenschaften: Politik, darunter verstand man fruchtlose Kon-

1 Arno Mohr: *Politikwissenschaft als Universitätsdisziplin in Deutschland*, in: Ders. (Hrsg.): *Grundzüge der Politikwissenschaft*, München 1995 (S. 1-63), S. 14. Vgl. zu den Anliegen der *reeducation*: Wilhelm Bleek: *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, München 2001, S. 275.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

troversen, parteipolitisches Gezänk, zuletzt das der Weimarer Republik. Der Staat selbst, die Gestaltungsmöglichkeiten und die Notwendigkeit einer durchsetzungsfähigen politischen Führung waren nach der Erfahrung totaler Herrschaft nicht die Themen, die die Wissenschaft sofort aufzugreifen versucht war.

Im Rückblick über Jahrzehnte, den meine Arbeit einschließt, wird das Gelingen der *reeducation* deutlich: Unter Berücksichtigung der wenig förderlichen Ausgangssituation kann der deutschen Politikwissenschaft eine beachtliche Entwicklung attestiert werden. Liest man heute zum Beispiel die die Regierung betreffenden Passagen in Theodor Eschenburgs *Staat und Gesellschaft in Deutschland*², dann fällt auf, welche selbstverständliche Ideen einigen der Kernaussagen zugrunde liegen, es fällt auf, wie sehr die Inhalte demokratischer *checks and balances* mittlerweile verinnerlicht sind. Den Studierenden in den ersten Semestern können sie als Allgemeingut gelten. Das Anliegen der *reeducation*, mithin dasjenige Eschenburgs und anderer Nestoren der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik, ist demnach erfolgreich umgesetzt worden. Dies ist der eine, fraglos positive Aspekt der Entwicklung.

Gleichzeitig wird der Nebeneffekt offensichtlich. Die Annäherung an die Regierung als Forschungsgegenstand findet bei Eschenburg – um bei diesem Beispiel zu verharren - nur in deskriptiver Absicht statt, eine tiefeschürfende Analyse der Machtstrukturen und des Einflusses auf die öffentliche Leistungserbringung wird nicht angestrengt, der Regierungsprozeß als solcher in der wiedergewonnenen Wissenschaft allenfalls indirekt thematisiert. Das Regierungssystem wird als Einrichtung behandelt; das Prozessuale, das Regierungshandeln finden keine Beachtung.

Mitte der 1960er Jahre wenden sich einzelne Wissenschaftler dem naheliegenden Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat zu. Guilleaume, Hennis und Ellwein entwerfen eine Regierungslehre, die dieses Forschungsdesiderat zu beheben verspricht. Nur allmählich und wenig systematisch wird hinterfragt, wie die öffentliche Aufgabenerledigung denn zu organisieren ist. Immerhin, die Wissenschaft wird sensibilisiert für die drohende Überforderung des Staates.

2 Theodor Eschenburg: *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, München 1965, S. 11-27, S. 92-101.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Die Grundstruktur des aus der Praxis abgeleiteten Problems ist eigentlich leicht durchschaubar, sie ist in gewisser Weise dem Wesen der Demokratie immanent. Der Wettbewerb der Parteien im allgemeinen und die zyklische Wiederkehr von Wahlen im besonderen führen die Regierenden regelmäßig in Versuchung, möglichst vielen Ansprüchen nachzugeben. Die Befriedigung von an die politische Führung herangetragenen Wünschen erzeugt Zustimmung. Auf die erforderlichen Mittel zur Erfüllung dieser Ansprüche wird dabei keine Rücksicht genommen, und so sieht sich der Leistungsstaat mit einem maßlos wuchernden Aufgabenbestand konfrontiert, der seine Regierungsfähigkeit gefährdet. Alle Aufgaben der Gegenwart binden Ressourcen und beschränken die Gestaltungsmöglichkeiten der Zukunft.

Wenn ich angesichts dieser Problemstellung den Entwurf einer Regierungslehre beschreibe, dann ist nicht von einem monokausalen Patentrezept die Rede. Das Fehlen streng systematischer oder womöglich vollständiger Untersuchungen ist bereits angedeutet worden. Die Regierungslehre stößt in ein Forschungsdesiderat, beheben kann sie es nicht. Somit skizziere ich die Bemühungen eines Forschungsansatzes, der der Regierung einen Mangel an politischer Führungsstärke unterstellt und der die Wirkungen, auch die langfristigen, des überbordenden Bestandes an öffentlichen Aufgaben intensiv analysiert.

Die Regierungslehre spielt im aktuellen wissenschaftlichen Diskurs keine Rolle. Das ist, wenn man ihr ein nur unzureichend ausgeschöpftes Potential unterstellt, bedauerlich, aber nicht zu ändern. Meine These - und gewissermaßen eine Grundvoraussetzung bei der Beschäftigung mit der Regierungslehre - ist, daß dieser Umstand keine Aussagekraft für die Möglichkeiten und Grenzen einer modernen Regierungslehre beanspruchen kann.

Die politischen Veränderungen in Europa, die Erosion des sogenannten Ostblocks weniger als die Integration in eine Europäische Union, haben den Forschungsgegenstand verändert. Sie geben der Politikwissenschaft mittlerweile Fragestellungen vor, die über den nationalstaatlichen Horizont hinausgehen. Dieser Wandel sowohl des Problemzusammenhangs als auch des politischen Lösungspotentials spiegelt sich in einem Wandel der Wissenschaft wider. Um die Möglichkei-

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

ten ebenso wie die Grenzen eines am Nationalstaat orientierten Forschungsansatzes zu bewerten, geben die veränderten Fragestellungen der Politikwissenschaft eine interessante Folie ab. Wenn weitere regierungstheoretische Ansätze aufgenommen werden, soll jedoch nicht vom Grundgedanken der Regierungslehre abgewichen werden: Im Mittelpunkt steht die Überlegung, welche Gestaltungsmöglichkeiten durch den Regierungsprozeß erschlossen werden können.

1.1. Regierungstheorie in der deutschen Politikwissenschaft – ein Forschungsdesiderat und dessen Ursachen

Stärker als auf jede andere Institution werden politische Prozesse in der öffentlichen Wahrnehmung auf die Regierung bezogen. Inwieweit diese Aufmerksamkeit der tatsächlichen Bedeutung einer Regierung entspricht, wie nachhaltig und rasant sich die Bedingungen des Regierungsprozesses verändern und ob nicht eher das Parlament Gegenstand des öffentlichen Interesses sein sollte - all das steht an dieser Stelle nicht zur Debatte.

Abseits von der öffentlichen Wahrnehmung politischer Institutionen gilt es festzustellen, daß die Regierung in der deutschen Politikwissenschaft nicht in einem breiten zusammenhängenden Konzept erfaßt wird. Was bedeutet das? Ich möchte zunächst die Frage beantworten, was es nicht bedeutet.

Es bedeutet nicht, daß die Regierungsforschung in der Bundesrepublik, also die Summe aller Ansätze, keinen quantitativen Ertrag erbracht hätte. Es bedeutet selbstverständlich auch nicht, daß sich die deutsche Regierungsforschung grundsätzlich durch qualitative Defizite von ihren Nachbardisziplinen oder der internationalen Forschung unterscheidet. Und es bedeutet auch nicht, daß keine relevanten theoriebildenden Ansätze vorlägen.

1.1.1. Erforderliche Definition der zentralen Termini

Meine Kernthese zum Forschungsdesiderat betrifft lediglich – oder immerhin, abhängig von der Perspektive des Betrachters – ein breit angelegtes theoretisches Konzept zum Regieren in der Bundesrepublik, das Prozesse, Institutionen und Po-

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

litikfelder im Zusammenhang erfaßt. Um diese These zu verdeutlichen, erläutere ich an dieser Stelle meinen Gebrauch der drei Begriffe Regierungsforschung, Regierungstheorie und Regierungslehre:

- Als Regierungsforschung bezeichne ich, wie bereits erwähnt, die Summe aller politikwissenschaftlichen Ansätze, die sich mit dem Regierungssystem beschäftigen, mit seinen Institutionen, Prozessen, Akteuren, Strukturen.
- Die Regierungstheorie betrachte ich als einen Ausschnitt, eine Teilmenge der Regierungsforschung. Unter ihr verstehe ich die Forschungsansätze, denen an Theoriebildung gelegen ist. Deskriptive *policy*-Analyse, obwohl sie über Berührungspunkte verfügt, fällt nicht unter diesen Begriff, ebensowenig eindimensionale Institutionenforschung.
- Die Regierungslehre definiere ich eng als diejenigen Werke nach 1965, die tatsächlich der von Guillaume, Hennis und Ellwein skizzierten Konzeption folgen und normativ die Exekutive als den entscheidenden Akteur des politischen Systems begreifen.

Die Abgrenzung dieser drei Begriffe funktioniert so eindeutig natürlich nur auf einer metatheoretischen Ebene; im fortlaufenden Text wird erkennbar werden, daß klare Zuordnungen häufig nicht möglich und in solchen Fällen auch nicht sinnvoll sind.

Wenn im Fortgang meiner Studie wiederholt von einem Desiderat die Rede ist, dann nicht, weil die deutsche Politikwissenschaft das Regierungssystem als Forschungsgegenstand gemieden hätte. Was jedoch trotz der zahlreichen Varianten in der Annäherung an das Forschungsobjekt nicht geleistet wurde, ist eine breite und zusammenhängende Theorie des Regierens in der Bundesrepublik, ein Opus, das Vollständigkeit anstrebt und zumindest bis zu einer gewissen Tiefe alle wesentlichen Bereiche des Regierens berührt.

Der Unterschied zu dem tatsächlich vorhandenen Ertrag liegt auf der Hand: Die deutsche Politikwissenschaft verfügt über keine einheitliche Darstellung des Regierens, die als Bezugspunkt herhalten könnte. Dieser Bezugspunkt würde sich – gesetzt den Fall, es gäbe ihn – durch die einheitliche Perspektive auf den Forschungsgegenstand profilieren, er könnte aber selbstverständlich nicht verbindlicher Maßstab sein. Gerade darin läge ein Gewinn für die Wissenschaft: Eine umfassende

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Theorie des Regierens böte auch anderen Ansätzen, nicht zuletzt den zahlreichen, die aktuell nebeneinander bestehen, Gelegenheit zur Reflexion, zur Prüfung und Positionierung. Darüberhinaus könnte sie am ehesten leisten, was Hennis vorschwebt,³ nämlich die Identität und folglich das Selbstbewußtsein einer genuinen Politikwissenschaft als Universitätsdisziplin zu stärken, indem sie die Kernkompetenz des Fachs zurückgewinnt.

Nicht nur 1965, sondern noch heute stellt sich die Situation anders dar: Eine alle Bereiche des Regierens übergreifende Gesamtdarstellung liegt nicht vor. Weder die zweifelsfrei herausragende Bedeutung des Regierungsprozesses noch dessen überproportionale Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit haben in der bundesdeutschen Politikwissenschaft einen angemessenen Niederschlag gefunden. So erklärt sich auch, daß eine Studie zu einem derart zentralen Begriff wie dem Regieren nicht ohne propädeutische Anmerkungen zum Forschungsgegenstand und zum Forschungszusammenhang auskommen kann.

Daß die Möglichkeiten zur Politikgestaltung durch den Regierungsprozeß seit langem im Abnehmen begriffen sind - nicht erst verursacht durch die jüngere politische Entwicklung in Europa und nicht allein in den vergangenen Jahren, sondern beständig, seitdem von einem modernen Leistungsstaat gesprochen werden kann -, steht als Sachverhalt außer Frage. Er betrifft ganz besonders den Bereich, in dem die Regierungslehre das politische Führungspotential verortet, nämlich die mit verbindlichen Leitungsfunktionen ausgestattete politische Spitze der Exekutive, das „politische Leitungszentrum eines Landes“⁴. Diese Definition, auf die ich in der Folge in unterschiedlichen Zusammenhängen immer wieder zurückkommen werde, nimmt die Regierungslehre in durchaus heuristischer Absicht vor. Für die Beurteilung ihrer Möglichkeiten und Grenzen handelt es sich um ein zentrales Kriterium: Die Regierungslehre betont die leitende Funktion der Regierung, ohne den Bezug

3 Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre* (1965), mit einer Vorbemerkung zum Wiederabdruck, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik I. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung*, Opladen 1990 (S. 43-64), S. 60f.

4 Axel Murswieck: *Regierung*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, München 1991 (S. 573-576), S. 573. Vgl. Manfred G. Schmidt: *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart 1995, S. 813; Ulrich Beck: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M. 1986, S. 307.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

zu jenen Akteuren zu suchen, die ebenfalls nach politischer Führung streben, dies allerdings interessengetragen und partiell.

Gegenteilige Voraussetzungen der einzelnen Forschungsansätze prägen somit einen möglichen Überblick über den wissenschaftlichen *status quo*. Der Versuch, einzelne Ansätze der Regierungsforschung wiederzugeben, kann nicht zu einer homogenen Darstellung führen; zu unterschiedlich fallen die Schlußfolgerungen aus, zu sehr weichen schon die Grundlagen voneinander ab. Eine konsistente, umsetzbare und ausformulierte Regierungstheorie für die nationalstaatliche Ebene kann die deutsche Politikwissenschaft nicht anbieten, allenfalls vereinzelte Untersuchungen, die in eine gemeinsame Richtung weisen.⁵ In diesem Sinne muß der Politikwissenschaft das Forschungsdesiderat attestiert werden.

Welche Gründe lassen sich für diesen Mangel anführen? Ein nur flüchtiger Blick auf die Entwicklung der Politikwissenschaft in der unmittelbaren Nachkriegszeit bis in das Jahr 1965, in dem Fragen nach der Regierungsfähigkeit von Leistungsstaaten erstmals grundsätzlich aufgeworfen werden, ist insofern besonders aufschlußreich, als daß der Wirkungsgrad nationalen Regierens noch wenig limitiert ist. Gesellschaftliche Akteure, deren stetig wachsender Wirkungsgrad gerade in eng umrissenen Politikfeldern, also dem vorzugsweisen Untersuchungsrahmen der *policy*-Analyse, augenfällig ist, fallen im politischen System noch nicht so sehr ins Gewicht. Mit welchen grundsätzlichen Hindernissen ist die Regierungsforschung demnach konfrontiert? Mit anderen Worten: Was erschwert auch Untersuchungen in einem weniger komplexen gesellschaftlichen Umfeld? Es lassen sich einige plausible Erklärungen anführen, die auch, aber nicht ausschließlich die Regierungslehre betreffen.

So handelt es sich bei der Erforschung des Regierungshandelns, bedingt durch

5 Diesen Zustand illustriert, daß die von Ellwein eingeleitete Schriftenreihe zum Regieren nach vier der geplanten neun Bände ausgesetzt wurde. Vgl. Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung*, Opladen 1976, S. 227; Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*, 8., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 290; Hans-Hermann Hartwich: „Regierungsforschung“ – *Aufriß der Problemstellungen*, in: Ders./Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 1*, a.a.O. (S. 9-20), S. 10f.; ausführlich: Göttrik Wewer: *Innenpolitik, Regierungssystem und Regierungslehre. Zu Anlaß, Aufbau und Absicht dieses Bandes*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989 (S. 11-22), S. 14f.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

den schieren Umfang des Gegenstands, notwendigerweise stets um einen ambitionierten Projektentwurf. Allein Schwerpunkte zu setzen mutet bisweilen geradezu willkürlich an. Der Forschungsgegenstand ist theoretisch kaum zu durchdringen - nach wie vor und nicht aus den abwegigsten Gründen behauptet sich die Regierung in der Praxis als Arkanbereich; das Bemühen um Transparenz gehört nicht zu ihrem Wesen, fördert im Übermaß sicher auch nicht die Effektivität des Regierungsprozesses.

Weitere Ursachen für das Fehlen einer modernen Regierungslehre können aus der Retrospektive erschlossen werden, aus der Entstehung der Universitätsdisziplin und der Auseinandersetzung mit akademischen Biographien: Über die Jahre totalitärer Herrschaft hinweg hatte das Fach keinen wissenschaftlichen Nachwuchs ausgebildet, jedenfalls keinen, der nicht durch die Nähe zum Nationalsozialismus hinreichend diskreditiert gewesen wäre. Wilhelm Bleek schildert sehr anschaulich, wie in dieser Zeit durch emigrierte Wissenschaftler die Grundlagen für eine enge Verbindung zwischen deutscher und amerikanischer Forschung gelegt wurden, das natürlich ganz und gar nicht mit der Absicht, eine Opposition zwischen traditionsbewußter Lehre und neuartigen deskriptiven Ansätzen zu schaffen.⁶

Denjenigen, die nach 1945 zum Aufbau der neuartigen Politikwissenschaft beitrugen, lagen die von den Besatzungsmächten protegierten demokratietheoretischen Fragestellungen nach der Erfahrung totaler Herrschaft meist näher als das Bemühen um eine möglichst effiziente Regierungsorganisation. In ihrer Anfangsphase wirkte die Politikwissenschaft ihrem Selbstverständnis nach als „Bildungswissenschaft“⁷; sie analysierte den Staat hinsichtlich seiner verfassungsrechtlichen und institutionellen Struktur, sie untersuchte die Erosion der Weimarer Republik oder verglich Herrschaftsformen.

Die Regierungslehre ist mitnichten als ein Gegenentwurf zu diesen demokratietheoretischen Fragestellungen, zu den Hauptströmungen der Politikwissenschaft ab 1945 zu lesen. Sie verlagert den Forschungsschwerpunkt auf die staatliche Leistungserbringung, in der sie das dringendere praktische Problem identifiziert. Zwar

6 Wilhelm Bleek: *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, a.a.O., S. 229.

7 Arno Mohr: *Politikwissenschaft als Universitätsdisziplin in Deutschland*, a.a.O., S. 17.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

treten Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die traditionellen Elemente des Gemeinwesens, in der Regierungslehre hinter die Bedeutung öffentlicher Aufgabenerledigung zurück, doch können, so die Argumentation, auch sie nur in einem regierungsfähigen Staat dauerhaft gesichert werden.⁸

Soweit es die Regierungsforschung betrifft, findet im Jahr 1965 eine Zäsur statt. Guillaume und Hennis erläutern die Notwendigkeit, eine Regierungslehre zu entwerfen, die – dies bereits aufgrund ihres Forschungsobjekts – zentraler Bestandteil der deutschen Politikwissenschaft sein müßte. Der angeregte Entwurf allerdings wird nicht mit der nötigen Konsequenz umgesetzt, nicht in den Sechziger Jahren, auch nicht später. Die Regierungslehre leidet unter einer eigentümlichen Scheu ihrer Vertreter, ihrerseits eine Art Kompendium zum modernen Regieren zu verfassen. Wissenschaftler, die die Ideen der Regierungslehre aufgreifen, distanzieren sich ausdrücklich von dem Anspruch, ein ausformuliertes Forschungsprogramm zu entwickeln.⁹ Deshalb gelangt die Regierungslehre über eine konzeptionelle Diskussion nur ansatzweise hinaus.

1.1.2. Grundzüge einer modernen Regierungslehre

Was aber ist das für ein wissenschaftliches Projekt, das einen so zentralen Platz innerhalb der Universitätsdisziplin einnehmen soll? Welche Inhalte umreißen insbesondere Guillaume und Hennis?

Emil Guillaume veröffentlicht 1965 einen Essay mit dem begriffsbildenden Titel *Regierungslehre*, in dem er das Forschungsinteresse für das bis dahin wenig befriedigend unter dem Stichwort Innenpolitik rubrizierte Regierungshandeln weckt.¹⁰ Guillaume's Überlegungen - und sowohl Ellwein als auch Hennis in seinem programmatischen Vortrag *Aufgaben einer modernen Regierungslehre* lehnen sich an ebendiese an - gehen von der Beobachtung aus, daß sich jeder Leistungs-

8 Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 47.

9 Beispielhaft lassen sich drei Publikationen aus den 1960ern anführen, die den Terminus „Regierungslehre“ *expressis verbis* im Titel führen und von dem Anspruch systematischer Grundlagenforschung Abstand nehmen: Emil Guillaume: *Regierungslehre*, in: *Der Staat 1965* (S. 177-194), S. 194; Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 45; Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart 1966, S. 10.

10 Vgl. Hans-Hermann Hartwich: „*Regierungsforschung*“ – *Aufriß der Problemstellungen*, a.a.O., S. 13.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

staat einem zunehmenden Bestand an Aufgaben ausgesetzt sieht.¹¹ Mit ihrer Entstehung, mit ihrer Zuordnung, Überprüfung und gegebenenfalls Ablehnung hat sich die Politiktheorie bisher nicht ausreichend beschäftigt. Kern der Regierungslehre muß entsprechend sein, die Staatsaufgaben zu systematisieren und in einem zweiten Schritt zu ermitteln, für welche sich der Staat zuständig erklären kann. Hennis erklärt lakonisch: „Immerhin, haben wir die Aufgaben, so ergibt sich das Problem der Organisation ihrer Erledigung von selbst.“¹² Tatsächlich geht es um mehr: um eine Beschränkung der Staatstätigkeit auf diejenige Aufgabenerledigung, für die angemessene Ressourcen zur Verfügung stehen. Aufgaben, für deren Erledigung der öffentlichen Hand die Instrumente fehlen, darf sie demnach unter keinen Umständen übernehmen.

Für die politische Praxis ergeben sich daraus ebenso naheliegende wie weitreichende Folgen: Damit eine wirkungsvolle Erledigung der Staatsaufgaben dauerhaft gewährleistet werden kann, ist es notwendig, diese zu strukturieren, anhand der öffentlichen Instrumente, nicht zuletzt der Kompetenzen der Verwaltung, zu prüfen und gegebenenfalls zu reduzieren. Allein auf diese Weise kann der drohenden Überforderung des Leistungsstaates Einhalt geboten werden.

Es ist kein neuartiger Problemzusammenhang, in den die moderne Regierungslehre weist. Was sie im Jahr 1965 von anderen regierungstheoretischen Ansätzen unterscheidet, ist ihr Fokus: Die ursprünglich von Guillaume skizzierte Fragestellung behandelt das Forschungsobjekt, die Exekutive, vornehmlich unter prozessualen Aspekten, nicht wie die Institutionenforschung mit dem Anliegen, die vorhandenen Aufgaben staatlichen Einrichtungen zuzuweisen, auch nicht wie die Vergleichende Regierungslehre, die ebenfalls deutlich institutionellen Voraussetzungen verhaftet bleibt und, zumal ihr ein Mangel an theoretischer Stringenz eignet, nicht mehr als sporadische Erkenntnisse zum eigentlichen Regierungshandeln bietet.¹³

11 Emil Guillaume: *Regierungslehre*, a.a.O., S. 183ff. Vgl. Ellwein: „Kennzeichen des ‚modernen Staates‘ sind seine rationale Form und Organisation und die Fülle seiner Zuständigkeiten.“ Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 30; ders.: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Band 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815-1918*, Opladen 1993, S. 37.

12 Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 56.

13 Vgl. ebd., S. 46; Rainer Prätorius: *Regierungslehre und politische Kultur: zur Psychologie*

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Im Gegensatz zu solchen deskriptiv angelegten und daher streng praxisorientierten Forschungsansätzen - und dieser Unterschied wird im Kontrast zu dem sich in den Siebziger Jahren etablierenden *policy approach* geradezu überdeutlich - begibt sich die Regierungslehre in eine äußerst kritische Distanz zur praktischen Politik. Hinter dem Begriff Regierungslehre verbirgt sich tatsächlich ein ambitionierter Bildungsimpetus, nämlich der Ehrgeiz, lehrend auf die Praxis einzuwirken - dies nicht mit schulmeisterlicher Attitüde, sondern der Auffassung, nur das permanente Reflektieren, nur die kritische Distanz zur praktischen Politik rechtfertigen die Existenz der Politikwissenschaft.

Hennis macht in diesem Kontext „das methodische Grundproblem der Regierungslehre“¹⁴ aus und nimmt implizit eine der Ursachen für deren mäßige Rezeption vorweg, nämlich das Ringen um eine mit einem normativen Ansatz schwer umsetzbare Praxisorientierung. Hennis erläutert diesen Anspruch anhand der drei Adressaten, an die sich politisches Denken richten kann: den Wissenschaftler, den Bürger und den Politiker. Der betroffene Bürger und erst recht der Wissenschaftler sind, so führt Hennis aus, aus Sicht der Regierungslehre zu vernachlässigen. Jede Regierungstheorie, lautet die Schlußfolgerung, muß sich direkt an die politische Führungsspitze richten:

„Daneben hat aber immer ein anderes Prinzipium des politischen Denkens sein Recht gehabt, das nicht ausgeht von den Sorgen des einzelnen, sondern von den Sorgen des Staatsmannes, Regenten, leitenden Politikern oder wie man diese Figuren im Wandel der Geschichte bezeichnen mag.“¹⁵

Demnach kann die Politikwissenschaft den Komplex Regieren und Verwalten nicht ausschließlich auf den Aspekt der Machtbegrenzung verringern und das breitere Spektrum praxisrelevanter Fragen ignorieren. Sie muß auch die Effektivität von

von Institutionen, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre*, a.a.O. (S. 85-95), S. 87; Jürgen Hartmann: *Vergleichende Regierungslehre*, in: Klaus von Beyme (Hrsg.): *Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1986 (S. 168-179), S. 176f. Vgl. zu den unterschiedlichen Ansätzen: Franz Lehner/Ulrich Widmaier: *Vergleichende Regierungslehre*, Opladen 1995; Georg Brunner: *Vergleichende Regierungslehre. Ein Studienbuch*, Paderborn 1979; Klaus von Beyme: *Möglichkeiten und Grenzen der Vergleichenden Regierungslehre*, in: *Politische Vierteljahresschrift 1966* (S. 63-96); Theo Stammen (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre. Beiträge zur theoretischen Grundlegung und exemplarische Einzelstudien*, Darmstadt 1976.

14 Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 58.

15 Ebd., S. 59.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Regierungshandeln einbeziehen.

Es erscheint mir an dieser Stelle nützlich, noch einmal an die Ausgangsthese zu erinnern: Der Ansatz der Regierungslehre bereichert die Politikwissenschaft, ja, es kann durchaus von einer Notwendigkeit die Rede sein, eine normative Annäherung an das Regieren zu eröffnen. Neben dem demokratietheoretischen Zugang zum Forschungsgegenstand hat auch die Auseinandersetzung mit dem Erhalt der Regierungsfähigkeit, die doch keineswegs als selbstverständlich oder auf Dauer garantiert gelten kann, ihre Berechtigung, ebenfalls nicht als alleiniger Schwerpunkt der Wissenschaft, aber doch als derjenige, der sich für die Regierungslehre aufdrängt.

Die Grundstruktur der Regierungslehre ist somit aufgezeichnet, und sie mutet nahezu banal an: Dem modernen Leistungsstaat ist ein kaum zu bewältigender Aufgabenbestand erwachsen, der die Handlungsfähigkeit des politischen Systems einschränkt. In der Verantwortung einer als politische Führung verstandenen Regierung liegt es, sich dieser Tendenz zu widersetzen; andernfalls müßte gemäß dem Domino-Prinzip nach der politischen Handlungsfähigkeit die Leistungsfähigkeit des Staates verloren gehen, anschließend wären sogar Rechtsstaatlichkeit und Demokratie gefährdet. Wenn die Regierungslehre, vornehmlich Hennis, diese Zusammenhänge mitunter überspitzt darstellt, sollte das über eines nicht hinwegtäuschen: Es handelt sich dabei um ein Szenario, das die Regierungslehre durchaus nicht nur als eine vage Hypothese versteht, sondern langfristig als eine real drohende Entwicklung.

Noch immer sind es die Grundzüge der Regierungslehre, die ich in diesem Abschnitt wiedergebe. Abermals nehme ich Bezug zu der These, von der dieses Kapitel ausgeht: Es bestand gerade in den Sechziger Jahren eine Notwendigkeit, den Entwurf einer Regierungslehre zu wagen. Wie deckt sich diese Aussage mit der Einsicht, daß die Regierungslehre keinen wirklich neuartigen Zugang, sondern einen tradierten, einen in Jahrhunderten abgewandelten, aber doch übertragenen zum Forschungsobjekt wählt? Besteht nicht ein Widerspruch zwischen der Notwendigkeit eines Forschungsansatzes und den Inhalten der Regierungslehre, die doch so leicht nachvollziehbar erscheinen, die doch nur die offensichtlichsten Probleme des

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

modernen Leistungsstaates berühren? Ich möchte die Widersprüche auflösen und dabei auf der metatheoretischen Ebene beginnen, beim Selbstverständnis der Regierungslehre.

Vordergründig sind das betont distanzierte Verhältnis zur praktischen Politik und der konzeptionelle Anspruch, eine aus der Praxis abgeleitete Problematik zu thematisieren, nicht in Übereinstimmung zu bringen. Tatsächlich aber verbirgt sich hinter dem scheinbaren Widerspruch die grundsätzliche Kritik der Regierungslehre, der moderne Leistungsstaat leide an einem eklatanten Mangel an politischer Führung. Auf dieses Defizit weist die Regierungslehre wiederholt hin.

Wie äußert sich dieser Mangel aber konkret? Obwohl es sich bei der gefährdeten Regierungsfähigkeit des Leistungsstaates nicht um ein unvorhersehbares Phänomen handelt, sondern um eine systemimmanent verursachte Fehlentwicklung – Stichwort: Selbstüberforderung des Leistungsstaates –, schiebt die Politik geeignete Maßnahmen auf. Diesen offenkundigen Defiziten der Praxis stellt die Regierungslehre das normative Potential der Theorie entgegen, zumal die Politikwissenschaft aufgefordert ist, sich nicht dem jeweiligen Standpunkt der Majorität anzupassen: „Ich meine, die Wissenschaft hat eigentlich die Aufgabe, immer und unter allen Umständen gegen den Strom zu schwimmen und nicht mit ihm.“¹⁶ Dieses normative Moment findet in der Überzeugung Ausdruck, daß die Möglichkeiten für politische Führung im modernen Leistungsstaat durch zahlreiche Restriktionen limitiert werden, aber dennoch vorhanden sind:

„Nach unserem normativen Ansatz soll die politische Führung derjenige Teil innerhalb der gesellschaftlichen Machtstruktur sein, der im wesentlichen die Kräfte der Erneuerung umfaßt, mit der Bevölkerung die Ziele artikuliert und die Erledigung der vorhandenen öffentlichen Aufgaben ebenso an diesen Zielen orientiert wie die Frage danach, ob der tradierte Aufgabenbestand erweiterungs- und ergänzungsbedürftig ist.“¹⁷

Die Regierungslehre geht von einem erheblichen Potential aus, das dem Regie-

16 Wilhelm Hennis: *Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit, „zentrale Fragen“ der Politikwissenschaft stets neu zu überdenken*. Nach dem Tonbandprotokoll bearbeitet von Hans-Hermann Hartwich, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen 1985 (S. 122-131), S. 131. Vgl. Wilhelm Hennis: *Politik und praktische Philosophie. Eine Studie zur Rekonstruktion der politischen Wissenschaft*, Neuwied 1963, S. 19.

17 Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, Stuttgart 1970, S. 17. Vgl. ebd., S. 113.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

rungsprozeß innewohnt. Eine Tautologie bringt es auf den Punkt: Die Regierungsfähigkeit des modernen Leistungsstaates ist von der Regierung zu gewährleisten. Genaugenommen besteht zu dieser These keine Alternative, ohne daß den präsumtiven Forschungsergebnissen der Regierungslehre die Grundlage entzogen würde.

Es ist festzuhalten, daß die Politikwissenschaft allzu häufig ihre Fähigkeit zur konstruktiven Kritik einbüßt: Das gilt sowohl für den Zustand der Wissenschaft im Entstehungsjahr der Regierungslehre als auch in den folgenden Jahrzehnten, das gilt zwangsläufig in besonderem Maße für die deskriptive Ausrichtung des *policy approach* mit seiner natürlichen Nähe zur politischen Praxis. Den kontraproduktiven Auseinandersetzungen innerhalb der deutschen Regierungsforschung zum Trotz vertrete ich persönlich indes die Meinung, daß gerade in dieser Konstellation eine Chance für die Politikwissenschaft liegt: Normatives und deskriptives Potential, abstrakte Kritik auf der einen sowie Detailtreue auf der anderen Seite können einander ergänzen. Einen Beleg dafür bleibt die jüngere Regierungsforschung jedoch schuldig.

1.1.3. Die öffentlichen Aufgaben als Kern der modernen Regierungslehre

Das Forschungsdesiderat, das die Regierungslehre zu beheben ansetzt, betrifft eine normative Theorie, die von der Notwendigkeit politischer Führung ausgeht, von einer Exekutivorganisation also, die tatsächlich noch erheblichen Einfluß auf den Regierungsprozeß auszuüben vermag. Damit allein ist für die Wissenschaft noch nichts gewonnen – politische Führung soll schließlich kein Selbstzweck sein. So zielt die Regierungslehre auf denjenigen Problemzusammenhang, den sie in der Praxis des modernen Leistungsstaates beobachtet, den überbordenden Aufgabenbestand. Nur wenn es gelingt, ihn zu ordnen und auf einen Umfang zurückzuführen, dem die öffentlichen Instrumente gerecht werden können, kann auch die Regierung dauerhaft handlungsfähig bleiben.

In der Praxis sieht sich der moderne Leistungsstaat einer unbeschreiblichen Vielfalt an Aufgaben ausgesetzt. Ein theoretischer Lösungsansatz muß dagegen Übersichtlichkeit und Vereinfachung anstreben und, als erster Schritt zu einer Systematisierung, den öffentlichen Aufgabenbestand in Rubriken einordnen. Auf dieser

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

abstrakten Ebene spricht beispielsweise Ellwein von vier Kategorien staatlicher Aufgaben: Sichern, Ordnen, Leisten und Gestalten.¹⁸ Ich werde diese vier Kategorien im weiteren Verlauf meiner Arbeit genauer erklären, möchte ihre jeweilige Bedeutung zum besseren Verständnis aber schon hier umreißen und folge dabei im wesentlichen Ellwein:

- Unter Sichern versteht die Regierungslehre die Sicherung staatlicher Stabilität. Einst vornehmlich als Wahrung des Friedens ausgelegt, hat sich der Begriff des Sicherns, hat sich sein Verständnis in der Praxis des modernen Leistungsstaates allmählich hin zum Aufbau einer möglichst engmaschigen sozialen Sicherheit verändert. Die Idee der Sicherheit, ursprünglich im Politischen verankert, hat die Sphäre des Privaten durchdrungen.
 - Als Ordnen betrachtet die Regierungslehre die Befriedigung des politischen Regelungsbedarfs, wie er sich konkret in der Umsetzung des öffentlichen Rechts niederschlägt. Ordnen verlangt den Einsatz staatlicher Autorität.
 - Leisten bezeichnet im engeren Sinn – im weiteren handelt es sich ja auch bei Sichern, Ordnen und Gestalten um öffentlich zu erbringende Leistungen – die zweckdienliche Verwendung von Ressourcen. Diese können personeller oder ideeller Art sein; in der Regel jedoch sind sie ökonomischer Natur.
 - Beim Gestalten schließlich handelt es sich um das Bemühen, gesellschaftliche Veränderungen zu steuern. Diese sollen durch die politische Führung in eine Richtung gelenkt werden, die den Grundwerten des Gemeinwesens entspricht.
- Zwischen den einzelnen Kategorien ist selbstverständlich nur in der Theorie derart eindeutig zu trennen.

Die Regierungslehre verfährt nur folgerichtig, wenn sie die Problematik des überforderten Staates auf die konkretere Ebene der Organisation öffentlicher Aufgabenerledigung herunterbricht. Hier können Vorschläge ansetzen, wie die Effektivität staatlicher Leistungserbringung gesteigert werden kann. Konzeptionell spannt die Regierungslehre den Bogen zwischen konkreten Problemstellungen und der

¹⁸ Vgl. Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 31ff.; ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 17ff. Vgl. zur wissenschaftshistorischen Entwicklung besonders: Franz-Xaver Kaufmann: *Diskurse über Staatsaufgaben*, in: Dieter Grimm (Hrsg.) unter Mitarbeit von Evelyn Hagenah: *Staatsaufgaben*, Baden-Baden 1994 (S. 15-41).

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Notwendigkeit politischer Führung. So wird zwar der Nutzen von „Wenn-Dann-Koppelungen“¹⁹ unterstrichen, allerdings nicht, um starre Zuordnungen von Aufgaben an Institutionen des politischen Systems vorzunehmen. Vielmehr regt Hennis an, daß sich die Regierungstheorie mit den Staatsaufgaben in ihrer Gesamtheit auseinandersetzt, also nicht bei der bloß zweckrationalen Erledigung verharret:

„Was wir brauchen, ist eine an den Staatsaufgaben einerseits, am Instrumentarium ihres Erkennens, Beschließens, Ausführens, Nachkontrollierens andererseits orientierte Phänomenologie des gesamten Willensbildungs- und Regierungsprozesses.“²⁰

Beide Dimensionen der Staatsaufgaben werden deutlich: einerseits die strategische, die bei der Definition des Aufgabenbestandes ansetzt, andererseits die gewissermaßen technische des Abarbeitens von identifizierten Aufgaben.

Aus dieser Argumentation ergibt sich neben dem öffentlichen Aufgabenbestand als weiterer Schwerpunkt die Verwaltungstätigkeit, die, wenngleich sie von dem staats- bzw. verfassungsrechtlichen Begriff der Regierung nicht erfaßt wird,²¹ aus der Fragestellung nicht ausgeklammert werden darf. Eine strikte Trennung der Exekutive in Regierung und Verwaltung kann nicht vollzogen werden, nicht auf der Basis praktischer Beobachtungen und ebensowenig als Grundlage für ein theoretisches Modell. Entsprechend ist es vor allem die Verwaltung, an der sich die Fähigkeit der Regierung zu politischem Führen erweist.

1.1.4. Integrationspotential und -befähigung der Regierungslehre

An diesem Punkt ist es meiner Meinung nach erforderlich, eine Zäsur vorzunehmen. Was ich im Überblick dargestellt habe und in den folgenden Kapiteln ausführen werde, sind spezifische Inhalte der Regierungslehre: die Staatsaufgaben, der Anspruch politischer Führung, die Aufgabenerledigung durch die Verwaltung, auch der normative Impetus des Ansatzes. All diese Inhalte machen aber nur deutlich, welcher Wert dem Entwurf einer Regierungslehre zukommen kann. Um ihr Potential im Forschungsdiskurs tatsächlich zu entfalten, müssen diese spezifischen Inhalte im Rahmen der Universitätsdisziplin wenn nicht integriert, so doch verankert

19 Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 54.

20 Ebd., S. 55.

21 Emil Guilleaume: *Regierungslehre*, a.a.O., S. 180.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

werden. Mit anderen Worten: Auch tragfähige Inhalte eines Forschungsansatzes garantieren für sich genommen keine breite Akzeptanz.

Zugegebenermaßen handelt es sich um eine Überlegung, die im Rückblick anzustrengen leicht fällt. Die durch eine Internationalisierung der Forschung bedingte allmähliche und in den Siebziger Jahren forcierte Auffächerung der Politikwissenschaft - *notabene*: teils zum Nachteil, teils sehr wohl zum Nutzen - zeichnet sich in der Entstehungsphase der Regierungslehre ab, läßt sich aber in jenem Zeitraum von ihren Auswirkungen her schwer einschätzen.

Ich will versuchen, mögliche Anknüpfungspunkte der von Guilleaume, Hennis und Ellwein skizzierten modernen Regierungslehre an alternative Ansätze der Regierungstheorie aufzuzeigen, aber auch Schwierigkeiten in der Umsetzung erläutern. Denn nur wenn die dargestellten Anknüpfungspunkte plausibel sind, kann beurteilt werden, ob die Regierungslehre wirklich zu einem zentralen Ansatz taugt oder ob sie lediglich eine Nische ausfüllt. Entsprechend kann auch die Frage beantwortet werden, welche Bedeutung der Entwurf einer Lehre vom Regieren für die deutsche Politikwissenschaft haben kann.

Die thematische Vielschichtigkeit des Forschungsgegenstands sollte grundsätzlich dazu beitragen, Verbindungen zwischen einer modernen Regierungslehre und verwandten Ansätzen zu schaffen. Ellwein, der produktivste Vertreter einer im engeren Sinne verstandenen Regierungslehre, stellt fest, daß jedem Ansatz einer Regierungstheorie allein durch das Forschungsobjekt ein eklektizistischer Zugang bestimmt ist:

„Sie bedient sich der historischen Analyse, bezieht sich auf empirisches Material, reflektiert geltende Normen, orientiert sich selbst an - ausdrücklich vorgestellten - Normen und muß auf den gegebenen Methodenpluralismus zurückgreifen, weil der Gegenstand es verlangt.“²²

Hier sehe ich den Schlüssel für die Resonanz innerhalb der Politikwissenschaft. Der angestrebte Methodenpluralismus ist von den Vertretern der Regierungslehre nicht in dem Maß umgesetzt worden, das für einen breit angelegten Forschungsdiskurs erforderlich gewesen ist. Auf welche Schwierigkeiten ist die Umsetzung eines als notwendig erkannten Methodenpluralismus gestoßen? Oder ist dessen Umsetzung

22 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 12.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

möglicherweise nie ernsthaft probiert worden?

Zunächst ist die Grundannahme der Regierungslehre zu nennen, daß der Staat sich als entscheidender Akteur im politischen Prozeß zu behaupten vermag. Diese Auffassung überlagert die gewünschte methodologische Offenheit, und doch kann nicht genug betont werden, daß eine Lehre vom Regieren an dieses Axiom gebunden ist: Ginge eine staatszentrierte Regierungslehre nicht davon aus, daß die Exekutive der entscheidende Akteur im politischen System ist, entzöge sie sich selbst jede Basis. Die methodologische Verengung ist also zwangsläufig, dieses Dilemma prägt die Regierungslehre.

Während also der Dialog mit jenen Forschungsansätzen erschwert wird, die gerade die abnehmende Reichweite nationalen Regierens thematisieren, entsteht eine hohe Affinität der Regierungslehre mit traditionellen Ansätzen. Zu ihr, auch zu der Pflege eines traditionellen Politikverständnisses, bekennen sich Ellwein und insbesondere Hennis. Doch mögliche Anknüpfungspunkte werden nur stichwortartig angedeutet, nicht ausgeführt.

- Dies gilt für die Erwähnung der Polizeywissenschaften des 18. und 19. Jahrhunderts, wobei der Begriff Polizei hier die im deutschen Sprachgebrauch mittlerweile verlorene Bedeutung der öffentlichen Tätigkeit trägt.²³
- Auf Lorenz von Stein, der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Ideen zu einer Ordnung des Sozialstaates angestoßen hat, bezieht sich die Regierungslehre ebenfalls nicht ausführlich. Die Auseinandersetzung mit dem modernen Leistungsstaat sehen beispielsweise Hennis und Ellwein aber durchaus in der Tradition eines Lorenz von Stein und dessen Gedanken vom „arbeitenden Staat“, der sich durch seine aktive Aufgabenerledigung legitimiert.²⁴
- An die demokratische Staatslehre der Weimarer Republik schließt die Regierungslehre schon insofern an, als daß sie ja von einer Wiederaufnahme wissenschaftlicher Tradition spricht, nicht von einer Neubegründung der Universitäts-

²³ Vgl. ebd.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 33; ders.: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 24f.; Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 60. Vgl. zu Begriff und Geschichte der Polizeywissenschaften: Hans Maier: *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeywissenschaft)*, 2. Auflage, München 1980; Wilhelm Bleek: *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, a.a.O., S. 72ff.

²⁴ Vgl. Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 48; Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 112.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

disziplin. Dabei hebt sie besonders die Nähe zum Werk Hermann Hellers hervor, ohne diese im Detail zu erklären.²⁵

Es handelt sich jeweils um einzelne Elemente der Regierungstheorie, auf die sich die Regierungslehre ohne eingehende Rezeption bezieht. So fällt es zunächst schwer, einen konkreten Ertrag aus dem Traditionsbekenntnis der Regierungslehre zu gewinnen. Wie dieser aussehen kann, werde ich im zweiten Kapitel vertiefend untersuchen; an dieser Stelle soll der Hinweis genügen, daß sich die von der Regierungslehre zitierten Anknüpfungspunkte nicht zu einem eigenständigen Bild fügen, sondern bloß stichwortartigen Charakter aufweisen.

Der Versuch, die Regierungslehre eng an eine spezifisch deutsche Wissenschaftstradition zu binden, erschwert wiederum die Umsetzung des angestrebten Methodenpluralismus. Auch war Mitte der 1960er Jahre, also zum Zeitpunkt der programmatischen Grundlegung der Regierungslehre, kaum vorhersehbar, in welchem Ausmaß sich die von der amerikanischen Soziologie inspirierten Forschungsansätze entwickeln würden. Ergebnisse der Systemtheorie oder des *policy approach*, den deskriptiven Wert von „Mikro-Analysen“²⁶ oder viel später die Impulse der *governance*-Debatte auszuschöpfen - diese Möglichkeiten sind durch die Anlage der Regierungslehre noch nicht zwingend von vornherein ausgeschlossen, aber doch erheblich reduziert.

Dennoch kann ich an diesem weitgespannten Bogen der Regierungsforschung nichts Außergewöhnliches entdecken: Die Forschungsentwicklung von beispielsweise den Polizeywissenschaften hin zu sozialwissenschaftlich akzentuierten Forschungsansätzen, die ihrerseits weniger als Import denn als Ausdruck der Internationalisierung des gesamten Diskurses zu verstehen sind, zeichnet sich nicht durch Stringenz aus. Sie ist von Kontinuitäten und Brüchen gleichermaßen geprägt und unterscheidet sich darin nicht von den Zeitläuften, die gerade die Politikwissen-

25 Vgl. Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 56; Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 107.

26 Adrienne Windhoff-Héritier: *Policy-Forschung und „traditionelle“ Politikwissenschaft. Möglichkeiten und Probleme einer Verklammerung*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O. (S. 191-197), S. 191. Die Publikationen der Autorin sind um der Einheitlichkeit willen im Literaturverzeichnis unter ihrem aktuell geführten Nachnamen Héritier gelistet.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

schaft reflektieren muß.

Auf diese Beobachtung stützt sich meine Überzeugung, daß hier nicht die alleinigen Ursachen für die skeptische und zurückhaltende Aufnahme der Regierungslehre innerhalb der deutschen Politikwissenschaft zu suchen sind. Die fehlende Resonanz auf das Konzept einer modernen Regierungslehre gründet nicht so sehr auf der Unvereinbarkeit von Positionen als vielmehr auf einem bilateralen Unvermögen zu kommunizieren. Die polemische, zeitweise unerklärlich vehemente Auseinandersetzung zwischen Vertretern der einzelnen Forschungsansätze um die angemessenen Methoden, auch die schroffe Diktion haben sich dabei als kontraproduktiv erwiesen und das doch vorhandene gemeinsame Interesse an der Sache verdrängt.²⁷

Vom heutigen Standpunkt aus liegt es nahe, den Entwurf einer Lehre vom Regieren zu unterschätzen. Daß auch im größeren Zusammenhang der Regierungsforschung kein ausreichendes Bemühen vorhanden war, die Regierungslehre in den Diskurs einzubeziehen, und daß gleichermaßen seitens der Regierungslehre nur die Anlehnung an eine spezifisch deutsche Wissenschaftstradition, kaum aber die Integration abweichender Forschungsansätze versucht wurde, hat wesentlich zu dem im Rückblick zu beklagenden Scheitern der Regierungslehre beigetragen.²⁸

Die Möglichkeiten, die Regierungslehre in den allgemeinen Forschungsdiskurs zu integrieren, werden in der Tat begrenzt durch jene Voraussetzungen, von denen

27 Vgl. exemplarisch die wechselseitigen Invektiven aus der Debatte von 1980: Heinrich Bußhoff: *Die theoretische Stagnation der Regierungslehre – Krise und Skizze eines Auswegs*, in: *Politische Vierteljahresschrift 1980* (S. 284-296); Franz Lehner: *Regierbarkeit – Krise der Politik oder der Politischen Wissenschaft?*, ebd. (S. 296-302); Wilhelm Hennis: *Skizze eines Auswegs?*, ebd. (S. 400f.); Heinrich Bußhoff: *Unfähigkeit zur Diskussion über Grundlagenfragen – Ausdruck eines dogmatischen und diffusen Wissenschaftsverständnisses*, ebd. (S. 402-407). Vgl. auch die gründliche Abgrenzung, die Hennis aufgrund historischer Gegebenheiten zwischen Regierungslehre und *policy*-Analyse vornimmt: Wilhelm Hennis: *Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit, „zentrale Fragen“ der Politikwissenschaft stets neu zu überdenken*, a.a.O.; ders.: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 44.

28 „Mein heutiges Resumee ist, daß die deutsche Politische Wissenschaft unfähig gewesen ist, mit dem Schatz ihrer eigenen Wissenschaftsgeschichte angemessen umzugehen.“ Ders.: *Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit, „zentrale Fragen“ der Politikwissenschaft stets neu zu überdenken*, a.a.O., S. 127. Vgl. ders.: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 44; Thomas Ellwein: *Die politikwissenschaftliche Regierungslehre und ihre Beziehung zu Verwaltungs- und Staatslehre*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik I*, a.a.O. (S. 23-41), S. 33ff.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

die programmatischen Überlegungen der Regierungslehre ausgehen, darunter der „starke Staat“²⁹ als Synonym für die Durchsetzbarkeit politischer Notwendigkeiten. Gleichwohl ist nicht jeder Forschungsertrag alternativer Ansätze inkompatibel. Gerade deskriptive Studien scheinen geeignet, die normative Prägung der Regierungslehre um eine empirische Komponente zu ergänzen. Doch beschränkt sich der Ertrag der Regierungslehre für die deutsche Politikwissenschaft im wesentlichen darauf, zu einer thematischen Erweiterung geführt zu haben. Das 1965 erkannte Forschungsdesiderat ist bis heute nicht behoben; eine breit angelegte Regierungstheorie liegt nicht vor.

Viele Gründe zeichnen für dieses Scheitern verantwortlich, und es erscheint wenig aussichtsreich, sie im Nachhinein gegeneinander abzuwägen und zu gewichten. Für die Entwicklung der Regierungsforschung seit 1965 ist festzuhalten, daß die Regierungslehre, sofern man sie eng an der Konzeption von Guilleaume und Hennis definiert, einen relativ klar abzugrenzenden wissenschaftlichen Ansatz darstellt. Davon profitiert jeder Vergleich von Regierungslehre mit anderen Ansätzen; der Wandel in den Methoden der Regierungsforschung und speziell der Regierungstheorie erlangt deutliche Konturen. Ansetzen muß ein Vergleich natürlich an einer Gemeinsamkeit. Hier bietet sich die Hypothese der Regierungslehre an, daß auch unter den zunehmenden Restriktionen in einer immer komplexer werdenden Gesellschaft der Exekutive erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben, die es zu erkennen und zu nutzen gilt.

1.1.5. Regierungshandeln im Rahmen der europäischen Integration

Mit der beschleunigten Entwicklung europäischer Politikstrukturen rückt der Nationalstaat, diejenige Ebene, der der Fokus der Regierungslehre gilt, in den Hintergrund. Für den Wert, der dem Entwurf einer modernen Regierungslehre beizumessen ist, hat das Folgen: Eine staatszentrierte Konzeption kann nur noch bedingt Anspruch darauf erheben, im Mittelpunkt der Forschung zu stehen. Die gegenwärtige Forschungslage spiegelt diesen Umstand in einer Vielfalt an Ansätzen wider.³⁰

29 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 15. Vgl. ders./Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, Baden-Baden 1994, S. 8f.

30 Vgl. zu dieser Entwicklung im allgemeinen: Arthur Benz: *Von der Konfrontation zur Differenzierung und Integration – Zur neueren Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft*, in:

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Die andeutungsweise Renaissance, die die Regierungslehre Ende der Achtziger Jahre erfahren hat, ist somit spätestens durch die politische Praxis eingeholt worden. Die internationalen Beziehungen als wissenschaftliches Forschungsfeld stellen einen neuen Aspekt innerhalb der Disziplin dar, ihre Motive überschneiden sich bisweilen mit denen der Regierungstheorie und so auch der Regierungslehre, gehen aber auf einen eigenen Ursprung zurück.

Innerhalb der Europäischen Union besetzen andere Fragestellungen die wissenschaftliche Agenda. Die Analyse der nationalstaatlichen Regierungsfähigkeit, besonders die Fähigkeit zu effizienter Leistungserbringung, wird nicht als dringendes Forschungsdesiderat wahrgenommen. Eine moderne Regierungslehre kann demnach nicht direkten Nutzen aus dem politikwissenschaftlichen Diskurs zur europäischen Integration ziehen.

Umgekehrt können von einer am Nationalstaat orientierten Regierungsforschung auch kaum Impulse für eine neuartige europapolitische Debatte ausgehen: Aus der Perspektive des Nationalstaates wirken die Kompetenzverlagerungen auf die Ebene der EU formal betrachtet zunächst als äußere Restriktionen des Regierungsprozesses. Dies muß die Reichweite nationalen Regierens um so mehr beeinträchtigen, als daß zuvor im wesentlichen aus der Komplexität der Gesellschaft erwachsene Restriktionen wirkten; nun also kommen externe hinzu.

Der von der Regierungslehre dargestellte enge Zusammenhang von Regierung als politischer Führung und effizienter Leistungserbringung wird im europäischen Kontext gelockert. Es bleiben aus diesem Zusammenhang – für die Regierungslehre noch der zentrale, an dem eine Reihe praktischer Probleme behandelt werden – nur einzelne Komponenten erhalten, die wiederum auf die Problemlösungskapazität der Europäischen Union zielen. Sie, die Problemlösungskapazität, ist auf der Ebene oberhalb von Nationalstaaten das entscheidende Kriterium für die öffentliche Leistungsfähigkeit.

In meinen einleitenden Bemerkungen habe ich von einem Wandel der Regie-

Ders./Wolfgang Seibel (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden 1997 (S. 9-29), S. 12. Die deutsche Erforschung internationaler Beziehungen hat zudem erst vergleichsweise spät ein eigenes Profil gewonnen, sich gewissermaßen von den angloamerikanischen Impulsen emanzipieren können. Vgl. Christiane Lemke: *Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder*, München 2000, S. 4.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

rungsforschung und, verstanden als einen Ausschnitt daraus, der Regierungstheorie gesprochen. Ich möchte an dieser Stelle noch einmal betonen, daß dieser Wandel von den Endpunkten her zu denken ist, daß er also nicht als ein eindimensionaler, bruchloser, als ein schleichender Übergang von der staatszentrierten Regierungsforschung zu einer Konzeption, die den Staat als allenfalls nebengeordnete Größe behandelt, zu begreifen ist. Es gibt keine derartige Entwicklung, die etwa als die Abkehr dominierender Autoren von einer genuinen Regierungslehre nachzuvollziehen wäre. Im Gegenteil, für die Bewertung dieses Wandels spricht gerade der umgekehrte Sachverhalt, daß Wissenschaftler ohne prinzipielle Ausrichtung zeitweise Ideen der Regierungslehre aufgegriffen haben, um sie schließlich durch grundverschiedene Motive zu ersetzen.

Diesen Wandel verdeutlicht besonders das Staatsverständnis der jeweiligen Ansätze. Das für eine am Nationalstaat ausgerichtete Forschung maßgebliche Staatsbild ist im Verlauf des wissenschaftlichen Wandels einer allmählichen Revision unterzogen worden. Am Anfang stand dabei die Erkenntnis, daß sich der nationale Regierungsprozeß in zunehmender Abhängigkeit von internationalen oder gar globalen Entscheidungen befindet, in der Tat also externe Restriktionen den nationalen Handlungsspielraum beschränken, noch dazu auf eine neuartige, mit dem Wirken gesellschaftlicher Akteure nicht vergleichbare Weise.³¹

Die sich abzeichnende Fragestellung sprengt den Rahmen einer modernen Regierungslehre, wie sie Hennis und Ellwein vertreten. Geht es der Forschung um die Gestaltungsmöglichkeiten jenseits des Nationalstaates, entsteht ein veränderter Rahmen für die wissenschaftliche Analyse. Ich halte an dieser Stelle für wenig aussichtsreich, sich im Detail mit den Möglichkeiten zu beschäftigen, die Regierungslehre diesem neuen Rahmen anzupassen. Derartige Überlegungen erscheinen mir insofern spekulativ, als daß von der Regierungslehre die Aufgabe gerade jener Thesen gefordert wäre, die sie in ihrer Besonderheit auszeichnen, zugegebener-

31 Vgl. Hans Peter Bull: *Zum Wandel öffentlicher Aufgaben und staatlicher Finanzen*, in: Joachim Jens Hesse/Christoph Zöpel (Hrsg.): *Der Staat der Zukunft*, Baden-Baden 1990 (S. 31-38), S. 32f.; Ben Rosamond: *Politics Above the Nation State*, in: Barrie Axford/Gary K. Browning/Richard Huggins/Ben Rosamond/John Turner: *Politics: An Introduction*, London/New York 1997 (S. 443-474), S. 453ff.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

maßen mit Schwächen, aber eben auch mit spezifischen Stärken, die sie dann einbüßen müßte.

Ich beabsichtige, in meiner Arbeit immer wieder die umgekehrte Idee zu verfolgen und zu fragen, welchen Beitrag eine Theorie auch unter den veränderten Verhältnissen der europäischen Integration leisten kann, wenn sie weiterhin die öffentliche Leistungserbringung in den Grenzen nationalstaatlicher Strukturen behandelt. Die methodologische Offenheit, die meiner Ansicht nach zwingend erforderlich ist, um Potential und Grenzen einer modernen Regierungslehre zu ermitteln, muß dabei auf - verkürzt ausgedrückt - beide wissenschaftliche Lager angewendet werden, auf dasjenige, das einen traditionsbewußten Ansatz favorisiert, aber auch auf den deskriptiv operierenden *policy approach*. Es gilt, einen Kompromiß zwischen dem Klammern an mitunter überholte Traditionen einerseits und deren vehementer Ablehnung andererseits zu finden.

Entsprechende Überlegungen müssen bei den Einschränkungen ansetzen, die für den Regierungsprozeß unter dem Einfluß der europäischen Integration bestehen. Wie ist die Reichweite nationalstaatlichen Regierens, einer im Nationalstaat wahrgenommenen politischen Führung, in diesem Umfeld einzuschätzen? Im europäischen Regierungsprozeß können unilaterale Kompetenzen oder – anders formuliert – die Hinlänglichkeit nationalstaatlicher Problemlösungskapazität nicht grundsätzlich vorausgesetzt werden:

„Heute hingegen muß der nationalstaatliche Fokus des Regierens überwunden werden. Regieren jenseits des Nationalstaates beinhaltet zwar durchaus auch nationalstaatliche Maßnahmen, die unbedingte Dominanz des Nationalstaates als unverrückbarer Anker allen Regierens muß aber in einer komplexen Mehrebenpolitik aufgefangen werden.“³²

Ansatzpunkte für die Integration eines Forschungsertrags, dessen einzige Untersuchungsebene der nationalstaatliche Regierungsprozeß bildet, sind somit vorhanden. Sie können sich zudem auf praxisorientierte Problemskizzen stützen, die nicht allein die Zukunft der Europäischen Union in Szenarien beschreiben, sondern prü-

32 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M. 1998, S. 63. Vgl. Fritz Scharpf: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a.M./New York 1999, S. 83; R.A.W. Rhodes: *The New Governance: Governing Without Government*, in: *Political Studies* 44/1996, Oxford/Cambridge (S. 652-667), S. 657.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

fen, welche wirklich markanten Veränderungen gegenüber den nationalstaatlichen Strukturen nachweisbar sind.³³ Auffälliger als die von der Theorie als notwendig erkannte Abkehr von einem leistungshemmenden Sozialstaatsmodell erscheinen dabei die Veränderungen, die die Entscheidungsstrukturen betreffen, also die originär politischen. Die Kompetenzen des Nationalstaates werden sowohl in intergouvernementale als auch in supranationale gewandelt.

Von der Konsequenz, mit der dieser Prozeß voranschreitet bzw. vorangetrieben wird, hängt schließlich auch die noch nicht vollständig definierte Rolle ab, die dem Nationalstaat im europäischen Mehrebenensystem zwischen den Institutionen der Europäischen Union sowie denen der Länder und Kommunen zukommt. Zwar ist offensichtlich, daß sich die Regierungsforschung in einer erweiterten geographischen Dimension bewegt, doch sind die substantiellen Veränderungen nicht ohne weiteres in eine theoretische Form zu fassen.

Mit Blick auf die Grundlagen, von denen die Regierungslehre für den modernen Leistungsstaat ausgeht, wird ein wesentlicher Aspekt der europäischen Regierungsforschung deutlich: So reich an Facetten sie sich darstellt, bezieht sie sich doch nicht auf eine Phase der Konsolidierung eines politischen Systems, sondern auf dessen dynamische Entwicklung. Damit ergibt sich – in der Praxis als auch für die Politikwissenschaft – zwangsläufig ein größeres Gewicht der Sicherung jener demokratischen Grundlagen, auf denen erst die Effizienz öffentlicher Leistungserbringung basiert. Unter anderen Vorzeichen ist der Regierungslehre ja gerade daran gelegen, von den in der Gründungsphase der Bundesrepublik berechtigterweise dominierenden demokratietheoretischen Fragestellungen abzuweichen und sich den konkreten der Aufgabenerledigung zuzuwenden.

Folglich werden öffentliche Leistungen durch eine am Nationalstaat ausgerichtete und eine europäische Regierungsforschung in unterschiedliche Kontexte eingeordnet. Während die Regierungslehre nach möglichen Effizienzsteigerungen sucht und den Einsatz adäquater Führungsmittel gegenüber der Verwaltung er-

33 Als interessanter Fakt kann festgehalten werden, daß das Modell vor allem des kontinental-europäischen Wohlfahrtsstaates als vollkommen obsolet gilt, nichtsdestoweniger aber weiterhin existiert. Vgl. Gøsta Esping Andersen: *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, in: Ders. (Hrsg.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London 1996 (S. 1-31), S. 20.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

wartet, kann auf internationaler Ebene noch nicht von einem festgelegten Institutionengefüge ausgegangen werden. Hier schließt eine verlässliche Beurteilung öffentlicher Leistungsfähigkeit zahlreiche kritische Variablen ein, aufgrund derer verschiedene Modi der Aufgabenerledigung überhaupt erst ermittelt werden müssen.³⁴ Die europapolitische Forschung hat sich also nicht wie die Regierungslehre mit dem Ausschöpfen bereits vorhandener Möglichkeiten auseinanderzusetzen, sondern perspektivisch und gestalterisch mit den Bedingungen, unter denen internationale Einrichtungen Effektivität versprechen:

„Die Ausdifferenzierung politischer Zuständigkeiten auf unterschiedliche Ebenen beinhaltet jedoch einen Bedeutungsverlust für den Nationalstaat und eine Zerteilung und Überlagerung politischer Orientierungsräume, die in doppelter Hinsicht folgenrechtig sind. Die Herausbildung überlappender Kompetenzebenen wirft Probleme funktionaler Koordination, aber auch demokratischer Legitimation auf, die sich nicht einfach im Wege der institutionellen Anpassung differenzierter Repräsentations- und Kontrollmechanismen an ein politisches Mehrebenensystem beheben lassen.“³⁵

Statt auf die Organisation staatlicher Leistungserbringung konzentriert sich das Interesse der Regierungsforschung nunmehr allgemein auf die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems und seiner jeweiligen Ebenen.

Inwiefern Europa als einheitlicher politischer Raum aufgefaßt werden kann, ist mit Bezug auf spezifische Politikfelder als auch die betreffenden Entscheidungsstrukturen differenziert zu betrachten. Für den Anfang aller wissenschaftlichen Erörterungen eignet sich eine Frage, die üblicherweise den Historikern überlassen wird: „Where is Europe when?“³⁶ Was versteht die Forschung überhaupt unter Europa? Eine eindeutige Antwort ist auf diese Frage nicht möglich. Die europäische Integration - Gegenstand der *governance*-Debatte - bietet keinen klar zu begrenzenden Rahmen wie die sogenannten Nationalstaaten.

So betrachtet wird auch mein Versuch erschwert, Anknüpfungspunkte für ein-

34 Vgl. Oran R. Young: *The Effectiveness of International Institutions. Hard Cases and Critical Variables*, in: James Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992 (S. 160-194), S. 175ff.

35 Beate Kohler-Koch: *Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen*, in: Dies. (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998 (S. 11-25), S. 13. Vgl. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch: *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: Dies. (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen 1996 (S. 15-44), S. 21.

36 Richard Rose: *What is Europe? A Dynamic Perspective*, New York 1996, S. 3.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

zelne Elemente einer modernen Regierungslehre in der umfangreicheren Regierungstheorie aufzuzeigen. Dieser Umstand erlaubt eine erste vorläufige Schlußfolgerung: Der Ertrag der Regierungslehre verweist auf Möglichkeiten, die nationalstaatliche Fähigkeit zur Leistungserbringung anzuheben; wie aber das sich ergebende Potential innerhalb der europäischen Integration oder konkret der EU genutzt werden kann, auch wie der theoretische Ansatz in der weiterzuentwickelnden Regierungstheorie zu verankern ist, kann noch nicht mit Sicherheit bestimmt werden. Zunächst müssen die Rahmenbedingungen für den Regierungsprozeß in Europa geklärt sein.

Außer dem im Wandel befindlichen Forschungsrahmen besteht eine weitere Schwierigkeit, die sich aus der veränderten Terminologie in der Politikwissenschaft ergibt. Die Regierungslehre behandelt den Begriff des Regierens in unlösbarer Anlehnung an die Exekutivorganisation, während insbesondere diejenigen Forschungsansätze, die durch einen lebhaften internationalen Diskurs geprägt sind, den Terminus Regieren in Anlehnung an das angloamerikanische Verständnis thematisch ausweiten.

Hier kann die Grundstruktur der *governance*-Debatte zur Illustration herangezogen werden. Von Rosenau konzipiert als Problemlösung auch jenseits des Staates, unterliegt die Regierungsterminologie im Sinne der *governance with, by* und *without government* einem nachhaltigen Bedeutungswandel. *Governance* ist längst nicht mehr allein an die Exekutive gebunden, sondern kann auch durch gesellschaftliche Akteure vollzogen werden. Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß jenseits dieses veränderten Gebrauchs des Terminus die begriffliche Diffusion einzusetzen droht: Zahlreiche Bedeutungen des Regierens haben sich mittlerweile herausgebildet. Als Begriff findet *governance* Anwendung auf den Staat im engen Sinn, auf ein korporatives Modell des Regierens, auf New Public Management, auf Regierungskunst, auf sozio-kybernetische Systeme und auf selbstorganisierende Netzwerke.³⁷

³⁷ Vgl. R.A.W. Rhodes: *The New Governance: Governing Without Government*, a.a.O., S. 652f. Diese unterschiedlichen Konnotationen sollten auch deshalb in Erinnerung gerufen werden, weil der Begriff *governance* mitunter tatsächlich sehr ungenau im Sinne eines grundsätzlichen Autoritätsverlustes der Regierung gebraucht wird. Vgl. Ben Rosamond: *Theories of Eu-*

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Für die Kernfrage meiner Arbeit sind diese unterschiedlichen Bedeutungen nicht so wesentlich wie die Erkenntnis, daß eine moderne Regierungslehre schwerlich darauf verzichten kann, auch das Leistungspotential gesellschaftlicher Akteure zu beachten. Dies muß unter zwei Zielsetzungen geschehen, die ich im 3. Kapitel intensiv untersuchen, hier aber schon andeuten möchte:

- Für die Definition des öffentlichen Aufgabenbestandes ist entscheidend, inwieweit Leistungen nicht auch durch gesellschaftliche Akteure erbracht werden können. Theoretisch ist zumindest eine kritische Prüfung des nicht-öffentlichen Leistungsvermögens in konkreten Segmenten erforderlich.
- Gerade wenn eine moderne Regierungslehre den verringerten direkten Einfluß des Regierungsprozesses erkennt, liegt nahe, nicht-öffentliche Akteure planvoll an Modi der Aufgabenerledigung heranzuführen. Absicht der politischen Führung müßte dann sein, den Eigennutz gesellschaftlicher Akteure – denn auf altruistische Motivationen wird man kaum zählen können – durch verstärkte Anreize in ein dem Gemeinwesen zuträgliches System der Leistungserbringung einzubinden und dieses System zu kultivieren, also Entlastung für die öffentliche Hand zu schaffen.

Verharren wir jedoch einstweilen bei den begrifflichen Differenzen zwischen der Regierungslehre und neueren Forschungsansätzen, in denen sich die Begriffsprägung des angelsächsischen Sprachraums widerspiegelt. Die eigentliche *governance*-Debatte beispielsweise nimmt die unterschiedlichen Bedeutungen von *governance* und *government* auf, eine begriffliche Trennung also, der die Regierungslehre allenfalls am Rande als einer etymologischen Eigenart begegnet, die sie aber nicht als Gegenentwurf zum traditionellen Politikverständnis versteht und deshalb auch nicht reflektiert.³⁸

Was ihr damit entgeht, zeigt der aktuelle Diskurs, der den Regierungsprozeß in seiner Gesamtheit behandelt. Um das Potential auch derjenigen Politikprozesse einer Analyse zu unterziehen, an denen der Staat nicht beteiligt ist, nutzt die *governance*-Debatte die umfassende Bedeutung des Regierens:

ropean Integration, London 2000, S. 109.

38 Vgl. Ernst Vollrath: *Überlegungen zur Semantik von „Regierung“ und „Regieren“*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 1*, a.a.O. (S. 65-75), S. 70ff.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

„As indicated by the title of this book (*Governance Without Government*, der Verf.), governance is not synonymous with government. Both refer to purposive behaviour, to goal-oriented activities, to systems of rule; but government suggests activities that are backed by formal authority, by police powers to insure the implementation of duly constituted policies, whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance. Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfill their wants.“³⁹

Für die Erforschung des europäischen Regierungsprozesses gewinnt diese Unterscheidung gerade dadurch an Bedeutung, daß sie eine wissenschaftliche Operationalisierung auch von denjenigen Problemlösungskapazitäten jenseits des Staates erlaubt, die zur Dynamik der europäischen Integration beitragen. Die vermeintlich paradoxe Wendung von *governance without government* bezeichnet nichts anderes als die gezielte Regelung gesellschaftlicher und politischer Prozesse ohne Engagement staatlicher Einrichtungen.

Hierin besteht ein gravierender Wandel in der Regierungstheorie: Die Frage nach einer Notwendigkeit staatlicher Interventionen steht nicht länger im Zentrum der Forschung, sondern der gesellschaftliche Problemzusammenhang als solcher. Für die *governance*-Debatte unterscheidet sich der Staat bei der Problemerkennung nicht von anderen gesellschaftlichen Akteuren – ein gedanklicher Ansatz, der sich bei genauer Betrachtung geradezu zwangsweise ergeben muß, wenn *governance* nicht *per definitionem* an die Institution des *government* gebunden ist.

Meine Ausgangsthese zu den Möglichkeiten und Grenzen einer modernen Regierungslehre war, daß deren konzeptionelle Grundzüge auch geeignet sind, den ak-

³⁹ James Rosenau: *Governance, Order, and Change in World Politics*, in: Ders./Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): *Governance Without Government*, a.a.O. (S. 1-29), S. 4. Vgl. Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 12; ders.: *Gesellschaftliche Denationalisierung und Regieren in der OECD-Welt*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, a.a.O. (S. 91-120), S. 91; R.A.W. Rhodes: *The New Governance: Governing Without Government*, a.a.O., S. 660; Thomas Gehring: *Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1995 (S. 197-219); Beate Kohler-Koch: *Die Welt regieren ohne Weltregierung*, in: Carl Böhrer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen 1993 (S. 109-141).

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

tuellen Forschungsdiskurs zu bereichern. Wieder stelle ich die Frage: Welchen Wert hätte der Entwurf einer Lehre vom Regieren erlangen können? Welche Bedeutung könnte eine ausformulierte moderne Regierungslehre heute spielen, da die europäische Integration fortlaufende Veränderungen des nationalstaatlichen Regierens verursacht? Um diese Frage zu beantworten, muß zunächst geprüft werden, welche Rolle in der *governance*-Debatte der Nationalstaat einnimmt; denn auf ihn, auf sein Leistungsvermögen, bezieht sich die Regierungslehre ja durchgehend.

Welche Anschlußmöglichkeiten sind für die staatszentrierte Forschung vorhanden? Denkbare Verbindungen seitens der Regierungslehre bestehen nach meiner Auffassung am deutlichsten zu dem Konzept der *multi level governance*, das Gary Marks skizziert hat.⁴⁰ Im Kontext der europäischen Integration stellt die nationalstaatliche Ebene nur noch eine von mehreren dar, wobei insbesondere die zur Europäischen Union verlagerten Kompetenzen zunächst das Potential nationalstaatlichen Regierungshandelns verringern: Denn in der Regel ist der Nationalstaat in irgendeiner Form die Quelle dieser übertragenen Kompetenzen.

Der Gestaltungsspielraum nationalen Regierens, auf den die Regierungslehre abzielt, findet sich so in einen größeren Forschungszusammenhang eingeordnet und deshalb in seiner relativen Bedeutung gemindert; irrelevant muß er damit noch nicht sein. Der Forschungsertrag der Regierungslehre bildet nunmehr lediglich eine von mehreren Dimensionen, er kann nicht den von Hennis, Ellwein und Guillaume geltend gemachten Stellenwert beanspruchen. Wiederum ist es die demokratische Partizipation in dem entstehenden Gemeinwesen, die in den Mittelpunkt der Forschung gelangt – ein Zustand der deutschen Politikwissenschaft also, der durchaus vergleichbar ist mit dem, aus dem heraus die Regierungslehre Mitte der Sechziger Jahre Auswege aufzuzeigen bemüht war, da sie ihn als eine Vereinseitigung der Universitätsdisziplin wahrgenommen hat.

In dem neuen Rahmen, im Kontext der europäischen Integration statt nationalstaatlicher Strukturen, beschäftigt sich die Regierungstheorie abermals verstärkt

40 Gary Marks: *Decision-Making in Cohesion Policy: Describing and Explaining Variation*, in: Liesbet Hooghe (Hrsg.): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford 1996 (S. 388-422); Gary Marks: *European Integration from the 1980's. State-Centric vs. Multi-Level Governance*, in: *Journal of Common Market Studies* 34/1996 (S. 341-378).

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

mit demokratietheoretischen Problemstellungen. Damit konzentriert sie sich wieder auf einen Gegenstand, der nach Meinung der Regierungslehre für den Nationalstaat als ausreichend geklärt gilt und dem diese daher keine tiefere Beachtung widmet. Auch dies schränkt die Möglichkeiten der Regierungslehre ein. Gehorchte die Forschungsentwicklung vorhersehbaren Lebenszyklen, müßte - analog zur bundesdeutschen Politikwissenschaft bis in die Sechziger Jahre hinein - der Entwurf einer modernen Regierungslehre in der Zukunft an Wert gewinnen, wenn alle demokratietheoretischen Fragen erschöpfend behandelt sind und wieder die öffentliche Leistungserbringung in den Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses gerät.

Die wissenschaftlichen Methoden der Regierungsforschung - für die die *governance*-Debatte, obwohl nur einen Ausschnitt derselben repräsentierend, am bezeichnendsten wirkt - stehen in deutlichem Kontrast zu dem Anliegen der Regierungslehre, sich auf eine spezifisch deutsche Wissenschaftstradition zu berufen. Der vollzogene Wandel der Regierungsforschung wird sowohl mit Blick auf die Konzeption von Hennis als auch auf die von Ellwein deutlich, wobei der aktuell dominante internationale Bezug tatsächlich nicht nur aus der Veränderung des Forschungsgegenstandes resultiert, sondern vielmehr Ausdruck eines international geöffneten Diskurses ist.

Ähnlich gilt für die verstärkte Interdisziplinarität, daß sie beidem gleichermaßen entspringt, sowohl dem Anliegen der Politikwissenschaft, von einem fachübergreifenden Dialog zu profitieren, als auch der herausragenden Bedeutung ökonomischer Prozesse für die europäische Integration, hinter der die politische Entwicklung einstweilen zurücksteht.⁴¹ Empirische Elemente haben insbesondere dort Eingang in die Regierungsforschung gefunden, wo der Vergleich bemüht wird, international wie auch von einzelnen Politikfeldern untereinander. Der Regierungsprozeß kann heute nicht mehr eindimensional gedacht werden. Diese Entwicklung

41 Vgl. Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca 1998, S. 49; Christiane Lemke: *Europa als politischer Raum. Konzeptionelle Überlegungen zur aktiven Bürgerschaft und zur Demokratie in der Europäischen Union*, in: *Kritische Justiz* 1/1999 (S. 1-14), S. 1; Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 81.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

halte ich für einen unleugbaren Gewinn der Forschung, nicht zuletzt aufgrund der im wissenschaftlichen Diskurs erwiesenen Unfähigkeit der Regierungslehre, ihrerseits vom Austausch mit verwandten Ansätzen zu profitieren.

Diesem Abschnitt lag die These zugrunde, daß die Regierungslehre in ein Forschungsdesiderat stößt und daß der Entwurf einer modernen Regierungslehre allein deshalb notwendig erscheint; die spezifische Annäherung an den Forschungsgegenstand Regieren stellt potentiell eine Bereicherung für den wissenschaftlichen Diskurs dar. Diese These halte ich für bestätigt, allen noch näher zu beschreibenden Defiziten der Regierungslehre zum Trotz. Auf einem anderen Blatt steht, wie die Wissenschaft mit dem vorhandenen Potential des Forschungszugangs umgeht, ob sie es zu nutzen versteht oder es verkennt.

1.2. Das Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Gemeinwesen

Die Regierungslehre behandelt im Kern das Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat. Mit Blick auf die Idee, einzelne Elemente dieses Forschungsertrags auf die europapolitischen Strukturen zu projizieren, möchte ich den Gedanken in diesem Abschnitt ausdehnen und als Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Gemeinwesen abschließen.

Hierbei geht es mir um eine Entwicklung, um die Tendenz, daß die Reichweite öffentlicher Entscheidungen in immer stärkerem Maße limitiert erscheint. Die erforderlichen Überlegungen sind in zwei Unterpunkte zu gliedern: Einerseits ist nachzuzeichnen, warum die Regierungslehre eine problematisierte Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat diagnostiziert; andererseits, da dieses Kapitel ja den Entwurf einer Lehre vom Regieren und ihre mögliche Bedeutung für die deutsche Politikwissenschaft zum Gegenstand hat, analysiere ich, inwieweit die skizzierte Problemstruktur eine dauerhafte darstellt, inwieweit sie noch über den Entstehungszeitraum der Regierungslehre hinaus wissenschaftliche Relevanz für sich in Anspruch nehmen kann, möglicherweise noch im gänzlich verschiedenen Rahmen der Europäischen Union.

1.2.1. Regierungshandeln und Regierungsfähigkeit in der politischen Praxis

Für das von der Regierungslehre erfaßte Problem des abnehmenden politischen Gestaltungsspielraums können mit Leichtigkeit Beispiele aus der Praxis angeführt werden: die jahrelang wachsende Neuverschuldung der Bundesrepublik, die drückende Zinslast, die Aushöhlung der Rentenversicherung durch den demographischen Faktor, insgesamt steigende Abgaben für Arbeitnehmer.

Die Politikwissenschaft sieht sich der Aufgabe ausgesetzt, Wege aus dieser Entwicklung zu zeigen. Wie diese aussehen können, welche Anregungen die Regierungslehre liefert, werde ich erst im weiteren Verlauf der Arbeit vollständig darlegen, vornehmlich in Kapitel 4. In diesem Abschnitt hingegen soll der Fokus auf dem Problem als solchem liegen. Die Argumentation der Regierungslehre bewegt sich dabei – dies auch im übertragenen Sinne eines lehrhaften Charakters – auf einer theoretischen Ebene, die weniger die unbedingte Treue zum Detail intendiert als eine möglichst weitreichende Gültigkeit ihrer Thesen, also deren Verallgemeinerungsfähigkeit.⁴²

Diese Vorgehensweise birgt zugleich Nachteile, die der Vergleich mit dem *policy approach* in den Siebziger Jahren transparent macht: Es mangelt mitunter an der notwendigen begrifflichen Präzision. Klärende Definitionen werden zurückgestellt, und die Behandlung einiger Schlüsselbegriffe – unter ihnen Regierung, Regierungshandeln, Verwaltung, moderner Leistungsstaat – wirkt häufig vage. Schwierigkeiten im Umgang mit der Terminologie spiegeln ähnlich wie der gebotene Methodenpluralismus jedoch auch die Komplexität des Forschungsgegenstands wider:

„Während sich die Einrichtungen der ‚Regierung‘ rechtlich und institutionenbezogen eindeutig bestimmen lassen, herrscht mit Blick auf das ‚Regieren‘ begriffliche Konfusion. Dabei werden vor allem verfassungsbezogene, institutionell-organisatorische und funktionale Begriffe häufig miteinander vermischt. Allerdings sollte dies kaum verwundern, weil sich bei der Analyse von Regierungsfunktionen empirische und normative Kategorien notwendigerweise verbinden.“⁴³

42 Nur wenn dieser Gesichtspunkt vernachlässigt wird, überwiegen die Gemeinsamkeiten von Regierungslehre und *policy*-Forschung. Vgl. als auf den Forschungsgegenstand konzentrierten Vergleich: Werner Jann: *Staatslehre – Regierungslehre – Verwaltungslehre*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre*, a.a.O. (S. 33-56), S. 47f.

43 Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutsch-*

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Versuchen wir, uns dem Begriff Regierungsfähigkeit über Umwege anzunähern. Die Regierungslehre zielt auf die prozessualen Aspekte innerhalb des politischen Systems ab, auf die Leistungsfähigkeit im Sinne von Aufgabenerledigung, die wiederum davon abhängt, wie sie durch die politische Führung organisiert wird. Angedacht sind nicht langfristige Festlegungen, sondern ein flexibles Regierungshandeln. Eine Definition des Regierungshandelns gelingt tatsächlich am einfachsten indirekt: Nicht gemeint ist der institutionalisierte Teil des gesamten Regierungssystems, den die Verfassung verbindlich vorgibt. Politische Führung, von der Regierungslehre wiederholt eingefordert, erweist sich innerhalb der bestehenden Spielräume; Regierungshandeln findet stets genau in dem durch die Verfassung eröffneten Handlungsspielraum statt, ebenso bewußte Unterlassungen.⁴⁴ Was Regierungsfähigkeit bedeutet, ergibt sich daraus: Vorhandene Spielräume müssen erhalten bleiben, dürfen nicht aufgrund eines Mangels an politischer Führung aufgegeben werden.

1.2.2. Der Leistungsstaat – Ausdruck eines tradierten Staatsverständnisses

Gravierende Einschränkungen des zum Regieren notwendigen Handlungsspielraums erkennt die Regierungslehre in dem überbordenden Aufgabenbestand, dem sich der moderne Staat ausgesetzt sieht. Daß dieser ein kaum zu bewältigendes Ausmaß erreicht hat, betrachtet die Regierungslehre als Faktum, für das sie keine empirischen Belege heranzieht – hier liegt in der Tat einer der möglichen Punkte vor, an denen Verbindungen zwischen moderner Regierungslehre und *policy*-Analyse hätten ausgestaltet werden können.

Die Regierungslehre hingegen sucht eine abstrakte Erklärung. Ellwein sieht die Wurzeln des Problemfelds Staatsaufgaben bereits seit mehreren Jahrhunderten angelegt und verweist exemplarisch auf die Realisierung des monarchischen Prinzips, auf die bereitwillige Übertragung exekutiver Kompetenzen durch die Gesellschaft

land, a.a.O., S. 290.

44 Treffend beschreibt Luhmanns Systemtheorie in diesem Zusammenhang politische Verantwortung: „Unter politischer Verantwortung soll hier verstanden werden der faktische Vollzug von Selektionen im politischen System – sei es durch Entscheidung, sei es durch Nichtentscheidung. Selektion ist Festlegung des Systems auf einen Zustand, der auch anders möglich wäre; und Verantwortung ist demzufolge jeder Gebrauch oder Nichtgebrauch politischer Macht, der das System bindet, obwohl es auch anders möglich wäre.“ Niklas Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München 1981, S. 126.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

an das Staatsoberhaupt:

„Damit war die Trennung von Staat und Gesellschaft einseitig aufgehoben, der Staat wurde angehalten, tief in das Leben der Gesellschaft einzugreifen und auch deren ursprünglich autonome Bereiche in seinen Gestaltungsanspruch mit aufzunehmen.“⁴⁵

Angesichts der Tatsache, daß die Regierungslehre in der Bundesrepublik einen eklatanten Mangel an politischer Führung beklagt und dabei auch von einem merklichen „Vertrauensentzug gegenüber Staat und Politik“⁴⁶ spricht, ist die Erforschung der Ursachen von besonderem Interesse. „Der Staat wurde angehalten, tief in das Leben der Gesellschaft einzugreifen“ – diese Formulierung gibt den Vorgang sehr prägnant wieder. Die Initiative für die öffentliche Aufgabenerledigung ging ursprünglich von der Gesellschaft aus, sie gehorchte keinen Notwendigkeiten oder gar Zwängen, sondern entsprach dem lange Zeit dominierenden Verständnis der Funktionsaufteilung zwischen Staat und Gesellschaft.

Der Staat war der Gesellschaft in der Folge übergeordnet, beider Verhältnis zueinander nicht durch Symmetrie bestimmt. Der historische Befund deutet beides an, zum einen die vernachlässigten Beschränkungen der Exekutivorgane, also des Regierens und des Verwaltens gleichermaßen, zum anderen die rasche Ausbildung eines ebenso weit ausgedehnten wie engmaschigen Bestandes an öffentlichen Aufgaben.

Was konkret hat sich von diesem Staatsverständnis erhalten? Spuren finden wir anhand der Frage, ob nicht die Vorstellung von politischer Führung angesichts zahlreicher Restriktionen des Regierungsprozesses beeinträchtigt wird. Die Antwort trägt zur indirekten Definition des Begriffs Regieren bei: „Regierenkönnen, ein Gemeinwesen ‚regierbar‘ halten, heißt doch, in etwa Herr der Bedingungen zu sein, die das Regieren bestimmen.“⁴⁷

Die Auffassung vom Regieren als Herrschaft, so kann daraus gefolgert werden, ist längst obsolet. Doch Spuren des tradierten Staatsverständnisses sind sowohl in der Theorie als auch in der Praxis noch in dem Anspruch erkennbar, eine Regie-

45 Thomas Ellwein: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise. Zur Geschichte des Verfassungsstaates in Deutschland*, München 1954, S. 336.

46 Ders./Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 230.

47 Wilhelm Hennis: *Zur Begründung der Fragestellung*, in: Ders./Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band 1*, Stuttgart 1977 (S. 9-21), S. 13.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

regung müsse *per definitionem* die Bedingungen beherrschen, die das Regieren bestimmen – ein Anspruch, der ja implizit durchaus auch der modernen Regierungslehre unterlegt ist. Gelingt es also einer Regierung nicht, die Bedingungen des Regierens signifikant zu beeinflussen, könnte sie nicht mehr erfolgreich – das heißt: im unmittelbaren Interesse der Gesellschaft – soziale Belange regeln. Auf der weniger abstrakten Ebene öffentlicher Leistungserbringung ergibt sich als Konsequenz, daß Umfang und Beschaffenheit staatlicher Leistungen den veränderten Bedingungen angepaßt werden. Andernfalls müßte der Staat zwangsläufig überfordert werden.

Der Verlust an Regierungsfähigkeit geschieht nicht schlagartig, sondern vollzieht sich in einem schleichenden Prozeß. Ein veraltetes Staatsverständnis seitens der Politik hat in Deutschland dafür gesorgt, daß ein unkontrolliert gewachsener Aufgabenbestand mehr noch als die exogen verursachten Tendenzen abnehmender Regierungsfähigkeit – z.B. die Überantwortung nationaler Kompetenzen an internationale Organisationen, die politischer Einflußnahme weitgehend entzogenen Ökonomien – zum eigentlichen Problem geworden ist:

„Wesentlich ist, daß entgegen verbreiteten liberalen und rechtsstaatlichen Vorstellungen der Dualismus von Staat und Gesellschaft keineswegs zu einer Auflösung der Trias von politischer Ordnung, sozialer Sicherung und beidem dienender Wirtschaft geführt hat – jedenfalls nicht in den politischen Intentionen und auch nicht in den ‚verbreiteten‘ Vorstellungen.“⁴⁸

Wie bereits in diesem Abschnitt erwähnt ist der Regierungslehre nicht daran gelegen, die gesammelten Indizien mit empirischem Material zu einem wissenschaftlichen Nachweis zu verdichten. Ihr Interesse beschränkt sich darauf, mit dem modernen Leistungsstaat einen mit der Problemstellung kongruenten Untersuchungsraum zu skizzieren und gleichzeitig den Staat über die öffentlichen Aufgaben zu definieren.

Der oft undifferenziert synonyme Gebrauch der Begriffe Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat wird vermieden.⁴⁹ Abweichungen in der Terminologie sollten dabei je-

48 Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 139.

49 Vgl. zu einer Unterscheidung: Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 22. Vgl. dagegen: Jens Alber: *Sozialstaat/Wohlfahrtsstaat*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, a.a.O. (S. 636-644), S. 637.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

doch nicht überbewertet werden, solange sie auf unterschiedliche Herangehensweisen zurückgeführt werden können. Setzen Überlegungen bei den Staatsaufgaben an, erscheint der Begriff des modernen Leistungsstaates am präzisesten; bemüht sich die Forschung hingegen um eine empirisch unterlegte Analyse der Sozialpolitik der Bundesrepublik, bezeichnet die Wendung von einer „konservativ-reformerischen Sozialpolitik“⁵⁰ den selben Untersuchungsraum.

Das Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat und die vermutete Lösung, eine aktive Ausübung politischer Führung, sind dabei eng miteinander verbunden. Entscheidender Ansatzpunkt für die Regierungslehre ist die Einsicht, daß der Bestand an öffentlichen Aufgaben strukturiert werden muß, um überhaupt deren effektive Erledigung zu ermöglichen. Wie wenig diese Anforderung vom Wohlfahrtsstaat erfüllt wird, erhellt eine pointierte Anmerkung von Niklas Luhmann:

„Während der Verfassungsstaat als ein Werk theoretischer Reflexion betrachtet werden kann, ist der Wohlfahrtsstaat ein Resultat evolutionärer Entwicklungen. Das soll nicht heißen: niemand habe ihn gewollt, er sei unbeabsichtigt entstanden. Er ist durch und durch das Ergebnis politischer Zielsetzungen. Die Staatssemantik wird fortgeschrieben, man spricht seit dem zweiten Weltkrieg in zunehmendem Umfang von *welfare state*, aber der Begriff resumiert, obwohl nach wie vor zentral an ‚Staat‘ festgemacht, eher ein problemreiches Resultat von Politik als eine Gründungsmaxime.“⁵¹

Der Wohlfahrtsstaat spiegelt demnach nicht wider, welche Aufgaben notwendigerweise durch die öffentliche Hand übernommen werden mußten; er ist vielmehr Ausdruck politischer Intentionen, genaugenommen vielfältiger, zu unterschiedlichen Zeiten umgesetzter und nie harmonisierter Intentionen.

Ich rufe noch einmal die Überlegung in Erinnerung, von der ich in diesem Abschnitt ausgegangen bin: Greift die Regierungslehre ein befristetes und somit inzwischen überholtes Problem auf, oder erfaßt sie tatsächlich eine zeitlose wissenschaftliche Fragestellung? Zumindest ein Punkt erscheint mir unstrittig: Der moderne Leistungsstaat entspricht in seiner jüngeren Erscheinungsform – in Deutschland mindestens seit dem Zweiten Weltkrieg - weit eher politischen Zielsetzungen

50 Manfred G. Schmidt: *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1992, S. 123.

51 Niklas Luhmann: *Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme*, in: Ders.: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, 2. Auflage, Opladen 1994 (S. 74-103), S. 94f.

als gesellschaftlichen Anforderungen.

Hier also erfährt die Regierungslehre Zustimmung, der entscheidende Aspekt jedoch bleibt ungeklärt: Hat das dem Leistungsstaat unterlegte Staatsverständnis wirklich ein strukturelles Problem verursachen können? Ist der öffentliche Aufgabenbestand angesichts derartiger Grundlagen geradezu determiniert, bewegt er sich wie auf Schienen? Oder liegt das eigentliche Problem nicht tiefer, wenn nämlich ein obrigkeitlich vorgeprägtes Staatsverständnis und der enorme Bestand an öffentlichen Aufgaben ein dankbares Alibi für all diejenigen abgeben, die von ihrer Funktion her für politische Führung qualifiziert sind, diese aber nicht auszuüben verstehen? In diesem Fall würde sich die Regierungslehre mit einem interessanten Phänomen beschäftigen, wäre aber – würden die öffentlichen Aufgaben denn endlich einmal gründlich durchdacht, restrukturiert und damit einhergehend auf ein erträgliches Quantum verringert – in absehbarer Zeit gegenstandslos; sie würde es exakt in dem Moment, in dem ihre Lösungsansätze realisiert wären – eine zugegebenermaßen rein hypothetische Idee.

In dieser Frage neige ich persönlich zu einem Kompromiß: Gewiß wird im Regierungsprozeß zu selten politische Führungskompetenz deutlich, doch sind auch die leistungsstaatlichen Strukturen derart verfestigt, daß Änderungen nur sehr langsam erfolgen können. Das Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat – nicht im Gemeinwesen *per se*, denn gerade die europäische Integration bietet in diesem Sinne Möglichkeiten, die auf staatlicher Ebene erbrachten Fehlleistungen zu vermeiden – das Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat also ist eher ein zähes als ein zeitloses.

1.2.3. Der Lösungsansatz der modernen Regierungslehre

In Abschnitt 1.1.3. habe ich die vier Kategorien umrissen, in die die Regierungslehre die Staatsaufgaben einteilt: Sichern, Ordnen, Leisten, Gestalten. An ihnen, den vier Kategorien, läßt sich die Entwicklung hin zum modernen Leistungsstaat nachvollziehen. Der öffentliche Aufgabenbestand ist stetig ausgeweitet worden, und während Sicherheit und Ordnung sowie ein nicht näher definiertes Niveau an Leistungen als selbstverständlich gelten, bereitet die Vorstellung von politischer Gestaltung offenkundig Schwierigkeiten: „Im Extremfall gibt es überhaupt nur

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

noch die richtige und viele falsche Entscheidungen.“⁵² Da die Regierungslehre den Erhalt möglichst großer Spielräume anstrebt, ergibt sich immerhin wieder eine indirekte Definition: Festlegungen, die später als Einschränkungen wirken, müssen weitestgehend vermieden werden. Das Problem der Regierungsfähigkeit wird besonders dann akut, wenn Gestalten als verbindliches Planen mißverstanden wird.

Wie ist es in der Praxis um den Erhalt von Gestaltungsmöglichkeiten, von Optionen für den Regierungsprozeß bestellt? Die Regierungslehre wählt ja in ihrem Verhältnis zur politischen Praxis bewußt einen kritisch-distanzierten Standpunkt, von dem aus sie Defizite und Lösungsansätze benennt. Sie verweist auf die drohende Überforderung des Staates, ein Problem, das nur deshalb entstehen konnte, weil der vermeintlich „permanente Super-boom“⁵³ die Politik zur Sorglosigkeit verführt hat. Dabei bedarf es keiner besonderen Sensibilität, um die Tendenzen abnehmender Regierungsfähigkeit wahrzunehmen.⁵⁴ Verschiedene Faktoren reduzieren das gestalterische Potential durch den Regierungsprozeß, nicht zuletzt in der Verfassung angelegte Kontrollmechanismen zwischen Bund und Ländern, zwischen der Exekutive einerseits sowie andererseits Legislative und Jurisdiktion; die Politikwissenschaft hat die auf nationalstaatlicher Ebene verorteten Restriktionen des Regierens eingehend thematisiert.⁵⁵

52 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 84. Vgl. ders.: *Die politikwissenschaftliche Regierungslehre und ihre Beziehung zu Verwaltungs- und Staatslehre*, a.a.O., S. 39.

53 Ernst Fraenkel: *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Erweiterte Ausgabe. Mit einem Vorwort von Alexander von Brünneck, Frankfurt a.M. 1991, S. 69.

54 Luhmann behandelt diese Tendenzen anschaulich als eine übergreifende Entwicklung der Ausdifferenzierung und funktionalen Spezifikation, die sowohl in der Politik als auch deren Umwelten zu beobachten ist: „Religiöse, wirtschaftliche, kulturelle, familiäre, erzieherische, Wahrheit erforschende, militärische Zusammenhänge treten dem politischen System gegenüber als Umwelten, die gebotene Rücksicht verlangen, die das politisch-administrative System aber nicht festlegen.“ Niklas Luhmann: *Soziologie des politischen Systems*, in: Ders.: *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Band 1*, Opladen 1970 (S. 154-177), S. 158.

55 Vgl. Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 175; Dietrich Garlichs: *Politikformulierung und Implementierung im föderativen Staat*, in: Renate Mayntz (Hrsg.): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein 1980 (S. 20-35); Franz Lehner: *Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien*, Königstein 1979, S. 175; Renate Mayntz: *Implementation von regulativer Politik*, in: Dies. (Hrsg.): *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983 (S. 50-74), S. 61; Ulrich Matz: *Über politische Untugenden als Hemmnisse des Regierens im demokratischen Verfassungsstaat. Einige allgemeine Bemerkungen und eine Kritik an der Bundesrepublik*, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Pro-*

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Angesichts dieses Forschungsertrags ist der Zugang der Regierungslehre nochmals hervorzuheben: Die vielfältigen Restriktionen des Regierens werden ausdrücklich anerkannt, jeglicher Politikvollzug wäre ohne das Wissen um diese Restriktionen zum Scheitern verurteilt. Doch während Krisenszenarien vom Staatsversagen sprechen oder eine „verschärfte anarchische wie anomische Dynamik“⁵⁶ befürchten, steht für die Regierungslehre auch unter widrigen Bedingungen der Erhalt von Perspektiven im Mittelpunkt, Perspektiven, um deren Wahrung sich eine als politische Führung verstandene Regierung bemühen muß:

„Die Bedingungen, unter denen sich politische Führung entfalten kann, sind zumindest ungünstig. Infolgedessen wird die Regierung auch nicht prinzipiell zur Wahrnehmung der Führungsfunktion gedrängt, weshalb nur schwer zu entscheiden ist, ob die Verhältnisse jenen Mangel erzwingen – und damit politische Führung an anderer Stelle etablieren – oder ob die zur Führung berufenen bereitwillig die Verhältnisse hinnehmen, anstatt sie zu verändern.“⁵⁷

Wieder suche ich den Bezug zu der Frage, ob die von der Regierungslehre erfaßte Problematik der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat von dauerhafter Bedeutung ist und somit der Entwurf einer modernen Regierungslehre eine Bereicherung für die deutsche Politikwissenschaft darstellt. Wenn tatsächlich die zunehmenden Restriktionen des Regierens den Gestaltungsraum für die politische Führung verengen, sind – in der folgenden Darstellung natürlich grob vereinfacht – zwei extreme Szenarien für die Entwicklung der Disziplin denkbar:

- Der Spielraum, durch den Regierungsprozeß gestaltend zu wirken, wird weiterhin minimiert – die Entwicklung wird vielleicht phasenweise verlangsamt, aber der effektiv nutzbare Spielraum letztlich doch beständig minimiert. Die

blematisierung. Band 2, Stuttgart 1979 (S. 211-232), S. 228ff.

56 Claus Offe: *Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, Baden-Baden 1987 (S. 309-320), S. 316. Vgl. Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 44.

57 Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 69. Dagegen unterstellt Heidorn der Regierungslehre das veraltete Bild einer Alleinvertretungsansprüche hegenden politischen Führung: „In bezug auf den Staat sind ihre Analysen häufig an einer Richtvorstellung orientiert, der zufolge das politische System seine Optionen der Gesellschaft eher autoritär aufzwingt. ‚Regierbarkeit‘ liegt offensichtlich aus dieser Optik dann vor, wenn der omnipotente Leviathan die Zügel der gesellschaftlichen Entwicklung fest in der Hand hält.“ Joachim Heidorn: *Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung*, Berlin 1982, S. 245.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Möglichkeiten für politische Führung tendieren dann gegen Null, und einzig eine Selbstregulierung des politischen Systems, also eine Wahrnehmung politischer Führung vor allem durch gesellschaftliche Akteure, gibt zu Hoffnung Anlaß – immer vorausgesetzt, diese in anderen gesellschaftlichen Subsystemen, insbesondere dem der Wirtschaft, etablierten Akteure fühlen sich zur politischen Führung berufen. Jede staatszentrierte Regierungstheorie wäre dann durch Forschungsansätze abzulösen, die von einem Netzwerk gesellschaftlicher Akteure ausgehen, welches den Staat in den Hintergrund drängt.

- Alternativ eignet sich gerade der Lösungsansatz der Regierungslehre, um auf der Notwendigkeit politischer Führung an zentraler Stelle zu bestehen. Die Exekutive muß bemüht sein, auch unter widrigen Bedingungen ihrer Verantwortung für eine im Interesse der Gesellschaft gelegene Leistungserbringung zu entsprechen.

Auch in diesem Fall halte ich eine eindeutige Wertung für verfehlt. Beide Vorstellungen haben ihre Berechtigung, und so ist das von der Regierungslehre wahrgenommene Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat noch ein aktuelles: Die Regierung sieht sich mit ihm sogar immer deutlicher konfrontiert. Die Abstimmung zwischen ihr und den herausragenden gesellschaftlichen Akteuren bzw. deren Interessenvertretern wird immer intensivere und perspektivischere Formen annehmen müssen.

Die politische Führung kann demnach durchaus auf mehrere konkurrierende Akteure verteilt werden, sie muß auch von der Regierung erst erworben werden. Diese unterscheidet sich formal nur durch ihre besondere Verantwortung für die staatliche Aufgabenerledigung, sie hat keine eigenen Interessen zu vertreten, sondern das Gemeinwesen aus einer zentralen Position heraus handlungsfähig zu halten: „Alle im Staat politisch relevante Willensbildung bezieht sich auf das Regieren.“⁵⁸ Eine wahre „Anspruchslawine“⁵⁹ richtet sich demnach zuerst an das Zen-

58 Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 48. Vgl. Thomas Ellwein: *Über politische Verantwortung*, in: Ders.: *Politische Wissenschaft. Beiträge zur Analyse von Politik und Gesellschaft*. Herausgegeben von Ralf Zoll, Opladen 1987 (S. 34-44); Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 109ff.

59 Joachim Heidorn: *Legitimität und Regierbarkeit*, a.a.O., S. 214. Vgl. zur theoretischen Forderung einer aktiven Legitimation des Leistungsstaates: Joachim Hirsch: *Ansätze einer Re-*

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

trum des politischen Systems, an die Exekutivorganisation in ihrer Gesamtheit.

Wenn die Überforderung des Leistungsstaates als eine selbstverschuldete diagnostiziert wird, drängt sich die Frage auf, welche Mängel kurz-, mittel- und langfristig durch die Regierung abgestellt werden können. Dabei darf nicht eine Anpassung des öffentlichen Instrumentariums an den Aufgabenbestand vollzogen werden; im Gegenteil, Ziel muß die Anpassung der durch den Staat zu übernehmenden Aufgaben sein. Diese kann nur langfristig umgesetzt werden, um übermäßige Härten zu vermeiden.

An diesem Punkt, an dem die Überlastung des modernen Leistungsstaates mittels einer Analyse von öffentlichen Aufgaben und Instrumenten am ehesten greifbar ist, müssen alle Überlegungen zur politischen Führung ansetzen. Voraussetzung ist die Einsicht in die begrenzten Möglichkeiten staatlichen Handelns.⁶⁰ Um die Regierungsfähigkeit des modernen Staates gewährleisten zu können, ist also eine Konzentration auf den limitierten, doch immerhin vorhandenen Spielraum erforderlich. Der Führungsanspruch der Politik muß gegenüber den unterschiedlichen Trägern einer ausschließlich konservierenden Haltung deutlich vertreten werden, gleich ob es sich um den Bürger selbst, die Verwaltung, Lobbyisten oder ein Kartell der Eliten handelt.⁶¹

Eng an dem Kernproblem der Staatsaufgaben orientiert, beobachtet die Regierungslehre den „Verlust des Handwerklichen“⁶² – so noch die Kritik in einer der jüngeren Publikationen des Autorenpaars Ellwein und Hesse. Dem tatsächlichen Leistungspotential des Staates wird bei der Bestimmung öffentlicher Aufgaben, so moniert die Regierungslehre, nur ungenügend Rechnung getragen. Im Sinne politischer Führung und nachhaltiger Regierungsfähigkeit muß jede Regierung zunächst eine Bestandsaufnahme dieser öffentlichen Aufgaben vornehmen:

gierungslehre, in: Gisela Kress/Dieter Senghaas (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt a.M. 1972 (S. 231-244), S. 240.

60 Joachim Jens Hesse: *Staatliches Handeln in der Umorientierung – eine Einführung*, in: Ders./Christoph Zöpel (Hrsg.): *Zukunft und staatliche Verantwortung*, Baden-Baden 1987 (S. 59-72), S. 59.

61 Vgl. in diesem Zusammenhang die Trennlinie zwischen Politik und Verwaltung: „Politik hört auf Politik zu sein und wird zur Verwaltung, wenn der soziale und ökonomische *status quo* als *dictum* gilt.“ Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 31. Vgl. zum Kartell der Eliten: Ralf Dahrendorf: *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1971, S. 291; Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 128.

62 Ders./Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 127.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

„Für den Vollzug sind dann wiederum die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen und ist in angemessener Weise zwischen den unterschiedlichen Zielen und Vorgaben abzuwägen, um situationsgerecht das Beste zu tun.“⁶³

Nicht abrupt verordnet, aber doch mittelfristig angestrebt werden muß die Überprüfung öffentlicher Leistungen und gegebenenfalls ihre Reduktion. Langfristig kann dann eine Konsolidierung beginnen. Ihre Grundzüge beschreibt die Regierungslehre, ihr Ertrag soll für die Regierungstheorie beides leisten: einen Hinweis auf die Gefahr, daß der für das Regieren erforderliche Handlungsspielraum durch den überbordenden Aufgabenbestand erstickt zu werden droht, und die Darstellung einer musterhaften Organisation der vier Kategorien von öffentlichen Aufgaben. Wenn deren Umsetzung nur über einen langen Zeitraum vollzogen werden kann, dann weil die Regierungslehre es als Theorie bewußt darauf anlegt, ein dauerhaftes Problem für die Politikwissenschaft zu erörtern und dadurch in den Mittelpunkt staatszentrierter Forschung zu gelangen.

1.2.4. Perspektiven des Regierens in Europa

Die Bedeutung des öffentlichen Aufgabenbestandes im Konzept der Regierungslehre weist bereits auf ein staatszentriertes Politikverständnis hin, das zwar nicht unzutreffend ist, aber vor allem durch seinen historischen Erklärungswert beeindruckt.⁶⁴ Im größeren Kontext der europäischen Integration sind andere wissenschaftliche Akzente sinnvoll – selbst dann, wenn auch auf der Ebene der EU wie in jedem pluralistischen politischen System der verfügbare Gestaltungsspielraum für öffentliche Akteure durch den Einfluß der Gesellschaft mehr und mehr beeinträchtigt wird.

Hauptanliegen dieser Studie ist eine Prüfung, über welches Potential die Regierungslehre denn verfügt, wenn man sie als einen methodologisch offenen Ansatz verfolgt. Da das Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat so nicht auf die Strukturen der Europäischen Union übertragbar sein kann, stelle ich grundsätzlich die Frage, ob Analogien bestehen, ob es also ein generelles Problem

63 Ebd., S. 68.

64 Vgl. Richard Rose: *What is Europe?*, a.a.O., S. 12ff.; Yves Mény/Andrew Knapp: *Government and Politics in Western Europe*, Oxford 1998, S. 221f.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

der Regierungsfähigkeit gibt, das alle modernen Gemeinwesen betrifft. In dem Fall, daß diese Frage bejaht werden muß, könnte der Entwurf einer Lehre vom Regieren noch die aktuelle Forschung bereichern; die Notwendigkeit politischer Führung, die die Regierungslehre immer wieder einklagt, verwiese dann auch für die EU als eigentlichen Gegenstand der europäischen Integration auf den Lösungszusammenhang.

Um den dynamischen Prozeß der europäischen Integration zu erfassen, muß die Regierungsforschung zunächst von dem Staatsverständnis der Regierungslehre Abstand nehmen. Der starke Staat, der die Durchsetzbarkeit politischer Notwendigkeiten signalisiert, wird in der wissenschaftlichen Analyse nicht gänzlich durch andere Akteure des politischen Systems verdrängt, aber doch nivelliert. Vielfältige Restriktionen, die im nationalstaatlichen Zusammenhang noch als überwindbar gelten konnten und durch die Politikwissenschaft vernachlässigt wurden, bedingen im europäischen Kontext einen Wirkungsverlust politischer Steuerungsmaßnahmen:

„Die wirtschaftliche Integration konfrontiert die nationale Politik mit der steigenden Mobilität von Kapital, Waren, Dienstleistungen, Unternehmen und hochqualifizierten Arbeitnehmern. Deshalb verlieren die in der Vergangenheit bewährten Steuerungsinstrumente, sofern sie unter den rechtlichen Bedingungen der negativen Integration überhaupt noch zur Verfügung stehen, in dem Maße an Wirkung, wie die jeweiligen Zielgruppen von Exit-Optionen Gebrauch machen können. Dies gilt für die makroökonomische Steuerung ebenso wie für die Regulierung ökonomischer Prozesse und Produkte.“⁶⁵

Bei der Minderung nationalstaatlicher Wirkungen handelt es sich also keineswegs um einen eindimensionalen Prozeß des politischen Kompetenzverlustes zugunsten anderer gesellschaftlicher Subsysteme. Deren spezifische Leistungsfähigkeit rührt nicht zuletzt aus einer gewissen Unabhängigkeit und der Verselbständigung abseits von strenger politischer Logik.⁶⁶

Vielmehr verhält es sich so, daß die Anwendung gesellschaftlicher Problemstellungen auf den modernen Leistungsstaat, auf sein über Jahrhunderte entwickeltes

⁶⁵ Fritz Scharpf: *Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, a.a.O. (S. 121-144), S. 122.

⁶⁶ Vgl. Fritz Scharpf: *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1992 (S. 621-634), S. 622.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

und kaum in Frage gestelltes Angebot des Sicherns, Ordnen, Leistens und Gestaltens, kein tragfähiges Konzept mehr darstellt. Allein auf der nationalstaatlichen Ebene der Politik und ohne intensiven Kontakt zu über- als auch untergeordneten Ebenen kann den vielschichtigen Problemen nicht begegnet werden, sofern eine Inkongruenz zwischen Problemfeldern und Entscheidungsstrukturen besteht.⁶⁷ Die Einengung nationalstaatlicher Problemlösungskapazitäten ist zu identifizieren als eine Folge der Internationalisierung gesellschaftlicher Prozesse, als ein umfassender Vorgang der Denationalisierung.⁶⁸ Für den Regierungsprozeß ergeben sich Restriktionen, die mit dem nationalstaatlich bewährten Instrumentarium allein nicht mehr zu bewältigen sind.

Grundsätzlich stößt der Regierungsprozeß auf unterschiedliche Restriktionen, die sowohl auf ökonomische als auch auf politische Ursachen zurückzuführen sein können.⁶⁹ Während die Rahmenbedingungen einem immer noch vergleichsweise berechenbaren Wechsel unterliegen, entzieht sich das Verhalten gesellschaftlicher Akteure einer politischen Planung – diese Erkenntnis deckt sich noch mit der der Regierungslehre, gewinnt aber eine immer größere Bedeutung. Denn staatliche Steuerungsmaßnahmen oder der Bereich des Gestaltens - um es auf eine von Ellweins Kategorien zu beziehen -, büßen verstärkt an Wert ein, der Einsatz von materiellen Ressourcen verliert dort seine Berechtigung. Aus Politikfeldern, in denen Wirkungen jeglicher Art für eine Regierung nicht berechenbar sind, muß sich die öffentliche Hand zurückziehen.

Die auch in der deutschen Politikwissenschaft gepflegte sprachliche Wendung der governance without government weist auf neuartige Problemlösungskapazitäten

67 Vgl. Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 17; Fritz Scharpf: *Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden*, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden 1978 (S. 21-31), S. 23; Carl Böhrer: *Entscheidungshilfen für die Regierung*, Opladen 1970, S. 55.

68 Vgl. zur Definition von Denationalisierung: „Gesellschaftliche Denationalisierung erfolgt, wenn sich die verdichteten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Handlungszusammenhänge über die nationalstaatlich definierten Grenzen hinweg ausdehnen.“ Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 13. Vgl. zur Unterscheidung von Denationalisierung und Globalisierung: Ebd., S. 16.

69 Vgl. Thomas Ellwein: *Politik und Planung*, Stuttgart 1968; Renate Mayntz: *Implementation von regulativer Politik*, a.a.O.; Manfred G. Schmidt: *Policy-Analyse*, in: Arno Mohr (Hrsg.): *Grundzüge der Politikwissenschaft*, a.a.O. (S. 567-604), S. 584.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

hin, welche außerhalb des Blickfelds leistungsstaatlich fokussierter Regierungsfor-
schung liegen. Die bildhafte Vorstellung netzwerkähnlicher Strukturen verdeutlicht
ebenfalls, daß, sobald die Forschung die Möglichkeiten privater Aufgabenerledi-
gung zu ermitteln versucht, die Rolle eines starken Staates nicht mehr aufrechtzu-
erhalten ist:

„Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, sei
dies die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt, entsteht Politik
heute oft in einem Prozeß, in den eine Vielzahl von sowohl öffentlichen
als auch privaten Akteuren eingebunden ist.“⁷⁰

Dieser Umstand, soweit er nicht auf über den Nationalstaat hinausgehende Poli-
tikprozesse bezogen wird, verweist immer noch auf ein Defizit der Regierungs-
lehre. Sie blendet jene Zusammenhänge aus, die nicht durch die eng gefaßte Defi-
nition des Regierungssystems abgedeckt werden, sie kann also die Interaktion öf-
fentlicher und privater Akteure nicht nachvollziehen und bleibt überhaupt der na-
tionalstaatlichen Ebene in einem Maße verhaftet, daß die Problemlösungskapazität
des föderalistischen Prinzips nicht systematisch integriert.⁷¹ Die moderne Regie-
rungslehre verharret auf einer einzigen Ebene des politischen Systems, sie über-
schreitet nicht die Grenzen des einmal gewählten Untersuchungsraums.

Bedeutsam erscheint auf dem Hintergrund, daß die Regierungslehre einen
weitgehend rationalen Ablauf politischer Prozesse voraussetzt, zudem eine weitere
Schlußfolgerung. Die Vielzahl an nach irgendeiner Beteiligung an politischen Pro-
zessen strebenden Akteuren, natürlich auch die Komplexität dieser Prozesse im

70 Renate Mayntz: *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993 (S. 39-56), S. 40. Vgl. Hugh Hecló: *Issue Networks and the Executive Establishment*, in: Anthony King (Hrsg.): *The New American Political System*, Washington 1978 (S. 87-125); Patrick Kenis/Volker Schneider: *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, in: Bernd Marin/Renate Mayntz (Hrsg.): *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt a.M./Boulder 1991 (S. 25-59); Franz-Urban Pappi: *Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse*, a.a.O. (S. 84-94); R.A.W. Rhodes: *The New Governance: Governing Without Government*, a.a.O., S. 660; ders./Ian Bache/Stephen George: *Policy-Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal*, in: Liesbet Hooghe (Hrsg.): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, a.a.O. (S. 367-387).

71 Vgl. dagegen Arthur Benz: *Regierbarkeit im kooperativen Bundesstaat – Eine Bilanz der Föderalismusforschung*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre*, a.a.O. (S. 181-192), S. 185; Fritz Scharpf: *Theorie der Politikverflechtung*, in: Ders./Bernd Reissert/Fritz Schnabel: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976 (S. 13-70), S. 28.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

allgemeinen und des Regierungsprozesses im besonderen, nehmen der Regierungslehre eine wesentliche theoretische Grundlage. Politische Prozesse werden durch das Verhalten gesellschaftlicher Akteure geprägt, wobei ihren Beziehungen untereinander eine erhebliche Bedeutung zukommt.⁷² Der Einfluß der Politik wird durch ihren limitierten Informationsstand eingeschränkt, und jeder Versuch politischer Steuerung durch den Staat müßte spekulativen Charakter annehmen.

Die Rationalitätsannahme der Regierungslehre wird somit auf einen Ausschnitt des politischen Systems reduziert, auf das Verhältnis von Regierung und Verwaltung. Auch hier erscheint die Annahme weitreichender Rationalität eher als eine theoretische Projektion denn als ein praxisorientiertes Bild, da das Wechselverhältnis von Regierung und Verwaltung im modernen Leistungsstaat fast notwendigerweise ein spannungsreiches ist und der Anspruch politischer Führung nur gegen starke systemimmanente Widerstände einzulösen ist. Darüberhinaus sieht sich die Verwaltung als Instrument, idealiter verstanden als leistungswillig und von eindeutigen politischen Vorgaben angeleitet, massiven externen als auch binnenstrukturellen Impulsen ausgesetzt, die eine stringente Abfolge von Problemerkennung und -definition, Programm und Implementierung bis zur Lösung oder schließlichen Aufgabenerledigung beeinträchtigen.⁷³

1.2.5. Regierungsfähigkeit – das wissenschaftliche Problemfeld im Wandel

Wachsende Restriktionen des nationalstaatlichen Regierens allein könnten noch nicht die Aussage rechtfertigen, die Regierungsforschung sei Objekt eines Wandels. Die Abkehr von einem hierarchischen Politikmodell und die Integration des Nationalstaates in das Konzept der *multi level governance*, in das europäische

72 Fritz Scharpf: *Politische Steuerung und politische Institutionen*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, Opladen 1989 (S. 17-29), S. 24. Vgl. Göttrik Wewer: *Spielregeln, Netzwerke, Entscheidungen – auf der Suche nach der anderen Seite des Regierens*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 2. Formale und informale Komponenten des Regierens in Führung, Entscheidung, Personal und Organisation*, Opladen 1991 (S. 9-29), S. 20ff.; Klaus von Beyme: *Informelle Komponenten des Regierens*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 2*, a.a.O. (S. 31-50); Renate Mayntz: *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*, a.a.O..

73 Vgl. Fritz Scharpf: *Der Erklärungswert „binnenstruktureller“ Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung*, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*, Opladen 1982 (S. 90-104); Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 156f.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Mehrebenensystem, bedeuten allerdings eine substantielle Veränderung. Was für das nationalstaatliche Regierungshandeln vordergründig restriktiv wirkt, eröffnet im intergouvernementalen oder im supranationalen Kontext neuartige Gestaltungsmöglichkeiten, ohne die die europäische Integration tatsächlich nur einen Wirkungsverlust für die Nationalstaaten bedeutete. Auf negative Integration, also die Deregulierung im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, muß positive Integration folgen, damit die Politik nicht effektiv an struktureller Leistungsfähigkeit einbüßt: „But Europe will certainly fall behind if negative integration paralyses national and subnational problem-solving.“⁷⁴ Um die entstehenden Möglichkeiten zu untersuchen, muß der nationalstaatliche Rahmen verlassen werden. Wechselseitige Abhängigkeiten werden im Prozeß der europäischen Integration ins Konstruktive gewendet, Interdependenzen genutzt.⁷⁵

Diese komplexe Entwicklung würde mißverstanden, interpretierte die Regierungsforschung sie lediglich als die Anpassung politischer Strukturen an gesellschaftliche Prozesse, in diesem Fall den der Denationalisierung. Tatsächlich handelt es sich um eine Neuordnung politischer Kompetenzen, bei der nationalstaatliche Institutionen nicht mit Sicherheit davon ausgehen können, die Reichweite ihrer Entscheidungen auszudehnen oder in andere politische Ebenen eingreifen zu können. Im Gegenteil verringert die zunehmende Komplexität der politischen Strukturen tendenziell die Wirkung nationalstaatlicher Regulierungsversuche:

„Die Entscheidungsfindung in Mehrebenenstrukturen wird häufig erheblich erschwert, weil Lösungen von sachlichen Interessenkonflikten innerhalb einer Arena nicht mit Entscheidungen in anderen Arenen kompatibel sind, damit zwar Teillösungen gefunden werden, diese aber eine Gesamtlösung verhindern.“⁷⁶

Auf die politischen Gestaltungsmöglichkeiten, die aus diesen Mehrebenenstrukturen entstehen, zielt die europäische Regierungsforschung, und in diesem Ansatz

74 Fritz Scharpf: *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, in: Gary Marks/Fritz Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Governance in the European Union*, London/Thousand Oaks/New Delhi 1996 (S. 15-39), S. 38.

75 Vgl. Richard Rose: *What Is Europe?*, a.a.O., S. 261ff.; Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe*, a.a.O., S. 479ff.

76 Arthur Benz: *Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen*, in: Ders./Fritz Scharpf/Reinhard Zintl: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M./New York 1992 (S. 147-196), S. 151.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

zeigen sich allen methodologischen Differenzen zum Trotz Parallelen zur Regierungslehre und ihrem Bemühen, einen theoretischen Kontrast zu der abnehmenden Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat zu schaffen. Diese Gemeinsamkeit jedoch wird durch den Umstand überragt, daß die Politikwissenschaft ein von der Regierungslehre weitgehend unberührtes Forschungsfeld erschließt, nämlich das Regieren jenseits des Nationalstaates, und daß überdies gesellschaftliche Akteure nicht aus der wissenschaftlichen Operationalisierung des Regierungsprozesses ausgeschlossen werden.

Das Problem der Regierungsfähigkeit besteht in Abstufungen also – dies mein Fazit zu diesem Ausschnitt der Forschung – nicht allein für den modernen Leistungsstaat, sondern das moderne Gemeinwesen als solches. Die Regierungslehre bleibt aber zu sehr den Modi leistungsstaatlicher Aufgabenerledigung verbunden, als daß sie die vorhandenen Chancen erfassen könnte, die öffentliche Hand zu entlasten. Die durchaus konstruktive Kehrseite der auf den Regierungsprozeß wirkenden Restriktionen, also das Problemlösungspotential gesellschaftlicher Akteure, behandelt die moderne Regierungslehre nicht.

Die scheinbare Logik eines Bedeutungsverlustes der Politik zum Vorteil jener Subsysteme der Gesellschaft, deren Bindungen an den Nationalstaat seit jeher weniger fest waren - ein Kriterium, das im Grunde auf alle Subsysteme zutrifft -, erweist sich als fehlerhaft. Sie kann empirisch nicht bestätigt werden. Die wissenschaftliche Konzeption des Regierens jenseits staatlicher Grenzen erlaubt jedenfalls eine „gemäßigt positive Bilanz“⁷⁷. Die Ansatzpunkte der Regierungstheorie indes haben sich verschoben: Nicht mehr die effiziente Aufgabenerledigung stellt den thematischen Kern dar, sondern die Problemlösungsfähigkeit des Mehrebenensystems als abstrakte Größe.

Das Defizit politischer Führung, das die Regierungslehre bemängelt, erscheint

77 Markus Jachtenfuchs: *Entgrenzung und politische Steuerung (Kommentar)*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, a.a.O. (S. 235-245). Vgl. als empirischen Befund: Fritz Scharpf: *Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa*, a.a.O., S. 122. Weitaus kritischer urteilt Ulrich Beck über die Diskrepanz zwischen einer gesellschaftliche Entwicklungen vorantreibenden Wirtschaft und einer mit Verantwortung überladenen Politik: „Die Situation droht ins Groteske umzuschlagen: Die Nichtpolitik beginnt, die Führungsrolle der Politik zu übernehmen. Die Politik wird zur öffentlich finanzierten Werbeagentur für die Sonnenseiten einer Entwicklung, die sie nicht kennt und die ihrer aktiven Gestaltung entzogen sind.“ Ulrich Beck: *Risikogesellschaft*, a.a.O., S. 358.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

im Gesamtzusammenhang nicht derart schwerwiegend wie im Nationalstaat und, im vordergründigen Widerspruch zum chronologischen Ablauf der Forschungsentwicklung, wie ein Vorgriff auf spätere Forschungsfragen. Im aktuellen Diskurs wären aus meiner Sicht staatszentrierte Ansätze grundsätzlich am sinnvollsten als Beitrag zum Modell der *multi level governance* einzubringen; wie nationalstaatliche Interessen von einer starken politischen Führung dann zur Abstimmung der verschiedenen Politikebenen umgesetzt werden können, wäre dabei nur eine von vielen dauerhaft bedeutsamen Fragen.

1.3. Der Konflikt zwischen Leisten und Gestalten

Das Problem der Regierungsfähigkeit im Leistungsstaat nehmen Guillaume, Hennis und Ellwein zum Anlaß, Grundzüge einer modernen Regierungslehre zu entwerfen. Hinter dem Problem selbst verbirgt sich ein struktureller Konflikt in der Koordination der Staatsaufgaben: Leistungen bedeuten stets Festlegungen, die das Gestalten erschweren. Je weiter Festlegungen reichen, je umfangreicher sie beschlossen werden, desto geringer ist der Handlungsspielraum, über den eine politische Führung verfügen kann. In diesem Abschnitt möchte ich keine spezielle These ausarbeiten, sondern beschreiben, wie die Regierungslehre diesen Widerspruch aufzulösen versucht und welche Konsequenzen sich für den politikwissenschaftlichen Dialog ergeben, speziell mit Blick auf den Regierungsprozeß jenseits des Nationalstaates.

Offensichtlich ist, daß die sich beschleunigende Entwicklung von Staat und Gesellschaft den Konflikt zwischen Leisten und Gestalten potentiell verschärft: dann nämlich, wenn die Regierung tatsächlich langfristige Planungen vornimmt, die zwar vorübergehend die Bedürfnisse einer schnellebigen Gesellschaft hinlänglich befriedigen, diesen aber schon nach vergleichsweise kurzer Zeit nicht mehr entsprechen.

1.3.1. Leisten und Gestalten im modernen Staat

Bedient sich die Forschung auf diesem Hintergrund abermals der Staatsaufgaben als Fixpunkt, fallen zunächst die unterschiedlichen Voraussetzungen der Aufga-

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

benbereiche ins Auge. Sichern, Ordnen und Leisten können als Tätigkeiten des Leistungsstaates aufgefaßt werden, die, einmal definiert, der Zuständigkeit untergeordneter Behörden zugeteilt werden. Innerhalb der Exekutive fallen sie der Verwaltung zu. Beim Gestalten hingegen handelt es sich um die konzeptionelle Ausrichtung der Politik des modernen Leistungsstaates, um ein Feld, auf dem der Anspruch politischer Führung durch die Regierung behauptet werden muß. Gestalten ist eine genuine Aufgabe politischer Führung.

Die Theorie trennt den leitenden und den administrativen Teil der Exekutive. Die Praxis jedoch, der Zustand des modernen Leistungsstaates, vermag die Mustergültigkeit dieses Modells nicht zu bestätigen. Welche Diskrepanzen zwischen politischer Praxis und Wissenschaft sind offenkundig? Zunächst ist zu konstatieren, daß gerade die Gestaltung von Politik bei der Mobilisierung von Zustimmung auf die größten Schwierigkeiten und oft genug auch hartnäckige Widerstände trifft. Das politische System stößt grundsätzlich auf Probleme, sobald es nicht nur auf Anforderungen reagiert, sondern initiativ zu werden versucht.⁷⁸

Veränderungen müssen demnach ebenso langfristig wie umsichtig angestrebt werden. Sollen öffentliche Leistungserbringung und politische Gestaltung nicht unversöhnlich miteinander konfliktieren, muß der Begriff Regieren verstärkt im Sinne des lateinischen *gubernare*, des Steuerns, ausgelegt werden:

„Die Zielbestimmungen unberücksichtigt ist die Steuerungskapazität das entscheidende Kriterium für die Regierungsinstanzen. Diese Kapazität läßt sich anhand von vier Fragen überprüfen: Mit welchen, aus Veränderungen der internationalen oder inneren Situation sich ergebenden Aufgaben ist zu rechnen? Warum werden solche Aufgaben nicht gelöst? Welchen Erfolg haben Entscheidungen? Können die Regierungsinstanzen neue Probleme vorwegnehmen und ihre Lösung verbessern?“⁷⁹

Die vier vorgeschlagenen Fragen beziehen sich ausnahmslos auf die Zukunft. Die Beantwortung des gesamten Zusammenhangs indes hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit der Regierungsprozeß durch langfristige Festlegungen belastet wird bzw. inwieweit es gelingt, ihn von Belastungen zu befreien.

⁷⁸ „Bedürfnisse entstehen durch Entwicklungen außerhalb des Systems, erwachsen durch Aufklärung oder ergeben sich im Zusammenhang mit konkreter Bedürfnisbefriedigung: das demokratische politische System ist insofern auf Re-Aktion angelegt.“ Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 50.

⁷⁹ Ders.: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 43.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Die Diskrepanz von Theorie und Praxis bereitet in diesem Kontext Probleme. Die Regierungslehre setzt einen rationalen Entscheidungsprozeß innerhalb der Regierung voraus. Die Abstimmung von Staatsaufgaben und öffentlichen Instrumenten verfügte dann – und nur dann - über eine stabile, gesicherte Grundlage, wenn eine wie auch immer geartete Rationalität des Regierungsprozesses tatsächlich gewährleistet wäre. Das allerdings ist nicht der Fall:

„Die Hervorbringungen des Staates sind jedoch nicht mehr rational faßbar, weil die Quantität von Gesetzen, Verordnungen, Planungen usw. deren rationale Qualität für alle Beteiligten beeinträchtigt. Das wiederum hängt mit der Aufgabenmehrung des politischen Systems und mit der wachsenden existenziellen Abhängigkeit von diesem System zusammen.“⁸⁰

Die konfligierenden Staatsaufgaben Leisten und Gestalten sind also im modernen Leistungsstaat in einer Weise miteinander verwoben, die vor allem eine freie Gestaltung verhindert. Dies ist auf die Quantität, aber auch auf die weitreichende Wirkung von administrativen Vorgaben zurückzuführen.

Doch was begründet dieses Phänomen? Warum gelingt es nicht, ein von den aktuellen Notwendigkeiten der Aufgabenerledigung unabhängiges Gestaltungspotential zu entwickeln? Der moderne Leistungsstaat hat eine überzogene Erwartungshaltung erzeugt, er hat die Gesellschaft gewissermaßen verwöhnt und nicht vermocht, nur die essentiellen, die bestandserhaltenden Aufgaben zu verrichten. Er hat seine Zuständigkeit fortlaufend überschritten. Nun steht er vor der Herausforderung, die einmal geweckten Ansprüche der Gesellschaft wieder seiner Kernkompetenz anzugleichen.

Wenn Gestaltung in der Praxis somit vor allem die zuverlässige Erledigung von Aufgaben, aber kaum noch die Definition des Aufgabenbestandes selbst meint, operiert jede ambitionierte Regierung auf einer Grundlage, die politische Führung erschwert. Der Regierungsprozeß trifft im sozialen Rechtsstaat auf eine nicht dauerhaft zu befriedigende gesellschaftliche Einstellung: Singuläre Wohltätigkeit ist längst in ein kollektives soziales Bewußtsein transformiert worden.⁸¹ Nicht die

80 Ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 39.

81 Abram de Swaan: *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Frankfurt a.M./New York 1993, S. 275ff. Vgl. Thomas Klein/Johannes Georg Schilling: *Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaats. Eine empirische Analyse*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1994 (S. 607-630). Vgl. zum sozialen Rechtsstaat: Ernst Forsthoff: *Be-*

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Gestaltung der Zukunft wird durch die Gesellschaft gefordert – und erzeugt Zustimmung -, sondern das Erbringen von überwiegend materiell angelegten Leistungen.

Die Regierungslehre versucht, sich von diesen Defiziten der politischen Praxis zu befreien. Sie trennt die Diskussion zum öffentlichen Aufgabenbestand von den verfestigten Strukturen des Leistungsstaates, von der wechselweisen Wirkung überzogener Erwartungshaltung und reaktiver Bedürfnisbefriedigung, um die vier Bereiche Sichern, Ordnen, Leisten und Gestalten in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu bringen.

Dazu wird die Vorstellung des Gestaltens von einer rein technischen und vollzugsorientierten Interpretation gelöst. Der Gestaltung kommt im Kontext der Regierungslehre eine weiter gefaßte, alle Leistungen übergreifende Bedeutung zu: „Um Gestaltung geht es tatsächlich immer, wenn das politische System sichert, ordnet oder leistet.“⁸²

Jede politische Entscheidung oder Nicht-Entscheidung wirkt sich auf die Perspektiven des Leistungsstaates aus. Da konkretes Gestaltungspotential insbesondere einen weiten Handlungsspielraum für das Regieren voraussetzt, liegt die eigentliche Leistung im Erhalt dieses Spielraums, im Bewahren von Optionen. Dieser Aspekt ist insofern bemerkenswert, als daß staatliche Leistungen oft ausschließlich auf der Wahrnehmung der Gegenwart beruhen, dem Regierungsprozeß bei ihrer Festlegung jegliche gestalterische Phantasie abgeht.⁸³

Diesen Zustand kritisiert die Regierungslehre. Gestaltung soll nicht als eine bloße Ausdehnung des Zeithorizonts mißverstanden werden; sie soll durchaus in einem maßvollen Widerspruch zu Sichern, Ordnen und Leisten, zu den verbindlichen Regelungen der Gegenwart stehen:

„Da die politische Führung zunächst einmal einen aus dem Aufgabenbestand sich ergebenden Leistungsbedarf befriedigen muß, andererseits doch auch perspektivische Politik machen möchte, kommt es zu einer ständigen Spannung. Das Neue steht oft im Widerspruch zum Bisher-

griff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: Ders. (Hrsg.): *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968 (S. 165-200).

82 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 27.

83 Ders.: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 131.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

gen und lenkt Aufmerksamkeit; andererseits versperrt sich die organisierte Aufmerksamkeitslenkung dem Neuen.“⁸⁴

Ein kaum zu behebender Konflikt der einzelnen Aufgabenbereiche zeichnet sich ab, und er betrifft vornehmlich Leisten und Gestalten. Zu dem durch Sicherung und Ordnung geschaffenen Rahmen besteht weniger Dissens, jedenfalls kein fundamentalere.

Zielt politische Führung auf den Erhalt von Optionen, bedeutet das keinen vollständigen Verzicht auf langfristige Planungen, aber doch auf deren unwiderrufliche Festlegung. Welche Ideen entwickelt die Regierungslehre zu den Perspektiven des modernen Leistungsstaates? Wichtiger als die Gestaltung selbst sind die Grundlagen für das Gestalten, immer geht es darum, Möglichkeiten zum Gestalten zu bewahren und zu diesem Zweck einen Ausgleich zwischen Leisten und Gestalten zu finden: „Wer von der notwendigen Zukunftsantizipation spricht, darf die Last der Gegenwart nicht übersehen.“⁸⁵

Andererseits darf diese Last auch nicht überbewertet werden. Für die praktische Politik besteht die Versuchung, den Anspruch politischer Führung und mithin den des Gestaltens zu vernachlässigen, solange Veränderungen bzw. die Reduktion öffentlicher Leistungen sich in verminderter Zustimmung widerspiegeln. Veränderungen werden dann nicht mehr angestrebt, sie sind auch nicht Ergebnis politischer Gestaltung, sondern allenfalls Anerkenntnis des Unumgänglichen, sie werden regelmäßig aus der Not geboren und demnach mit Verzögerung realisiert:

„Wer vom Beobachtbaren her urteilt, wird zu der Meinung gelangen, daß die Politik im Wohlfahrtsstaat sich bei allem, was unangenehm sein könnte, lieber durch die Fakten zwingen läßt.“⁸⁶

Der Spielraum für Regierungshandeln ist in einer solchen Situation minimiert. Gleichzeitig geht ein wesentliches Moment der Demokratie verloren, an die die Regierungslehre die Vorstellung gestalterischer Politik koppelt:

„Zum anderen ordnen wir Demokratie eine inhaltliche Komponente zu, die durch die Formel von Freiheit und Gleichheit abstrakt bezeichnet

84 Ders.: *Verwaltungswissenschaft: Die Herausbildung der Disziplin*, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*, a.a.O. (S. 34-54), S. 49.

85 Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 89.

86 Niklas Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, a.a.O., S. 145.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

wird und je und je konkretisiert werden muß. In diesem Sinne weist Demokratie für uns tatsächlich immer über den jeweiligen Zustand hinaus.⁸⁷

Daß dieser Idee im Regierungsprozeß Rechnung getragen wird, versucht die Regierungslehre zu vermitteln.

Was sich aus der Beschreibung der konfligierenden Staatsaufgaben Leisten und Gestalten im Sinne einer Zusammenfassung ergibt, ist die Einsicht, daß beide in einem natürlichen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Das sollte jedoch kein Anlaß zu Beunruhigung sein, im Gegenteil: Weitreichende Leistungen als auch Gestaltung gehören jeweils zum Wesen des demokratischen modernen Leistungsstaates. Die politische Führung hat dafür Sorge zu tragen, daß eine produktive Spannung erhalten bleibt, daß der Konflikt nicht unter den Belastungen gegenwärtiger Aufgabenerledigung auf Kosten der leistungsstaatlichen Perspektiven gelöst wird.

1.3.2. Politisches Gestaltungspotential in der Europäischen Union

Mit dem Konflikt zwischen Leisten und Gestalten behandelt die Regierungslehre einen Ausschnitt der Politik, dem im europäischen Mehrebenensystem nur wenig Beachtung geschenkt wird. Ich möchte anhand dieses für die Regierungslehre zentralen Strukturproblems zeigen, an welche Grenzen die mögliche Integration eines staatszentrierten Ansatzes in die europapolitische Forschung stößt.

Interessant erscheint dabei, daß die Regierungslehre den Hinweis auf die politische Gestaltung mit ihrer Vorstellung der Demokratie verknüpft: Sie, die Demokratie, fungiert als regulative Idee, auf die alle Gestaltung abzielt – dies allerdings langfristig, genaugenommen, wie ich zu Beginn des 4. Kapitels zeigen werde, sogar unerreichbar. Der Begriff Demokratie wird von der Regierungslehre nicht in einzelne Elemente zerlegt, wird nicht im Detail auf Kontrollmechanismen, Wahlen, Partizipation oder ähnliche Aspekte angewendet. Gründe für dieses Desiderat sind bereits angeführt worden; sie liegen weniger in der Tatsache, daß die Regierungslehre nicht zu einer die ganze Breite des politischen Systems spiegelnden Theorie ausformuliert worden ist, sondern in der Konzeption, die gerade von den vielbe-

⁸⁷ Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 14.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

schrittenen Pfaden der deutschen Nachkriegs-Politikwissenschaft abweicht.

Für die europäische Integration stehen nunmehr wieder demokratiethoretische Fragestellungen auf der Agenda. Die *governance*-Debatte greift mit der demokratischen Partizipation einen Aspekt auf, den die Regierungslehre ebenso wie Rechtsstaatlichkeit unter den zumindest vorübergehend gesicherten Grundlagen verbucht. Die Anknüpfung der Regierungslehre an eine spezifisch deutsche Wissenschaftstradition zeigt sich hier in den Konturen demokratischer Herrschaft. Diese decken sich weitgehend mit Elementen, die Max Weber in seiner Lehre der Herrschaftsformen eruiert hat: legitime Herrschaft kraft des Musters von Befehl und Gehorsam, ruhend auf der Verwaltung als einem Instrument der politischen Führung. Auf dieser Basis stellt die staatliche Leistungserbringung den eigentlichen Forschungsschwerpunkt dar, gleichzeitig ein Problem, das aus der politischen Praxis abgeleitet ist.

Im europäischen Mehrebenensystem hat sich dieser Akzent verschoben: Die politische Handlungsfähigkeit bedarf vorerst keiner grundlegenden Korrekturen, während die demokratische Teilhabe noch in nur unzureichendem Umfang institutionalisiert erscheint und zudem überwiegend nationalstaatlich bewährten Mustern folgt, deren Wirksamkeit auf supranationaler Ebene fraglich ist.⁸⁸ Mit Blick auf die Regierungslehre ist festzuhalten, daß die Möglichkeiten zur politischen Gestaltung in der europäischen Integration weit besser sind als in den nationalstaatlichen Strukturen.

So sind es in erster Linie demokratiethoretische Fragestellungen, die im wissenschaftlichen Diskurs zur europäischen Integration als Forschungsdesiderat anerkannt werden. Wenn die Effizienz öffentlicher Leistungsfähigkeit dennoch thematisiert wird, dann auch zur Ergänzung dieses Problemfeldes, um die widersprüchlichen Anforderungen an die Politik grundsätzlich zu unterstreichen.⁸⁹ Da -

88 Vgl. zur jüngeren Entwicklung der Europäischen Union: „Das angestrebte Gleichgewicht zwischen exekutiver Kompetenzerweiterung und parlamentarischer Mitbestimmung und Kontrolle endete im Amsterdamer Vertrag in einer erneuten Schiefelage. Die Demokratisierung der EU ist trotz zunehmender Sensibilisierung immer noch ein Fall ‚nachholender Entwicklung‘ und im politischen Diskurs einseitig auf die Reproduktion der aus den nationalen Mitgliedstaaten vertrauten Modelle repräsentativer Demokratie beschränkt.“ Beate Kohler-Koch: *Effizienz und Demokratie*, a.a.O., S. 18.

89 Scharpf erwähnt in diesem Zusammenhang die Möglichkeit einer Akkomodation mehrerer Zielvorstellungen im Rahmen eines komplexen Modells. Vgl. Fritz Scharpf: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970, S. 92.

und solange - die wesentlichen, insbesondere die wirtschaftlichen Leistungen noch von den Nationalstaaten erbracht werden, ist in der europäischen Integration auch kein nennenswerter Konflikt zwischen Leisten und Gestalten auszumachen. Ob jemals einer erwachsen wird, kann dahingestellt bleiben: Die Antwort hängt zu sehr von den Erwartungen ab, welche Form die Europäische Union in der Zukunft annimmt. Daß Leisten und Gestalten in einem ähnlich vitalen Spannungsverhältnis stehen werden wie im modernen Leistungsstaat, darf bezweifelt werden.

1.3.3. Demokratie und öffentliche Leistungsfähigkeit

Hennis bringt in *Aufgaben einer modernen Regierungslehre* seine Annahme zum Ausdruck, daß von der effizienten Leistungserbringung durch die öffentliche Hand auch Rechtsstaatlichkeit und Demokratie abhängen. Der moderne Staat, so ist zu schlußfolgern, hat sich also aktiv durch sein Handeln zu legitimieren.

Die Fähigkeit des Gemeinwesens, Leistungen zu erbringen, tritt in der Demokratietheorie in den Hintergrund. Trotzdem sehen demokratietheoretische Ansätze in ihr durchaus eine Herausforderung:

„Gerade weil die technologische Rationalität des sozialstaatlichen Leistungssystems als Reaktion auf das manifeste Anspruchsniveau moderner Gesellschaften verstanden werden muß, entwickelt sich eine auf die scheinbare Evidenz des Notwendigen und Gebotenen gegründete Dynamik, die im Begriff ist, die in den liberalen Balance- und Repräsentationstheorien intendierten Zielwerte ebenso beiseite zu schieben wie das Emanzipationspostulat der sogleich zu erörternden radikal-demokratischen Theorien. Wenn es darum heute eine vordringliche Aufgabe der Demokratietheorie gibt, dann ist dies die theoretische Reflexion des Leistungs- und Planungsstaates unter dem doppelten Maßstab der technologischen und der politisch-demokratischen Rationalität.“⁹⁰

Im Rahmen der europäischen Integration behält diese Aussage ihre Gültigkeit. Das umrissene Dilemma wird durch die Integration der nationalstaatlichen Ebene in ein politisches Mehrebenensystem weder behoben noch auch nur kaschiert. Durch die Verlagerung von Entscheidungsstrukturen und die Auflösung bewährter Problemlösungsmuster droht es sogar an Dynamik zu gewinnen:

„In dem Maße, wie die Welt zusammenwächst, wie Probleme sich über nationale Grenzen hinweg ausbreiten und wie nur international koor-

90 Ebd., S. 24f.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

dinierte Lösungen noch Abhilfe versprechen, in dem Maße scheint sich also auch der Konflikt mit demokratischen Legitimitätserwartungen weiter zu verschärfen.“⁹¹

Aufgrund der diametral entgegengesetzten Annäherungen an das Forschungsobjekt Regieren eignen sich nur wenige Motive für einen Vergleich zwischen europäischer Regierungstheorie und staatszentrierter Regierungslehre. Gleichwohl sind Parallelen vorhanden, die andeuten, wie die Bedeutung öffentlicher Aufgabenerledigung künftig einzuschätzen ist. Eine besonders aussagefähige möchte ich an dieser Stelle aufgreifen, aber auch in die folgenden Kapitel einbeziehen.

Fritz Scharpfs Arbeiten zur europäischen Integration bieten beispielhafte Anknüpfungspunkte. Scharpf behandelt öffentliche Leistungen auf eine Art, die der der Regierungslehre ähnelt. Als komplementäres Element zu einer *input*-orientierten Legitimität, die auf bürgerlicher Partizipation und gesellschaftlichem Konsens beruht, findet die öffentliche Leistungsfähigkeit als *output*-orientierte Legitimation Eingang in die Demokratietheorie.⁹² Ihr wachsender Stellenwert beruht auf dem Umstand, daß die Verlagerung politischer Kompetenzen nicht von einer entsprechenden Transformation partizipatorischer Strukturen begleitet wird und der Europäischen Union ein Demokratiedefizit attestiert wird; unvermittelt wird das Gemeinwesen also vor allem nach seiner Fähigkeit zur Leistungserbringung beurteilt.

Die Regierungslehre scheut den Gebrauch der Termini Legitimität und Legitimation. Über Ursachen kann nur spekuliert werden. Ich vermute, daß beide Begriffe in den Sechziger und Siebziger Jahren im wissenschaftlichen Diskurs überstrapaziert wurden. Außerdem erscheinen sie durch die Soziologie in einem Maße vereinnahmt, das grundlegende politikwissenschaftliche Arbeiten erforderlich gemacht hätte; diese hätten dann die Termini gegenüber den von Weber, später von Habermas und Luhmann geprägten Zusammenhängen konturieren müssen. Ich gebe meine Vermutungen aus einem einfachen Grund wieder: Was Scharpf als *output*-orientierte Legitimation bezeichnet, hat frappierende Ähnlichkeit mit dem

91 Ders.: *Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen*, in: Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert*, a.a.O. (S. 165-185), S. 174.

92 Vgl. Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 16f; ders.: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, a.a.O., S. 21ff. Grundlegende Ideen aus dem letztgenannten, dem älteren Werk übernimmt Scharpf zum Thema Regieren in Europa; diese Grundideen zur Akkomodation von Zielvorstellungen und vor allem zu *input*- gegenüber *output*-orientierter Legitimation halte ich auch heute noch ohne gravierende Abstriche für tauglich.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

von der modernen Regierungslehre dargestellten Motiv, der Staat müsse sich durch sein Handeln, durch effektive Leistungserbringung bewähren, mit anderen - mit meinen - Worten: aktiv legitimieren.

Aus demokratiethoretischer Perspektive stellt die europäische Integration einen nicht unproblematischen Prozeß dar. Dazu fügt sich die Beobachtung, daß Demokratien üblicherweise darunter leiden, an hohen, bisweilen überhöhten Ansprüchen bürgerlicher Partizipation gemessen zu werden. Vermeintliche Übereinstimmungen zu einer gemeinschaftlichen Wertordnung - sie schimmert bei der Regierungslehre im Sinne einer regulativen Idee durch - oder die Anerkennung einer Verfassung bzw. eines ähnlich gestalteten politischen Rahmens können nicht als tragfähige Basis dienen:

„Denn ein Verfassungskonsens, die gemeinsame Bereitschaft, eine bestimmte Verfassungsordnung als ‚Demokratie‘ zu akzeptieren, vermag die Unmöglichkeit zwingender, unzweideutiger Herleitung der Verfassung aus ihren eigenen Prämissen gewissermaßen zu verdecken und tut das oft genug auch. Aber es gibt keine Gewähr für den Bestand eines solchen Konsenses – das Begründungsdilemma kann sich deshalb in jedem Augenblick aus einem theoretischen in ein praktisches Problem verwandeln.“⁹³

1.3.4. Strukturelle Spezifika der europäischen Integration

Wenn das moderne Gemeinwesen generell anhand seiner Leistungsfähigkeit gemessen wird - Leistungsfähigkeit als ein wesentliches, aber nicht als einziges Kriterium -, dann ist das Erschließen der Problemlösungskapazitäten im europäischen Mehrebenensystem nicht zuletzt als demokratiethoretisches Erfordernis zu interpretieren. Noch bieten Strukturen und Institutionen jenseits des Nationalstaates keine gleichwertige Alternative zu nationalstaatlichen Entscheidungen; ihnen mangelt es vor allem an ökonomischen Ressourcen, genaugenommen auch an Quellen für diese.

Die intensivierete Nutzung von nicht-öffentlichen Strukturen nach dem Prinzip der *governance without government* verspricht zwar neue Impulse, garantiert aber nicht *ad hoc* die vom Staat gewohnte Verlässlichkeit. Auch die Basis demokrati-

⁹³ Peter Graf Kielmansegg: *Demokratieprinzip und Regierbarkeit*, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Band 1*, a.a.O. (S. 118-133), S. 121.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

scher Legitimität ist keineswegs gewährleistet: „Internationale Institutionen stehen nämlich auf wackligen demokratischen Beinen.“⁹⁴ Was bedeutet das konkret in der Praxis? Unter Einbezug netzwerktheoretischer Ansätze und ihrer These von der abnehmenden Bedeutung staatlicher Akteure kann eine Entdemokratisierung der Politik beobachtet werden, sobald internationale Organisationen dominieren. Diese verfügen nicht über die mehr oder weniger direkte Legitimität von nationalstaatlichen Einrichtungen. Die Tatsache, daß politische Prozesse immer häufiger als das Ergebnis der Verhandlungen gesellschaftlicher Akteure erscheinen und demnach seltener als Folgen rein politischer Entscheidungen – bzw., im Sinne der Regierungslehre, nicht zuletzt politischer Führung –, diese Tatsache belegt somit die Tendenz zu einem Bedeutungsverlust insbesondere des Parlaments.⁹⁵

In welchem Zusammenhang aber stehen die strukturellen Spezifika der europäischen Integration überhaupt zu dem im Nationalstaat zu beobachtenden Widerspruch zwischen Leistungen und Gestaltung? Bei den eben erörterten Sachverhalten handelt es sich um Entwicklungen in einem Bereich des politischen Systems, in dem für die europäische Integration am ehesten ein Konflikt zwischen Leistungsvermögen und Gestaltungswillen zu erwarten ist. Bis die Strukturen in diesem Bereich aber nicht verfestigt sind, ist nicht zu erahnen, wie dieser Konflikt tatsächlich aussehen könnte. Unterschiedliche Formen werden sich je danach ergeben, welche Akteure mit der Aufgabenerledigung befaßt sind und welche sich zu politischer Führung und Gestaltung berufen fühlen.

Auf einer metatheoretischen Ebene vertrete ich die These, daß die Regierungslehre auch der aktuellen Regierungsforschung Anregungen geben kann. Grundsätzlich halte ich durchaus für möglich und sinnvoll, Erkenntnisse aus der staatszentrierten

94 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 232. Vgl. Andreas Maurer/Uwe Schmalz: *Institutionelle Reformen*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch zur europäischen Integration*, Bonn 2000 (S. 256-261).

95 Abromeit spricht in diesem Zusammenhang von einer post-parlamentarischen Phase in der Entwicklung der europäischen Integration: „Generally speaking, there may be two sides of ‚post-parliamentarism‘: a shift of powers of decision-making and control from legislative bodies to the executive, and a shift of powers from parliaments to non-parliamentary and non-governmental actors, such as neo-corporatist structures and policy networks. Both aspects of the phenomenon are not new but have for decades been recognised as traits of ‚modern‘ governance.“ Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York/Oxford 1998, S. 20.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

Theorie für andere Methoden zu öffnen und in das Konzept der europäischen Integration zu übertragen, in dem der Nationalstaat dann eine zwar untergeordnete, aber doch nicht zu vernachlässigende Rolle besetzt. Wie aber kann diese Rolle angesichts des unterstellten Demokratiedefizits der Europäischen Union ungefähr aussehen?

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Entscheidungsprozesse innerhalb der Europäischen Union erweisen sich unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten als kaum belastbar. Dies gilt für intergouvernementale Prozeßstrukturen mit einflußreichen Nationalstaaten ebenso wie für supranationale, die den Nationalstaaten vergleichsweise geringere Kompetenzen belassen. Demokratie, definiert als die Selbstbestimmung der Mitglieder eines Gemeinwesens, scheint kurzfristig nur in Ansätzen realisierbar.⁹⁶

In einem intergouvernemental dominierten Modell ist die demokratische Selbstbestimmung zwangsläufig an die Intentionen einzelner nationaler Regierungen gebunden. Eine vorgeblich europäische demokratische Selbstbestimmung würde also bestenfalls im Sinne ausgedehnter Reichweite von nationaler Politik auf die europäische Ebene projiziert, aber keine wirklich neue Qualität des Gemeinwesens begründen. Inwieweit eine nationale Regierung überhaupt über eine legitimatorische Grundlage für anhaltende intergouvernementale Handlungen verfügen kann, steht in der Politikwissenschaft und erst recht in der politischen Praxis noch zur Klärung aus.

Die demokratiethoretischen Defizite supranationaler Strukturen resultieren hingegen vor allem aus den Schwierigkeiten, adäquate Verfahren zu etablieren, Verfahren, die nicht nur einen Transfer der politischen Macht zu den jeweiligen Einrichtungen der Europäischen Union ermöglichen, sondern auch über ausreichende legitimatorische Substanz verfügen, um eine regulierende Wirkung auf die Dynamik der ökonomischen und rechtlichen Entwicklung zu entfalten. Hier wäre

⁹⁶ Auf diesem Hintergrund verwundert nicht, daß das latente demokratische Defizit eines europäischen Gemeinwesens von Anfang an auch politisch instrumentalisiert worden ist, um partizipatorische Strukturen zu stärken; konstruktive Ansätze standen dabei bisweilen hinter interessengetragenen zurück: „Using the argument of democratic unaccountability in the EU – the so-called democratic deficit – as a potent weapon, MEPs (Members of the European Parliament, der Verf.) have sought, especially since the advent of direct elections in 1979, to redress the institutional imbalance among the Commission, Council, and Parliament.“ Desmond Dinan: *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, London 1999, S. 267.

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

im Ergebnis die Bedeutung von Nationalstaaten tatsächlich allenfalls marginal.

Leisten und Gestalten haben je für sich in der europäischen Integration keine dem Nationalstaat vergleichbare Bedeutung. Dementsprechend konfliktieren sie nicht in der Art, wie dies auf nationalstaatlicher Ebene geschieht. Anders auch als im Nationalstaat sind sie nicht einmal ungefähr als Aufgaben definiert; ein Diskurs zu den öffentlichen Aufgaben der EU beispielsweise müßte sie erst ermitteln.

Die erheblichen Differenzen, die sich zwischen der Forschung zur europäischen Integration und der am Nationalstaat orientierten Regierungslehre mit ihrer Konzentration auf die staatlichen Leistungen ergeben, werden relativiert und sind erklärbar aus entgegengesetzten Grundlagen. Die Annäherung an das Forschungsobjekt erfolgt unter gänzlich verschiedenen Vorzeichen, die nur eine Gemeinsamkeit teilen: Sie beruhen auf der Beobachtung der politischen Praxis, deren auffälligste Defizite sie zu operationalisieren suchen.

Während die Regierungslehre Rechtsstaatlichkeit und Demokratie keinen direkten Bedrohungen ausgesetzt sieht, befinden sich die entsprechenden demokratischen Strukturen im Prozeß der europäischen Integration noch im Aufbau. Eine interessante Frage wird für die ferne Zukunft der EU sein, in welchem Umfang ein Modell wie das Scharpfsche der *output*-orientierten Legitimation im politikwissenschaftlichen Diskurs auf Akzeptanz trifft. Damit würde, wie bereits angeklungen, eine Grundidee thematisiert, die mit dem Gedanken der Regierungslehre korrespondiert, daß die Qualität staatlicher Leistungserbringung als eine Art aktiver Legitimation – diese Wendung illustriert am besten, worin die Gemeinsamkeiten in der Regierungstheorie bestehen –, daß also mittelbar Regierungshandeln und politische Führung auf die Grundlagen des demokratischen Gemeinwesens zurückwirken. An der praktischen Notwendigkeit öffentlicher Leistungserbringung kann auch deshalb kaum ein Zweifel bestehen, weil eine kollektive Identität Europas noch reifen muß.⁹⁷

97 Vgl. Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 18; ders.: *Legitimationsprobleme der Globalisierung*, a.a.O., S. 165; Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 239; Lothar Brock: *Die Grenzen der Demokratie: Selbstbestimmung im Kontext des globalen Strukturwandels und des sich wandelnden Verhältnisses zwischen Markt und Staat*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, a.a.O. (S 271-292), S. 284; Antje Wiener: „European“ *Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*, Boul-

1. Der Entwurf einer Lehre vom Regieren

In der Natur der Sache liegt es, daß die demokratischen Defizite der europäischen Integration von der Wissenschaft mit größerer Sensibilität erfaßt werden als in der Praxis. Die Analogie zur bundesdeutschen Politikwissenschaft bis 1965 ist dabei keine zufällige. Die bloße Verlagerung politischer Kompetenzen vom Nationalstaat hinein in das europäische Mehrebenensystem erweist sich als längst nicht so unproblematisch, wie oberflächlich vermutet werden kann. Die erforderlichen Prozesse beim Transfer von Zuständigkeiten stellen sich hochkomplex und langwierig dar. Daher ist die sich entwickelnde Problemlösungskapazität der europäischen Integration ständig zu hinterfragen:

„Aber wenn nicht alle Anstrengungen unternommen werden, um die praktizierte Politikverflechtung immer wieder auf das absolut unerläßliche Maß zu reduzieren, laufen wir Gefahr, daß die Demokratie, die alle konkurrierenden Legitimationsprinzipien überlebt hat, entweder an der weltweit zunehmenden Interdependenz der Probleme scheitert, oder in einem dichteren Gestrüpp von interorganisatorischen, föderalen und transnationalen Verflechtungen erstickt wird.“⁹⁸

Bezeichnend ist diese Feststellung indirekt auch für das Staatsbild der Regierungslehre, die sich darauf konzentriert, eine effizientere Aufgabenerledigung anzumahnen. Ihr erscheinen die Grundlagen des modernen Leistungsstaates gesichert.

Sobald dies auch jenseits des Nationalstaates in einer EU mit stabilen Strukturen der Fall ist, besteht die Aussicht, daß die öffentliche Aufgabenerledigung in der Regierungstheorie wieder an Bedeutung gewinnt, nicht zuletzt in Form des Konflikts zwischen Leistungen und der Notwendigkeit zur Gestaltung. Bis dahin jedoch ist der Ertrag der Regierungslehre durch das zugrundeliegende Staatsverständnis limitiert, ist der Entwurf der modernen Regierungslehre eng an den Untersuchungsrahmen Nationalstaat gebunden. Nur wenn dieser Rahmen als Ausschnitt in ein umfassendes Modell integriert wird, können die Anregungen der Regierungslehre verwandte Forschungsansätze systematisch bereichern.

der 1998, S. 73ff.; Peter Graf Kielmansegg: *Integration und Demokratie*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, a.a.O. (S. 47-72).

98 Fritz Scharpf: *Legitimationsprobleme der Globalisierung*, a.a.O., S. 181. Der Mangel an Transparenz und eine asymmetrische Verteilung von Informationen eignen sich dabei durchaus als Instrument der von der EU-Kommission betriebenen Politik; folglich macht - natürlich nur aus Sicht der Kommission - unter bestimmten Bedingungen Sinn, diesen Zustand zu schüren. Simon Hix: *The Political System of the European Union*, New York 1999, S. 53.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

In diesem Kapitel möchte ich mich dem besonderen Zugang zuwenden, mit dem sich die moderne Regierungslehre ihrem Forschungsgegenstand, dem Regierungsprozeß annähert. Für die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen einer staatszentrierten Regierungslehre ist dieser Teil meiner Arbeit insofern ein Schlüsselkapitel, als daß der theoretische Rahmen definiert, welches Potential die Regierungslehre tatsächlich entfalten kann.

Zuvor möchte ich festhalten, welche Erkenntnisse wir im 1. Kapitel gewonnen haben, aber auch welche Aspekte besonders mit Blick auf den Forschungszugang unbeantwortet geblieben sind:

- Bisher habe ich die Situation in der deutschen Politikwissenschaft skizziert, der es an einem der Regierungslehre vergleichbaren Ansatz mangelt. Der Entwurf einer modernen Regierungslehre zielt 1965 auf ein Desiderat und kann daher grundsätzlich als eine Bereicherung der Forschung bewertet werden. Das Problem der Regierungsfähigkeit setzt dem modernen Leistungsstaat noch immer zu, es hat an Aktualität wenig eingebüßt.
- Die zweite wesentliche Erkenntnis betrifft ebenfalls die metatheoretische Ebene: Die skeptische Aufnahme der Regierungslehre durch die Universitätsdisziplin verdeutlicht, daß Schwierigkeiten bei der Integration in den wissenschaftlichen Diskurs bestehen. Sie hängen mit den konzeptionellen Grundzügen der Regierungslehre zusammen, die ich in diesem Kapitel vertiefen möchte.

Der strukturelle Konflikt zwischen öffentlichen Leistungen und Gestaltungsspielraum – für den Nationalstaat zentral, jenseits des Nationalstaates allenfalls im Entstehen begriffen – kann als erster Fingerzeig gedeutet werden, daß ein staatszentrierter Forschungsansatz mittlerweile an Grenzen stößt. Die Konzentration auf den Nationalstaat wirkt als methodologische Verengung – dies eine Einsicht, die im Nachhinein offensichtlich erscheinen mag, aber Mitte der Sechziger Jahre nicht absehbar gewesen ist bzw. ohne weitreichende Wirkungen bleiben konnte. Mir geht es nunmehr um die Frage, wie weit ein staatszentrier-

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

ter Ansatz tatsächlich limitiert wird und welche Impulse er für die nationalstaatliche Ebene in der europäischen Integration zu liefern vermag.

Bevor ich in Kapitel 3 die Staatsaufgaben als das eigentliche Kernstück der modernen Regierungslehre analysiere, bietet sich an, die methodologischen Grundlagen des Forschungsansatzes zu vertiefen. Daß sie sich von denen der neueren Regierungstheorie unterscheiden, ist bereits mehrfach angeklungen; daß sie die Möglichkeiten, d.h. konkret die theoretische Reichweite der Regierungslehre begrenzen, läßt das im vorherigen Abschnitt erörterte Beispiel vermuten: Der Konflikt zwischen Leisten und Gestalten ist im Nationalstaat strukturell bedingt; im Rahmen der europäischen Integration hingegen findet er keine Beachtung.

Drei thematische Komplexe behandelt dieses Kapitel:

- Der Nationalstaat stellt für die Regierungslehre die primäre Bezugsgröße dar. Mit ihm ist ein präziser Rahmen definiert. Meine These ist, daß er nicht nur im Entstehungszeitraum der Regierungslehre als einzig sinnvoller Bezugspunkt identifiziert werden mußte, sondern auch für den aktuellen Diskurs von Bedeutung ist, z.B. im Kontext der *governance*-Debatte.
- Die Regierungslehre betont, in einer weit zurückreichenden deutschen Wissenschaftstradition zu stehen. Ich sehe in diesem Traditionsbekenntnis eine Würdigung der deutschen Wissenschaftsgeschichte, eine Hommage. Parallelen zu älteren Ansätzen der politischen Theorie sind sehr wohl zu erkennen, doch sie werden durch die Regierungslehre nicht ausgeführt. So betrachtet leisten sie wenig. Auch hier liegt Potential für eine moderne Regierungslehre verborgen; selbiges freizulegen würde jedoch eine eingehende Rezeption derjenigen Ansätze deutscher politischer Theorien voraussetzen, auf die sich die Regierungslehre bezieht.
- Schließlich erlangt die Regierungslehre durch ihren normativen Impetus eine Sonderstellung innerhalb der Regierungstheorie. Von deren Kombination mit deskriptiven Elementen hätte der gesamte wissenschaftliche Diskurs profitieren können, doch dahingehende Versuche sind nicht unternommen worden. Ich möchte daher nochmals auf den spezifischen Zugang der Regierungslehre eingehen, die die Verantwortlichkeit der Regierung im Zentrum des politischen

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Systems hervorhebt.

Welche gedankliche Linie ergibt sich aus den drei Themenkomplexen? Um die Hypothese von einem Wandel der Regierungstheorie – im übrigen unter dem Einfluß der angloamerikanischen Soziologie auch diverser anderer Bereiche der Politikwissenschaft –, von einem Wandel hin zu einem interdisziplinär und international begründeten Selbstverständnis der Forschung belegen zu können, will ich beschreiben, auf welche Ebene des Regierens sich der Ansatz der Regierungslehre überwiegend bezieht.

Daß der Nationalstaat vor dem Einsetzen eines konkreten europapolitischen Diskurses den Forschungsgegenstand umrahmt, ergibt sich nicht zuletzt aus dem beobachteten Forschungsdesiderat; Hennis beispielsweise moniert anhand des internationalen Vergleichs mit Nachdruck die Versäumnisse der deutschen Politikwissenschaft.¹

Doch erlaubt die Retrospektive nicht allein, konzeptionelle Stärken und Schwächen zu beurteilen. Über den Rückblick hinaus sind jene Indizien festzuhalten, die die geringe Resonanz der Regierungslehre begründen: die Schwierigkeiten, sie aus dem enggefaßten Rahmen nationalstaatlichen Regierens und Verwaltens zu lösen und entweder in die europäische Forschungsentwicklung zu integrieren oder mit netzwerkartigen Politikstrukturen zu verbinden, in der Folge also auch Überlegungen zur nicht-öffentlichen Aufgabenerledigung einzubeziehen. Da die Regierungslehre die Notwendigkeit politischer Steuerung erkennt, verfügt sie zumindest über einen Ansatzpunkt, von dem aus sie gesellschaftliche Leistungserbringung thematisieren kann.

Die Hervorhebung der nationalstaatlichen Ebene des Regierungsprozesses korrespondiert mit dem ausdrücklichen Bekenntnis zu einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition. Auch die These, daß das Regieren die Wahrnehmung einer besonderen, von der Rolle anderer Akteure deutlich zu trennenden Verantwortung im Zentrum des politischen Systems bedeutet, fügt sich in dieses Bild. Weniger schlüssig sind die bemühten Hinweise auf Anknüpfungspunkte bei Lorenz von Stein, den älteren Polizewissenschaften oder der Staatslehre speziell der Weimarer Republik. Ob diese Traditionspflege nur eine Würdigung der deutschen Wissen-

¹ Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 57.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

schaftsgeschichte darstellt oder ob sie, wie annonciert, einen substantiellen Beitrag für die Regierungstheorie leisten kann, bleibt zu prüfen.

Das Kapitel schließt eine Skizze des wissenschaftlichen Selbstverständnisses der Regierungslehre ab. Sie betont zwar einerseits die Notwendigkeit, die wesentlichen Fragestellungen aus der Praxis abzuleiten, sucht aber andererseits die kritische Distanz zur praktischen Politik. Dieses kritische Moment dominiert eindeutig: Die Defizite des modernen Leistungsstaates, die Mängel in der politischen Führung werden nicht beschönigt, sondern unverblümt angesprochen.²

Der Ausdehnung des öffentlichen Aufgabenbestandes wird der Rückgriff auf immanente Normen entgegengesetzt. Eine Folge dieses normativen Anspruchs ist indes, daß die Integration der Regierungslehre in den politikwissenschaftlichen Dialog erheblichen Problemen ausgesetzt ist. Gerade die vielfältigen deskriptiv angelegten Forschungsansätze wissen mit Normen wenig anzufangen. Dadurch wird erschwert, die grundsätzliche Frage nach Möglichkeiten und Grenzen einer modernen Regierungslehre objektiv zu beantworten: Die geringe Resonanz innerhalb der deutschen Politikwissenschaft, die Etablierung eben der deskriptiv orientierten Forschungsansätze möchte ich weder ignorieren noch als Beleg für allzu deutliche Grenzen der Regierungslehre bewerten.

2.1. Der Nationalstaat als primäre Bezugsgröße

1965 stellt der Nationalstaat für eine breit angelegte Regierungstheorie die logische Bezugsgröße dar. Auch zu diesem Zeitpunkt sind Restriktionen des Regierungsprozesses vorhanden, weitere absehbar. Doch gerade ein Forschungsansatz, der in der öffentlichen Leistungsfähigkeit die herausragende politische Problemstellung erkennt, muß sich auf die nationalstaatliche Ebene beziehen – sie verfügt über den

2 Weit schärfer als in akademischen Arbeiten formulieren die Vertreter der Regierungslehre ihre Kritik in feuilletonistischen Beiträgen. Vgl. Wilhelm Hennis: *Totenrede des Perikles auf ein blühendes Land. Ursachen der politischen Blockade*, in: Ders.: *Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten*, Stuttgart 1998 (S. 155-167); Thomas Ellwein/Jochim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 67ff; dies.: „*Der Fisch stinkt vom Kopf her.*“ *Zehn Thesen zur Regierungs- und Verwaltungsreform in Deutschland*, in: *Frankfurter Rundschau*, 20. Mai 1996, S. 12-14.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Großteil der Ressourcen.

Aus der Wahl des Nationalstaates als primäre Bezugsgröße ergibt sich der Spannungsbogen für diesen ersten Abschnitt des 2. Kapitels: Er reicht von den verfestigten Strukturen, die den modernen Leistungsstaat prägen, bis hin zu den Möglichkeiten, die sich durch gesellschaftliche Akteure jenseits seines Horizonts ergeben. Ich prüfe, ob und wie die einzelnen Motive der Forschung miteinander verbunden werden können. Im Mittelpunkt steht der Leistungsstaat, wie ihn die Regierungslehre behandelt, also mit einem die Regierungsfähigkeit beeinträchtigenden Aufgabenbestand; doch ich möchte ihn, den modernen Leistungsstaat als Forschungsobjekt, auch anhand von Ideen untersuchen, die für den Kontext der europäischen Integration geeignet sind, dann auf einer untergeordneten Ebene des politischen Systems.

2.1.1. Die Definition des modernen Leistungsstaates

Die Ausgangslage nach dem Zweiten Weltkrieg beschreibt Ellwein konzis: „Nach 1945 ergaben sich die Aufgaben für den neuen Staat und seine alte Verwaltung fast von selbst. Not wurde zum Diktat.“³ Für die Beschaffenheit der Bundesrepublik als moderner Leistungsstaat bedeutet das, unberührt von den massiven politischen Brüchen gerade im 20. Jahrhundert, eine beachtliche Kontinuität der Verwaltung. Sie ist für die Regierungslehre mit ihrem praktischen Schwerpunkt Aufgabenerledigung von eminenter Bedeutung. Es mutet paradox an: Die öffentliche Verwaltung der Nachkriegszeit ist ohne Konzept aufgebaut worden, war in Wesen und Struktur aber keineswegs konzeptionslos.⁴

Doch nicht allein die singuläre Erfahrung des Zusammenbruchs nationalsozialistischer Herrschaft hat dazu geführt, daß die Verwaltung ihre Tätigkeit beinahe wie selbstverständlich wiederaufgenommen hat. Ihr Wert konnte gar nicht in

3 Thomas Ellwein: *Staat und Verwaltung*, in: Ders.: *Politische Wissenschaft*, a.a.O. (S. 133-146), S. 139. Vgl. Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*, a.a.O., S. 347f.

4 Vgl. Hans Fenske: *Bürokratie – Deutschtum. Vom späten Konsensus bis zur Gegenwart*, Berlin 1985; Thomas Ellwein: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Band 2: Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel 1919-1990*, Opladen 1997; Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*, a.a.O., S. 347.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Zweifel gezogen werden, sie war unbedingt notwendig. Zwei Ergänzungen vervollständigen das Bild. Zum einen genoß die deutsche Bürokratie einen guten Ruf:

„Man konnte die Tradition vielmehr auch deshalb bejahen, weil sie die einer guten Verwaltung war. Verwaltungstechnisch ließ sich die Qualität der deutschen Verwaltung in der Tat kaum bestreiten.“⁵

Zweitens ist zu beachten, daß sich jede Verwaltung grundsätzlich an politischen Prozessen ausrichtet. Gezielte Veränderungen umzusetzen hätte also, unabhängig vom Druck der Notwendigkeiten, erhebliche Energien verschlissen, Energien, die in der Nachkriegszeit auf zahlreiche andere Probleme sinnvoller verwendet werden konnten.

Die Situation im Deutschland nach 1945 berührt die Regierungslehre nur am Rande. Sie setzt theoretische Schwerpunkte, die allerdings auch die praktischen Möglichkeiten der Politik zur Zeit der Besatzung sowie in der Gründungsphase der Bundesrepublik reflektieren.

Die Verbindung von Regierung und Verwaltung ist traditionell eine enge; gemeinsam bilden sie die Exekutive. Damit ist ein erster zentraler Aspekt der Regierungslehre erfaßt, um den Nationalstaat - obwohl als analytische Kategorie durchaus nicht in jedem Zusammenhang eindeutig - als primäre Bezugsgröße zu umreißen. Wie der Staat inhaltlich definiert wird, erlaubt interessante Schlußfolgerungen; vor allem im Vergleich unterschiedlicher Forschungsansätze stechen die Charakteristika der modernen Regierungslehre hervor. Besonders auffällig ist im Diskurs der Regierungslehre, daß sie von einem „starken Staat“ ausgeht:

„Der ‚starke Staat‘ gilt dabei als synonym für die Durchsetzbarkeit politischer Notwendigkeiten in der Gesellschaft; im Zweifelsfall soll das politische System im Gesamtsystem dominieren.“⁶

Nehmen wir diese Definition zum Anlaß, den Staatsgedanken der Regierungslehre anhand seiner Terminologie zu untersuchen. Wenn von der Durchsetzbarkeit politischer Notwendigkeiten und einer dominierenden Rolle des politischen Systems die Rede ist, dann schließen diese Voraussetzungen zumindest die Möglichkeit eines stringenten und demnach weitestgehend rationalen Regierungsprozesses ein.

5 Ebd., S. 347.

6 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 15. Vgl. ders./Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 8f.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Diese Rationalitätsannahme der Regierungslehre indes stößt in der Politikwissenschaft auf unverhohlene Zweifel: Die skeptische Betrachtungsweise der Implementationsforschung beispielsweise stimmt mit diesem Ansatz nur bedingt überein. Ihre Grundzüge deuten an, welche Gegebenheiten die Rationalität politischer Prozesse in Frage stellen. Auch appelliert die Annahme der modernen Regierungslehre, etwaige Notwendigkeiten könnten eindeutig identifiziert werden, übermäßig an den Gemeinsinn nicht-staatlicher Akteure.

Die vermeintliche Objektivität, die zur Feststellung verallgemeinerungsfähiger Interessen erforderlich ist, kann auf den Anspruch der Regierungslehre zurückgeführt werden, daß mit dem Regieren die Wahrnehmung übergeordneter Verantwortung verbunden ist. Fraglich ist allerdings, in welchem Umfang die Exekutive innerhalb des politischen Systems und vor allem das politische System innerhalb eines Gesamtsystems befähigt sind, aus dieser Verantwortung heraus Dominanz zu entwickeln. Die pluralistische Komponente ist in diesem theoretischen Modell kaum ausgeprägt – eines der Defizite, derentwegen ich trotz des beachtlichen Forschungsumfangs nicht behaupten möchte, die Regierungslehre habe das Desiderat einer breiten und vollständigen Regierungstheorie beheben können.⁷

In *Regieren und Verwalten* kündigt Ellwein Rückgriffe auf die Systemtheorie an.⁸ Er relativiert diesen Anspruch, indem er sich lediglich auf ihren Ertrag für die Organisationsforschung bezieht, nicht aber das Ziel der bloßen Systemerhaltung übernimmt: „Begriffe wie Staat und Gesellschaft werden vermieden, an ihre Stelle tritt das politische System.“⁹ Dieses jedoch bleibt unlösbar mit dem Nationalstaat verbunden. In diesem Zusammenhang zeigt sich die theoretische Begrenzung der Regierungslehre: Politikstrukturen jenseits des Nationalstaates auf die zu ermittelnden Probleme des Regierens anzuwenden - diese Erweiterung ist von der Re-

7 Vgl. zu politischem System und Pluralismus: Ernst Fraenkel: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 64ff. Vgl. Robert A. Dahl: *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, Binghamton 1982.

8 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 13.

9 Ebd., S. 13. Vgl. als Kontrast Luhmanns Kritik an den Theorieablagerungen der Politikwissenschaft: Niklas Luhmann: *Die Politik der Gesellschaft*. Herausgegeben von André Kieserling, Frankfurt a.M. 2000, S. 7f.; Niklas Luhmann: *Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität*, in: Ders.: *Soziologische Aufklärung 4*, a.a.O. (S. 104-116), S. 104; ders.: *Staat und Politik*, a.a.O..

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

gierungslehre nicht zu vollziehen.

Mit einer solchen Erweiterung müßte auch ein Wechsel der Perspektive einhergehen, weil die Konzeption der Regierungslehre bei den öffentlichen Aufgaben ansetzt und das dem Staat zur Verfügung stehende Instrumentarium als die technische Komponente seiner Leistungsfähigkeit untersucht. Die indirekte Verbindung mit den nationalstaatlichen Strukturen der Aufgabenerledigung ist also auch an dieser Stelle schwerlich zu lösen.

Der Blick auf die historische Ausbildung verdeutlicht, daß es dem Staat nicht allein an den Mitteln mangelt, daß demnach eine Ausdehnung seiner Kompetenzen auch nicht der richtige Lösungsansatz sein kann. Die Probleme des modernen Leistungsstaates müssen differenzierter betrachtet werden:

„Gewiß hat er sich für seine Aufgaben ein Instrumentarium zugelegt, daß ihn nach seinen technischen Fähigkeiten weit über seine Vorgänger hinaushebt. Dennoch erweckt der moderne Staat oft den Eindruck eines tönernen Riesen; oft möchte man meinen, daß er vor Kraft nicht laufen kann. Wie schwer fällt ihm immer wieder, das Notwendige, das von allen als notwendig Erkannte, möglich zu machen.“¹⁰

Problematisch sind die unterschiedlichen Geschwindigkeiten, mit denen sich einerseits Aufgaben und andererseits Instrumente ausgebildet haben. Es handelt sich um ein Problem, das verschärft erst in einem späten Entwicklungsstadium des Staates aufgetreten ist und das die Regierungslehre als Anzeichen eines Mangels an politischer Führung interpretiert.

2.1.2. Überforderung und Selbstüberforderung des Leistungsstaates

Die auf den Regierungsprozeß einwirkenden Restriktionen haben erst in der jüngeren Vergangenheit zugenommen, doch die Neigung des Leistungsstaates, sich selbst zu übernehmen, hängt mit einem tradierten, schon im 19. Jahrhundert begründeten Staatsverständnis zusammen.

In der Folge der industriellen Revolution ist der Staat mit einem qualitativ veränderten Aufgabenbestand konfrontiert worden, er fungierte fortan sowohl als Wirtschafts- als auch als Sozialstaat.¹¹ Unter diesen Anforderungen beanspruchte

¹⁰ Wilhelm Hennis: *Zur Begründung der Fragestellung*, a.a.O., S. 12f.

¹¹ Thomas Ellwein: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise*, a.a.O., S. 9. Vgl. ders.: *Der Staat: Moloch oder Lückenbüßer?*, in: *Zuviel Staat? Die Grenzen der Staatstätigkeit*, Stuttgart 1982 (S. 11-23), S. 12.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

der Staat die weitreichenden Kompetenzen einer Obrigkeit, die wenig emanzipatorische Konzessionen einräumt;¹² eine Notwendigkeit zu politischer Führung bestand nicht. In dieser Konstellation sind bereits die Fehlerquellen für die Expansion des öffentlichen Aufgabenbestandes angelegt, doch verfügte der Staat noch über wirkungsvolle Instrumente: „Im 19. Jahrhundert gab es aber genau den Staat, den man in dieser Zeit benötigte und sich wirtschaftlich leisten konnte.“¹³

Der Regierungsprozeß im Nationalstaat korrespondierte mit dem Staatsverständnis, mit dem Ideal innerer Souveränität.¹⁴ Dieses Bild schloß eine streng hierarchische Form der Exekutive ein. Ich halte für angebracht, eine Folgeerscheinung der Hierarchie zu wiederholen: Es bestand für lange Zeit kein akutes Erfordernis für eine politische Führung in dem Sinn, auf den die moderne Regierungslehre abzielt.

Die Regierungslehre erschließt Zusammenhänge zwischen einem zweifelhaften Staatsverständnis und dem praktischen Phänomen, dem sich selbst überlastenden Staat. Sie nimmt Bezug auf die historische Entwicklung in Deutschland, so daß ich an dieser Stelle ein vorläufiges Fazit ziehen kann: Der Nationalstaat dient stets als primäre Bezugsgröße, wobei sich die Argumentation der Regierungslehre auf eine spezifisch deutsche Entwicklung zum modernen Leistungsstaat konzentriert. Es fällt schwer, von dieser spezifisch deutschen Entwicklung zu abstrahieren. Eine umfassende Integration der Regierungslehre in einen europapolitischen Diskurs ist somit nur unter erheblichen Schwierigkeiten und Verzerrungen denkbar.

Umgekehrt werden durch die Regierungslehre auch die Politikverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen in erster Linie als Restriktionen für den Regierungsprozeß thematisiert, nicht jedoch, um Lösungsmöglichkeiten in systematisierter Form darzustellen. Hier handelt es sich, ähnlich wie bei dem Umstand,

12 Vgl. Peter Steinbach: *Politische Systeme und sozialer Wandel. Deutsches Kaiserreich, Weimarer Republik, Nationalsozialismus*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre*, a.a.O. (S. 127-136), S. 129; Dieter Langewiesche: *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt a.M. 1988, S. 193; Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 139f.; ders.: *Staatlichkeit im Wandel. Das Staatsmodell des 19. Jahrhunderts als Verständnisbarriere*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Staat und Demokratie in Deutschland*, Opladen 1992 (S. 73-82), S. 79.

13 Thomas Ellwein: *Der Staat: Moloch oder Lückenbüßer?*, a.a.O., S. 13.

14 Vgl. grundsätzlich: Otto Kirchheimer: *Politische Herrschaft. Fünf Beiträge zur Lehre vom Staat*, Frankfurt a.M. 1967; ders.: *Politik und Verfassung*, Frankfurt a.M. 1964.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

daß das Parlament nicht gleichwertig in Fragestellungen zur politischen Führung einbezogen wird, großteils um erzwungene Verengungen, um nicht von der Komplexität des Forschungsgegenstandes überfordert zu werden.¹⁵ Ich halte diese Vorgehensweise für legitim und bestreite, daß hier vermeidbare Grenzen der Regierungslehre vorliegen – die Grenzen ergeben sich zwangsläufig aus der Verbindung von Regierungsprozeß und öffentlicher Leistungserbringung, von politischer Führung und administrativen Einrichtungen, mit anderen Worten: aus dem Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat.

Die Regierungslehre benennt deutlich die Widerstände, auf die politische Führung trifft. Über Jahrzehnte, oft sogar Jahrhunderte verfestigte Strukturen wirken bis in die Gegenwart. So haben sich die Entwicklung öffentlicher Leistungen einerseits und die wachsenden Erwartungen der Gesellschaft andererseits parallel in einem langwierigen, doch kontinuierlichen Prozeß vollzogen:

„In diesen Rahmen fällt das Mißtrauen gegen die gesellschaftlichen Organisationen, Staatsorientierung steht gegen Gesellschaftsorientierung, das Individuum sieht sich unvermittelt der staatlichen Macht gegenüber, überhöht damit seine Erwartungen und ist entsprechend eher enttäuscht oder verunsichert.“¹⁶

Die eindeutige Trennung von Staat und Gesellschaft ist indes durch die Praxis widerlegt:

„Dazu tragen die konstitutionellen Änderungen bei, der Konsens zwischen Regierung und Bevölkerung gilt allenthalben als selbstverständlich. Aber grundlegender ist wohl doch der funktionale Wandel im Charakter des Gemeinwesens selbst. Die Interdependenz der Lebensverhältnisse entlarvt jede Theorie der Trennung von Staat und Gesellschaft als irrealer Utopie; der Staat ist eine Integrationsform der Ge-

15 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 11.

16 Ders.: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 143. Vgl. ders.: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise*, a.a.O., S. 11f. Vgl. zur Umsetzung von Interessen in Recht und öffentliche Maßnahmen durch die Politik: Jürgen Fijalkowski: *Soziologie, politische Soziologie und Regierungslehre – Ortsbestimmung und Hauptprobleme soziologischer Analyse und Politik*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre*, a.a.O. (S. 69-83), S. 70ff.; Peter Steinbach: *Politische Kultur. Politische Wertvorstellungen zwischen ständischer Gesellschaft und Moderne*, in: Dieter Langewiesche (Hrsg.): *Das deutsche Kaiserreich. 1867/71 bis 1918. Bilanz einer Epoche*, Freiburg 1984 (S. 197-214), S. 199. Vgl. zu den rechtstheoretischen Auswirkungen des Dualismus von Staat und Gesellschaft: Beate Kohler-Koch/Jakob Edler: *Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, a.a.O. (S. 169-206), S. 173.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

sellschaft, durch die politische Führung ‚geschieht‘ diese Integration stets neu, diese Führung aber bedeutet, daß die gemeinsamen Aufgaben bestimmt und wahrgenommen werden. Noch einmal: Führung ist letztlich ein Vorgang, ein immerwährendes Geschehen.“¹⁷

Die Notwendigkeit permanenter, nie nachlassender politischer Führung wird in diesem Zusammenhang abermals mit Nachdruck erwähnt.

Konsequenzen aus der Verschmelzung staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen zieht die Regierungslehre allerdings nicht. Die Alternative, die der Staat gerade dann bietet, wenn er als Integrationsform der Gesellschaft anerkannt wird, nämlich das Problemlösungspotential der Gesellschaft zu mobilisieren, wird im Rahmen der Regierungslehre vernachlässigt. Folglich ergibt sich, daß die exponierte Stellung des Staates als entscheidender Akteur des politischen Systems nicht nur gerechtfertigt wird, sondern nicht einmal theoretisch hinterfragt werden kann. Solange die Möglichkeit nicht-öffentlicher Aufgabenerledigung ausgeblendet bleibt, erwachsen ihm ganz automatisch unverhältnismäßige Kompetenzen.

Nicht trotz, sondern wegen des engen Zusammenhangs von Staat und Gesellschaft entwickelt sich der deutsche Leistungsstaat in einer Weise, die die Regierungslehre an der Tauglichkeit eines internationalen Vergleichs zweifeln läßt. Die Überordnung des Staates über die Gesellschaft äußert sich nicht nur in Details, die eine erstaunliche Beständigkeit des Staates dokumentieren und die bis zu den Wurzeln am Übergang vom mittelalterlichen zum neuzeitlichen Staat zurückzufolgen sind, sondern vor allem in dem bereits angesprochenen Staatsverständnis selbst: „Dabei fielen besonders in Deutschland dem Staat moralische Qualitäten fast im Übermaß zu.“¹⁸

Bedeutend für die Regierungsforschung sind die praktischen Auswirkungen auf den öffentlichen Aufgabenbestand. Grundsätzlich wurde auf eine systematische

17 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 160.

18 Ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 15. Vgl. zum Verständnis des Staates in Deutschland: Ders.: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Band 1*, a.a.O., S. 34; ders.: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise*, a.a.O., S. 135; ders.: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 125; Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*, a.a.O., S. 66ff.; Theodor Eschenburg: *Die Republik von Weimar. Beiträge zur Geschichte einer improvisierten Demokratie*, München 1984; Peter Steinbach: *Politische Systeme und sozialer Wandel*, a.a.O., S. 136; Manfred G. Schmidt: *Regimewechsel und Politikwenden. Die Westzonen (1945-1949) und die Bundesrepublik Deutschland*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre*, a.a.O. (S. 137-146).

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Definition von Staatsaufgaben verzichtet. Daraus ergaben sich Unklarheiten bezüglich der Trennung von staatlicher versus privater Zuständigkeit. In der Praxis öffentlicher Aufgabenerledigung, also insbesondere im administrativen Teil des politischen Systems, hat sich eine Vermischung und Verbindung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen ergeben.¹⁹

In welcher Form die föderative Struktur der Verwaltung ausgeprägt ist, spiegelt demnach auch das Anwachsen des staatlichen Aufgabenbestandes und das Fehlen eindeutiger Zuordnungen wider.²⁰ Die Struktur ist den jeweils aktuellen Notwendigkeiten angepaßt worden. Insofern trifft die Bemerkung zu, beim Leistungsstaat handele es sich eher um einen Lückenbüßer als um einen Moloch.²¹ Die bewährte Tradition der Verwaltung und der Mangel an politischer Führung entwickelten sich gleichzeitig als zwei Anzeichen eines identischen Prozesses:

„Der deutsche Verfassungsstaat war nie ein konsequent liberaler Verfassungsstaat im ursprünglichen Sinne, sondern zunächst immer ein Verwaltungsstaat, der seine wesentlichen Impulse aus einer Sphäre bezog, zu der die Gesellschaft nur in beschränktem Maße Zutritt hatte.“²²

Der Regierungslehre ist das Bemühen anzumerken, das politische System der Bundesrepublik aus seiner historischen Entwicklung heraus zu verstehen. Dieser Versuch ist insofern konsequent, als daß die Regierungslehre ihre Überlegungen bei den Staatsaufgaben ansetzt und bezüglich der Verwaltung eine bemerkenswerte Kontinuität feststellt. Die daraus zu folgernde Kontinuität in der Aufgabenerledigung zieht durchaus begründetes Interesse auf sich.

19 Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 150. Vgl. ders.: *Geschichte der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Zwei gegenläufige Prozesse: Zentralisierung und Orientierung an „Land und Leuten“*, in: *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*, Stuttgart 1986 (S. 9-23), S. 9f.; Bernd Reissert/Fritz Schnabel: *Fallstudien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden*, in: Fritz Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel: *Politikverflechtung*, a.a.O. (S. 71-235).

20 An dieser Stelle kann vernachlässigt werden, daß die Ideen des Föderalismus bzw. der Föderation äußerst dehnbare Motive verbergen; dies gilt für den nationalstaatlichen Rahmen ebenso wie für die Anwendung auf den Prozeß der Europäischen Integration. Vgl. Ben Rosamond: *Theories of European Integration*, a.a.O., S. 24.

21 Thomas Ellwein: *Der Staat: Moloch oder Lückenbüßer?*, a.a.O., S. 17.

22 Ders.: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise*, a.a.O., S. 163. Vgl. Wilhelm Hennis: *Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Ein deutsches Problem*, in: Ders.: *Regieren im modernen Staat. Politikwissenschaftliche Abhandlungen*, Tübingen 1999 (S. 183-213), S. 200ff.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Die Darstellung historischer Zusammenhänge, an der der Regierungslehre gelegen ist, dient dem Verständnis einer im europäischen Kontext nicht vergleichbaren, einer spezifisch deutschen Genese des Leistungsstaates. Das Problem der Regierungslehre besteht allerdings darin, daß nur Ausschnitte beleuchtet werden, daß zu Interpretationen angeregt werden kann. Zweierlei gelingt nicht: erstens ein stringenter Nachweis der Entwicklung hin zum gegenwärtigen Aufgabenbestand, zweitens eine Verknüpfung mit den aktuellen Gestaltungsmöglichkeiten durch die politische Führung. Ohne diese theoriebildende Leistung bleibt auch die Aussagekraft der gesammelten Indizien – so überwältigend sie erscheinen – limitiert.

2.1.3. Der Nationalstaat im europäischen Mehrebenensystem

Die Abgrenzung von international ausgerichteten Forschungsansätzen und die Erklärung dieser Abgrenzung aus einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition heraus, die die Regierungslehre vornimmt, bedeuten eine methodologische Beschränkung, die von dem Forschungszusammenhang der europäischen Integration in seiner Gesamtheit ausschließt und nur eine Ebene der *multi level governance* erfaßt. Regieren jenseits des Nationalstaates thematisiert die Regierungslehre nicht, ihr fehlen dazu ohnehin die Instrumente.

Im Vergleich wird die methodologische Verengung der modernen Regierungslehre transparent. Den größten Vorzug bei dem Konzept eines europäischen Mehrebenensystems sehe ich vor allem in der methodologischen Offenheit, die hier viel leichter zu gewährleisten ist als in Ansätzen, die sich notgedrungen auf eine Ebene des politischen Systems beschränken oder einem ausgewählten Politikfeld verhaftet bleiben. Darüberhinaus eignet dem wissenschaftlichen Konzept auch eine hohe Flexibilität, wenn es darum geht, auf die Entwicklungen der politischen Praxis zu reagieren: Wechselweise können die dynamischen Ebenen der europäischen Politik erfaßt werden.

Der Nationalstaat dient der europäischen Integrationsforschung nicht mehr als primäre Bezugsgröße. Überhaupt fällt schwer, politische Handlungsfähigkeit auf nur eine Ebene zu verpflichten; in der Praxis findet politische Interaktion über die verschiedenen Ebenen des europäischen Systems hinweg statt:

„The point of departure for this multi-level governance (MLG) appro-

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

ach is the existence of overlapping competencies among multiple levels of governments and the interaction of political actors across those levels. Member state executives, while powerful, are only one set among a variety of actors in the European polity. States are not an exclusive link between domestic politics and intergovernmental bargaining in the EU.²³

Der Nationalstaat versinkt jedoch nicht in Bedeutungslosigkeit, und eine Verbindung von der modernen Regierungslehre zur *governance*-Debatte erscheint nicht ausgeschlossen. Welche Anknüpfungspunkte bestehen? Welche methodologischen Implikationen ergeben sich umgekehrt für einen staatszentrierten Ansatz? Wird der Dialog mit akteursorientierten Konzepten be- oder gar verhindert?

Daß die staatliche Leistungserbringung als Forschungsschwerpunkt von der europäischen Integration abgelöst worden ist, muß für sich genommen keine Abwertung der Regierungslehre bzw. ihrer Annäherung an die Thematik bedeuten. Sowohl das Modell des Mehrebenensystems als auch die Theorie von *input*-orientierter Legitimität und Effizienz, also *output*-orientierter Legitimation, als reziprokes Verhältnis zeigen, wie vielseitig und breit gestreut die mit der europäischen Integration verbundenen Fragestellungen sind. Für Motive der modernen Regierungslehre sind in diesem Spektrum Anknüpfungspunkte vorhanden. Es wäre darüberhinaus interessant zu sehen, welchen Beitrag eine staatszentrierte Regierungstheorie leisten könnte, die anders als die Regierungslehre politische Prozesse jenseits des Nationalstaates einbezieht.

2.1.4. Aspekte des Wandels in der Regierungsforschung

Die Bilanzierung der nationalstaatlichen Leistungsfähigkeit fällt vergleichsweise einheitlich aus: Sicherheit, Identität, Legitimation und Wohlfahrt gelten als weitgehend realisiert – zu diesem Urteil kommen auch diejenigen Ansätze, die Ressourcen an Problemlösungskapazität vor allem jenseits des Nationalstaates vermuten.²⁴ Neue politikwissenschaftliche Fragestellungen erwachsen aus gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Denationalisierungsprozessen. Ihnen wird

23 Gary Marks/François Nielsen/Leonard Ray/Jane Salk: *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*, in: Gary Marks/Fritz Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Governance in the European Union*, a.a.O. (S. 40-63), S. 41. Vgl. Ben Rosamond: *Theories of European Integration*, a.a.O., S. 110.

24 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 41.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

ein begrenzter Forschungszugang, der auf interdisziplinäre Impulse ebenso verzichtet wie auf eine Erfassung gesellschaftlicher Problemlösungsfähigkeit, nicht mehr gerecht. Die bewußt gewählte thematische Verengung der Regierungslehre auf den Nationalstaat erweist sich in dem ausgedehnten Kontext der europäischen Integration als kontraproduktiv.

Die Metapher einer Aushöhlung des Staates²⁵ verdeutlicht, warum die Regierungsforschung zu einer veränderten Wahrnehmung der Politik gezwungen ist. Die abnehmende Bedeutung der öffentlichen Akteure hat einen Wandel der Regierungsforschung und -theorie beschleunigt, der vor allem auf einem veränderten Selbstverständnis der Forschung beruht. Er drückt das Bemühen um Internationalität und Interdisziplinarität aus.

Formal haben sich keine wesentlichen Veränderungen ergeben: Für demokratische politische Systeme wird nach wie vor ein eindeutig definierter institutioneller Rahmen zur Ermittlung und Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen vorausgesetzt, außerdem die Entfaltung eines soziale als auch Interessengruppen integrierenden Pluralismus, der Einfluß politischer Entscheidungen auf die Verteilung ökonomischer Ressourcen, schließlich eine anhaltende Interaktion zwischen politischen Entscheidungen und Reaktionen im politiknahen Umfeld.²⁶

Doch nationale Zuständigkeiten entfallen, der öffentliche Sektor wird fragmentiert. Erscheinungsformen dieses Prozesses sind Privatisierung, allgemeiner Funktionsverlust des politischen Systems oder die Verlagerung von Kompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union. Die vorhandene, aber eben verlagerte und diffundierte Problemlösungskapazität verteilt sich nunmehr auf Akteure, die die Regierungslehre nur unzureichend einbezieht.

Darüberhinaus ist diese Entwicklung der Praxis mit einem traditionellen Politikverständnis kaum wissenschaftlich zu durchdringen, sondern nur als restriktive Wirkung auf das nationalstaatliche Regierungshandeln zu begreifen. Den positiven Effekt, die Erhöhung der gesellschaftlichen Problemlösungskapazität, kann ein staatszentrierter Ansatz nicht direkt erfassen. Bei jedem Versuch, die zielgerichteten Regelungen gesellschaftlicher Prozesse zu operationalisieren, erweist sich die

25 Vgl. R.A.W. Rhodes: *The New Governance: Governing Without Government*, a.a.O., S. 661.

26 Vgl. Simon Hix: *The Political System of the European Union*, a.a.O., S. 3.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Berufung auf eine spezifisch deutsche Staats- und Wissenschaftstradition als Limitierung des theoretischen Instrumentariums, das die Idee von *governance* nicht präzise wiederzugeben versteht. Selbst die Begrifflichkeit bereitet in der deutschen Sprache Schwierigkeiten:

„In some languages (German for one), in fact, there is no readily identifiable word that signifies governance. The notion of intersubjective systems of rule not backed by legal and constitutional authority is too improbable an aspect of political processes in the cultures that employ these languages to have allowed for convergence around a simplified, single-word designation of the concept.“²⁷

Wägt man Pro und Contra der Regierungslehre im Vergleich mit der *governance*-Debatte nur oberflächlich ab, ist man geneigt, den Glauben an eine spezifisch deutsche Regierungstheorie grundsätzlich zu verlieren. Dem will ich entgegensteuern. Dabei ist selbstverständlich der Entstehungszeitraum der Regierungslehre nicht zu ignorieren. Den Nationalstaat nimmt sie aus guten Gründen als primäre Bezugsgröße an; er ist Mitte der Sechziger Jahre wenn nicht der buchstäblich bestimmende, so doch der bedeutsamste Akteur im politischen System, er wird meiner Auffassung nach außerdem von der aktuellen Forschung überwiegend unterschätzt.

Worin aber besteht dann das eigentliche Problem der Regierungslehre, beispielsweise an den europapolitischen Diskurs anzuschließen? Meine Interpretation – denn ein stichhaltiger Beweis ist für diese Aussage nicht anzuführen, ebensowenig eine Widerlegung – ist folgende: Der Lösungsansatz der modernen Regierungslehre kapriziert sich zu sehr, zu einseitig auf die Möglichkeiten und Notwendigkeit politischer Führung durch die Regierung; entgegengesetzten Impulsen bleibt kein Raum.

Indem die Regierungslehre bewußt ausblendet, was sich der direkten Einwir-

27 James Rosenau: *Governance, Order, and Change in World Politics*, a.a.O., S. 6. Luhmann weist auf die grundlegenden Probleme der Politikwissenschaft hin, eine dem staatlichen Handeln angemessene Terminologie zu entwickeln: „Macht‘ wird als Grundbegriff nur noch zögernd genannt und dann nur für einen partiellen Aspekt des Ganzen. ‚Staat‘ ist eine sehr unbestimmte, analytisch wenig brauchbare Kategorie geblieben mit der Gefahr, daß, ergänzend und verdichtend, Tradition und Vorurteil einfließen. ‚Government‘ leidet an der entgegengesetzten Schwäche, ins Institutionelle und Organisatorische präzisiert und so nicht mehr aus sich selbst heraus verständlich zu sein.“ Niklas Luhmann: *Soziologie des politischen Systems*, a.a.O., S. 154.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

kung der Exekutivorganisation entzieht, bindet sie sich an ihre präsumtive Schlußfolgerung: Die Überforderung des modernen Leistungsstaates wird wesentlich durch ein Führungsdefizit verursacht. Daß die Probleme einer beschleunigt an Komplexität gewinnenden Gesellschaft differenzierter zu betrachten sind, wird nicht negiert – dies ist immer wieder zu betonen, denn es ermöglicht eben auch Anknüpfungspunkte innerhalb der Politikwissenschaft -, aber auch nicht wissenschaftlich operationalisiert.

Die negativen Auswirkungen sind mit Leichtigkeit nachweisbar: Auf den Forschungsertrag der *policy*-Analyse wird verzichtet, obwohl gerade die Fokussierung auf ein definiertes Politikfeld handlungstheoretische Muster aufdeckt, also auch die Regierungsforschung um akteursorientierte Erklärungsansätze bereichern kann und auf relevante Prozesse außerhalb des Wirkungskreises der Regierung verweist.²⁸ Mindestens die Veränderungen der gesellschaftlichen Problemstellungen können mit einem entsprechenden Forschungsansatz erarbeitet werden. In der Konsequenz sollte sich dann das theoretisch vorhandene Reduktionspotential des staatlichen Aufgabenbestandes ergeben.

Es sind ihre unveränderlichen Forschungsschwerpunkte, derentwegen eine Integration der Regierungslehre in die europapolitische Diskussion nicht bruchlos umsetzbar ist. Der Wandel der Regierungsforschung, die Anpassung der Theorie an das europäische Mehrebenensystem, kann somit als eine notwendige Umorientierung verstanden werden, bedingt nicht nur durch die Veränderung des Forschungsgegenstandes; aus Sicht der Regierungslehre wirkt die Umorientierung gleichermaßen als das Beheben einer methodologischen Verengung. Dabei wiegt die Verengung auf eine staatszentrierte Idee schwerer als die thematische auf die Exekutive des modernen Leistungsstaates, der für sich genommen als Ausschnitt des europäischen Mehrebenensystems durchaus von Belang ist, insbesondere im Rahmen intergouvernemental angelegter Studien.

²⁸ Vgl. Arthur Benz: *Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie*, in: Ders./Wolfgang Seibel (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, a.a.O. (S. 303-322), S. 305; Hubert Heinelt: *Policy und Politics. Zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse*, a.a.O. (S. 307-327).

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Einer am Nationalstaat ausgerichteten Lehre des Regierens sind zwar nicht die Grundlagen entzogen, doch hat sie sich mit beschleunigt veränderlichen, beinahe flüchtig zu nennenden Voraussetzungen zu befassen, die die moderne Staatlichkeit an sich in Frage stellen: „Die Welt des ausgehenden 20. Jahrhunderts ist keine Staatenwelt mehr.“²⁹ Sie hat die am Nationalstaat entwickelten Kategorien der Politik nicht aufzugeben, aber doch zu überprüfen.

Der Kanon staatlicher Leistungen, den die Regierungslehre aus der Genese des modernen Leistungsstaates ableitet, illustriert diese These: Sichern, Ordnen, Leisten und Gestalten genügen in ihren althergebrachten Ausprägungen nicht mehr den zahlreichen gesellschaftsinduzierten Problemen. Die Denationalisierung von Problemzusammenhängen erfordert eine Anpassung der Problemlösungskapazitäten, eine Einrichtung auf die Strukturen des europäischen Mehrebenensystems, damit die Kompetenzverlagerungen weg vom nationalstaatlichen Regieren nicht tatsächlich restriktiv wirken. In der Theorie bedeutet dies eine Revision der Vorstellung vom sogenannten starken Staat:

„In dem Maße, in dem sich heute tatsächlich grenzüberschreitende soziale Räume ausbilden, sollten sich hingegen Formen des Regierens jenseits des Nationalstaates entwickeln, in denen hierarchisches Regieren innerhalb der Nationalstaaten nur noch eine abstützende, ergänzende Rolle spielt. *Governance by government* ordnet sich dann im Extremfall *governance with and without government* unter.“³⁰

Der Staat dominiert nicht mehr, das Problemlösungspotential gesellschaftlicher Akteure wird theoretisch einbezogen – fraglos ein Gewinn für die Politische Wissenschaft. Dennoch meine ich, daß Zürns Aussage unbewußt gleichzeitig ein Ar-

29 Ernst-Otto Czempiel: *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München 1991, S. 87. Dennoch entstehen globale Prozesse aus nationalstaatlichen Handlungszusammenhängen: „Drei Ebenen, auf denen ökonomische und politische Artikulationsmuster entstehen, können unterschieden werden: (1) Zwischen Nationen und Nationalstaaten bilden sich selbstverständliche transnationale Beziehungen (und Gegensätze) aus. Die Gesamtheit der Nationalstaaten bildet (2) das internationale System, reguliert durch hegemoniale Mächte und internationale Normen, Regeln, Institutionen, Verträge. Erst wenn (3) globale Interdependenz entstanden, eine Geoökonomie entwickelt ist, erlangt die Perspektive des globalen Systems gegenüber der Sichtweise des Nationalstaates (im Singular) und der Nationalstaaten (im Plural des internationalen Systems) Bedeutung. In dem global interdependenten System können symmetrische Beziehungen herrschen. Jedoch ist dies eher unwahrscheinlich; die Interdependenz dürfte in der Regel asymmetrisch sein. Die Beziehungen zwischen Staaten sind dabei (3a) durch Dominanz oder (3b) durch Hegemonie gekennzeichnet.“ Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf: *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster 1996, S. 37f.

30 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 171.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

gument für einen staatszentrierten Forschungszugang nennt: Dem Regierungshandeln innerhalb der Nationalstaaten räumt er eine abstützende, bloß ergänzende Rolle ein. Was verbirgt sich hinter dieser stützenden Funktion? Hier liegt in einem noch abstrakten Zusammenhang ein Widerspruch vor, denn die abstützende Bedeutung der staatlichen Ebene droht dann unterschätzt zu werden, wenn sie lediglich als Ergänzung begriffen wird. Sie stellt eine ganz erhebliche Absicherung für die Politikebenen und -prozesse jenseits des Nationalstaates dar, und sie muß insofern, um effektiv stützen zu können, weniger ergänzend als vielmehr äußerst flexibel und vielfältig wirken. Sie muß als Ressource nicht in exakt einem Notfall, sondern für viele verschiedene denkbare Szenarien bereitstehen.

Bei den erwähnten neuartigen Formen des Regierungsprozesses – *governance with* als auch *without government* - handelt es sich in der Tat nicht mehr um Varianten eines unveränderten nationalstaatlichen Regierens im sich wandelnden gesellschaftlichen Umfeld. Denn die einst dem Staat übertragenen Kompetenzen sind gestreut, sind nicht mehr abzurufende Instrumente, sondern in einem solchen Maße aufgelöst, daß selbst die Idee einer autonomieverträglichen, also auch die Sensibilität nationalstaatlicher Strukturen berücksichtigenden politischen Koordination mehr als nur oberflächlichen Zweifeln unterliegt. Ein Beharren auf diesem vergangenen Potential wäre im schlimmsten Fall kontraproduktiv und würde den beklagten Effektivitätsverlust der Politik nachgerade manifestieren!³¹

Die Auffächerung politischer Strukturen ebenso wie die geminderte Bedeutung der *governance by government*, des tradierten Entscheidungsmodells, weisen auf die grundsätzliche Verschiedenartigkeit von Regierungslehre und europapolitischer Regierungsforschung hin. Die Regierungslehre problematisiert die nationalstaatliche Leistungsfähigkeit und verpflichtet sich damit einem hierarchischen Gedanken, nämlich dem der politischen Führung insgesamt, dem der Führung des Instruments Verwaltung im besonderen.

Gegenwärtig gibt der Prozeß der europäischen Integration nur einen ungefähren

31 Vgl. zur autonomieschonenden Koordination: Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O.; ders.: *Legitimationsprobleme der Globalisierung*, a.a.O.. Vgl. dagegen Zürns kritische Position: „Die Strategie der autonomieverträglichen Koordination sieht sich mit dem Problem konfrontiert, daß sie in einer denationalisierten Welt nicht länger eine ausreichende Zielerreichung garantieren kann und damit auf eine Zementierung des Effektivitätsverlusts der Politik hinausliefe.“ Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 252.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Rahmen vor, so daß die wissenschaftliche Abhandlung von organisatorischen Aspekten öffentlicher Leistungserbringung der tatsächlichen Entwicklung vorgriffe. Überhaupt ist die Europäische Union als eine Konstruktion *sui generis* nicht geeignet, mit den verfestigten Strukturen der Nationalstaaten verglichen zu werden. Sein Plädoyer für eine dritte, nämlich weder innenpolitisch noch international orientierte Art der komparativen Annäherung an den Forschungsgegenstand, für die er die Herausbildung von Staaten als Vergleichsmaßstab wählt, leitet Gary Marks mit der schlichten Frage ein: „Comparison, but with what?“³²

Die komplizierte Suche nach einem Vergleichsmaßstab erlaubt folgendes Fazit: Daß der Nationalstaat in der europäischen Regierungstheorie nicht mehr als primäre Bezugsgröße geeignet ist, daß demnach jeder Forschungszugang, der ihn wählt, begrenzt erscheint, stellt keinen pauschalen Mangel dar. Das veränderte politische Umfeld zwingt die Wissenschaft zu einem Wandel. So ist es nicht eine einzelne Ebene der sich entwickelnden Europäischen Union, die als primäre Bezugsgröße der Regierungsforschung dient, sondern die Gesamtheit zielorientierter Prozesse. Im Mittelpunkt steht die Problemlösungskapazität.

2.2. Das Bekenntnis zu einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition

In der Einleitung habe ich darauf hingewiesen, daß es sich bei der Regierungslehre um einen neuartigen, aber nicht im eigentlichen Sinne originellen Forschungsansatz handelt. Sie bemüht sich um eine Anknüpfung an ältere deutsche politische Wissenschaften – ein Vorgehen, das gerade Mitte der Siebziger Jahre vielen Vertretern der Universitätsdisziplin Anlaß zu Kritik gegeben hat, als sich im Zuge einer weitgehenden Internationalisierung der Forschung der *policy approach* durchsetzte. Die Regierungslehre beharrte auf ihrer Position. Mitunter „heftige Schlachten zwischen dieser normativ-ontologischen Schule und den Verfechtern einer szientistisch-empirischen Wissenschaftsauffassung“³³ waren die Folge, in der Forschung

32 Gary Marks: *A Third Lens: Comparing European Integration and State Building*, in: Jytte Klausen/Louise A. Tilly (Hrsg.): *European Integration in Social and Historical Perspective. 1950 to the Present*, Oxford 1997 (S. 23-43), S. 23.

33 Wilhelm Bleek: *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, a.a.O., S. 50.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

eine Atmosphäre, durch die eine objektive Bewertung der modernen Regierungslehre verhindert wurde.

Ich werde genau an dieser Stelle ansetzen und prüfen, welchen Sinn tatsächlich das Bekenntnis zu einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition macht. Welchen Ertrag kann eine ausdrücklich moderne Regierungslehre älteren Wissenschaften abgewinnen? Was sind die Voraussetzungen dafür? Meine These verbindet diese beiden Fragen: Das Bekenntnis zu einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition verspricht sehr wohl wertvolle Impulse aus älteren, spezifisch deutschen politischen Theorien, doch ist dafür eine eingehende Rezeption erforderlich. Andernfalls droht eine starre Verpflichtung auf vergangene Denkmuster.

Die Regierungslehre weist darauf hin, daß die Besonderheiten in der deutschen Entwicklung zum modernen Leistungsstaat entsprechende Schwerpunkte der Wissenschaft erfordern. Die deutsche Regierungsforschung hat demnach die herausragende Rolle der Verwaltung bereits in der Konzeption zu berücksichtigen. Mit Bezug auf Institutionen im allgemeinen gilt: „Traditionen‘ selbst aber ergeben sich nicht naturnotwendig – sie entspringen kulturellen Auswahlentscheidungen, die in der jeweiligen Gegenwart stattfinden.“³⁴ Auch die Ausprägung der Verwaltung spiegelt also ein spezifisch deutsches Staatsverständnis wider.

Nicht zufällig ist es mit dem „Gedanken der sozialen Geborgenheit“³⁵ ein für die Entwicklung des modernen Leistungsstaates bezeichnendes Merkmal, das als deutscher Beitrag zur Entstehung der sogenannten typisch westlichen Demokratie hervorgehoben wird. Die Beständigkeit der Verwaltung steht nicht in Widerspruch zu der diskontinuierlichen Entwicklung des politischen Systems; sie ist vielmehr Ausdruck präexistenter, wahrlich fundamentaler Einstellungen, die historische Entwicklungen beeinflußt haben. Politikwissenschaft ist somit immer auch Geschichtswissenschaft.³⁶ Hier finden wir wieder die Methoden vor, die die Regie-

34 Rainer Prätorius: *Institutionen und Regierungsprozeß*, in: Arno Mohr (Hrsg.): *Grundzüge der Politikwissenschaft*, a.a.O. (S. 487-566), S. 505. Vgl. zu politischen Institutionen: Jürgen Gebhardt: *Zum Institutionenverständnis im politischen Denken der Moderne*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, a.a.O. (S. 80-87), S. 81.

35 Ernst Fraenkel: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 50.

36 Vgl. grundsätzlich zum Verhältnis von Politikwissenschaft und Geschichte: Charles Tilly: *Reflections on the History of European State-Making*, in: Ders. (Hrsg.): *The Formation of*

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

rungslehre definiert: Sie sieht sich eng an den historischen Befund gebunden, demnach auch an die vorhandenen Strukturen ihres Untersuchungsgegenstandes.

Trotzdem sind nur Konturen dessen erkennbar, was die Regierungslehre tradierten Ansätzen der deutschen politischen Wissenschaften entlehnen kann. Substantielle Impulse aus den drei beispielhaft angeführten Forschungszweigen³⁷ – Polizeywissenschaften, „arbeitender Staat“, Staatslehre – können so noch nicht gewonnen werden. Anknüpfungspunkte sind denkbar, werden aber nicht eingehend behandelt.

2.2.1. Die Rezeption älterer Forschungsansätze durch die Regierungslehre

Woher rühren die Schwierigkeiten, älteren wissenschaftlichen Ertrag auf die Regierungslehre anzuwenden? Hier entfällt ja das Kriterium, das einen möglichen Dialog mit der europäischen Regierungstheorie behindert: Der Nationalstaat fungiert als entscheidende Bezugsgröße, ist also mit dem Forschungsgegenstand der Regierungslehre identisch.

Um die Frage zu beantworten, müssen wir die Inhalte, den thematischen Kern der Regierungslehre betrachten. Eine Orientierung an den Staatsaufgaben bleibt immer den jeweils aktuellen Erfordernissen verhaftet. Genau das will die Regierungslehre vermitteln: eine flexible Handhabung des öffentlichen Aufgabenbestandes. Sie verweist in diesem Zusammenhang vor allem auf zwei Bezugspunkte, die ich im weiteren Verlauf vertiefend untersuchen werde:

- Die Polizeywissenschaften zielen auf den Zustand einer guten Ordnung im Gemeinwesen, verfügen also über eine eindeutig normative Konnotation. Sie etablieren sich im 18. und 19. Jahrhundert, ehe sie in die drei Bereiche Ökonomie, Staatslehre und Politikwissenschaft auffächern.
- Lorenz von Stein, der als Staatslehrer in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu Prominenz gelangt, untersucht die industriegesellschaftlichen Klassenverhältnisse. Die Regierungslehre nennt wiederholt seine Skizze des sogenannten „arbeitenden Staates“ als Vorbild.

National States in Western Europe, Princeton 1975 (S. 3-83). Vgl. zum gesellschaftstheoretischen Hintergrund der Staatsaufgaben: Franz-Xaver Kaufmann: *Diskurse über Staatsaufgaben*, a.a.O., S. 19ff.

³⁷ Vgl. Abschnitt 1.1.4.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Die beiden traditionellen Forschungsrichtungen befassen sich mit den öffentlichen Aufgaben. Doch die Regierungslehre analysiert sie nicht, um den sich ergebenden Ertrag wenigstens teilweise in eigene Arbeiten einzupflegen, sondern beschränkt sich auf die stichwortartige Erwähnung. Wie ist das Bemühen um einen immanenten Traditionsbezug zu bewerten? Daß die Regierungslehre von ihren Vertretern in einen weit zurückreichenden wissenschaftlichen Kontext gestellt wird, bedeutet mehr als eine bloße Respektbezeugung. Aber zu den auffälligen, in erster Linie der nicht gegebenen Vollständigkeit geschuldeten Defiziten der Regierungslehre gehört auch der Umgang mit den tradierten Forschungsansätzen - ausführlich dargestellt wird die behauptete Verbindung nicht.

Welche Möglichkeiten böten sich hier einer modernen Regierungslehre? Potential durch tradierte Ansätze ist ja nicht von der Hand zu weisen. Greifen wir ein Beispiel auf.

Wilhelm Hennis' Bemühungen um eine intensive politikwissenschaftliche Rezeption des Werks von Max Weber bilden eine Ausnahme, die die Möglichkeiten für eine moderne Regierungslehre illustriert. Hennis verweist explizit auf eine spezifisch deutsche Wissenschaftstradition sowie deren Veränderung unter dem Einfluß des Weberschen Opus.³⁸ Er verdeutlicht, daß für eine moderne Regierungslehre grundlegende Arbeiten erforderlich sind. An Werk und Wirken Max Webers – das politische Engagement ist hier mehr als eine Randnotiz zur Person – wird die Notwendigkeit nachvollziehbar, eine sorgfältige, von der soziologischen verschiedene, dann genuin politikwissenschaftliche Rezeption zu beginnen.

2.2.2. Das konzeptionelle Anliegen der Regierungslehre

Wegen derartiger Unterlassungen jedoch erschließt sich nicht ohne weiteres die Absicht, die die Regierungslehre mit dem Bezug auf eine spezifisch deutsche Wissenschaftstradition verfolgt. Um sich den Inhalten zu nähern, stelle ich zunächst die Motivation der Regierungslehre zu einem derartigen Bekenntnis dar.

Indem sie, die Regierungslehre, die Gestaltungsmöglichkeiten durch den Regierungsprozeß thematisiert, fällt sie scheinbar hinter einen Schwerpunkt der bundes-

³⁸ Wilhelm Hennis: *Max Webers Fragestellung. Studien zur Biographie des Werks*, Tübingen 1987, S. 67, S. 85.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

deutschen Politikwissenschaft zurück. Fragestellungen zur demokratischen Partizipation werden als nachrangig behandelt. Diese Ausrichtung des Forschungsansatzes wirkt besonders unter wissenschaftshistorischen Aspekten auffällig: Bonner und Weimarer Generation der Politikwissenschaft lassen sich sehr deutlich anhand ihrer Einstellung zur demokratischen Mitbestimmung unterscheiden.³⁹

Die innerdisziplinäre Auseinandersetzung muß abermals erwähnt werden; überhaupt sind die Dissonanzen in der deutschen Politikwissenschaft immer wieder anzusprechen. Daß Versuche, die staatliche Leistungsfähigkeit zu analysieren, in despektierlichen Wendungen als Rückbesinnung auf „Opas Politikwissenschaft“⁴⁰ ironisiert werden, sollte daher nicht überbewertet werden. Was die Regierungslehre dazu bewegt, an wissenschaftliche Traditionen anzuknüpfen, obwohl dieser Rekurs zumeist als Rückständigkeit gedeutet wird, ist aus dem Gegenstand zu ermitteln. Die heftige Kritik an ihrem Wissenschaftsverständnis ist natürlich nicht *per se* irrelevant, aber häufig sehr durch Polemik geprägt; der zeitliche Abstand zu den emotionsgeladenen Debatten der Vergangenheit erweist sich hier als äußerst hilfreich.

Im Mittelpunkt steht die Aufgabenerledigung durch den Leistungsstaat, vor allem deren Organisation durch die Regierung im Sinne einer anhaltend ausgeübten politischen Führung. Auf ähnlich angelegte Bemühungen, die von der Verfassungstheorie statisch behandelte Institution Regierung um eine prozessuale Komponente zu erweitern, bezieht sich die Regierungslehre. Das tradierte Muster der Gewaltenteilung versperrt dabei mitunter den Blick:

„Auch das traditionelle Gewaltenteilungsdogma mit seiner Ignoranz des Bereichs der Regierung, seinem Verständnis der ‚Exekutive‘ als Subalternbereich des Gesetzgebers hat dem Verständnis der wirklichen Zusammenhänge im Wege gestanden.“⁴¹

39 Vgl. Rainer Prätorius: *Institutionen und Regierungsprozeß*, a.a.O., S. 493f.; Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 49f.

40 Arno Mohr: *Politikwissenschaft als Universitätsdisziplin in Deutschland*, a.a.O., S. 31; Wilhelm Hennis: *Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit, „zentrale Fragen“ der Politikwissenschaft stets neu zu überdenken*, a.a.O., S. 123.

41 Ders.: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 49. Vgl. Rudolf Smend: *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in: Ders.: *Staatsrechtliche Abhandlungen*. Zweite, erweiterte Auflage, Berlin 1968 (S. 68-88); Thomas Ellwein: *Regierungslehre als praktische Wissenschaft*, in: *Wissenschaft und Praxis. Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlages*, Köln/Opladen 1967 (S. 21-33), S. 26.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Daß in der Vergangenheit abseits von staatstheoretischen Erörterungen eine Auseinandersetzung mit der Organisation öffentlicher Leistungserbringung stattgefunden hat, erscheint geradezu selbstverständlich, und auf diese praxisorientierte Wissenschaft verweist Hennis:

„Wenn die Pflege der politischen Wissenschaft heute in Deutschland wieder aufgenommen wird, so bedeutet das das Ende einer Unterbrechung, aber keinen Neuanfang aus dem Nichts.“⁴²

2.2.3. Traditionelle Ansätze der deutschen Politischen Theorie

Wie kann eine moderne Regierungslehre den verlorenen Faden wieder aufnehmen? Ich sehe nur eine Vorgehensweise als langfristig erfolgversprechend an: Sie muß einen methodologisch offenen Ansatz versuchen. Der Methodenpluralismus muß eine wahrhaft integrative Wirkung entfalten, wenn die Regierungslehre tatsächlich auf einen tradierten, zum Teil Jahrhunderte alten Forschungsertrag zurückgreifen will. Inwieweit das gelingt, werde ich in der Folge anhand einiger ausgewählter Beispiele verdeutlichen: an den älteren deutschen Polizeywissenschaften, weiterhin an Lorenz von Stein als auch an Max Weber, schließlich an der Staatslehre der Weimarer Republik, speziell dem Werk Hermann Hellers.

2.2.3.1. Die älteren Polizeywissenschaften

Inmitten der Anknüpfungspunkte, auf die die Regierungslehre stichworthaft verweist, kommt den Polizeywissenschaften eine Art Vorbildfunktion zu. Sie lassen erkennen, welche Themenvielfalt von der Regierungsforschung zu erfassen ist. Gleichzeitig sind die Polizeywissenschaften eng an den durch die politische Praxis aufgeworfenen Problemstellungen ausgerichtet, dabei gebunden an den Rahmen nationalen Regierens und in ihrer Ausprägung sogar einzigartig:

„Die Polizeiwissenschaft war eine spezifisch deutsche Erscheinung. In ihrer eigentümlichen, aus besonderen geschichtlichen Umständen erwachsenen Prägung hatte sie in anderen europäischen Ländern kein ebenbürtiges Gegenstück. Entstanden im ersten Drittel des 18. Jahrhunderts, ist diese Wissenschaft in Deutschland auf der Höhe der Aufklärung ausgebaut und systematisiert worden, bis sie im 19. Jahrhundert in mehrere Gebiete auseinanderbrach; in ihre Nachfolge teilten sich

⁴² Wilhelm Hennis: *Politik und praktische Philosophie. Schriften zur politischen Theorie*, Stuttgart 1977, S. 117.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

einerseits die politischen Fächer der Nationalökonomie, andererseits die Verwaltungslehre und die Verwaltungsrechtswissenschaft.“⁴³

Durch den Wortstamm nicht nur für das laienhafte Verständnis in eine fatale Nähe zum Polizeistaat gerückt, als Universitätsdisziplin im 19. Jahrhundert in einem langwierigen Transformationsprozeß begriffen, wirken die Polizeywissenschaften nach wie vor wie ein Abbild des staatlichen Leistungszusammenhangs, besonders der wechselseitigen Bedingtheit von Staatsaufgaben und öffentlichen Instrumenten. Nur in diesem Sinne kann von einem Polizeistaat gesprochen werden, der, bevor er sich zum Rechtsstaat weiterentwickelt, öffentliche Leistungen organisiert: „Staatsaufgaben werden dabei aus den Staatszwecken abgeleitet bzw. durch sie legitimiert.“⁴⁴ Der Begriff Ordnungsstaat trifft nach heutigem Verständnis besser, worin das Leistungsangebot besteht.

Der an den Staat gekoppelte Diskurs über öffentliche Aufgaben dient zwar vornehmlich der Legitimation staatlicher Herrschaft, doch leichtfertige Vermutungen, die Polizeywissenschaft wäre durch eine auffällige Untertänigkeit gekennzeichnet, erweisen sich als unzutreffend. Im Gegenteil, sie wirkt mitunter rechtsstaatlich domestizierend.⁴⁵ Erst mit der Erweiterung um soziologische Fragestellungen und in der Folge der buchstäblichen Auffächerung der Universitätsdisziplin beginnt ein Prozeß, in dessen Verlauf die Polizeywissenschaft ihren Forschungszusammenhang einbüßt:

43 Hans Maier: *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeywissenschaft)*, a.a.O., S. 1. Dem Geist der Polizeywissenschaften entsprechen auch Bemühungen, die Regierungslehre in einen interdisziplinären Austausch zu bringen. Dieser könnte dann wieder die Fächer zusammenfügen, die einst als Polizeywissenschaft vereint waren: Politikwissenschaft, Ökonomie, Staatslehre. Methodologisch könnte eine solche Konzeption in bestimmten Politikfeldern ansetzen, also durchaus im Sinne des *policy approach* verfahren. Hesse beispielsweise erkennt in politikfeldbezogenen Untersuchungen durchaus Ansatzpunkte, die traditionellen, oft buchstäblich klassischen demokratietheoretischen und ideengeschichtlichen Studien im Zentrum der Politikwissenschaft zu ergänzen, so auch die der modernen Regierungslehre. Vgl. Joachim Jens Hesse: *Policy-Forschung zwischen Anpassung und Eigenständigkeit. Wider die „Moden“ der sozialwissenschaftlichen Staats- und Verwaltungsforschung*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O. (S. 30-68), S. 57. Vgl. Joachim Jens Hesse/Rainer Wahl/Eberhard Wille: *Staatwissenschaften: Von der Notwendigkeit disziplinübergreifenden Denkens*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Staatwissenschaften. Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden 1990 (S. 309-327); Klaus von Beyme: *Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O. (S. 7-29), S. 9.

44 Franz Xaver Kaufmann: *Diskurse über Staatsaufgaben*, a.a.O., S. 20.

45 Vgl. Hans Maier: *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeywissenschaft)*, a.a.O., S. 6ff.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

„Während daher die politischen Fächer der Nationalökonomie und der Rechtswissenschaft an den modernen deutschen Universitäten über eine Tradition verfügten, die fast bruchlos ins 18. Jahrhundert zurückreichte, war dies bei der Polizeywissenschaft nicht der Fall: hier bildete das 19. Jahrhundert einen tiefen Einschnitt, von dem aus nicht nur die polizeistaatlichen Formen der Verwaltungslehre als etwas endgültig Vergangenes erschienen, sondern die methodologischen Grundlagen dieser Wissenschaft überhaupt in Frage gestellt waren.“⁴⁶

2.2.3.2. Lorenz von Steins Konzeption des „arbeitenden Staates“

Auf dem Hintergrund dieses Zerfallsprozesses der Wissenschaft mutet es zunächst seltsam an, daß sich die Regierungslehre ausdrücklich auf Lorenz von Stein bezieht, obwohl dieser als einer der „Mitbegründer der Soziologie“⁴⁷ gewürdigt wird und in der Erfassung des Forschungsgegenstands weitgehend mit Karl Marx übereinstimmt.⁴⁸ Der Versuch nur einer groben Einordnung auf der Basis verschiedener Interpretationen von Steins Gesamtwerk führt zu einer verwirrenden Vielfalt an Beurteilungen und Wertungen, die aus der Verbindung sozialer, konservativer und liberaler Elemente erklärbar sind.⁴⁹ Es existieren also nicht nur Lesarten, an die die Regierungslehre anschließen könnte – auch hier wäre eine eingehende Rezeption beispielsweise im Rahmen von Ellweins Arbeiten zum Zusammenhang von Regierung und Verwaltung hilfreich.

Für eine Integration Steins in aktuelle Forschungszusammenhänge ist weiterhin problematisch, daß zentrale Begriffe der Entstehungszeit verhaftet bleiben, besonders im Verhältnis von Gesellschaft und Wirtschaft:

46 Ebd., S. 12.

47 Peter Kaupp: *Die Aktualität Lorenz von Steins (1815-1890). Eine Publikation zur 100. Wiederkehr seines Todestages*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1993 (S. 728-742), S. 729. Vgl. Hermann Heller: *Staatslehre*, herausgegeben von Gerhart Niemeyer, Leiden 1934, S. 110; Wilhelm Bleek: *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, a.a.O., S. 128.

48 „Selten findet sich in der jüngeren Geschichte der Wissenschaft eine solch fast vollständige Übereinstimmung nicht nur im Thema, sondern auch im Zusammenhang seiner Erfassung, wie es bei Marx und Lorenz von Stein der Fall ist.“ Siegfried Landshut: *Kritik der Soziologie. Freiheit und Gleichheit als Ursprungsproblem der Soziologie*, in: Ders.: *Kritik der Soziologie und andere Schriften zur Politik*, Erstauflage 1929, Neuwied/Berlin 1969 (S. 11-117), S. 77.

49 Vgl. Joachim Jens Hesse: *Staat, Politik und Bürokratie – eine Einführung*, in: Ders. (Hrsg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*, a.a.O. (S. 9-33), S. 10; Hans-Joachim Arndt: *Gesellschaftlicher Bedingungsrahmen und staatlicher Handlungsspielraum. Zu Lorenz von Steins Bedeutung für das Verständnis der „politischen Ökonomie“ im 20. Jahrhundert*, in: Roman Schnur (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein*, Berlin 1978 (S. 149-183), S. 153ff.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

„Die Beschwörung des liberalen Leitbildes der individuellen ‚Selbsthilfe‘ hatte hier nicht mehr die Funktion der frühbürgerlichen Emanzipationsidee, sondern sie wirkte als eine ideologische Defensive des industriekapitalistischen Marktsystems gegenüber Forderungen nach sozialpolitischer Korrektur des Wirtschaftsindividualismus.“⁵⁰

Die Regierungslehre nennt als tradierten wissenschaftlichen Ansatz regelmäßig auch Steins Idee des „arbeitenden Staates“.⁵¹ Der für den deutschen Leistungsstaat bedeutsame Dualismus, also die Trennung von Staat und Gesellschaft, wird durch Lorenz von Stein aus der Hegelschen Philosophie entwickelt. Das Prinzip des Staates und das Prinzip der Gesellschaft stehen im Widerspruch zueinander; verbunden werden sie im übergeordneten Prinzip der Persönlichkeit.⁵²

Was aus dem umfangreichen Ertrag jedoch tatsächlich mehr als nur symbolischen Wert für eine moderne Regierungslehre erlangen kann, wird durch deren Vertreter nicht ausgeführt. Dieser Zustand ist mißlich: Wenn die bloße Erwähnung von Namen als ein Traditionsbekenntnis zu verstehen sein soll, wäre es ein Leichtes für fast jeden beliebigen Ansatz der Politikwissenschaft, Koryphäen zu usurpieren und sich auf tradierte Wissenschaften zu berufen. Meine Schlußfolgerung ist zu-

50 Eckart Pankoke: *Sociale Bewegung – Sociale Frage – Sociale Politik. Grundfragen der deutschen „Socialwissenschaft“ im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1970, S. 175. Vgl. ders.: *Lorenz von Steins staats- und gesellschaftswissenschaftliche Orientierungen*, in: Dirk Blasius/Eckart Pankoke: *Lorenz von Stein. Geschichts- und gesellschaftswissenschaftliche Perspektiven*, Darmstadt 1977 (S. 79-179), S. 93. Ähnlich Forsthoff: „Die Gesellschaft wurde von Lorenz von Stein nicht als das Gesamt der sozialen Beziehungen verstanden, sondern in einer engeren, auf die geschichtliche Situation der Mitte des vorigen Jahrhunderts bezogenen Bedeutung.“ Ernst Forsthoff: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil*, 9., neubearbeitete Auflage, München/Berlin 1966, S. 43.

51 Vgl. Thomas Ellwein: *Regierungslehre als praktische Wissenschaft*, a.a.O., S. 26; ders.: *Entwicklungstendenzen der deutschen Verwaltung im 19. Jahrhundert*, in: Ders./Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, a.a.O. (S. 13-54), S. 15; Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 48; Joachim Jens Hesse: *Aufgaben einer Staatslehre heute*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, a.a.O. (S. 55-87), S. 77.

52 Lorenz von Stein: *Der Begriff der Gesellschaft und die Gesetze ihrer Bewegung*, in: Ernst Forsthoff (Hrsg.): *Lorenz von Stein. Gesellschaft - Staat - Recht*, Frankfurt a.M./Berlin/Wien 1972 (S. 21-113), S. 45. Vgl. Ernst Rudolf Huber: *Lorenz von Stein und die Grundlegung der Idee des Sozialstaats*, in: Ernst Forsthoff (Hrsg.): *Lorenz von Stein*, a.a.O. (S. 495-512), S. 500; Siegfried Landshut: *Zum Begriff und Gegenstand der politischen Soziologie*, in: Ders.: *Kritik der Soziologie und andere Schriften zur Politik*, a.a.O. (S. 361-365), S. 363; Niklas Luhmann: *Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft*, in: Ders.: *Soziologische Aufklärung 4*, a.a.O. (S. 67-73); ders.: *Die Politik der Gesellschaft*, a.a.O., S. 208. Vgl. zu Lorenz von Steins Hegel-Rezeption: Bernhard Willms: *Lorenz von Steins politische Dialektik*, in: Roman Schnur (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft*, a.a.O. (S. 97-123), S. 101; Ernst Forsthoff (Hrsg.): *Lorenz von Stein*, a.a.O., S. 10f. (Vorwort).

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

gegebenermaßen überspitzt, doch ohne genaue Verweise existiert immer irgendeine Kontinuität, irgendeine Tradition, auf die sich die Politische Theorie beziehen kann. Das Defizit in der Rezeption durch die Regierungslehre ist um so bedauerlicher, als daß ihren Vertretern aufrichtig an einer Würdigung älterer deutscher Politikwissenschaft gelegen ist. Doch allein der gute Wille genügt nicht.

Behalten wir diesen Kritikpunkt im Hinterkopf, um uns dem traditionalistischen Staatsverständnis der Regierungslehre zuzuwenden. Hier sollten sich Elemente finden lassen, die andeuten, welchen Beitrag auch ältere und vermeintlich überholte Forschungsansätze für eine moderne Regierungslehre leisten können.

Als spezifisch deutsch betrachtet die Regierungslehre den modernen Leistungsstaat, auch die seitens der Gesellschaft herrschende überzogene Erwartungshaltung. Die Wurzeln für diese Problematik werden nicht zuletzt bei Lorenz von Steins theoretischer Grundlegung des sozialen Staates vermutet.⁵³

Überhaupt nutzt die Regierungstheorie – nicht allein die Regierungslehre – immer wieder Lorenz von Steins Beschreibungen des Staates zur Reflexion. Dabei wird die Idee des „arbeitenden Staates“ nicht wirklich integriert, aber immerhin stichwortartig in eine Definition einbezogen. So führt auch Hennis in *Aufgaben einer modernen Regierungslehre* zum staatlichen Selbstverständnis aus:

„Im Gegensatz zu einem kurzfristigen Modell des 19. Jahrhunderts will der moderne Staat nicht bloß sichernder und gewährleistender, sondern arbeitender Staat, Leistungsstaat sein.“⁵⁴

Es hieße Hennis bewußt mißzuverstehen und seine im fortlaufenden Text doku-

53 „Während Engels und Marx davon ausgingen, daß der Staat als Instrument der herrschenden Klassen durch Unterdrückung der aufbegehrenden Massen die Ausbeutung auf die Spitze treiben und eben dadurch der Revolution den Weg bereiten müsse, sah Lorenz von Stein trotz ähnlicher Diagnose des Klassenantagonismus den Staat als eben jene Macht, die in der Lage sei, als ‚sozialer Staat‘ durch Einführung des allgemeinen Wahlrechts und die Schaffung einer ‚sozialen Verwaltung‘ die Bedingung eines antagonistischen Klasseninteresses zu verändern und dadurch sowohl bei der besitzenden wie bei der nicht-besitzenden Klasse die Einsicht in den komplementären Charakter ihrer Interessen zu fördern. Damit wurde bereits ein Grundgedanke formuliert, der erst im Laufe des 20. Jahrhunderts zu einer Reformulierung des Staatsverständnisses führen sollte.“ Franz-Xaver Kaufmann: *Diskurse über Staatsaufgaben*, a.a.O., S. 24. Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat*, in: Ders. (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt 1976 (S. 131-171); Bernhard Willms: *Lorenz von Steins politische Dialektik*, a.a.O., S. 103ff.

54 Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 46. Vgl. Göttrik Wewer: *Innenpolitik, Regierungssystem und Regierungslehre*, a.a.O., S. 19.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

mentierten Intentionen zu ignorieren, wenn man allein den Widerspruch festhielte, daß ausgerechnet Lorenz von Steins dem 19. Jahrhundert verhaftetes Modell des „arbeitenden Staates“ zunächst aus dem Kontext seiner Entstehungszeit getrennt und dann als zeitloses Muster für das Selbstverständnis des modernen Leistungsstaates genannt wird. Was die Textstelle jedoch belegt, ist der mitunter wenig präzise Umgang der Regierungslehre mit der reklamierten Wissenschaftstradition. Der Nachdruck, mit dem das entsprechende Bekenntnis formuliert und regelmäßig erneuert wird, wird selten gewissenhaft umgesetzt.

Eine Prüfung des Originals bestätigt diese Zweifel. Die öffentliche Aufgabenerledigung geht bei Lorenz von Stein von einem „positiv leitenden Staatsbegriff“⁵⁵ aus, die Tätigkeit des Staates wird als Arbeit beschrieben und in den Dienst höherer Werte gestellt:

„Das höchste Verständnis aller inneren Verwaltung besteht darin, das richtige Maß zunächst an sich, dann in der Wirklichkeit den gegebenen und wechselnden Verhältnissen entsprechend zu finden und festzuhalten. Und das ist keineswegs eine leichte Aufgabe.

Thut sie das aber, so erzeugt sie das höchste Gut, die wirkliche Freiheit. Die Freiheit der Verfassung besteht in dem Recht der Angehörigen des Staates, an seinem Willen Theil zu nehmen; die Freiheit der Vollziehung in ihrem Rechte, in Selbstverwaltung und Verein an der vollziehenden Gewalt mitzuarbeiten; die wirkliche Freiheit aber besteht in dem Besitz der Bedingungen der individuellen Selbständigkeit. Für diese aber sorgt die innere Verwaltung; sie ist das wahre Lebensprinzip derselben. Und so wird die innere Verwaltung die Arbeit des Staates für die höchsten Bedingungen der persönlichen Freiheit.“⁵⁶

Der „arbeitende Staat“ bildet allerdings nur einen Ausschnitt aus dem Gesamtwerk, er fungiert bei Stein als Chiffre für den Idealtyp moderner Verwaltung:

„Die Aktionsform einer solchen staatlich verwalteten Integration der unterschiedlich gelagerten Kräfte zu einem fortschrittlich gerichteten Wirkungszusammenhang hat Stein programmatisch mit der Kategorie der ‚Arbeit‘ umschrieben. Entsprechend konnte die Verwaltung als der ‚arbeitende Staat‘ definiert werden.“⁵⁷

55 Hans Maier: *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeywissenschaft)*, a.a.O., S. 243.

56 Lorenz von Stein: *Handbuch der Verwaltungslehre*, Stuttgart 1870, S. 44.

57 Eckart Pankoke: *Soziale Politik als Problem öffentlicher Verwaltung. Zu Lorenz von Steins gesellschaftswissenschaftlicher Programmierung des „arbeitenden Staates“*, in: Roman Schnur (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft*, a.a.O. (S. 405-418), S. 412. Vgl. Joachim Jens Hesse: *Aufgaben einer Staatslehre heute*, a.a.O., S. 76.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Die Kategorie der Arbeit nutzt Lorenz von Stein zur Unterscheidung von der pejorativ belegten Tat, unter der er eindimensional und kurzfristig ausgerichtete politische Entscheidungen versteht. Dagegen soll „die Kategorie der ‚Arbeit‘ die Wechselwirkungen im Vermittlungsbereich von Handlungssubjekt und Objektbereich umschreiben.“⁵⁸ Ohne die grundsätzlichen Problemstellungen des 19. Jahrhunderts, die sich mit den Möglichkeiten gesellschaftlicher Emanzipation befassen, würde Lorenz von Steins gesamtes Werk verkürzt. Die von Landshut angedeutete Analogie Steins zu Karl Marx schließt diese Einsicht ein. Sie kann um so mehr Gültigkeit beanspruchen, als der „arbeitende Staat“ im Sinne eines Idealtypus eng an den historischen Kontext gebunden und daher auch in vergleichsweise ideale Voraussetzungen gebettet ist. Ihnen entrissen, verliert er an Bedeutung.

Die allenfalls sporadische Rezeption durch die moderne Regierungslehre, hier anhand von Steins „arbeitendem Staat“ exemplarisch vorgeführt, bildet kaum eine ausreichende Basis für die systematische Einbeziehung einer tradierten, sich als spezifisch deutsch auszeichnenden Wissenschaft.⁵⁹ Die Überlegung, wie weit die konzeptionellen Grundlagen des „arbeitenden Staates“ in die aktuelle Regierungsforschung eingehen können, bleibt daher hypothetisch.

Was Steins „arbeitender Staat“ ebenso wie die Polizeywissenschaften leisten kann, ist eine weitere Sensibilisierung für den engen Zusammenhang von Regieren und Verwalten, ist eine Beschreibung der Einstellungen, die sich in der Administration gewissermaßen spiegelbildlich zur sozialen Erwartungshaltung etabliert haben. Denn die intrinsischen Gefahren, die die unzulänglich gezügelte Verwaltung birgt, erkennt bereits Lorenz von Stein: die Versuchung, sich bloßer Routine hinzugeben, auch die drohende Selbstüberforderung.⁶⁰ Das zugrundeliegende Staatsverständnis hat das Anwachsen des öffentlichen Aufgabenbestandes befördert.

2.2.3.3. Max Weber – Ansätze zu einer politikwissenschaftlichen Rezeption

Auf grundlegend andere Weise bezeichnend für die Schwierigkeiten der Regie-

58 Eckart Pankoke: *Soziale Politik als Problem öffentlicher Verwaltung*, a.a.O., S. 412.

59 Vgl. Werner Jann: *Staatslehre – Regierungslehre – Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 49.

60 Vgl. Lorenz von Stein: *Inhalt und Wesen der innern Verwaltung*, in: Heinrich Siedentopf (Hrsg.): *Verwaltungswissenschaft*, Darmstadt 1976 (S. 21-56), S. 40f.; Eckart Pankoke: *Soziale Politik als Problem öffentlicher Verwaltung*, a.a.O., S. 413.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

rungslehre, an eine spezifisch deutsche Wissenschaft anzuknüpfen, ist ihr Verhältnis zum Werk Max Webers. Sein Begriffssystem eignet sich, wenn auch unbeabsichtigt, eher als das eines Lorenz von Stein, über den zeitgenössischen Diskurs hinaus konzeptionelle Wirkung zu erzielen:

„In der Tat hat die ständige Umformung und die darin liegende Formalisierung des Weberschen Begriffssystems zumindest den Erfolg gehabt, zeitgeschichtliche Bezüge, die in den Begriffsprägungen enthalten waren, zu verbergen und die Fiktion einer generellen Anwendbarkeit aufzubauen.“⁶¹

Die generelle Anwendbarkeit steht in Frage, nicht aber die Aufhebung des historischen Bezugs. Wenn somit Verbindungen zur Regierungslehre erleichtert werden, rücken die Differenzen im wissenschaftlichen Detail in den Mittelpunkt.

Als problematisch erweist sich gerade bei dem für die Erforschung des modernen Leistungsstaates substantiellen Begriff der Legitimität, daß dieser von Weber wechselweise aus faktischer Geltung oder der Hingabe an geglaubte Normen entwickelt wird.⁶² In Ansätzen, implizit und weiterentwickelt findet der Legitimitätsbegriff nur insofern Berücksichtigung, als daß Weber den Übergang vom traditionellen zum rationalen Herrschaftstyp erfaßt und mustergültige Grundkategorien rationaler Herrschaft darstellt.⁶³

Prozessuale Aspekte, für die Regierungslehre zentraler Forschungsgegenstand, vernachlässigt Max Weber zugunsten von Fragen der politischen Ordnung. Entsprechend mangelt es an ertragreichen Gemeinsamkeiten zwischen Webers Werk und einer eng definierten Regierungslehre. Hennis' an Weber angelehnte Formulierung dokumentiert, daß beide immerhin die Einsicht in die Komplexität politischer Prozesse teilen: „Politik, Regieren, ist das Bohren harter, dicker Bretter.“⁶⁴

61 Heino Speer: *Herrschaft und Legitimität. Zeitgebundene Aspekte in Max Webers Herrschaftssoziologie*, Berlin 1978.

62 Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5., revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann, Tübingen 1972, S. 16ff.; Heino Speer: *Herrschaft und Legitimität*, a.a.O., S. 87; Veit-Michael Bader: *Max Webers Begriff der Legitimität. Versuch einer systematisch-kritischen Rekonstruktion*, in: Johannes Weiß (Hrsg.): *Max Weber heute. Erträge und Probleme der Forschung*, Frankfurt a.M. 1989 (S. 296-334), S. 297ff.

63 Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, a.a.O., S. 125; Günter Abramowski: *Das Geschichtsbild Max Webers. Universalgeschichte am Leitfaden des okzidentalen Rationalisierungsprozesses*, Stuttgart 1966, S. 139ff.

64 Wilhelm Hennis: *Zur Begründung der Fragestellung*, a.a.O., S. 12. Vgl. Max Weber: *Politik als Beruf*, in: Ders.: *Gesammelte politische Schriften*, 2. erweiterte Auflage, Tübingen 1958

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Vorbehalte zu einer Einbindung von Webers Werk in die Regierungsforschung unterliegen jedoch der grundsätzlichen Einschränkung, daß gerade Max Webers Gesamtwerk nicht nur isolierte Anknüpfungspunkte für die Politische Wissenschaft bietet, sondern ein weitgehend ungenutztes Potential aufweist, das durch eine unstrukturierte, arbeitsteilige Forschungspraxis bisher verdeckt geblieben ist. Anliegen der Politischen Wissenschaft muß demnach zunächst tatsächlich, wie von Hennis gefordert, eine Rückgewinnung von Weber sein.⁶⁵ Wenn dieser sehr perspektivisch zu verstehende Anspruch eingelöst ist, wird eine verstärkte Weber-Rezeption durch die Regierungsforschung möglich; den Regierungsprozeß als solchen wird sie jedoch bestenfalls indirekt bereichern.

2.2.3.4. Die Staatslehre der Weimarer Republik

Daß die Staatslehre der Weimarer Republik als demokratische politische Wissenschaft in der von der Regierungslehre beanspruchten Tradition steht, verdeutlicht die Auswahl der Quellen bereits in Thomas Ellweins *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, die als erste systematische Annäherung an den Forschungsgegenstand von besonderer Aussagekraft ist.

Der Traditionsbezug der Regierungslehre kann nur aus wenigen Andeutungen erschlossen und somit in einem breiten Zusammenhang erörtert werden. Daraus wiederum erhält die wissenschaftliche Fragestellung einen maximal möglichen Umfang, der jeden Rahmen sprengen muß, wenn sich die Forschung auf die bloße Rezeption der Staatslehre konzentriert. Eine solche auf Vollständigkeit und Tiefe beruhende Analyse ist nicht erforderlich, um allein die Berechtigung eines als spezifisch deutsch verstandenen Ansatzes der aktuellen Regierungsforschung zu ermitteln. Diese Berechtigung aber soll meiner Studie als Fokus dienen.

Der eher skizzenhafte als integrative Umgang der Regierungslehre mit der Tradition einer spezifisch deutschen Wissenschaft läßt auch schwerlich eine andere als fragmentarische Untersuchung zu. Anlässlich eines Exkurses hebt Hennis im Kon-

(S. 493-548), S. 548.

⁶⁵ Vgl. Wilhelm Hennis: *Max Webers Fragestellung*, a.a.O.; ders.: *Max Webers Wissenschaft vom Menschen. Neue Studien zur Biographie des Werks*, Tübingen 1996; Manfred Kopp/Hans-Peter Müller: *Herrschaft und Legitimität in modernen Industriegesellschaften. Eine Untersuchung der Ansätze von Max Weber, Niklas Luhmann, Claus Offe, Jürgen Habermas*, München 1980, S. 8.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

text der Neuorientierung der bundesdeutschen Politischen Wissenschaft den Erkenntnisstand Hermann Hellers aus dem Jahr 1934 hervor.⁶⁶ Es bietet sich an, die Möglichkeiten wie auch die Schwierigkeiten einer Anknüpfung durch die Regierungsforschung anhand dieses Beispiels abzuwägen.

Soweit wissenschaftliche Fragestellungen nur ansatzweise den Bereich staatlicher Entscheidungen und einen damit verbundenen Machtbegriff berühren, zeigt sich die Diskussion innerhalb der Staatslehre der Weimarer Republik zwar nicht beeinträchtigt, aber doch leicht verzerrt durch die Auseinandersetzung mit Carl Schmitt und dessen Theorien. Hermann Heller ist derjenige Staatslehrer, an dem sich in Biographie und Werk dieser Einfluß am deutlichsten nachvollziehen läßt. Die katalytische Wirkung, die Schmitts *Begriff des Politischen* im Kollegenkreis entfaltet, führt zu einer anhaltenden und für das politische System der Weimarer Republik symptomatischen Kontroverse zwischen Schmitt und eben Heller:

„Man darf die Auseinandersetzung beider über eine nach außen belanglos erscheinende Einzelheit geradezu als Scheidemarke in der Auseinandersetzung um die Zukunft der Weimarer Republik bezeichnen. Dabei ging es gar nicht um Weimar, sondern um den Politikbegriff Schmitts.“⁶⁷

In der Tat genügen allein die fachlichen Unterschiede, die von Heller teilweise aufgedeckte „erstaunliche Fülle von Widersprüchlichkeiten“⁶⁸ in Schmitts Werk, nicht als plausible Erklärung für die Schärfe und Intransigenz der Auseinandersetzung. Die Diskussionen der Staatslehre werden in Ausmaß und Ausprägung nur dann verständlich, wenn sich die Forschung in Erinnerung ruft, daß die politischen Wissenschaften in dieser Phase zugleich die realen Kontroversen und Probleme der

66 Wilhelm Hennis: *Legitimität. Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, Opladen 1976 (S. 9-38), S. 11. Auch Bleek betont, daß Heller in den letzten Jahren der Weimarer Republik eher als Politikwissenschaftler denn als Staatslehrer gewirkt hat: „Auch Hermann Heller, der als Staatsrechtslehrer begonnen hatte, ging es seit Anfang der dreißiger Jahre mehr um die wissenschaftliche Disziplin von der Politik, und vermutlich hätte er seinem 1934 posthum erschienenen Hauptwerk *Staatslehre* einen anderen Titel gegeben.“ Wilhelm Bleek: *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, a.a.O., S. 17.

67 Paul Noack: *Carl Schmitt. Eine Biographie*, Frankfurt a.M./Berlin 1996, S. 118. Vgl. Wolfgang Schluchter: *Hermann Heller. Ein wissenschaftliches und politisches Portrait*, in: Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933*, Baden-Baden 1984 (S. 45-63), S. 58f.

68 Hasso Hofmann: *Legitimität gegen Legalität. Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts*. Zweite Auflage, ergänzt durch eine Vorbemerkung, Berlin 1992, S. 9.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Weimarer Republik abbilden und einem kaum gezügelten verfassungsrechtlichen Diskurs unterliegen, an dem sich Schmitt, Heller und diskreter auch Rudolf Smend beteiligen.⁶⁹

Ist dieser Rahmen abgesteckt, kann sich die Wissenschaft den konkreten Folgerungen für die Argumentation einer demokratischen Staatslehre zuwenden. Als Maßstab für die Regierungslehre scheiden Smends Studien aus, da die Integration, der Ausdruck eines geistigen Gesamtzusammenhangs, als die wesentliche staatliche Leistung zu sehr von einem öffentlichen Aufgabenbestand abstrahiert.⁷⁰ Die Bedingung dominiert Smends Ansatz: Der Staat existiert also nur, sofern er zu einer fortlaufenden Integration fähig ist.

Neben Smends skeptischen, mitunter in zynisch anmutende Worte gefaßten Ausführungen nimmt sich Hermann Hellers Argumentation beinahe hoffnungsvoll, jedenfalls vom Wert der Demokratie überzeugter aus. Die normativistische Position zur politischen Einheitsbildung, die er gegen Schmitt bezieht und die über diejenige Smends hinausgeht, unterstreicht diesen Eindruck.⁷¹ Zudem sind wie bei keinem anderen Staatslehrer der Weimarer Republik wissenschaftliche und praktische Tätigkeit derart eng und - pathetisch gesprochen – geradezu schicksalhaft miteinander verwoben wie bei Heller, der 1932 in Sachen Preußen gegen das Reich für die Auseinandersetzung vor dem Staatsgerichtshof wie berufen erscheint.⁷²

Heller definiert die Staatslehre in Abgrenzung zu einem geisteswissenschaftli-

69 Vgl. Joachim Blau: *Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik. Darstellung und Untersuchung der staatstheoretischen Konzeptionen von Hermann Heller, Ernst Fraenkel und Otto Kirchheimer*. Mit einem Vorwort von Helmut Ridder, Marburg 1980, S. 25; Marcus Llanque: *Die Theorie politischer Einheitsbildung in Weimar und die Logik von Einheit und Vielheit (Rudolf Smend, Carl Schmitt, Hermann Heller)*, in: Andreas Göbel/Dirk van Laak/Ingeborg Villinger (Hrsg.): *Metamorphosen des Politischen. Grundfragen politischer Einheitsbildung seit den 20er Jahren*, Berlin 1995 (S. 157-176), S. 160ff.; Ulrich K. Preuß: *Die Weimarer Republik – ein Laboratorium für neues verfassungsrechtliches Denken*, in: Andreas Göbel/Dirk van Laak/Ingeborg Villinger (Hrsg.): *Metamorphosen des Politischen*, a.a.O. (S. 177-187), S. 177ff.

70 „Der Staat ist nur, weil und sofern er sich dauernd integriert, in und aus den einzelnen aufbaut – dieser Vorgang ist sein Wesen als geistig-soziale Wirklichkeit.“ Rudolf Smend: *Verfassung und Verfassungsrecht*, München/Leipzig 1928, S. 20. Vgl. Marcus Llanque: *Die Theorie politischer Einheitsbildung in Weimar und die Logik von Einheit und Vielheit (Rudolf Smend, Carl Schmitt, Hermann Heller)*, a.a.O., S. 160.

71 Vgl. ebd., S. 173; Wilhelm Bleek: *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, a.a.O., S. 218.

72 Vgl. Andreas Kaiser: *Preußen contra Reich. Hermann Heller als Prozeßgegner Carl Schmitts vor dem Staatsgerichtshof 1932*, in: Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Der soziale Rechtsstaat*, a.a.O. (S. 287-311), S. 303; Paul Noack: *Carl Schmitt*, a.a.O., S. 139.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

chen Ansatz, wie ihn Smend vertritt, als soziologische Wirklichkeitswissenschaft:

„Aufgabe der Staatslehre ist es, den Staat als Wirklichkeit zu erforschen. Wenn sie den Staat zum Gegenstand hat, so sollte es wohl selbstverständlich sein, dass sie nicht lediglich einen im Staat zum Ausdruck gelangenden Sinnzusammenhang oder Gefühlsgehalt oder etwa nur die psychischen Ursachen des staatlichen Handelns meinen kann, sondern dass sie auf der Erfassung der Wirklichkeitsformung Staat bestehen muss. Sie ist deshalb soziologische Wirklichkeitswissenschaft und nicht Geistes- oder Sinneswissenschaft.“⁷³

Zum für die Regierungslehre wichtigen Forschungsertrag gehört der Begriff des „sozialen Rechtsstaats“, den Heller in die staatsrechtliche Diskussion einführt. Die bei Smend im Vordergrund stehende Integrationsleistung des Staates wird in dieser Konzeption nicht mißachtet, doch tritt sie hinter andere Bedeutungen zurück; Heller schildert einen Wohlfahrtsstaat, der zwischen Krisenanfälligkeit, also Überforderung, und dem Bemühen um öffentliche Leistungen vermittelt.⁷⁴

Hier sind Grundzüge einer modernen Regierungslehre angedeutet. Wie differenziert Heller unterschiedlich umfangreiche staatliche Leistungen betrachtet, wird allerdings einzig in seiner Argumentation ersichtlich, nicht in der Terminologie:

„Heller verwendet spätestens seit 1929 die Begriffe ‚Sozialismus‘ und ‚sozialer Rechtsstaat‘ nebeneinander als Bezeichnungen für im Grunde identische Zielsetzungen.“⁷⁵

Den grundlegenden Parallelen zum Trotz ist ausgeschlossen, Hermann Hellers Konzept eines sozialen Rechtsstaates konkret für die aktuelle Regierungsforschung zu gebrauchen. Der rasante Zuwachs an Staatsaufgaben gerade in der jüngeren Vergangenheit und die ständige Veränderung des Aufgabenbestandes verhindern, daß Hellers Theorie direkte Anwendung auf den modernen Leistungsstaat findet.

73 Hermann Heller: *Staatslehre*, a.a.O., S. 43. Vgl. Ilse Staff: *Staatslehre in der Weimarer Republik*, in: Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Staatslehre in der Weimarer Republik*, Frankfurt a.M. 1985 (S. 7-23), S. 16ff. Vgl. zum geisteswissenschaftlichen Ansatz: „Geisteswissenschaft ist verstehende Wissenschaft, und hier handelt es sich um die Klärung der Voraussetzungen solchen Verständnisses, wie sie empirisch und zumeist unbewußt in der Praxis der einzelnen Geisteswissenschaften von jeher gemacht worden sind.“ Rudolf Smend: *Verfassung und Verfassungsrecht*, a.a.O., S. 7f. Vgl. Claus-Ekkehard Bärsch: *Der Staatsbegriff in der neueren deutschen Staatslehre und seine theoretischen Implikationen*, Berlin 1974, S. 92.

74 Vgl. Hermann Heller: *Grundrechte und Grundpflichten*, in: Ders.: *Gesammelte Schriften. Band 2: Recht, Staat, Macht*, herausgegeben von Martin Drath/Otto Stammer/Gerhart Niemeyer/Fritz Borinski, Leiden/Tübingen 1971 (S. 281-314); Joachim Blau: *Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik*, a.a.O., S. 202f.; Ilse Staff: *Lehren vom Staat*, Baden-Baden 1981, S. 417.

75 Joachim Blau: *Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik*, a.a.O., S. 185.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Eine Basis ist dennoch gelegt. Wie kann sie genutzt werden? Ich halte für angebracht, Hellers Erkenntnisstand hinsichtlich dessen Grundannahmen zu verdichten. Die bewußt gesuchte Distanzierung von Smends geisteswissenschaftlicher Methode, der er Tauglichkeit für eine Ideenlehre, nicht aber für die Staatslehre bescheinigt,⁷⁶ führt dazu, daß Heller den Staat als eine „kausal wirkende Einheit“⁷⁷ interpretiert. In diesem Kontext fokussiert die Regierungslehre nun auf die Notwendigkeit politischer Führung, auf den zentralen Zusammenhang von Regieren und Verwalten, dem Handeln der Exekutive. Hellers Analyse hingegen ist nicht an einem äquivalenten Modell orientiert, sondern elementar an dem Vorgang politischer Einheitsbildung:

„Im Wesen aller gesellschaftlichen Macht liegt es, dass die Staatsgewalt als Wirkungseinheit weder auf die Leistungen der Machthaber, noch auf die der Machtunterworfenen zurückgeführt werden kann. Dass die vielheitlichen Leistungen der Machtunterworfenen schließlich eine Wirkungseinheit bewirken, lässt sich nur dadurch erklären, dass ihre kumulierten Leistungen von einem Machthaber einheitlich aktualisiert werden.“⁷⁸

Die Wiederaufnahme einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition, zu der sich die Regierungslehre bekennt, wird von einem von der Staatslehre allgemein, nicht ausschließlich von derjenigen Hellers, zu unterscheidenden Staatsverständnis sowie einem erheblich veränderten Problemzusammenhang bestimmt. Die resultierenden Diskrepanzen sind erheblich.

Das Traditionsbekenntnis der Regierungslehre ist sowohl auf der konzeptionellen Ebene, auf der eine Kontinuität spezifisch deutscher Wissenschaft anhand einzelner Autoren behauptet wird, problematisch als auch im wissenschaftlichen Detail, das ein hohes Maß an Genauigkeit und Tiefe in der Rezeption verlangt – ein Anspruch, dem die Regierungslehre nicht gerecht wird.

Den Kreis schließt Hellers eigener Umgang mit althergebrachten wissenschaftlichen Ansätzen. Ich habe im Verlauf dieses Abschnitts mit einer überspitzten Anmerkung verdeutlicht, daß, wenn ein Traditionsbekenntnis nur vage auf der Nen-

76 Hermann Heller: *Staatslehre*, a.a.O., S. 229.

77 Ebd., S. 238. Vgl. Ilse Staff: *Lehren vom Staat*, a.a.O., S. 402f.; Kurt Sontheimer: *Politische Wissenschaft und Staatslehre*, Freiburg 1963, S. 26ff. Vgl. zur Kritik an der Staatssemantik bei Heller: Niklas Luhmann: *Staat und Politik*, a.a.O., S. 99.

78 Hermann Heller: *Staatslehre*, a.a.O., S. 238.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

nung von Namen beruht, immer irgendeine Kontinuität, eine wissenschaftliche Tradition reklamiert werden kann. Dazu paßt, daß Hermann Heller seinerseits in *Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland* unhaltbare Thesen aufstellt und zudem Hegels Kategoriensystem ignoriert, wie Kritiker bemängeln – eine Art kurioser Randnotiz zu dem vermeintlich spezifisch deutschen Moment in der Politischen Theorie.⁷⁹

Doch nehmen wir auch hier die Anregung der Regierungslehre auf und suchen nach ertragreichen Verbindungen zwischen Staatslehre und einer modernen staatszentrierten Regierungstheorie. Allen Widersprüchlichkeiten zum Trotz sind Punkte vorhanden, an denen die Regierungslehre an die Staatslehre der Weimarer Republik anknüpfen kann.

Hennis demonstriert das anschaulich mit der an Smends Integrationsfaktoren angelehnten Systematik der Legitimitätsfaktoren.⁸⁰ Weiterhin kann die Regierungslehre durchaus die Verantwortung der Regierung im Zentrum des modernen Leistungsstaates aus Hellers Staatsverständnis folgern:

„Weil der Staat das politische Optimum, nämlich die auf seinem Gebiet regelmäßig mächtigste, präziseste und praktikabelste politische Organisation darstellt, deshalb muss jede politische Wirksamkeit ihrer immanenten Sinnfunktion wegen danach streben, zwar nicht die Staatsgewalt als Ganzes zu erobern, wohl aber sich in ihr zu ihrem Teil durchzusetzen.“⁸¹

Offensichtlich ist die Parallele zu der Feststellung der Regierungslehre, daß sich nach wie vor alles Machtstreben im Staat auf den Regierungsprozeß bezieht.

In der Tat übt Hellers Staatsverständnis weitreichenden Einfluß bis in die Staatstheorie der Bundesrepublik aus,⁸² so daß hier die geforderte – jedoch allen-

79 Vgl. Gerhard Haney: *Zum Hegelverständnis Hermann Hellers*, in: Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Der soziale Rechtsstaat*, a.a.O. (S. 467-485), S. 477. Haney verweist allerdings darauf, daß Heller in seiner wenig reflektierten Behandlung des Hegelschen Machtbegriffs in der *Staatslehre* Abstriche macht, und vermutet hinter diesem Umstand den Eindruck persönlicher Erfahrungen. Ebd., S. 468. Vgl. Hermann Heller: *Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland. Ein Beitrag zur politischen Geistesgeschichte*. Neudruck der Ausgabe 1921, Aalen 1963.

80 Vgl. Wilhelm Hennis: *Legitimität*, a.a.O., S. 24; Rudolf Smend: *Verfassung und Verfassungsrecht*, a.a.O., S. 107ff.

81 Hermann Heller: *Staatslehre*, a.a.O., S. 238.

82 Vgl. Ilse Staff: *Lehren vom Staat*, a.a.O., S. 421f.; differenzierter: Ingeborg Maus: *Hermann Heller und die Staatsrechtslehre der Bundesrepublik*, in: Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Der soziale Rechtsstaat*, a.a.O. (S. 113-139).

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

falls inkonsequent realisierte - methodologische Offenheit der Regierungslehre greifen kann. Indem sie umgesetzt würde, könnten sowohl der Staatsbegriff als auch implizit der öffentliche Aufgabenbestand bei den Grundlagen beginnend hinterfragt werden.

2.2.4. Die problematische Integration tradierter Ansätze

Um das Bekenntnis der Regierungslehre zu einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition zu bewerten, sind nochmals die wesentlichen Punkte zusammenzufassen. Auffällig ist, was sich aus der Tatsache ergibt, daß es der deutschen Politikwissenschaft an einer systematischen und ausformulierten Regierungslehre fehlt: Auch über den Traditionsbezug läßt sich lediglich spekulieren, solange diesem Anspruch nicht eine eingehende Rezeption als Grundlage dient. So muß sich eine Beurteilung auf einige Andeutungen, auf fragmentierte Spiegelungen einer Wissenschaftstradition stützen.

Welche Handhabe ist der Forschung damit gegeben, wenn sie Möglichkeiten und Grenzen einer modernen Regierungslehre untersucht? Jede Wertung ist weit davon entfernt, den Ertrag auf seine Integrationsfähigkeit hin zu analysieren. Allen folgenden Schritten müßte demnach vorausgesetzt sein, was in Wilhelm Hennis' ausführlichen Weber-Studien anklingt: die Gewinnung älterer Forschungsansätze für die aktuelle Politikwissenschaft. Die soeben erörterten Beispiele haben demonstriert, daß Potential vorhanden ist.

Hennis' Distanzierung von der aktuellen Soziologie wie auch der soziologisch inspirierten Politikwissenschaft verweist auf ein weiteres Problem: Da sich nicht allein die Wissenschaft verändert hat, sondern auch ihre Terminologie einem Prozeß ständiger Neuerung unterliegt, müßte ein wesentlicher Bestandteil in der Rezeption tradierter Wissenschaft eine Synopsis sein, die für die erforderliche begriffliche Klärung sorgt. Nur auf diese Weise lassen sich Widersprüchlichkeiten und Mißverständnisse vermeiden, wie sie aus den unterschiedlichen Bedeutungen zentraler Begriffe erwachsen: Polizei, Dualismus, sogar aus der Gegenüberstellung eines geistes- und eines sozialwissenschaftlichen Ansatzes.

Was die Regierungslehre mit dem Bekenntnis zu einer deutschen Wissenschaftstradition beabsichtigt, wird vor allem im Vergleich sichtbar. Der Vergleich

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

erfordert zudem nicht eine Leistung, die die Regierungslehre ohnehin kaum zu erbringen vermag: die Definition dessen, was als spezifisch deutsch anerkannt wird.⁸³ Es ist doch vor allem ein Kriterium, aufgrund dessen die moderne Regierungslehre eine Affinität zur älteren Politiktheorie geltend machen kann: Für sie steht die Regierung im Zentrum des politischen Systems, und diese beansprucht anders als in Ansätzen, in denen der Staat als ein polyzentrischer Akteur erscheint, entsprechende Kompetenzen.

Allerdings liegt damit die Betonung eher auf der Wissenschaftstradition denn auf dem charakteristisch Deutschen. Als spezifisch deutsches Moment sehe ich somit insbesondere das Verständnis der Exekutive mit einem engen Zusammenhang von Regieren und Verwalten. Hier dringt die Regierungslehre tatsächlich zum Kern der problematischen Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat vor; ihr gelingt das auf dem Forschungsfeld, auf dem sie mit beispielhafter Ausführlichkeit vorgeht und von einem tiefen Verständnis der historischen Zusammenhänge geleitet wird. Die Tradition der Wissenschaft ist in erster Linie ein Reflex der politischen Praxis, nämlich der des Leistungsstaates. Anders als bei einem philosophischen Ursprung wissenschaftlicher Theorien beruht die Konzeption der Regierungslehre auf Beobachtungen einer historischen Entwicklung, neben der die Verwaltungswissenschaften entstanden sind und sich ausgebildet haben.

Ein derart gelagertes Urteil legt die Vermutung nahe, das Bekenntnis der Regierungslehre ziele weniger darauf ab, die aktuelle Forschung zu bereichern, als daß es sich um eine subtile Selbstrechtfertigung handele. So sind es tatsächlich nicht so sehr konkrete wissenschaftliche Inhalte, an die die Regierungslehre anknüpft, sondern die Tradition einer praxisorientierten Regierungsforschung, deren Ansatz an den Staatsaufgaben ausgerichtet ist. Eines indes bleibt festzuhalten: Ohne konkrete Inhalte stößt die Integration tradierter Politiktheorie an Grenzen.

2.2.5. Das Potential älterer Politikwissenschaften im europäischen Diskurs

Die aktuellen, das Regieren thematisierenden Forschungsansätze sind zu fragmen-

⁸³ Daß sich diese Frage einer einfachen Antwort entzieht, belegen auch Hellers Ausführungen zu Hegels Nationalbewußtsein; sie schließen eine Bewertung ausgewählter Sekundärliteratur ein. Vgl. Hermann Heller: *Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland*, a.a.O., S. 70ff.; Gerhard Haney: *Zum Hegelverständnis Hermann Hellers*, a.a.O..

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

tiert und zu breit gefächert, als daß im Vergleich von Regierungslehre zu *governance*-Debatte von einem Traditionsbruch gesprochen werden könnte. Die gegenseitige Mißachtung trägt ein Übriges bei. Inwieweit überhaupt eine und nur eine Tradition der Regierungsforschung als Kernbereich der deutschen Politikwissenschaft verfolgt werden kann, bleibt diskussionswürdig, solange einschlägige Studien nicht auf eine intensive Rezeption älterer Arbeiten gründen. Die Beantwortung der propädeutischen Frage, welche Forschungsansätze miteinander kompatibel sind, hängt dabei in erster Linie von Standpunkt sowie Willen des jeweiligen Betrachters ab. Ich persönlich vertrete die Auffassung, daß das gemeinsame Objekt, der Regierungsprozeß, weit mehr Anknüpfungspunkte erlaubt, als die einzelnen Forschungsrichtungen bisher genutzt haben.

Die ihrem Selbstverständnis nach traditionalistische Politikwissenschaft, besonders die Regierungslehre, neigt dabei zu einer gewissen Einseitigkeit: Auf Policywissenschaften und Staatslehre beruft sie sich relativ großzügig, gegenüber der *policy*-Analyse hebt sie akribisch Unterschiede hervor und ignoriert auch fruchtbare Gemeinsamkeiten.⁸⁴ Der Verweis auf eine spezifisch deutsche Wissenschaftstradition wird so nicht nur zur Abgrenzung anderer Forschungskonzepte gebraucht, sondern auch zu deren aktiver Ausgrenzung. Hennis spricht dem von der angloamerikanischen Soziologie inspirierten *policy approach* aufgrund der gänzlich unterschiedlichen Rolle des administrativen Bereichs gar jegliche Eignung für deutsche Forschungsthemen ab. Insgesamt mangelt es der Regierungslehre an der nötigen Offenheit, um den geforderten Methodenpluralismus ergebnisorientiert umzusetzen.

Anders verhält es sich mit der *governance*-Debatte: Ihr Forschungsdesign bedingt ihre Offenheit für den wissenschaftlichen Dialog, eingeschlossen den interdisziplinären und den mit traditionellen Wissenschaftsansätzen. Die eindeutige Ausrichtung an praktischen Problemstellungen und die vor allem um empirische Befunde entwickelte Theoriebildung tragen zu diesem Umstand bei. Die methodo-

84 Vgl. Wilhelm Hennis: *Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit, „zentrale Fragen“ der Politikwissenschaft stets neu zu überdenken*, a.a.O.; ders.: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O.; Walter Euchner: *Stoßseufzer eines traditionalistischen Policy-Analysis-Muffels*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O. (S. 132-136).

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

logische Vielschichtigkeit wirkt wie ein Spiegel des Forschungsgegenstandes, des europäischen Mehrebenensystems: international ausgerichtet und disziplinübergreifend. Die historische Dimension der europäischen Politik, die Genese des politischen Systems EU, stellt zwar keinen zentralen Bestandteil der Forschung dar, wird aber auch nicht vernachlässigt.⁸⁵

Der moderne Leistungsstaat wird nicht als primäre Bezugsgröße herangezogen, bildet jedoch die Folie der gesellschaftlichen Entwicklung. Berührungspunkte mit traditionalistischen Positionen sind schon alleine deshalb ausgeschlossen, weil eben viele dieser Positionen widerlegt werden müssen. Beispielhaft ist der Umgang mit der gesellschaftlichen Denationalisierung. Zürn definiert in heuristischer Absicht den Prozeß der Denationalisierung und nutzt dabei als Ausgangspunkt den Nationalstaat, hier in seiner Funktion als virtuelle Grenze nationaler Gesellschaften:

„Gesellschaftliche Denationalisierung kann also definiert werden als die Verschiebung der Grenzen von verdichteten sozialen Handlungszusammenhängen über die Grenzen von nationalen Gesellschaften hinaus, ohne gleich global sein zu müssen.“⁸⁶

Die zielorientierten Prozesse, denen das Interesse der *governance*-Debatte gilt, entgehen einem Forschungsansatz, der sich auf die Staatsaufgaben als traditionellen Gegenstand der Regierungsforschung festlegt. Genaugenommen interessiert die Regierungslehre ja auch nicht die jeweilige Staatsaufgabe selbst, sondern ihre Erledigung. Die dabei wirkenden Prozesse können durch die Wissenschaft vor allem mittels Beschreibung transparent gemacht werden, durch die auf einzelne Politikfelder fokussierte Deskription.

Anliegen eines solchen Ansatzes kann nicht die Theoriebildung oder gar die Grundlegung einer Lehre sein. Der Wert deskriptiver Untersuchungen erstreckt sich auf die Diagnostik, in Ausnahmen auf die Prüfung von Arbeitshypothesen wie der eines Denationalisierungsprozesses. In dieser Vorgehensweise besteht, im Kontrast zu der bisweilen unterstellten Bescheidenheit des akademischen Anspruchs, die Leistung der *policy*-Analyse. Und nicht zuletzt handelt es sich um eine geeignete Gelegenheit, die Verbindung zwischen traditionalistischer Politiktheorie

85 Vgl. Charles Tilly: *Reflections on the History of European State-Making*, a.a.O.; Richard Rose: *What Is Europe?*, a.a.O.; Yves Mény/Andrew Knapp: *Government and Politics in Western Europe*, a.a.O..

86 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 73.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

und dem wissenschaftlichen Detail, dem den Erklärungsansatz stützenden Ausschnitt, herzustellen:

„Während demokratietheoretische und ideengeschichtliche Arbeiten ohnehin immer zum Kernbereich der Politikwissenschaft zählten, kann das Wachstum politikfeldbezogener Untersuchungen als Ansatz für eine sinnvolle Erweiterung und Ergänzung traditioneller Regierungslehre gesehen werden.“⁸⁷

Am Beispiel der gesellschaftlichen Denationalisierung wird deutlich, wie mithilfe von Untersuchungen segmentierter *policies* auch komplexe Prozesse durchdrungen werden können. Die Denationalisierungsthese kann nicht nur im internationalen Vergleich auf der europäischen Ebene überprüft werden, sondern auch in unterschiedlichen Politikfeldern oder, entsprechend verfeinert, in kleineren Ausschnitten und Intervallen. Die Annahme eines moderne Industriegesellschaften umfassenden Denationalisierungsprozesses kann so noch nicht eindeutig bestätigt oder dementiert werden, signalisiert aber eine Tendenz und sensibilisiert für eine Entwicklung:

„Abschließend kann gesellschaftliche Denationalisierung somit operationalisiert werden als die relative Zunahme der Intensität und der Reichweite grenzüberschreitender Austausch- oder Produktionsprozesse in den Sachbereichen Wirtschaft, Umwelt, Gewalt, Mobilität sowie Kommunikation und Kultur. Gesellschaftliche Denationalisierung ist damit eine Variable, die je nach betrachtetem Sachbereich und je nach betrachtetem Land unterschiedliche Werte annehmen kann.“⁸⁸

Vor- und Nachteile eines deskriptiven Ansatzes gegenüber der Regierungslehre liegen auf der Hand. Während die Regierungslehre sich vor allem als ein kritisch-distanzierter Beitrag zur praktischen Politik versteht, erfaßt die *governance*-Debatte die politischen Prozesse innerhalb der Europäischen Union, ohne wirklichen Abstand zum Forschungsgegenstand zu gewinnen. Allerdings kann in diesem Kontext auch von einer höheren Praxisrelevanz ausgegangen werden, da zum einen die Kernbereiche der *governance*-Debatte empirisch untersucht und zum anderen die *policies* auch auf abstrakterem Niveau stark differenziert betrachtet werden. Diese dezentrale Perspektive strebt die Regierungslehre nicht an, sie nimmt sie auch nicht vorübergehend ein.

Das Politikverständnis der *governance*-Debatte ist dabei breiter angelegt als das

87 Joachim Jens Hesse: *Policy-Forschung zwischen Anpassung und Eigenständigkeit*, a.a.O., S. 57. Vgl. Manfred G. Schmidt: *Policy-Analyse*, a.a.O., S. 568.

88 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 76.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

der Regierungslehre. Politik wird akteursorientiert auch dann wahrgenommen, wenn sie ohne Beteiligung des Staates stattfindet. In der Theorie wird umgesetzt, was die Regierungslehre im Zusammenhang politischer Führung nur andeutungsweise erwähnt: Führungskompetenz kann auch außerhalb der Regierung beansprucht und ausgeübt werden. Insofern empfinde ich den europäischen Forschungsdiskurs nicht als eine vollkommene und bewußte Abkehr von traditionalistischen Positionen – hier wird meiner Meinung nach insbesondere der allmähliche und unvermeidliche Wandel der Wissenschaft sichtbar.

Das Modell der Regierungslehre zielt auf die öffentliche Leistungserbringung, auf ihre dauerhafte Sicherung durch die Qualität der politischen Führung. Deren Versagen kann, da Verwaltung technisch wie demokratietheoretisch über keine selbst zu entwickelnde Führungskompetenz verfügt, nur kurzfristig kompensiert werden. Insofern hängt der Bestand des modernen Leistungsstaates von einem effektiven Regierungsprozeß ab, durch den die eigentliche Organisation der staatlichen Aufgabenerledigung erfolgt.

Die Voraussetzungen im Nationalstaat sind besonders günstig, solange Problem- und Entscheidungsstrukturen annähernd deckungsgleich sind. Diese strukturelle Kongruenz jedoch wird im Prozeß der europäischen Integration aufgehoben, teils politisch gesteuert, teils unter exogenen Einflüssen aus anderen gesellschaftlichen Subsystemen:

„Gemäß des Kongruenzprinzips hängt effektives Regieren davon ab, ob die Reichweite politischer Regelungen mit den Gebieten mit verdichteten Handlungszusammenhängen deckungsgleich ist. Demzufolge erfordern grenzüberschreitende soziale Handlungszusammenhänge eine entsprechende Anpassung der politischen Institutionen, um die Effektivität des Regierens zu bewahren. Der Fortbestand des effektiven Regierens steht und fällt daher mit der Ausweitung der politischen Räume parallel zur Ausweitung der sozialen Räume.“⁸⁹

Derartige Beobachtungen zwingen die Regierungsforschung zu erheblichen Veränderungen. Was auf den ersten Blick wie eine Distanzierung von der Regierungslehre oder gar als Ablehnung erscheint, betrifft die gesamte Regierungsforschung. Vor allem der zwischen den einzelnen Politikfeldern ungleichmäßig ablaufende

89 Ebd., S. 203.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Prozeß der Denationalisierung hat diese Entwicklung der Wissenschaft forciert; sie muß neue Konzeptionen entwerfen.

Inhaltlich zeichnet sich eine spezielle Aufgabe der Regierungsforschung ab: die Überprüfung, inwieweit sich die politischen Institutionen den sozialen Gegebenheiten anzupassen vermögen. Die Anpassung politischer Institutionen kann sich auf die diversen europäischen Politikebenen aufteilen, und sie kann zielorientiert unterschiedliche Formen annehmen:

- die traditionelle, einst bewährte und jetzt nicht mehr vollwertige der *governance by government*, wie sie aus dem Leistungsstaat überliefert ist,
- die offenerere der *governance with government*, in die die öffentlichen Akteure eingebunden sind, und
- jenseits öffentlicher Beteiligung die der *governance without government*.

An diesem Punkt kann der wesentliche Unterschied zum wissenschaftlichen Vorgehen der Regierungslehre ausgemacht werden. Die moderne Regierungslehre bezieht sich beharrlich auf die Strukturen des Nationalstaates, womit diesen eine enorme Problemlösungskapazität eingeräumt wird, obwohl – oder zumal - gesellschaftliche als auch föderalistische und kommunale Akteure nicht in den Forschungsansatz integriert werden.

Die europäische Regierungsforschung behandelt ein ungleich dynamischeres und komplexeres System, in dem sich auch Lösungsmöglichkeiten aufdrängen, die jenseits des nationalstaatlichen Horizonts liegen. Die Wirksamkeit nationalstaatlichen Regierens wird in diesem weitgefaßten Rahmen nunmehr von diversen Faktoren bestimmt, die nur noch teilweise steuerbar sind: von der Bedeutung eines Problemfeldes, von dem politischen Gewicht eines Staates und dem Durchsetzungswillen seiner Regierung, auch von deren bisheriger Präsenz in einem Politikfeld, der Pflege eines Netzwerks oder den anhängigen Prozeßstrukturen.⁹⁰ Bei der Bewertung der Diskrepanz zwischen Regierungslehre und *governance*-Debatte ist Vorsicht geboten und stets sorgfältig zu trennen zwischen den Abweichungen, die sich aus dem Traditionsbekenntnis der Regierungslehre ergeben, und solchen, die die Veränderung des Forschungsgegenstandes verursacht hat.

⁹⁰ Vgl. Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union*, 3. Auflage, Okehampton/Rochdale 1994, S. 413f.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Kommen wir konkreter auf die Frage zurück, über welches Potential ältere wissenschaftliche Ansätze im europäischen Diskurs verfügen. Welche ihrer Ideen können genutzt werden? Die Variationen der *governance*, die Hervorhebung zielorientierter Prozeßstrukturen im europäischen Mehrebenensystem, sind als wissenschaftliches Phänomen zu jung und inhaltlich divergent, um in eine bestimmte akademische Tradition gestellt zu werden. Den Anspruch, an Traditionen anzuknüpfen, formuliert die *governance*-Debatte nicht, er wäre aufgrund des neuartigen Forschungsgegenstands ohnehin eher ein Hindernis denn eine Bereicherung.

Ob ältere politikwissenschaftliche Ansätze den europäischen Forschungsdiskurs ergänzen können, ist so gesehen keine entscheidende Fragestellung. Überhaupt verleitet ein auch nur grober Vergleich mit der Regierungslehre zu Fehlinterpretationen, wenn deren explizit formuliertes Bekenntnis zu einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition aufgegriffen wird. Angesichts der abnehmenden Bedeutung nationalstaatlichen Regierens und der auffälligen Interdependenzen im europäischen Mehrebenensystem erscheint ein spezifisch deutscher Zugang zur Regierungsforschung mittlerweile ausgeschlossen: Wäre ein Wissenschaftler ohne nähere Anweisung zu einem derartig umschriebenen Forschungsvorhaben aufgefordert, würde er wohl am ehesten eine genuine *policy*-Studie als Ergebnis anstreben, vergleichbar vielleicht mit Manfred G. Schmidts *Regieren in der Bundesrepublik*. Daß die Regierungslehre zwar an deutsche politische Wissenschaften anzuknüpfen versucht, aber eigentlich eher traditionalistische als spezifisch deutsche Elemente in ihren Ansatz integriert, wird auch hier deutlich.

Welche deutschen Besonderheiten aber erfaßt die Regierungslehre? Nur das Profil des modernen Leistungsstaates mit seiner sensiblen Verbindung von der politischen Führung zu einer aufgrund ihres schieren Umfangs nahezu übermächtigen und zu weiterer Ausdehnung tendierenden Verwaltung, eine Erscheinungsform des Dualismus von Staat und Gesellschaft, die die Regierungslehre als Erbe der Monarchie erkennt, nur dieses Spezifikum, auf das sich auch Hennis bei seiner Kritik importierter Wissenschaftstechniken bezieht, verweist auf eine einzigartige Ausprägung. Doch gemeinsam mit dem nationalstaatlichen Rahmen hat auch die Verwaltung an Bedeutung verloren, zumindest in der Theorie, die sich mit der Erschließung einer neuartigen Problemlösungsfähigkeit befaßt und der routinisierten

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Aufgabenerledigung, der Herrschaft im Alltag, wenig Beachtung widmet. Die gewöhnliche und doch ganz und gar nicht triviale Aufgabenerledigung, mit der sich der administrative Apparat unter politischer Führung zu beschäftigen hat, kann eine moderne Regierungslehre dauerhaft als Thema besetzen.

Was die Selbstbeschreibung der Regierungslehre treffend zum Ausdruck bringt, ist der traditionalistische Zugang zum Forschungsgegenstand. Das staatszentrierte Bild, das die Regierungslehre vom politischen System entwirft, zeugt von einem konservativen Politikverständnis.

Die normative Dignität des modernen Leistungsstaates steht dabei weniger in Zweifel als seine praktische Realisierbarkeit. Wie müßte denn eine Regierung mit hinreichenden Kompetenzen beschaffen sein? Die Überlegung bleibt hypothetisch. Eine zentrale Instanz, befähigt, alle internen Widerstände zu überwinden, zudem geschützt vor den äußeren, erscheint zwar aus der staatlichen Perspektive als reizvolle Idee, aber doch eher von theoretischer Natur; die Bedingungen im gesellschaftlichen Umfeld sind nicht von einem einzelnen Akteur zu beherrschen.⁹¹

So stellt sich zunächst die Frage, welche Reserven der Regierungsprozeß zu aktivieren vermag. Die Konzentration auf die öffentliche Leistungserbringung verstellt den Blick auf gesellschaftliche Probleme, die auch ohne Engagement öffentlicher Einrichtungen gelöst werden können. In diesem Zusammenhang erweist sich das traditionalistische Politikverständnis nicht mehr als eine sinnvolle Eingrenzung, sondern als eine kontraproduktive Limitierung.

Dieses Defizit wiegt um so schwerer, als daß ohne die Idee eines hierarchisch strukturierten Staates und einer Restriktionen überwindenden Regierung die Integration der Regierungslehre – oder eines entsprechend aktualisierten theoriebildenden Ansatzes – erheblich erschwert wird, obwohl der Forschungsertrag durchaus Problemfelder des europäischen Mehrebenensystems berührt, die über den Bereich des Verwaltens hinausgehen. Nach dem methodologischen Muster der *policy*-Analyse könnte dann beispielsweise operationalisiert werden, in welchen Politikbereichen die nationalstaatliche Ebene denn noch über welche Kompetenzen

⁹¹ Vgl. Fritz Scharpf: *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, a.a.O., S. 624.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

verfügt und wie sie diese einsetzt. Die Entwicklung zu einem denationalisierten Europa wird wesentlich nicht vom politischen, sondern von anderen Subsystemen getrieben, verhältnismäßig intensiv vom wirtschaftlichen. Nur wenn dieser generelle Trend der Denationalisierung erkannt wird, können die nationalstaatlich geschützten Bereiche von einer staatszentrierten Politikwissenschaft thematisiert werden. Hier eröffnen sich weitreichende Möglichkeiten für eine moderne Regierungslehre.

Das Aufnehmen dieser Denationalisierungsprozesse vermag die Regierungslehre aufgrund ihrer traditionalistischen Ausrichtung nicht zu leisten. Sie erklärt Zusammenhänge, für die ihr historisches Verständnis äußerst förderlich ist, sie demonstriert verschiedene Optionen, die vorhandenen Ressourcen des politischen Systems auszuschöpfen; doch sie verkennt die zu erschließenden Kapazitäten sowohl der Gesellschaft als auch jenseits des Nationalstaates. Trotzdem liegen in diesem Zusammenhang neben Schwächen auch Stärken der Regierungslehre vor. Der Wandel der Regierungsforschung bedeutet vor allem eine Abkehr von einem staatszentrierten Ansatz. Dessen Impulse sollten jedoch nicht vollends mißachtet werden, sie können nach wie vor konstruktiv genutzt werden.

2.3. Der normative Impetus der Regierungslehre

Die Aussagefähigkeit des mehrfach bekräftigten Traditionsbekenntnisses bleibt beschränkt. Dessen eigentlichen Wert sehe ich darin, daß es Einblick in das Selbstverständnis der Regierungslehre gewährt. Die traditionellen Forschungsansätze, auf die sie sich bezieht, sind von dem Glauben an eine gute gesellschaftliche Ordnung geprägt. Diesen normativen Impetus übernimmt sie und rückt dadurch innerhalb der deutschen Regierungsforschung in eine Sonderstellung.

Hennis und Ellwein verweisen immer wieder auf die notwendige Praxisorientierung einer modernen Regierungslehre. Aus ihr gewinnen sie überhaupt erst das Kernproblem der Regierungsfähigkeit im Leistungsstaat. Dennoch sind es nicht praxisbezogene Elemente, die den Forschungsansatz dominieren; im Vordergrund steht die Norm, daß die Regierung befähigt sein muß, aus dem Zentrum des politi-

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

schen Systems heraus zu führen. Wichtig ist, daß es um die Qualität politischer Führung geht: Die Regierung muß nicht erst durch institutionelle Änderungen in die Lage versetzt werden zu führen; sie hat befähigt zu sein, politische Führung auszuüben, sie ist nach Auffassung der Regierungslehre bereits mit den geeigneten Instrumenten versehen.

Von dieser Vorgabe aus entwickelt die Regierungslehre ihre theoretischen Grundzüge zu Regierungshandeln, öffentlichen Aufgaben, dem modernen Leistungsstaat, seiner Verwaltung. Dies geschieht auf einem sehr abstrakten, von der praktischen Politik kritisch-distanzierten Niveau. Luhmanns Aperçu, daß kontinentale politische Systeme aufgrund ihrer Staatssemantik anfällig für theorieorientierten Einfluß seien,⁹² erfährt hier seitens der Regierungslehre eine Bestätigung: Sie, die Regierungslehre, setzt trotz vermeintlicher Praxisorientierung eindeutig theoretische Schwerpunkte.

Indem das Regieren auf wenig formalisierte Normen bezogen wird, indem es genaugenommen vor allem auf einem konservativen Verständnis des politischen Systems beruht, wird die Behandlung des Forschungszusammenhangs erschwert. Anhand der Begriffe Legitimität und Legitimation werden indirekt Differenzen im Normenverständnis deutlich: zu Luhmann, auch zu Jürgen Habermas.⁹³ Wie die normativen Elemente in der Regierungslehre zum Tragen kommen, wird durch die Abgrenzung von alternativen Ansätzen der Regierungsforschung deutlich, insbesondere von den empirisch ausgerichteten wie der *policy*-Analyse.

Kennzeichnend für die Herangehensweise der Regierungslehre an die wissenschaftliche Fragestellung sind dagegen die aus der Philosophie abgeleitete Methode, die auch die traditionelle Politikwissenschaft prägt, außerdem die nicht nur subkutane Fragestellung nach den Bedingungen einer sinnvollen Ordnung des Gemeinwesens, demnach als *conclusio* die Überzeugung, daß der politische Prozeß nicht ohne Wertvorstellungen vollzogen werden kann.

92 Niklas Luhmann: *Staat und Politik*, a.a.O., S. 92f. Diese Beobachtung wirkt auch deshalb konsistent, weil Luhmanns Arbeiten, nicht zuletzt die zum Begriff der Legitimität, von allen normativen Elementen rigoros bereinigt sind. Vgl. Manfred Kopp/Hans-Peter Müller: *Herrschaft und Legitimität in modernen Industriegesellschaften*, a.a.O., S. 91.

93 Vgl. Jürgen Habermas: *Legitimationsprobleme im modernen Staat*, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, a.a.O. (S. 39-61), S. 54ff.

2.3.1. Die Integration normativer Elemente in die Regierungstheorie

Wie fügen sich normative Elemente in eine Regierungstheorie ein? Es versteht sich, daß ein traditionalistisches Politikverständnis im Angesicht zunehmender Komplexität der Gesellschaft und daher stetig wachsender Restriktionen für den Regierungsprozeß auf immer größere Schwierigkeiten stößt und sich einem permanent wachsenden Anpassungsdruck durch die politische Praxis zu widersetzen hat. Die Regierungslehre gibt dem nicht nach. Die Motive für ihre beharrliche Haltung verdienen also durchaus Beachtung. Sie leugnet ja keineswegs pauschal den zunehmenden Einfluß nicht-öffentlicher Akteure; sie besteht nur auf der Notwendigkeit politischer Führung durch die Regierung.

Führungsdefizite der Vergangenheit haben den staatlichen Aufgabenbestand übermäßig anwachsen lassen. Wenn der überforderte Staat als ein Zustand beschrieben wird, dann meint dieser Befund einen Umfang an Staatstätigkeit, für den der öffentlichen Hand die Mittel fehlen. Welche Fehlerquellen können ausgemacht werden? In der Retrospektive rückt die Ausdehnung der Staatstätigkeit in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses; sie verläuft als ein selbstreferentieller Prozeß, der in einem demokratischen Gemeinwesen als Wettbewerbsphänomen verstanden werden muß:

„Der demokratische Staat orientiert sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung und sucht, besonders bei institutionalisierter Konkurrenz um den Zugang zur Macht (*redundancy of potential command*), die Bedürfnisbefriedigung zu verbessern. Als Folge nehmen die Bedürfnisse selbst zu, die Anspruchsniveaus steigen und man erwartet schließlich vom ‚Staat‘ auch Leistungen, die technisch mit den Mitteln der Politik, mit kollektiv bindenden Entscheidungen, gar nicht zu erbringen sind.“⁹⁴

Die Befriedigung von Bedürfnissen bzw. Ansprüchen erzeugt Zustimmung. Höhere Bedürfnisse führen zu noch höheren Ansprüchen und umgekehrt – eine Spirale ständiger Steigerung.

Die Möglichkeit, etwaige Perspektiven aus der politischen Praxis abzuleiten, erscheint für die Wissenschaft wenig verlockend, da sich der skizzierte Selbststeigerungsmechanismus einer politischen Regulierung entzieht.⁹⁵ Also wendet sich die

94 Niklas Luhmann: *Staat und Politik*, a.a.O., S. 98.

95 „Dieser Selbststeigerungsmechanismus kann nicht in sich selbst Maß und Grenzen finden. Er ist politisch nicht regulierbar. Ihm kann nur die Energiezufuhr abgeschnitten werden.“ Ebd., S. 98.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Regierungslehre gezielt von der politischen Praxis ab und ihrem zentralen Bestandteil zu, dem Komplex der Staatsaufgaben. Mit ihnen thematisiert die Regierungslehre die Folgeerscheinung mangelnder Führung.

In der Praxis stellt sich der moderne Leistungsstaat als Ergebnis langwieriger, über Jahrhunderte hingezogener Prozesse dar. So geht die Regierungslehre bei ihrem historischen Befund von vergleichsweise unbeweglichen Strukturen aus, folglich auch von einem üppigen und schwer zu reduzierenden Aufgabenbestand. Im Unterschied zur Praxis sind die Staatsaufgaben in einer theoretischen Definition bequem einzuhegen:

„Pragmatisch betrachtet bildet der Staat eine Funktion der Gesellschaft, indem er Aufgaben erledigt, die einer dauerhaft organisierten Form der Erledigung bedürfen und für das Überleben der Gesellschaft wichtig sind.“⁹⁶

Wie kann eine Vermittlung zwischen dem stattfinden, was in der Theorie als Notwendigkeit erkannt wird, und dem, was als politische Realität gegeben ist? Die eigentliche Strukturierung der Staatsaufgaben oder gar die verschiedenen Optionen zu ihrer Erledigung müssen in diesem Zusammenhang noch nicht erfaßt werden, derart gestaltete Fragestellungen ergeben sich überhaupt erst aus dem zugrundegelegten Staatsverständnis. Anliegen der Regierungsforschung muß in einem ersten Schritt sein, aus einer kritischen Distanz zur Praxis immer wieder eine pragmatische Betrachtungsweise einzufordern und folglich eine kontinuierliche Überprüfung des öffentlichen Aufgabenbestandes. Nicht jede vom Staat übernommene Aufgabe ist essentiell für sein Fortbestehen.

Schemen von der normativen Auffassung der Regierungslehre sind bereits zu erkennen, sobald der Regierungsprozeß strikt auf die Exekutive, den Wirkungszusammenhang von Regieren und Verwalten bezogen wird.⁹⁷ Tatsächlich entsteht der als politische Führung verstandene Regierung „eine Art Superfunktion mit Gesamtverantwortung für die Gesellschaft“⁹⁸. Diese Funktionsbeschreibung ist noch zu präzisieren: „Politische Führung hat im gesellschaftlichen System die Funktion

96 Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 20.

97 Vgl. Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 11.

98 Niklas Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, a.a.O., S. 121.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

der Erneuerung und Fortentwicklung und ist damit die motorische Kraft im System selbst.“⁹⁹

Demokratiethoretische Aspekte – nach 1945 scheinbar selbstverständlicher Schwerpunkt der bundesdeutschen Forschung - werden durch solche der Organisation der Aufgabenerledigung verdrängt, die Perspektive ändert sich: „Wird einmal die Effizienz der Organisation ins Auge gefaßt, dann verteilen sich Licht und Schatten anders als dort, wo die demokratische Ideologie allein bestimmt.“¹⁰⁰ Diese Aussage hebe ich hervor, weil in ihr der Schlüssel für das Politikverständnis der Regierungslehre liegt: Sie geht von der Zielsetzung aus, die Effizienz der öffentlichen Aufgabenerledigung über den Regierungsprozeß zu erhöhen. Aus diesem Kontext entwickelt sie ihre Normen. Die angestrebte gute Ordnung des Gemeinwesens ist dementsprechend nicht allein mit der Verwirklichung demokratischer Teilhabe erreicht.

Dabei ist demokratische Partizipation jedoch keine *quantité négligeable*, ist umgekehrt organisatorische Effizienz kein Selbstzweck; beide stehen im Konzept der Regierungslehre in einem reziproken Verhältnis zueinander. Doch als motorischer Kraft, ausgestattet mit der Gesamtverantwortung für die Gesellschaft, sind der Regierung zwingend weitreichende Kompetenzen zuzuschreiben, um eine effiziente Aufgabenerledigung nicht schon im Ansatz zu verhindern. Daß an diesem Punkt - genauer ausgedrückt, nicht bezüglich der formalen Kompetenzen, sondern ihrer tatsächlichen Wirkungsweise - Theorie und Praxis der Politik eine erhebliche Diskrepanz aufweisen, führt den Gedankengang wieder zu dem charakteristischen Wissenschaftsverständnis der Regierungslehre.

Hennis' Definition des Regierens klingt wie eine Mahnung an die Adresse der praktischen Politik: Ein Gemeinwesen muß regierbar gehalten werden, die Regierung muß die das Regieren bestimmenden Bedingungen beherrschen.¹⁰¹ Hier wird deutlich, welchen Einfluß der normative Impetus der Regierungslehre auf die Theorie nimmt. Die Regierung wird vorab als der bestimmende Akteur des politi-

⁹⁹ Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 45.

¹⁰⁰Ders.: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 165 (Hervorhebung durch den Verf.).

¹⁰¹Wilhelm Hennis: *Zur Begründung der Fragestellung*, a.a.O., S. 13. Vgl. Abschnitt 1.2.2.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

schen Systems definiert; sie beherrscht das politische System ebenso wie die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Regierungsprozeß.

Nicht nur unterscheidet sich die Regierungslehre mit dieser Grundlage von jenen theoretischen Ansätzen, die eben davon ausgehen, daß die den Regierungsprozeß bestimmenden Bedingungen vielfältigen, oft genug kontraproduktiven Einflüssen unterliegen, jedoch kaum durch politische Führung domestiziert oder auch nur kontrolliert werden können. Mit der Annahme, daß die Bedingungen des Regierens beherrschbar sind - einer Annahme, der eine Lehre vom Regieren ihrem Selbstverständnis nach verpflichtet sein muß -, ist die entscheidende Norm für den Regierungsprozeß gesetzt; indirekt wird das politische System als Ganzes gewissermaßen normiert.

Dabei zielt die Regierungslehre nicht auf eine Konkretion von Handlungsanleitungen, die ohnehin ständig veränderlichen Rahmenbedingungen ausgesetzt sind. Doch die Vorstellung von beherrschbaren Bedingungen des Regierens und folglich anhaltender Regierungsfähigkeit impliziert gleich mehrere Details: entsprechende Kompetenzen der Regierung etwa, außerdem, im Sinne einer wahrzunehmenden Gesamtverantwortung, die erforderliche Objektivität der politischen Führung, schließlich auch eine Machtverteilung innerhalb des politischen Systems, in der die als berechtigt anerkannten Interessen des Gemeinwesens ohne Reibungsverlust durchgesetzt werden können.

Fraglich ist nach meinem Empfinden, ob es einer modernen Regierungslehre gelingen kann, im Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaft und praktischer Politik zu vermitteln. Das von der Regierungslehre entworfene Bild von politischer Führung bleibt auch wegen der mangelnden Vollständigkeit zu diffus, als daß die Implementation verallgemeinerungsfähiger Interessen in der Theorie überprüft werden könnte.¹⁰² Unklar ist, wie tatsächlich die Interessen des Gemeinwesens – wohlge-merkt auch die langfristigen, die noch nicht die konkrete Form von Bedürfnissen und Ansprüchen angenommen haben und damit anderweitig geforderte Ressourcen

¹⁰²So wird das Parlament in der von Ellwein angeregten und nach vier von neun Bänden abgebrochenen Publikationsreihe *Politik - Regierung - Verwaltung* nicht erschöpfend im Verhältnis zur Regierung untersucht. Vgl. Thomas Ellwein/Axel Görlitz: *Parlament und Verwaltung. Teil 1: Gesetzgebung und politische Kontrolle*, Stuttgart 1967; Joachim Hirsch: *Parlament und Verwaltung. Teil 2: Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik*, Stuttgart 1968; ders.: *Ansätze einer Regierungslehre*, a.a.O., S. 274.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

binden -, wie also die insgesamt sehr unterschiedlich gelagerten Interessen identifiziert und im Regierungsprozeß eingebracht werden können, letztlich auch, welche Ergebnisse erzielt werden. Einen Ausgleich zu schaffen bedarf einer starken politischen Führung.

2.3.2. Ursprünge der in den Regierungsprozeß eingehenden Normen

Die Voraussetzungen, von denen die Regierungslehre abhebt, werden aus der Ebene des Politikverständnisses auf die des Wissenschaftsverständnisses verlagert. So ist bei einer Auseinandersetzung mit der Regierungslehre die Frage nicht zu umgehen, welcher Wert für die politische Praxis einem Forschungsansatz bescheinigt werden kann, der „einen selbstverständlichen, unlösbaren Zusammenhang von politischer und sittlicher Ordnung“¹⁰³ betont. Wiederum Hennis begründet die Trennung von Theorie und Praxis im Kontext seiner Aristoteles-Interpretation:

„Die wichtigste Ursache für die Aussonderung des Bereichs der Praxis aus dem theoretischer Erkenntnis ist für Aristoteles der nicht-notwendige Charakter ihrer Gegenstände. Im Bereich der Theorie gibt es keine Wahrscheinlichkeit und keinen Zufall, dort herrscht Notwendigkeit. Anders im Bereich der Praxis, wo das Prinzip im Handelnden liegt. Hier kann die Wirklichkeit – das gemeinschaftliche Leben, die politischen Institutionen – vernünftig sein, aber sie braucht es nicht.“¹⁰⁴

Vernunft und Notwendigkeit also prägen die Theorie, Gewißheit entsteht. Von einem derartigen Selbstbewußtsein beflügelt kann die Wissenschaft ihre Erkenntnisse der Praxis aus einer überlegenen Position vermitteln. Folgte man diesen propädeutischen Überlegungen mit letzter Konsequenz, wäre der Anspruch einer praxisrelevanten Regierungsforschung nicht einzulösen. Zu weit lägen eine sich apodiktisch gebärdende Theorie und menschlich fehlerhafte Praxis auseinander.

Demnach bleibt wenigstens nachzuzeichnen, welchen Einfluß die normativen Elemente einer Politikwissenschaft auszuüben vermögen und inwieweit sich aus einer kritischen Distanzierung seitens der Theorie wirkliche Anregungen ableiten lassen. Voraussetzung muß dafür sein, daß die Verfassung als normativer Bezugspunkt anerkannt wird:

¹⁰³Wilhelm Hennis: *Zur Begründung der Fragestellung*, a.a.O., S. 19.

¹⁰⁴Ders.: *Politik und praktische Philosophie*, a.a.O., S. 38. Vgl. zur „Aristoteles-Renaissance“ in der Politikwissenschaft: Thomas Ellwein: *Regierungslehre als praktische Wissenschaft*, a.a.O., S. 21f.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

„Das Grundgesetz enthält wie vergleichbar auch die deutschen Länderverfassungen materielle Normen. Historisch bedeutet das zunächst eine Antwort auf den Nationalsozialismus und seine Zerstörung aller Normativität. Im weiteren Sinne entspricht es aber einer bereits im 19. Jahrhundert angelegten deutschen Verfassungstradition, die Verfassung nicht nur als Normierung des politischen Prozesses, also als Handlungsrahmen anzusehen, sondern auch als Handlungsanweisung.“¹⁰⁵

Doch die Handlungsanweisungen beschränken sich allein auf zugrundeliegende Wertvorstellungen, die nicht zu verbindlichen oder den Regierungsprozeß indirekt determinierenden Normen verdichtet werden. Grundgesetz und Verfassungsgerichtsbarkeit verzichten darauf, eine regulative Idee zum Gegenstand politischer Auseinandersetzung zu erheben.¹⁰⁶ Die Aufgabe der Regierung besteht darin, einen Kompromiß zu erreichen zwischen dem in die Verfassung eingehenden Wertekonsens und der Notwendigkeit zur politischen Führung.

So sind normative Elemente vorwiegend indirekt – als Charakteristika des Politikverständnisses wie auch des Selbstverständnisses als Wissenschaft - in die Regierungslehre eingebettet, nicht jedoch zu programmatischen Zwecken in Einzelheiten aufgeführt, um die Defizite der politischen Praxis zu monieren. Der normative Ansatz beschreibt die Regierung als politische Führung: Sie soll – so führt Ellwein den normativen Ansatz aus – derjenige Teil innerhalb der gesellschaftlichen Machtstruktur sein, der die Kräfte der Erneuerung umfaßt, Ziele gemeinsam mit der Bevölkerung definiert, daraus Aufgaben ableitet und deren Erledigung organisiert.¹⁰⁷ Dieser ausdrücklich normative Ansatz vermeidet, sich mit der Institution Regierung zu befassen und geht einzig vom Regierungsprozeß aus. Die Frage, die die Regierungslehre stellt, lautet: Was soll durch den Regierungsprozeß bewirkt werden? Der Ansatz weist so gesehen durchaus Affinität zu der ergebnisorientier-

105Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 155. Vgl. Karl Löwenstein: *Verfassungslehre*, Tübingen 1957, S. 128; Hans-Ulrich Derlien: „Regieren“ – Notizen zum Schlüsselbegriff der Regierungslehre, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 1*, a.a.O. (S. 77-88), S. 87f.

106Vgl. Herbert Krüger: *Allgemeine Staatslehre*, 2. Auflage, Stuttgart 1966, S. 541. Die Formulierung „offene Normen“ erfaßt diesen Sachverhalt in anschaulicher Weise. Vgl. Rüdiger Voigt: *Rechtsprechung und politische Entscheidungen. Bundesverfassungsgericht und Gerichtswesen in der Regierungslehre*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre*, a.a.O. (S. 159-168), S. 167. Bereits die Interpretation von Grundwerten im Sinne von Staatszwecken bezeichnet Hennis als „obrigkeitsstaatliches Erbe“. Vgl. Wilhelm Hennis: *Legitimität*, a.a.O., S. 22.

107Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 17. Vgl. Abschnitt 1.1.2.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

ten Ausrichtung der *governance*-Debatte auf.

In der Konzeption der Regierungslehre spiegelt sich die Auffassung wider, daß insbesondere bezüglich der Steuerungsleistung, deren Erbringung kompliziertere Prozesse als einen bloß motorischen Antrieb erfordert, die Politikwissenschaft wichtige Impulse beitragen kann. Ihre kritische Distanz, ihre Fähigkeit zur Objektivität bevorteilen sie dabei gegenüber der politischen Praxis, die allein das Nahe-liegende erkennt; zu kritischen Stellungnahmen ist die Politikwissenschaft somit verpflichtet:

„Ihr (der Politikwissenschaft, der Verf.) ist weiter als empirischer Wissenschaft aufgetragen, das Mögliche im Auge zu behalten; als praktische Wissenschaft hat sie aber auch darzutun, daß ‚das Mögliche‘ zum Gefängnis der Politik werden kann, wenn dieser die Kraft zur Idee verloren geht.“¹⁰⁸

Nicht nur die Sorgen des politischen Alltags, sondern wieder vermehrt Wertvorstellungen sollen den Regierungsprozeß bestimmen und sinnstiftend wirken:

„Kein Gemeinwesen kann sein ohne eine *regula vivendi*, eine Regel, wie man leben will, die von innen her auch das Äußere durchleuchtet. Es ist eine größere Freude, ein Bürger zu sein, wenn man dieser Regel willig folgen kann.“¹⁰⁹

Es liegt bei einer als politische Führung verstandenen Regierung, diesen Wertvorstellungen über den Regierungsprozeß zur Geltung zu verhelfen.

Mit ihrem normativen Bezug grenzt sich die Regierungslehre von Forschungsansätzen ab, die durch dominierende empirische Elemente eng an der politischen Praxis orientiert sind. Aus Sicht der modernen Regierungslehre stehen Normen, stehen die ursprünglichen Inhalte der praktischen Politik nicht zur Disposition. Die aus der Philosophie abgeleitete Idee einer sittlichen Ordnung und die im Gemeinwesen zu verwirklichenden Werte dienen als Leitmotive.

Was läßt sich aus den Ursprüngen der in den Regierungsprozeß eingehenden

108Ders.: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 10.

109Wilhelm Hennis: *Zum Begriff und Problem des politischen Stils*, in: Ders.: *Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre*, Stuttgart 1977 (S. 230-244). Vgl. Thomas Ellwein: *Wertordnung und politisches System*, in: Ders.: *Politische Wissenschaft*, a.a.O. (S. 58-79), S. 76; ders.: *Das Allgemeine und das Besondere. Über Veränderungen der Politik*, in: Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert*, a.a.O. (S. 207-235), S. 234.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Normen folgern? Sie verleihen der praktischen Politik erst ihren Sinn. Somit sind wir wieder bei den Voraussetzungen angelangt: Eine Lehre vom Regieren kann nur dann konsistent sein, wenn der Regierung in der Konzeption ausreichende Kompetenzen eingeräumt werden, um als entscheidender Akteur im politischen System aufzutreten.

2.3.3. Normative Elemente in der europäischen Integration

Die Regierungslehre steht dauerhaft vor dem Problem, einen Ausgleich zwischen ihren normativen Überzeugungen und dem Anspruch konkreter Praxisorientierung zu schaffen. Da sie sich bewußt in eine kritische Distanz zur praktischen Politik begibt, gelingt das nicht durchgehend.

Der Wandel der Regierungsforschung hin zu der *governance* im europäischen Mehrebenensystem zeichnet sich dadurch aus, daß pragmatisch ausgerichtete Studien an Bedeutung gewonnen haben. Worin bestehen nun die Unterschiede zu dem traditionalistischen Forschungszugang? Ideen, Wertvorstellungen oder auch Normen haben in den wissenschaftlichen Diskurs zur europäischen Integration nur allmählich Eingang gefunden, dann in einem mit der Regierungslehre nicht vergleichbaren Kontext.¹¹⁰ Ein aus der Philosophie generierter normativer Anspruch der *governance*-Debatte wird nicht mit Nachdruck formuliert, obwohl Legitimität, Effizienz sowie vor allem Transparenz zentrale Elemente des Diskurses darstellen und entsprechend Parallelen zur traditionalistischen Forschung hergestellt werden können. Die aktuellen Schwerpunkte der Politischen Theorie zielen auf das als vordringlich betrachtete Desiderat, die demokratische Teilhabe des Bürgers am Gemeinwesen.

In den Untersuchungen zu verschiedenen Optionen, die demokratische Selbstbestimmung in der Europäischen Union zu stärken, wird eine normative Komponente in Ansätzen eingebracht. Die Thematik kann insofern als eine von besonderer Dringlichkeit erachtet werden, als daß in der wissenschaftlichen Debatte kein fundamentaler Dissens über das bestehende Demokratiedefizit der EU herrscht.¹¹¹

¹¹⁰Vgl. Frank Nullmeier: *Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft*, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, a.a.O. (S. 101-144), S. 111.

¹¹¹Vgl. Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 17ff.; Michael Zürn: *Regieren jenseits des*

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Der Prozeß der Demokratisierung kann allerdings nicht eindimensional erfolgen, die Effektivität des Regierungshandelns muß auch im europäischen Mehrebenensystem gewährleistet sein:

„Das Demokratiedefizit muß stets im Zusammenhang mit der Fähigkeit zu regieren, also angestrebte Ziele zu erreichen, diskutiert werden. Das Axiom vom ‚Volk, das sich selbst regiert‘ läßt sich nicht in Richtung des ‚Volkes‘ vereinseitigen; das Volk muß auch ‚regieren‘ können, d.h., potentiell in der Lage sein, gewünschte Zustände mittels politischer Maßnahmen tatsächlich herbei zu führen. Wenn es einer politischen Gemeinschaft verwehrt bleibt, aufgrund institutioneller oder struktureller Rahmenbedingungen auf der internationalen Ebene mit politischen Maßnahmen Zustände anzustreben, die eine Mehrheit als Ergebnis eines deliberativen Willensbildungsprozesses als wünschenswert ansieht, so stellt auch dies eine Form des Demokratiedefizits dar.“¹¹²

Abseits der etablierten Politikstrukturen von Nationalstaaten gelangt die Regierungsforschung zurück zu originär demokratiethoretischen Problemstellungen und der Notwendigkeit einer Definition, was unter dem Begriff Demokratie verstanden werden kann.¹¹³ Die *governance*-Debatte gibt dazu in ihrer Vielfalt keine einheitliche Antwort, und entsprechend kontrovers behandelt sie die demokratischen Optionen der Europäischen Union. Wechselweise werden partizipatorische Komponenten, aber auch die Effektivität der *governance* oder die Transparenz von Verfahren in den Vordergrund gestellt.

Die demokratische Legitimität des Mehrebenensystems erscheint einstweilen erheblich beeinträchtigt, worauf beispielhaft die Deutung der europäischen Integration als eine Phase des Post-Parlamentarismus verweist: Da sich der Regie-

Nationalstaates, a.a.O., S. 232; Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe*, a.a.O., S. 19; Christiane Lemke: *Internationale Beziehungen*, a.a.O., S. 167; dies.: *Europa als politischer Raum*, a.a.O., S. 3ff.; Claus Offe: *Bewährungsproben – Über einige Beweislasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Die Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*, Berlin 1996 (S. 144-157), S. 145. Vgl. auch die ungleiche Zustimmung von politischen Eliten und Bevölkerung zur europäischen Integration: Simon Hix: *The Political System of the European Union*, a.a.O., S. 159.

112Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 233f. Vgl. Jürgen Habermas: *Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik*, in: Herfried Münkler (Hrsg.): *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München/Zürich 1992 (S. 11-24).

113Vgl. die antithetische Argumentation unter der Überschrift: „Democratic Ambivalence (Or: How Democratic Is Democracy?)“, in: Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe*, a.a.O., S. 137ff. Vgl. Manfred G. Schmidt: *Demokratiethorien. Eine Einführung*, Opladen 1997, S. 264ff.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

rungsprozeß in der EU nicht auf eine parlamentarische Majorität stützt, entfällt eine Kontrollinstanz.¹¹⁴ Das Europäische Parlament nimmt überwiegend gestalterische Funktionen wahr.¹¹⁵ Indem im bisherigen Prozeß der europäischen Integration, nicht zuletzt unter dem Einfluß ökonomischer Interessen, vor allem die politische Handlungsfähigkeit und die Problemlösungskapazität entwickelt worden sind – ein Prozeß, in dessen Verlauf stabile nationalstaatliche Ressourcen bemüht worden sind und somit den intergouvernementalen Strukturelementen eine natürliche Dominanz erwachsen ist -, hat sich eine Schiefelage in der Machtbalance ergeben, die sich bis auf die nationalstaatliche Ebene ausgedehnt hat:

„Policy making in Europe is characterised by a heavy executive bias. In casting governments in the role of legislators, it alters the balance of power between governments and parliaments in member states. Lack of parliamentarism at European level is followed up by deparliamentarisation at member-state level.“¹¹⁶

Den Prozeß der europäischen Integration begleitet also eine verschärfte Problematik, die nicht allein konkret an den Institutionen des Mehrebenensystems festzuhalten ist. Für den *status quo* beobachtet die Politikwissenschaft aufgrund der fehlenden kollektiven Identität und der dem Nationalstaat ausgelagerten Kompetenzen ein doppelgestaltiges Manko des politischen Systems, das Partizipation als auch Effektivität betrifft:

„Da aber auf der europäischen Ebene die sozio-kulturellen Voraussetzungen *input*-orientierter Selbstbestimmung vorderhand fehlen, ist die normative Reichweite europäischer Politik von vornherein begrenzt. Auf der nationalen Ebene dagegen beschränkt die europäische Integration die faktische Effektivität *output*-orientierter Selbstbestimmung.“¹¹⁷

Angesichts dieses Dilemmas gewinnt die Frage nach der angemessenen Größe der Europäischen Union eine unübersehbare demokratietheoretische Relevanz. Diese gründet nicht auf einem wörtlichen Verständnis der Reichweite von Politik, son-

114Vgl. Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe*, a.a.O., S. 20; Abschnitt 1.3.4.

115Vgl. Andreas Maurer: *Europäisches Parlament*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z*, a.a.O. (S. 188-197), S. 193f. Vgl. zu den Grenzen europäischer Legitimität: „Auf europäischer Ebene freilich dominieren die Mechanismen der Expertokratie und der intergouvernementalen Verhandlungen, und es fehlt die subsidiäre Interventionskompetenz einer vom Wähler majoritär legitimierten Legislative.“ Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 29.

116Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe*, a.a.O., S. 24. Vgl. Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe*, a.a.O., S. 24ff.

117Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 12.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

dern auf der Frage, unter welchen Umständen und in welcher Art von europäischem Gemeinwesen sich eine kollektive Identität denn überhaupt ausbilden kann. Die Frage bleibt, wenn sie die Identität des Nationalstaates zum Maßstab nimmt, hypothetisch. Der Gedankengang der Regierungslehre kann nicht auf die Strukturen jenseits des Nationalstaates übertragen werden: Ohne kollektive Identität, ohne ein kollektives Bewußtsein sind keine grundlegenden Wertvorstellungen als Orientierungspunkt, als perspektivische Idee zu entwickeln.

Welche Perspektiven können somit angestrebt werden? Die Konzeption eines politischen Raums erscheint aufgrund der Tatsache, daß sich die europäische Integration in einer Vielzahl zunächst negativer Teilprozesse entwickelt, einstweilen als naheliegendes Projekt der Politiktheorie.¹¹⁸

Die Erschließung neuer Gestaltungsspielräume vollzieht sich nicht aus dem hermetischen Rahmen des Nationalstaates heraus als ein Akt politischer Konstruktion, sondern als ein Prozeß der gesellschaftlichen Denationalisierung und, in einem ersten politischen Schritt, dem allerdings nicht notwendigerweise weitere folgen müssen, der Deregulierung. Unterschiedliche Geschwindigkeiten in unterschiedlichen Politikfeldern stehen der Vorstellung eines homogenen Gemeinwesens entgegen:

„Die Entgrenzungsprozesse der europäischen Integration haben immer nur partiell und funktional spezifisch Grenzen aufgehoben und Räume restrukturiert. Eine Einheitlichkeit des politischen Raumes ist somit weder für die Mitgliedstaaten noch für das EU-System gegeben. Vielmehr gibt es sektorspezifische Übergänge, ein Nebeneinander, aber auch eine Expansion bzw. Kontraktion politischer Räume.“¹¹⁹

Denationalisierung bewirkt auf gesellschaftlicher Ebene eine Abnahme der kollekt-

¹¹⁸Vgl. zu der an einer Institutionalisierung ausgerichteten Deutung negativer und positiver Integration, die wirtschaftswissenschaftlichen Theorien entlehnt ist: „Bei der negativen Integration geht es um die Beseitigung von Zöllen, von quantitativen und qualitativen Beschränkungen des freien Handels und von Behinderungen des freien Wettbewerbs. Bei der positiven Integration geht es dagegen um die Ausübung wirtschaftspolitischer und regulativer Kompetenzen auf der Ebene einer größeren wirtschaftlichen Einheit.“ Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 49.

¹¹⁹Beate Kohler-Koch/Jakob Edler: *Ideendiskurs und Vergemeinschaftung*, a.a.O., S. 169. Vgl. Michael Th. Greven: *Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum: Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, a.a.O. (S. 249-270), S. 258ff.; Markus Jachtenfuchs: *Entgrenzung und politische Steuerung (Kommentar)*, a.a.O.; Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 180f. Vgl. optimistischer: Christiane Lemke: *Europa als politischer Raum*, a.a.O..

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

tiven Identität, in der Konsequenz auch eine Disparität zwischen Teilhabe an den politischen Willensbildungsprozessen und sozialer Betroffenheit, deren Ausmaß zwar nicht mit der von der Regierungslehre erfaßten dualistischen Tradition des modernen Leistungsstaates zu vergleichen ist, die aber doch mit ähnlichem Ergebnis eine Entfremdung von Gesellschaft und Politik nach sich zieht. Das Demokratiedefizit des Mehrebenensystems verringert sich also nicht mit der Zeit, sondern es wächst:

„Für die Bürger öffnet sich damit die Schere zwischen Betroffensein und Teilnahme immer weiter. Eine zunehmende Zahl von supranational beschlossenen Maßnahmen betrifft immer mehr Bürger in immer weiteren Lebensbereichen.“¹²⁰

Stärkere demokratische Partizipation und Effektivität des Regierungsprozesses stehen in Verbindung. Die Regierungsforschung hat beide Aspekte der Demokratie zu beachten, wenn sie tragfähige Politikstrukturen für die EU ermitteln will:

„Demokratie, verstanden als Selbstbestimmung der Mitglieder eines Gemeinwesens über das eigene kollektive Schicksal, hat sowohl einen *output*-bezogenen (inhaltlichen) als auch einen *input*-bezogenen (prozeduralen) Aspekt.“¹²¹

Der Wandel in der Regierungsforschung zeigt sich in dieser neuartigen Ausrichtung: Beide Komponenten werden miteinander verbunden und in ihrer Reziprozität erläutert. Insbesondere wird transparent, zu welchen kompensatorischen Mechanismen das Wechselverhältnis von Demokratie und Effektivität führen kann, zumindest für begrenzte Dauer und in begrenztem Umfang. Eine solche Kompensation stellt gewissermaßen den Limes für die Politikwissenschaft dar, eine theoretische Konstruktion eher als einen alarmierenden Zustand der politischen Praxis, vergleichbar der Formel der Unregierbarkeit, die die Regierungslehre ausschließt.

Die *governance*-Debatte versucht eine Vermittlung beider Aspekte, die auch in den unterschiedlichen Modellen des Regierens zum Ausdruck gebracht wird. *Governance by government*, *governance with government* und *governance without government* bieten unterschiedliche Ansätze für eine gesellschaftliche Partizipation,

120Jürgen Habermas: *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, in: Ders.: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M. 1992 (S. 623-660), S. 646.

121Fritz Scharpf: *Legitimationsprobleme der Globalisierung*, a.a.O., S. 167. Vgl. ders.: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 16; ders.: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, a.a.O., S. 21.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

die allerdings nicht oder nur in Ausnahmefällen einem demokratischen Muster genügt - vor allem bei Institutionen ist der Grad an Demokratisierung eher gering zu veranschlagen. Die Annahme, allein gesellschaftliche Partizipation begründe eine höhere demokratische Qualität der Politik als das staatszentrierte Modell der Regierungslehre, bedarf einer Relativierung.

Die pragmatische Ausrichtung der europäischen Regierungsforschung reduziert die potentiellen Ansatzpunkte, an denen die Politikwissenschaft Normen einbringen kann. Traditionalistische Ansätze entwickeln aus ihnen einen gewissen Charme, verfügen aber in der Regel nur über eingeschränkte Aussagekraft für die politische Praxis. Deshalb erscheinen sie im Vergleich von Forschungsansätzen mitunter weniger zeitgemäß, nostalgisch; kaum ein theoriebildender Ansatz vermag den Verfehlungen der Politik noch mit ganzer Überzeugung Normen entgegenzuhalten, wie es die Regierungslehre tut.

In der *governance*-Debatte wird bei aller Heterogenität des Diskurses eine Gemeinsamkeit deutlich, nämlich das prekäre Verhältnis zu den normativen Grundlagen des politischen Mehrebenensystems. Erhebliche Probleme gehen dabei von dem diagnostizierten Mangel an kollektiver Identität aus, der der Europäischen Union als Gemeinwesen *sui generis* zu eigen ist. Von einer regulativen Idee jedenfalls wird die *governance* der Europäischen Union nicht geleitet, kann sie in einem Prozeß der Transformation auch nicht geleitet werden. Überhaupt liegt ihr, darin dem Prozeß der Staatenbildung ähnelnd, nicht aber dem Leistungsstaat mit seiner Neigung zu einem Übermaß an Planung, kein *master plan* im Sinne einer Generalkonzeption zugrunde.¹²²

Scharpf sieht durchaus Möglichkeiten, auf der Basis öffentlicher Problemlösungskapazität Kompensation für die unterentwickelte Teilhabe zu erlangen:

„Wenn europäische Politiknetzwerke in der Tat Lösungen erreichen könnten, die allen betroffenen Interessen Rechnung tragen, dann wäre die *output*-orientierte Legitimität gewährleistet und das demokratische Defizit nicht mehr von Bedeutung.“¹²³

122Vgl. Gary Marks: *A Third Lens: Comparing European Integration and State Building*, a.a.O., S. 26.

123Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 32.

2. Die traditionelle Annäherung an den Forschungsgegenstand

Daß allein die Effektivität des Regierens dauerhaft demokratische Defizite überdecken könnte, scheint als Hypothese dann doch zu weit zu greifen. Und auch ohne einem normativen Impetus im Rahmen praxisorientierter Regierungsforschung übermäßig nachzugeben, darf angenommen werden, daß es sich bei der *input*-orientierten prozeduralen Komponente der Demokratie um einen Wert handelt, der als verallgemeinerungsfähiges Interesse akzeptiert wird.

Meine Zweifel möchte ich mit einer Bemerkung zu den Möglichkeiten und Grenzen der modernen Regierungslehre abschließen. Vordergründig scheint es, als würde die Regierungslehre durch ihre Grundlagen begrenzt. Mit Blick auf die politischen Entwicklungen in Europa wird sie es durch ihre primäre Bezugsgröße, den Nationalstaat, sie wird es auch durch ihr Traditionsbekenntnis, wenn dieses nicht näher erläutert und älteren deutschen Forschungsansätzen kein nennenswerter Ertrag abgewonnen wird.

Was ihren normativen Impetus betrifft, sind die eingeschränkten Möglichkeiten, mit deskriptiven, um eine größere Nähe zur Praxis bemühten Ansätzen in einen Dialog zu gelangen, nicht als Grenzen der Regierungslehre zu interpretieren. Vielmehr hat diese sich ihre Kritikfähigkeit und damit theoretisches Potential bewahrt, während zahlreichen Strömungen der Politikwissenschaft das Selbstverständnis einer kritischen Instanz spürbar abhanden gekommen ist: In Wirklichkeit sind sie es, die häufig an Grenzen stoßen.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Der normative Ansatz der Regierungslehre findet vor allem in den Perspektiven, die durch das Regieren erschlossen werden sollen, seinen Ausdruck. Konkrete Handlungsanleitungen werden nicht aus ihm entwickelt. Das Regierungshandeln soll jedoch implizit von Wertvorstellungen motiviert sein, die auf eine gute Ordnung verweisen. Diese gute Ordnung fungiert als eine regulative Idee, der das Gemeinwesen, also der moderne Leistungsstaat, näher kommen kann, die aber nicht im eigentlichen Sinne zu realisieren ist.

Welche Schlußfolgerungen zieht die Regierungslehre aus dieser Tatsache für die öffentlichen Leistungen, für die alltägliche Aufgabenerledigung? Diese Frage werde ich unter vier Gesichtspunkten beantworten:

- Zunächst gehe ich auf die abstrakten Grundlagen der Staatsaufgaben ein. Eine mögliche Annäherung bestünde in der Frage, welche staatlichen Leistungen erbracht werden müssen, damit von einer effektiven Organisation der Aufgabenerledigung gesprochen werden kann. Ich wähle den umgekehrten Weg und beginne mit dem Abstrakten: Ich zeige, warum die Regierungslehre mit ihrem Verständnis von politischer Führung die Vorstellung verbindet, daß sich der moderne Leistungsstaat aktiv legitimiert, daß er also zu effizienten Leistungen angehalten werden muß.
- An diese ideelle Grundlegung schließe ich eine Analyse der eigentlichen Staatsaufgaben an, deren vier Kategorien Sichern, Ordnen, Leisten und Gestalten immer wieder von der Regierungslehre genannt werden. Sie füllen das Modell einer aktiven Legitimation gewissermaßen erst mit Inhalt und verdeutlichen, welche vielfältigen Anforderungen der moderne Staat ausgesetzt ist.
- Welche dieser Anforderungen überhaupt befriedigt werden können, hängt von den vorhandenen Ressourcen des modernen Leistungsstaates ab, nicht allein den wirtschaftlichen, sondern auch den strukturellen oder den personellen. Die Regierungslehre mahnt wiederholt einen verantwortungsvollen Umgang mit den öffentlichen Ressourcen an; wie dieser aussehen und ein effizienter Einsatz er-

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

folgen kann, ist Gegenstand des dritten Abschnitts.

- Schließlich komme ich zu einer Art Fazit bezüglich der Staatsaufgaben: Die Regierungslehre verfolgt die Idee einer dauerhaften Grundlagensicherung im modernen Leistungsstaat. Sie meint damit einen Kompromiß zwischen den notwendigen Leistungen, deren Erbringung für den Bestand des Gemeinwesens erforderlich ist, und dem Erhalt von Gestaltungsspielräumen für den Regierungsprozeß. Wiederum geht es um die langfristigen Perspektiven von Politik, nicht um die Pflichten im Tagesgeschäft.

Was ist das Anliegen dieses Kapitels? Es zielt auf keine besonders griffige These, die die Politikwissenschaft von Grund auf verändern könnte. Dieses Kapitel reflektiert einen idealtypischen Umgang der politischen Führung mit den Staatsaufgaben. Es schildert, wie der moderne Leistungsstaat den abstrakten theoretischen und den konkreten praktischen Anforderungen gleichzeitig gerecht werden kann. Zwangsweise entsteht nebenbei ein Bild des realen, des überforderten Leistungsstaates, der unter der Last der Aufgaben zu kollabieren droht und kaum noch über Gestaltungspotential verfügt, weil seine Ressourcen kurzfristig eingesetzt und umgehend aufgezehrt werden. Der Blick auf die praktischen Mängel des Leistungsstaates begleitet die Regierungstheorie.

3.1. Die aktive Legitimation des modernen Leistungsstaates

Die Begriffe Legitimität und Legitimation werden in der deutschen Politikwissenschaft mehrdeutig behandelt. Gemeint sind so unterschiedliche Vorstellungen wie die Rechtmäßigkeit einer Herrschaftsform aufgrund der Gesetzesbindung staatlichen Handelns, die faktische Anerkennung von Herrschaft, die Begründung von Herrschaft oder auch die Beschaffung der Zustimmung Herrschaftsunterworfenen. Die zahlreichen Diskussionen um Legitimitäts- bzw. Legitimationsbegriffe, in der bundesdeutschen Forschung teilweise noch ideologisch überladen, verursachen bei der Regierungslehre eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Terminologie. Die Begriffe selbst werden vermieden, soweit es möglich ist.

Dennoch sehe ich in der modernen Regierungslehre Inhalte, die am treffendsten

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

eben mit Legitimität und – dies ein zentrales Motiv – Legitimation bezeichnet sind. Vor allem auf letztere werde ich eingehen. Um eine einheitliche Terminologie zu erhalten und die aus der begrifflichen Konfusion resultierenden Unklarheiten nicht im Text fortzusetzen, erläutere ich meinen Gebrauch von Legitimität und Legitimation, ihre Verwendung in direkten Zitaten ausgenommen.

- Legitimität definiere ich als die Rechtmäßigkeit einer Herrschaftsordnung. Hennis nennt das Wohl des Volkes die „einzige Legitimitätsquelle“¹. Staatliches und somit auch Regierungshandeln sind an Gesetze und die demokratische Verfassung gebunden. Der Legitimitätsbegriff korrespondiert mit den Grundlagen, die die Regierungslehre für den modernen Leistungsstaat voraussetzt: Er fußt auf einer rechtsstaatlichen und demokratischen Ordnung. Aus Sicht der Regierung ist Legitimität eine passive Größe: Sie kann durch Regierungshandeln nicht direkt beeinflußt werden.
- Unter Legitimation verstehe ich dagegen den Vorgang der Rechtfertigung von Herrschaft. Entscheidend für meine Begriffsbestimmung ist der Geist dieser Legitimation, die auf eine Umsetzung der verallgemeinerungsfähigen Interessen, abstrakt auf das Fernziel einer guten Ordnung ausgerichtet ist. Legitimation bedeutet nicht das Ringen um die vorübergehende Zustimmung des Wählers. Legitimation bezeichnet damit eine aktive Rechtfertigung durch das politische Handeln, erhält also eine prozessuale Bedeutung.

3.1.1. Der Kontrast zu sozialwissenschaftlichen Legitimationsmodellen

In welchem Kontext behandelt die Regierungslehre dem Sinn nach Legitimität und Legitimation, wenn schon nur in Ausnahmen im Wortlaut? Die Legitimität von Herrschaft hält die Regierungslehre für unproblematisch. Im modernen Leistungsstaat sind Rechtsstaatlichkeit und demokratische Prinzipien bereits verwirklicht; dies schließt die freie Wahl von Parlament und indirekt Regierung ein:

„Für die entwickelten Staaten des Westens sind Verfassungsstaat und Demokratie bereits Elemente der Tradition mit reich entwickeltem Formenschatz, der noch variiert und ergänzt werden kann, aber in sich nicht eigentlich problematisch ist.“²

1 Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 46.

2 Ebd., S. 46. Hervorhebung durch den Verf..

Problematisch ist hingegen die Regierungsfähigkeit. Sie kann aber überhaupt erst dann in den Mittelpunkt der Forschung gelangen, wenn die Voraussetzungen des Gemeinwesens bereits gelegt sind, eben Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Auch das stellt eine theoretische Begrenzung der Regierungslehre dar.

3.1.1.1. Legitimationskrise des Staates – Versuch einer Einordnung

In Anbetracht der verschiedenen Legitimations- und Legitimitätsbegriffe, die in den deutschen politischen Wissenschaften kursieren, ist eine Klarstellung erforderlich, daß das Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat keineswegs als Legitimationskrise des Staates verstanden werden darf. Ich möchte die Größenordnungen im Vergleich aufzeigen: Das Problem der Regierungsfähigkeit ergibt sich aus dem Mangel an politischer Führung; ohne sie verliert der Staat an Perspektiven, ist aber nicht in seinem Bestand gefährdet. Wird dem Staat hingegen eine wahrhaftige Legitimationskrise unterstellt, heißt das nichts anderes, als daß seine Herrschaftsordnung abgelöst werden muß – eine Krise also von ungleich größerem Ausmaß.

Ich habe bereits angedeutet, daß Legitimitäts- und Legitimationsmodelle Gegenstand ideologischer Auseinandersetzungen waren. Phasenweise gilt auch für die Wissenschaft, daß beide Begriffe für politische Rhetorik mißbraucht werden: „Die Legitimitätsproblematik ist seit jeher ein beliebter Tummelplatz für politische und Parteipropaganda gewesen.“³

Die Kritik der Regierungslehre respektiert den Rahmen des modernen Leistungsstaates, sie rührt nicht an dessen Grundlagen. Hennis wendet sich entschieden gegen die Krisenszenarien der Linksintellektuellen, die zu Beginn der Siebziger Jahre Konjunktur hatten:

„Wenn man einen der uns überkommenen politischen Begriffe nicht – ohne gröbliche Vergewaltigung der Sprache und der in sie eingehenden Vernunft – in einen rein analytischen, wertfrei ‚sozialwissenschaftlichen‘ verwandeln kann, dann den der Legitimität. Wer einem politischen System ‚analytisch‘ eine Legitimationskrise zuschreibt, sagt damit unvermeidlich nie bloß, es gehe ihm schlecht, sondern zugleich, es sei schlecht, so nicht zu rechtfertigen. Für ein gegebenes politisches System die Legitimationsfrage aufzuwerfen, heißt, seine Existenzbe-

³ Carl Joachim Friedrich: *Die Legitimität in politischer Perspektive*, in: *Politische Vierteljahresschrift 1960* (S. 119-132), S. 123.

rechtiung in Frage stellen.“⁴

In der politischen Praxis beobachtet die Regierungslehre keine Anhaltspunkte für die behauptete Legitimationskrise im Spätkapitalismus, vor der insbesondere Habermas, in der jüngeren Generation der prominenteste Vertreter der Kritischen Theorie, nachhaltig warnt. An der Diskussion, die zeitlich auf die Siebziger Jahre begrenzt werden kann, beteiligt sich die Regierungslehre nicht. Sie erkennt – wie erwähnt – Probleme des Regierens, nicht aber solche des politischen Systems. Aus dem Umkehrschluß folgt, daß die sozialwissenschaftlichen Analysen bloß theoretische Konstrukte darstellen; Hennis vermutet gar ein absichtsvolles Bemühen und bezeichnet die Thematik als die „gängige Denunziationsformel ‚kritischer‘ Politologie am bürgerlichen Staat.“⁵

Hennis' Argwohn gerinnt in drastischen Formulierungen. Er sieht keine nennenswerten Gemeinsamkeiten, da Habermas nur auf die Begründung von Legitimität zielt, gleich ob auf der Ebene von Standards, Strukturen oder Herrschaft überhaupt. Umgekehrt erkennt auch Jürgen Habermas keine Anknüpfungspunkte bei der Regierungslehre und deren Ideen zur Legitimität:

„Was als effiziente Aufgabenbewältigung gelten darf, bemißt sich an Standards. Diese wiederum hängen mit den Strukturen zusammen, über deren Legitimität Hennis nur sagt, daß sie sich in verschiedenen nationalen Varianten durchsetzt. Was als Grund der Legitimität von Herrschaft gelten darf, sagt er nicht.“⁶

Über welche Substanz sozialwissenschaftlich geleitete Legitimationsmodelle verfügen, wird verdeckt. Die Auseinandersetzung mit nicht-traditionalistischen Forschungsansätzen – gleich welcher Fachrichtung – durch die Regierungslehre findet nicht statt, sondern gerät hier zu einer abermaligen Debatte um das angemessene Wissenschaftsverständnis. Dem sich auf eine lange Tradition der Politikwissenschaft berufenden Ansatz der Regierungslehre bleiben die Steuerungsprobleme des modernen Leistungsstaates, die dem Staat bestrittene Existenzberechtigung, histo-

4 Wilhelm Hennis: *Legitimität*, a.a.O., S. 12. Vgl. Otthein Rammstedt: *Zum Legitimationsverlust von Legitimität*, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, a.a.O. (S. 108-122), S. 109ff.

5 Wilhelm Hennis: *Legitimität*, S. 9. Vgl. Hennis' Invektive gegen das „alberne Gerede von einer ‚Legitimitätskrise‘ im Spätkapitalismus“, in: Ders.: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 44. Vgl. ders.: *Legitimität*, a.a.O., S. 9; Manfred Kopp/Hans-Peter Müller: *Herrschaft und Legitimität in modernen Industriegesellschaften*, a.a.O., S. 222f.

6 Jürgen Habermas: *Legitimationsprobleme im modernen Staat*, a.a.O., S. 56.

risch in Relation gesetzt, letztlich fremd:

„Wie kann man nur einen Jahrhunderte währenden Kampf um Toleranz, Rechtsstaat, Meinungsfreiheit, Demokratie so billig abtun und unsere vergleichsweise doch wirklich harmlosen, völlig unblutigen, weder mit Kerker noch mit Verbannung assoziierbaren Verteilungskämpfe und Steuerungsprobleme so aufplustern?“⁷

In diesem Zusammenhang hebt die Regierungslehre ein weiteres Mal hervor, daß sich ihre Überlegungen am Leistungspotential des Staates orientieren, nicht an demokratiethoretischen Maßgaben:

„Effizienz und Legitimität (durch Öffentlichkeit vermittelt) bilden Maßstäbe, die gleichzeitig gegenüber dem Regieren zu verwenden sind. Da Effizienz oder Leistungsfähigkeit Illegitimität oder Verfassungswidrigkeit nicht entschuldigt und umgekehrt der Hinweis auf einen Verfassungsgrundsatz tatsächliche Leistungsunfähigkeit nicht dauerhaft verbergen kann, müssen beide Maßstäbe aufeinander relativiert verstanden und angewandt werden. Das bedeutet durchaus, daß um der Leistungsfähigkeit des Regierungssystems willen Abstriche vom demokratischen Ideal gemacht werden müssen, mit denen sich in der Praxis fast jeder abfindet, von denen man aber in der wissenschaftlichen Diskussion nur ungern spricht.“⁸

3.1.1.2. Rechtsstaatliche Verfahren als Grundlage des Leistungsstaates

Werfen wir noch einen Blick auf ein weiteres Konzept der Legitimation aus den Sozialwissenschaften: Niklas Luhmanns Darstellung der Legitimation durch Verfahren. Es eignet sich ebenfalls, um die besondere Position der Regierungslehre zu skizzieren, um ihr Wissenschafts- und Staatsverständnis zu belegen.

Ich habe mehrfach auf die Defizite hinsichtlich der methodologischen Offenheit hingewiesen, durch die die Regierungslehre begrenzt wird. Sie betreffen auch den Anspruch, systemtheoretische Impulse aufzunehmen. In vielen Details, in der Diagnose der Probleme, mit denen der moderne Staat konfrontiert wird, bestehen dennoch markante Gemeinsamkeiten. Diese erlauben, einige hochinteressante Anregungen von Luhmann aufzugreifen. Doch was die eigentlichen Inhalte angeht, können die Unterschiede zwischen zwei theoretischen Ansätzen größer kaum sein:

7 Wilhelm Hennis: *Legitimität*, a.a.O., S. 17. Vgl. Kurt Sontheimer: *Das Elend unserer Intellektuellen. Linke Theorie in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 1976, S. 219ff.

8 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 171. Hervorhebung durch den Verf. Vgl. ders.: *Regierungslehre als praktische Wissenschaft*, a.a.O., S. 25.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Die Regierungslehre fordert eine Orientierung politischer Führung an immanenten Wertvorstellungen, Luhmann hingegen verzichtet in seiner Konzeption auf eine regulative Idee, an der sich das Gemeinwesen ausrichtet.

Die erheblichen Differenzen möchte ich kurz am Beispiel von Niklas Luhmanns normentleertem Gebrauch der Begriffe Legitimität und Legitimation illustrieren. Die Regierungslehre versteht unter Legitimität die Rechtmäßigkeit von Herrschaft. Luhmann betrachtet Legitimität als Anerkennung, geradezu als Duldung der Politik durch die der Herrschaft Unterworfenen: „Man kann Legitimität auffassen als eine generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen.“⁹

Der Maßstab rechtsstaatlicher Verbindlichkeit geht in Luhmanns Definition nicht ein. Die Legitimität einer Herrschaftsordnung ist grundsätzlich gegeben, sofern die Herrschaftsunterworfenen sie hinnehmen, sich Entscheidungen also nicht aktiv widersetzen. Problematisch ist dabei nicht zuletzt, daß diese Theorie Legitimität allein aus einem sozialen Klima begründet und persönlichen Faktoren eine allenfalls untergeordnete Rolle zugewiesen wird.¹⁰ Subjektive Betroffenheit erfaßt Luhmann somit nur indirekt.

Ich möchte die Aufmerksamkeit zurück auf denjenigen Aspekt lenken, der für das Politikverständnis der Regierungslehre von zentraler Bedeutung ist. Niklas Luhmann konzipiert eine Idee von Legitimität als auch Legitimation, die bei der modernen Regierungslehre nur Eingang in die Grundlagen des Leistungsstaates findet. Was Luhmann darstellt, erachtet die Regierungslehre als selbstverständlichen, nicht in Zweifel zu ziehenden Zustand des Nationalstaates, wie er als Bezugsgröße umrissen ist. Legitimation durch Verfahren meint im Grunde nichts anderes als das Respektieren der rechtsstaatlichen Ordnung:

„Die Legitimation durch Verfahren und durch Gleichheit der Chance, befriedigende Entscheidungen zu erhalten, tritt dann an die Stelle älterer naturrechtlicher Begründungen oder tauschförmiger Methoden der Konsensbildung. Verfahren finden eine Art genereller Anerkennung, die unabhängig ist vom Befriedigungswert der einzelnen Entscheidung, und diese Anerkennung zieht die Hinnahme und Beachtung verbindlicher Entscheidungen nach sich.“¹¹

9 Niklas Luhmann: *Legitimation durch Verfahren*, 3. Auflage, Frankfurt a.M. 1993, S. 28.

10 Ebd., S. 34.

11 Ebd., S. 30f. Die Gleichheit der Chancen, verbürgte Grundrechte - sie sind es, die dem Prozeß

Die bloße Tatsache, daß durch öffentliche Akteure nicht verbindliche Rechts- und Verfahrensregeln gebrochen werden, ist der modernen Regierungslehre keine Erwähnung wert.

Richtlinien für Verfahren können überdies nicht Gegenstand einer als politische Führung wirkenden Regierung sein, es handelt sich um Maßgaben für die Verwaltungstätigkeit. Eine Legitimation durch Verfahren gilt der Regierungslehre nicht nur in der Theorie als Selbstverständlichkeit, sondern auch als in der Praxis bewährt, im Bereich der Regierung und dem der Verwaltung gleichermaßen. Verfahren werden durch die Regierungslehre als Teil jener institutionalisierten Ordnung betrachtet, die das hohe Legitimitätsniveau des modernen Leistungsstaates begründet. Sie sind nicht aus sich selbst heraus legitimationsfähig¹² und bedürfen daher immer supplementärer Mechanismen durch den Regierungsprozeß. Als Konzeption fällt die Legitimation durch Verfahren hinter die Ansprüche zurück, die die Regierungslehre mit dem modernen Leistungsstaat verbindet, denn Luhmann bewertet das Verfahren als *per se* legitimationsfähig, ohne es inhaltlichen Kriterien zu unterwerfen.

3.1.2. Legitimation durch öffentliches Handeln

Die zitierten sozialwissenschaftlichen Legitimationskonzepte habe ich als Kontrastmittel genutzt. Sie dienten als Erklärung dafür, daß die Regierungslehre eine –

der Demokratisierung bei Luhmann einen Sinn verleihen; anders wäre unter dem Signum der Demokratie keine Ordnung möglich: „Wenn das Volk sich selbst regiert: was wäre dann gegen Willkür zu sagen?“ Ders.: *Die Politik der Gesellschaft*, a.a.O., S. 141. Die gesetzliche Regelung der Parteienfinanzierung belegt als aktuelles Beispiel, wie mitunter widersprüchliche Intentionen in die Institutionalisierung von Verfahrensformen einfließen. Vgl. Friedhelm Boyken: *Die neue Parteienfinanzierung. Entscheidungsprozeßanalyse und Wirkungskontrolle*, 1. Auflage, Baden-Baden 1998, S. 21f.

12 Vgl. hierzu auch Habermas' kritische, an Luhmann adressierte Argumentation, die sich in diesem Fall nicht vom Standpunkt der Regierungslehre unterscheidet: „Ein Verfahren kann aber stets nur indirekt, durch Verweisung auf Instanzen, die ihrerseits anerkannt sein müssen, legitimieren. So enthalten die geschriebenen bürgerlichen Verfassungen einen gegen Änderungen stärker immunisierten Grundrechtskatalog, der, sofern und nur sofern er im Zusammenhang mit einer Ideologie des Herrschaftssystems verstanden wird, legitimierende Kraft hat. Ferner sind die Organe, die für Rechtsetzung und Rechtsanwendung zuständig sind, keineswegs durch die Legalität ihrer Verfahrensweisen, sondern ebenfalls durch eine allgemeine Interpretation, die das Herrschaftssystem im ganzen stützt, legitimiert.“ Jürgen Habermas: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie? Eine Auseinandersetzung mit Niklas Luhmann*, in: Ders./Niklas Luhmann: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt a.M. 1971 (S. 142-290), S. 243f. Vgl. Jürgen Habermas: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M. 1973, S. 134ff.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

wie ich denke: begründete – Scheu gegenüber den Begriffen Legitimität und Legitimation empfindet, sie zumindest auf ihren Untersuchungsgegenstand nicht anwendet. Ihn, den modernen Leistungsstaat, sieht sie ja immer in seiner historischen Dimension, als ein lange angestrebtes und auch im buchstäblichen Sinn umkämpftes Projekt, zu dem in der Bundesrepublik ein breiter Konsens besteht und dessen Existenzberechtigung nicht ernsthaft bestritten wird.

Bei dem Blick auf soziologische Modelle ging es nicht um deren getreue Darstellung; es war ein Ansatz, indirekt das hohe Legitimationsniveau des Leistungsstaates zu beschreiben. Es ist sinnvoll, diesen Sachverhalt nochmals zu betonen: Nur aufgrund der Tatsache, daß rechtsstaatliche Verfahren und demokratische Teilhabe im modernen Leistungsstaat unproblematisch sind, erkennt die Regierungslehre in der Regierungsfähigkeit, im mit Aufgaben überlasteten Staat, den bedeutsamsten Forschungsgegenstand der Politikwissenschaft.

Aus dieser Erkenntnis ergeben sich die verschiedenen Aspekte, die die Regierungslehre untersucht: die Notwendigkeit politischer Führung, der enge Zusammenhang von Regieren und Verwalten, der öffentliche Aufgabenbestand. An dieser Erkenntnis setzen aber auch all diejenigen Motive an, die sich zu der Idee einer aktiven Legitimation verdichten.

Den zahllosen Diskussionen um die Begriffe Legitimität und Legitimation entzieht sich die Regierungslehre, indem sie zwar mit der Effizienz staatlicher Aufgabenerledigung den Gedanken einer aktiven Legitimation im modernen Leistungsstaat behandelt, dabei aber eine eindeutige Terminologie meidet; besonders bei Thomas Ellweins systematischer Vorgehensweise wird dies deutlich. Absichtlich nimmt die moderne Regierungslehre einen Mangel an begrifflicher Präzision in Kauf, um nicht in ideologische Debatten verwickelt zu werden. Auf diese Weise hofft sie zu vermeiden, daß sich ihre eigene Wahrnehmung durch die deutsche Politikwissenschaft auf die plakative Gegenüberstellung von Effizienz und Legitimität verkürzt:

„Beides (Effizienz und Legitimität, der Verf.) steht überhaupt nicht in einem grundsätzlichen Widerspruch zueinander, schon weil eine Verwaltungseinrichtung, die ineffizient wird, allmählich auch ihre Legitimationsbasis verliert und umgekehrt ein noch so beeindruckender Leistungsausstoß keine fehlende Basis ersetzt. Dennoch verhält sich das Begriffspaar alternativ zueinander und suggeriert, daß Verwal-

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

tungsprinzipien und demokratische Anforderungen in einem gewissenmaßen natürlichen Gegensatz zueinander stehen. Wir verzichten deshalb auf diese Begriffe und diskutieren vor dem Horizont allgemeiner Anforderungen an die Verwaltung mit Hilfe des Nebeneinanders der Postulate nach größtmöglicher Rationalität und Sensibilität der Verwaltung.“¹³

Gleichzeitig gibt Ellwein einen Fingerzeig für weiterreichende Folgerungen, indem er die Verwaltung in einen direkten Zusammenhang mit legitimatorischen Prozessen bringt. Diese Vorgehensweise mag auf den ersten Blick ungewöhnlich erscheinen, entspricht aber dem, was die Regierungslehre als Legitimierung, als Rechtfertigung von Herrschaft im modernen Leistungsstaat begreift: die Organisation und den Vollzug einer möglichst effizienten Aufgabenerledigung. Diesem Prozeß dient alles Regierungshandeln. Gerade auf dieses Detail zielt ja der Anspruch der Regierungslehre, eine Politikwissenschaft zu bereichern, die sich vorwiegend auf den Aspekt der demokratischen Partizipation konzentriert hat: daß die bürokratische Ordnung nicht aus sich selbst heraus legitimierend wirken kann, sondern einer politischen Führung bedarf.

Die Legitimität, die zweifelsfreie Anerkennungswürdigkeit von Herrschaft, darf nicht als ein Zustand, als etwas Statisches mißverstanden werden. Daß es sich bei der Legitimität um eine grundlegende Eigenschaft demokratischer Herrschaftsordnungen handelt, führt zu Bemühungen, sie für politische Prozesse zu nutzen, sie auszudehnen. Mit diesen Bemühungen jedoch befaßt sich die Regierungslehre nicht. Sie vernachlässigt die Fragestellung, welche Form die gesicherte Legitimität des modernen Leistungsstaates angenommen hat: daß sie Ausdruck eines gewissen Konsenses ist, wie stabil sie ist, welchen Faktoren sie ihre Stabilität verdankt, auf welchen Säulen sie simultan ruht.

Das Interesse der Regierungslehre richtet sich auf die durch Regierungshandeln beeinflussbaren legitimatorischen Prozesse. Zunehmend, so ihre Beobachtung der Praxis, „rechtfertigt sich der moderne Staat im neuzeitlichen Verständnis weniger durch seine Existenz und seine Funktionen als durch seine Leistungen.“¹⁴ Herr-

13 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 81.

14 Ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 53. Vgl. als skeptische Einschätzung der staatlichen Legitimationsfähigkeit: Bernd Guggenberger: *Das Legitimitätsdilemma des Leistungsstaates. Zum Funktionswandel des Staates*, in: *Zuviel Staat?*, a.a.O. (S. 185-203), S. 186f. Vgl. zur

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

schaft legitimiert sich aktiv durch effiziente Leistungen zum Vorteil der Gesellschaft:

„An die Stelle der im Grunde mystischen Überlebenshoffnung tritt die reale Erwartung, die politische Führung müsse in der Gegenwart das Notwendige tun und zugleich den Weg in die Zukunft aufzeigen. Während es für die Herrschaft über Jahrhunderte ausreichte, präsent zu sein und einige Grundfunktionen wahrzunehmen, muß sich in diesem Sinne Führung konkreter artikulieren, sie muß aktiv sein und sich derart im Tun legitimieren.“¹⁵

Eine demokratische Wahl kann alleine noch nicht die Anerkennungswürdigkeit von Herrschaft begründen. Legitimation muß also durch Handlungen erworben werden; auf diesen Vorgang zielt politische Führung. Wertbezogene Legitimationsmuster werden aus dieser Anforderung nicht abgeleitet, jedenfalls nicht unmittelbar. Als vorrangiges Ziel wird eine effiziente Aufgabenerledigung seitens der öffentlichen Hand angestrebt. Sie dient dem gesellschaftlichen Konsens:

„Normativ verwendet heißt Konsens, daß das Tun der politischen Führung auf Zustimmung beruhen soll, Unterlassungen oder Verweigerungen einsichtig sein sollen.“¹⁶

Der Regierungsprozeß erhält auf diese Weise eine inhaltliche Komponente, die über den „fiktiven *consensus omnium*“¹⁷ bezüglich der formalen Rechtmäßigkeit von Herrschaft hinausgeht: Regierungshandeln soll nicht nur auf einem gesellschaftlichen Konsens beruhen, sondern ihn umgekehrt auch bewirken, ihn aktiv weiter befördern.¹⁸ Daß ein den Regierungsprozeß stützender Konsens nicht auf Dauer gewährleistet ist, verdeutlicht die Gegenprobe: Fehlende oder unzureichende Leistungen führen prompt zu verringerter Zustimmung.¹⁹ Die Organisation der

erneuten Diskussion funktionaler Legitimierung im Kontext der europäischen Integration: Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe*, a.a.O., S. 5.

15 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 159f.

16 Ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 47. Vgl. Niklas Luhmann: *Macht*, 2., durchgesehene Auflage, Stuttgart 1988, S. 55.

17 Gerhard Lehbruch: *Strukturen ideologischer Konflikte bei Parteienwettbewerb*, in: Theo Stammen (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre*, a.a.O. (S. 288-333), S. 299.

18 „Mit ihr (demokratischer Legitimation, der Verf.) ist ein Zweifaches gemeint: Die tatsächliche Beauftragung und der Konsens zwischen Beauftragten und Auftraggebern. Nur das erste läßt sich zur Not formal feststellen, wobei allerdings die kritische Analyse dessen, wie Beauftragung erfolgt, Zweifel an der demokratischen Qualität dieses Prozesses aufkommen läßt. Hinsichtlich des Konsens ist nicht einmal der formale Ausweg möglich. Unsere Definition von politischer Führung verweist deshalb nur auf eine ‚offene‘ Fragestellung, die jeweils im einzelnen entwickelt und begründet werden muß.“ Thomas Ellwein: *Regieren als politische Führung*, a.a.O., S. 44f.

19 Vgl. ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 194; Joachim Heidorn: *Legitimität und Re-*

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

staatlichen Aufgabenerledigung sowie die Qualität der Erledigung selbst wirken zurück auf die Grundlagen des Regierungsprozesses.

Fassen wir die bisherigen Erkenntnisse in einem Absatz zusammen: Im demokratischen und rechtsstaatlichen modernen Gemeinwesen ist die Legitimität, die durch Wahlen vermittelt wird, nicht problematisch. Herrschaft muß sich – dies ein Charakteristikum des Leistungsstaates – aktiv legitimieren. Das geschieht auf zwei Ebenen: auf der politischen und in Abhängigkeit von dieser auf der administrativen. Konkret hat eine als politische Führung verstandene Regierung die staatlichen Leistungen festzulegen und ihre Erledigung durch die Verwaltung anzuleiten, eine Erfolgskontrolle inbegriffen.

Noch einmal weise ich darauf hin, daß hier der Gedanke einer aktiven Legitimation zusammengefaßt ist. Den Begriff selbst meidet die Regierungslehre. Ich halte gerade für eine Studie, die die Entwicklung der Politikwissenschaft im Rückblick beurteilen kann, für sinnvoll, die präziseste Terminologie zu gebrauchen und Mißverständnisse zu umgehen. Nachdem die in den Siebziger Jahren virulenten ideologischen Auseinandersetzungen zu Legitimität und Legitimation beendet sind, besteht kaum mehr die Gefahr von Fehlinterpretationen. Demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit gelten der Regierungslehre nicht als ausreichende Grundlage für den modernen Staat; dieser legitimiert sich aktiv durch seine Leistungen.

Das Modell der aktiven Legitimation möchte ich noch um einen Hinweis ergänzen, der mit dem Bekenntnis der Regierungslehre zu einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition korrespondiert. Der für die Regierungslehre zentrale Gedanke der aktiven Legitimation ähnelt Motiven aus älteren politischen Wissenschaften. Hier bestünde für einen umfangreichen Forschungsansatz einiges Potential, traditionelle Beiträge zu integrieren.

Zwei Möglichkeiten greife ich exemplarisch heraus: Lorenz von Steins Konzept des „arbeitenden Staates“ und Rudolf Smends Systematik der Legitimitätsfaktoren.

– Der „arbeitende Staat“ bezeichnet bei Lorenz von Stein das Wirken der Ver-

gierbarkeit, a.a.O., S. 234f. Zu kurz greift die Vermutung, einzelne Entscheidungen veranlassen jeweils einen *specific support* innerhalb des politischen Systems. Vgl. dazu: David Easton: *A Systems Analysis of Political Life*, New York/London/Sidney 1965, S. 268.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

waltung. Dieses steht nicht nur unter politischer Aufsicht, sondern wird von der Regierung unter Einbezug von gesellschaftlichen Wertvorstellungen angeleitet. Mit der Kategorie der „Arbeit“ umschreibt Stein die „Aktionsform einer solchen staatlich verwalteten Integration unterschiedlich gelagerter Kräfte zu einem fortschrittlich gerichteten Wirkungszusammenhang“²⁰. Stein behandelt die aktive Umsetzung im Sinne breit angelegter gesellschaftlicher Interessen, durch die Herrschaft sich rechtfertigt.

- Rudolf Smend spricht in *Verfassung und Verfassungslehre* von der finalen Legitimität.²¹ Mit dem Attribut final sind gesellschaftliche Interessen gemeint, auch Werte – Zwecke, auf die Herrschaft zielt. Die Ausübung von Herrschaft soll in einem positiven Sinn auf die eigenen Grundlagen zurückwirken, Herrschaft soll also aktiv den Konsens stützen, auf dem sie in der jeweiligen Zukunft basiert. Wilhelm Hennis greift diese Idee auf und verwandelt sie in den Vorgang finaler Legitimierung.²² Herrschaft muß zweckgerichtet ausgeübt werden, sie muß auf allgemeine Interessen zielen. Unter diesen ist nicht allein der Erhalt ökonomischer Ressourcen zu verstehen, es handelt sich nicht um ein Problem der Logistik oder der Verwaltung von Kapazitäten, sondern wiederum um das Rückwirken auf die Grundlagen von Herrschaft. Diese Idee finaler Legitimierung weist starke Gemeinsamkeiten mit dem Vorgang auf, den ich als aktive Legitimation im modernen Leistungsstaat erarbeitet habe.

Beide Ansätze ließen sich meiner Meinung nach weiter vertiefen. Zumindest zeigen sie auch in nur angedeuteter Form, worin das Potential eines traditionsbewußten Ansatzes der Regierungstheorie besteht. Gerade aus der Wissenschaftsgeschichte heraus könnte nachvollzogen werden, daß eine effiziente Leistungserbringung durch die öffentliche Hand nicht als Selbstzweck aufgefaßt werden kann, sondern auch den ideellen Grundlagen des Gemeinwesens dient.

3.1.3. Legitimatorische Prozesse in der europäischen Integration

Die demokratietheoretische Diskussion zur *governance* setzt diverse Akzente, wie

20 Eckart Pankoke: *Soziale Politik als Problem öffentlicher Verwaltung*, a.a.O., S. 412. Vgl. Abschnitt 2.2.3.

21 Rudolf Smend: *Verfassung und Verfassungslehre*, a.a.O., S. 25ff.

22 Wilhelm Hennis: *Legitimität*, a.a.O., S. 24.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

das europäische Mehrebenensystem legitimiert werden kann. Die unterschiedlich gestalteten, überwiegend soziologisch rezipierten Legitimationsbegriffe aus dem nationalstaatlichen Kontext werden allerdings in diese wissenschaftliche Auseinandersetzung kaum eingebracht. Dieser Umstand ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die Idee der Legitimation sich am Begriff der Herrschaft entlang entwickelt hat und nicht ohne weiteres auf das Modell der an zu mobilisierender Problemlösungskapazität ausgerichteten *governance* projiziert werden kann.

Die eigentliche Ursache ist jedoch eine andere; sie hängt mit den unterschiedlichen Grundlagen von europäischer und nationalstaatlicher Forschung zusammen: Das europäische Mehrebenensystem und die nationalstaatlichen Strukturen sind nicht in dem erforderlichen Maße miteinander kompatibel. Die *governance*-Debatte befaßt sich mit der Gestaltung von Politikstrukturen jenseits der Nationalstaaten, genaugenommen versucht sie hiermit einen Gegenentwurf zu den traditionalistischen Motiven staatlicher Leistung. Die Herrschaftsformen sind nur bedingt vergleichbar, demnach ebenso die Kategorien zu ihrer Rechtfertigung.

Hinzu kommt eine weitere Schwierigkeit: Öffentliche Leistungen sind nicht mehr derart konkret zu definieren wie bei den von der Regierungslehre eruierten Kategorien des Sicherns, Ordnen, Leistens und Gestaltens. Jenseits des Nationalstaates werden öffentliche Leistungen allenfalls abstrakt thematisiert, beispielsweise im Sinne einer grundsätzlichen Problemlösungskapazität.

Wieder begegnen wir dem Phänomen eines Wandels in der Regierungstheorie. Dennoch bestehen Anknüpfungspunkte zu einzelnen Gedanken, die am Nationalstaat entwickelt worden sind. Das ist insofern nicht verwunderlich, als daß öffentliche Leistungen als wissenschaftliches Objekt in der Summe zwar hinter demokratiethoretische Fragestellungen zurückzutreten scheinen, aber eben doch nicht zu einem bedeutungslosen Kriterium jenseits des Nationalstaates werden.

Ellwein deutet die Wechselbeziehung von Effizienz und Legitimität an. Letztere wird von der Regierungslehre nicht ausführlich untersucht, weil die Legitimität keinerlei gravierenden Zweifeln unterliegt. Im europapolitischen Diskurs wird dieses reziproke Verhältnis in veränderter Form akzentuiert. Exemplarisch gebe ich in diesem Zusammenhang einige Thesen von Fritz Scharpf wieder, der über Jahre

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

hinweg ein Konzept zu *input*-orientierter Legitimität und *output*-orientierter Legitimation verfolgt.²³ Für den Vergleich dieses Konzeptes mit der modernen Regierungslehre sprechen zwei Argumente:

- Die *input*-orientierte Legitimität entspricht relativ präzise dem, was auch in der Regierungslehre als Legitimität von Herrschaft vorausgesetzt wird: Der Begriff beinhaltet eine rechtsstaatliche und eine demokratische Komponente – beide freilich sind im europäischen Mehrebenensystem nicht derart ausgeprägt wie im modernen Leistungsstaat. Mit anderen Worten: Das Legitimitätsniveau des gesamten politischen Systems ist nicht vergleichbar hoch.

Output-orientierte Legitimation beschreibt die öffentliche Leistungsfähigkeit, die bei Scharpf aufgrund der nicht voll entwickelten Legitimität der EU wieder an Bedeutung gewinnt. Hier sehe ich mehrere Möglichkeiten, beide Ansätze, Scharpfs und den der Regierungslehre, miteinander zu verknüpfen.

- Zweitens hat Scharpf sein theoretisches Konzept, das er Ende der Neunziger Jahre in *Regieren in Europa* umsetzt, ursprünglich bereits 1970 in *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung* erstellt, zu einem Zeitpunkt also, zu dem sich auch die Regierungslehre inmitten ihrer Entwicklung befand. Ein wesentlicher Unterschied ist schon damals, daß Scharpf die internationale Begrifflichkeit adaptiert. Einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition sieht er sich nicht verpflichtet.

Welchen Beitrag leistet nun Scharpfs Konzeption? Zunächst einmal erleichtert sie das Verständnis für die Regierungstheorie, in der *input*- und *output*-orientierte Forschungsansätze miteinander konkurrieren. Die Ausnahme bilden jene Studien, die eine Vermittlung beider Aspekte versuchen, Studien, die zwar ein ausgewogenes Konzept verfolgen, dessen Gelingen dann aber immer noch dahingestellt bleibt. Skizzieren wir beide Forschungsrichtungen als Idealtypen:

²³ Vgl. Fritz Scharpf: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, a.a.O., S. 21ff.; ders.: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 17ff.; Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 47f. Scharpf wechselt zwischen den Begriffen Legitimität und Legitimation, die nur durch die attributierte *input*- bzw. *output*-Orientierung eine definierte Bedeutung gewinnen. Vgl. Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 20f. Um eine einheitliche Terminologie zu bewahren, verwendet der Verfasser dieser Arbeit außerhalb direkter Zitate Legitimität und Legitimation weiterhin mit der erwähnten Differenzierung; Legitimation bezeichnet dabei eine aktive Rechtfertigung durch das politische Handeln, erhält also eine prozessuale Bedeutung.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

- *Input*-orientierte Theorien beschäftigen sich im Schwerpunkt nicht mit der Qualität der öffentlichen Leistungen, sondern mit den in politische Prozesse eingehenden Willensäußerungen und Interessen. Die demokratische Partizipation stellt das zentrale Anliegen dieser Forschungsrichtung dar. Auf die europäische Integration bezogen stößt sie auf erhebliche Schwierigkeiten in der konkreten Umsetzung. Ihr Defizit - die Problematik, eine Art der Rechenschaft seitens der EU und ihrer Organe einzufordern - wiegt schwer. Für diese besteht keine zwingende Notwendigkeit, sich durch Handlungen zu legitimieren. Die unzureichenden Sanktionsmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit können zur Illustration auf einen Punkt kapriziert werden: „There is no single ‚chief executive‘ whom the European public can throw out.“²⁴
- Die öffentlichen Leistungen, die Problemlösungskapazität der Politik im allgemeinen werden von *output*-orientierten Ansätzen thematisiert:

„Theorien der *output*-orientierten Richtung normieren zunächst eine wünschbare Qualität politischer Leistungen und bestimmen dann von diesem Punkt her die weiteren Anforderungen an die Strukturen des politischen Systems.“²⁵

Dieser Standpunkt der Forschung ähnelt dem der Regierungslehre. Beide Ansätze wählen die Ergebnisse des politischen Prozesses als Fokus und stoßen somit unmittelbar auf das Problem der Effektivität des Regierens. Dabei konzentriert sich die Regierungslehre auf einen Gegenstand, der für die europäische Integration nur auf einer untergeordneten Ebene von Belang ist, nämlich auf die Staatsaufgaben.

Akzentverschiebungen im Verlauf des wissenschaftlichen Wandels in der Regierungstheorie erscheinen nachvollziehbar – die Forschung hat nicht nur ihre Methoden, sondern auch die Perspektive verändert: Mögliche Ergebnisse von politischen Prozessen sind nicht mehr die eigentlichen Leistungen, die letztlich durch die Verwaltung zu erbringen sind, sondern die Erschließung einer hohen und umfassenden Problemlösungskompetenz. Die entscheidende Parallele sehe ich in der Gedankenführung: Beide Ansätze, Regierungslehre wie auch jüngere *output*-orientierte Theorien, zielen auf eine gewünschte Qualität politischer Leistungen, auf das effiziente Handeln der öffentlichen Akteure, mithin auf Verbesserungen der

24 Simon Hix: *The Political System of the European Union*, a.a.O., S. 55.

25 Fritz Scharpf: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, a.a.O., S. 21.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Gegenwart. Dabei können ganz unterschiedliche Lösungen favorisiert werden; bei der Regierungslehre laufen sie auf eine verstärkte Wahrnehmung politischer Führung hinaus.

Wie erwähnt gibt diese Skizze idealisierte Typen der Theorie wieder. In der Komplexität realer politischer Systeme ist es unmöglich, *input*- und *output*-orientierte Elemente eindeutig auseinanderzuidividieren; die Praxis entzieht sich einer wissenschaftlichen Vereinnahmung:

„Jedoch koexistieren in demokratischen Nationalstaaten *input*- und *output*-orientierte Legitimität Seite an Seite, und sie verstärken, ergänzen und ersetzen sich gegenseitig – was erklärt, warum die hier eingeführte theoretische Unterscheidung in der Praxis politischen Diskurses kaum eine Rolle spielt. Im Nationalstaat soll und kann Demokratie Herrschaft durch und für das Volk zugleich sein. Für die Europäische Union hat dies die bedauerliche Konsequenz, daß die Legitimität ihrer institutionellen Praxis, wenn sie überhaupt explizit diskutiert wird, fast automatisch unter Bezugnahme auf die nationale Debatten kennzeichnende Vermengung *input*- und *output*-orientierter Kriterien beurteilt und dementsprechend als unzureichend abgelehnt wird.“²⁶

Für das Verhältnis von Theorie und Praxis ergibt sich eine paradoxe Konstellation: Die Politikwissenschaft behandelt Legitimität und Legitimation der Europäischen Union in deutlicher Abgrenzung zu den auf den Nationalstaat zielenden Vorstellungen, während in der Praxis noch das Legitimitäts- und Legitimationsniveau von Nationalstaaten zum Maßstab genommen wird, somit auch die aktive Legitimation, in die die Regierungslehre die staatliche Aufgabenerledigung einordnet. Damit der Prozeß der europäischen Integration nicht noch zusätzlich an Akzeptanz verliert – Akzeptanz, die aufgrund des Mangels an partizipatorischen Strukturen und fehlender kollektiver Identität ohnehin nicht ausgeprägt ist -, ist ein Erhalt staatlicher Leistungen innerhalb des Mehrebenensystems sicherzustellen. Im einstweilen gegebenen Bedarfsfall sollte also eine weitere Stärkung der *output*-orientierten Politikdimension vorgenommen werden:

„Es kommt also darauf an, die Fähigkeit der europäischen Mehrebenenpolitik zur Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit, der Krise des Sozialstaats und der wachsenden Ungleichheiten auf allen Ebenen zu stärken.“²⁷

26 Ders.: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 21.

27 Ebd., S. 112. Tatsächlich ist auch für ein – unter dem Zeichen der Kompetenzverlagerung auf

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Aufgabe der Politik ist demnach zum einen noch immer die Organisation der Verteilung von Ressourcen, zum anderen das Gestalten neuer Handlungsmöglichkeiten im Mehrebenensystem. Die Veränderungen des europäischen Regierens haben so nicht zu einem vollständigen Wandel der an das politische System herangetragenen Anforderungen geführt, sondern zu einer Ergänzung, deren eigentlicher Ursprung bereits in der Entwicklungsstufe vom Leistungs- zum Steuerungsstaat liegt.

Die Regierungslehre befaßt sich mit den Möglichkeiten, durch und für den Regierungsprozeß einen perspektivischen Handlungsspielraum zu wahren, unter Umständen auch zurückzugewinnen. Die *governance*-Debatte hingegen bleibt nicht auf die Sicherung struktureller Voraussetzungen beschränkt, sondern erörtert auch eine Rekonstitution demokratischer Legitimation im europäischen Mehrebenensystem.²⁸ In der von unzureichender Legitimität als auch Legitimation gekennzeichneten Situation besteht Handlungsbedarf, wenn die Politik nicht weitere Führungskompetenz verlieren soll:

„In the absence of institutional reform of either simplifying or the democratising kind, the EU will be left with all its problems of decision making inefficiency, system ineffectiveness and political biases, and with a legitimacy gap which will widen further – the more so, perhaps, the more the inefficiencies induce a sort of ‚outsourcing‘ of politics into independent agencies, the dealings of which are yet more opaque to citizens and the general public than those of the normal institutional set of European decision-making.“²⁹

Zwei konträre Strategien werden für den Integrationsprozeß gegeneinander abgewogen: einerseits die Senkung des Legitimationsbedarfs auf europäischer Ebene, andererseits eine Erhöhung der Legitimationsleistung oberhalb der Nationalstaaten.

Während eine Senkung des Legitimationsbedarfs vor allem eine erhebliche Aufwertung der europäischen kollektiven Identität voraussetzt, was nur in langfristigen sozialen Prozessen vollzogen werden, also für die nähere Zukunft nicht erwartet werden kann,³⁰ stellt die Verbesserung demokratischer Partizipation einen ers-

die supranationale Ebene - frühes Stadium der europäischen Integration nicht zwangsläufig anzunehmen, daß wohlfahrtsstaatliche Zielsetzungen vernachlässigt werden, wenn Verhandlungssystemen ein eigenständiges Wohlfahrtspotential unterstellt wird. Vgl. ders.: *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, a.a.O., S. 629ff.

28 Vgl. Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 246ff.

29 Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe*, a.a.O., S. 166.

30 Vgl. Fritz Scharpf: *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European*

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

ten Schritt zur Erhöhung der Legitimationsleistung dar. Inwieweit dadurch der Prozeß einer Identitätsbildung beschleunigt werden kann, hängt von zahlreichen und jeweils kaum einschätzbaren Variablen ab.

Die Diffusion in der Regierungsforschung bei der Fragestellung, in welcher Weise dem legitimatorischen Defizit des europäischen Mehrebenensystems am wirkungsvollsten begegnet werden kann, spiegelt demnach vor allem die vielgestaltigen Probleme wider, die aus der Praxis abgeleitet sind. Hier handelt es sich, wenn auch unter den neuartigen Umständen eines sich entwickelnden und immerhin erheblich entwicklungsfähigen Gemeinwesens, tatsächlich um ein Legitimitätsproblem: Die Existenzberechtigung der Europäischen Union ist nach den am Nationalstaat angelegten Maßstäben nicht erwiesen.

Die sichere Legitimitätsbasis des modernen Leistungsstaates, respektive der nationalstaatlichen Ebene trägt die politischen Prozesse nicht mehr. Wie ein stabiles europäisches Institutionensystem beschaffen sein muß, gerät auf dieser Grundlage vorübergehend aus dem Blickpunkt. Es scheint fast, als unterliege das Begriffspaar Legitimität und Legitimation einer gewissen Konjunktur: Erst wenn Legitimität als Basis gesichert ist, kann die aktive Rechtfertigung von Herrschaft zum Forschungsschwerpunkt der Politikwissenschaft werden. Bis dahin sind vor allem die Grundlagen eines modernen Gemeinwesens zu thematisieren.

3.2. Was dem Leistungsstaat aufgegeben ist

Mit der Idee einer aktiven Legitimation des modernen Leistungsstaates liegt ein abstraktes Modell vor, das die Bedeutung öffentlicher Leistungen beschreibt. Unter Leistungen versteht die Regierungslehre konkrete Aufgabenerledigung. Doch was ist es, das dem Staat aufgegeben ist? Die vier Kategorien staatlicher Leistungen spiegeln das Spektrum des öffentlichen Aufgabenbestands wider. Von ihnen wird dieser Abschnitt ausgehen.

Die Notwendigkeit einer möglichst effizienten Aufgabenerledigung für die Ar-

Welfare States, a.a.O., S. 26.

gumentation der Regierungslehre liegt auf der Hand. Als ein um Praxisbezug bemühter wissenschaftlicher Ansatz moniert die Regierungslehre nicht eine an sich ineffiziente oder gar grundsätzlich wenig effektive Aufgabenerledigung, sondern die Defizite politischer Führung bei der Bestimmung des staatlichen Aufgabenbestandes. Der überforderte Staat muß als das Ergebnis einer unkontrollierten Entwicklung und im Detail oft widersprüchlicher Anforderungen aufgefaßt werden, mithin als die Folge des Versagens von politischer Steuerung:

„Zumindest eine der Wurzeln dieser Tradition ist die Tatsache der frühzeitig gegebenen unbegrenzten Zuständigkeit des modernen Gemeinwesens, mit deren Hilfe reibungslos und ohne daß es diesen Vorgang sonderlich zu rationalisieren galt, die moderne technische und industrielle Entwicklung auch staatlicherseits aufgefangen wurde. Es macht einen Unterschied, ob eine neue Aufgabe auf Grund politischer Diskussion und eines ihr folgenden Entscheides ergriffen wird, oder ob sie wie selbstverständlich dem Staate zuwächst.“³¹

Bei der Bewertung des öffentlichen Aufgabenbestandes und seiner Tradition erscheint die Diskrepanz zwischen politischer Praxis und Regierungslehre ausgenommen gravierend. Der Anspruch eines praxisbezogenen Forschungsansatzes kann in diesem Zusammenhang nicht ohne Abstriche aufrecht erhalten werden. Im Kern ist der Regierungslehre daran gelegen, eine Kongruenz von öffentlichen Instrumenten und Staatsaufgaben zu etablieren. Der staatlichen Praxis, Instrumente reaktiv den bereits übernommenen Aufgaben anzupassen, wird das theoretische Modell entgegengehalten, Aufgaben nur dann dem Staat zuzuordnen, wenn dieser über die erforderlichen Instrumente zu ihrer Erledigung verfügt und – dies die zweite, aber keineswegs minder bedeutsame Regel – wenn eine Bewältigung durch gesellschaftliche Einrichtungen ausgeschlossen ist.

3.2.1. Die vier Kategorien öffentlicher Leistungen

Indem sie bei den Staatsaufgaben ansetzt, entsteht für die Regierungslehre ein Dilemma, das ihr wissenschaftliches Selbstverständnis betrifft: Einerseits bemüht sie sich als normativ-kritische Wissenschaft bei der Ermittlung eines angemessenen

31 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 28. Vgl. zu den widersprüchlichen Anforderungen an staatliche Interventionen: Ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 203; Hans-Peter Bull: *Zum Wandel öffentlicher Aufgaben und Staatsfinanzen*, a.a.O., S. 33; ders.: *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*. Um einen Anhang erweiterte Studienausgabe, Kronberg 1977, S. 61.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Aufgabenbestandes um eine erkennbare Distanzierung von den Defiziten der praktischen Politik; ihre Analyse berücksichtigt andererseits ausdrücklich die spezifisch deutsche Entwicklung zum modernen Leistungsstaat, stößt also zwangsläufig auf einen vorhandenen, gewachsenen, ge- und verformten Bestand an öffentlichen Aufgaben. Wenn es irgendeinen Forschungsgegenstand mit spezifisch nationalem Zuschnitt gibt, dann diesen: den real vorhandenen Aufgabenbestand. Seine Existenz läßt sich schwerlich nicht ignorieren. Hinzu kommt für die moderne Regierungslehre ein weiteres Problem: Eine Vermittlung theoretischer und praktischer Aspekte wird durch den bestehenden Mangel an empirischem Material erschwert.³²

Die öffentlichen Aufgaben betrachtet die Regierungslehre als einen zentralen Forschungsgegenstand der Politikwissenschaft, einen Gegenstand zudem, der ihr aus der politischen Praxis moderner Leistungsstaaten erwachsen ist. Sie stellen insofern den geeignetsten Zugang dar, als daß die Qualität ihrer Erledigung durch den Staat, im wesentlichen durch dessen Verwaltung, einen Maßstab im eigentlichen Sinne bildet: An der Qualität der Aufgabenerledigung kann die Exekutive nachvollziehbar gemessen werden.

Die Effizienz der Staatstätigkeit, wie sie von der Organisation durch die politische Führung abhängt, muß sich an dieser Herausforderung bewähren. Konkrete Aufgaben nennt die Regierungslehre indes nicht. Auf der Abstraktionsebene eines wissenschaftlichen Ansatzes, der um die weitreichende Gültigkeit, um den lehrhaften Charakter seiner zentralen Thesen bemüht ist, gestaltet sich die Deskription der Staatsaufgaben schwierig. Oft erfordert der Forschungsgegenstand, daß Kernbegriffe nicht präzisiert werden – ein Umstand, von dem auch die Staatsaufgaben nicht unberührt bleiben:

„So ist schon in der Beschreibung der öffentlichen Aufgaben die Verständigung erschwert, weil die Beschreibung nur mit Hilfe vieler Begriffe erfolgen kann, mit denen Wertgesichtspunkte eng oder oder sogar unlösbar verbunden sind.“³³

Der aktuelle Bestand an Staatsaufgaben ergibt sich aus einzelnen politischen, in

32 Immerhin behebt Ellwein dieses Defizit in Teilen: zum einen mit dem in mehreren Auflagen erschienenen Standardwerk *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, für das Joachim Jens Hesse als Ko-Autor verantwortlich zeichnet; zum anderen mit den tiefen historischen Untersuchungen der zwei Bände *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*, in denen er exemplarisch die jüngere Verwaltungsentwicklung nachzeichnet.

33 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 61.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

einem umfassenderen Zusammenhang aus sozio-kulturellen Einstellungen und kombinierten Entscheidungen.³⁴ Die besondere Beachtung, die die Regierungslehre einer spezifisch deutschen Genese zum modernen Leistungsstaat widmet, scheint in diesem Kontext also durchaus angebracht. Sie ermöglicht nicht zuletzt eine Sensibilisierung für die Veränderlichkeit derjenigen Aufgaben, die der moderne Leistungsstaat zu bewältigen hat, mithin auch für die Schwierigkeiten, die daraus der politischen Führung entstehen. Der traditionalistische Zugang der Regierungslehre trägt eindeutig zum Verständnis der öffentlichen Aufgaben bei – eine Stärke, über die problemlösungsorientierte Forschungsansätze nicht verfügen.

Die der Gesellschaft übergeordnete Rolle des Staates habe ich unter dem Stichwort Dualismus bereits zu Beginn des 2. Kapitels umrissen. Seit jeher bestand in Deutschland eine Notwendigkeit öffentlicher Leistungen: „So betrachtet gab es in Deutschland nie einen Nachwächter- und nie einen wirklich aufgabenbegrenzten Staat.“³⁵ Die Idee des modernen Leistungsstaates indes ist nicht mißzuverstehen als ein Streben nach möglichst umfangreicher Versorgung der Gesellschaft durch einen generösen Wohlfahrtsstaat, wie überhaupt Leistung und Wohlfahrt keine identischen Kriterien darstellen. Gleichwohl bleibt festzuhalten, daß die soziale Sicherung der Gesellschaft durch öffentliche Leistungen, sobald einmal angedeutet, auf der Folie einer an Brüchen reichen Geschichte des deutschen Staates gerade im 20. Jahrhundert nicht aufzuheben war:

„Der Zusammenhang zwischen staatlicher Ordnungsfunktion und der Aufgabe sozialer Sicherung war im 20. Jahrhundert nicht mehr aufzulösen, zumal nach Weltkrieg und Inflation ein erheblicher Teil der bürgerlichen Vermögen zerstört und die Zahl der Besitzbürger, die

34 Vgl. Rainer Prätorius: *Institutionen und Regierungsprozeß*, a.a.O., S. 505. Habermas weist auf die Gefahr hin, daß sich das politische System auf Kosten des kulturellen ausdehnt, so daß sich ein überproportionales Anwachsen des Legitimationsbedarfs ergibt: „Eine überproportionale Steigerung halte ich für wahrscheinlich, weil die Erweiterung der administrativ bearbeiteten Materien nicht nur Massenloyalität für neue Funktionen staatlicher Tätigkeit erforderlich macht, sondern weil sich im Zuge dieser Erweiterung auch die Grenze des politischen Systems gegenüber dem kulturellen verschiebt. Dabei geraten kulturelle Selbstverständlichkeiten, die bis dahin Randbedingungen des politischen Systems waren, in den Planungsbe- reich der Administration.“ Jürgen Habermas: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, a.a.O., S. 100f. Vgl. die Kritik an Habermas' Argumentation, daß sich Subsysteme auf der Basis zweckrationalen Handelns selbst erweitern: Wolfgang Schluchter: *Aspekte bürokrati- scher Herrschaft. Studien zur Interpretation der fortschreitenden Industriegesellschaft*, München 1972, S. 295.

35 Thomas Ellwein: *Der Staat: Moloch oder Lückenbüßer?*, a.a.O., S. 14.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

aufgrund ihres Besitzes Notfällen selbst begegnen können, auf ein Minimum geschrumpft war.“³⁶

Von einem kontrollierten, durch die Regierung sorgsam selektierten Aufgabenbestand kann die Theorie somit nicht ausgehen. Im Gegenteil, der Zuwachs an Staatsaufgaben hat sich weitgehend vollzogen, ohne daß eine sinnvolle Definition des modernen Leistungsstaates zugrunde gelegen hätte: „Viele öffentliche Aufgaben ‚wachsen‘ in der Art, daß man später Mühe hat, den Anfang und die ihm folgenden Entscheidungsschritte zu ermitteln.“³⁷ Politische Entscheidungen aber – dieses Kriterium betont die Regierungslehre – haben die vorhandenen Instrumente zu berücksichtigen. Stehen dem Leistungsstaat nicht die erforderlichen Mittel zur Verfügung, kann er sich nicht zur Übernahme von Aufgaben bereit erklären. Den Zuständigkeiten müssen ausnahmslos auch Kompetenzen entsprechen.

Die Regierungslehre erfaßt vier aufeinander aufbauende Kategorien öffentlicher Leistungen, auf die sie sich immer wieder bezieht: Sichern, Ordnen, Leisten und Gestalten.³⁸ Es handelt sich um eine Art Kanon staatlicher Leistungen. Er erlaubt einen Rückblick auf die qualitative Veränderung der Diskurse über Staatsaufgaben. Die Orientierung an den Staatsaufgaben erscheint dabei erfolgsträchtiger, als es die an den Begriffen Staatszwecke oder Staatsfunktionen sein könnte. Diese sind mit einem hohen Bedeutungsüberschuß versehen:

„So beinhaltet der Begriff der Staatszwecke eine Teleologie, deren Begründungen immer weniger zu überzeugen vermögen. Der Begriff Staatsfunktionen ist mehrdeutig und wird insbesondere auch für Teilfunktionen des Staatswesens (z.B. Legislative, Exekutive, Judikative) oder aber für die spezifische Leistung des Staates im Hinblick auf den gesamten gesellschaftlichen Zusammenhang (und unter Ausschluß der Leistungen für die Bürger oder andere gesellschaftliche Teilsysteme) verstanden.“³⁹

36 Ders.: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 141. Vgl. Jens Alber: *Germany*, in: Peter Flora (Hrsg.): *Growth to Limits. The Western European Welfare State Since World War II. Vol. 2. Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*, Berlin/New York 1986 (S. 1-153); Manfred G. Schmidt: *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 110f. Vgl. aus verfassungsrechtlicher Sicht: „Diese Leistungen des Staates auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge, die sich durch die Maßnahmen auf dem Gebiet der Kriegsfolgebeseitigung für die Bundesrepublik Deutschland noch beträchtlich vermehren, machen den modernen Staat notwendig zum Sozialstaat.“ Ernst Forsthoff: *Verfassungsprobleme des Sozialstaats*, in: Ders. (Hrsg.): *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, a.a.O. (S. 145-164), S. 148.

37 Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 140.

38 Vgl. Abschnitt 1.1.3.

39 Franz-Xaver Kaufmann: *Diskurse über Staatsaufgaben*, a.a.O., S. 17.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Halten wir die in der Quelle angeführten Unterschiede fest, da sie die weitere Argumentation implizit begleiten werden:

- Der Begriff Staatszweck enthält eine teleologische Färbung, die nicht zu den Intentionen der Regierungslehre paßt. Sie erkennt ja an, daß keine Staatszwecke aus einer Wertordnung abgeleitet werden können.
- Der Terminus Staatsfunktionen bleibt zu schemenhaft, als daß er von der Regierungslehre zu gebrauchen wäre. Außerdem konzentriert diese sich auf die Exekutive – Staatsfunktionen hingegen werden auch durch die beiden anderen Gewalten Legislative und Judikative wahrgenommen. Insofern führte der Begriff in die Irre.
- Der Begriff Staatsaufgaben verweist auf das Kernproblem des modernen Staates, nämlich auf die konkrete Erbringung von Leistungen. Vereinfacht dargestellt werden Leistungen von der Regierung, von der politischen Führung definiert; der administrative Bereich zerlegt sie in einzelne Aufgaben, die zur Erledigung anstehen, eben die Staatsaufgaben.

Weder der Versuch, Staatszwecke zu definieren, noch eine Konkretisierung hin zu einzelnen festzulegenden Aufgabenfeldern des Staates oder gar zwingend wahrzunehmenden Staatsaufgaben werden von der Regierungslehre vorgenommen. Für die Staatsfunktionen gilt zudem, daß sie tatsächlich eine Fokussierung auf bestimmte Politikbereiche erfordern, die Regierungslehre aber politische Führung gerade in einem umfassenden Zusammenhang skizziert. Sie unterscheidet sich von wissenschaftlichen Ansätzen, mit denen sie den Forschungsgegenstand teilt, vor allem durch die dem Regierungsprozeß unterstellte Reichweite.

3.2.2. Diskurse über Staatsaufgaben

Sichern, Ordnen, Leisten und Gestalten sind staatliche Leistungen, die sich aufeinander folgend ausgebildet haben. Die Diskurse über Staatsaufgaben reflektieren die allmähliche Entwicklung der staatlichen Leistungsbereitschaft. Sie helfen, staatliche Leistungen aus dem jeweils zeitgenössischen Kontext heraus zu verstehen. Sie belegen darüberhinaus einen schleichenden Wandel im Verhältnis von Staat zu Gesellschaft.

- Die Garantie einer nicht präzise definierten inneren und äußeren Sicherheit steht

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

im Mittelpunkt des Diskurses über den Sicherheitsstaat. Herrschaft bedeutet gleichzeitig Schutz. Allerdings ist der Anspruch, eine Grundlage für die Existenzsicherung zu gewährleisten, anfangs eher als Absichtserklärung denn als ein politischer Inhalt zu verstehen. Die öffentlichen Strukturen genügen keinen hohen Anforderungen. Ein wenn auch noch geringes Maß an gesellschaftlicher Verlässlichkeit wird immerhin erreicht.

- Der Diskurs über den Ordnungs- oder, um eine veraltete Diktion zu wählen, den Polizeystaat schließt sich an. Am Beispiel der sogenannten Polizeywissenschaften des 18. und 19. Jahrhunderts habe ich bereits ausgeführt, daß der Begriff Polizey in diesem Zeitraum wertungsfrei den Bereich der inneren Verwaltung bezeichnet, also von dem pejorativen Klang eines von Vollzugsorganen beherrschten Staates frei ist. Staatliche Strukturen bedeuten in diesem Stadium ein beachtliches, gesellschaftlich und vor allem privat nicht zu erzielendes Maß an Sicherheit. Auf dieser Grundlage kann die öffentliche Hand beginnen, Ordnungsfunktionen wahrzunehmen.
- Der Diskurs über den Rechtsstaat entwickelt sich direkt aus dem ordnungstaatlichen heraus, beide sind nicht als getrennte Diskurse zu denken. Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft wird ebenso wie das Verhältnis gesellschaftlicher Akteure untereinander geordnet. Ein rechtlicher Rahmen wird geschaffen, somit ein wesentlicher Schritt in der Beschränkung von Herrschaft vollzogen.
- Beschleunigt durch die industrielle Revolution gewinnt die reine Leistungsdimension an Bedeutung. In der Politischen Theorie entwickelt sich ein lebhafter Diskurs über den Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat. In diesen Zusammenhang sind auch die Studien eines Lorenz von Stein und sein Konzept des „arbeitenden Staates“ einzuordnen. Obwohl die kurzfristige praktische Durchschlagskraft dieses ungewöhnlich vielschichtigen Diskurses als vergleichsweise gering zu bezeichnen ist, wird doch die Notwendigkeit anerkannt, die massiven soziostrukturellen Veränderungen abzufedern. Aus gezielten, aber vereinzelt interventionistischen Maßnahmen entstehen im Zusammenhang Ansätze einer breit gefächerten Sozialpolitik:

„Zumeist handelte es sich zunächst um recht punktuelle Interventionen, die jedoch im Laufe der Zeit an Intensität und Reichweite zunahmen

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

und zur Entstehung spezialisierter Fachverwaltungen und vielfach auch zu neuen Organisationsformen im Grenzbereich von ‚Staat‘ und ‚bürgerlicher Gesellschaft‘ führten.“⁴⁰

- Während es sich bei Sichern und Ordnen um abstrakt gehaltene, jedoch von einer im Maßstab relativ hohen Kontinuität geprägte Leistungen handelt, unterliegt die Gestaltung von sozialstaatlichen Leistungen einem erheblichen Wandel. Herrschaft rechtfertigt sich nicht mehr vornehmlich durch Ordnungsmaßnahmen, sondern durch die Wirkungen, die Politik zu erzielen vermag. Ein Diskurs über den Steuerungsstaat findet statt. Die Anforderungen an den Staat verändern sich, denn für ihn muß eine dauerhaft hohe Leistungsfähigkeit vorausgesetzt werden. Dabei handelt es sich im Prinzip um eine generalisierte Fähigkeit, die nicht in jedem Einzelfall zu überprüfen ist. Grundsätzlich aber darf zwischen einer speziellen Aufgabenstellung und der generalisiert vorausgesetzten Fähigkeit zu ihrer Bewältigung keine Diskrepanz entstehen; eine Art Korridor, innerhalb dessen öffentliche Leistungen angeboten werden können, muß also festgelegt sein. Begrenzte Ressourcen gestalten die Bedingungen für politische Führung problematisch:

„Nicht nur die Knappheit staatlicher Mittel, sondern auch die Knappheit der für politische Prozesse benötigten Zeit und Aufmerksamkeit schränken das Interventionspotential des Staates ein und üben einen Zwang zur politischen Prioritätenbildung aus, die sich weniger nach Sachgesichtspunkten denn nach Interessenlagen und politischem Einfluß vollzieht.“⁴¹

Dieser noch junge Diskurs über Steuerung spiegelt das Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat wider. Politische Führung muß um Gestaltungspotential bemüht sein. Ein ausschließlich hierarchisch strukturiertes Muster der Verwaltungsführung erscheint somit verfehlt. Der wechselseitige Informationsaustausch mit dem administrativen System schafft überhaupt die Grundlagen für ein Regierungshandeln, das in dem pluralistischen Politikmodell westlicher Provenienz zwischen unterschiedlichen Interessen zu vermitteln hat.

Die Notwendigkeit eines Steuerungsstaates wird erst seit kurzem wahrgenom-

40 Franz-Xaver Kaufmann: *Diskurse über Staatsaufgaben*, a.a.O., S. 24. Vgl. Thomas Ellwein: *Der Staat: Moloch oder Lückenbüßer?*, a.a.O., S. 14f.

41 Franz-Xaver Kaufmann: *Diskurse über Staatsaufgaben*, a.a.O., S. 27. Vgl. Niklas Luhmann: *Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten*, in: Ders.: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Opladen 1971 (S. 143-164).

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

men. Ein Diskurs über den Steuerungsstaat ist mittlerweile zwar mehr als nur angedeutet, inhaltlich aber noch sehr heterogen. Er signalisiert gleichzeitig die fraglichen praktischen wie auch die reduzierten theoretischen Perspektiven des Sozialstaates: „Die Sozialstaatsentwicklung ist in eine Sackgasse geraten. Mit ihr erschöpfen sich die Energien der arbeitgesellschaftlichen Utopien.“⁴² Die von der Regierungslehre formulierte Anforderung des Gestaltens drückt sehr deutlich aus, daß Steuerungsmaßnahmen nicht auf einen jeweils gegenwärtigen Zustand zielen, sondern auf Zukünftiges gerichtet sind: auf Prävention, nicht jedoch eine Vorwegnahme künftiger Entscheidungen.

Worin besteht nach der Auffassung der Regierungslehre der für politische Prozesse herausragende Wert von Gestaltung? Steuerung oder Gestaltung erfordern nicht nur Planungsrationalität, um verwirklicht werden zu können, sondern vor allem eine Abwägung zwischen aktuellen Bedürfnissen und den antizipierten der Zukunft. Dabei kollidiert die Gestaltungsfunktion des Regierungsprozesses bisweilen mit den drei übrigen Funktionen Sichern, Ordnen und Leisten.

Der praktischen Politik drängt sich die Frage nach den Kriterien auf, anhand derer gestalterische Maßnahmen beschlossen werden:

„Läßt sich die früher meist unbeabsichtigt und in ihren jeweiligen Folgen unberechnet wahrgenommene Gestaltungsfunktion gegen die anderen Funktionen zureichend differenzieren und auf eine eigene rationale Basis stellen? Anders: Kann das Gemeinwesen für eine von den denkbaren Zukünften optieren?“⁴³

Mit dem Kanon Sichern, Ordnen, Leisten, Gestalten beschreibt die Regierungslehre grob die Aufgabenfelder, die dem Staat über Jahrhunderte erwachsen sind. Gegenüber deskriptiv angelegten Forschungsansätzen wirkt die Regierungslehre bei der Konkretisierung von Staatsaufgaben benachteiligt: Beharrt sie mit Vehemenz auf dem Anspruch, als eine Lehre des Regierens Aussagen von möglichst dauerhafter Gültigkeit zu treffen, gerät sie schnell in die Nähe eines kontraproduktiven Dogmatismus. Dieses Dilemma umgeht die Regierungslehre, indem sie nicht eine Liste an Staatsaufgaben ermittelt, sondern sich damit auseinandersetzt, wie eine

42 Jürgen Habermas: *Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien*, in: Ders.: *Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V*, Frankfurt a.M. 1985 (S. 141-162), S. 157.

43 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 30. Vgl. ders.: *Politik und Planung*, a.a.O., S. 50ff.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Trennung in öffentliche Aufgaben einerseits und private andererseits vorgenommen werden kann. Mit diesem Aspekt ist zudem ansatzweise die neuartige Dimension des Steuerungsstaates aufgegriffen, der nunmehr in den Vordergrund des wissenschaftlichen Interesses rückt.

Viel ist von Rationalität die Rede gewesen. In der Theorie fällt nicht allzu schwer, Prozessen zweckgerichtete Wirkungen zu unterstellen. Der Schluß vom Zweck auf die Mittel wird durch die politische Praxis jedoch nicht uneingeschränkt bestätigt.⁴⁴ Das Gesellschaftssystem erweist sich als zu komplex, als daß zu einer oder mehreren Ursachen angemessene Maßnahmen eruiert werden können.⁴⁵

Trotzdem setzt die moderne Regierungslehre für den Regierungsprozeß in doppelter Hinsicht Rationalität voraus. Zum einen folgt die Übernahme von Aufgaben durch den Leistungsstaat einer rationalen Abwägung, die die zur Verfügung stehenden Mittel prüft; zum anderen muß auch angesichts einer Vielfalt an oft konkurrierenden Zielen der politische Entscheidungsprozeß rational motiviert sein. Beide Aspekte dieser Rationalitätsannahme erscheinen zweifelhaft, denn für eine gewissenhafte Überprüfung von Aufgaben und Instrumenten mangelt es an der Ressource Zeit, und weder das Erkennen der bestmöglichen Lösung durch die politische Führung noch deren stringente Umsetzung durch die Verwaltung sind gesichert.

Tatsächlich entsteht zwischen Regierungstheorie und -praxis eine schwer zu überwindende Diskrepanz, wenn die Rationalitätsannahme mit der historischen

44 Eine interessante Randnotiz ist in diesem Zusammenhang, daß Luhmann schon 1967 die Regierungslehre kritisiert: Seiner Einschätzung nach ist der Schluß vom Zweck auf die Mittel, der der Organisation der Staatsaufgaben zugrundeliegt, historisch widerlegt. Niklas Luhmann: *Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, in: *Recht und Politik 4/1967* (S. 123-128), S. 124. Vgl. zum Zweckbegriff bei Luhmann: Otto-Peter Obermeier: *Zweck – Funktion – System. Kritisch konstruktive Untersuchung zu Niklas Luhmanns Theoriekonzeptionen*, Freiburg/München 1988, S. 24ff.

45 Vgl. Niklas Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, a.a.O., S. 148. Vgl. zur grundsätzlichen Kritik an Zweck-Mittel-Schemata: Ders.: *Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, a.a.O., S. 124; Manfred Kopp/Hans-Peter Müller: *Herrschaft und Legitimität in modernen Industriegesellschaften*, a.a.O., S. 73; Thomas Ellwein: *Die politikwissenschaftliche Regierungslehre und ihre Beziehung zu Verwaltungs- und Staatslehre*, a.a.O., S. 30. Ellweins Position ging ursprünglich von einer tendenziellen Annäherung von Instrumenten und Aufgaben aus: „Es liegt (...) in der Logik der Geschichte, daß in keinem Gemeinwesen die Herrschaftsorganisation nur unter dem Druck spezifisch gestellter Aufgaben ausgebildet worden ist, wohl aber haben diese Aufgaben immer erhebliche Modifikationen bewirkt.“ Ders.: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 63.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Ausbildung des modernen Leistungsstaates in Relation gesetzt wird:

„Die meisten öffentlichen Aufgaben sind in einer bestimmten Situation aufgrund allmählicher Gewöhnung oder aber eines konkreten Beschlusses zu öffentlichen Aufgaben geworden, ohne daß man später den jeweiligen Bestand revidiert hätte. Damit war eine ständige Erweiterung programmiert; der deutsche Staat konnte immer nur teurer werden (...).“⁴⁶

Der dem Ordnungsstaat immanente Anspruch einer Allzuständigkeit ist in das deutsche Staatsbild eingegangen und nicht ernsthaft in Frage gestellt worden.⁴⁷ Doch während die Breite des Aufgabenbestandes auch in der Theorie des modernen Leistungsstaates nicht begrenzt wird, sind die Vorgaben für die Übernahme einzelner Aufgaben eindeutig. Der Staat gilt als diejenige Instanz, die korrigierend wirkt, also nur dann eingreift, wenn eine Aufgabe von der Gesellschaft mit Bestimmtheit nicht zu erledigen ist:

„In dieser Entwicklung erweist sich der Staat vielmehr insofern als Funktion der Gesellschaft, als er eben gesellschaftliche Funktionen immer dann übernimmt, wenn die Gesellschaft sie nicht mehr wahrnehmen kann.“⁴⁸

Wie kann der Bestand an Staatsaufgaben dann definiert werden? Der öffentliche Aufgabenbestand hängt von mehreren Faktoren ab, die in einem in Form eines Sequenzmodells ablaufenden Entscheidungsprozeß behandelt werden. Zunächst muß die politische Führung zu der Erkenntnis gelangen, daß die jeweilige Aufgabe erstens nicht mehr durch die Gesellschaft zu bewältigen und zweitens für ihren Bestand unverzichtbar ist. Anschließend ist zu überprüfen, ob der moderne Leistungsstaat über geeignete Instrumentarien zu ihrer Erledigung verfügt. Darüberhinaus müssen eine regelmäßige Kontrolle sowie eventuelle Nachbesserungen gesichert werden; dies kann, ja muß im Zweifel bedeuten, daß sich der Staat von einer in die Zuständigkeit der Gesellschaft fallenden Funktion wieder zurückzieht. Die Struktur des staatlichen Aufgabenbestandes und der öffentlichen Verwaltung entspricht dabei im wesentlichen den fünf klassischen Portefeuilles Äußeres, Inneres,

46 Ders./Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 24.

47 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann: *Diskurse über Staatsaufgaben*, a.a.O., S. 20; Theodor Eschenburg: *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, a.a.O., S. 13.

48 Thomas Ellwein: *Der Staat: Moloch oder Lückenbüßer?*, a.a.O., S. 16f. Vgl. ders.: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 85. Vgl. zur abgestuften Intensität der staatlichen Aufgabenwahrnehmung: Rainer Wahl: *Staatsaufgaben im Verfassungsrecht*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Staatswissenschaften*, a.a.O. (S. 29-53), S. 31.

Verteidigung, Wirtschaft bzw. Finanzen sowie Justiz.⁴⁹

Die Regierungslehre konstatiert zu Recht, daß der moderne Leistungsstaat mit Aufgaben von schwer zu beherrschenden Dimensionen konfrontiert ist. Doch daß dieser immense Aufgabenbestand nicht die Summe von Ergebnissen streng rational verlaufener Entscheidungsprozesse darstellt, bedeutet nicht zwangsläufig, daß er in der Praxis beliebig disponibel wäre. Auch in einem wissenschaftlichen Modell, das die Kompetenzen der Regierung als sehr hoch einschätzt, sind die gewachsenen Strukturen des modernen Leistungsstaates zu berücksichtigen.

3.2.3. Jenseits des Nationalstaates - öffentliche Leistungen im Wandel

Der Wandel europäischer Politikstrukturen bewirkt, daß in der *governance*-Debatte die Staatsaufgaben aus dem Fokus herausfallen. Von Interesse ist nicht so sehr, in welcher Weise die Staatsaufgaben organisiert werden, sondern wie sich Aufgaben überhaupt auf die europäische Politik verteilen. Die geminderten Kompetenzen nationaler Regierungen und der von ihnen angeleiteten Verwaltungsapparate führen zu der Fragestellung, wie sich die Aufgabenstruktur im europäischen Mehrebenensystem gegenüber dem modernen Leistungsstaat verändert hat.

In den einzelnen *policies* zeigt sich, daß die eindeutige Eingrenzung des nationalen Aufgabenbestandes durch die Regierungstheorie nicht mehr durchführbar ist, daß vielmehr zahlreiche Problemfelder in den europapolitischen Entscheidungszusammenhang hineingezogen werden:

„Im Prozeß der europäischen Integration nimmt die herkömmliche Außenpolitik zwischen den europäischen Staaten immer stärkere Züge der Innenpolitik an. Die Europapolitik ist heute kein Teilbereich der auswärtigen Beziehungen mehr, vielmehr sind zentrale Politikfelder wie die Wirtschafts- und Währungspolitik, die Umwelt-, Rechts- und Frauenpolitik mit europäischen Entwicklungen verschränkt und erfolgen im Kontext europäischer Entscheidungsprozesse.“⁵⁰

Daß mit der Kompetenzverlagerung gleichzeitig eine Reduktion des staatlichen Aufgabenbestandes vorgenommen wird, deutet sich jedoch nicht an. Das Mißverhältnis zwischen öffentlichen Instrumenten und öffentlichem Aufgabenbestand

49 Vgl. dies.: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 167; Renate Mayntz: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Karlsruhe 1978, S. 25; Thomas Ellwein: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Band 2*, a.a.O., S. 37f. Abweichend: Hans Peter Bull: *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, a.a.O., S. 215.

50 Christiane Lemke: *Internationale Beziehungen*, a.a.O., S. 166.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

droht sich im Zuge der europäischen Integration noch weiter zum Negativen zu verändern. Als Indiz dafür kann gewertet werden, daß sich in der europäischen Regierungsforschung kein Diskurs über öffentliche Leistungen entwickelt, der mit den verschiedenen zu den nationalstaatlichen Aufgaben vergleichbar wäre. Dieser Diskurs wäre selbst in der EU ohnehin solange absurd, wie vitale Interessen der Nationalstaaten bestimmte Politikbereiche vor integrativen Impulsen schützen: „High politics was virtually immune from the penetration of integrative impulses.“⁵¹

Während als abstrakte Leistungen Sichern, Ordnen und Gestalten mit den sich verlagernden Entscheidungsstrukturen in die Union eingepflegt werden, verbleiben die Aufgaben des Leistens, die als Belastungen vor allem wirtschaftlicher Ressourcen unter den anderen herausragen, auf der Ebene des Nationalstaates: „Die Sozialpolitik ist grundsätzlich nationaler Regelungskompetenz vorbehalten.“⁵²

Als qualitativ neuartiges politisches System, als ein Gemeinwesen *sui generis*, das sich in einem immer noch jungen Entwicklungsstadium befindet, sind in der Europäischen Union alle Politikbereiche Gegenstände des Gestaltens, mehr noch als in dem von der Regierungslehre auf den Leistungsstaat bezogenen Modell. Ziel der politischen Gestaltung muß insgesamt eine Steigerung der Problemlösungsfähigkeit sein, nicht aber die Übernahme tradierter nationalstaatlicher Aufgaben. Hier bestehen konkrete Aussichten, nationalstaatliche Belastungen zu verringern, tradierte öffentliche Aufgaben zu revidieren. Aktuell ist die Bestimmung eines öffentlichen Aufgabenbestandes schwerlich mit der eigentlichen Entwicklungslinie der europäischen Integration in Übereinstimmung zu bringen, da diese in einem ersten Schritt vor allem von Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen geprägt ist.

Die Projektion von Staatsaufgaben oder vom vermeintlich typisch nationalstaatlichen Leistungsprofil verfehlt die Inhalte der Integration; der Vergleich von europäischer Integration und der Genese der Leistungsstaaten wirkt in diesem Zusammenhang brüchig – gerade die basalen und in der Chronologie frühen Funktionen des Leistungsstaates sind es, die nicht der EU übereignet werden.⁵³

51 Ben Rosamond: *Theories of European Integration*, a.a.O., S. 77.

52 Volker Meinhardt: *Sozialpolitik*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z*, a.a.O. (S. 330-332), S. 330.

53 Vgl. Marks' Ansatz: „Here I conceive of the European Union as an emerging polity, as a set of

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Um eine mögliche Verschiebung öffentlich wahrgenommener Aufgaben zu ermitteln, stellen die Kriterien für die Effektivität von Nationalstaaten dennoch eine sinnvolle Grundlage dar. Als normative Güter gelten das Sicherheitsziel, das Identitätsziel, das Legitimationsziel und das Wohlfahrtsziel.⁵⁴ Problematisch erscheinen dabei weniger Wohlfahrt und Sicherheit, die, ohnehin auf einem hohen Niveau zu verorten, direkt durch die Politik beeinflusst werden können; kompliziert erscheint der Anspruch, in der Europäischen Union ideelle Kriterien wie das Identitäts- und das Legitimationsziel zu erfüllen, die abstrakter Ausdruck gewachsener gesellschaftlicher Wertvorstellungen sind.

Beider Nicht-Erfüllung trägt zu dem Demokratiedefizit des europäischen Mehrebenensystems bei, das weder über prozessuale Strukturen verfügt, die auf eine breite soziale Zustimmung nationaler oder subnationaler Ebenen rechnen können, noch über eine kollektive Identität, die eine tragfähige Legitimität des politischen Systems und seiner Entscheidungsstrukturen begründen könnte. Daß sich gerade die abstrakten Ziele des Nationalstaates einer Umsetzung auf supranationaler Ebene verweigern, weist auf den Mangel an Kompatibilität der einzelnen Ebenen im Konzept der *multi level governance* hin. Eine Transformation des staatlichen Aufgabenbestandes wird dadurch ausgeschlossen, daß die europäische Integration als ein Prozeß angelegt ist, der die gesamte Gesellschaft umfaßt, nicht allein das politische System. Politische Strukturen und gesellschaftliche Zustimmung sind eng miteinander verwoben.

Hier bestehen nach meiner Ansicht Möglichkeiten, den Forschungsertrag der Regierungslehre einzubringen. Sie kann als Theorie aufgrund der absehbar bedeutenden Rolle der nationalstaatlichen Ebene in diesem Zusammenhang ihre Stärken entfalten und einen Eindruck vermitteln, welche Strukturen die öffentliche Leistungsfähigkeit fördern. Im Zentrum entsprechender Analysen müssen dann die Politikfelder stehen, die von der europäischen Integration noch verhältnismäßig wenig berührt werden.

Welche konkreten Beispiele können genannt werden? Die von der Regierungs-

institutions performing basic functions of governance, and compare it to the process of polity creation that preceded it, namely state building.“ Gary Marks: *A Third Lens: Comparing European Integration and State Building*, a.a.O., S. 24. Vgl. Ben Rosamond: *Theories of European Integration*, a.a.O., S. 110.

54 Vgl. Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 41.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

lehre umrissenen Staatsaufgaben geben einen sozialen Regelungsbedarf wieder, der im Prozeß der Denationalisierung nicht in allen Bereichen aufgelöst worden ist und der auch nicht grundsätzlich nationalen Kompetenzen entzogen ist. Dies trifft beispielsweise auf die chronisch hohe Arbeitslosigkeit zu, die in komparativen Forschungsansätzen als das größte europäische Problem diagnostiziert wird:

„Zusammenfassend kann man also feststellen, daß die kontinentale Beschäftigungskrise nicht aus einem generellen Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit erklärt werden kann. Die Defizite liegen in den vor internationaler Konkurrenz geschützten Bereichen; und sie werden auch dort nicht durch die Größe des Sozialstaats an sich verursacht, sondern durch die besonderen Strukturen und Finanzierungsweisen gerade der kontinentalen Sozialstaaten.“⁵⁵

Die Theorie nähert sich damit zwangsläufig, geleitet durch empirisches Material, wiederum dem Untersuchungsgegenstand der Regierungslehre an, den Staatsaufgaben. Zugleich bezieht sie sich auf die Grundlagen des Regierungshandelns, da für die nationalstaatliche Aufgabenerledigung die Rationalität politischer Prozesse erneut an Bedeutung gewinnt.⁵⁶

Die Möglichkeiten, die damit der nationalstaatlichen Politik an die Hand gegeben sind, erörtert die *governance*-Debatte eingehender und - ebenfalls auf empirischer Basis - konkreter als die Regierungslehre. Dem modernen Leistungsstaat in seiner Funktion als Sozialstaat wird dabei eine radikale Reform empfohlen, werden einzelne Vorschläge unterbreitet, die in der Summe auf einen Umbau der sozialen Sicherungssysteme hinauslaufen. Überhaupt spiegeln schon die Diskurse über Staatsaufgaben die zunehmenden Zweifel wider, die – wenngleich mit zeitlicher Verzögerung – die Genese des modernen Leistungsstaates begleitet haben. Mit Bezug auf diesen Kerngedanken der Regierungsforschung erscheint es auch gerechtfertigt, von einem relativ bruchlosen Übergang innerhalb der Wissenschaft zu

55 Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 133. Vgl. Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 337; Rainer Fehn: *Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Lösungsansätze*, Baden-Baden 1997. Vgl. zum Vergleich von Wohlfahrtsstaaten: Gøsta Esping Andersen: *After the Golden Age?*, a.a.O., S. 3.

56 Dies geschieht im Kontext der *output*-orientierten Legitimation auf inhaltlicher Ebene ganz automatisch: „Bei den Repräsentationstheorien erscheint die *output*-Orientierung nicht mehr als negatives Kriterium, sondern ins Positive gewendet als Anforderung an die inhaltliche Rationalität politischer Entscheidungen.“ Fritz Scharpf: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, a.a.O., S. 22.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

sprechen – eine Erkenntnis, die keinesfalls pauschal auf die komplette Forschungsentwicklung übertragen werden kann.

Eine begrenzte, nämlich politikfeldbezogene Renaissance staatszentrierter moderner Regierungstheorie ist durchaus denkbar. Auf sie deutet die wiederholt genannte These hin, daß auch im europäischen Mehrebenensystem unberührte, geschützte *policies* bestehen, in denen folglich der Nationalstaat wieder als primäre Bezugsgröße taugt:

„Es gibt nach wie vor Sachbereiche, in denen die gesellschaftliche Denationalisierung keinen signifikanten Einfluß auf die Effektivität nationalstaatlicher Politik hat.“⁵⁷

Als naheliegender Lösungsweg im europäischen Mehrebenensystem ergibt sich die Notwendigkeit autonomieschonender Politikkoordination, d.h. die Förderung nationaler Lösungen, die aber nicht auf Kosten der Gemeinschaft gefällt werden dürfen.⁵⁸ In der Praxis kann dieses Modell dazu führen, daß das Bemühen um eine einheitliche Struktur und Geschwindigkeit des Integrationsprozesses aufgegeben wird und gerade die weniger leistungsstarken Mitgliedsländer in der Europäischen Union besonderen Schutz beanspruchen können:

„Um die Anhebung des Schutzniveaus zu erleichtern und die Versuchungen eines Deregulierungswettbewerbs zu beseitigen, bedarf es der Harmonisierung produktions- und standortbezogener Regelungen auf europäischer Ebene – aber es bedarf nicht notwendigerweise eines einzigen, einheitlichen Standards. Statt dessen könnte es zwei Standards geben, mit jeweils unterschiedlichem Schutzniveau und unterschiedlichen Kosten. Für Länder über einem bestimmten wirtschaftlichen Entwicklungsstand gälte dann der anspruchsvollere Standard, der ihren eigenen Bedürfnissen und Präferenzen entspricht.“⁵⁹

Ein abgestuftes Modell der europäischen Integration bietet dann auch die Möglichkeit, nicht von einer abstrakten Problemlösungskapazität ausgehen zu müssen, sondern von ganz unterschiedlichen Graden an Leistungsfähigkeit. Anforderungen könnten variieren, Ressourcen würden verhältnismäßig berücksichtigt. In diesem Rahmen müßten dann die politischen Aufgaben differenziert ermittelt werden.

57 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 333. Vgl. Fritz Scharpf: *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, a.a.O. (S. 109-140), S. 126ff.

58 Vgl. Fritz Scharpf: *Legitimationsprobleme der Globalisierung*, a.a.O.; Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 250.

59 Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 155.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Aus nationalstaatlicher Perspektive indes würde sich wenig ändern: Die Verantwortung für die öffentliche Aufgabenerledigung wird nicht delegiert und vollzieht sich weiterhin durch das nationalstaatliche administrative System. Die Effizienz in der Bewältigung öffentlicher Aufgaben ist auch in Zukunft von wesentlicher Bedeutung, und auch die Gefährdungen durch eine Überforderung der staatlichen Leistungsfähigkeit werden kaum gemindert. Leistungen können von der Politik immer noch instrumentalisiert werden, um von Defiziten abzulenken. Leistungen zielen aber vor allem auf nationalstaatlich geschützte Politikfelder, sie bewegen sich somit trotz der nachhaltigen Veränderungen durch die europäische Integration in dem traditionellen Kontext, den die Regierungslehre kritisch untersucht. Daß dieser inzwischen nur noch einen Ausschnitt des europäischen Mehrebenensystems darstellt, muß keine Auswirkungen auf die Effektivität des Regierens haben. Diese wird ein hochinteressanter Forschungsgegenstand bleiben – einer, an dem methodologisches Potential und die Grenzen der Regierungslehre, hier durch die geringere Reichweite nationalstaatlichen Regierens, gleichermaßen sichtbar werden.

3.3. Der Umgang mit öffentlichen Ressourcen

Ein zentraler Punkt des vorangegangenen Abschnitts war die Erkenntnis, daß der Staat nur diejenigen Aufgaben übernehmen darf, für deren Erledigung er auch mit den geeigneten Instrumenten ausgestattet ist. Aufgabenbestand und vorhandene Mittel müssen kongruent sein. Der Blick auf die politische Praxis indes wirkt ernüchternd. Die Regierungslehre diagnostiziert eine Überforderung des Staates, der den Belastungen durch den tatsächlichen Bestand an öffentlichen Aufgaben kaum gewachsen ist.

Wie kann die Problematik beschrieben werden, auf die sich die Regierungslehre in diesem Zusammenhang konzentriert? Sie betont die Notwendigkeit eines verantwortungsbewußten Umgangs mit öffentlichen Ressourcen. Öffentliche Ressourcen – das sind auch Zeit, Personal, leistungsfähige Strukturen, Aufmerksamkeit, vor allem aber sind es die finanziellen, die wirtschaftlichen Mittel. Sie drohen

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

aufgezehrt zu werden, sobald Staatsaufgaben ohne hinreichendes Instrumentarium übernommen werden.

Wenn die zum Teil erheblichen Probleme des modernen Staates auf ihre jeweiligen Fehlerquellen hin untersucht werden, liegen Ursachen auch hier, im Umgang mit öffentlichen Ressourcen. In diesem Abschnitt werde ich allerdings nicht aufzuzeigen versuchen, welche Fehler seitens der Exekutive begangen wurden, sondern welche Richtlinien für einen verantwortungsvollen, um Perspektiven bemühten Umgang mit den Ressourcen des modernen Leistungsstaates erarbeitet werden können. Die Regierungslehre zielt darauf, Prinzipien für den Regierungsprozeß zu entwickeln, im Vordergrund steht eine konstruktive Lösung der vorhandenen Schwierigkeiten.

Dennoch betreibt die moderne Regierungslehre gleichzeitig auch Ursachenforschung. Sie setzt sich mit der Frage auseinander, welche Probleme durch einen Mangel an politischer Führung entstanden und in diesem Sinne selbstinduziert sind. Ich vertrete die These, daß auch hier – ähnlich wie bei den Staatsaufgaben - ein wichtiger theoretischer Beitrag durch die Regierungslehre geleistet wird. Dieser zeigt, wie im Nationalstaat die politische Führung stabile Strukturen fördern kann, indem sie nämlich von vornherein Belastungen sorgfältig prüft und auf diese Weise Gefährdungen der Stabilität minimiert.

3.3.1. Orientierungspunkte für den Einsatz öffentlicher Ressourcen

Die Regierungstheorie strebt eine Kongruenz von Staatsaufgaben und öffentlichen Instrumenten an. Empirisch bestätigt wird dieses Kriterium nicht; der Bestand an Aufgaben überragt die staatliche Leistungsfähigkeit. Als Hauptursache macht die moderne Regierungslehre den Mangel an politischer Führung aus. Wie aber kann durch die Regierung eine Angleichung von öffentlichen Aufgaben und Mitteln erreicht werden? Die Regierungslehre sieht die Lösung nicht in der Ausdehnung der Staatstätigkeit, nicht in einer Kompetenzverschiebung zugunsten der Regierung oder einer bloßen Ausweitung des Verwaltungsapparates, sondern in dem konsequenten Verzicht auf Aufgaben.

In diesem Abschnitt werde ich die Grundgedanken der Regierungslehre nachzeichnen. Nicht jede an das politische System herangetragene Erwartung ist in eine

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

öffentliche Aufgabe zu verwandeln. Eine der erheblichen Schwierigkeiten, mit denen politische Führung konfrontiert wird, ist die Unbestimmtheit des öffentlichen Aufgabenbestandes. Hier ist begründet, daß die Regierungslehre die Staatsaufgaben nicht genauer definiert als durch die abstrakte Erwähnung von Sichern, Ordnen, Leisten und Gestalten. Der öffentliche Aufgabenbestand, unterliegt ebenso wie die Gesellschaft Veränderungen und ist deshalb nicht in einem Katalog zusammenzufassen, der durch die Legislative positiviert und - mit anderen Worten - festgeschrieben werden könnte.⁶⁰ Eine Folge ist jedoch, daß Orientierungspunkte für eine politische Führung in dieser Hinsicht nicht vorhanden sind.

Die Regierungslehre begreift Regieren ohnehin nicht als Verbundenheit mit starren Positionen, mit Beharrungsvermögen und Unnachgiebigkeit. Sie erkennt, daß sich politische Fronten, Trennlinien durch unterschiedliche Auffassungen im Regierungsprozeß auflösen. Sie müssen es im Interesse von Problemlösungsfähigkeit: Konstruktives Regierungshandeln beruht auf und sucht Übereinstimmungen auch mit dem politischen Gegner, da nur so die Beständigkeit von Entscheidungen gewährleistet ist. Es entsteht das Phänomen eines *moving consensus*,⁶¹ dessen Grundlage eigentlich nicht die aufrichtige Zustimmung zum Regierungshandeln ist, sondern umgekehrt die Sorge, diesem könnte unter vermeintlich widrigen Bedingungen die Zustimmung entzogen werden. Regierung und parlamentarische Opposition bewirken gemeinsam die Selbstüberforderung des modernen Leistungsstaates:

„Es scheint, als gerate hier ein *circulus vitiosus* in Bewegung: Regierungen und Parlamente werden sich unweigerlich an den Erwartungen orientieren, durch deren Befriedigung Zustimmung zu gewinnen ist. Je weiter sie auf diesem Weg fortschreiten, desto mehr tragen sie zur Verfestigung jener Erwartungen bei, auf die sie reagieren.“⁶²

60 Vgl. Thomas Ellwein: *Die Fiktion der Staatsperson – eine Skizze*, in: Ders./Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Staatswissenschaften*, a.a.O. (S. 99-110), S. 103.

61 Vgl. Richard Rose: *Do Parties Make a Difference?*, London 1984, S. 152ff.; Manfred G. Schmidt: *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 82; ders.: *Allerweltsparteien in Westeuropa? Ein Beitrag zu Kirchheimers These vom Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, in: *Leviathan* 1984 (S. 376-397), S. 387. Vgl. zum Verhältnis von verallgemeinerungsfähigen Interessen und Konsens aus verfassungstheoretischer Perspektive: Werner Sörgel: *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1969, S. 89f.

62 Peter Graf Kielmansegg: *Demokratieprinzip und Regierbarkeit*, a.a.O., S. 125. Vgl. zu dem Einfluß von Sozialpolitik auf gesellschaftliche Erwartungen: Roland Czada: *Traditionslinien wohlfahrtsstaatlicher Politik. Von der Politikfeldanalyse zum neuen Institutionalismus*, in:

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Was für eine Regierung als selbstverständliche Vorgabe angenommen werden müßte, nämlich der Anspruch, politische Führung auszuüben, wird in der Praxis nicht realisiert. Dem wachsenden Aufgabenbestand wird nicht Einhalt geboten. Die Argumentation der Regierungslehre gerät dadurch zu einem Pendeln zwischen empirischen Befunden und kritisch-distanzierten Theoremen: Sie erkennt die Defizite des Leistungsstaates sehr wohl, bemüht sich allerdings stets um das Aufzeigen von Lösungen. Diese müssen von einer couragiert auftretenden, perspektivischem Denken verpflichteten Führung ausgehen.

Die Folgen eines Mangels an politischer Führung sind gravierend und bedrohen die Effektivität des Regierungsprozesses. Das Problem der Überforderung öffentlicher Ressourcen wirkt wie eine Folge des demokratischen Wettbewerbs - gestiegener Wünsche, Erwartungen, Ansprüche -, erscheint also strukturell bedingt. In erster Linie wird es jedoch durch die Politik verantwortet: „Es scheint in der Logik der Politik selbst zu liegen, Situationen zu schaffen, die in ihren Folgen die Politik vor immer schwierigere Probleme stellen.“⁶³ Doch die Regierungslehre begnügt sich nicht mit dieser Diagnose. Sie setzt ihr die Aufforderung entgegen, den Handlungsspielraum für den Regierungsprozeß zu erweitern:

„Neben einschränkenden Bedingungen, die sich möglicherweise ausgleichen, nicht aber verändern lassen, gibt es solche, welche sich das politische System selbst geschaffen hat oder die es auch nur vorgibt, und solche, die veränderbar sind und geändert werden müßten, um den Aktionsspielraum des politischen Systems den Erwartungen gemäß zu erweitern.“⁶⁴

Zwei Dinge fallen an dieser Aussage auf: einerseits formal die zurückhaltende Diktion, der Gebrauch des Konjunktivs, wenn die Notwendigkeit von Veränderungen angesprochen wird; andererseits inhaltlich der Gedanke, daß der Regierungsprozeß auf einen konstanten Handlungsspielraum, eine Art innerer Souverä-

Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre*, a.a.O. (S. 275-287), S. 277ff. Auch der in Regierungserklärungen suggerierte Neubeginn findet in der anschließenden Praxis nicht statt. Vgl. Carl Böhret: *Politische Vorgaben für ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln aus Regierungserklärungen*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 3. Systemsteuerung und „Staatskunst“*. *Theoretische Konzepte und empirische Befunde*, Opladen 1991 (S. 69-82).

63 Niklas Luhmann: *Staat und Politik*, a.a.O., S. 95.

64 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 51.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

nität angewiesen ist. Aus dieser heraus wird erst die Gestaltung von Politik möglich, auch die angemessene Verteilung staatlicher Leistungen.

In der politischen Praxis zeigt sich der Spielraum für eine gestaltende Politik als limitiert durch die auf dem modernen Leistungsstaat lastenden Aufgaben; die Metapher des überforderten Staates bringt diesen Zustand zum Ausdruck. Hinzu kommt, daß – historisch gewachsen und erhalten zumindest in der Selbstdarstellung der Politik, gemäß Luhmannscher Terminologie in der politischen Theorie – ein unlösbarer Nexus zwischen einer Arbeitsgesellschaft mit dem Anspruch der Vollbeschäftigung und dem modernen Leistungsstaat besteht:

„Denn die Vollbeschäftigungsgarantie des Keynesianismus war der ökonomische Stabilitätsanker der sozialstaatlichen Leistungen innerhalb des Nationalstaates. Sie unterlegte der ‚Arbeitszentriertheit‘ des modernen Sozialstaats einen historischen Sinn, integrierte National-, Interventions- und Sozialstaat zu einem potenten regulatorischen Ensemble – innerhalb der Grenzen des national umzirkelten territorialen Raumes und mit politischen Interventionsmedien gegen den Selbstlauf der Kapitalakkumulation und der Märkte.“⁶⁵

So ist mit der Erweiterung des Handlungsspielraums beides gemeint, die Erhaltung und die Freisetzung von Ressourcen. Nur durch sein Vermögen, Staatsaufgaben zu selektieren, kann der moderne Leistungsstaat seine innere Souveränität behaupten: „In der Staatswirklichkeit tritt diese zumeist als seine rechtliche und faktische Fähigkeit auf, selbst zu bestimmen, was er tun will und nicht tun will.“⁶⁶

Doch der Staat wird nicht von einem eigenen Willen angetrieben, sondern von einer Verpflichtung auf das Gemeinwohl. Ich halte diesen Aspekt für ebenso selbstverständlich wie wichtig. Mit ihm erfaßt die Regierungslehre eher das Wesen politischer Prozesse als diejenigen Forschungsansätze, die den Staat als einen beliebigen Akteur einbeziehen. Die Regierungslehre berücksichtigt immer auch die besondere Motivation öffentlicher Akteure, das tatsächliche oder vorgebliche Interesse am Gemeinwohl. Für die Analyse des Regierungsprozesses ist nicht von entscheidender Bedeutung, inwiefern dieses Gemeinwohl begriffen und angestrebt werden kann, auch nicht, ob es sich um eine Schimäre, um ein weiteres Stück poli-

65 Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf: *Grenzen der Globalisierung*, a.a.O., S. 558.

66 Kurt Eichenberger: *Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben*, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Band 1*, a.a.O. (S. 103-117), S. 105.

tischer Theorie im schlechtesten Sinne handelt; entscheidend ist, daß sich öffentliche Akteure von diesem Glauben leiten lassen und damit ihr Handeln bis zu einem gewissen Grad ausrechenbar ist. Dieser Glauben, der auf vage Art Zustimmung mit Gemeinwohl assoziiert, dient als einziger Orientierungspunkt für den Einsatz von Ressourcen, für die Organisation der Staatsaufgaben.

3.3.2. Der Verlust des Handwerklichen in der Politik

Sowohl die Organisation der Staatsaufgaben als auch ihre Erledigung durch administrative Einrichtungen setzen statt schöpferischer Kraft in erster Linie sachbezogene Abwägungen voraus, zwar keine sich wiederholenden, aber doch einander ähnelnde Entscheidungsprozesse. Mithin entwickelt sich Alltagsroutine. Routine indes bewegt sich auf einem schmalen Grat zwischen einer Sicherheit im Handeln und der Gewöhnung an Mißstände: „Ohnmacht aus Übermacht, Ohnmacht auch aus Unbeweglichkeit.“⁶⁷

Es ist nicht allein ein Mangel an konzeptionellem Denken, den die Regierungslehre beklagt. Fehlentwicklungen in der Praxis, die den Regierungsprozeß in seiner ganzen Komplexität betreffen, umschreibt sie mit dem Bild vom Verlust des Handwerklichen:

„Im Alltag gilt es, Probleme zu erkennen und sachbezogen zu diskutieren, Entscheidungen in zumutbarer Zeit zu fällen und dabei darauf zu achten, daß sie auch zu vollziehen sind. Für den Vollzug sind dann wiederum die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen und in angemessener Weise zwischen den unterschiedlichen Zielen und Vorgaben abzuwägen, um situationsgerecht das Beste zu tun. Zu all dem sind eine eigene Dienstgesinnung, ausreichende Kenntnisse und eine gewisse Flexibilität in ihrer Anwendung erforderlich, ergänzt um die Fähigkeit, das Wünschenswerte, Notwendige oder Aufgetragene mit dem Mach- und dem Durchsetzbaren in eine sinnvolle Relation zu setzen. Zum Handwerklichen gehört dabei auch das Wissen um die eigenen Grenzen. Ein guter Handwerker wird sich an dem, was er nicht kann, nur im wirklichen Notfall versuchen, um ansonsten auf die Arbeitsteilung im Gewerbe und auf die Kenntnisse, Routinen und Geräte anderer zu verweisen. Wer seine Grenzen nicht kennt, gefährdet – zumindest potentiell – andere. Das Handwerkliche ist allerdings nicht nur begrenzt. Zu ihm gehört auch die Handwerkskunst und mit ihr die Fähigkeit, durch Lernen und Einfallsreichtum die eigenen Grenzen zu

⁶⁷ Thomas Ellwein: *Aufgabenerweiterung der Politik: Weg zur Ohnmacht oder zur Übermacht?*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und als Folge von Politik*, Opladen 1983 (S. 11-26), S. 22.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

erweitern und so das Handwerk zu bereichern. Die Politik als ‚Kunst des Möglichen‘ steht zwischen beidem: Während der eine Politiker sich mit dem begnügt, was mit seinen Routinen vereinbar ist, bemüht sich der andere um mehr.“⁶⁸

Die Dynamik, mit der sich Gesellschaft und Wirtschaft und mit ihnen Politik verändern, erzwingt vom Regierungshandeln äußerste Genauigkeit, aber auch in zunehmendem Maße Ideenreichtum bei der Erschließung dessen, was einstweilen nur theoretisch umsetzbar erscheint. Ein verantwortlicher Umgang mit öffentlichen Ressourcen ist dabei eine der Zielvorstellungen, auf die die moderne Regierungslehre verweist.

Werfen wir unter diesen Gesichtspunkten einen zweiten Blick auf obiges Zitat aus der Monographie *Der überforderte Staat*. Ellwein und Hesse erwähnen das Wissen um die eigenen Grenzen. Es ist gleichzeitig das Wissen um die Begrenztheit der eigenen, der kurz-, mittel- oder langfristig zur Verfügung stehenden Ressourcen. Unter diesen sind nicht ausschließlich – dies habe ich eingangs erläutert - die ökonomischen zu verstehen. Mit ihnen muß im Sinne der leistungsstaatlichen Perspektiven verantwortungsvoll umgegangen werden. Nur wenn das geschieht, kann auch das vorhandene Gestaltungspotential umgesetzt werden.

3.3.3. Ressourcen der europäischen Integration

Die vorhergehenden Überlegungen meiner Studie haben ergeben, daß das von der Regierungslehre beobachtete Problem der öffentlichen Leistungsfähigkeit so nicht auf das europäische Mehrebenensystem zutrifft. Dessen Strukturen und das aktuelle Entwicklungsstadium unterscheiden sich zu deutlich vom über Jahrhunderte gewachsenen Nationalstaat. Die Konsequenzen erstrecken sich jedoch nicht auf alle Bereiche der Politiktheorie: Die Staatsaufgabe Leisten, so haben wir festgestellt, bleibt auch im Prozeß der europäischen Integration bis auf weiteres an die staatliche Ebene gekoppelt. Wie fügt sie sich in den Integrationsprozeß?

Die Überforderung des Leistungsstaates wird durch die Versuche der Politik begründet, ein Maximum an Leistungen anzubieten:

„Wenn man von einer ‚Logik des Wohlfahrtsstaates‘ sprechen kann, so ist diese durch ein kompensatorisches Prinzip zu bezeichnen. Es geht um Kompensation derjenigen Nachteile, die durch eine bestimmte

68 Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 68.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Ordnung des Lebens auf den einzelnen entfallen.“⁶⁹

Es handelt sich um einen Grundzug des Leistungsstaates, der nicht auf die europäische Integration übertragbar ist. Im Dialog von Gesellschaft und Politik wird auf der staatlichen Ebene mittels eines kompensatorischen Prinzips eine Erwartungshaltung generiert, die die Haushaltung aller öffentlichen Mittel erschwert. In den übersteigerten Erwartungen ist jedoch nicht die alleinige Ursache für eine Überforderung des Staates zu sehen. Sie, die latente Überforderung, wird in der Praxis durch ein Regierungshandeln begründet, das bei der Ausdehnung des öffentlichen Aufgabenbestandes nicht auf der Kongruenz mit verfügbaren Instrumenten besteht:

„Wohlfahrtsstaatliche Mentalitäten, die für jede erdenkliche Benachteiligung eine staatliche Kompensation erwarten, und parteipolitische Strategien, die auf Wahlerfolge durch Leistungsversprechen abzielen, mögen zur Verstärkung dieser Tendenz beigetragen haben, ohne daß hier doch die eigentliche Ursache läge.“⁷⁰

Vor allem der Mangel an politischer Führung verschuldet dieses Problem. Werden bei der Definition der öffentlichen Aufgaben nur Erwartungen und Ansprüche berücksichtigt, nicht aber die vorhandenen Ressourcen, so zehrt das an der Substanz des modernen Leistungsstaates.

Warum sind derartige Tendenzen im Prozeß der europäischen Integration nicht auszumachen? Die Antwort ist naheliegend. Gerade der parteipolitische Wettbewerb wirkt sich auf die EU nicht aus, solange parlamentarische Entscheidungsstrukturen unterentwickelt sind.

Für die europäische Integration muß die politikwissenschaftliche Forschung neue Akzente setzen. Da Kernbereiche der Politik nicht von Denationalisierungsprozessen berührt werden, dringt die leistungsstaatliche Problematik des Umgangs mit Ressourcen über die Ebene des Nationalstaates in das Konzept des europäischen Mehrebenensystems ein. Dort, wo der Leistungsstaat noch als der bestimmende Akteur auftritt, sind seine Probleme auch im größeren Zusammenhang der europäischen Integration vorhanden.

69 Niklas Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, a.a.O., S. 8.

70 Dieter Grimm: *Staat und Gesellschaft*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Staatwissenschaften*, a.a.O. (S. 13-27), S. 22.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Zur Bedeutung entsprechender Probleme jenseits der Nationalstaaten trägt bei, daß die *input*-orientierte demokratische Legitimität der EU in der öffentlichen Wahrnehmung als defizitär beurteilt wird und daß demnach alle staatliche Leistungserbringung als *output*-orientiertes Moment zusätzliches Gewicht erlangt. Scharpf bemerkt, daß Partizipation und Konsens angesichts etablierter Erwartungshaltungen keine ausreichende Basis der europäischen Integration darstellen:

„Die Überzeugungskraft der Partizipationsformel schwindet jedoch in dem Maße, wie sich die Distanz zwischen den direkt betroffenen Personen und ihren Vertretern vergrößert; und die Konsens-Formel versagt, wenn Lösungen zum Nutzen aller nicht möglich sind und demzufolge Mehrheitsentscheidungen getroffen werden müssen.“⁷¹

Die Stärkung staatenübergreifender Politikkoordination zielt nicht darauf ab, das Defizit *input*-orientierter Legitimität zu beheben, sondern es gewissermaßen soweit wie möglich aus den politischen Entscheidungsprozessen auszuklammern. Die mangelnden sozio-kulturellen Voraussetzungen können auch durch die Effektivität des europäischen Regierens nicht geschaffen werden.

Mit Blick auf den Umgang mit öffentlichen Ressourcen fällt auf, daß trotz der Betonung der *output*-orientierten Seite der Europäischen Union keine den nationalstaatlichen vergleichbare Leistungen organisiert werden können, weil die EU nicht über eigene Mittel aufgrund einer Steuerautonomie über von ihr kontrollierbare Quellen verfügt.⁷² Ähnlich wie die entlehene nationale Legitimität in intergouvernementale Entscheidungsprozesse des europäischen Mehrebenensystems eingebracht wird, stützen auch die nationalen Ressourcen die Politik jenseits des Nationalstaates. Dies wiederum bedeutet, daß die Problematik grundsätzlich nach wie vor an die staatliche Ebene gebunden ist, die die Regierungslehre thematisiert.

Die vor Jahrzehnten durch die Regierungslehre aufgeworfenen Fragestellungen erhalten insbesondere dadurch eine internationale, sogar über die Europäische Union hinweg ausgedehnte Dimension, daß auch in denationalisierten Problemfeldern der Umgang mit Ressourcen problematisiert wird. Der moderne Leistungsstaat geht nicht nur selbstinduzierte Herausforderungen an, sondern auch diejenigen, die sich seinem Zugriff entziehen. Konkret bedeutet das, daß der moderne

⁷¹ Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 17.

⁷² Vgl. Friedrich Heinemann: *Haushalt und Finanzen*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wesels (Hrsg.): *Europa von A bis Z*, a.a.O. (S. 242-250), S. 243.

Leistungsstaat mit einer durch die europäische Integration kaum veränderten Aufgabenlast konfrontiert wird. Eine wirkliche Entlastung mit vor allem ökonomischen Auswirkungen findet nicht statt.

3.3.4. Europäisches Potential zur Schonung von Ressourcen

In der *governance*-Debatte wird dieser Problematik Rechnung getragen, indem, nur wenig verändert gegenüber der Regierungslehre, die Dringlichkeit sozialstaatlicher Reformen herausgestrichen wird. Die Widerstände von konservativen Energien des politischen Systems werden dabei nicht unterschätzt:

„Resistance to change is to be expected: long-established policies become institutionalized, and cultivate vested interests in their perpetuation; major interest groups define their interests in terms of how the welfare state works.“⁷³

Das soziale Sicherungssystem des Nationalstaates ist zwar vor einem internationalen Wettbewerb geschützt und nicht wesentlich in die gesellschaftlichen Denationalisierungsprozesse einbezogen, kann aber gerade deshalb kaum reformiert werden. In den traditionellen *policies* wirken die Restriktionen des Regierens am mächtigsten – ein Aspekt, der den Wert einer modernen Regierungslehre für die deutsche Politikwissenschaft unterstreicht.

Als Ausgangspunkt des gesellschaftlichen Anspruchsdenkens dominiert nach wie vor der moderne Leistungsstaat. Die Anerkennungswürdigkeit von Herrschaft hängt in der Demokratie, der nationalstaatlichen wie derjenigen des europäischen Mehrebenensystems, wesentlich davon ab, in welchem Umfang die an das politische System herangetragenen Ansprüche erfüllt werden. Der Effizienz in der öffentlichen Aufgabenerfüllung kommt in der *output*-orientierten Dimension des demokratischen Gemeinwesens ein hoher Stellenwert zu:

„Der moderne Sozialstaat, der es unternimmt, gesellschaftliche Entwicklungen zu gestalten und das soziale System zu steuern, hat seine demokratische Theorie noch nicht gefunden. Aber alle politischen Systeme sehen sich in wachsendem Maße konfrontiert mit Forderungen nach sozialer Sicherheit, wirtschaftlichem Wachstum, besseren Lebenschancen und nach einer planenden Gestaltung der gesellschaftlichen Zukunft. Empirische Untersuchungen zeigen, daß die Fähigkeit zur Befriedigung solcher Forderungen zu einem kritischen Maßstab für die

73 Gøsta Esping Andersen: *After the Golden Age?*, a.a.O., S. 24. Vgl. Richard Rose: *What Is Europe?*, a.a.O., S. 233ff.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Legitimität politischer Systeme geworden ist.“⁷⁴

Diese Aussage halte ich auch heute noch für zutreffend. Die Leistungserbringung in einem traditionellen Sinn, wie ihn die Regierungslehre erarbeitet, beeinflußt die Beurteilung der Qualität von politischen Systemen – dies gilt für den Nationalstaat ebenso wie für die Europäische Union als ein Gemeinwesen *sui generis*. Die entscheidenden Parameter der Leistungserbringung allerdings zeichnen nach wie vor den Nationalstaat aus: finanzielle Ressourcen, der Regierungsauftrag zur Regelung gesellschaftlicher Prozesse, die Verwaltung als politisch geführtes Instrument. Je mehr Ressourcen auf eine Ebene jenseits der Nationalstaaten transferiert werden, desto mehr unabhängige Akzeptanz wird das europäische politische System erzeugen. Gleichzeitig wird es sich zahlreichen Schwierigkeiten ausgesetzt sehen, die bislang staatlichen Strukturen vorbehalten sind.

Die Regierungslehre verzichtet darauf, aus Staatszielen heraus den öffentlichen Aufgabenbestand zu ermitteln und zu einem definierten Katalog zusammenzustellen; sie weist nur auf das Erfordernis hin, Ressourcen zu schonen, um dem Regierungsprozeß einen Handlungsspielraum zu erhalten. Diese Vorgabe kann auf das Modell der *multi level governance* übertragen werden, zumal das eigentliche Leistungspotential der EU auf der nationalstaatlichen Ebene verblieben ist.

Unter den sich wandelnden Bedingungen des Regierens im Integrationsprozeß ist nur zu berücksichtigen, daß die gering ausgebildete *input*-Dimension der Demokratie die Versuchung birgt, sie durch die *output*-orientierte Dimension zu kompensieren. Das Problem der Regierungsfähigkeit droht sich auf der nationalstaatlichen Ebene unter diesen Vorzeichen noch zu verschärfen. Der moderne Leistungsstaat sieht sich ohnehin übermäßigen Erwartungen ausgesetzt. Im Mehrebenensystem sieht er sich zusätzlich mit Erwartungen konfrontiert, die eigentlich an die Europäische Union gerichtet sind. Deren Leistungsfähigkeit speist sich aber nicht zuletzt aus nationalstaatlichen Quellen.

Die Idee unterschiedlicher Geschwindigkeiten der europäischen Integration weist immerhin auf die nur begrenzten Ressourcen von politischen Systemen hin, wenn auch im Binnenvergleich. Tatsächlich zeigt sich, daß die kritische Überprü-

⁷⁴ Fritz Scharpf: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, a.a.O., S. 24.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

fung nationalstaatlicher Leistungsfähigkeit notwendig ist, soll die Überforderung der Leistungsstaaten nicht im supranationalen Umfeld fortgesetzt werden. Nach meiner Auffassung ist diese Überlegung, sind aus ihr abgeleitete Einsichten entscheidend für die Perspektiven der europäischen Integration.

Damit ist nicht ausgedrückt, daß keine nationalstaatlichen Ressourcen in den Prozeß der Integration eingebracht werden sollen. Doch ist zu beachten, wie schnell sie sich erschöpfen und daß sie allein durch die im Mehrebenensystem perspektivisch zu erschließenden Gestaltungsmöglichkeiten auch jenseits des nationalen Rahmens noch nicht ausgeglichen werden können. Das Vertrauen in unbestimmte Kompensationsmechanismen zugunsten der europäischen und auf Kosten der nationalstaatlichen Ebene muß gerade dann begrenzt sein, wenn sich die Wissenschaft die Probleme des Leistungsstaates vergegenwärtigt. Er sieht sich ohnehin mit Aufgaben überladen, er kann sich nicht für weitere zuständig erklären, noch dazu für Aufgaben, die sich seinem Einfluß weitgehend entziehen.

Darüberhinaus ist erforderlich, daß autonomieschonende nationale Lösungen nicht zum Nachteil der Union oder einzelner Mitglieder geraten:

„Auch die robusteren nationalen Lösungen müssen mit den europäischen Verpflichtungen vereinbar sein; sie müssen der Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft gerecht werden, deren Mitglieder darauf verzichtet haben, ihre Ziele mit Strategien zu verfolgen, deren allgemeine Anwendung allen gemeinsam schaden würde.“⁷⁵

Zum Umgang mit öffentlichen Ressourcen gehört ein hohes Maß an Rücksichtnahme auf das Umfeld im europäischen Mehrebenensystem.

Grundsätzlich erscheint die materielle Komponente des Umgangs mit öffentlichen Ressourcen in der Gemeinschaft ohne übermäßige Schwierigkeiten regulierbar, zumindest für die nähere Zukunft. Problematisch bleibt das Demokratiedefizit, welches die Politik nötigt, Entscheidungen mit hohem Legitimitätsbedarf auszuweichen oder sich doch in eine Abhängigkeit von nationalen Legitimitätsreserven zu begeben:

„Die Effektivität der europäischen Politik hängt von ihrer Fähigkeit ab, politische Optionen zu vermeiden, indem sie entweder unterhalb der Schwelle politischer Wahrnehmbarkeit bleibt, oder indem sie sich auf konfliktminimierende Lösungen beschränkt. Wo dies nicht möglich ist, da versagt auch die supranationale Legitimation, und die europäische

75 Ders.: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 175.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Politik bleibt abhängig von der Bereitschaft und Fähigkeit nationaler Regierungen, ihre eigenen Legitimitätsressourcen für die Durchsetzung kontroverser europäischer Entscheidungen einzusetzen.⁷⁶

Die Regierungslehre thematisiert die öffentlichen Ressourcen nicht in diesem abstrakten Kontext, da sie von einem hohen Legitimitätsniveau des Nationalstaates ausgeht, also von einer gewährleisteten *input*-Dimension der Demokratie.

Leiten wir aus dem Titel meiner Studie wieder die direkte Frage nach den Möglichkeiten und den Grenzen einer modernen Regierungslehre ab. Wie ist ihr Beitrag bezüglich des Umgangs mit öffentlichen Ressourcen zu beurteilen? In allen Politikfeldern, in denen nationalstaatliche Strukturen von wesentlicher Bedeutung sind, kommen die Stärken der Regierungslehre zum Tragen. Dies gilt bereits bei den öffentlichen Aufgaben, dies gilt um so mehr bei den Ressourcen, die – da weitgehend wirtschaftlicher Natur – der nationalstaatlichen Ebene entstammen.

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Gestaltungspotential für den Regierungsprozeß und den abrufbaren öffentlichen Ressourcen. Deutlicher noch als am Beispiel des anzustrebenden Gestaltungsspielraums wird anhand der Ressourcen, daß die Perspektiven jedes Gemeinwesens auf dem Regierungshandeln der Gegenwart beruhen. Die drohende Überforderung öffentlicher Leistungsfähigkeit erscheint aktuell nicht als ein geringeres Problem als während der Entstehungsphase der Regierungslehre. Worauf diese zielt, ist eine Sensibilisierung für die virulenten Gefahren, denen öffentliche Strukturen ausgesetzt sind und die durch die europäische Integration keineswegs gemindert werden. Der Ressourcenschonung muß auch künftiges Regierungshandeln verpflichtet sein.

3.4. Die Idee dauerhafter Grundlagensicherung

In der Einleitung dieses Kapitels habe ich eine Art Fazit bezüglich der Staatsaufgaben angekündigt. Die moderne Regierungslehre untersucht den wissenschaftlichen Komplex Staatsaufgaben aus verschiedenen Blickwinkeln; immer wieder mahnt sie die Notwendigkeit an, Gestaltungspotential zu bewahren, eine Überlas-

76 Ebd., S. 30f.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

tung der öffentlichen Leistungsfähigkeit zu vermeiden. Dabei verfolgt die Regierungslehre eine besondere Absicht, denn sie stellt auf den dauerhaften Erhalt der Grundlagen des modernen Leistungsstaates ab.

Verharren wir für einen Moment auf der metatheoretischen Ebene: Inwiefern unterscheidet sich die Regierungslehre somit von anderen Ansätzen der Regierungstheorie und -forschung? Sie vernachlässigt partiell die zweifellos gewichtigen Herausforderungen des politischen Alltags, um sich den Perspektiven des Staates zuzuwenden. Um sie geht es auch und gerade dann, wenn die Regierungslehre den öffentlichen Aufgabenbestand thematisiert: Sie sieht den Zweck politischer Führung ja vor allem darin, angesichts der Vielzahl unmittelbarer Ansprüche selektiv zu verfahren und nur diejenigen zu befriedigen, die für die Bestandserhaltung des modernen Staates unabdingbar sind.

In der Praxis läuft die Argumentation der Regierungslehre auf einen Kompromiß hinaus, auf einen Ausgleich von erforderlichen Leistungen einerseits und zu wahrendem Gestaltungsspielraum andererseits. Wie geeignete Formeln für diesen Kompromiß gefunden werden können, obliegt wiederum einer als politische Führung auftretenden Regierung.

Die wesentlichen Elemente aus der Darstellung der Regierungslehre sind bereits im Verlauf dieser Studie angesprochen worden: als ein Leitmotiv das Erfordernis politischer Führung, das traditionalistische Selbstverständnis als Forschungsansatz, dann in den vorhergehenden Abschnitten dieses 3. Kapitels die Idee einer aktiven Legitimation des modernen Leistungsstaates zur abstrakten Grundlegung, anschließend der konkrete Aufgabenbestand sowie die Notwendigkeit, im Umgang mit den öffentlichen Ressourcen behutsam und schonend zu verfahren. Als Fazit kann dieser Abschnitt 3.4. insbesondere mit Blick auf die beiden letzten Aspekte gelten, denn eine dauerhafte Grundlagensicherung, so erläutert die Regierungslehre, ist nur dann möglich, wenn neue staatliche Aufgaben unter sorgfältiger Beachtung der vorhandenen Instrumente definiert werden und wenn gleichzeitig die fortlaufende Aufgabenerledigung selbst nicht zu einer unverhältnismäßigen Beanspruchung der öffentlichen Ressourcen führt.

Wie lassen sich die verschiedenen Aspekte, die die Regierungslehre behandelt, in eine These fassen? Es ist meiner Ansicht nach nicht sinnvoll, das Motiv einer

dauerhaften Grundlagensicherung auf eine einzige Aussage zu beschränken, eine einzige plakative These zu exzerpieren. Der Regierungslehre ist an dem Blick auf den Gesamtzusammenhang gelegen. Nur das Zusammenwirken der zahlreichen einzelnen Faktoren kann eine dauerhafte Sicherung der Grundlagen im modernen Leistungsstaat schaffen. Was damit beschrieben ist - und einer These dann zumindest nahe kommt -, ist ein Ideal, ein Zustand weniger als eine ständige Bewegung, in der sich die staatlichen Strukturen befinden.

3.4.1. Der Horizont politischer Entscheidungen

Die begrenzte Verfügbarkeit von Ressourcen stellt einen naheliegenden Grund dar, den Staat nicht zu überfordern. Doch behandelt die Regierungslehre mit den Staatsaufgaben mehr als nur ein Problem der Logistik. Sie verleiht der öffentlichen Aufgabenerledigung mit ihrem Modell einer aktiven oder finalen, also einer auch zweckgebundenen Legitimation eine genuin politische Dimension, indem sie die Effizienz der Staatstätigkeit auf die Voraussetzungen des modernen Leistungsstaates rückbezieht. Dies ist eine der Schlußfolgerungen aus Abschnitt 3.1.: Die Erledigung der öffentlichen Aufgaben, überhaupt effiziente Leistungen - sie wirken im modernen Staat als Stützen der grundlegenden Werte.

Ulrich Beck leitet seine Analyse der Risikogesellschaft mit einer Andeutung derjenigen Widersprüche ein, die der postmodernen Gesellschaft immanent sind:

„Wie können die im fortgeschrittenen Modernisierungsprozeß systematisch mitproduzierten Risiken und Gefährdungen verhindert, verharmlost, dramatisiert, kanalisiert und dort, wo sie nun einmal in Gestalt ‚latenter Nebenwirkungen‘ das Licht der Welt erblickt haben, so eingegrenzt und wegverteilt werden, daß sie weder den Modernisierungsprozeß behindern noch die Grenzen des (ökologisch, medizinisch, psychologisch, sozial) ‚Zumutbaren‘ überschreiten?“⁷⁷

Potentielle Gefährdungen scheinen in einer Gesellschaft, die den industriellen Fortschritt als eine Art Vehikel nutzt, nicht mehr einzuhegen zu sein. Die induzierten Risiken erlangen eine über das Politische hinausgehende Dimension.⁷⁸

Die Herangehensweise der Politikwissenschaft und speziell der Regierungslehre

⁷⁷ Ulrich Beck: *Risikogesellschaft*, a.a.O., S. 26.

⁷⁸ Günther Anders bezeichnet ganz ähnlich diese jungen, die ganze Menschheit betreffenden Bedrohungen als theologische. Vgl. Günther Anders: *Die atomare Drohung. Radikale Überlegungen*, München 1983; Ulrich Beck: *Risikogesellschaft*, a.a.O., S. 7.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

unterscheidet sich grundlegend von derjenigen, die Becks Ansatz motiviert. Beck geht es auch um die öffentliche Wahrnehmung von Politik. Diese wird von der Regierungslehre weitgehend vernachlässigt, sie muß gerade im Regierungsprozeß vernachlässigt werden, um nicht den subjektiv gefärbten Anforderungen von Interessengruppen zu entsprechen, sondern den objektiven Erfordernissen. Der Mangel an politischer Führung macht sich ja vor allem in der Form bemerkbar, daß den oft unbestimmten, nicht anhand der öffentlichen Instrumente abgestimmten Begehrlichkeiten der Gesellschaft fahrlässig nachgegeben wird. Die Abhängigkeit von der öffentlichen Meinung, so die Folgerung, beeinträchtigt die Effizienz des Regierungsprozesses in der Praxis nachhaltig.⁷⁹

Die Notwendigkeit, daß zahlreiche Faktoren im Interesse dauerhafter Grundlagen-sicherung zusammenwirken, habe ich bereits erwähnt. Welche Erkenntnis ist damit für das Regierungshandeln selbst gewonnen? Ich sehe bei dieser Frage die Gefahr, eine zu sehr der Theorie verhaftete Antwort zu geben. Der Regierungsprozeß kann nicht im Detail analysiert und am Reißbrett der Wissenschaft entworfen werden. Offensichtlich ist, daß die Regierungstheorie über einen anderen, einen weiterreichenden Horizont verfügen kann und muß, als er politischen Entscheidungen zugrunde liegt.

Es geriete zu einem praxisfremden Anliegen, wollte die Regierungstheorie im Detail erläutern, wie eine konstruktive Mischung aus sprühender Kreativität und der Erledigung politischer Routine beschaffen zu sein hat. Die zunehmende Ausdifferenzierung der Gesellschaft birgt für die politische Führung die Versuchung, auf Komplexität mit einem Übermaß an Planungen zu reagieren, weil diese Sicherheit suggerieren. Planungseuphorie widerspricht allerdings sowohl dem de-

⁷⁹ Hier findet sich ein interessantes Beispiel für die Schwierigkeiten, selbst bei einer enggefaßten Definition von der Regierungslehre im Singular zu sprechen. Die Öffentlichkeitswirksamkeit des Regierungsprozesses, obgleich nur von untergeordneter Bedeutung für einen Effizienz behandelnden Forschungsansatz, wird bei Guilleaume für Techniken nahe der Manipulation von Meinungen instrumentalisiert. Dieses Motiv weicht deutlich von den Konzeptionen von Hennis und Ellwein ab. Guilleaume schlägt die Einführung einer von der Regierung beauftragten Konferenz vor, um „kontinuierlich die Öffentlichkeit an die Probleme des staatlichen Lebens heranzuführen“ und weiterhin „auf die öffentliche Meinung auszustrahlen und dazu beizutragen, das Staatsbewußtsein zu festigen.“ Emil Guilleaume: *Regierungslehre*, a.a.O., S. 193. Ellwein hingegen verwendet sich ausdrücklich für einen Meinungspluralismus. Vgl. Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 220. Vgl. ebenfalls kritisch: Joachim Hirsch: *Ansätze einer Regierungslehre*, a.a.O., S. 243.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

mokratischen Ideal als auch der geforderten Rücksicht auf den Handlungsspielraum, den es möglichst ausgeglichen zu erhalten gilt. Planungen begreift die Regierungslehre skeptisch insbesondere als Festlegungen.

Die Praxis belegt, daß Planung und Steuerung einander ähneln, sich jedoch in dem Grad ihrer Verbindlichkeit unterscheiden. Steuerung beläßt dem modernen Leistungsstaat eine Flexibilität, die ihm durch breit angelegte Planungen genommen wird.⁸⁰ Eine Kollision von Planungen mit der Notwendigkeit, künftigen Handlungsspielraum zu erhalten, liegt im Wesen des Regierungsprozesses:

„Wer die Gegebenheiten in seinem Sinne verändert, determiniert, selbst wenn er bloß erhalten will, das Bedingungsgefüge, in dem gleichzeitig und zukünftig andere handeln müssen.“⁸¹

Die Anforderungen an den Steuerungsstaat bestehen also in erster Linie in der Prävention, in der Abwendung negativer Entwicklungen, nicht aber in dem Festlegen dessen, was aus einer jeweils aktuellen Situation heraus als ein erstrebenswerter Zustand definiert wird.

Der von der Regierungslehre skizzierte Aufgabenkomplex der Gestaltung muß sich nicht allein in Steuerungsmaßnahmen erschöpfen. Er hat Festlegungen zu vermeiden und kann insofern nur bedingt konstruktiv wirken. Was versteht die Regierungslehre auf diesem Hintergrund unter politischer Führung, auf die sie ja immer wieder abzielt? Der Regierungsprozeß bleibt weitestgehend auf die Gegenwart fixiert, und die Qualität politischer Führung bemißt sich darin, ob sie der Versuchung widersteht, aktuelle Probleme aufzuschieben, sie nur verdeckt in die Zukunft zu verlagern, oder ob sie sich um dauerhafte Lösungen bemüht. Der Horizont politischer Entscheidungen wird so zum wesentlichen Kriterium für erfolgreiches Regierungshandeln.

80 Vgl. zur Planungseuphorie in der Bundesrepublik: Renate Mayntz: *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, a.a.O. (S. 89-110), S. 95ff.; Carl Böhrer: *Instrumente des Regierens in der Bundesrepublik Deutschland: Wandel und Kontinuität in der Regierungspraxis*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 1*, a.a.O. (S. 113-130), S. 113; Friedrich Tenbruck: *Grenzen staatlicher Planung*, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Band 1*, a.a.O. (S. 134-149). Vgl. aus historischer Sicht: Thomas Ellwein: *Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren*, München 1989, S. 8.

81 Ders.: *Politik und Planung*, a.a.O., S. 13.

3.4.2. Möglichkeiten und Notwendigkeiten zu Korrekturen

Vordergründig wird jede politische Gestaltung zunächst durch die begrenzten Ressourcen des modernen Leistungsstaates erschwert, durch nichts anderes als die Belastungen der Vergangenheit: „In dynamischer Sichtweise verdrängen heutige Investitionsausgaben über ihre notwendigen Folgekosten künftige öffentliche Investitionen.“⁸² Dennoch betont die Regierungslehre die Bedeutung eines perspektivisch wirkenden Regierungshandelns, das sich nicht einzig an den in der Gegenwart vordringlichen Aufgabenstellungen orientiert. Aus dem thematischen Schwerpunkt der Staatsaufgaben ergibt sich somit als eine der zentralen Fragen, wie die Apparatur des modernen Leistungsstaates auf die Zukunft hin geöffnet werden kann.⁸³ Nicht eine Modifizierung oder gar eine einschneidende Veränderung des vorhandenen Institutionengefüges wird angestrebt, sondern eine Ergänzung der Anforderungen an eine aktive politische Führung.

Gegenwart und Zukunft lassen sich theoretisch auseinanderdividieren; im realen Regierungsprozeß verschwimmen die Trennlinien. Eine Regierung kann von der Gegenwart nicht als einer hermetisch abzugrenzenden Größe ausgehen:

„Nur aber ist Gegenwart nicht mehr zeitloses Dasein, sondern Aufgeschlossensein in die Zukunft. Ja, es fällt eigentlich schwer zu sagen, wo die Gegenwart ist, da man sie nicht greifen kann.“⁸⁴

Wenn sich aber die Konsequenzen aus dem Regierungsprozeß angesichts des sich stetig wandelnden sozialen und ökonomischen Umfelds bereits verlässlichen mittelfristigen Berechnungen entziehen, gleichzeitig aber von der Regierung eine nicht nur konservierende politische Führung, ein Verhindern struktureller Erstarrung verlangt werden, sondern ein Erschließen von umfangreichen Perspektiven, dann bleibt der Politik als einzige Option, jegliche Festlegung zu vermeiden. Im Interesse künftiger Gestaltungsmöglichkeiten besteht keine Alternative.

So ist der Aufgabenbestand des modernen Leistungsstaates möglichst offen zu halten, ist sein Instrumentarium mit der erforderlichen Flexibilität zu nutzen, sind

82 Joachim Jens Hesse/Rainer Wahl/Eberhard Wille: *Staatswissenschaften: Von der Notwendigkeit disziplinübergreifenden Denkens*, a.a.O., S. 319. Vgl. Franz Lehner: *Grenzen des Regierens*, a.a.O., S. 160f.

83 Vgl. Thomas Ellwein: *Regierungslehre als praktische Wissenschaft*, a.a.O., S. 31.

84 René König: *Zeitbewußtsein und sozialer Wandel*, in: *Wissenschaft und Praxis*, a.a.O. (S. 99-107), S. 99. Vgl. Thomas Ellwein: *Staatliche Steuerung in der parlamentarischen Demokratie*, in: Ders.: *Politische Wissenschaft*, a.a.O. (S. 198-212), S. 202.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Ressourcen zu schonen, um auch weiterhin flexibel handeln zu können. Was aber versteht die Regierungslehre unter dem Erschließen möglichst umfangreicher Perspektiven? Das Gemeinwesen, das mitunter so schwerfällig wirkt, ist von der politischen Führung auf unterschiedliche Gestalten der Zukunft einzurichten:

„Pathetisch gesprochen bedeutet das, auf die Vorwegnahme von allzuviel Zukunft zu verzichten und sich Spielraum auch gegenüber unbekanntem, heute nicht voraussehbaren Zukünften zu bewahren.“⁸⁵

Die Vorstellung visionärer Energie, die den Regierungsprozeß durchdringt und die die gesellschaftliche Entwicklung dynamisch vorantreibt, erweist sich als unhaltbar. Maßgebliche Anforderung an die politische Führung bleibt, sich selbst und damit dem Staat den notwendigen Handlungsspielraum zu erhalten, der, richtig genutzt, ein der jeweiligen Situation angemessenes Regierungshandeln erlaubt.

Soweit es die Entwicklung des Staates betrifft, ist die politische Führung zwar nicht zu Passivität verurteilt, doch hat sie den veränderlichen Bedürfnissen der Gesellschaft Rechnung zu tragen und sich mit einem etappenweisen Vorgehen zu bescheiden, nicht mit ambitionierten Entwürfen: „Fortschritt kann nur sein, was wir fortschreitend wollen und mit Hilfe der Vernunft bewirken.“⁸⁶ Allen Entscheidungen schließen sich Reflexionen, Neubestimmungen, Nachbesserungen an, gegebenenfalls die Fähigkeit zu grundlegenden Korrekturen – zum politischen Führen zählt die Regierungslehre auch die Skepsis gegenüber dem eigenen Handeln. Um Fehlentwicklungen identifizieren und korrigieren zu können, ist die Regierung auf einen beständigen Austausch mit der Gesellschaft angewiesen, der nur gelingen kann, wenn politische Prozesse transparent sind:

„Eine zunehmende Öffnung des staatlichen Apparates auf die Zukunft hin setzt ein ständiges Beschäftigen auch der Regierten mit der Zukunft voraus. Die Bevölkerung muß auch von den Problemen, Fragen, Möglichkeiten und Zielen wissen, mit denen sich Parlament und Regierung zu beschäftigen haben. Dieses ‚Wissen‘ ist Voraussetzung dafür, daß

85 Thomas Ellwein: *Der Staat: Moloch oder Lückenbüßer?*, a.a.O., S. 22f. Vgl. ausführlicher: „Die Zukunft ist nicht schlechthin intransparent, man weiß nur nicht, welche von den gegenwärtigen Möglichkeiten in Zukunft realisiert sein werden. Die Zukunft wird, könnte man sagen, durch Möglichkeitsprojektionen überblendet, was nicht heißt, daß keinerlei Erwartungen gebildet werden können. Die Sonne wird nicht vom Himmel fallen, und Wasser wird morgen wie gestern in bestimmten Temperaturbereichen flüssig sein. Aber auswählen kann man nur, wenn die Zukunft durch bekannte Parameter nicht festgelegt ist. Das Unbekanntsein ist somit eine unentbehrliche Ressource des Entscheidens.“ Niklas Luhmann: *Die Politik der Gesellschaft*, a.a.O., S. 147.

86 Ders.: *Politische Planung*, in: Ders.: *Politische Planung*, a.a.O. (S. 66-89), S. 72.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

die Grundannahmen der Demokratie Gültigkeit behalten. Damit ist Politik stärker noch als früher ein permanenter Prozeß der Aufklärung.“⁸⁷

Die Ansicht, daß der Regierungsprozeß letztlich nichts anderes als die Bedürfnisse der Gesellschaft verarbeitet, führt zu der grundlegenden Frage, inwieweit eine Gesamtverantwortung der Regierung für die staatliche Leistungsfähigkeit relativiert werden muß. Es handelt sich um eine Überlegung, die verstärkt vor allem der *policy approach* aufgeworfen hat. Ihr hat sich die Regierungslehre nie ernsthaft gestellt. Indem sie dieser doch naheliegenden Frage ausweicht, bietet sie Kritikern Angriffsfläche. Ich vermisse in der Argumentation der Regierungslehre einen erklärenden Hinweis, den ich selbst mehrfach im Verlauf dieser Arbeit angedeutet habe: Nur dann, wenn einer Regierung im Zentrum des politischen Systems weitreichende Kompetenzen eingeräumt werden, kann eine Lehre vom Regieren die Politikwissenschaft bereichern. Daß der modernen Regierungslehre damit Stärken und Schwächen zugleich erwachsen, ergibt sich.

Während verschiedene Forschungsansätze Konsequenzen aus der beschleunigten Entwicklung der Gesellschaft ziehen und die Regierung von ihrer zentralen Verantwortung nicht vollends entbinden, aber diese dennoch in einen Zusammenhang gesellschaftlicher Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse integrieren, verfolgt die Regierungslehre eine andere Idee. Sie erwähnt die erforderliche Kenntnis der auf den Regierungsprozeß einwirkenden Akteure, besteht jedoch auf der Notwendigkeit politischer Führung durch die Regierung. Mit anderen Worten: Die Regierung hat sich sehr wohl mit denjenigen Akteuren auseinanderzusetzen, die ebenfalls auf politische Prozesse einwirken, doch sie hat sich gegen sie durchzusetzen. Ich wähle absichtlich eine überspitzte Formulierung: Sie hat die Interessen dieser Akteure zu verstehen, um sie gegebenenfalls im Interesse des Gemeinwohls zu überwinden.

Der dauerhafte und stabile Fortbestand der Gesellschaft ist in einer immer komplexer werdenden Welt bedroht, wenn sich die Regierung ihrer Verantwortung entzieht – diese Überzeugung motiviert die Regierungslehre. Zwischen dem Umfang des öffentlichen Aufgabenbestandes und der Notwendigkeit politischer Füh-

⁸⁷ Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 219.

zung besteht demnach ein Kausalzusammenhang:

„Mit der Zuständigkeit des Staates wächst die Notwendigkeit der Führung. Die Ordnungsaufgaben vermehren sich, die Möglichkeiten gesellschaftlicher Selbstordnung werden immer geringer, die Forderung nach sozialer Sicherung durch das Gemeinwesen wird in dem Maße dringender, in dem die Möglichkeiten des einzelnen begrenzter werden.“⁸⁸

Mag diese Argumentation auch einleuchtend sein und wirkliche Defizite der politischen Praxis widerspiegeln, so wird doch der Aspekt nicht-öffentlicher Aufgabenerledigung ausgespart. Es ist nicht zu leugnen, daß es sich um ein gravierendes theoretisches Defizit handelt. Denn tatsächlich werden die abnehmenden Möglichkeiten gesellschaftlicher Selbstordnung – in die sich Individuen einbringen könnten, so daß nicht mehr nur von den zweifelsohne überschaubaren Möglichkeiten einzelner auszugehen wäre - weder erläutert noch empirisch untersucht. Die Regierungslehre lenkt ihre Überlegungen konsequent, aber einseitig in die Richtung des präsumtiven Lösungsansatzes, der Notwendigkeit politischer Führung.

3.4.3. Das Ertragen von Unsicherheit als demokratische Leistung

Gewöhnlich reagiert der moderne Leistungsstaat auf die veränderten Bedingungen, mit denen er sich konfrontiert sieht, mittels Anpassungen der administrativen Einrichtungen. Mit Verzögerung wird dadurch die Effizienz der öffentlichen Aufgabenerledigung auf das gewohnte Niveau gehoben:

„Die Exekutivorganisation reagiert tatsächlich längst unter dem Druck sich erweiternder, verändernder und oft unklarer Anforderungen flexibel, setzt also einer komplexen Umwelt eine komplexere Organisation entgegen.“⁸⁹

Die Verantwortung, die die Regierungslehre der politischen Führung für die gesamte Gesellschaft bescheinigt, wird auf die Verwaltung ausgedehnt. Ebenso wie

88 Ebd., S. 159. Vgl. ders.: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 40; Rudolf Wildenmann: *Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik*, 2. Auflage, Opladen 1967, S. 5.

89 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 197. Vgl. ders.: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Band 2*, a.a.O., S. 545. Dabei ist die politische Führung aufgefordert, sich Tendenzen einer bloß auf Effizienzsteigerungen abzielenden Ausdehnung des Staates zu widersetzen: „Die Perfektionierung der kapitalistischen Gesellschaft zu einem ‚Gesamtbetrieb‘, in dem Produktionssteigerung meinende ‚Efficiency‘ zum Maßstab und bedingungslose Anpassung an autoritär postulierte ‚Sachgesetzhkeiten‘ eine Tugend wird, ist durchaus nicht nur eine ferne Vision.“ Joachim Hirsch: *Parlament und Verwaltung*, a.a.O., S. 186.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

die Regierung ist die Verwaltung im modernen Leistungsstaat daran gebunden, die Bedürfnisse – wohlgemerkt: die Bedürfnisse, nicht die Ansprüche – der Gesellschaft zu befriedigen:

„Öffentliche Verantwortung gebietet Hingabe an das öffentliche Interesse. Sie bestätigt die Verpflichtung der Staatsgewalt, dem Bürger allgemein konkrete Vorteile zu verschaffen und seine Erwartungen auf weitere wünschenswerte Vorteile zu erfüllen.“⁹⁰

Regierung und Verwaltung bilden einen Wirkungszusammenhang. Hinsichtlich der Verantwortung für die Staatsaufgaben tritt der administrative Apparat hinter die politische Führung zurück, die nicht nur die Rahmenbedingungen definiert – neben den Aufgaben selbst auch die Instrumente -, sondern vor allem ermittelt, worin die Bedürfnisse bestehen, die die Entwicklung der Gesellschaft tatsächlich befördern.

Das Bild einer statischen Herrschaft, die lediglich die Systemerhaltung beabsichtigt, erscheint der Regierungslehre unzureichend.⁹¹ Demokratische Herrschaft hat sich durch ihre Handlungen zu legitimieren, nicht aber – die Ausführungen zu Lorenz von Steins Ideal eines „arbeitenden Staates“ verdeutlichen dies⁹² – durch unbegründeten Aktionismus hervorzutun. Jede nicht gefällte Entscheidung ist insofern eine Entscheidung, als daß sie einem gegenwärtigen Zustand den Vorzug gegenüber einem alternativen einräumt. Führung meint demnach Verschiedenes: Sie bedeutet manchmal das Überwinden von Widerständen innerhalb des politischen Systems, manchmal Resistenz gegenüber externen Einflußnahmen.

Die Tatsache, daß die Staatsaufgaben nicht eindeutig definiert sind, daß sie ent-

90 Fritz Morstein Marx: *Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum*, Neuwied 1959, S. 58. Vgl. Werner Thieme: *Verwaltungslehre*, 4., erweiterte und völlig neubearbeitete Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 1984, S. 123.

91 Vgl. die Kritik an dem Prinzip des „Überlebens“ in der Systemtheorie: Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 173f.; Michael Th. Greven: *Systemtheorie und Gesellschaftsanalyse. Kritik der Werte und Erkenntnismöglichkeiten in Gesellschaftsmodellen der kybernetischen Systemtheorie*, Darmstadt/Neuwied 1974. Luhmanns Ausführungen zum Offenhalten von Möglichkeiten als Wesensmerkmal der Demokratie korrespondieren jedoch – wie der Machtbegriff, den Luhmann auf der Grundlage einer Vielfalt an Optionen entwickelt – mit denen der Regierungslehre: „Alle Zukunft gibt Anlaß zu Besorgnis. Das ist ihr Sinn, und das gilt natürlich auch für die Zukunft der Demokratie. Je mehr in der Zukunft möglich ist, desto größer wird die Besorgnis; und das gilt in besonderem Maße für Demokratie, denn Demokratie ist, wenn irgend etwas Besonderes, ein ungewöhnliches Offenhalten von Möglichkeiten zukünftiger Wahl.“ Niklas Luhmann: *Die Zukunft der Demokratie*, in: Ders.: *Soziologische Aufklärung 4*, a.a.O. (S. 126-132), S. 126. Vgl. ders.: *Macht*, a.a.O., S. 8ff.; ders.: *Systemtheoretische Ansätze zur Analyse von Macht*, in: *Systemtheorie. Forschung und Information. Band 12*, Berlin 1972 (S. 103-111), S. 110f.; Joachim Heidorn: *Legitimität und Regierbarkeit*, a.a.O., S. 73.

92 Vgl. Abschnitt 2.2.3.2.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

sprechend auch anhaltenden Impulsen durch den Regierungsprozeß unterliegen, steigert das Interesse gesellschaftlicher Akteure, Einfluß auf den Regierungsprozeß zu nehmen. Die Flexibilität in der öffentlichen Aufgabenerledigung zwingt die Regierung dazu, das politische System unter latenter Spannung zu halten. Ein funktionsfähiges Gemeinwesen zeichnet sich gerade durch die Fähigkeit aus, ein hohes Maß an Ungewißheit zu ertragen:

„Teleokratische Fixierung pervertiert die finale Legitimität, ein für die deutsche Geschichte charakteristischer Faktor, historisch in Gestalt des Konfessions- und Polizeistaates, heute gegenwärtig in der Tendenz zu einem überzogenen Sozial- und Rahmenrichtlinienstaat.“⁹³

Ungewißheit und inhaltliche Unbestimmtheit künftiger Entwicklungen gelten nicht als Bestandsgefährdungen des politischen Systems oder der Gesellschaft, sondern bergen erst die Chance zu Korrekturen durch den Regierungsprozeß:

„Nicht das große Versprechen und die scheinbare Gewißheit sind gefragt, sondern die Fähigkeit, Unsicherheit auf ihre Gründe zurückzuführen und zu ertragen. Nur so bleibt es wenigstens bei dem Vertrauen in das Verfahren der parlamentarischen Demokratie, das Irrtümer und grundlegende Fehler nicht ausschließt, es aber wohl ausschließt, daß Mängel nicht als solche erkannt und korrigiert oder doch in ihren Wirkungen abgeschwächt werden können.“⁹⁴

Die aktive Legitimation, auf die das Regierungshandeln und indirekt die öffentliche Leistungserbringung abstellen, kann nur bei einer offengehaltenen Aufgabenmenge erfolgen.

Hennis unterscheidet in seiner *Legitimität* betitelten Studie drei Arten der Legitimierung von Herrschaft:

- die finale, die zweckgebundenes Handeln bedeutet,
- die durch personale Ansehensmacht, ohne die Herrschaft verächtlich wird, und
- die durch Struktur, ohne die Herrschaft despotisch gerät.⁹⁵

Er führt weiterhin aus, daß alle drei Typen dieser Trias in irgendeiner Form vorhanden, dabei aber nicht zwingend gleichmäßig ausgeprägt sein müssen. Ihre Bedeutung, ihr Verhältnis zueinander kann niemals außerhalb eines konkreten historischen Zusammenhangs beurteilt werden:

93 Wilhelm Hennis: *Legitimität*, a.a.O., S. 233.

94 Thomas Ellwein: *Staatliche Steuerung in der parlamentarischen Demokratie*, a.a.O., S. 212.

95 Vgl. Wilhelm Hennis: *Legitimität*, a.a.O., S. 24; Rudolf Smend: *Verfassung und Verfassungslehre*, a.a.O., S. 25ff.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

„Politik ist die gemeinschaftliche, herrschaftlich organisierte Antwort auf die Herausforderungen historischer Lagen: Heute können die Personen, morgen die richtig erfaßten Aufgaben, zu anderer Zeit die Formen der Willensbildung, die konsentierenden und limitierenden Strukturen der öffentlichen Ordnung der wichtigste Faktor sein.“⁹⁶

Zu welcher Konsequenz das bezüglich des modernen Leistungsstaates führt, möchte ich vereinfacht herleiten. Die Bedeutung der einzelnen Legitimationsfaktoren hängt von dem jeweiligen historischen Kontext und den damit verbundenen Herausforderungen ab. Die zentrale Herausforderung für den modernen Leistungsstaat unterscheidet sich von denjenigen vorhergehender Entwicklungsstadien. Sie besteht weder in der personalen Besetzung der Regierung noch in den strukturellen Bedingungen des politischen Systems; zentrales Problem und somit die zentrale Herausforderung für die politische Führung ist im modernen Leistungsstaat der kaum zu bewältigende Aufgabenbestand.

Diese Schlußfolgerung belegt allerdings nur, was sich aus der Argumentation der Regierungslehre ohnehin ergibt: daß die Qualität öffentlicher Leistungen auch über die Rechtmäßigkeit der Regierung entscheidet; daß die staatlichen Aufgaben und die Organisation ihrer Erledigung das naheliegendste, weil das sich der Praxis aufdrängende Thema darstellen; daß schließlich auch für die Regierungsforschung andere Dimensionen des Regierungsprozesses, unter ihnen die demokratische Selbstbestimmung, auf unbestimmte Dauer in den Hintergrund treten. Da das Ertragen von Unsicherheit als besondere Leistung der Demokratie erkannt wird, erfährt diese zumindest indirekt eine Aufwertung.

3.4.4. Die Sicherung der staatlichen Rahmenbedingungen

Die dauerhafte Sicherung von Grundlagen im modernen Leistungsstaat stellt ein Ideal dar, das in der Praxis nicht realisiert werden kann. Rhetorisch gefragt: Wie könnten in einem veränderlichen Umfeld überhaupt Grundlagen dauerhaft als gesichert gelten? Die Regierungslehre beschreibt verschiedene Kriterien, die für eine Annäherung an diesen idealen Zustand zu erfüllen sind. Die Durchsetzungsfähigkeit von politischer Führung ebenso wie das Ertragen von Unbestimmtheit, demnach das Vermeiden von Festlegungen, sind dabei von tragender Bedeutung. Noch

⁹⁶ Wilhelm Hennis: *Legitimität*, a.a.O., S. 25.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

unklar ist, wie weit eine Annäherung an das Ideal in den bestehenden Strukturen des politischen Systems möglich ist, in dem Rahmen also, der dem Regierungsprozeß vorgegeben ist.

In seiner Auseinandersetzung mit einer Studie von Fritz Scharpf moniert Derlien, daß mit formalen Veränderungen von Organisationsstrukturen – was impliziert, daß dies auch mit vorhandenen Strukturen möglich ist – nur Voraussetzungen für politische Prozesse geschaffen werden können. Ideen müßten getrennt davon entwickelt werden, und ihre Durchsetzung sei ungewiß.⁹⁷ Derlien vernachlässigt dabei, daß strukturelle Anpassungen die Effektivität politischer Prozesse zumindest steigern können und daß somit eine angemessene Grundlage auch für den Regierungsprozeß hergestellt ist. Daß dieser reibungsarm oder gar widerstandsfrei vollzogen wird, kann für ein demokratisches Gemeinwesen ja nicht ernsthaft verlangt werden.

So gesehen stellen die institutionalisierten Voraussetzungen des Regierungsprozesses schon für sich eine Leistung des politischen Systems dar. Daß an ihnen keine fundamentalen Veränderungen vorgenommen werden müssen, betont die Regierungslehre wiederholt. Sie spricht ausdrücklich von der Möglichkeit zu politischer Führung durch die Regierung auch unter vermeintlich widrigen Umständen. Welche Folgerung läßt sich für den Regierungsprozeß ziehen? Da die Regierungslehre von einem rationalen Vollzug politischer Prozesse ausgeht, kann aus einer intakten Struktur auf ein effizientes Regierungshandeln geschlossen werden, immer vorausgesetzt, innerhalb des politischen Systems besteht eine Art Wettbewerb der Ideen, von denen sich die besten durchsetzen und zu tragfähigen Konzepten formen lassen.

Kerngedanke der aktiven Legitimation war der Rückbezug auf die Grundlagen des modernen Leistungsstaates, auf seine demokratische Verfassung als auch seine Rechtsstaatlichkeit. Herrschaft sollte sich durch eine effiziente Aufgabenerledigung der öffentlichen Hand legitimieren. In der praktischen Politik müssen Kompromisse

⁹⁷ Hans-Ulrich Derlien: *Regierungsorganisation – institutionelle Restriktion des Regierens?*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 1*, a.a.O. (S. 91-104), S. 95. Vgl. Fritz Scharpf: *Der Erklärungswert „binnenstruktureller“ Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung*, a.a.O..

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

eingegangen werden; Abstriche müssen an allen idealen Zielsetzungen vorgenommen werden, an der der effizienten Leistungen ebenso wie an Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Dies ist ein Charakteristikum des modernen Leistungsstaates:

„Seine Besonderheiten sind notwendig, weil von der Gegenwart gefordert, aber auch gefährlich: Rationale Organisation und letztlich nicht mehr präzise zu begrenzende Zuständigkeit führen zu einem Übermaß an technischer und sozialer Verwaltungsmacht. Wie sie genutzt werden, ist die beherrschende Frage unserer Zeit. Der moderne Staat ist zwar seinem Wesen nach Verfassungsstaat, ob er aber auch rechtsstaatliche Demokratie ist, das muß immer neu entschieden werden, ob er es überhaupt dauerhaft sein kann, ist keineswegs endgültig bewiesen.“⁹⁸

Der Konflikt, der sich im Leistungsstaat zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie effizienter Aufgabenerledigung andeutet, beruht nicht auf einem Zufall. Er resultiert aus einer sich mit der Ausdehnung der öffentlichen Aufgaben parallel vollziehenden Ausweitung des administrativen Bereichs und kann demnach nicht vollständig unterbunden werden. Genaugenommen signalisiert dieser Konflikt sogar die Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens.

Aufgabe der politischen Führung kann deshalb nur sein, diesen Konflikt zu regulieren, moderierend einzugreifen, damit die notwendige Verwaltungsmacht ausschließlich konstruktiv eingesetzt wird und nicht zu einer unkontrollierbaren Einrichtung mutiert: „Keine noch so eindrucksvolle Leistung mag die fehlende Rechtmäßigkeit zu ersetzen, die zweifelhafte zu überdecken.“⁹⁹ Wenn von demokratischer Herrschaft eine aktive und zweckgerichtete Legitimation, also der Rückbezug auf die Grundlagen des Gemeinwesens verlangt wird, dann wirkt die effiziente Aufgabenerledigung indirekt auch auf die demokratische Partizipation:

„Schließlich ist es durchaus ein Unterschied, ob sich die nach den objektiven ‚Sachzwängen‘ des organisierten Kapitalismus ausrichtende ‚Effektivität‘ eine pseudo-demokratische Legitimität manipulativ selbst verschafft oder ob die Effizienz eines Regierungsapparates daran gemessen wird, was er durch und für die Selbstbestimmung der Bürger leistet.“¹⁰⁰

Die Dimension effizienter Aufgabenerledigung rückt in der Regierungslehre deut-

98 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 9.

99 Dolf Sternberger: *Grund und Abgrund der Macht. Kritik der Rechtmäßigkeit heutiger Regierungen*, Frankfurt a.M. 1962, S. 13.

100 Joachim Hirsch: *Ansätze einer Regierungslehre*, a.a.O., S. 243. Vgl. Jürgen Habermas: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, a.a.O., S. 87.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

lich in den Vordergrund, besonders im Vergleichsmaßstab zu demokratietheoretisch angelegten Ansätzen. Doch noch bei der Begründung des gewählten Zugangs zum Forschungsgegenstand und des wissenschaftlichen Schwerpunkts der Staatsaufgaben verweist Wilhelm Hennis auf die Grundlagen des modernen Leistungsstaates, auf seine demokratische und rechtsstaatliche Verfassung:

„Wenn es richtig ist, daß die Fähigkeit des modernen Staates zur Bewältigung der ungeheuren Aufgaben, die die Herausforderungen der modernen Industriegesellschaft, die sozialen Forderungen emanzipierter Menschen, der Wettbewerb der politischen Systeme ihm abfordern, in den eigentlichen Kern der Staatlichkeit verweisen, daß die Fähigkeit des Staates zur Erfüllung dieser Leistung auch darüber entscheidet, ob seine traditionellen Elemente, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, gesichert sind, so sollte auf der Hand liegen, daß die Politische Wissenschaft in dieser Problematik, wenn nicht ihren eigentlichen, so doch einen ganz zentralen Gegenstand zu suchen hätte.“¹⁰¹

Bereits im Zusammenhang mit den drei Arten der Legitimierung¹⁰² erwähnt Hennis, daß Rechtsstaatlichkeit und Demokratie für die Politikwissenschaft nicht an Bedeutung verlieren, nur weil sie nicht direkt von den aktuellen Herausforderungen des modernen Leistungsstaates betroffen sind. Sie gelten nicht als endgültig gesichert, sind im Nationalstaat aber zumindest vorübergehend nicht gefährdet – nur deshalb ist auch die Fokussierung der Regierungslehre auf die öffentliche Leistungsfähigkeit zu rechtfertigen. Allerdings sind Rechtsstaatlichkeit und Demokratie für sich genommen keine ausreichend tragfähigen Grundlagen des Staates und auch nicht unbegrenzt belastbar. Sie können sich nur entwickeln, wenn der Staat seinem Zweck nachkommt, nämlich einer effizienten Aufgabenerledigung. Sie bilden deren Grundlagen und hängen gleichzeitig von ihr ab. Sofern sie aufeinander abgestimmt sind, dient der Regierungsprozeß einer dauerhaften Grundlagensicherung.

3.4.5. Die fragilen Grundlagen der europäischen Integration

Daß in der *governance*-Debatte dieser Ansatz umgekehrt wird, ist weniger Ausdruck eines wissenschaftlichen Wandels als vielmehr der veränderten Konstruktion des politischen Bezugssystems. Die Europäische Union gibt keinen gesicherten demokratischen Rahmen für die Effektivität des Regierens vor, sondern baut im

101 Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 47.

102 Vgl. Abschnitt 3.4.3.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Gegenteil ihre Strukturen auf der gewonnenen Problemlösungskapazität auf. So kann der politische Anspruch im europäischen Mehrebenensystem noch nicht auf die dauerhafte Sicherung von Grundlagen lauten, sondern lediglich pragmatisch auf die Grenzen absoluter Belastbarkeit. Perspektivisch wird die EU mit der Frage konfrontiert, auf welchem Mindestniveau sich *input*-orientierte Legitimität und *output*-orientierte Legitimation einzupendeln haben, um den Bestand des Gemeinwesens zu garantieren. Problematisch erscheint dabei vor allem der negative Befund auf der *input*-orientierten Seite, der, wenn das demokratische Defizit sich als weder mittel- noch kurzfristig behebbar erweist, eine bedenkliche Abhängigkeit der Demokratie von den Leistungen der *governance* dokumentiert.

Wir haben in diesem dritten Kapitel festgestellt, daß der Nationalstaat auch im Kontext der europäischen Integration einstweilen als ein bedeutender Akteur auftritt. Sein Gewicht beruht insbesondere auf den Ressourcen, die ihm zur Verfügung stehen und aus denen sich ein europäisches politisches System nicht willkürlich bedienen kann. Aus diesem Blickwinkel gewinnt die Sicherung nationalstaatlicher Grundlagen unvermittelt eine europäische Dimension. Solange die Leistungsfähigkeit der Europäischen Union eine national fundamentierte ist, ist es erforderlich, die Krisenanfälligkeit insbesondere der sozialstaatlichen Strukturen zu verringern, also die vorgeschlagenen robusten Lösungen zu implementieren. Nur dann kann der moderne Leistungsstaat in einem von Denationalisierungsprozessen geprägten Umfeld bestehen:

„Zwar weit davon entfernt, sich dem Effizienzdruck des flinken Weltmarkts zu beugen, bewegt er (der Nationalstaat, der Verf.) sich doch so schwerfällig, daß er den kleinen Stichen offenbar machtlos gegenüber steht. Obwohl die Stiche nicht unmittelbar das Überleben gefährden, sind sie doch sehr schmerzhaft und machen die neuerliche große Transformation (...) unsozialer und mithin politisch gefährlicher, als dies notwendig und wünschenswert wäre.“¹⁰³

Die Ausgestaltung bürgerlicher Beteiligungsrechte genügt in der Europäischen Union noch nicht den Ansprüchen, die an eine nationalstaatliche Verfassungsgebung gestellt werden. Fraglich bleibt auch für die Zukunft, ob tatsächlich nur eine autonomieschonende Politikkoordination transnational konsensfähig ist – eine ge-

103Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 155.

radezu paradoxe Konstellation, wenn nur begrenzte Entscheidungen auf unbegrenzte Zustimmung stoßen. Das Kernproblem jedoch stellt auch in diesem Zusammenhang der Mangel an kollektiver Identität dar.

Auf die *output*-orientierte Dimension verkürzt, werden ebenfalls Grenzen der Belastbarkeit im europäischen Mehrebenensystem sichtbar. So ist zur Effektivitätssteigerung politischer Prozesse eine weitere Delegation von nationalen Kompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union erforderlich. Im Sinne von Informationswegen zur Exekutive und einer zentralisierten Politikkoordination nimmt das Mehrebenensystem dann wieder eine vergleichsweise hierarchische Gestalt an, die in einigen Elementen dem Modell ähnelt, das die Regierungslehre von einer politisch geführten Verwaltung entwirft.¹⁰⁴

Für das Regieren wiederum muß dann die Qualität rationalen Entscheidens vorausgesetzt werden, müssen nicht-intendierte Nebenwirkungen entfallen, damit die hierarchischen Strukturen tatsächlich Effektivität begründen können. Dies entspricht insofern nicht der Realität, als daß mit der veränderten Komplexität des Umfelds auch eine wachsende Gefahr von Veränderungen, also Beeinträchtigungen von Politikprozessen zu erwarten ist: Die Widerstände sind vielfältiger, die Reichweite von Wirkungen fällt im Verhältnis geringer aus.

Bloß formale institutionelle Reformen reichen nicht aus, die Wirkungsweise der *governance* zu verbessern. Im Nebeneinander von *governance by government*, *governance with government* und *governance without government* ist die Problemlösungsfähigkeit nicht an die Beteiligung von Institutionen gebunden:

„Institutionen wie internationale Regime wirken nicht ‚an sich‘, sondern entfalten ihre Wirkung nur als Objekt sozialen Handelns. Die Verstetigung des Objektbezugs, d.h. die kontinuierliche Orientierung praktischen Handelns auf das Regime hin, kann durch dessen differenzierte Ausgestaltung in Regeln und Verfahren und seine Einarbeitung in internationale Praktiken vielfacher Art begünstigt werden. Die im Interaktionsverhalten beobachtbare Hinwendung zur Regime-Institution wird in der Regel aber der Disposition der individuellen Akteure entspringen.“¹⁰⁵

104Vgl. zum Modell des zentrierten Entscheidens: Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe*, a.a.O., S. 71ff. Der Vollständigkeit halber ist erwähnenswert, daß Moravcsik als der entschiedenste Vertreter einer intergouvernementalen Position gelten kann. Kritiker verweisen auf die Gefahr, die Bedeutung supranationaler Institutionen zu marginalisieren. Vgl. Ben Rosamond: *Theories of European Integration*, a.a.O., S. 142ff.

105Beate Kohler-Koch: *Die Welt regieren ohne Weltregierung*, a.a.O., S. 132.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

Politische Prozesse sind aus dem engen Rahmen, der im Nationalstaat schon durch die Kompetenzen der Regierung vorgegeben ist, herausgelöst.

Zur Erhöhung der Belastbarkeit – und darüberhinaus, unbefristet zur allgemeinen Grundlagensicherung – stehen prinzipiell zwei Wege offen. Der eine ist die Ausrichtung an einer robusteren Struktur der öffentlichen Aufgaben, eine Beschränkung auf die notwendigen Leistungen. Der andere Weg geht in Richtung der Stärkung partizipatorischer Elemente.

Demokratiethoretisch ohnehin ein dringliches Anliegen, erhält die Verbindung *input-* und *output-*orientierter Grundlagen des politischen Systems für den Bestand des Gemeinwesens eine zentrale Bedeutung. Als entlastendes Moment der Problemlösungskapazität im europäischen Mehrebenensystem dient die gestärkte Partizipation der Bestandswahrung, dem Schutz der Grenzen absoluter Belastbarkeit. Erfolgversprechender als eine territoriale Ausdehnung der legitimatorischen Basis der EU erscheint dabei eine Vertiefung der Partizipation, um an gesellschaftliche Beteiligung gebundene Kompetenzen nicht quantitativ aufzuweichen. Das Motiv individueller Selbstentfaltung wird mit Strukturelementen als Kontrast zur Führerschaft politischer Eliten kombiniert.¹⁰⁶

In der Regierungsforschung entsteht das Bild eines europäischen Gemeinwesens, dessen Belastbarkeitsgrenzen nicht tangiert werden. Hier kann, so meine ich, die Regierungslehre wertvolle Anregungen geben, welche Probleme absehbar sind. Denn für die europäische Integration wird vorausgesetzt, daß soziale Einstellungen und politische Strukturen effektiv verändert werden können. In der Praxis ist die Umsetzung eines derart ambitionierten Unterfangens allerdings wenig wahrscheinlich:

„Der Weg zur Demokratie, am Ende gar zu einer demokratischen Europäischen Union, kann nur bei dem politischen Engagement einer bürgerlichen Demokratiebewegung seinen Ausgangspunkt nehmen. Die kann aber nicht durch eine noch so gutwillige Intellektuellenbewegung oder eine programmatische ‚Demokratiethorie‘ herbeigeredet und herbeigeschrieben werden. Mehr demokratische Beteiligungsrechte und eine entsprechende Verfassung haben sich Bürger und Bürgerinnen auch in ihren nationalen Gesellschaften stets selbst erkämpfen müssen. Sie ist ihnen von den jeweils herrschenden Eliten, die sich auch im Kontext demokratischer Regime schon immer gerne auf eine output-

¹⁰⁶Vgl. Fritz Scharpf: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, a.a.O., S. 70.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

zentrierte Legitimation berufen haben, selten freiwillig zugestanden worden.“¹⁰⁷

Angesichts des Mangels an kollektiver Identität umgeben das europäische Mehrebenensystem relativ enge Grenzen der Belastbarkeit. Die *input*-orientierte Komponente der EU bleibt limitiert und deren Belastbarkeit demnach geringer, weil die Legitimität des politischen Systems nicht auf einer präexistenten kollektiven Identität basiert, weil sich das sogenannte Gemeinwesen eben nicht auf zu einem Gemeinsamkeitsglauben transzendierte „geschichtliche, sprachliche, kulturelle oder ethnische Gemeinsamkeiten“¹⁰⁸ stützen kann. Die daraus abgeleiteten Differenzen sind – anders als rechtliche oder ökonomische Konflikte – nicht weitgehend verhandelbar.

Wenn die Funktionsfähigkeit demokratischer Mechanismen zum dauerhaften Bestand eines Gemeinwesens beiträgt, stehen die Aussichten der Europäischen Union auf ihrem gegenwärtigen Niveau schlecht. Selbstredend ist die Lage nicht hoffnungslos. Doch die Demokratietheorie, deren kritische Position ich in diesem Zusammenhang für sehr aussagekräftig halte, vermißt an der EU vor allem die Verbindung von politischen Eliten und Öffentlichkeit, von Bürgern und Medien. Nicht allein die kollektive Identität fehlt, sondern auch ein europaweiter politischer Diskurs oder eine ausreichende parlamentarische Verantwortung.¹⁰⁹ Supranationale Institutionen sind daher von der Gesellschaft abgekoppelt, so daß sich ein kontra-produktiver Trend zu entwickeln droht:

107Michael Th. Greven: *Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum*, a.a.O., S. 268. Vgl. die These, daß Regierungen partizipatorischen Ansprüchen zu entgehen versuchen, indem sie Kompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union verlagern: „One should add that governments will generally be little inclined to take kindly to direct-democratic devices. Their ‚natural‘ interest is to minimise the probability of being voted out of office and thus to maximise their own political autonomy in their home countries. There are observers who judge exactly this urge to be one of the main motives for pushing ahead with European integration: governments trade the losses in ‚state autonomy‘ incurred in intergovernmental cooperation against gains in ‚internal autonomy‘ and instrumentalise the EU as a shield against domestic participatory pressures.“ Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe*, a.a.O., S. 162.

108Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 18. Die Perspektiven der *input*-orientierten Legitimität erscheinen noch aussichtsloser, wenn sie, wie Scharpfs Quellenangabe nahelegt, konsequent aus dem Zusammenhang von Webers Gemeinsamkeitsglauben geschlossen werden. Dieser nämlich entfaltet eine ausgrenzende Wirkung, eine wahre Exklusivität der politischen Gemeinschaft. Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, a.a.O., S. 235ff.; Niklas Luhmann: *Inklusion und Exklusion*, in: Helmut Berding (Hrsg.): *Nationales Bewußtsein und kollektive Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit 2*, Frankfurt a.M. 1994 (S. 15-45).

109Vgl. Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 167.

3. Staatliche Leistungen in Theorie und Praxis

„Die politischen Institutionen, die sich auf einer Ebene jenseits des Nationalstaates etabliert haben, leiden zudem unter weiteren Defiziten: sie entbehren der demokratischen Legitimation und zehren zivile Identitätspotentiale auf.“¹¹⁰

Zivile, in der Regel innerhalb des Nationalstaates generierte Identitätspotentiale werden, so kann gefolgert werden, problemorientiert in politische Prozesse eingebracht, werden dementsprechend aber auch in einem frühen Stadium ihrer Entwicklung von Problemen absorbiert. Je nach dem Umfang fremdinduzierter Probleme können die Grenzen absoluter Belastbarkeit also verschoben werden, sie können sich aber auch verengen.

Theorie und Praxis der Politik ist die Aufgabe gestellt, eine tragfähige partizipatorische Grundlage des europäischen Mehrebenensystems zu finden. *Input-* und *output-*orientierte Dimension der Demokratie bilden konzeptionell ein Paar, nicht nur begrifflich. Regierungslehre und *governance*-Debatte kommen über entgegengesetzte Gedankengänge zu diesem Ergebnis: Die Grundlagen des modernen Leistungsstaates sind nur durch effiziente Leistungen dauerhaft zu sichern, während umgekehrt auch politische Handlungsfähigkeit auf die Ermächtigung durch die Gesellschaft zurückzuführen sein muß.

Unterschiedlich sind jedoch die Akzente, die die Forschungsansätze im jeweiligen Kontext setzen. Die Regierungslehre betont, daß Gestaltung den Erhalt von Optionen und somit ein Vermeiden von determinierenden Entscheidungen verlangt. Im europäischen Mehrebenensystem hingegen kommt es darauf an, zunächst verlässliche demokratische Strukturen zu implementieren.

Da und solange diese noch nicht existieren, können einige Grundgedanken des theoretischen Ansatzes der Regierungslehre auch den Diskurs zur europäischen Integration bereichern. Von den nationalstaatlichen Strukturen und ihrer Leistungsfähigkeit hängt das Gelingen der europäischen Integration vorerst in noch weit stärkerem Maß ab, als es bei einem oberflächlichen Blick erscheint.

¹¹⁰Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 294.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Das 3. Kapitel hat die öffentlichen Leistungen in Theorie und Praxis behandelt. Die Regierungslehre stellt in diesem Zusammenhang sowohl das Leistungsvermögen als auch die Probleme des modernen Leistungsstaates dar. Die Ideen einer aktiven Legitimation des Gemeinwesens einerseits und einer dauerhaften Grundlagensicherung andererseits fungierten als eine Art abstrakter Klammer für die konkrete Aufgabenerledigung.

Was wir auf einer metatheoretischen Ebene bisher ermittelt haben, ist das Potential der Regierungslehre bei Fragestellungen, die den nationalstaatlichen Rahmen betreffen. Gleichzeitig sind die Defizite des Forschungszugangs nicht zu leugnen, wenn es um Aspekte des Regierens geht, die nicht eindeutig an eine bestimmte Ebene des politischen Systems gebunden sind. Entsprechende Stärken und Schwächen legt auch dieses 4. Kapitel offen.

Dabei werde ich den Fokus von den staatlichen Strukturen lösen und auf die politische Führung im engen Sinn richten. Die Problemstellungen verändern sich dabei nicht. Doch nunmehr greife ich nicht mehr Inhalte auf, bei denen es um die grundsätzliche Organisation staatlicher Tätigkeit geht, sondern die Umsetzung als solche, Punkte also, an denen politische Führung ansetzen kann: die Reduktion des öffentlichen Aufgabenbestandes, die Anleitung des administrativen Apparates, aber auch ausführlich der Anspruch politischer Führung. Ein Abschnitt zum unerreichbaren Telos der Politik ist diesen Erörterungen vorangestellt, um das Selbstverständnis zu beschreiben, das die moderne Regierungslehre von der politischen Führung im Leistungsstaat erwartet.

Die Regierungslehre spannt insgesamt einen weiten Bogen von den abstrakten Grundlagen des Gemeinwesens hin zu den konkreten Erfordernissen im modernen Leistungsstaat. Einen Ausgleich zwischen den mitunter konfligierenden Anforderungen zu finden gestaltet sich für die Theorie schwierig. Stets sind die vielen Restriktionen zu beachten, die auf den Regierungsprozeß einwirken – die von der Regierungslehre angenommene Rationalität politischer Prozesse besteht nicht. Trotz

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

der wachsenden Probleme, denen sich ein moderner Leistungsstaat ausgesetzt sieht, soll die politische Führung in die Zukunft weisen, dabei zwar Festlegungen vermeiden, aber sich auch von den Notwendigkeiten der Gegenwart befreien. Diesen komplexen als auch widersprüchlichen Anforderungen kann eine politische Führung nur gerecht werden, wenn es ihr gelingt, sich einen konstanten Handlungsspielraum zu bewahren.

Wie können wirksame Maßnahmen von der Regierung initiiert werden? Ich meine, die Frage muß anders gestellt werden, um den Problemzusammenhang nicht zu verkürzen. Sie sollte richtig lauten: Wie können effektive Maßnahmen von der Regierung eingeleitet und durch die Verwaltung umgesetzt werden? Der Blick auf die Exekutive als Wirkungseinheit ist unerlässlich. Alle Korrekturen müssen die spezifischen Voraussetzungen des Instruments Verwaltung einbeziehen.

In der Praxis wirkt der ungeordnete Bestand an Staatsaufgaben hemmend; er ist zu strukturieren und zu reduzieren auf ein Maß, das mit den der öffentlichen Hand verfügbaren Instrumenten tatsächlich zu bewältigen ist. Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung steht dabei nicht grundsätzlich zur Diskussion. Schwierigkeiten in ihrer Führung sind bereits in den Rahmenbedingungen einer Demokratie angelegt, sie ergeben sich aus dem Umstand, daß dem Wechsel der Regierungen administrative Kontinuität entgegensteht. Um von einem effektiven Wirkungszusammenhang von Regierung und Verwaltung ausgehen zu können, sind somit insbesondere die Möglichkeiten und Grenzen moderner Verwaltungsführung zu skizzieren.

4.1. Das unerreichbare Telos der Politik

Nach Auffassung der Regierungslehre haben Politik und insbesondere der Regierungsprozeß die Entwicklung der Gesellschaft zum Ziel. Es ist notwendig, sich diesen Aspekt in Erinnerung zu rufen, denn es handelt sich um ein Differenzierungsmerkmal von anderen regierungstheoretischen Ansätzen. Die Regierungslehre stellt fest, daß sich staatliches Handeln durch seine Gemeinwohlorientierung von dem der übrigen Akteure im politischen System unterscheidet. Offen bleibt jedoch, wie eine unbestimmte Gemeinwohlorientierung in den Regierungsprozeß einzu-

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

bringen ist. Solange kein Einvernehmen über einzelne Staatszwecke erreicht werden kann, solange deren Konkretisierung nicht einmal gewünscht ist, fehlt es jeder politischen Führung an unumstrittenen oder gar verfassungsmäßig verpflichtenden Orientierungspunkten. So stellt sich die Frage, wie Regierungshandeln in die Zukunft weisen kann, wenn für den modernen Leistungsstaat kein endgültiges Ziel zu eruieren ist.

In Anlehnung an Max Weber versteht Hennis das Regieren als „das Bohren harter, dicker Bretter.“¹ Damit ist treffender beschrieben, was Regierungshandeln auszeichnet, als mit den verschiedenen Chiffren des modernen Leistungsstaates, die sich auf seine Zwecke beziehen und doch in der Regel eher verschleiern, als daß sie zur Klärung beitragen.² Mit diesen Begriffen wird der Aufgabenbestand des Staates umrissen, doch ein Telos wird dem Regierungsprozeß nicht vermittelt.

4.1.1. Ziele des Regierens - Telos versus Planung

Wenn die moderne Regierungslehre einen Mangel an politischer Führung beklagt, bedeutet das gleichzeitig eine Kritik an der gegenwärtig zu statischen Praxis. Die Regierungslehre erklärt, daß der Staat zwar Ziele zu verfolgen hat, doch gleichzeitig weist sie darauf hin, daß eine Festlegung auf konkrete Zielsetzungen nicht möglich ist. Ein Telos der Politik bleibt so grundsätzlich außer Reichweite, die gute Ordnung des Gemeinwesens kann nur angestrebt, nicht wirklich realisiert werden. Der Regierungsprozeß kann nicht mehr leisten als eine Erhaltung seines Handlungsspielraums, ein Offenhalten von Optionen:

„Zukunftsorientierung bedeutet, soviel wie möglich von der Zukunft wissen zu wollen, eine Vorstellung von den Eventualitäten zu gewinnen, auf beides hin einen eigenen Weg vorzuzeichnen und zu begehen und für das Unerwartete gerüstet zu sein.“³

Auf diesem Hintergrund fällt das Urteil über die praktische Politik, über ihren pla-

1 Wilhelm Hennis: *Zur Begründung der Fragestellung*, a.a.O., S. 12. Vgl. Max Weber: *Politik als Beruf*, a.a.O., S. 548. Vgl. auch Abschnitt 2.2.3.3.

2 „In der Praxis stellt so das Diskutieren genereller Begriffe wie Rechts- oder Sozial-, Kultur- oder Daseinsvorsorgestaat oft eine Flucht vor der Realität dar.“ Thomas Ellwein: *Regierungslehre als praktische Wissenschaft*, a.a.O., S. 28.

3 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 129. Vgl. Wilhelm Hennis: *Vom gewaltenteilenden Rechtsstaat zum teleokratischen Programmstaat. Zur lebenden Verfassung der Bundesrepublik*, in: Ders.: *Politik und praktische Philosophie*, a.a.O. (S. 243-274), S. 265ff.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

nerischen Ehrgeiz negativ aus:

„Politik als teleokratische Programmrealisierung, das ist die knappste Formel, auf die man den Charakter der modernen Politik bringen kann. Nicht anders als in der Technik sollen die Ziele rational bestimmt werden, ihnen entsprechend die Mittel eingesetzt und dann im kalkulierten Ablauf die Zielrealisation vorangetrieben werden.“⁴

Gerade diese Aussage verdient Beachtung, scheint sie doch im Widerspruch zu stehen zu der Rationalitätsannahme der Regierungslehre, ja sogar zu deren Forderung, Aufgaben nur nach Prüfung der vorhandenen Instrumente zu übernehmen - ein Motiv, das den gesamten Komplex der öffentlichen Aufgaben betrifft.⁵

Tatsächlich ist der Regierungslehre nur an der Anerkenntnis der Bedingungen des Regierens gelegen, auf die sich politische Führung einzustellen hat. Die Erwartung, politische Prozesse nähmen einen annähernd rationalen Verlauf, beschränkt sich auf den Umgang der Exekutivorganisation mit anderen Akteuren, auf das Durchsetzungsvermögen des Regierungsprozesses. Unberührt davon sind alle Fragen der Zukunft des Gemeinwesens, für das in einer sich fortlaufend verändernden Gesellschaft keine Prognosen aufgestellt werden können, noch weniger Prognosen, die verbindliche Festlegungen rechtfertigen könnten. Politische Planung stellt kein Mittel dar, die Zukunft zu beherrschen:

„Politische Planung sollte sich nicht anmaßen, die Zukunft unter Kontrolle bringen zu wollen. Sie sollte sich nicht darauf versteifen, Entscheidungen auf Vorrat treffen oder mittels Planung überflüssig machen zu wollen.“⁶

Zwei einander stellenweise berührende Argumentationsstränge sind zu unterscheiden. Inhaltlich versucht die Regierungslehre, Forschungsschwerpunkte zu skizzie-

4 Ders.: *Vom gewaltenteilenden Rechtsstaat zum teleokratischen Programmstaat*, a.a.O., S. 268. Vgl. zum Sinn von Politik: „Die Antizipation der Zukunft ‚sollte‘ nicht dogmatischer Natur sein, sondern den Sachen ihr Recht geben. Das schließt die Frage nach dem Menschen nicht aus, sondern ermöglicht sie in Wahrheit erst.“ Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 135.

5 Vgl. Abschnitt 3.2.

6 Ernst-Hasso Ritter: *Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, a.a.O. (S. 321-352), S. 346. Vgl. Fritz Scharpf: *Koordinationsplanung und Zielplanung*, in: Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München 1973 (S. 107-114), S. 111.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

ren. Sie setzt dazu bei dem öffentlichen Aufgabenbestand an und kritisiert den eingeschränkten oder fehlenden Handlungsspielraum für den Regierungsprozeß. Dieser wird durch Verpflichtungen begrenzt, die aus der Vergangenheit in die Gegenwart hineinragen. Weitere Festlegungen, so lautet die Schlußfolgerung der modernen Regierungslehre, sind also zu minimieren. Vollständig vermieden werden können sie nicht. Von einer auf konkrete Ergebnisse zielenden, weitreichenden Programmrealisierung ist jedoch Abstand zu nehmen.

Der zweite Argumentationsstrang entsteht aus dem Selbstverständnis der Regierungslehre. Sie will – und entspricht damit dem Sinn jeder Wissenschaft – durchaus auf die Praxis einwirken, allerdings aus anderer Perspektive, bemüht um größere Zusammenhänge als diejenigen Ansätze, die sich ausschließlich an den Grenzen der praktischen Prozesse orientieren. So wird moniert, daß die langfristige Entwicklung, daß überhaupt die Entwicklungsfähigkeit des Gemeinwesens in einem nur gegenwärtige Problemstellungen erfassenden Regierungsprozeß vernachlässigt werden. In diesem abstrakten Sinn verläuft der Regierungsprozeß ziellos, wie die Regierungslehre bedauert:

„Die eigentümliche Orientierungslosigkeit und Zukunftsblindheit des zeitgenössischen Denkens (...) bedeutet nicht, daß es heute keine Ziele und Zwecke menschlichen und politischen Lebens gäbe. Weil die Gegenwart von keinem Ziel weiß, ist ja nicht gesagt, daß ihr keines aufgegeben ist.“⁷

Hennis setzt sich in diesem Zusammenhang mit einer Jahrhunderte währenden Entwicklung auseinander, in deren Verlauf das Telos menschlichen Lebens durch wissenschaftliches Denken ersetzt, teilweise sogar zerstört worden ist. Die Regierungslehre erinnert an das ursprüngliche Bekenntnis zu einer „guten Ordnung“:

„Im Bereich der Politik von den ‚Zweckursachen‘ des politischen Zusammenlebens absehen zu wollen, mußte den Wirklichkeitsbezug der politischen Wissenschaft grundsätzlich in Frage stellen. Der Stoff, mit dem es der politische Wissenschaftler zu tun hat, ist ja bestimmt durch den ständigen Versuch der Menschen, bestimmte Zwecke zu realisieren, sie in Frage zu stellen, neu zu definieren, neue anzustreben. Gerade das Menschliche an dem, was der Mensch tut, ist das, was er mit vernünftiger Absicht tut. Diese Absicht ist auf ‚Güter‘, ‚Ziele‘, Zwecke, die man verwirklichen möchte, ausgerichtet. Das gilt für vernünftiges Leben des Einzelnen wie für geordnetes politisches Leben.“⁸

7 Wilhelm Hennis: *Politik und praktische Philosophie*, a.a.O., S. 80.

8 Ebd., S. 60. Vgl. ders.: *Zur Begründung der Fragestellung*, a.a.O., S. 19; Thomas Ellwein:

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Das Telos der Politik ermittelt Hennis im Rahmen einer als praktische Philosophie ausgewiesenen Politikwissenschaft. Ist dieses Telos auch nicht greifbar, ist eine „gute Ordnung“ auch nicht endgültig realisierbar, so dient die Gemeinwohlorientierung dem modernen Leistungsstaat doch als immanenter Bezugspunkt: „Herrschaft ist bestimmt, definiert durch ihr Verbundensein zu gerechter, dem Gemeinwohl dienender Tätigkeit.“⁹

Die Gemeinwohlorientierung wird als Norm für das Regierungshandeln installiert. Für eine praxisorientierte Regierungsforschung ergibt sich somit das Problem, in welchem Umfang eine theoretisch erfaßte Norm in die Praxis vermittelt werden kann. Niklas Luhmann bringt diese Schwierigkeiten auf den Punkt:

„Von Normen setzte man in der älteren Lehre begrifflich voraus, daß sie eindeutig gelten oder nicht gelten, daß sie einem einzigen System angehören, darin widerspruchsfrei geordnet sind, und daß sie Konsens finden, mindestens: daß falsch und vorwerfbar handelt, wer nicht zustimmt. In der Welt des faktischen Handelns versteht sich all dies keineswegs von selbst; denn das konkrete Handeln orientiert sich an vielerlei Erwartungen und dies nicht in einer vorausbestimmbaren Ordnung oder gar im Sinne der Struktur eines einzigen Systems.“¹⁰

Diese Widersprüche erscheinen schwer zu überbrücken, weder von einem offenen, beinahe eklektizistischen Forschungszugang mit einer gründlichen Systematik, wie ihn Ellweins Methodenpluralismus versucht, noch von einem programmatischen Ansatz, der auf einem Verständnis der Politischen Wissenschaft als praktische Philosophie basiert. Die wissenschaftliche Frage nach einem Telos legt nur scheinbar nahe, sich dezidiert mit dem Potential auseinanderzusetzen, das die Regierungsforschung durch die praktische Philosophie gewinnt. In Wirklichkeit ist der aus diesem Potential erwachsende Erkenntnisgewinn limitiert durch den Forschungsgegenstand, der, zumindest unter den vielschichtigen Anforderungen des modernen Leistungsstaates, ganz wesentlich durch konkrete Problemstellungen geprägt ist und sich philosophischen Erörterungen entzieht.

4.1.2. Die Diskrepanz zwischen politischer Philosophie und politischer Praxis

Die geringe Rezeption der Regierungslehre und die anschließende Konjunktur de-

Regierungslehre als praktische Wissenschaft, a.a.O., S. 21.

9 Wilhelm Hennis: *Politik und praktische Philosophie*, a.a.O., S. 62.

10 Niklas Luhmann: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1972, S. 54.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

skriptiv operierender Ansätze illustrieren diesen Befund. Noch aussagekräftiger ist jedoch der Anspruch der Regierungslehre, mit dem Forschungsertrag Einfluß auf die praktische Politik auszuüben. An einen unmittelbaren Einfluß auf das je aktuelle Regierungshandeln ist dabei natürlich nicht zu denken, wohl aber daran, ein verstärktes politisches Problembewußtsein zu wecken. Hier stößt die Regierungslehre auf Schwierigkeiten, die ich nicht zuletzt in ihrem traditionalistischen Ansatz begründet sehe.

Es verhält sich nicht so, daß die kritische Distanz der Politikwissenschaft aufgehoben werden müßte; doch nur eine praxisorientierte Terminologie kann die praktische Politik erreichen. Die wesentlichen Fragestellungen, so formuliert Hennis,¹¹ sollen aus der Praxis abgeleitet werden. Ich möchte diesen Aspekt mit einem Zitat unterstreichen. Die Fragen der Regierungslehre, überhaupt der Politikwissenschaft sollen nach Hennis' Intention gewöhnlich, alltäglich in einem positiven Sinn sein:

„In einer sehr verständlichen Tendenz hat sich unser Fach in den vergangenen Jahren darum bemüht, einen vollen Begriff der Politik – nicht zuletzt in Anknüpfung an ältere philosophische Traditionen – zurückzugewinnen. Ich habe selbst versucht, mein Scherflein dazu beizutragen. Demgegenüber wäre es kaum zu rechtfertigen, wenn wir den selbstverständlichsten, von jedermann vorausgesetzten Begriff heutiger Politik, also das, was die Politiker tun, nicht als einen uns angehenden verstehen würden. Eine Politische Wissenschaft, die von der Politik, der wirklichen Politik ihrer Zeit, keine Notiz nimmt, könnte sich auf die Tradition unseres Fachs jedenfalls nicht berufen.“¹²

Wiederum begegnen wir der Spannung zwischen Theorie und Praxis, die immer dann zutage tritt, wenn das Selbstverständnis der Regierungslehre als Wissenschaft durchscheint. Die moderne Regierungslehre begreift sich durchaus als Versuch, die ganz unwissenschaftliche Wahrnehmung des Regierens durch den betroffenen Bürger als auch den handelnden Politiker zu berücksichtigen.

Aus der Philosophie ermittelte Anforderungen an den Regierungsprozeß wirken auf dieser Folie übermäßig ambitioniert, die Spannung zwischen Theorie und Praxis ist kaum aufrechtzuerhalten. Im modernen Leistungsstaat scheint die Diskre-

11 Wilhelm Hennis: *Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit*, „zentrale Fragen“ der Politikwissenschaft stets neu zu überdenken, a.a.O., S. 130.

12 Ders.: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 61. Hervorhebung durch den Verf..

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

panz zwischen Philosophie und Praxis nicht ohne weiteres überbrückbar zu sein. So erinnert die Regierungslehre einerseits an ein Telos der Politik, versucht aber andererseits, nicht den problembehafteten Alltag zu ignorieren. Wie sind die sich ergebenden latenten Widersprüche für eine staatszentrierte Regierungstheorie zu bewerten? Im Zweifel vernachlässigt die Regierungslehre doch die Praxisorientierung, sie vertritt eine eindeutig normative Position. Die Wirkung der praktischen Philosophie kann demnach nur eine mittelbare sein.

4.1.3. Staatliche Steuerung in Richtung des Gemeinwohls

Die Diskrepanz zwischen politischer Philosophie und politischer Praxis hat Konsequenzen für den Forschungsgegenstand: Das reale Regierungshandeln kann sich nicht direkt von einem Telos leiten lassen.

Dennoch sind Elemente dessen, was als Zweckbestimmung oder Ziel menschlichen Zusammenlebens angedeutet wird, in die Idee des Steuerungsstaates eingegangen. Für die Funktion der Steuerung gilt, obwohl sie ausschließlich in die Zukunft weist, was grundsätzlich auf alle öffentlichen Leistungen zutrifft: Festlegungen sind zu vermeiden, Handlungsspielraum ist zu bewahren. Steuerung dient dem Erzeugen von Alternativen; eine Programmierung politischer Prozesse, so macht die Regierungslehre wiederholt deutlich, ginge zu weit:

„Es ist immer wieder zu betonen, daß ein Programm einen bestimmten Weg ‚nach vorn‘ weist und damit andere Wege versperrt, daß ein Programm die Aufmerksamkeit bindet und von vielem, was ebenfalls Aufmerksamkeit erheischen könnte, ablenkt.“¹³

So, wie aus einem unerreichbaren Telos der Politik kein Regierungshandeln und keine spezifischen Maßnahmen abgeleitet werden können, so bleibt auch die Steuerungs- bzw. Gestaltungsfunktion unbestimmt. Unbestimmtheit gilt als Ressource. Gestalten als Leistung bedeutet dementsprechend in erster Linie Prävention von Fehlentwicklungen, bildlich ausgedrückt also die Bewegung innerhalb eines durch die Gemeinwohlorientierung vorgegebenen Zielkorridors, in dessen Rahmen sich der moderne Leistungsstaat entfalten kann.

Auch im Zusammenhang mit dem Telos der Politik erklärt die Regierungslehre nicht, welche Orientierung denn genau der Regierungsprozeß durch das anzustre-

13 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 131.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

bende Gemeinwohl erhält. Überhaupt ist in diesem Zusammenhang Vorsicht geboten: Die Genese des modernen Leistungsstaates zumindest in der kontinentaleuropäischen Tradition ist auch durch ein einseitiges Staatsbild gefördert worden. Dem Staat, so hält Ellwein zur Illustration des Problems fest, sind dabei geradezu moralische Qualitäten attestiert worden.¹⁴ Diese vermuteten Qualitäten treten nunmehr hinter die gesellschaftlichen Bedürfnisse zurück. Die Perspektive für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft verschiebt sich entsprechend: Im Zentrum steht statt der oft überbewerteten Leistungsfähigkeit des Staates das Gemeinwohl.

Daß sich die Regierungslehre scheut, ein vermeintliches Gemeinwohl zu definieren, ergibt sich aus der Einsicht, daß Politik Veränderbarkeit meint. Daß Entscheidungen nicht mehr absolute Gültigkeit beanspruchen können, gilt für Praxis und Theorie gleichermaßen. Entscheidungen liegt der nüchterne Vergleich von *pro* und *contra* zugrunde:

„Für politische Entscheidungen kann heute nicht mehr die Dignität absoluter Richtigkeit oder Gültigkeit in Anspruch genommen werden; entscheiden heißt zwischen verschiedenen Möglichkeiten diejenigen auswählen, deren Vorteile gewichtiger erscheinen als die Vorteile der anderen Möglichkeiten und deren Nachteile eher in Kauf genommen werden können.“¹⁵

Ohne eine absolute Sicherheit im Urteil kann kein Telos angestrebt werden. Worin bestehen die Konsequenzen für das alltägliche Regierungshandeln? Entscheiden wird definiert als ein Abwägen, als ein Umsetzen von Notwendigkeiten, ein Umsetzen von dem, was die konkrete Situation jeweils erfordert. Dabei ist im Modell der Regierungslehre die sogenannte Notwendigkeit nicht mit ultimativem Zwang zu verwechseln. Stets soll dem Regierungsprozeß Handlungsspielraum erhalten bleiben, so daß er keinem wirklichen Zwang, keiner Ausweglosigkeit unterliegt. Und dennoch ist er mit gewaltigen, sich permanent verändernden Herausforderungen konfrontiert, die eine fortlaufende Steuerung durch die politische Führung notwendig machen.

Die Genese des modernen Leistungsstaates zeichnet sich gerade dadurch aus, daß aus anfangs noch diffusen Vorstellungen von einer Ordnung des Gemeinwe-

14 Ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 15. Vgl. ebd., S. 217; Jean Dabin: *Der Staat oder Untersuchungen über das Politische*, Neuwied 1964, S. 58. Vgl. Abschnitt 2.1.2.

15 Thomas Ellwein/Axel Görlitz: *Parlament und Verwaltung. 1. Teil*, a.a.O., S. 19.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

sens Begehrlichkeiten, Erwartungen, schließlich Ansprüche gewachsen sind. Die Regierungslehre geht nicht von unbegrenzt verallgemeinerungsfähigen Interessen aus, wohl aber davon, daß auf der Basis gemeinsamer Werte Zustimmung vorausgesetzt werden kann: „Ziele sollen artikuliert werden im Konsens mit der Bevölkerung.“¹⁶ Ein solcher Konsens muß, da die Regierungslehre von der bloß punktuellen Erzeugung von Zustimmung absieht, auf einer politischen Kultur, auf grundlegenden, auch in der Verfassung verankerten Wertvorstellungen beruhen. So dient am Ende alles Regierungshandeln einer regulativen Idee, der Würde des Menschen:

„Politik‘, Handeln im ‚politischen System‘, läßt sich auf den Staat als ihr Instrument und die Grenze ihrer Möglichkeiten, aber zugleich auf die Demokratie beziehen, welche ihr sowohl eine spezifische Organisationsform als auch eine leitende Idee – im Grundgesetz ausformuliert als die ‚Würde des Menschen‘ – vorgibt.“¹⁷

4.1.4. Gemeinwohlorientierte Zielsetzungen der europäischen Integration

Innerhalb des Forschungsdiskurses zum europäischen Regierungsprozeß wird die regulative Idee des Gemeinwesens im Kontext der Demokratietheorie aufgegriffen. Sie wird allerdings nicht normativ, sondern wieder pragmatisch als das Verhältnis von Demokratie zu kapitalistischem Wirtschaftssystem operationalisiert. Sie wird modifiziert, gewiß neu ausgerichtet, doch wirkt die Sorge, daß alle sozialen Errungenschaften im Zuge der Globalisierung monetären Standards geopfert werden könnten, aus meiner Sicht überzogen.¹⁸

Obwohl die europäische Integration vor allem als ein Prozeß der Liberalisierung und Deregulierung funktioniert, wird der Wert politischer Rahmensetzung nicht bestritten. Erst die öffentlichen Einrichtungen konstituieren eine verlässliche Umwelt, in der sich der Markt entwickeln kann. Öffentlicher und privater Sektor sind miteinander verbunden, zwischen Staat und Wirtschaft besteht eine untrennbare Interdependenz.¹⁹ Diese Signatur der modernen Demokratie nicht richtig bewertet

16 Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 110.

17 Ders.: *Wertordnung und politisches System*, a.a.O., S. 70. Vgl. zu politischer Kultur: Rainer Prätorius: *Regierungslehre und politische Kultur: zur Psychologie von Institutionen*, a.a.O., S. 89ff.

18 Vgl. die pessimistischen Erwartungen in: Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf: *Grenzen der Globalisierung*, a.a.O., S. 42.

19 Vgl. Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 36; Richard Rose: *What Is Europe?*, a.a.O., S. 209.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

zu haben – diese Fehleinschätzung wird an konservativen Theorien wie der Regierungslehre moniert.²⁰

Tatsächlich findet der Wandel der Regierungsforschung auch in dem veränderten Zugang zu dieser Problemstellung seinen Ausdruck. Der Forschungszugang ist umfassender geworden. Die Regierungslehre geht aufgrund ihres Verständnisses des politischen Systems von der zentralen Funktion der Regierung aus, einer Verantwortung und entsprechenden Kompetenzen für andere Subsysteme der Gesellschaft. Bereits dieses Axiom stößt auf Kritik:

„Es gibt in differenzierten Systemen keinen privilegierten Platz (etwa: eine allwissende Zentrale), von dem aus das ganze System unter Ein-schluß der Zentrale selbst durchschaut werden könnte. Vielmehr be-deutet Differenzierung immer, daß im System eine Mehrzahl von Sub-systemen geschaffen wird, die sich wechselseitig nicht durchschauen, nicht exakt und sicher berechnen können.“²¹

Die *governance*-Debatte hingegen thematisiert die Symbiose der Wirtschaft mit dem Staat, die mit der Komplexität der Gesellschaft stetig wächst: „Der Markt als Privatwirtschaft braucht ‚öffentliche‘ Institutionen, die er aus sich heraus nicht schaffen kann.“²² Liberalisierung und Deregulierung wirken nur stimulierend, so-lange sie sich innerhalb politisch gesetzter Grenzen vollziehen, solange also die Si-cherheit der ökonomischen Rahmenbedingungen gewährleistet ist. Eine Art Selbstregulierung der Ökonomie ist kaum vorstellbar.

Die Identifizierung von Netzwerken als Träger politischer Prozesse hat die wissenschaftliche Wahrnehmung gerade für diejenigen Prozesse verändert, an denen keine öffentlichen Akteure beteiligt sind, die also im Kontext der *governance without government* verlaufen. Die demokratische Perspektive wird durch eine reine Ergebnisorientierung verdrängt, die im Extremfall bis zu einer Entpolitisie-

20 Vgl. Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 38f. Offe wird das Verdienst zugeschrieben, die Politikwissenschaft um eine sozio-ökonomische Dimension erweitert zu haben. Vgl. Manfred Kopp/Hans-Peter Müller: *Herrschaft und Legitimität in modernen Industriegesellschaften*, a.a.O., S. 125; Claus Offe: *Spätkapitalismus – Versuch einer Begriffsbestimmung*, in: Ders.: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie*, Frankfurt a.M. 1972 (S. 7-25).

21 Niklas Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, a.a.O., S. 50. Vgl. Fritz Scharpf: *Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen*, in: Arthur Benz/Fritz Scharpf/Reinhard Zintl: *Horizontale Politikverflechtung*, a.a.O. (S. 51-96), S. 58ff.

22 Lothar Brock: *Die Grenzen der Demokratie*, a.a.O., S. 280. Vgl. Fritz Scharpf: *Theorie der Politikverflechtung*, a.a.O., S. 13.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

rung demokratischen Potentials führen kann. Die Argumentation, allein wirtschaftliches Wachstum schaffe die Grundlagen für die Verteilungsmechanismen des politischen Systems, verfängt in diesem Zusammenhang nicht.²³ Es erscheint fraglich, ob und wie ein demokratischen Ansprüchen genügender Einfluß der Politik auf wirtschaftliche Akteure ausgeübt werden kann. Die Möglichkeiten politischer Steuerung im europäischen Mehrebenensystem bleiben Gegenstand der theoretischen Auseinandersetzung:

„In der öffentlichen Diskussion wird meist davon ausgegangen, daß Entgrenzung eine deutliche Schwächung der Möglichkeit politischer Einflußnahme auf gesellschaftliche Prozesse bedeutet. Es geht nicht nur darum, daß sich bestimmte Akteure oder Prozesse faktisch politischer Kontrolle entziehen, sondern darum, daß politischer Einfluß auf sie prinzipiell nicht mehr möglich zu sein scheint oder nur zu prohibitiv hohen Kosten.“²⁴

Unstrittig erweitert ökonomisches Wachstum tendenziell die Gestaltungsspielräume der Politik, wobei besonders die Regierungslehre die Notwendigkeit von Handlungspotential im allgemeinen hervorhebt. Dennoch bestehen hier keine Ansatzpunkte, die Regierungslehre als Modell für neuere Forschungsansätze zu kultivieren. Denn bei der politischen Dimension des Wachstums handelt es sich um einen nicht intendierten Nebeneffekt; wirtschaftliches Wachstum ist ein Selbstzweck, es dient keinen weiteren Absichten.

Letztlich deckt sich diese Erkenntnis mit der These, Markt und Staat lebten in einem symbiotischen Verhältnis zusammen. Eine solche Koexistenz muß nicht zwingend von übermäßiger Rücksichtnahme geprägt sein; trifft die systemtheoretische Aussage zu, daß gesellschaftliche Subsysteme nur auf *black box*-Beobachtungen zurückgreifen und externe Wirkungszusammenhänge allenfalls erraten können,²⁵ sind Rücksichtnahmen ebenso ausgeschlossen wie besondere Empfind-

23 „Gemeinwohlvorstellungen geraten zunehmend unter den Druck der Individualisierung, Kommunalisierung und Regionalisierung wirtschaftlicher Wohlfahrtsmaximierung. *Output*-Legitimation (in Gestalt von Anpassungsleistungen) wird tendenziell gegenüber der *Input*-Legitimation (demokratische Partizipation) aufgewertet, faktische Teilhabe (durch staatliche Umverteilung) wird durch das Angebot potentieller Teilhabe (durch staatlich vermittelte Chancengleichheit) verdrängt, die Möglichkeiten der demokratischen Gestaltung vormals politischer Prozesse, die die eigene Lebenspraxis betreffen, werden durch Entpolitisierung eingeschränkt.“ Lothar Brock: *Die Grenzen der Demokratie*, a.a.O., S. 281f.

24 Markus Jachtenfuchs: *Entgrenzung und politische Steuerung (Kommentar)*, a.a.O., S. 235.

25 Vgl. zu *black box*-Beobachtungen: „Der Beobachtung liegt die Annahme zu Grunde (die man aber nicht prüfen kann), daß die beobachteten Regelmäßigkeiten im Verhalten des beobachteten Systems auf undurchschaubare interne Kausalstrukturen zurückgehen.“ Niklas Luh-

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

lichkeiten. Für explizit gemeinwohlorientierte Zielsetzungen bleibt kein Raum.

Das Interesse der Regierungsforschung richtet sich nunmehr auf das Verhältnis von Wirtschaft und Staat. Durch die europäische Integration hat diese spannungsreiche Verbindung eine ungewöhnliche Dynamik erhalten, da mit den Kompetenzverlagerungen auf eine supranationale Ebene gleichzeitig legitimatorische Grundlagen des Gemeinwesens suspendiert werden. Die *governance*-Debatte spiegelt den Wandel der Regierungsforschung ebenso wie praktische Entwicklungen in der Form wider, daß Fragestellungen zur Effektivität des Regierens immer auch eine demokratiethoretische Dimension unterlegt ist und *vice versa*:

„Die Internationalisierung der Wirtschaft stellt eine Wachstums- und Wohlstandsressource dar, die zur Legitimation demokratischer Politik genutzt werden kann. Sie setzt demokratischer Selbstbestimmung (...) aber grundsätzlich Grenzen. Das sich daraus ergebende Spannungsverhältnis zwischen internationaler Wohlfahrtssteigerung und nationaler demokratischer Selbstbestimmung wird durch Deregulierung verschärft, da diese den innerstaatlichen Spielraum für eine positive Wirtschafts- und Sozialpolitik einengt. Dieser Sachverhalt verweist auf die ordnungspolitische Dimension der hier angesprochenen Demokratieproblematik: Es geht bei der demokratischen Bewältigung weltwirtschaftlicher Anpassungszwänge nicht nur um den Abbau territorialstaatlicher Schranken der Demokratie, sondern auch um ein demokratiethoretisch verträgliches Verhältnis von Staat und Markt.“²⁶

Hier wird der gegensätzliche Zugang von Regierungslehre und *governance*-Debatte zu entsprechenden Problemstellungen offensichtlich. Die Regierungslehre betont die Bedeutung eines konstanten Spielraums für das Regierungshandeln, vermeidet aber, die demokratische Selbstbestimmung als ein erreichbares Telos der Politik zum Forschungsgegenstand zu erheben. In der Diskussion um *governance* im europäischen Mehrebenensystem werden zwar deutlich pragmatischere Probleme thematisiert, doch verweisen sie immerhin auf die politische Aufgabe, zwi-

mann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, a.a.O., S. 51.

26 Lothar Brock: *Die Grenzen der Demokratie*, a.a.O., S. 274. Vgl. mit direktem Bezug auf die Europäische Union: „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 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.“ Fritz Scharpf: *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*, a.a.O., S. 110.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

schen Effektivität und demokratischer Partizipation zu vermitteln.

Ich persönlich denke, daß beide Ansätze ihre Berechtigung haben. Denjenigen der *governance*-Debatte jedoch halte ich für geeigneter, die Zielsetzungen eines politischen Systems zu beschreiben. Er ist praxisnäher als der Versuch der Regierungslehre, auch an die abstrakten Werte wie die „gute Ordnung“ des Gemeinwessens zu erinnern. Trotzdem können wir in diesem Zusammenhang durchaus auf eine spezifische Stärke der Regierungslehre schließen: Sie bemüht sich darum, ein tiefes Problembewußtsein für das politische Führen im modernen Leistungsstaat zu erzeugen, das doch über die naheliegenden Aufgaben hinausweisen soll. So betrachtet endet dieser Abschnitt mit einem paradoxen Fazit: Die praxisrelevanten Möglichkeiten der Regierungslehre sind eher gering zu veranschlagen, und dennoch darf gerade ihr Hinweis auf das Telos der Politik als Stärke bewertet werden, allerdings als eine, die sich nur langfristig entfalten kann.

4.2. Die Reduktion des öffentlichen Aufgabenbestandes

In Abschnitt 3.3. habe ich die Kritik der Regierungslehre an dem undisziplinierten Umgang mit öffentlichen Ressourcen wiedergegeben. Die Kongruenz von Aufgaben und Instrumenten des modernen Leistungsstaates ist als entscheidendes Kriterium angeführt worden: Ist die öffentliche Hand nicht mit den geeigneten Mitteln zur Aufgabenerledigung ausgestattet, hat sie jegliche Verpflichtung abzulehnen. Der überbordende Bestand an Staatsaufgaben jedoch ist ungeachtet dieser Maßgabe gewachsen, unkontrolliert, nur dürftig strukturiert. Im Ergebnis dieser Entwicklung droht der moderne Leistungsstaat überfordert zu werden. Somit stellt sich die Frage, wie die Fehler der Vergangenheit korrigiert werden können, ob also – konkreter formuliert – der kaum zu bewältigende öffentliche Aufgabenbestand auf einen erträglichen Umfang zurückgeführt werden kann.

4.2.1. Bestandsnotwendige und verzichtbare Aufgaben im modernen Staat

Die Erörterung eines politischen Telos betrifft nur die langfristigen Wirkungen durch den Regierungsprozeß – dies war die Konklusion des vorhergehenden Ab-

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

schnitts. Der Mangel an konkreten Orientierungspunkten bezeichnet nicht das zentrale Problem des modernen Leistungsstaates. Schwerer wiegen die Einschränkungen durch die Last der übernommenen Aufgaben, die schiere Menge wie auch die unzureichenden Mittel zu ihrer Erledigung:

Der Bestand an öffentlichen Aufgaben macht endlich sichtbar, daß die als ‚öffentlich‘ anerkannten Aufgaben keineswegs reibungslos, gleichmäßig und in sinnvoller Zuordnung zueinander bewältigt werden und daß keine Regierung souverän das Erforderliche tun kann, um die ihr an sich von der Gesellschaft durch Tradition, Gesetzesbeschlüsse oder bloßes Versagen im privaten Bereich zugesprochenen Aufgaben zu bewältigen.²⁷

Bei dem überwältigenden Aufgabenbestand handelt es sich um das sichtbarste Symptom der überforderten staatlichen Strukturen. Die Regierungslehre bewegt sich jedoch über einfache Diagnostik am überforderten Staat hinaus und skizziert Lösungsansätze. Wesentliche Bedeutung erlangt dabei die Notwendigkeit, den Handlungsspielraum für den Regierungsprozeß wieder zu erweitern. Dazu ist eine Reduktion des öffentlichen Aufgabenbestandes erforderlich. Tradition oder gar das Versagen privater Einrichtungen stellen keine ausreichenden Motivationen dafür dar, daß eine Aufgabe durch den Staat übernommen wird.

Die Reduktion des öffentlichen Aufgabenbestandes erweist sich gegenwärtig als eine doppelgestaltige Anforderung an die politische Führung; neben dem eigentlichen Abbau von Aufgaben hat sie Mechanismen zu installieren, die eine unbegründete Ausdehnung der Staatstätigkeit verhindern. Der vorhandene Bestand darf nicht als eine unantastbare Überlieferung verstanden werden. Über seinen Umfang und die Organisation seiner Erledigung hat die Regierung fortlaufend zu entscheiden – dies auch in dem Sinne, daß jede ausbleibende Entscheidung immer eine Entscheidung für den jeweils gegenwärtigen Zustand bedeutet:

„Unabhängig von der zweckmäßigen oder konstitutionell bedingten Form gehören wesensmäßig zum Regieren Entscheidungen darüber, ob etwas neu zur öffentlichen Aufgabe und wie dann diese Aufgabe erfüllt oder ob eine bestehende öffentliche Aufgabe anders als bisher erledigt werden soll und ob öffentliche Aufgaben durch Dritte oder im Rahmen der öffentlichen Apparatur wahrgenommen werden sollen.“²⁸

27 Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 86.

28 Ders.: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 147. Annähernd dreißig Jahre später werden die Möglichkeiten zu einer Reduktion des öffentlichen Aufgabenbestandes bereits deutlich skeptischer beurteilt: „In der Sache geht es vor allem darum, Staat

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Die Auseinandersetzung mit den Ursachen des überforderten Staates kann nicht mit dem Gedanken erfolgen, Fehlerquellen auszumerzen und politische Prozesse in einer Weise umzukehren, daß in der Praxis der öffentliche Aufgabenbestand einem Maß angenähert wird, für das adäquate Instrumente vorhanden sind. Korrigierende Eingriffe würden auf zu starken Widerstand treffen. Die von der Regierungslehre betonte Tradition der öffentlichen Leistungserbringung deutet an, wie verfestigt die Strukturen des modernen Leistungsstaates mittlerweile sind:

„Ein starker Staat stand als abstrakte Kapazität immer bereit, wobei die ‚Stärke‘ in Zusammenhang mit Umfang und Rechtsform des Berufsbeamtentums immer am deutlichsten wurde.“²⁹

Die Tradition vermeintlicher Stärke besonders in der spezifisch deutschen Genese des modernen Leistungsstaates äußert sich also in einer entsprechenden Ausprägung des administrativen Apparates. Die Verwaltung ist fest im politischen System verankert und kann nicht von der Diskussion um eine Verringerung der Staatsaufgaben ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang sind die Führungsqualitäten der Regierung gefragt. Sie sollen sich im gesamten politischen System entfalten, wirken aber am direktesten auf die Verwaltung.

Für den Anspruch politischer Führung erlangt das Staatsverständnis eine entscheidende Bedeutung, denn dieses ragt über den engen und institutionalisierten Zusammenhang von Regierung und Verwaltung hinaus. Die Regierungslehre faßt den modernen Leistungsstaat nicht als eine abstrakte, beliebig verfügbare Kapazität auf. Sie sieht ihn als eine Einrichtung, deren Ressourcen begrenzt und stets neu zu erschließen sind. Weiterhin verlangt die Regierungslehre - immer im Bewußtsein der Veränderlichkeit aller an den Staat gerichteten Herausforderungen - eine Definition nicht der Staatsaufgaben als solcher, sondern der Prozesse, die zur Übernahme einer bestimmten Aufgabe durch ihn führen. Sein Problem ist in der Praxis schlicht und ergreifend die eigene Tätigkeit, seine Selbstbeschreibung durch die Leistungen, die er, der Staat, erbringt, eine Selbstbeschreibung, die Erwartungen weckt, die er wiederum zu erfüllen trachtet und die seine Leistungsfähigkeit überfordern.

und Politik auf das zu konzentrieren und in Teilen auch zurückzuführen, was notwendig und machbar ist.“ Ders./Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 231.

29 Thomas Ellwein: *Der Staat: Moloch oder Lückenbüßer?*, a.a.O., S. 14.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Als zusätzliche Schwierigkeit erweist sich, daß die Ausdehnung von öffentlichen Leistungen vorwiegend in einem schleichenden Prozeß vollzogen wird, als zufällige oder als allmähliche Übernahme von Zuständigkeit durch Verwaltungseinrichtungen, und daß somit bereits die Ausdehnung von Staatstätigkeit selten Gegenstand konzeptioneller Überlegungen ist.

In der Praxis gilt es, durch eine aktive politische Führung die Diskrepanz zwischen dem eigentlich Machbaren und der tatsächlich erfolgenden öffentlichen Leistungserbringung zu überwinden, wenigstens aber zu verringern. Für die Theorie erscheint eine Prüfung angebracht, inwieweit die dem Staat unterstellten Zwecke eine taugliche Grundlage für seine Tätigkeit bieten. Das Staatsverständnis von beidem, politischer Theorie und Praxis, ist zu hinterfragen. Die Fokussierung der Regierungslehre wirkt an diesem Punkt bezeichnend: Berechtigterweise zieht sie neben dem Staatsbild die Staatszwecke für Erklärungsansätze heran; allerdings vernachlässigt sie dabei jene Elemente, die sich später im Kontext der *governance*-Debatte entfalten, nämlich die Möglichkeiten, private Aufgabenerledigung zu kultivieren und systematisch zu nutzen.

Fehlt es einem politischen System an Führung, wird der Bestand an öffentlichen Aufgaben nicht konzeptionell verändert. Er wird stattdessen sowohl durch Gesetz als auch durch Gewohnheiten erweitert, oft „in der Art von Jahresringen“³⁰. Diese Entwicklung legt den Rückschluß auf eine Expansion der Staatszwecke nahe, einen Gegenstand der politischen Praxis also, der parallel und doch inhaltlich unabhängig von den Diskursen über Staatsaufgaben thematisiert worden ist.

Doch die Vermutung, die Staatszwecke wären allmählich ausgedehnt worden, erweist sich als Trugschluß. Theorie und Praxis gleichermaßen zeichnen sich durch eine der Erweiterung des öffentlichen Aufgabenbestandes scheinbar widersprechende Kontinuität in der Bestimmung der Staatszwecke aus. Die Wissenschaft unterscheidet Rechtszweck, Sicherheitszweck, Wirtschafts- und Sozialzweck sowie Kulturzweck, wobei Entsprechungen zu den Diskursen über Staatsaufgaben nachvollziehbar sind.³¹ Die beobachtete Kontinuität erlaubt, zwei vorläufige Ein-

30 Ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 69.

31 Vgl. Ulrich Matz: *Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen*, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbar-*

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

sichten festzuhalten:

- Erstens kann der Rahmen, innerhalb dessen Grenzen sich die Ausdehnung des modernen Leistungsstaates vollzogen hat, keinen Erklärungsansatz für die Forschung motivieren, da zwischen Tätigkeitsspektrum und der in die Tiefe gerichteten Expansion staatlicher Tätigkeit offensichtlich kein kausaler Zusammenhang besteht.
- Zweitens scheint, da die Ausdehnung der Staatstätigkeit nicht konzeptionellen Vorgaben der Regierung gefolgt ist, diese Ausdehnung zwar durch einen Mangel an politischer Führung verursacht, aber schwerpunktmäßig im Bereich der Verwaltung als der eigentlichen Einrichtung öffentlicher Aufgabenerledigung begonnen zu haben. Die Bindung des Amtsgedankens an die Zwecke des Gemeinwesens erweist sich durchaus als notwendig, gleichzeitig aber als anfällig für einen Mißbrauch als „Dekorament für die Außenansicht, für die ‚Darstellung‘ von Routineprogrammen“³².

Der Umstand, daß die Staatszwecke keine Orientierungshilfe für die konkrete Ausformung der öffentlichen Tätigkeit bieten, birgt außer den Risiken des Mißbrauchs auch erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten, Ressourcen für den Regierungsprozeß. Gestaltungsmöglichkeiten sind es ja, deren Nutzen die Regierungslehre immer wieder betont, auf deren Wert als brachliegendes Potential sie fortlaufend hinweist. Der Handlungsspielraum für die Ausübung politischer Führung jedenfalls wird durch die Staatszwecke nicht eingeschränkt, und überhaupt kann der Regierungsprozeß bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben auf einen vergleichsweise breit gestützten Konsens aufbauen. Es sind die Sekundärwirkungen staatlicher Steuerung, an denen sich politische Auseinandersetzungen entzündēn.³³

Die Anforderungen an die politische Führung erweisen sich als äußerst komplex.

keit. Band 1, a.a.O. (S. 82-102), S. 84; Herbert Krüger: *Allgemeine Staatslehre*, a.a.O., S. 759ff.; Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 28f.; Franz-Xaver Kaufmann: *Diskurse über Staatsaufgaben*, a.a.O., S. 15f.

32 Niklas Luhmann: *Die Programmierung von Entscheidungen und das Problem der Flexibilität*, in: Renate Mayntz (Hrsg.): *Bürokratische Organisation*, Köln/Berlin 1968 (S. 324-341), S. 328. Vgl. Wilhelm Hennis: *Amtsgedanke und Demokratiebegriff*, in: Ders.: *Politik als praktische Wissenschaft*, a.a.O., S. 51.

33 Vgl. Thomas Ellwein: *Staatliche Steuerung in der parlamentarischen Demokratie*, a.a.O., S. 200.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Wie aber ist zu erklären, daß die Ausdehnung der Staatstätigkeit auf geringere Restriktionen trifft als umgekehrt der Versuch, sie zu reduzieren? Politische Entscheidungen über Ziele fallen gemeinhin leichter als Entscheidungen zu den Instrumenten, die im Sinne der Zielerreichung wirken. Die Auswahl der einzusetzenden Instrumente ist eben doch weit verbindlicher als das vage Bekenntnis zu einem politischen Ziel oder gar eine lose Absichtserklärung.

Für gravierender halte ich einen anderen Punkt: Die Ausdehnung der Staatstätigkeit vollzieht sich gewöhnlich begrenzt, sie betrifft nur bestimmte Bereiche, in denen gesellschaftliche Bedürfnisse vom modernen Leistungsstaat anerkannt worden sind. Jede Reduktion hingegen wird fast ausschließlich durch die Knappheit der Mittel, also einen universellen Faktor begründet, weshalb zwischen Ausdehnung und Reduktion von Staatstätigkeit automatisch eine Asymmetrie entsteht.³⁴ Das Ausmaß der Betroffenheit ist größer, ist breiter gestreut; entsprechend provoziert es umfangreichen Widerstand.

Ein rationaler Ablauf politischer Prozesse kann von der Regierungstheorie nicht vorausgesetzt werden. Dennoch scheint gerade die rationale Verbindung von Zweck und Mittel oder, konkreter gefaßt, von öffentlichen Aufgaben und Instrumentarium auf einen Lösungszusammenhang zu verweisen. Doch möchte ich die Erörterung dieses Aspekts kurz aufschieben. In einem vorhergehenden Schritt ist die Frage zu klären, welche Gründe eine Übernahme von Verantwortung durch den modernen Leistungsstaat motivieren können, natürlich unter Berücksichtigung der Möglichkeiten, private Einrichtungen mit den entsprechenden Leistungen zu betrauen – ein wissenschaftlicher Kontext, in dem die Regierungslehre deutliche Nachteile gegenüber der *governance*-Debatte aufweist.

Beschränken wir uns auf die Stärke der Regierungslehre, den nationalstaatlichen Rahmen. Grundsätzlich ist die Übernahme einer Aufgabe durch die öffentliche Hand kritisch zu hinterfragen. Erklärt jedoch der Staat einmal seine Zuständigkeit, sind Zwecke und Mittel in Übereinstimmung zu bringen. Auch dazu muß ein gewisses Gestaltungspotential für die politische Führung vorhanden sein. Nicht anders verhält es sich bei dem Bemühen, den Bestand an Staatsaufgaben zu reduzieren.

34 Vgl. Niklas Luhmann: *Staat und Politik*, a.a.O., S. 98f.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Die Maßgabe, Leistungen nur auf der Basis vorhandener Mittel anzubieten, eignet sich, sowohl auf neuartige Problemstellungen als auch bezüglich der Reduktion des öffentlichen Aufgabenbestandes angewendet zu werden. Sie stellt ein sinnvolles Kriterium dar - möglicherweise das einzige, gewiß aber das für eine Lehre vom Regieren bedeutsamste -, da sie direkt auf den Untersuchungsgegenstand Staatsaufgaben zielt. Keine Antwort gibt die Regierungslehre jedoch auf die Frage, inwieweit abzuleitende Vorstellungen, den staatlichen Aufgabenbestand umzustrukturieren, ihn zu einem erheblichen Teil an gesellschaftliche Akteure zu delegieren, im Regierungsprozeß tatsächlich durchsetzbar sind. Selbst einer engagierten, starken und umsichtigen politischen Führung sind Grenzen gesetzt.

4.2.2. Der administrative Beitrag zur Verringerung des Aufgabenbestandes

Die Regierungslehre bezieht immer auch den historischen Zusammenhang in ihre Forschungsfragen ein, so auch hinsichtlich des administrativen Systems, das sich am Aufgabenbestand entwickelt hat. In der Retrospektive muß die Verwaltung als Instrument des modernen Leistungsstaates ambivalent beurteilt werden, zumindest soweit es die Vereinbarkeit von Demokratie und Effizienz betrifft:

„Im Positiven wie im Negativen erscheint damit Politik in Deutschland von dem bestimmt, was Verwaltung leisten kann. Eine Folge ist die unaufhörliche Vermehrung des Verwaltungspersonals, eine andere die vielfache Durchmischung von staatlichen und privaten Tätigkeiten und Funktionen. Der Staat wird zum Verwaltungsstaat in dem Sinne, daß seine Zwecke und Möglichkeiten am Instrument Verwaltung orientiert sein müssen. Das Instrument gibt den Ausschlag.“³⁵

So ist das Bild der Verwaltung nicht das einer abhängigen exekutiven Funktion des modernen Leistungsstaates, sondern das eines entscheidenden Faktors im Regierungsprozeß – eine Bedeutung, die ihr insbesondere unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten nicht zukommen darf.

Durchaus positiv zu vermerken ist die Leistungsfähigkeit der Verwaltung; negativ fällt auf, daß diese Leistungsfähigkeit offensichtlich der politischen Führung entglitten ist, nicht mehr instrumentalisiert wird, sondern einem stetigen Aufgabenzuwachs angepaßt. Der Unterschied liegt auf der Hand: Während eine politisch geführte Verwaltung eindeutige Vorgaben umsetzt, neigt Verwaltung ansonsten

35 Thomas Ellwein: *Geschichte der öffentlichen Verwaltung in Deutschland*, a.a.O., S. 31.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

zur Ausdehnung und forciert die Überforderung staatlicher Leistungsfähigkeit. Die Grenzen öffentlicher Leistungsfähigkeit und somit die der Verwaltung müssen durch die politische Führung bestimmt werden.

Um den tendenziellen Widerspruch zwischen Demokratie und effizienter Leistungserbringung aufzulösen, sucht die Regierungslehre nicht systematisch nach den Möglichkeiten privater Aufgabenerledigung. Ich habe mehrfach angesprochen, daß hier ein schwerwiegendes Defizit vorliegt. Immerhin ergibt sich, wenn auch quasi neben der eigentlichen Argumentationslinie, die Notwendigkeit privater Aufgabenerledigung, mithin die Notwendigkeit, diese zu fördern, nämlich in den Fällen, daß der Staat die Übernahme von Aufgaben verweigert. Diese Weigerung besagt ja noch nichts über den Wert einer bestimmten Leistung.

Wenn die mögliche Nutzung privater Leistungserbringung nicht systematisch thematisiert wird, handelt es sich also um eine Frage der Perspektive, die mit der Art des wissenschaftlichen Zugangs verbunden ist. In das Problemfeld des staatlichen Aufgabenbestandes gehen derartige Überlegungen nur fragmentarisch ein, und im Zweifel werden die Möglichkeiten stärkerer Partizipation des Bürgers anhand einer transparenten Verwaltung betont, nicht jedoch alternative Wege der Leistungserbringung:

„Die Verwaltungspraxis diskutiert in diesem Zusammenhang die Delegation von Verantwortung, die Dezentralisierung der Entscheidungen, die relative Autonomie der nachgeordneten Behörden, was alles wegen der stärkeren Beteiligung und der Möglichkeit, Betroffene an Verwaltungsgeschehnisse heranzuziehen, auch einen unverkennbaren an Demokratie orientierten Modernitätszug hat.“³⁶

Die Komplexität von Modernisierungsmaßnahmen ist dabei nicht zu unterschätzen; sie fällt bei einer Theorie, die die zentrale, das gesamte politische System berührende Verantwortung der Regierung herausstreicht, außerordentlich ins Gewicht. Eine tiefgreifende Regierungs- und Verwaltungsreform, die eine nachhaltige Reduktion des staatlichen Aufgabenbestandes erfordern würde, könnte nur im umfassenden Zusammenhang verwirklicht werden. Ein solcher konzeptioneller Ansatz hätte dann die institutionalisierten Grundlagen im gesamten politischen System einzuschließen, bliebe also nicht allein auf die nationalstaatliche Ebene begrenzt:

³⁶ Ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 126. Vgl. ders.: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 62.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

„Regierungs- und Verwaltungsreformen kommen nur im Rahmen einer übergreifenden Zielvorstellung voran. Diese muß einen notwendigen Aufgabenverzicht, eine vernünftige Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, eine Konzentration der Politik auf unabwiesbare Schwerpunkte, eine Effizienzsteigerung im Vollzug und eine Vereinfachung von Verfahren beinhalten.“³⁷

4.2.3. Die Definition öffentlicher Aufgaben in der Europäischen Union

Im Kontext des europäischen Regierungsprozesses wird die drohende Überforderung des Gemeinwesens nicht anhand des Beispiels der Staatsaufgaben thematisiert. Dafür sind die grundlegend veränderten Rahmenbedingungen des politischen Systems verantwortlich. Die Forschungsperspektive hat sich umgekehrt: Während die Regierungslehre Gefährdungen des Staates markiert hat, die von einer mangelnden Effektivität des politischen Systems ausgehen, befaßt sich die *governance*-Debatte mit den Möglichkeiten, im europäischen Mehrebenensystem überhaupt eine dem Nationalstaat vergleichbare Effektivität zu erzielen. So gilt es nicht, den öffentlichen Aufgabenbestand zu reduzieren, sondern ihn schon im Entstehen zu begrenzen, also bei seiner Definition ein geeignetes Maß zu finden.

Worin liegen die offensichtlichen Unterschiede zwischen dem nationalstaatlichen und dem europäischen Forschungsgegenstand? Die Staatsaufgaben als zentrales Objekt stellen ein Problem ausschließlich der politischen Praxis dar, die Verbesserung öffentlicher Effektivität innerhalb der europäischen Integration hingegen im wesentlichen eines der Demokratietheorie. Verbunden sind beide Problemkomplexe durch den Anspruch der Regierungsforschung, zwischen den Prinzipien Effektivität und Demokratie zu vermitteln. Daß demokratische Kontrolle und Regierungsfähigkeit miteinander konfliktieren, erscheint dabei als strukturelle Ebene des Problems.³⁸

Die Regierungslehre bemüht sich nicht, diesen vermeintlichen Widerspruch aufzulösen, deutet aber eine Positionierung an: Sie geht von den Defiziten der öf-

37 Ders./Joachim Jens Hesse: „*Der Fisch stinkt vom Kopf her.*“, a.a.O. (S. 12-14), S. 13. Vgl. dies.: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 186ff.; Thomas Ellwein: *Organisationsprobleme in Ministerien*, in: Ders.: *Politische Wissenschaft*, a.a.O. (S. 167-197), S. 188ff.; Joachim Jens Hesse: *Staat der Zukunft – Zukunft des Staates. Zur Modernisierung öffentlicher Einrichtungen*, in: Ders./Christoph Zöpel (Hrsg.): *Der Staat der Zukunft*, a.a.O. (S. 13-27), S. 15ff.

38 Vgl. Peter Graf Kielmansegg: *Demokratieprinzip und Regierbarkeit*, a.a.O., S. 119; Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 248.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

fentlichen Leistungserbringung aus, nicht von demokratischen, wie die *governance*-Debatte sie in der EU beobachtet. Indem die Staatsaufgaben als Ansatzpunkt für die Regierungslehre dienen, gewinnt der Aspekt der Effektivität konzeptionell zwangsläufig in dem Maß an Bedeutung, wie sie umgekehrt die demokratische Argumentation verliert.³⁹ Es ist hilfreich, sich die Akzente der Regierungslehre konkret zu vergegenwärtigen. Über Aussagekraft verfügt bei einem Vergleich theoriebildender Ansätze vor allem die Rolle des Parlaments, dessen Funktion die Regierungslehre über die Vermittlung zwischen Legitimität und Effektivität definiert:

„Welchen Platz im konstitutionellen Gefüge das Parlament nun auch einnimmt und welchen faktischen Einfluß auf die politische Führung es hat, so ist es doch in jedem Fall in der rechtsstaatlichen Demokratie noch immer dasjenige Organ, in dem vor allem die zwei leitenden Prinzipien der (demokratischen) Legitimität und der Effizienz (in der Aufgabenerfüllung) aufeinander bezogen sind.“⁴⁰

Bezeichnend ist, daß die Untersuchungen der Regierungslehre dem Parlament einen geringen, nur untergeordneten Stellenwert einräumen – eine Erkenntnis, die weniger durch das Heranziehen von Quellen belegt werden kann als vielmehr durch den Hinweis, daß eben das Parlament von der Regierungslehre kaum behandelt wird.⁴¹

Die Deutung der europäischen Integration als eine Phase des Post-Parlamentarismus zeigt, daß die *governance*-Debatte weit mehr für das widersprüchliche Verhältnis von Demokratie und Effektivität sensibilisiert ist. Hier wird die Funkti-

39 Vgl. als Kritik an einer theoretischen Abwägung von Effektivität und Demokratie: Joachim Heidorn: *Legitimität und Regierbarkeit*, a.a.O., S. 242ff.; Kay Waechter: *Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Wirkung von Verfassungsprinzipien und Grundrechten auf institutionelle und kompetenzielle Ausgestaltungen*, Berlin 1994, S. 304.

40 Thomas Ellwein/Axel Görlitz: *Parlament und Verwaltung. 1. Teil*, a.a.O., S. 9. Vgl. Hartmut Klatt: *Verwaltungskontrolle durch das Parlament. Instrumente – Wirksamkeit*, in: *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*, a.a.O. (S. 92-114), S. 96.

41 Einer von mehreren Belegen kann aus einem Standardwerk herangezogen werden. Ellwein und Hesse erwähnen das Parlament in *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* zwar als Teil der politischen Führung, verorten seinen Einfluß allerdings fast ausschließlich im Vorfeld des eigentlichen Regierungsprozesses: „Mit Blick auf das Parlament sind als die wichtigsten Führungsfunktionen zu benennen: die Regierungsbildung und die Besetzung weiterer öffentlicher Ämter; die Mitwirkung bei der Programmentwicklung und der Mittelbeschaffung; die Mitwirkung am Entscheidungsprozeß (sofern die Entscheidung nicht ohnehin dem Parlament vorbehalten ist); die Kontrolle; schließlich die Öffnung des politischen Prozesses nach außen.“ Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*, a.a.O., S. 259.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

onsfähigkeit demokratischer Mechanismen dahingehend relativiert, daß politische Prozesse verzögert und mitunter blockiert werden.⁴²

In die Forschungsfragen zur europäischen Integration geht der Widerspruch zwischen Demokratie auf der einen Seite und andererseits Effektivität des Regierungsprozesses sowie Effizienz der Leistungserbringung ein. Im Sinne der klassischen demokratietheoretischen Problematik handelt es sich um ein strukturelles Dilemma, das ironischerweise unlösbar mit dem Erfolg politischer Emanzipation verbunden ist:

„Nicht das Versagen, sondern der Erfolg der Politik hat zum Verlust staatlicher Interventionsmacht und zur Entörtlichung von Politik geführt. Man kann sogar sagen: Je erfolgreicher in diesem Jahrhundert politische Rechte erkämpft, durchgesetzt und mit Leben erfüllt wurden, desto nachdrücklicher wurde das Primat des politischen Systems in Frage gestellt, und desto fiktiver wurde die zugleich in Anspruch genommene Entscheidungsbündelung in den Spitzen des politisch-administrativen Systems.“⁴³

Die Staatsaufgaben treten hinter diese abstrakten Aspekte der Regierungsforschung zurück und werden im Zusammenhang mit Denationalisierungsprozessen allenfalls am Rande erfaßt. Das Anliegen einer Reduktion des öffentlichen Aufgabenbestandes, für dessen wissenschaftliche Verbreitung sich die Regierungslehre noch mit Nachdruck verwendet, wird dabei als unzureichende Nutzung von potentiellen Handlungsspielräumen empfunden. Aus gutem Grund ist das Problembewußtsein auf diesem Feld der europäischen Integrationsforschung nicht derart ausgeprägt wie bei der Regierungslehre. So wird durch die *governance*-Debatte insbesondere die defensive politische Praxis kritisiert: „Es dominiert ein Kürzungsklima statt eines Gestaltungsklimas.“⁴⁴

Die Notwendigkeit einer demokratischen Gestaltung der Europäischen Union und die darauf gerichtete politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit verdecken die Grundidee, von der die *governance*-Debatte abhebt. Die Trias von *governance*

42 „So here we have a striking example of the democracy-efficiency dilemma: both the participation of additional actors and the extension of democratic control obviously have the effect of slowing down decision-making, and inevitably so; for whenever widespread consensus about an issue is lacking (which will normally be the case), any proposal or initiative runs the risk of being blocked.“ Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe*, a.a.O., S. 147.

43 Ulrich Beck: *Risikogesellschaft*, a.a.O., S. 311. Vgl. Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe*, a.a.O., S. 143; Robert A. Dahl: *Dilemmas of Pluralist Democracy*, a.a.O..

44 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 156. Vgl. ebd., S. 145f.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

with government, by government und *without government* orientiert sich an der Problemlösungskapazität unterschiedlicher Regierungsformen mit der Variable der formalen Autorität öffentlicher Institutionen, also an einer nicht zwingend staatszentrierten Effektivität politischer Prozesse.⁴⁵

Doch es ist erforderlich, die zwei Komponenten des Wandels der Regierungsforschung zu trennen:

- Die Entdeckung gesellschaftlicher Leistungskapazitäten, auf die das Modell der *governance without government* gründet, folgt allein der Effektivität als Maßstab politischer Regelungen.
- Der Prozeß der gesellschaftlichen Denationalisierung und die Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems sind jedoch nicht unter dem Gesichtspunkt bloßer Effektivität des Regierens oder gar der Effizienz öffentlicher Tätigkeit zu erfassen. Im Gegenteil, bei der europäischen Integration handelt es sich um einen Dualismus zunächst negativer Integration, also der Deregulierung und Liberalisierung insbesondere der Makroökonomie, der sich nicht notwendigerweise Prozesse der Regulierung als positive Integration anschließen:

„Viele internationale Institutionen untersagen Staaten, in die Marktprozesse zugunsten der nationalen Volkswirtschaft regelnd einzugreifen. Eine derartige negative politische Integration ist von einer positiven politischen Integration, bei der nationale Maßnahmen auf der internationalen Ebene harmonisiert werden, zu unterscheiden.“⁴⁶

Auf einem höheren Abstraktionsniveau wird der Gehalt politischer Regelungen unterstrichen:

„Alle Regelungen, die neue, größere soziale und wirtschaftliche Handlungszusammenhänge ermöglichen, indem sie politische Grenzen durchlässiger machen und protektionistisch motivierte staatliche Eingriffe unterbinden, sind in diesem Sinne ‚negativ‘. Alle Politiken, die einen gegebenen sozialen Handlungszusammenhang einer kollektiven Regelung unterwerfen, um unerwünschte Effekte von Interaktionen zu verhindern, gelten in dieser Terminologie als ‚positiv‘.“⁴⁷

45 Vgl. James Rosenau: *Governance, Order, and Change in World Politics*, a.a.O., S. 4f.

46 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 24. Vgl. Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe*, a.a.O., S. 151f.; Dieter Schloten/Wolfgang Bruckmann: *Wie demokratiefähig ist die Europäische Union?*, in: Andreas Maurer/Burkhard Thiele (Hrsg.): *Legitimationsprobleme und Demokratisierung der Europäischen Union*, Marburg 1996 (S. 39-64), S. 51f.; Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 52ff.; ders.: *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*, a.a.O., S. 109; Simon Hix: *The Political System of the European Union*, a.a.O., S. 215ff.

47 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 180.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Tatsächlich besteht zwischen negativer und positiver Integration kein anderer Zusammenhang, als daß in einer *policy* vor allem dann Bedarf nach positiver Integration entsteht, wenn sie zuvor Gegenstand negativer Integration war. Einen Automatismus löst die negative Integration nicht aus.

Da der Prozeß der gesellschaftlichen Denationalisierung zunächst als negative Integration vollzogen wird, auf die die Politik nur mit Verzögerung, nämlich nach Klärung des gesellschaftlichen Regelungsbedarfs und Ermittlung der vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten, reagieren kann, sind *time lags* unvermeidlich. Sie gelten aber nicht als das wesentliche Problem bei einer Reduzierung öffentlicher Einflußnahme. Schwerer wiegt, daß die Theorie zwar berechtigterweise Gestaltungspotential gerade in jenen Politikfeldern erkennt, die von negativer Integration betroffen sind, daß aber die praktische Umsetzung der positiven Integration von komplexen Verfahrensregeln eingehegt wird.

Die positive Integration „ist also einer Kombination der Entscheidungshindernisse unterworfen, denen konsensuelle, intergouvernementale und pluralistische Politik ausgesetzt sind.“⁴⁸ Dennoch ist wahrscheinlich, daß besonders die wirtschaftliche Deregulierung einen erhöhten sozialen Regelungsbedarf nach sich zieht:

„Der Radikalismus der Markt-Liberalisierung ignoriert jene Probleme, zu deren Lösung die Institutionen einer gemischten Wirtschaftsordnung geschaffen wurden und die jedenfalls bis vor kurzem die Abweichungen von der freien Marktwirtschaft rechtfertigten.“⁴⁹

Die Anforderungen an den Regierungsprozeß nehmen in Europa nicht die Form öffentlicher Aufgaben an, deren Erledigung der Administration überlassen werden kann. Die Anforderungen sind auf eine abstraktere Ebene verlagert, auf der die positive Integration, eine Art Re-Regulierung, organisiert werden muß. In diesem Prozeß muß nicht nur der Widerspruch zwischen Demokratie und Effektivität überwunden werden, sofern nicht die europäische Integration zu einem von politischen Inhalten weitgehend entleerten Prozeß im Zeichen kaum zu domestizierender Marktkräfte geraten soll. Einem derartigen Szenario steht im Prinzip ausreichender politischer Gestaltungswille gegenüber, doch dessen Umsetzung stößt eben auf Kautelen, die dem Wesen der Demokratie immanent sind.

48 Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 53.

49 Ebd., S. 63.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Auf diesem Hintergrund fallen zunächst die Grenzen einer modernen Regierungslehre auf: Wiederum erweist sich als hinderlich, daß sie sich auf die staatlichen Akteure, dort vor allem auf die Regierung konzentriert. Daher möchte ich nicht den Eindruck vermitteln, daß das Anliegen der Regierungslehre, die Staatsaufgaben zu reduzieren, im Kontext der europäischen Integration noch einen direkten Beitrag zum Forschungsdiskurs leisten könnte. Unbedeutend sind ihre Schlußfolgerungen indes nicht, denn ihre hartnäckige Kritik an den wuchernden Staatsaufgaben schafft ein Problembewußtsein, das gerade für ein noch nicht ausgereiftes politisches System von Wert ist.

Bezogen auf den modernen Leistungsstaat erscheinen die Anregungen der Regierungslehre ohnehin unverändert aktuell. Die Belastung durch öffentliche Aufgaben ist nicht geringer geworden.

4.3. Regierung und Verwaltung im Spannungsverhältnis

Die zahlreichen Probleme der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat sind zu vielfältig, als daß sie auf einen einzigen thematischen Kern fokussiert werden könnten. Offenkundig ist, daß die Staatsaufgaben ein kaum zu bewältigendes Ausmaß angenommen haben – ein Ergebnis, dem eine starke politische Führung nach Ansicht der Regierungslehre konstant hätte entgegenwirken müssen. Doch was hat diese Entwicklung ausgelöst, was hat sie begünstigt? Die Ermittlung von Ursachen gestaltet sich schwierig, eindeutige Schlüsse sind nicht zu erwarten.

Die moderne Regierungslehre wendet sich demjenigen Teil der Exekutive zu, der mit der Aufgabenerledigung direkt betraut ist: der Verwaltung. Dazu stellt sie die These auf, daß der deutsche Verwaltungsapparat stets als ein leistungsfähiges Instrument gedient, sich jedoch systembedingt eine latente Neigung zur Ausdehnung angeeignet hat. Ihr hat sich die Regierung zu widersetzen.

4.3.1. Der administrative Apparat – eine deskriptive Annäherung

Das Verhältnis zwischen Regierung und Verwaltung, im Idealfall produktiv und spannungsreich zugleich, wirkt wie eine Problemskizze *in nuce*. Die Regierungs-

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

lehre befaßt sich mit diesem Forschungsfeld unter zwei diametralen, gleichwohl miteinander verbundenen Gesichtspunkten: dem der Aufgabenerledigung und dem der politischen Führung.

Ein wissenschaftlicher Ansatz, der die Bedeutung des administrativen Apparates für das Regierungshandeln angemessen beurteilen möchte, muß diesen zunächst beschreiben. Die Verwaltung ist aber auch in ein theoretisches Konzept zu fassen, das – soweit möglich - ihre Funktion in einem demokratischen Gemeinwesen definiert. Verwaltungstätigkeit wird dabei von der Regierungslehre ganz im Sinne Max Webers als Alltagsform der Herrschaft ausgelegt.⁵⁰

Die Verwaltung entzieht sich aufgrund der Vielfalt ihrer Tätigkeiten einer präzisen Definition:

„Von jeher ist die Verwaltungsrechtswissenschaft um eine Definition ihres Gegenstandes, der Verwaltung, verlegen. Das hat seinen Grund nicht in einer mangelnden Durchbildung der Wissenschaft. Es handelt sich überhaupt nicht um einen behebbaren Mangel der Theorie. Vielmehr liegt es in der Eigenart der Verwaltung begründet, daß sie sich zwar beschreiben, aber nicht definieren läßt. Die Mannigfaltigkeit, in der sich die einzelnen Verrichtungen der Verwaltung ausfächern, spottet der einheitlichen Formel.“⁵¹

Die Unmöglichkeit, die gesamten Verwaltungstätigkeiten inhaltlich zu bestimmen, stellt für die Regierungslehre kein schwerwiegendes Defizit dar: Rückschlüsse für eine Führung durch die Regierung werden nicht verhindert, sondern durch eine deskriptive Annäherung eher erleichtert. Da die Regierungslehre die Veränderlichkeit der an den modernen Leistungsstaat gerichteten Herausforderungen betont – sie begründen ja auch das Problem abnehmender Regierungsfähigkeit -,⁵² muß sie

50 Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, a.a.O., S. 141.

51 Ernst Forsthoff: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, a.a.O., S. 1. Vgl. Thomas Ellwein: *Geschichte der öffentlichen Verwaltung in Deutschland*, a.a.O., S. 10; Herbert Krüger: *Allgemeine Staatslehre*, a.a.O., S. 732. Böhret unterscheidet die Verwaltung von der Regierung als „den nachgeordneten, angebbare Hilfsfunktionen verrichtenden Teil der politischen Führung“, womit er einer Definition bereits sehr nahe kommt. Inwieweit die Verwaltung als Bestandteil der politischen Führung fungieren kann oder unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten überhaupt darf und, falls sie darf, wie sie eigenständig führen kann, wird nicht erläutert. Im Grunde genommen liegt der Widerspruch bereits in der Verbindung von einerseits Führungsanspruch und andererseits der Beschreibung als nachgeordneter und angebbare Hilfsfunktionen verrichtender Teil des politischen Systems verborgen. Carl Böhret: *Politik und Verwaltung. Verwaltungspolitik als Suche nach einem ausgeglicheneren Verhältnis von Politik und Verwaltung*, in: *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*, a.a.O. (S. 36-53), S. 37.

52 Vgl. Abschnitt 1.2.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Vielfalt und Veränderlichkeit administrativer Verrichtungen ohnehin voraussetzen.

Dennoch erweist sich die Integration einer Theorie der Verwaltung in die Regierungsforschung als ein komplizierter Vorgang, der nicht auf eine Beschreibung der politischen Praxis verkürzt werden kann, wie Ellwein hervorhebt: „Wir selbst gehen davon aus, daß in der Praxis die Unterscheidung zwischen Regierung und Verwaltung verlorengegangen ist.“⁵³ In der Theorie werden fließende Übergänge von Regierung zu Verwaltung angenommen, nicht jedoch eine Vermischung von Zuständigkeiten, wie sie die fehlende Differenzierung in der Praxis gestattet. Die übergeordnete Funktion der Regierung bedeutet auch in der Regierungslehre keine Abgrenzung, sondern ist als politische Führung mit der Absicht einer engen Zusammenarbeit zu verstehen: „Regierung ist ebenso eine Funktion der Verwaltung – indem sie beaufsichtigt, lenkt oder koordiniert – wie Verwaltung eine Funktion der Regierung ist.“⁵⁴

Die Regierungsforschung ist, soweit es die Kontaktzonen zwischen Regierung und dem administrativen Apparat sowie eine nachvollziehbare Funktionstrennung betrifft, um Abstand von der politischen Praxis bemüht. Auch die Regierungslehre versucht sich von den erstarrten Strukturen des modernen Leistungsstaates zu distanzieren. Wenn bei der Ausdehnung der Staatstätigkeit mitunter demokratische Aspekte vernachlässigt werden, ist eine theoriebildende Regierungsforschung aufgefordert, die entstehenden Probleme aus einer Funktionsverlagerung innerhalb der Exekutive zu benennen:

„Politik wird jedenfalls zu einem erheblichen Teil von der ‚politischen Verwaltung‘ gemacht und ist damit Erledigung laufender Geschäfte im Rahmen eines dezidiert nicht vorhandenen Programmes.“⁵⁵

Die Regierungslehre stößt von neuem auf die Frage, bis zu welchem Grad und mit welchen Abstrichen Demokratie und Effizienz miteinander vereinbar sind. Was wiegt schwerer: das demokratische Ideal oder die Leistungsfähigkeit einer allenfalls sporadischer Kontrolle unterliegenden Verwaltung? Am Spannungsverhältnis von Regierung und Verwaltung wird sichtbar, an welchen Stellen die effiziente Aufga-

53 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 173. Vgl. ders.: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 77; ders.: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise*, a.a.O., S. 146.

54 Ders.: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 87.

55 Ders.: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 195. Vgl. ders.: *Regierungslehre als praktische Wissenschaft*, a.a.O., S. 28.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

benerledigung im modernen Leistungsstaat und demnach auch eine Regierungstheorie, die bei den Staatsaufgaben ansetzt, ihre Grenzen finden. Das Konzept politischer Führung, auf das die Regierungslehre verweist, hebt deshalb nicht die Gestaltungsmöglichkeiten einer politische Prozesse moderierenden Regierung hervor, sondern die Notwendigkeit wirksamer Kontrollmechanismen.⁵⁶

4.3.2. Kritische Erfolgsfaktoren und Elemente der Verwaltung

Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung basiert wesentlich auf ihrer Kontinuität, auf ihrer Verwendbarkeit als Instrument im Sinne einer nachgeordneten Funktion der politischen Führung: „Neben der Norm der Loyalität ist deshalb auch die Norm der politischen Neutralität in das Berufsethos des Beamtentums eingegangen.“⁵⁷ Die Administration in ihrer Gesamtheit hat Neutralität zu wahren. Die Verwaltung dient im modernen Leistungsstaat als bloßes Instrument, frei von eigenen Ambitionen. Sie vollstreckt das ihr politische Aufgetragene einzig unter Rationalitätsgesichtspunkten; sie setzt Notwendigkeiten aktiv um:

„Im umfassendsten Sinne entstammt das Erfordernis der Rationalität daher der Notwendigkeit, das zu tun, was getan werden muß – und zwar vollständig, schnell und billig. Dies entspricht dem Charakter der Bürokratie als eines Instruments.“⁵⁸

Formale Voraussetzungen für das Zusammenwirken von politischer Führung und administrativen Einrichtungen sind also zumindest seitens der Verwaltung geschaffen. Ob sie inhaltlich erfüllt werden, mag zunächst dahingestellt bleiben. Ich werde den Gedanken später in diesem Kapitel wieder aufnehmen, wenn ich die der

56 Wilhelm Hennis: *Ende der Politik? Zur Krisis der Politik in der Neuzeit*, in: Ders.: *Politik und praktische Philosophie*, a.a.O. (S. 176-197), S. 184. Vgl. Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 93. Vgl. zur verwaltungsinternen Kontrolle: Renate Mayntz: *Probleme der inneren Kontrolle in der planenden Verwaltung*, in: Dies./Fritz Scharpf (Hrsg.): *Planungsorganisation*, a.a.O. (S. 98-106), S. 101; Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 103.

57 Renate Mayntz: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, a.a.O., S. 64. Vgl. Rainer Prätorius: *Institutionen und Regierungsprozeß*, a.a.O., S. 513. Gerade im internationalen Vergleich werden Struktur, Ausbildung und Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung nicht undifferenziert negativ beurteilt. Vgl. Yves Mény/Andrew Knapp: *Government and Politics in Western Europe*, a.a.O., S. 258; Joachim Jens Hesse/Arthur Benz: *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1990, S. 106ff.

58 Fritz Morstein Marx: *Einführung in die Bürokratie*, a.a.O., S. 48. Die Notwendigkeit, das zu tun, was getan werden muß – unter den gleichen Bedingungen ist überhaupt Organisation im Mittelalter in das politische System eingeführt worden. Vgl. Niklas Luhmann: *Die Politik der Gesellschaft*, a.a.O., S. 228.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Verwaltung einzuräumende Autonomie genauer untersuche.⁵⁹

Verharren wir einen Moment bei den formalen Anforderungen an das administrative System. Die Aufgabenstellungen, mit denen die Verwaltung betraut ist, spiegeln die Komplexität des Regierungsprozesses wider.⁶⁰ Die öffentliche Verwaltung hat zunächst eine Konkretisierung der Staatszwecke zu leisten, wobei sie diese Aufgabe nur in Ergänzung zur politischen Führung wahrnehmen darf und keine getrennten Ergebnisse ermittelt. Sie hat weiterhin Leistungen zu erbringen und für die Verteilung von Gütern Sorge zu tragen, also eine Tätigkeit auszuüben, die sich aus dem Sozialzweck des modernen Leistungsstaates ableitet. Sie trägt vorbereitend zu politischen Entscheidungen bei und stellt weisungsunabhängig spezielle Entscheidungen her, sobald sich die Regierung für nicht zuständig erklärt. Schwierigkeiten resultieren insbesondere aus dem letzten Aspekt: Die Notwendigkeit politischer Führung gerät in einen latenten Konflikt mit der Autonomie, die einer leistungsfähigen Verwaltung zur Herstellung von Entscheidungen zu gewährleisten ist. Die Selbständigkeit der Verwaltung, obwohl ein kritischer Erfolgsfaktor, kann keine unbegrenzte sein.

Einer Beschreibung der funktionalen Verwaltungsgliederung muß der Hinweis vorangeschickt werden, daß abweichend von einem theoretischen Muster in der Praxis verschiedene Institutionen mehrere Funktionen simultan wahrnehmen. Die Regierungslehre unterscheidet fünf dieser administrativen Funktionen: die Ordnungsverwaltung, die Dienstleistungsverwaltung, die Wirtschaftsverwaltung, die Organisationsverwaltung und die politische Verwaltung:⁶¹

- Die Ordnungsverwaltung dient dem Gesetzesvollzug, auch der Kontrolle, insgesamt dem Erhalt der bestehenden Ordnung des politischen Systems.

59 Vgl. Abschnitt 4.3.3.

60 Vgl. zu den Bedingungen von Verwaltungstätigkeit: Thomas Ellwein: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Band 1*, a.a.O., S. 25; Bernd Becker: *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*, Percha am Starnberger See 1989, S. 109; Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*, a.a.O., S. 342ff. Vgl. zur Reduktion von Komplexität innerhalb der Verwaltung: „Die Organisation der Aufgabenerledigung hat gerade darin ihre unverzichtbare Funktion, daß sie für diejenigen, welche in dieser Organisation tätig sind, die Komplexität reduziert und damit den einzelnen Beamten in ein überschaubares Handlungssystem stellt, das verlässlich zu den erforderlichen Entscheidungen führt.“ Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 76.

61 Vgl. ebd., S. 343f.; ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 154ff.; Georg Brunner: *Vergleichende Regierungslehre*, a.a.O., S. 434ff.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

- Die Dienstleistungsverwaltung bleibt in ihrer Tätigkeit eng an Vorschriften gebunden, denen folgend sie sowohl technische als auch personelle Leistungen erbringt.
- Die Wirtschafts- oder wirtschaftende Verwaltung ist mit den öffentlichen Haushalten befaßt.
- Die Organisationsverwaltung wird bisweilen als die Verwaltung der Verwaltung bezeichnet; sie umfaßt die organisatorischen Aspekte der verschiedenen Verwaltungstätigkeiten.
- Das Tätigkeitsfeld der politischen Verwaltung ist bereits mehrfach angerissen worden als die eigentliche Kontaktzone zwischen Regierung und Verwaltung, in der politische Entscheidungen vorbereitet werden. An ihr kann eine überzeugende Trennung von Regierungs- gegenüber Verwaltungstätigkeit nicht vollzogen werden:

„Diese politische Verwaltung ist durch die Nähe zur Politik definiert, also auch dadurch, daß in ihr politische Überlegungen angestellt werden müssen und Rücksichtnahmen auf das geltende Recht hier keine größere Rolle spielen als für die politisch Verantwortlichen.“⁶²

Für die politische Verwaltung besteht demnach eine erhebliche Versuchung, über eine instrumentelle Tätigkeit hinaus politische Aufgaben wahrzunehmen und den Konflikt zwischen demokratischen Grundlagen des Gemeinwesens und effizienter Aufgabenerledigung zugunsten letzterer aufzulösen. Gerade dieser Bereich der Verwaltung erfordert somit ein Höchstmaß an Aufmerksamkeit durch die politische Führung, Aufmerksamkeit vor allem im Sinne gewissenhafter Kontrolle.

Je nach Tätigkeitsbereich werden unterschiedliche Instrumente durch die Verwaltung gewählt, wird mit Gebots- als auch Verbotsnormen operiert, werden private Tätigkeiten erlaubt oder finanzielle Mittel übertragen, positive sowie negative Anreize gesetzt. Das Spektrum an Instrumenten ist im modernen Leistungsstaat breit gefächert, es ist gewissermaßen mit den Staatsaufgaben mitgewachsen.

Soweit das Zusammenwirken der öffentlichen Akteure operationalisiert wird, kann die Regierungslehre ihre spezifischen Stärken entfalten. Wie der staatszentrierte Zugang sie gleichzeitig limitiert, wird anhand derjenigen Aspekte deutlich,

⁶² Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band I*, a.a.O., S. 344.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

bei denen die gesellschaftliche Problemlösungskapazität in den Mittelpunkt rückt: Gebots- als auch Verbotsnormen, die Erlaubnis privater Tätigkeiten, das Setzen von Anreizen unterschiedlicher Ausprägung – all das verweist ja durchaus auf ein Leistungspotential, das jenseits der klassischen nationalstaatlichen Strukturen existiert und um dessen Aktivierung sich eine politische Führung zunehmend bemühen muß. Diesen Bereich des Regierungsprozesses streift die Regierungslehre lediglich.

Ob die tradierten Elemente überwiegen oder ob sich die deutsche Verwaltung mitten in einem Wandel zum sogenannten „schlanken Staat“ befindet, wird von der Regierungslehre nicht eingehend untersucht. Sie analysiert die gegenwärtigen Möglichkeiten, Verwaltung effektiv für die Regierungsfähigkeit des modernen Leistungsstaates zu instrumentalisieren, also die produktiven Energien aus dem Spannungsverhältnis von Regierung und Verwaltung insbesondere auf nationalstaatlicher Ebene zu nutzen.⁶³ Allein der Führungsanspruch der Regierung bewirkt zwangsweise Spannungen, und es zeugt von Führungsdefiziten, wenn Verantwortung innerhalb des politischen Systems entlang hierarchischer Strukturen an die Verwaltungsbasis delegiert wird: „Das politische System erscheint überfordert und gibt dies als Unklarheit hinsichtlich ihrer eigenen Aufgaben und Position an die Mitarbeiter des Systems weiter.“⁶⁴

Umgekehrt droht der Vermehrungstrend der Verwaltung auch die politische Führung zu überfordern, wenn diese die vielschichtige Ausdehnung der Staatstätigkeit zu reglementieren hat. Diese Ausdehnung vollzieht sich nicht nur abstrakt als ein Reklamieren neuer Zuständigkeiten durch die Verwaltung, sondern auch in einem scheinbar bizarren Detail wie dem expansiven Leistungsmuster: „Wer weiterkommen will, muß die Arbeit der Verwaltung vermehren.“⁶⁵

4.3.3. Regieren und Verwalten – Probleme der funktionalen Abgrenzung

Die offenkundigen Schwierigkeiten, Regierung und Verwaltung an den jeweiligen

63 Vgl. Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 150; ausführlicher: Rudolf Wildenmann: *Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik*, a.a.O., S. 61; Joachim Jens Hesse/Arthur Benz: *Die Modernisierung der Staatsorganisation*, a.a.O., S. 109.

64 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 146.

65 Ebd., S. 169.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Kontaktflächen auseinanderzuhalten, finden ihre Entsprechung in dem Modell der Gewaltenteilung, das die ältere deutsche Staatslehre angenommen hat. Sie hat Regierung und Verwaltung als eine kompakte Einheit interpretiert und so die Exekutive zu einem inkrementalen Begriff verdichtet: „Gesetzgebung und Rechtsprechung werden als zwei wesentliche Funktionen gesondert genannt, was übrig bleibt, fällt unter den Begriff Verwaltung“⁶⁶, so daß der Bereich der Regierung direkt auf die administrative Tätigkeit bezogen wurde. Die Aufgaben der Regierung wurden folglich an denen der Verwaltung ausgerichtet.⁶⁷ Grenzen verwischen dabei zwangsläufig.

Der Anspruch der Regierungslehre, die Traditionslinien zum modernen Leistungsstaat zu verfolgen, führt zu der Fragestellung, wieviel Autonomie dem administrativen Apparat eingeräumt werden darf – ein Aspekt, den ich im vorherigen Abschnitt bewußt offen gelassen habe. Worin besteht das Problem? Politische Führung beruht auf eindeutig abgesteckten Kompetenzen, doch in einer streng eingehaltenen Hierarchie würde die Verwaltung entmündigt:

„Was dabei angemessen ist, muß sich auch aus dem Wechselspiel zwischen den Ebenen der administrativen und politischen Hierarchie ergeben: die bloß vollziehende Verwaltung wäre ein Unding, es hat sie auch nur in Ausnahmesituationen gegeben.“⁶⁸

Der Wandel in der Verwaltungsführung berührt einen sensiblen Bereich in dem Spannungsverhältnis von Regierung und Verwaltung, da die Aufgabenerledigung im modernen Leistungsstaat auf beides angewiesen ist, auf verbindliche Vorgaben für die Verwaltung ebenso wie auf einen ungebrochenen Informationsfluß in Richtung der Regierung. Daß sich der Führungsstil im modernen Leistungsstaat in allen Bereichen des politischen Systems verändert hat, ist nicht zuletzt Teil der Entwicklung zum Steuerungsstaat, in deren Verlauf Befehlsstrukturen abgebaut und durch informelle Mittel ersetzt wurden:

„Lenkungs- und Steuerungsmaßnahmen kennzeichnen die bedeutsamen

66 Ders.: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 49.

67 Vgl. ders.: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 52; ders.: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise*, a.a.O., S. 164f.; Karl Löwenstein: *Verfassungslehre*, a.a.O., S. 31ff. Vgl. dagegen Ernst Forsthoff: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, a.a.O., S. 2.

68 Thomas Ellwein: *Über Verwaltungskunst oder: Grenzen der Verwaltungsführung und Verwaltungswissenschaft*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990* (S. 89-104), S. 103. Vgl. Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 71f.; Werner Thieme: *Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 71; Niklas Luhmann: *Politische Planung*, a.a.O., S. 74f.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Gebiete. Man kann auf den klaren Imperativ, der rechtsstaatlich zu überprüfen, weil besser an unmittelbare Normen zu binden ist, verzichten und arbeitet statt dessen mit Informationen oder strukturellen Initiativen, welche das Verhalten anderer bestimmen, orientiert sich an anderer Stelle an Verhaltensformen, um sie so in Dienst zu nehmen, und bevorzugt damit insgesamt die indirekten Verfahren, die weniger von der Zustimmung oder Ablehnung der Betroffenen abhängig sind.“⁶⁹

Berechenbarkeit, die Kontinuität ihrer Arbeit, das überlegene Dienstwissen – diese Vorzüge bringt die Verwaltung in das politische System ein. Ihre freie Entfaltung wird jedoch durch die Regierung unterbunden, sie muß mit der Absicht demokratischer Kontrolle unterbunden werden, aber auch unter organisatorischen Gesichtspunkten, weil nur die politische Führung die Gesamtheit öffentlicher Leistungserbringung zu koordinieren vermag. Dem administrativen Bereich der Exekutive gesteht die Politikwissenschaft lediglich eine limitierte Selbständigkeit zu:

„Verwaltungsführung bedeutet entscheidend auch, die Autonomie der Verwaltung immer wieder zu begrenzen, ihre dienende Funktion sicherzustellen, und ihrer Expansion zu begegnen, zumindest aber sie intentional zu steuern, sie also nicht als zwangsläufigen Prozeß einfach hinzunehmen.“⁷⁰

Mit der Verwaltungsführung durch die Regierung wird die Beachtung der demokratischen Grundlagen staatlicher Tätigkeit gesichert. Über diesen Rahmen hinaus zielt die Führung der Verwaltung auch auf inhaltliche Aspekte, nicht nur auf eine Richtigkeitskontrolle der Verwaltungstätigkeit, sondern auch auf eine Erfolgskontrolle. Einzig die politische Führung kann koordinieren, was außerhalb des jeweiligen Tätigkeitsfeldes öffentlicher Einrichtungen liegt. Sie hat deshalb Sorge zu

⁶⁹ Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 210. Vgl. Dietrich Fürst: *Die Neubelebung der Staatsdiskussion. Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, a.a.O. (S. 261-284), S. 278. Vgl. zu informellen Führungsmethoden: Klaus von Beyme: *Informelle Komponenten des Regierens*, a.a.O., S. 45ff. Allerdings sind einzig zwischen Regierung und Verwaltung Prozesse denkbar, bei denen die Erteilung von Befehlen Handlungen untergeordneter Institutionen oder weisungsgebundenen Personals erleichtern: „Der Vorgesetzte kann zwar befehlen, ist aber gerade dann, wenn er viel befehlen kann, nicht in der Lage, alles selbst im Detail anzuordnen. Er ist auf die Kooperation seiner Untergebenen angewiesen, und auch darauf, daß man ihm sagt, was er befehlen soll.“ Niklas Luhmann: *Systemtheoretische Ansätze zur Analyse von Macht*, a.a.O., S. 109. Vgl. Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 216f.

⁷⁰ Ebd., S. 172. Dieses Problem besteht in ähnlicher Form auch auf der Ebene der Europäischen Union, dort noch insofern verschärft, als daß die allmähliche Delegation von Kompetenzen verschiedener Regierungen auf eine dem Nationalstaat übergeordnete Ebene einen besonders hohen administrativen Aufwand nach sich ziehen muß. Vgl. Simon Hix: *The Political System of the European Union*, a.a.O., S. 363f.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

tragen, daß der Zusammenhang einzelner Entscheidungen nicht verloren geht. Eine autonome Verwaltung mag kurzfristig leistungsfähiger erscheinen, ist jedoch nicht auf die Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse ausgerichtet. Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, fordert die Regierungslehre, ist durch politische Führung in einen umfassenden Zusammenhang zu integrieren:

„Verwaltung ist kein Selbstzweck. Sie soll in einem Bezugssystem stehen, welches ihre Funktionen bestimmt oder bedingt. In diesem Bezugssystem sollen die Zwecke der Verwaltung festgelegt und die Modalitäten ermittelt werden, durch die Verwaltung auf die gesetzten Zwecke beschränkt bleibt und sich in das gegebene System einfügt.“⁷¹

Mit dem Verweis auf das politische System schließt sich der Kreis der Anforderungen, die an die politische Führung gestellt werden: Verwaltungsführung meint eine Kombination aus technischer Kompetenz und demokratischer Orientierung, nicht zuletzt eine Rückwirkung auf die Grundlagen des Gemeinwesens im Sinne einer aktiven Legitimation durch die staatlichen Leistungen.⁷²

Die mangelnde Legitimitätsgrundlage bürokratischer Herrschaft beschäftigt die deutsche Politikwissenschaft seit Webers Darstellung des modernen Staates als eine rationale Anstalt.⁷³ Von einer Bürokratie, einer wahren Herrschaft der Amtstuben in des Wortes ursprünglichem Sinn, geht die Regierungslehre nicht aus. Dennoch bietet die Kontaktzone zwischen Regierung und Verwaltung nicht zu leugnende Gelegenheiten zur subtilen Manipulation politischer Entscheidungen durch den administrativen Apparat. Eine Beeinflussung im eigenen Interesse stellt für die politische Verwaltung insofern eine naheliegende Versuchung dar, als daß sie die Flut an Informationen kanalisieren und demnach grundsätzlich unvollständig weitergeben muß. Somit werden auch Entscheidungsgrundlagen einseitig aufbereitet. Die Verwaltung muß ohnehin selektiv verfahren:

„Er (der politische Beamte, der Verf.) sichert also nach Möglichkeit das weitere Verfahren ab. Das ist verständlich, führt aber dazu, daß

71 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 192. Vgl. Fritz Duppré: *Politische Kontrolle*, in: Fritz Morstein Marx (Hrsg.): *Verwaltung. Eine einführende Darstellung*, Berlin 1965 (S. 388-413), S. 412.

72 Vgl. zur aktiven Legitimation Abschnitt 3.1.

73 Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, a.a.O., S. 128f.; Wilhelm Hennis: *Legitimität*, a.a.O., S. 15; Manfred Kopp/Hans-Peter Müller: *Herrschaft und Legitimität in modernen Industriegesellschaften*, a.a.O., S. 55.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

nicht nur dem Parlament Entwurfsbegründungen lediglich im Indikativ – es geht nur so und nicht anders – vorgelegt werden, sondern auch bereits dem eigenen Minister. Abgesehen von politisch brisanten Angelegenheiten übt die Ministerialbürokratie damit oft erhebliche Macht aus, eine Macht, die man gleichzeitig gern leugnet.“⁷⁴

Die Politikwissenschaft kann in diesem Zusammenhang nicht mehr leisten, als auf die Gefahren hinzuweisen, die sich durch eine „latente Dominanz der Verwaltung“⁷⁵ ergeben. Vielleicht wirkt die Macht der Verwaltung im modernen Leistungsstaat nicht bedrohlich, solange sie nicht zu deutlich politische Entscheidungsprozesse dominiert, doch ist das kein relevantes Kriterium. Immer steht diese Verwaltungsmacht im Gegensatz zu dem demokratischen Gebot von der Transparenz politischer Prozesse:

„Die politische Verwaltung ‚regiert‘, soweit sie es tut, in voller Anonymität, obgleich die demokratische Ordnung mit gutem Grund jedermann, der politische Macht ausübt, Anonymität verweigert.“⁷⁶

Mit dem Regieren verbunden ist demnach die Notwendigkeit, die Instrumente des modernen Leistungsstaates zu führen und zu kontrollieren. Bezüglich der unterschiedlichen Grundlagen von Regierung und Verwaltung in einem demokratischen Gemeinwesen stellt sich eine Schlüsselfrage:

„Kann im Rahmen eines Gesamtsystems dauerhaft die Führung des stabilen Teils dieses Systems durch den systembedingt instabilen Teil möglich sein, oder muß nicht der stabile Teil eigene Führungsmechanismen aus sich entwickeln, um sich als Organisation unabhängig von Wechsel und Zufall zu machen?“⁷⁷

Die Regierungslehre löst dieses Dilemma nicht auf. Sie betont die Vorgabe einer demokratisch legitimierten Führung, erkennt aber gleichzeitig die Notwendigkeit an, dem administrativen Apparat das Maß an Autonomie zu gewähren, das er für ein effizientes Handeln in Anspruch nehmen muß. Beides ist unbedingt erforderlich, die politische Führung der Verwaltung wie auch deren strukturelle Kontinuität. Beides ist also zu kombinieren. Nur die mit klaren Anweisungen ausgestattete Verwaltung verfügt über ein hohes Leistungspotential, und auch kann ihr die poli-

74 Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*, a.a.O., S. 299. Vgl. Niklas Luhmann: *Macht*, a.a.O., S. 108.

75 Carl Böhret: *Politik und Verwaltung*, a.a.O., S. 45.

76 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 207. Vgl. ebd., S. 188; ders./Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, a.a.O., S. 85.

77 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 213.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

tische Führung nicht mehr als eine beschränkte Autonomie zugestehen. Das Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Verwaltung gehört demnach zum Wesen des modernen Leistungsstaates.

4.3.4. Das administrative System im Prozeß der europäischen Integration

Die zahlreichen miteinander verbundenen Forschungsschwerpunkte der Regierungslehre bewegen sich alle im Kontext staatlicher Leistungen. Die ältere, mittlerweile nicht mehr gebräuchliche Bezeichnung des wissenschaftlichen Zugangs als Innenpolitik, die vom Begriff Regierungslehre nach Guilleaumes Essay 1965 allmählich abgelöst wurde, trifft sehr genau, welchen Bereich der Politik sie abdecken. Außenpolitische Prozesse werden in diesem Zusammenhang nicht erfaßt, weder als Gegenstand oder Form nationalstaatlichen Handelns noch im Sinne einer zwischenstaatlichen Koordination.

Der konzeptionellen Ausrichtung des Ansatzes gemäß wendet sich die europäische Regierungsforschung von dem Leistungspotential des Nationalstaates ab. Überhaupt – dies ist fraglos einer der ganz wesentlichen Unterschiede zur modernen Regierungslehre - konzentriert sie sich nicht auf die eigentliche Leistungserbringung; sie thematisiert eine abstrakte Problemlösungskapazität des politischen Systems, nicht der nationalstaatlichen Ebene. Der Wandel innerhalb der Regierungsforschung zeichnet sich somit auch methodologisch durch eine Abkehr von einem historisch-analytischen Zugang aus.⁷⁸

Auf die nach einem traditionalistischen Politikverständnis trennscharfe Abgrenzung von Außen- gegenüber Innenpolitik wirkt sich die veränderte Rolle aus, die die Nationalstaaten im Prozeß der europäischen Integration einnehmen:

„Ein wichtiges Kennzeichen dieser Entwicklung besteht darin, daß die herkömmliche Außenpolitik zwischen den europäischen Staaten durch die europäische Integration immer stärker Züge der Innenpolitik annimmt.“⁷⁹

Die im Konzept des Regierens jenseits des Nationalstaates eingeführte Kongruenzbedingung zur Reichweite politischer Regelungen und gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge veranschaulicht diese Entwicklung. Nationalstaaten entde-

⁷⁸ Vgl. Beate Kohler-Koch: *Die Welt regieren ohne Weltregierung*, a.a.O., S. 113.

⁷⁹ Christiane Lemke: *Europa als politischer Raum*, a.a.O., S. 6. Vgl. dies.: *Europäische Integration*, a.a.O., S. 102ff.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

cken die Möglichkeit, denationalisierte oder ohnehin supranationale Problemstellungen gemeinsam zu lösen. Umgekehrt bedeutet Denationalisierung, daß auch ehemals genuin innenpolitische Themen sich mitunter dem direkten Einfluß nationalstaatlichen Regierens entziehen. Für die Möglichkeiten der Nationalstaaten, eigene Intentionen umzusetzen, ergeben sich sowohl Vor- als auch Nachteile.

Wenn nicht ausschließlich nationalstaatliche Ressourcen – Entscheidungsressourcen wie auch materielle – im europäischen Mehrebenensystem investiert werden sollen, hängt die Effektivität des Regierungsprozesses davon ab, daß die Reichweite politischer Maßnahmen den regelungsbedürftigen gesellschaftlichen Prozessen nicht nur reaktiv und manchmal mehr, manchmal weniger zeitnah angeglichen wird:

„Demzufolge erfordern grenzüberschreitende soziale Handlungszusammenhänge eine entsprechende Anpassung der politischen Institutionen, um die Effektivität des Regierens zu bewahren. Der Fortbestand effektiven Regierens steht und fällt daher mit der Ausweitung der politischen Räume parallel zur Ausweitung der sozialen Räume.“⁸⁰

Die am Nationalstaat ermittelte Kongruenzbedingung wird damit allerdings auf dynamische Grundlagen angewendet, die der EU als politisches System *sui generis* eignen. Insbesondere befindet sich dieses politische System nicht in dem vergleichsweise stabilen Zustand, der den modernen Leistungsstaat auszeichnet. Die Beziehungen zwischen den einzelnen Ebenen der *multi level governance* sind nicht präzise definiert, sie sind überdies nicht determiniert, sondern stark veränderlich. Darin liegen durchaus Chancen. Der Prozeß der negativen Integration und eine bloß erhöhte Wahrscheinlichkeit, aber keine Gewißheit anschließender positiver Integration deuten schon für sich genommen auf eine ungewöhnliche Dynamik hin. Es erscheint als ein interessanter Sachverhalt, daß diese im Prinzip nicht auf die Europäische Union beschränkt ist, sondern von fest umrissenen Strukturen ausgeht. Ihre Impulse erfährt sie aus dem weitgehend saturierten Umfeld nationalstaatlichen Regierens.

Welche Verbindungen mit der Regierungslehre sind denkbar? Die *governance-*

80 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 203. Vgl. Ben Rosamond: *Politics Above the Nation-State*, a.a.O., S. 459; Gary Marks/Doug McAdam: *Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union*, in: Gary Marks/Fritz Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Governance in the European Union*, a.a.O. (S. 95-120), S. 118ff.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Debatte entfaltet ihre Stärken vor allem an den prozessualen Aspekten der Politik, also besonders in dem ergebnisorientierten Kontext der Europäischen Union. Der institutionalisierte Rahmen des Nationalstaates mit dem Inhalt öffentlicher Leistungserbringung hingegen, von dem die Kongruenzbedingung abgeleitet ist, wird nicht ausführlich behandelt. Hier sehe ich einen weiteren Aspekt, bei dem sich traditionalistische und aktuelle Theorie ergänzen können.

Die Definition der politischen Integration verdeutlicht auf diesem Hintergrund, daß sich die Politikwissenschaft mit einem qualitativ neuartigen Forschungsgegenstand von ungewöhnlicher praktischer Dynamik auseinandersetzt, gerade was das formale Bedingungsgefüge des politischen Systems betrifft:

„Politische Integration bedeutet heute v.a. die Bildung und Stärkung von internationalen und transnationalen Institutionen mit substantiellen Regelungen, die in ihrem spezifischen Zusammenspiel mit nationalstaatlichen Gesetzen ‚Regieren jenseits des Nationalstaates‘ bzw. ‚Mehrebenenpolitik‘ ausmachen.“⁸¹

Der gedankliche Ansatz, im europäischen Mehrebenensystem sei eine umgehende Rückgewinnung nationalstaatlichen Handlungsvermögens durchzusetzen, greift – derart pauschal formuliert - zu kurz, weil die prozessualen Veränderungen des Regierens ausgeklammert bleiben.⁸²

Wie können die Möglichkeiten der europäischen Integration realistisch eingeschätzt werden? Je nachdem, ob die intergouvernementalen oder die supranationalen Perspektiven der EU betont werden, scheint eine Erschließung des Lösungspotentials jenseits der Nationalstaaten im Bereich des Möglichen zu liegen. Zwei Wege sind denkbar, natürlich aber auch Mischformen dieser beiden:

- Der intergouvernementale Erklärungsansatz hebt die Notwendigkeit von einander entsprechenden staatlichen Interessen hervor, die politische Prozesse veranlassen können.
- Dagegen setzt die supranationale Argumentation auf bereits organisierte Politikformen jenseits des Nationalstaates, im Vergleich also direktere Prozesse zur Nutzung von Lösungspotential oberhalb der nationalstaatlichen Ebene.

81 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 22.

82 Vgl. Markus Jachtenfuchs: *Conceptualizing European Governance*, in: Knud Erik Jørgensen (Hrsg.): *Reflective Approaches to European Governance*, London/New York 1997 (S. 39-50), S. 49.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Der empirische Befund zum europäischen Regieren widerlegt vordergründig ein staatszentriertes Politikverständnis: Regieren jenseits des Nationalstaates vollzieht sich in der Praxis bereits in einem beachtlichen Umfang. Das Verhältnis von öffentlichen zu privaten Akteuren verdeutlicht in mehreren zentralen Politikbereichen, daß es sich bei der Problemlösungskapazität jenseits des Nationalstaates tatsächlich längst um mehr als eine theoretische Option handelt.⁸³ Ohne daß eine detaillierte Aufschlüsselung der einzelnen Faktoren, die den Integrationsprozeß in der Vergangenheit vorangetrieben haben, erforderlich oder durchführbar wäre, sind als konstruktive Merkmale neben der Positionierung von Nationalstaaten im Mehrebenensystem und der gewachsenen Verlässlichkeit staatenübergreifender Abkommen die eingebrachten wirtschaftlichen Interessen festzuhalten.⁸⁴

Vom Standpunkt ziviler Akteure aus betrachtet, ist die gewonnene Problemlösungskapazität also Voraussetzung eher als Zweck der europäischen Integration – ich halte dies für eine wichtige Erkenntnis, gerade wenn die Politikwissenschaft die Perspektiven der Integration diskutiert. Die politische Gestaltung der Europäischen Union nimmt die entstandene Dynamik nur auf:

„Auf den denationalisierungsbedingten Effizienzdruck ist auf der Ebene jenseits des Nationalstaates sehr prompt reagiert worden. In all den identifizierten Problemfeldern entstanden als Folge entsprechender wirtschaftlicher Interessenlagen vergleichsweise starke und umfassende internationale Institutionen, die Marktbarrieren abbauen bzw. reduzieren und transnationale Infrastrukturen bereitstellen.“⁸⁵

Die Beteiligung öffentlicher Institutionen erreicht dabei aber nicht den Umfang der vom modernen Staat erbrachten Leistungen, sondern beschränkt sich auf Steuerungsmaßnahmen. Materielle Ressourcen kommen nicht zum Einsatz:

„Regieren, das auf die bloße Regelung des Verhaltens zielt und das ohne eine ressourcenumverteilende Instanz funktioniert, ist meist ausreichend, um Marktversagen im engeren ökonomischen Sinne (Markt produziert ökonomische Ineffizienzen) zu beheben.“⁸⁶

83 Vgl. Michael Zürn: *Gesellschaftliche Denationalisierung und Regieren in der OECD-Welt*, a.a.O., S. 93; ders.: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, S. 182ff.; Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 109.

84 Vgl. Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe*, a.a.O., S. 3; Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf: *Grenzen der Globalisierung*, a.a.O., S. 438ff.

85 Michael Zürn: *Gesellschaftliche Denationalisierung und Regieren in der OECD-Welt*, a.a.O., S. 97.

86 Ebd., S. 108.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Auch in diesem Zusammenhang wird deutlich, wie sich die Akzente in der Forschung verschoben haben. Effizienz wird in der *governance*-Debatte aus der Perspektive der Gesellschaft heraus problematisiert, muß also nicht auf öffentliche Akteure bezogen werden. Die moderne Regierungslehre versucht nicht, die Leistungserbringung aus der tradierten Verantwortung des administrativen Systems zu lösen. Sie steht nicht zuletzt unter dem Eindruck einer intakten, der Komplexität der Anforderungen zum Trotz relativ leistungsfähigen Verwaltung.

Durchaus kann der Wandel der Regierungstheorie aus diesem Ausschnitt heraus interpretiert werden: Es handelt sich um eine Bewegung, die sich von dem Bild des einst in der Aufgabenerledigung bewährten Staates entfernt.⁸⁷ In welcher Weise im europäischen Mehrebenensystem eine systematische Erschließung von jenseits der Nationalstaaten vorhandenem Potential möglich ist, kann angesichts der dynamischen Entwicklung in der Forschung zwar erörtert werden, aber nicht mit Gewißheit eruiert. Sicher erscheint nur, daß sich die Europäische Union entwickeln muß, nachdem der Integrationsprozeß einmal angestoßen wurde: „The EU is compared to a bicycle: It must constantly be going forward if it is not to fall over.“⁸⁸

4.4. Regieren als politische Führung

Jedes Gemeinwesen ist auf politische Führung angewiesen, wird aber im gleichen Moment mit dem Widerspruch zwischen Effektivität und Demokratie konfrontiert: „Die Notwendigkeit politischer Führung ist ebenso unbestreitbar wie ärgerlich.“⁸⁹

87 Vgl. zum historischen Erfolg des Staates: „Der Staat setzte sich gegenüber alternativen politischen Organisationsformen – wie Imperien, Stadtstaaten und Städteverbindungen – durch, weil er sich bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben als überlegen erwies.“ Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 39. Marks hingegen betrachtet den Staat aufgrund der historischen Umstände als alternativloses Modell, dessen bessere Eignung zur Erfüllung bestimmter Zwecke ebensowenig nachweisbar ist wie das Gegenteil: „By and large, the state was created as an instrument for purposes that were not intrinsically state oriented. If some other institutional mix available under the particular circumstances of European feudalism had been better suited to the creation of large and well-equipped armies and the capacity to fund them at short notice, the modern state would quite likely (though its not provable) never have been established.“ Gary Marks: *A Third Lens: Comparing European Integration and State Building*, a.a.O., S. 27.

88 Richard Rose: *What Is Europe?*, a.a.O., S. 282.

89 Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 11.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Um das Thema, in einem umfassenden Sinn die Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat, auch nur annäherungsweise erfassen zu können, geht die Regierungslehre von einem Defizit an politischer Führung aus. Dieses Defizit hat ihrer Ansicht nach weit stärker als andere Faktoren, z.B. die expansive Tendenz der Verwaltung oder die wachsenden Herausforderungen hochentwickelter Gesellschaften, die Überforderung des Staates zu verantworten.⁹⁰ Diese Arbeitshypothese nimmt die präsumtiven Ergebnisse des Forschungsansatzes vorweg, und so sind Wiederholungen in der Argumentation weder beabsichtigt noch vermeidbar, sondern zwangsläufige Folge des Lösungszusammenhangs.

Der Darstellung des Regierens als politische Führung kommt somit im wesentlichen der Charakter eines Resümees zu, nicht eines Abschnitts in meiner Arbeit, der neuartige Erkenntnisse bietet. Warum ist es trotzdem angebracht, die verschiedenen Ideen der modernen Regierungslehre kompakt nochmals abzuhandeln? Zwei Gründe sprechen dafür:

- Ich meine, daß die hervorgehobene Stellung, die der politischen Führung im Konzept der Regierungslehre zukommt, eine ebenso hervorgehobene Positionierung in dieser Studie rechtfertigt. Eine couragierte politische Führung wird immer wieder als Lösung angeführt, auch für sehr unterschiedliche Probleme des modernen Leistungsstaates.
- Darüberhinaus ist natürlich von Interesse, welche Bedeutung die von der Regierungslehre geforderte politische Führung im Regierungsprozeß jenseits des Nationalstaates erlangen kann. Ist sie tatsächlich ein entscheidendes Kriterium für das Gelingen der europäischen Integration? Oder existieren im Gegensatz zum modernen Leistungsstaat noch gar keine Institutionen, die zur Führung prädestiniert sind? Kann das politische Führungspotential in Europa überhaupt derart eindeutig verortet werden wie für den Nationalstaat? Welche Kompetenzen werden gesellschaftliche Akteure wahrnehmen, welche werden ihnen vorenthalten bleiben?

In diesem Abschnitt vertrete ich die These, daß ohne einen Mangel an politischer Führung der Leistungsstaat weit weniger gefordert bzw. überfordert wäre; er wäre gleichwohl nicht aller Sorgen ledig. Mit anderen Worten: Politische Führung mag

⁹⁰ Vgl. ebd., S. 13.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

zahlreiche Probleme lösen, aber längst nicht alle. Auf die theoretische Ebene bezogen bedeutet meine Folgerung, daß die Regierungslehre einen wesentlichen, einen gewiß auch häufig unterschätzten Aspekt des Regierungsprozesses aufdeckt. Sie blendet allerdings aus, was abseits ihrer leitenden Annahmen liegt: beispielsweise die Problemlösungskapazität gesellschaftlicher Akteure, aber auch die Komplexität des politischen Systems, die durch politische Führung allein nicht zu bewältigen ist.

4.4.1. Verantwortung und Führungskompetenz aus dem Zentrum des Staates

Eine Art universeller Strategie für die Regierung will die moderne Regierungslehre nicht entwerfen. Im Gegenteil, sie entwickelt kein Handlungsmuster für eine politische Führung durch die Regierung, sondern verdeutlicht die negativen Folgen des Führungsmangels. Prinzipiell sind auch andere Akteure, die Einfluß auf politische Prozesse ausüben, zur Führung geeignet, keiner jedoch in dem Maße wie die Regierung mit ihrer das gesamte politische System umfassenden Verantwortung. Einzelne Vorgänge, die je für sich Führungsschwäche dokumentieren, verdichten sich in der Darstellung der Regierungslehre zu einem Bild vom Versagen der Politik – es handelt sich, selbst wenn nur ein Teilversagen gemeint ist, um einen gewaltigen Vorwurf, der damit erhoben wird.

Beim Versuch, Führungsschwäche zu beschreiben, stößt die Forschung vor allem auf jenen Aspekt, den exemplarisch die Regierungslehre herausarbeitet, nämlich die Unfähigkeit der Politik, sich den an sie herangetragenen Erwartungen zu widersetzen und eine Eskalation von Ansprüchen im Ansatz zu unterbinden:

„Um den Sachverhalt ein wenig zu einfach und zu brutal zu formulieren: Zustimmung muß bar bezahlt werden, wenn gemeinschaftsorientierte Zustimmungsmotivationen fehlen.“⁹¹

Wenn von einem Versagen der Politik die Rede ist, dann gründet ein solches Urteil nicht auf einem singulären Vorgang, sondern auf einer Summe von Fehlentwicklungen, die zum überforderten Staat geführt haben.

Die auf den Regierungsprozeß wirkenden Restriktionen sind zahlreich, sie werden von der Regierungslehre weniger genau erfaßt als von anderen Forschungsansätzen. Es ist mehr als ein Zufall und daher durchaus eine Erwähnung

91 Peter Graf Kielmansegg: *Demokratieprinzip und Regierbarkeit*, a.a.O., S. 125.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

wert, daß die einzigen Restriktionen, die die Regierungslehre ausführlicher behandelt, nämlich die durch das demokratische Prinzip, nicht direkt auf den Regierungsprozeß wirken; vielmehr sind sie ihm als verfassungsmäßige Konstante vorgelagert. Die Idealvorstellung eines weitgehend stringenten Politikvollzugs bleibt so unbeschädigt. Auch an diesem Punkt wird die Regierungslehre von ihren präsumtiven Ergebnissen geprägt: Sie betont die Gestaltungsmöglichkeiten, über die politische Führung trotz mannigfaltiger Restriktionen verfügt und entwickelt dazu das Bild durchsetzungsfähiger politischer Notwendigkeiten. Dies setzt die Möglichkeit einer Stärkung des politischen Systems voraus:

„Stärkung bedeutet neben Machtgewinn vor allem Funktionsklärung. Sie kann bewirken, daß das politische System souverän genug ist, um Anforderungen abzuwehren, seine Nichtzuständigkeit zu erklären. Umgekehrt bedarf das System mehr Souveränität, um sich dort, wo es Aufgaben übernimmt und damit Anforderungen entspricht, auch die erforderlichen Mittel zu verschaffen. Politische Souveränität in diesem Sinne sollte den Wettbewerb mit anderen gesellschaftlichen Bereichen und Potenzen verbieten. Ist der Staat zuständig, muß er ge- und verbieten und Widerstand überwinden können.“⁹²

Eine als politische Führung verstandene Regierung hat sich also in einem ersten Arbeitsschritt Klarheit über die Grundlagen des Regierungsprozesses zu verschaffen und die Funktionen der Exekutive zu organisieren. Jedes Regierungshandeln muß darauf ausgerichtet sein, den Spielraum für künftige Entscheidungen zu erhalten, falls möglich sogar auszudehnen. Eine Regierung muß zu diesem Zweck nicht nur über erhebliches Durchsetzungsvermögen verfügen, sondern hat nach Auffassung der modernen Regierungslehre eine Art Alleinvertretungsanspruch zu behaupten: Die von der Exekutive angebotenen Leistungen sollen vor Wettbewerb, vor gesellschaftlicher Konkurrenz geschützt sein, wobei eine eventuelle Nutzung privater Leistungserbringung nicht in Betracht gezogen wird.

Obwohl die Politik kein Telos eruieren kann, bestimmen die Entwicklung des Gemeinwesens doch Zielvorstellungen. Auch hier sieht die Regierungslehre die politische Führung in der Verantwortung. Eine Koordination kann als letzte und zentrale Instanz allein die Regierung bewerkstelligen:

„Der politischen Führung kommt dann auf der jeweiligen Ebene die

⁹² Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 79.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Zusammenfassung von Teilplanungen ebenso zu wie die Orientierung dieser Teilplanungen an gemeinsamen Zielwerten. Jede längerfristige Planung mündet – von reiner Erhaltung abgesehen – in einen Zustand ein, der im Vergleich zur Gegenwart verändert ist. Gewollte Veränderungen sollten Verbesserungen sein. Daß diese Verbesserungen nicht einseitigen Interessen – auch Fachinteressen – entsprechen, sondern jenen Zielwerten, muß die politische Führung gewährleisten.“⁹³

Die Entwicklung des modernen Leistungsstaates kann nicht führungslos oder ohne steuernde Maßnahmen voranschreiten: „Führen heißt Vorausdenken und Zukunftsantizipation in dem Sinne, daß durch verantwortete Entscheidung Unsicherheit bei den Geführten absorbiert wird.“⁹⁴ Ob der Staat für verschiedene denkbare Zukünfte eingerichtet oder nur unflexibel auf die Herausforderungen der Gegenwart eingestellt ist, hängt von der Qualität politischer Führung ab.

Parallel zum Aufgabenbestand wächst die Notwendigkeit politischer Führung, weil diese für die Steuerung verantwortlich zeichnet, aber vor allem, weil sie das Gegengewicht zur Verwaltung darstellt. Dieser Punkt erscheint mir besonders wichtig für eine Theorie, die doch nachhaltig auf die öffentliche Leistungsfähigkeit fokussiert. Hier scheidet sich der moderne Leistungsstaat mit seiner demokratischen Ausrichtung vom um bloße Effizienz bemühten Verwaltungsstaat:

„Diesseits der Linie findet sich der moderne Staat mit seinen unzähligen Verwaltungsaufgaben, um derentwillen eine große Verwaltung unter einer starken politischen Führung notwendig ist. Jenseits der Linie wird der moderne Staat zum Verwaltungsstaat, in dem die gegebene Verwaltung das Gesetz des Handelns bestimmt und sich Verwaltung selbst führt.“⁹⁵

Der Umfang an Staatsaufgaben räumt der Verwaltung ganz automatisch ein erhebliches Gewicht im politischen System ein. Wie mit diesem Gewicht umgegangen wird, ist eine zentrale Frage im modernen Leistungsstaat. In gewisser Hinsicht handelt es sich um die praxisorientierte Variante der Frage, ob oder bis zu welchem Grad Demokratie und Effizienz als auch staatliche Effektivität in einem größeren Zusammenhang miteinander vereinbar sind, ob es sich um ein korrelatives oder ein unauflösbar widersprüchliches Verhältnis handelt.

Obwohl im Regierungsprozeß schwerlich zwischen Regierung und politischer

93 Ebd., S. 224.

94 Ders.: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 171. Vgl. Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*, a.a.O., S. 262.

95 Ebd., S. 353. Vgl. kritisch: Werner Thieme: *Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 116.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Verwaltung unterschieden werden kann, zeichnet sich der administrative Bereich gerade an seiner Spitze durch das Bemühen aus, sich unter Hinweis auf sein überlegenes Dienstwissen abzugrenzen, in die Anonymität zurück- und somit demokratischen Kontrollen zu entziehen. Die Autonomie der Verwaltung wird mißbraucht:

„Die modernen Techniker der Macht sind Experten auch der einzuschlagenden Wege, Funktionäre, die den Apparat beherrschen, Spezialisten, die durch unendliches Differenzieren der Lösungsmöglichkeiten auch über den Problemkern verfügen – und diese Techniker der Macht erhalten nicht nur die bestehende Macht, sie verhüllen sie auch, indem sie den Schleier der Komplexität über alles und jedes legen und dadurch den Anspruch auf Teilhabe und Mitsprache zum Verstummen bringen.“⁹⁶

Das überlegene Dienstwissen offenbart sich nicht selten weniger in Form eines ressortspezifischen Fachwissens als vielmehr in der Gestalt des technischen Wissens, auf welche Weise der Verwaltungsapparat instrumentalisiert werden kann. Insofern sind alle Überlegungen, das politische System zu stärken, differenziert zu betrachten. In der Exekutivorganisation sind die Voraussetzungen für politische Führung geschaffen, sie müssen nur entsprechend eingesetzt werden.

Ich halte es für notwendig, gerade diese Kernthese zu wiederholen, zumal sie der gesamten Argumentation der modernen Regierungslehre zugrunde liegt und nochmals deutlich macht, worin der fundamentale Unterschied zu neueren regierungstheoretischen Ansätzen besteht, nämlich im eigentlichen Politikverständnis: Politische Führung ist möglich, sie wird durch zahlreiche Restriktionen gehemmt, aber doch nicht in einem solchen Maße behindert, daß die Regierung nicht mehr mit einer zentralen Verantwortung innerhalb des politischen Systems agieren könnte.

Während eine generelle Stärkung des politischen Systems zunächst dessen Komplexität steigert und folglich auch die Strukturen für politische Führung verändert, kann eine Konzentration des öffentlichen Aufgabenbestandes tatsächlich

96 Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 37. Vgl. ders.: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 56. Vgl. grundlegend zum Gebrauch von Dienstwissen: „Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter. Ueber die durch das Fachwissen bedingte gewaltige Machtstellung hinaus hat die Bürokratie (oder der Herr, der sich ihrer bedient), die Tendenz, ihre Macht noch zu steigern durch das Dienstwissen: die durch Dienstverkehr erworbenen oder ‚aktenkundigen‘ Tatsachenkenntnisse.“ Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, a.a.O., S. 129.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

bewirken, daß der Handlungsspielraum für die Regierung erweitert wird. Darüber muß Einvernehmen im politischen System herrschen oder zumindest erzielt werden: daß die Überforderung des modernen Leistungsstaates im wesentlichen endogen verursacht ist und Veränderungen in den an den Staat gerichteten Erwartungen verlangt.

Der Beitrag der politischen Führung kann sich allerdings nicht auf die bloße Koordination partieller Entwicklungen erstrecken, sondern muß einen aktiv gestaltenden Charakter annehmen; politische Führung muß um die Eroberung neuer Spielräume bemüht sein und gleichzeitig die Bewältigung der erheblichen Herausforderungen organisieren, die der Staat im berechtigten Interesse der Gesellschaft leistet. Daß diese immensen Herausforderungen einer starken politischen Führung bedürfen, wirkt banal und wird dennoch nicht durchgängig beherzigt, wie die Regierungslehre betont.

Mindestens ein Teil der Probleme im modernen Leistungsstaat kann durch eine verstärkt eingebrachte politische Führung gelöst werden, ein weiterer reduziert – darin stimme ich mit der Kernaussage der Regierungslehre überein. Und dennoch muß jede Theorie anerkennen, daß die gewaltigen Anforderungen, denen sich das moderne Gemeinwesen ausgesetzt sieht, nicht mit Leichtigkeit bewältigt werden können, daß sogar immer neue, zusätzliche Probleme entstehen werden. In diesem Sinne möchte ich persönlich politische Führung verstehen: als Steuern des modernen Staates, ja, aber auch als permanente Auseinandersetzung mit all denjenigen kleinen und großen Schwierigkeiten, die in der Vergangenheit nicht absehbar waren oder aber nur unter prohibitiv hohen Investitionen der verschiedenen öffentlichen Ressourcen auszuschließen.

4.4.2. Das Erfordernis politischer Führung in der europäischen Integration

Nicht mehr als Wahrnehmen von Führungskompetenz, sondern als Prozeß im europäischen Mehrebenensystem wird das Regieren in der *governance*-Debatte behandelt. Politik wird nicht mehr staatszentriert verstanden, und überhaupt dokumentieren die nebeneinander bestehenden Modelle der *governance by government*, der *governance with government* und der *governance without government*, daß die Forschung nicht von einem einheitlichen Zirkel an Akteuren ausgeht, sondern eine

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

hohe Fluktuation bei den jeweiligen Problemzusammenhängen annimmt. Führungspotential kann in diesem Umfeld nicht derart eindeutig im Bereich der Exekutivorganisation verortet werden, wie das für den Nationalstaat möglich ist.

Welche Konsequenzen ergeben sich für die wissenschaftlichen Methoden? Von einer an öffentliche Institutionen gebundenen Analyse kann nur eine begrenzte Aussagekraft erwartet werden, während der breitere Kontext institutionalisierter Verhaltensformen gerade das ergebnisorientierte Handeln von gesellschaftlichen als auch staatlichen Akteuren wiederzugeben verspricht.⁹⁷ Die Regierungslehre zielt mit ihrem Hinweis, daß politische Führung notwendig ist, auf die Mobilisierung der im Regierungssystem vorgehaltenen Problemlösungsreserven. Ein vergleichbar ausgeprägtes Erfordernis zur Führung besteht im Prozeß der europäischen Integration einstweilen nicht, es kann nur als perspektivische Aufgabe begriffen werden. Im Mehrebenensystem geht es zunächst darum, Strukturen zu einem gezielten Einsatz des Problemlösungspotentials zu erschließen.

Nutzen wir weiterhin die Möglichkeiten, die der Vergleich von nationalstaatlichen mit europäischen Politikstrukturen bietet. Je nach Blickwinkel ergeben sich entgegengesetzte strategische Optionen: Die Regierungslehre definiert die politische Führung über den durchsetzungsfähigen Staat; Politik im Mehrebenensystem hingegen funktioniert nur auf der Basis von dem Nationalstaat ausgelagerten Kompetenzen, in der Tendenz noch dazu als eine Reaktion auf gesellschaftliche Denationalisierungserscheinungen. Die kontroversen Deutungen der europäischen Integration, auch die Schwierigkeiten, einen nationalstaatlich orientierten Forschungsansatz auf diesen Prozeß zu beziehen, resultieren aus dem Umstand, daß oberhalb der staatlichen Ebene ein politisches System *sui generis* entstanden ist, genaugenommen noch immer im Entstehen begriffen ist. Dessen zentrale Eigenschaften entziehen sich einer komparativen Methode.⁹⁸

Daher scheint die Interpretation der EU als politisches Mehrebenensystem

97 Friedrich Kratochwil/John Gerard Ruggie: *International Organization: The State of the Art*, in: Paul F. Diehl (Hrsg.): *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, Boulder/London 1997 (S. 29-39), S. 29f.

98 Auffällig ist, daß die europäische Integration der Ausbildung staatlicher Strukturen vor allem in dem Fehlen einer klar definierten Konzeption ähnelt: „European integration resembles state building in its lack of a master plan.“ Gary Marks: *A Third Lens: Comparing European Integration and State Building*, a.a.O., S. 26. Vgl. Charles Tilly: *Reflections on the History of European State-Making*, a.a.O..

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

prägnanter zu sein als deskriptive Ansätze, die wahlweise supranationale oder intergouvernementale Elemente betonen bzw. für die weitere Ausgestaltung europäischer Kompetenzen bevorzugen. In dieses offene Erklärungsmodell gehen durchaus die nationalstaatlichen Interessen ein, die dem Integrationsprozeß letztlich erst ihre Dynamik verleihen. Die auf die europäische Ebene projizierte Fixierung auf eine latente Dominanz des Nationalstaates wird damit aufgegeben, ihre Grundzüge werden gewissermaßen in einen transnationalen Kontext eingebettet. Die wesentliche Anforderung an das Regieren in einem veränderten Umfeld ist nicht mehr die Wahrnehmung der dem politischen System innewohnenden Führungskompetenz, sondern das Entfalten einer moderierenden Wirkung:

„Die Mitgliedstaaten behalten ihren Charakter als politische Einheiten, denn im zentralen Entscheidungsorgan, dem Rat, vertreten Regierungen ‚nationale‘ Interessen. Die jeweils vertretenen Positionen mögen nicht immer ‚national‘ im Sinne einer ausgewogenen Repräsentation der unterschiedlichen Interessen sein. Aber dies ändert nichts an der Tatsache, daß Interessen im politischen Raum der einzelnen Mitgliedstaaten gebündelt werden und Regierungen stellvertretend einen Ausgleich der Interessen untereinander verhandeln. Sie sind die zentralen Vermittlungsinstanzen zwischen der nationalen und der supra-nationalen Ebene. Das Zwei-Ebenen-Spiel ist eindeutig ihr Spiel.“⁹⁹

Obwohl die EU noch weit mehr von einer prozessualen Komponente geprägt wird als von miteinander verbundenen Einrichtungen, die einen engmaschigen politischen Raum bilden, erfolgt die Integration doch auf einer ausreichend institutionalisierten Grundlage, um von einem wirklichen System zu sprechen. Der Zusammenhang an transnationalen Regelungen ist breit gestreut und nicht durch unmittelbar an politischen Zielsetzungen orientierte funktionale Intentionen gekennzeichnet. Darüberhinaus entwickelt das europäische Mehrebenensystem zwar von seinen Mitgliedern gestützte, aber doch eigene Energien, tritt also auch als handelndes Subjekt auf.

Das staatszentrierte Modell des Regierens, wie es die moderne Regierungslehre aus der Tradition der deutschen Politikwissenschaft heraus entwirft, erweist sich somit keineswegs als abwegig; es erfaßt die verschiedenen Handlungsebenen der europäischen Politik aber nur unvollständig, nur in Ausschnitten:

„Decision-making is increasingly shared among institutions operating

99 Beate Kohler-Koch/Jakob Edler: *Ideendiskurs und Vergemeinschaftung*, a.a.O., S. 175.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

at different levels of government, at the subnational and supranational levels as well as the national level.“¹⁰⁰

Das demokratische Defizit der Union – gründend auf den Mangel einer kollektiven Identität, die unzureichenden Kontrollmechanismen und die unterentwickelten partizipatorischen Strukturen - erscheint auf diesem Hintergrund keineswegs behoben, aber immerhin weniger gravierend als in einem Ansatz, der die supranationale Qualität des Regierens hervorhebt. Die Legitimität des europäischen Mehrebenensystems bleibt direkt an die der Nationalstaaten gebunden.¹⁰¹

Als Modell für vielschichtige Entscheidungsprozesse steht die *output*-orientierte Legitimation des politischen Systems im Mittelpunkt. Anders als in traditionalistischen Ansätzen wird in diesem Zusammenhang die Problemlösungskapazität auch nicht-öffentlicher Akteure thematisiert. Nicht so sehr durch intergouvernementale Entscheidungsträger als vielmehr durch die EU-Kommission wird dabei bewußt ein Gestaltungsklima geschaffen, das gesellschaftlichen Akteuren entgegenkommt:

„First, the Commission promotes the participation of private interests and subnational authorities alongside national authorities. Second, the Commission manipulates this ‚policy-centric‘ and ‚non-hierarchical‘ structure of policy-making to maximize its influence over policy outcomes.“¹⁰²

Die institutionellen Veränderungen begünstigen diese Entwicklung. Zwar findet noch eine Repräsentation nationalstaatlicher Interessen auf der europäischen Ebene statt, doch können gesellschaftliche Akteure weder davon ausgehen, daß ihre spezifischen Anliegen darin zum Ausdruck gebracht werden, noch daß nationalstaatliche Interessen überhaupt einen wirksamen Einfluß ausüben vermögen. Internationale Politikprozesse werden generell nicht mehr ausschließlich von Staaten gestaltet, sondern notwendigerweise auch zu einem wesentlichen Teil von gesellschaftlichen Akteuren:

„Wenn die eigene Regierung kein Garant für die Vertretung nationaler Interessen ist, so ist für gesellschaftliche Akteure die unmittelbare Präsenz auf der europäischen Bühne unerlässlich.“¹⁰³

100Gary Marks/Doug McAdam: *Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union*, a.a.O., S. 101.

101Vgl. Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe*, a.a.O., S. 167; Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 167.

102Simon Hix: *The Political System of the European Union*, a.a.O., S. 274.

103Beate Kohler-Koch/Jakob Edler: *Ideendiskurs und Vergemeinschaftung*, a.a.O., S. 175. Vgl. Ernst-Otto Czempiel: *Weltpolitik im Umbruch*, a.a.O., S. 87f.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

In der Beteiligung an politischen Prozessen vollzieht sich ein Wandel des Regierens ebenso deutlich wie in der Reichweite nationalstaatlicher Entscheidungen.

Ein erheblicher methodologischer Gewinn durch das Modell der europäischen *multi level governance* besteht – ganz im Kontrast zur Regierungslehre – in dessen Kompatibilität. Die Einarbeitung intergouvernemental bzw. supranational akzentuierten Forschungsertrags ist möglich, grundsätzlich auch desjenigen der Regierungslehre. Diese Konzeption scheint insofern besonders gelungen, als daß sie tatsächlich auf das theoretische Maximum an Problemlösungsfähigkeit zielt. Die Bedeutung von Nationalstaaten wird relativiert, aber nicht unterschätzt:

„While state executives continue to control the broad outlines of institutional creation in the EU, they are no longer the final arenas for policy determination. State executives play a major role in policy-making, but they do so in the context of a multi-level polity that encompasses actors above and beneath the state.“¹⁰⁴

Indirekt finden in dieses Modell auch die subnationalen öffentlichen Lösungspotentiale – auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen die der Länder und Kommunen – Eingang, ebenso die Leistungsfähigkeit des administrativen Systems. Berührungspunkte zwischen *multi level governance* und Regierungslehre sind also durchaus vorhanden.

Mit Blick auf die politische Praxis wirkt allein ein komplexes Modell geeignet, die zahlreichen Probleme zu mindern. Um eine Nutzung und Koordination aller mobilisierbaren Politikebenen kommt das europäische Regieren nicht herum, wobei jedoch die Gefahr besteht, daß die subnational gewachsenen Verflechtungen auch den europäischen Regierungsprozeß beeinträchtigen.¹⁰⁵

104Gary Marks/Doug McAdam: *Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union*, a.a.O., S. 119.

105„Eine erfolgreiche Mehrebenenpolitik kann deshalb nicht nach dem Muster der deutschen Politikverflechtung mit ihrer rigiden Vereinheitlichung und ihren wechselseitigen Blockaden gestaltet werden. Sie muß den Gliedstaaten mehr Handlungsspielraum belassen, und sie muß deshalb nicht nur die Notwendigkeit der positiven Integration unter den Kriterien der Subsidiarität von Fall zu Fall kritisch überprüfen, sondern sie muß auch den Anspruch der negativen Integration reduzieren. Nur wenn dies gelingt, kann Europa eine Entwicklungsperspektive gewinnen, welche nicht nur die Vorteile des gemeinsamen Marktes, sondern auch die Potentiale des gemeinsamen politischen Handelns auf der europäischen Ebene nutzt und zugleich die Problemlösungs- und Gestaltungsfähigkeit der nationalen und subnationalen Politik erhält.“ Fritz Scharpf: *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*, a.a.O., S. 136. Vgl. ders.: *Legitimationsprobleme der Globalisierung*, a.a.O., S. 177; ders.: *Theorie der Politikverflechtung*, a.a.O., S. 18.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Was dem Modell des europäischen Mehrebenensystems einen beinahe unakademischen Charme verleiht, ist die Tatsache, daß es implizit die nur bedingte Aussagefähigkeit der Regierungstheorie einräumt. Dies geschieht nicht wegen einer mangelhaften Durchdringung des Forschungsgegenstandes, sondern aufgrund zahlreicher Variablen in politischen Prozessen. Ebenso, wie die Regierungslehre keine konkreten Kriterien für eine politische Führung entwickelt, verzichtet die *governance*-Debatte darauf, generelle Aussagen über die Handlungsfähigkeit der *multi level governance* zu treffen. Der theoretische Befund deckt sich mit dem Bild der Praxis; nicht in jedem Politikfeld kann von einer Kompensation für den nationalstaatlichen Kompetenzverlust ausgegangen werden:

„In manchen Politikfeldern bleibt die nationale Kompetenz erhalten; in anderen wird sie durch effektive europäische Regelungen ersetzt. Aber es gibt in der Tat wichtige Politikfelder, in denen der Kompetenzverzicht der nationalen Politik nicht durch Kompetenzgewinne der europäischen Politik ausgeglichen wird und in denen deshalb der Übergang zur europäischen Mehrebenenpolitik in der Tat mit einem Verlust politischer Problemlösungsfähigkeit erkaufte worden ist.“¹⁰⁶

Diese Beobachtung jedoch ist nicht eigentlich bemerkenswert, wenn die Forschung sich die Komplexität des politischen Projekts vergegenwärtigt. Die Gestaltung der Europäischen Union als ein System *sui generis* – und demnach auch die Gestaltung eines Projektes *sui generis* – bedeutet wesentlich, sich von einer an nationalstaatlichen Strukturen, von vergleichsweise gesicherten Grundlagen, der verlässlichen Leistungsfähigkeit des Staates, auch seinen bekannten Defiziten, darunter dem Mangel an politischer Führung, von einer am Nationalstaat als Orientierungspunkt der Politik ausgerichteten Gedankenführung überhaupt abzuwenden, in der Theorie nicht weniger als in der Praxis.

Welche Schlußfolgerung läßt sich somit ziehen? Ich halte eine Diskussion über die politische Führung des neuartigen Gemeinwesens erst dann für aussichtsreich, wenn die Strukturen der EU gefestigt sind. Bevor dies nicht der Fall ist, wird selbstverständlich auch durch unterschiedliche Akteure – gesellschaftliche ebenso wie öffentliche – Einfluß auf den europäischen Regierungsprozeß genommen werden, jedoch nicht in dem von mir bezeichneten Sinn politischer Führung. Meine

106Ders.: *Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa*, a.a.O., S. 142.

4. Regieren als Umsetzen von Notwendigkeiten

Interpretation von Führung habe ich zuvor verdeutlicht.¹⁰⁷ neben dem Steuern auch die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Problemen, die aus der Vergangenheit in die Gegenwart ragen. Führung verstehe ich nicht als befristete Einbringung der vitalen Interessen, sondern als ein dauerhaftes, zielorientiertes Engagement, als eine langfristige und aktive Bewährung, die nicht anhand eines so dynamischen und jungen Prozesses wie dem der europäischen Integration beurteilt werden kann. Insofern kann auch eine von der nationalstaatlichen getrennte Diskussion über die europäische Führungskompetenz guten Gewissens aufgeschoben werden.

Der Wert der von der Regierungslehre skizzierten Lösung, die verstärkte Ausübung politischer Führung, ist so nur zu erahnen. Er sollte mindestens darin bestehen, sich der Gefahr einer durch Routinen gestatteten Überforderung des Gemeinwesens bewußt zu werden. Politische Führung wird immer notwendig sein; ihre jeweilige Form hängt von den konkreten Problemstellungen ab.

¹⁰⁷Vgl. Abschnitt 4.4.1.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

Zweifellos behandelt die Regierungslehre einen zentralen Gegenstand der Politikwissenschaft. Dennoch ist sie als Ansatz nur sporadisch und zu keinem Zeitpunkt in dem erforderlichen Umfang aufgegriffen worden, der eine Neuorientierung – oder, gemäß ihrem Selbstverständnis, eine Rückbesinnung auf die deutsche Wissenschaftstradition - hätte begründen können. In der Einleitung habe ich erklärt, daß in diesem Zusammenhang auch meine ganz subjektive Motivation liegt: Was, so habe ich überlegt, sind die Ursachen für die zurückhaltende Aufnahme der Regierungslehre durch die deutsche Politikwissenschaft? Mein Anliegen war auch, diese Frage mittels einer inhaltlichen Analyse zu beantworten, wenigstens eine Antwort *en passant* vorzubereiten. Denn was haben die bisherigen Kapitel tatsächlich ergeben? Ich sehe bezüglich der Rezeption der Regierungslehre folgende Erkenntnisse gewonnen:

- In Kapitel 1 habe ich dargestellt, worin der Wert eines staatszentrierten Forschungsansatzes für die deutsche Politikwissenschaft grundsätzlich besteht. Die moderne Regierungslehre deckt ein Desiderat ab, jedoch nur zu Teilen, da sie letztlich nicht die ganze Breite des politischen Systems erfaßt und zudem mangels Quantität den Forschungsgegenstand nicht tief genug durchdringt. Ihr Potential steht für mich dennoch außer Frage – dies um so mehr, als daß das beobachtete Problem der Regierungsfähigkeit den Leistungsstaat unverändert herausfordert.
- Anhand des zweiten Kapitels habe ich ermittelt, über welche Stärken und Schwächen der traditionalistische Zugang der Regierungslehre zum Forschungsobjekt verfügt. Hier stößt die Regierungslehre an Grenzen: Zum einen versteht sie nur unzulänglich, Kapital aus den älteren politischen Wissenschaften zu schlagen – auch dieses Defizit rührt zum Teil von der fehlenden Tiefe, dem nicht hinreichenden Volumen des Ansatzes -; zum zweiten liegt die Lösungskapazität der Gesellschaft jenseits ihres Horizonts. Da aber gerade die von nicht-öffentlichen Akteuren erbrachten Leistungen an Bedeutung zunehmen,

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

bleibt die Regierungslehre limitiert.

- Im dritten Kapitel habe ich das Kernstück der Regierungslehre wiedergegeben, die Staatsaufgaben. Hier verweist insbesondere Ellwein mit seiner systematischen Vorgehensweise auf die zentralen Probleme des modernen Leistungsstaates, der schlichtweg überlastet ist. Die Motive der Regierungslehre haben dabei seit 1965 an Aktualität nur wenig eingebüßt. Sofern der Nationalstaat noch als ein bestimmender Akteur des politischen Systems auftritt, zeigt sich wiederum das Potential der Regierungslehre auch über ihren Entstehungszeitraum hinaus.
- Kapitel 4 hat die Anforderungen an modernes Regieren gebündelt. Regieren versteht die Regierungslehre realistisch als Umsetzen von Notwendigkeiten: Notwendigkeiten in dem Sinne, daß der Regierungsprozeß durch zahlreiche Rahmenbedingungen bestimmt wird. Determiniert, so ergänzt die Regierungslehre, ist er gleichwohl nicht. Er bietet Spielräume, die zu nutzen die eigentliche Kunst des Regierens darstellt. Dazu bedarf es indes einer starken politischen Führung. In ihr erkennt die Regierungslehre den entscheidenden Faktor im modernen Leistungsstaat, Problemquelle und Lösungsansatz zugleich.

Ein eindeutiges Urteil über den Wert der Regierungslehre für die deutsche Politikwissenschaft kann nicht gefällt werden. Unter den vielen grundverschiedenen Fragestellungen, die das politische System und der Regierungsprozeß in Deutschland aufwerfen, gibt es welche, in deren Kontext die Regierungslehre ihr Potential entfalten kann, andere, die ihre Grenzen aufzeigen. Doch ist nicht allein dieser Umstand erstaunlich? Mein Fazit fällt überwiegend positiv aus. Ein politikwissenschaftlicher Ansatz bewahrt sich über einen Zeitraum von mehr als drei Jahrzehnten in Teilen seine Erklärungskraft, obwohl er nur sporadisch aufgenommen wird – allein darin besteht eine Leistung. So erscheint mir wichtig, den wissenschaftlichen Zusammenhang intensiver zu untersuchen.

Die Ursachenforschung für die mangelnde Resonanz, die die Regierungslehre zu erzielen vermochte, muß aus meiner Sicht einen weiteren Aspekt einschließen, nämlich das wissenschaftliche Selbstverständnis. Dieses Selbstverständnis habe ich in den ersten beiden Kapiteln bereits behandelt, ohne es jedoch in einen direkten Zusammenhang mit der Rezeption der modernen Regierungslehre zu stellen. Guilleaume und Ellwein, vor allem aber Hennis betonen die herausragende Stellung, die

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

eine Lehre vom Regieren beanspruchen muß. Ich halte das zugrundeliegende wissenschaftliche Selbstverständnis für dasjenige Charakteristikum, welches am deutlichsten macht, warum eine Integration der Regierungslehre in den politikwissenschaftlichen Diskurs mißlungen ist. Dafür, daß die denkbaren Verbindungen zwischen moderner Regierungslehre und alternativen Forschungsansätzen fast ausnahmslos ignoriert worden sind, haben wir anhand der Inhalte allein noch keine wirklich überzeugende Erklärung entdecken können.

5.1. Die Rezeption der Regierungslehre

Anläßlich des Wiederabdrucks von *Aufgaben einer modernen Regierungslehre* im Jahr 1990 vermeidet Hennis, von einem Scheitern der Regierungslehre zu sprechen. Er führt aus, die moderne Regierungslehre nie als ein Projekt im eigentlichen Sinn verstanden zu haben.¹ Ich sehe in dieser Aussage lediglich Spiegelfechterei. Glaubwürdiger und aufrichtiger ist die Kritik, die Hennis an der deutschen Politikwissenschaft übt, speziell an ihrer mangelnden Bereitschaft, sich seiner Konzeption der modernen Regierungslehre zu öffnen:

„Das war eine allzu treuherzige Illusion. Wohl selten hat ein Fach seine Chancen so blindwütig und leichtfertig vertan wie das unsrige in dem Jahrzehnt zwischen 1965 und 1975.“²

Die Rezeption der Regierungslehre ist von Anfang an zurückhaltend und rutscht zeitweilig ins Polemische ab – nicht ganz ohne eigenes Zutun der Vertreter der Regierungslehre, wie bemerkt werden muß. Hennis klagt Offenheit ein, ohne sie seinerseits zu praktizieren.

5.1.1. Der wissenschaftliche Zugang als Barriere

Der von Hennis in seinem programmatischen Essay *Aufgaben einer modernen Regierungslehre* formulierte Anspruch, einen praxisorientierten Forschungsansatz zu entwickeln und nicht allein auf den wissenschaftsinternen Diskurs beschränkt zu bleiben, ist nicht eingelöst worden. Doch gerade für den Dialog von Theorie und Praxis muß eine gewisse Akzeptanz eines Forschungsansatzes innerhalb der Disziplin vorausgesetzt werden. Die Ursachen für diesen Mangel sind vielfältig, sie

1 Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 44.

2 Ebd., S. 44.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

sind zum Teil unvermeidbar.

Der geringe Stellenwert beispielsweise, den die Regierungslehre demokratietheoretischen Aspekten widmet, wird von Ellwein sehr wohl als Defizit wahrgenommen. Dieses ergibt sich zwangsläufig aus zwei Gründen, die bezeichnend für das Selbstverständnis der Regierungslehre sind und zugleich den Austausch mit anderen theoretischen Ansätzen erschweren. Erstens moniert die Regierungslehre die Mitte der Sechziger Jahre zu konstatierende einseitige Ausrichtung der deutschen Politikwissenschaft auf den Forschungsschwerpunkt Demokratie; zweitens wählt sie – natürlich auch, um dieser Schieflage entgegenzuwirken – bewußt die öffentliche Leistungserbringung als neuartigen Fokus:

„Nun kann man keine Einseitigkeit gegen eine andere auswechseln. Stellt man Regierung und Verwaltung in den Mittelpunkt, bedeutet das eine Verengung der Sichtweise. Sie wird hier in Kauf genommen, um das Gesamtthema überhaupt hantierbar zu machen; daß Regierung und Parlament zusammengehören – dies unser Verständnis von ‚politischer Führung‘ – sei dennoch ausdrücklich betont.“³

Die thematische Verengung eines derart komplexen Gegenstands wie der Exekutive im modernen Leistungsstaat wird willentlich vorgenommen.

Diese Vorgehensweise mag der Popularität einer Regierungstheorie grundsätzlich abträglich sein; mir jedoch erscheint sie plausibel, im wissenschaftshistorischen Kontext wie auch in der Retrospektive, da die Regierungslehre zu keinem systematischen Forschungsertrag vollendet worden ist. Allerdings werden die resultierenden Schwierigkeiten der modernen Regierungslehre gerade im Rückblick offenkundig: Durch die Ausblendung demokratietheoretischer Fragestellungen ist der Regierungslehre eine Art latenter Rechtfertigungszwang erwachsen, der wiederum zu aufwendigen propädeutischen Stellungnahmen geführt hat.

Welche Auswirkungen haben sich ergeben? Einige Publikationen zur modernen Regierungslehre erwecken den Eindruck, die wissenschaftliche Argumentation müßte hinter die Begründung des Forschungsansatzes selbst zurückfallen. Ohne auf die ausschließlich theoretischen Kontroversen an dieser Stelle weiter einzugehen, bleibt immerhin festzuhalten, daß der Blick auf die inhaltliche Auseinandersetzung erschwert worden ist. Ihr volles Potential hätte die Regierungslehre nur entfalten können, wenn sie durch eine lebhaft fachliche Diskussion herausgefor-

3 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 11.

dert worden wäre, wenn sie es auch darauf angelegt hätte, sich herausfordern zu lassen.

5.1.2. Selbstkritik und Kritik der Regierungslehre

Drei Faktoren, so fassen Ellwein und Hesse selbstkritisch zusammen, hätten die Entwicklung einer Regierungslehre behindert: der fehlende Empiriezugang, die mangelnde Interdisziplinarität und die analytische Bescheidenheit zahlreicher Studien.⁴ Allen drei Kritikpunkten ist eine Berechtigung nicht abzuspochen, doch erfordern sie ein differenziertes Urteil unter Berücksichtigung des Forschungsgegenstands und der sich verändernden Politikwissenschaft im allgemeinen. Nutzen wir die selbstkritischen Ausführungen, um die genannten drei Aspekte zu prüfen:

- Das fehlende empirische Fundament der Untersuchungen erscheint erst im Rückblick als relativ schwerwiegend, da die deskriptive Orientierung des *policy approach* an Reputation gewonnen hat. Es handelt sich um ein Defizit, das in den programmatischen Skizzen zur Regierungslehre aus den Sechziger Jahren nicht übermäßig auffällt. Nicht zuletzt das normativistische Wissenschaftsverständnis der Regierungslehre bedingt diesen vermeintlichen Mangel.
- Die vor allem von Hesse angeregten Versuche, die Regierungsforschung auch konzeptionell in einen disziplinübergreifenden Zusammenhang sogenannter Staatswissenschaften zu stellen, verweisen dagegen in der Tat auf das gravierende Versäumnis, sich dem Diskurs auch über die Politikwissenschaft hinaus zu öffnen. Hesses Bemühungen deuten auf die Annahme hin, von einem interdisziplinären Austausch profitieren und zuvor vernachlässigte wissenschaftliche Ressourcen erschließen zu können. Angesichts der geringen Akzeptanz, die die Regierungslehre innerhalb der Politikwissenschaft erzielt hat, scheint hier ein folgenschwerer Mangel vorzuliegen. Zudem hätte eine mehrere Fachbereiche erfassende Diskussion durchaus als Indikator für den Praxisbezug der Regierungslehre verstanden werden können, darüberhinaus auch als eine tatsächliche Renaissance traditionsbewußter Wissenschaft, deren Konzeption an die ältere Polizeywissenschaft anschließt.

⁴ Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*, a.a.O., S. 290. Vgl. Thomas Ellwein: *Die politikwissenschaftliche Regierungslehre und ihre Beziehung zu Verwaltungs- und Staatslehre*, a.a.O., S. 33ff.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

Das selbstsichere Vertreten einer spezifisch deutschen Wissenschaftstradition und die bisweilen damit einhergehende Kritik abweichender Forschungsmethoden, für die Hennis' Auseinandersetzung mit der angloamerikanischen Soziologie exemplarisch steht, haben sich bei der Anbahnung eines disziplinübergreifenden Diskurses als hinderlich erwiesen und Differenzen betont, ohne Gemeinsamkeiten aufzugreifen.⁵ Fraglos bietet kaum ein Forschungsgegenstand eine solche Fülle an möglichen interdisziplinären Berührungspunkten wie der Regierungsprozeß. Allerdings ist auch dieses Manko zu relativieren, weil es sich bei der Regierungslehre eben nur um einen Forschungsansatz, nicht um ein zu voller Blüte gebrachtes Forschungsprogramm handelt.

- Inwieweit eine etwaige analytische Bescheidenheit verschiedener Untersuchungen die kritische Rezeption der Regierungslehre mitzuverantworten hat, bliebe am Einzelfall zu prüfen. Ich vermag diese selbstkritische Einschätzung mit Blick auf den gesamten Ertrag der modernen Regierungslehre nicht pauschal zu teilen. Daß sich die wissenschaftlichen Arbeiten in einem bestimmten Umfeld nicht durchgängig auf allerhöchstem Niveau bewegen, muß als normal gelten. Grundsätzlich problematisch wirkt die Komplexität des Forschungsgegenstands, die zahlreiche Verengungen, Einschränkungen oder Arbeitshypothesen erfordert, so die bereits erwähnte weitgehende Ausblendung demokratietheoretischer Aspekte oder aber die Rationalitätsannahme. Von ihr bzw. ihrer konsequenten Verwendung durch die moderne Regierungslehre distanziert sich im Nachhinein auch Thomas Ellwein:

„Nun ließe sich über die mögliche Rationalität von Organisationen in Grenzen wohl immer Einvernehmen erzielen, ließen sich zumindest ein Mindestmaß an Normalität und erfahrungsgestützt eine Bandbreite möglicher Abweichungen davon bestimmen. In ähnlicher Weise läßt sich aber nicht die Rationalität der Politik, ihrer Weise des Aufgreifens von Themen und der Bestimmung von Entscheidungsprioritäten ver-

5 Hennis' Rückblick auf die eigene wissenschaftliche Laufbahn dokumentiert seinen Widerwillen am deutlichsten: „Von einer Politikwissenschaft, die ihren Stolz darein setzt, sich zu ‚professionalisieren‘ und gegenüber anderen ‚auszudifferenzieren‘, um sich dann über strikt zu beachtende Zäune ‚interdisziplinär‘ wieder zusammenzuschalten, habe ich nie viel gehalten. Halten zu Gnaden: wie öde ist das meiste dieser Art von ‚Politologie‘. ‚Interdisziplinär‘: dafür bekommt man Graduiertenkollegs nachgeworfen, aber es ist doch nur ein anderes Wort dafür, daß gleich mehrere ein Brett vor dem Kopf haben.“ Wilhelm Hennis: *Politikwissenschaft als Beruf. „Erzählte Erfahrung“ eines Fünfundsechzigjährigen*, in: Ders.: *Regieren im modernen Staat*, a.a.O. (S. 381-415), S. 410f.

handeln.“⁶

An diesem Punkt stößt die Regierungsforschung wieder auf die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis, und doch ist nicht zu erkennen, wie eine Lehre vom Regieren auch nur als Versuch angelegt sein könnte, wenn sie nicht heuristisch verfahren und als Hypothese eine zumindest weitreichende Rationalität des Regierungsprozesses voraussetzen würde. Die Möglichkeiten, die Bedingungen des Regierens zu beherrschen – von diesem Axiom geht die Regierungslehre stetig aus.

Die von der Regierungslehre ausdrücklich beabsichtigte thematische Verengung auf die Effizienz der Aufgabenerledigung im modernen Leistungsstaat und die daraus folgende Vernachlässigung demokratiethoretischer Fragestellungen sind es, die die meiste inhaltliche Kritik provozieren.⁷ Zwar bezieht die Regierungslehre immer wieder die öffentliche Leistungserbringung auf die Grundlagen des Gemeinwesens, auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, doch wird deren Substanz nicht vertieft.

Das erscheint soweit nachvollziehbar, wie in einem ausführlichen Zusammenhang die aktive Legitimation von Herrschaft behandelt wird, Leistungen also idealtypisch auf die Gesellschaft rückwirken. Die - orientiert sich die Regierungsforschung an praktischen Befunden - massiven Probleme, die aus dem Führungsman- gel entstehen, werden jedoch nicht in geordneten demokratiethoretischen Fragestellungen erfaßt. Worin bestehen die Konsequenzen für den Forschungsertrag und weiter für den wissenschaftlichen Dialog?

Am Beispiel des Spannungsverhältnisses von Regierung und Verwaltung bedeutet die Vernachlässigung der entsprechenden Forschungsfragen, daß einerseits die grundsätzliche demokratische und andererseits die technische Notwendigkeit der Verwaltungsführung erklärt werden, kaum aber die Auswirkungen von Führungsversagen auf eine gesellschaftliche Beteiligung am Regierungsprozeß. Derar-

6 Thomas Ellwein: *Die politikwissenschaftliche Regierungslehre und ihre Beziehung zu Verwaltungs- und Staatslehre*, a.a.O., S. 33. Vgl. dagegen Lindbloms Theorie des *muddling through*, auf die Ellwein an dieser Stelle verweist: Charles E. Lindblom: *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York 1965.

7 Vgl. Joachim Hirsch: *Ansätze einer Regierungslehre*, a.a.O., S. 243; Heinrich Bußhoff: *Die theoretische Stagnation der Regierungslehre – Krise und Skizze eines Auswegs*, a.a.O.; Joachim Heidorn: *Legitimität und Regierbarkeit*, a.a.O., S. 244ff.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

tige Auswirkungen werden als eine abstrakte Erscheinung erwähnt, jedoch nicht im Detail erläutert. Dieses theoretische Defizit der Regierungslehre verwundert besonders aufgrund ihres normativen Impetus, und allein die Überzeugung, daß der moderne Leistungsstaat auf einer gesicherten Legitimitätsbasis operieren kann, stellt keine ausreichende Erklärung dar.

Ellwein moniert als wissenschaftliches Erbe den unreflektierten Umgang mit dem deutschen Staatsbild, mit dem Dualismus von Staat und Gesellschaft:

„Dem Trennungsdanken entsprach ein ausgesprochener Staatskult, der Staat hatte hier metaphysischen Rang, er war nicht Diener der Gesellschaft, sondern in diesem Verhältnis der fordernde Teil. Den politischen Historikern Deutschlands ist es in besonderem Maße gelungen, die deutsche Staatsidee zu verbreiten.“⁸

Obwohl die Regierungslehre dieses Staatsbild nicht distanzlos rezipiert, kann sie sich doch nicht völlig von ihm lösen; ihr Wissenschaftsverständnis steht dem entgegen.

Worauf ist ihre Befangenheit zurückzuführen? Die moderne Regierungslehre betont sowohl das Nachwirken obrigkeitsstaatlicher Tradition auf den Aufgabenbestand als auch die Entsprechungen in der Entwicklung von politischer Theorie und Praxis. Sie erläutert darüberhinaus die Unmöglichkeit, die aktuelle Regierungsforschung aus einem spezifisch deutschen Kontext der Wissenschaftsgeschichte herauszutrennen, womit sie sich implizit an die kritisierte Staatsidee bindet. Deren gründliche Überarbeitung in der Konzeption der Regierungslehre vermag nicht zu verdecken, daß der theoretische Ansatz selbst nur modifiziert ist und weiterhin die Idee eines starken Staates verfolgt. So gilt das Interesse an politischen Prozessen vor allem dem Durchsetzungsvermögen der Regierung.

5.1.3. Die politikwissenschaftlichen Debatten um die Regierungslehre

Auf die geringe Berücksichtigung demokratietheoretischer Fragestellungen richtet sich ein Großteil der Kritik an der Regierungslehre. Die Grenzen einer am wissenschaftlichen Gegenstand interessierten Auseinandersetzung werden dabei nicht durchgängig respektiert, und nicht immer kann eine verfehlt Wortwahl durch eine

⁸ Thomas Ellwein: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise*, a.a.O., S. 144. Vgl. ders.: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Band 2*, a.a.O., S. 19f.; Peter Steinbach: *Politische Kultur*, a.a.O., S. 201.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

vorhergehende Provokation entschuldigt werden.⁹ Die Kritik an dem geringen Stellenwert, den die Regierungslehre Aspekten der Demokratietheorie einräumt, kann genaugenommen nicht inhaltlich beurteilt werden, sondern nur als übergeordnete Auseinandersetzung um die geeigneten Methoden der Regierungsfor- schung. Schließlich richtet sich diese Kritik auf einen Mangel, den die Regierungs- lehre mit der Absicht einer thematischen Fokussierung bereitwillig akzeptiert, den sie aus didaktischen Gründen herbeiführt. Hinterfragt werden muß also das Profil des Forschungsansatzes.

Die Konzentration auf die öffentliche Leistungserbringung erscheint grundsätz- lich vertretbar; allerdings bindet sie die Regierungslehre dauerhaft an das Modell des modernen Leistungsstaates. Der Forschung stellt sich jedoch mittlerweile nicht mehr die Frage, ob dessen Strukturen reformbedürftig, sondern ob sie überhaupt noch reformfähig sind und welche Alternativen das politische System schaffen kann. Der Forschungsgegenstand gilt als wenig ergiebig:

„Auf der einen Seite steht die gebetsmühlenhafte Forderung nach De- regulierung und Liberalisierung und auf der anderen Seite das Festhal- ten an einer Struktur des Wohlfahrtsstaates, die die Bewegungs- und Einfallslosigkeit honoriert. Es handelt sich um eine paradoxe De- batte.“¹⁰

5.1.4. Moderne Regierungslehre und nachfolgende Forschungsentwicklung

Die Regierungsforschung hat sich im Verlauf ihres Wandels von den Herausforde- rungen des modernen Leistungsstaates weg und zum Regierungsprozeß jenseits des Nationalstaates hin entwickelt. Ihre Schwerpunkte indes sind breit gestreut, sie

9 Die 1980 in der *Politischen Vierteljahresschrift* veröffentlichte Debatte, die Bußhoff beginnt und an der sich neben Lehner mit einem knappen Beitrag auch Hennis beteiligt, dokumentiert in anschaulicher Weise, wie von beiden Parteien sachbezogene Argumente mit Persönlichem angereichert werden. Vgl. Heinrich Bußhoff: *Die theoretische Stagnation der Regierungs- lehre – Krise und Skizze eines Auswegs*, a.a.O.; Franz Lehner: *Regierbarkeit – Krise der Po- litik oder Politischen Wissenschaft?*, a.a.O.; Wilhelm Hennis: *Skizze eines Auswegs?*, a.a.O.; Heinrich Bußhoff: *Unfähigkeit zur Diskussion über Grundlagenfragen – Ausdruck eines dogmatischen und diffusen Wissenschaftsverständnisses*, a.a.O.. Vgl. auch Abschnitt 1.1.4.

Die insbesondere von Hennis vorangetriebene prinzipielle Ablehnung weniger traditions- bewußter Wissenschaftsmethoden hat die Leidenschaftlichkeit solcher Diskussionen ohne Frage noch befördert. Habermas beispielsweise unterstellt Hennis erst in einer Replik ein mittelalterliches Staatsverständnis. Vgl. Jürgen Habermas: *Legitimationsprobleme im mo- dernen Staat*, a.a.O., S. 46; Rolf Ebbighausen: *Legitimationsproblematik, jüngere staats- theoretische Diskussion und der Stand historisch-empirischer Forschung*, in: *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*, Frankfurt a.M. 1976 (S. 9-39), S. 10f.

10 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 337.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

beschränken sich nicht auf die Zusammenhänge jenseits staatlicher Strukturen.

Immerhin noch bis zum Beginn der Neunziger Jahre läßt sich die Relevanz der von der Regierungslehre aufgeworfenen Fragestellungen nachweisen – ein interessanter Beleg für ihr Potential und dessen fahrlässige Mißachtung. Die Politikwissenschaft hat sich nicht in einem stringenten Prozeß verändert.

Die thematische Vielfalt, insgesamt die Breite der *governance*-Debatte, hat die Regierungslehre – in einem gewissen Sinn durchaus ein theoretischer Reflex auf die Notwendigkeit eines makroökonomischen Krisenmanagements - nie angestrebt. Sie, die moderne Regierungslehre, zielt vielmehr auf ein Kernproblem des Leistungsstaates, hinter das koexistente politische Phänomene zurücktreten:

„Der Begriff des Managements impliziert noch die Vorstellung des regulierenden Subjekts im Singular; im Begriff der *Governance* ist allenfalls das regulierende Subjekt im Plural als vernetzte Einheit vorstellbar. Regierbarkeit und ‚*governance*‘ bezeichnen also unterschiedliche Prozesse und Akteure, beziehen sich aber auch auf andere Politikfelder. In den 70er Jahren ging es in erster Linie um die Bewältigung der ökonomischen Krise nach den Jahrzehnten des nahezu ununterbrochenen Wirtschaftswachstums und um die Bewältigung der Konsequenzen des ‚Ölschocks‘. In den 90er Jahren stehen nicht nur ökonomische Fragen, sondern auch ökologische und soziale Fragen auf der Tagesordnung der ‚*global governance*‘.“¹¹

Vornehmlich das empirische Defizit der Regierungslehre hat bewirkt, daß diese von der theoretischen Auseinandersetzung um den Regierungsprozeß ausgeschlossen geblieben ist, obwohl sie den überwiegend deskriptiven Ertrag der *policy*-Analyse als abstrakter Rahmen hätte ergänzen können. Im wesentlichen auf die systematischen Forschungsergebnisse Thomas Ellweins beschränkt, konnte die Regierungslehre bis zum Ende der Achtziger, Anfang der Neunziger Jahre nicht den Stellenwert erlangen, den eine Lehre des Regierens eigentlich beanspruchen muß und auf dem die Regierungslehre letztlich vergeblich bestanden hat.

Ihre Konzeption erfuhr jedoch schließlich - nahezu ein Vierteljahrhundert nach Guilleaumes erster Skizze des Forschungsfeldes - eine andeutungsweise Renaissance innerhalb des politikwissenschaftlichen Diskurses. Das von Hartwich und Wewer herausgegebene fünfbandige Werk *Regieren in der Bundesrepublik* steht

¹¹ Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf: *Grenzen der Globalisierung*, a.a.O., S. 550. Vgl. Fritz Scharpf: *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, a.a.O., S. 623.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

dafür beispielhaft. Daß die kurzfristige Wiederentdeckung der Regierungslehre einer ernsthaften Prüfung unverändert aktueller Forschungsfragen entsprang und nicht durch wissenschaftshistorische Nostalgie oder den Wunsch einer versöhnlichen Integration in die Disziplin motiviert war, kann über die Erinnerung der intellektuellen Ursprünge hinaus zwar als respektvolle Anerkennung verstanden werden, macht aber die Versäumnisse der Politikwissenschaft um so bedauerlicher; es macht sie auch um so unerklärlicher. An breiten theoretischen Grundlagen zum Regierungsprozeß in der Bundesrepublik mangelt es heute wie 1965.

Für die aktuelle Forschung, die den Regierungsprozeß in den Kontext eines europäischen Mehrebenensystems stellt, taugt der Ansatz der Regierungslehre nur bedingt; zu deutlich ist er den nationalstaatlichen Strukturen der Aufgabenerledigung verhaftet. So erscheint es zwar möglich, einige Komponenten der Regierungslehre in den umfassenderen Zusammenhang des europäischen Mehrebenensystems zu integrieren, soweit es sich um Aspekte der gegenwärtigen Diskussion handelt – das Muster der Verwaltungsführung durch die Regierung, die Ansätze zur Reduktion des öffentlichen Aufgabenbestandes, die Organisation staatlicher Leistungserbringung in ihrer Gesamtheit –, doch kommen die Defizite der Regierungslehre besonders in einem Konzept zum Tragen, das Ressourcen für den Regierungsprozeß auch jenseits des Nationalstaates entdeckt.

Den starken Staat als Synonym einer weitgehend durchsetzungsfähigen Politik kann die Wissenschaft nicht mehr ohne exakte Bestimmung prozessualer Strukturen voraussetzen. Daß die hierarchischen Strukturen überhaupt noch eine effiziente Bewältigung der öffentlichen Aufgaben erlauben, wird ohnehin bezweifelt. Doch diese Skepsis ist mitunter auch Ausdruck methodologischer Differenzen zwischen der Regierungslehre und konträr angelegten Ansätzen.¹² Weiterhin gewinnen die Möglichkeiten, private Aufgabenerledigung zu fördern und zu nutzen, stetig an Bedeutung, werden aber von der Regierungslehre allenfalls beiläufig thematisiert. Dies ist insofern ein besonders schwerwiegendes und den wissenschaftsinternen

¹² Vgl. exemplarisch Niklas Luhmann: *Soziologie des politischen Systems*, a.a.O., S. 163; Markus Jachtenfuchs: *Conceptualizing European Governance*, a.a.O., S. 45; James Rosenau: *Governance, Order, and Change in World Politics*, a.a.O.; Mancur Olson: *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, Tübingen 1985, Xff.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

Dialog einschränkendes Defizit, als daß sich europäische Politik als Summe und nur als Summe interessengetragener Akteurshandlungen vollzieht, wobei der Staat einer dieser Akteure, aber längst nicht der einzige ist.¹³

Wie kann unter diesen Umständen der Ertrag der Regierungslehre für die Politikwissenschaft insgesamt beurteilt werden? Die äußerst kritische Rezeption der Regierungslehre täuscht darüber hinweg, daß mit dem Problem der Regierungsfähigkeit im modernen Leistungsstaat eine zentrale Fragestellung aufgegriffen wird, deren systematische Bearbeitung nach wie vor aussteht.

Umgekehrt läßt sich auch anhand der von Hennis vorgebrachten Einwände gegen die *policy*-Forschung nicht erschließen, welche Unterschiede überbrückbar und welche auf tatsächlich unüberwindbare methodologische Differenzen zurückzuführen sind. Hier ist auch eine maßvolle Vereinheitlichung der Terminologie gefragt, gegen die sich Hennis noch stemmt:

„Leicht erwecken solche Umformulierungen den Eindruck, in der Regel die Illusion, man habe die Dinge ‚im Griff‘, ohne daß an den Sachverhalten, ihrer praktisch-politischen Dilemmatik, sich irgend etwas geändert hätte. Angesichts des Gewichts der Lagen, der Schwerkraft der Dinge, klingt die sozialwissenschaftliche Terminologie mit ihrer angestregten Bemühtheit um Praxisbezug, Operationalisierung etc. nur zu oft wie das wissende Raunen von Zauberkünstlern; sie bewegt nichts, klärt wenig.“¹⁴

Speziell die Aussagefähigkeit der *policy*-Analyse bezweifelt Hennis und bescheinigt ihr „parvenühaftes Neutönertum“¹⁵, aber auch eine Ignoranz gegenüber der deutschen Wissenschaftsgeschichte. So verwundert wenig, daß auch die Kritiker der Regierungslehre nicht nur inhaltliche Defizite monieren, sondern häufig ebenso den „rabiaten Tonfall“¹⁶ eines ihrer exponiertesten Vertreter beklagen.

Daß terminologische Unterschiede derart ausgebreitet werden, daß eine inhaltlich konstruktive Kritik überdeckt wird, ist erstaunlich und bedauernswert, da bereits

13 Vgl. Philippe C. Schmitter: *Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories*, in: Gary Marks/Fritz Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Governance in the European Union*, a.a.O. (S. 1-14), S. 3.

14 Wilhelm Hennis: *Zur Begründung der Fragestellung*, a.a.O., S. 10. Vgl. ders.: *Politikwissenschaft als Beruf*, a.a.O., S. 410.

15 Ders.: *Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit, „zentrale Fragen“ der Politikwissenschaft stets neu zu überdenken*, a.a.O., S. 123.

16 Claus Offe: *„Unregierbarkeit.“ Zur Renaissance konservativer Krisentheorien*, in: Jürgen Habermas (Hrsg.): *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*. 1. Band: *Nation und Republik*, Frankfurt a.M. 1979 (S. 294-318), S. 310.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

auf einen bedeutenden Mangel der Regierungslehre hingewiesen wird: die vergleichsweise ungenaue Handhabung der Begrifflichkeit. Als ein um lehrhaften Charakter bemühter Forschungsansatz ist der Regierungslehre eine Präzisierung selbst ihrer Kernbegriffe oder gar eine Orientierung an der politischen Praxis, an ihren Institutionen und Prozessen, nur begrenzt möglich. Doch gerade bei der Beschreibung politischer Prozesse bleibt vieles mehrdeutig. Was genau unter Regierungsfähigkeit, Regierungshandeln, ja Regierung selbst zu verstehen ist, wird nicht definiert.

Die Komplexität des Regierungsprozesses erschwert dessen Projektion in eine abstrakte Theorie, die sich bewußt von der politischen Praxis distanziert. Insofern erscheint die Kooperation mit einem deskriptiv orientierten Forschungsansatz nicht so abwegig, wie die Dissonanzen innerhalb der Politikwissenschaft vermuten lassen. Warum sollten keine Synergien entstehen? Regierungsforschung hat sich grundsätzlich mit einem unvergleichbar breiten Spektrum an Fragestellungen und mehr noch praktischen Problemen zu beschäftigen. Diese Einsicht zeichnet im Prinzip auch die Regierungslehre aus.

Die Entwicklung eines politikwissenschaftlichen Kernbereichs, der allmähliche Wandel hin zur Erforschung vor allem des Regierens jenseits des Nationalstaates, hat zur Folge, daß eine Integration der Regierungslehre in größere theoretische Zusammenhänge mittlerweile ausgeschlossen ist oder wenigstens erheblich angepaßter Methoden bedürfte. Dies ist aus meiner Sicht nicht ohne weiteres zu leisten, die eigentlichen Intentionen der Regierungslehre würden karikiert.

An dem zentralen Begriff des Regierens möchte ich meine Auffassung illustrieren. Unter dem Einfluß eines internationalen Diskurses hat auch der Terminus Regieren eine polymorphe Gestalt angenommen. Er wird nicht mehr allein auf den Staat bezogen, sondern auf das Regierungssystem in einem umfassenden Sinn, somit auf einen Kontext, der, anders als der von der modernen Regierungslehre hergestellte, eine dauerhafte Symbiose von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft voraussetzt.¹⁷ Die Regierungslehre hingegen nimmt einen eingeeengten Regierungsprozeß an, der aufgrund des Konflikts zwischen Effektivität und Demokratie ten-

¹⁷ Vgl. Fritz Scharpf: *Regieren in Europa*, a.a.O., S. 38f.; Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 12.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

denziell intransparent vollzogen wird. Hier verbirgt sich eine durchaus interessante Nuance. Regieren bedeutet somit nicht allein das Umsetzen von Notwendigkeiten, sondern auch die Darstellung politischer Entscheidungen als umgesetzte Notwendigkeiten:

„Der Bereich des Möglichen erscheint eingeschränkt oder sogar präzise eingegrenzt, was außerhalb liegt, wird diskriminiert; es ist keiner weiteren Bemühung wert. Macht bedeutet nicht nur, daß man mit Erfolg das eigene Programm als realisierbar erklären kann, sondern auch die Chance der Diskriminierung anderer Programme.“¹⁸

In diesem Feld liegt der eigentliche Erkenntnisgewinn durch die Regierungslehre, liegt ihre Leistung auch noch für das aktuelle Verständnis des Regierungsprozesses. Der Staat sieht sich weiterhin einer überzogenen Erwartungshaltung ausgesetzt, und die Gefahr einer Überforderung öffentlicher Strukturen der Aufgabenerledigung besteht verstärkt, weil nationalstaatliche Kompetenzen und gleichzeitig Leistungspotential auf supranationale und intergouvernementale Ebenen verlagert werden. Die Fragestellung der Regierungslehre, wie die politische Führung mit den an sie herangetragenem Ansprüchen umgeht, läßt sich also auch auf das europäische Mehrebenensystem richten und zeigt, in welchem Kontext eine moderne staatszentrierte Theorie ihr Potential zur Geltung bringen kann.

Bei der Suche nach Lösungsansätzen stößt die Regierungslehre mit ihrem Traditionsbewußtsein jedoch an Grenzen. Sie ist von einem tiefen Verständnis für die Zusammenhänge der staatlichen Leistungserbringung geprägt, speziell für die Restriktionen, die sich aus der Macht der Administration ergeben. Doch während auf dieser Grundlage die Defizite politischer Führung plausibel erklärt werden können, erschöpfen sich die gestalterischen Möglichkeiten in dem Verweis auf das unerreichbare Telos der Politik und in der lückenhaften Behandlung des Steuerungsstaates. Gerade aber für ein in Entwicklung befindliches politisches System wären diese theorievermittelten gestalterischen Reserven dienlich.

Dieser Umstand erlaubt auch ein abschließendes Urteil hinsichtlich der wissenschaftlichen Rezeption der Regierungslehre: Deren Konzept ist, obwohl als Lehre auf eine breite Gültigkeit angelegt, zu sehr den politischen Prozessen des Nationalstaates verhaftet, als daß von ihr noch wesentliche Impulse für die gegenwärtige

18 Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten*, a.a.O., S. 60.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

Forschung zur europäischen Integration ausgehen könnten. Die aktive Rezeption, das Einbeziehen in die gegenwärtige Forschung, ist nicht voraussetzungslos möglich. Eine staatszentrierte Regierungstheorie kann nur einen Ausschnitt der aktuellen Forschung bilden, sie hat also – Ausdruck des wissenschaftlichen Wandels – in Abhängigkeit von ihrem veränderten Forschungsobjekt im Prozeß der Integration an Bedeutung verloren. Von Bedeutungslosigkeit indes ist sie weit entfernt:

„State-centrism is clearly still big business in EU studies. Varieties of intergovernmental analysis remain popular in spite of the growth of a literature on governance that poses serious challenges to the view that states are the controlling agents of integration.“¹⁹

Was aus Sicht der Politikwissenschaft bleibt, sollte also nicht unterschätzt werden. Der modernen Regierungslehre gebührt das Verdienst, überhaupt erst den nationalstaatlichen Regierungsprozeß in der Bundesrepublik zum Gegenstand der politischen Theorie erhoben zu haben. Innerhalb dieser Grenzen verfügt die Regierungslehre über nach wie vor beachtliches Potential. Es hätte – dessen bin ich überzeugt – mehr Beachtung und eine ausschließlich an Inhalten orientierte Rezeption durch die deutsche Politikwissenschaft verdient gehabt, auch und gerade im Rückblick.

5.2. Der konzeptionelle Anspruch der Praxisorientierung

In den einleitenden Bemerkungen zu dieser Studie habe ich mein persönliches Interesse am wissenschaftlichen Sujet auch auf das Unverständnis zurückgeführt, daß sich komplementäre theoretische Ansätze nicht auf einen wirklichen Dialog miteinander eingelassen haben. Obwohl nach meinem Empfinden dafür nicht zuletzt fachfremde Ursachen verantwortlich sind, möchte ich zum Abschluß darstellen, was die Integration der modernen Regierungslehre in die deutsche Politikwissenschaft am nachhaltigsten behindert hat.

Versuchen wir, das Grundlegende an der Ausgrenzung der Regierungslehre zu erfassen. Integration beruht auf Gemeinsamkeiten, sie wird durch Unterschiede erschwert. So stößt man schnell auf die Frage, worin denn die Unterschiede zwi-

¹⁹ Ben Rosamond: *Theories of European Integration*, a.a.O., S. 151.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

schen der Regierungslehre und den verschiedenen anderen Ansätzen in der deutschen Regierungstheorie bestehen. Ich habe alle Differenzen – teilweise sehr detailliert – in den vorherigen Kapiteln erörtert, ohne endgültig zu gewichten.

Ich möchte auch diese Unterschiede noch einmal auf die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen der modernen Regierungslehre beziehen. Vier Aspekte sind dabei aus meiner Sicht hervorzuheben, doch nicht jeder von ihnen ist in diesem Zusammenhang relevant:

- Die Regierungslehre versteht Regieren als das Streben nach der „guten Ordnung“. Allerdings erscheint der Unterschied zu anderen Forschungsansätzen diesbezüglich nicht übermäßig bedeutend. Denn trotz des Telos der Politik interpretiert die Regierungslehre das Regierungshandeln als ein Umsetzen von Notwendigkeiten, sie verschließt sich nicht den Realitäten der Praxis. Die gute Ordnung des Gemeinwesens fungiert als ein Orientierungspunkt, nicht als programmierbares Ziel. Der normative Impetus der Regierungslehre eröffnet durchaus Möglichkeiten, solange er nicht doktrinär angewendet wird.
- Eng verbunden mit der Nähe zur politischen Philosophie ist der zweite Aspekt, nämlich der traditionalistische Forschungszugang, den die moderne Regierungslehre wählt. Auch hier halte ich die Differenzen zu abweichenden wissenschaftlichen Ansätzen nicht für entscheidend, auch nicht diejenigen, die zum *policy approach* bestehen.

Mit letzter Gewißheit ist die Frage, welche Auswirkungen das Traditionsbewußtsein der Regierungslehre hat, insofern nicht zu beantworten, als versäumt wird, andeutungsweise vorhandene Berührungspunkte zu nutzen. Was bleibt, ist die in der Tat nicht unproblematische staatszentrierte Perspektive. Sie wird der Regierungslehre einerseits zur Grenze, da alle jenseits öffentlicher Strukturen liegende Lösungskapazität nicht zur Kenntnis genommen wird; die staatszentrierte Perspektive begründet jedoch zugleich das Potential, das der Regierungslehre innerhalb eines nationalstaatlichen Rahmens nicht abzusprechen ist.

- Eine erhebliche Schwierigkeit ergibt sich durch das Axiom der Regierungslehre, die Exekutive müsse die Bedingungen des Regierens beherrschen können. Zunächst gilt es festzuhalten, daß die Diskrepanz zu anderen Forschungsansätzen hier nicht ohne weiteres überbrückbar erscheint.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

Anschließend ist zu klären, ob diese Diskrepanz die Regierungslehre unbedingt begrenzt. Ich meine, daß das nicht zwingend der Fall sein muß. Der besondere Blickwinkel, um den sie sich bemüht, kann durchaus auch als Potential begriffen werden. Nur dort, wo Unterschiede zu erkennen sind, können sich Forschungsansätze ergänzen.

Dennoch ist nicht zu leugnen, daß es seit 1965 nicht über einen längeren Zeitraum gelungen ist, die fachbezogenen Differenzen zu überwinden und die Regierungslehre in den Mittelpunkt der Forschung zu rücken. Zwischen der Gefahr, durch einen eigenwilligen Forschungszugang limitiert zu werden, und den Möglichkeiten, die gerade eine veränderte Perspektive für die Theorie bietet, verläuft ein nur sehr schmaler Grat.

- Der vierte und letzte Aspekt, den ich herausgreife, verdeutlicht, warum die Regierungslehre nicht in der Lage war, ihre Möglichkeiten in vollem Umfang zu entfalten. Ich möchte – um bei dem soeben angeführten Bild zu verharren – schildern, warum ihr die Gratwanderung nicht gelungen ist und ihre spezifischen Voraussetzungen letztlich als Begrenzungen für den Forschungsdiskurs gewirkt haben. Auf diesen vierten Aspekt, den ich für den ausschlaggebenden halte, konzentriere ich mich in der Folge.

Thema wird nochmals das wissenschaftliche Selbstverständnis der Regierungslehre sein, das ich bereits dargestellt habe, im Zusammenhang vor allem in den Abschnitten 1.1. und 2.2. Dabei möchte ich die Aufmerksamkeit nunmehr auf die Konsequenzen lenken, die das besondere Selbstverständnis der Regierungslehre für eine mögliche Integration in den breiteren regierungstheoretischen Diskurs bedeutet.

5.2.1. Das Selbstverständnis der Regierungslehre als politische Wissenschaft

Die Regierungslehre begreift sich als praxisorientierte Wissenschaft. Dies streichen sowohl Guillaume als auch Hennis heraus, Ellwein widmet dieser Selbstbeschreibung sogar einen Essay mit dem Titel *Regierungslehre als praktische Wissenschaft*. Wie aber ist das Bemühen um Praxisbezug zu interpretieren? Welche konkreten Gestalten nimmt es an?

Ich nehme die Antwort auf die zweite Frage vorweg und stelle fest, daß es sich

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

nicht in einer besonderen Nähe zur politischen Praxis zeigt. Das Bemühen um praktische Bezugspunkte führt die Regierungslehre zu einer unverhohlenen Kritik an den Mißständen, die sie in der Praxis beobachtet. Entsprechend ist die erste Frage zu beantworten: Der Praxisbezug der Regierungslehre ist nicht als eine Orientierung in dem Sinne zu verstehen, daß konkrete Problemstellungen der realen Politik aufgegriffen und theoretisch durchexerziert würden. Die Regierungslehre – und so darf sie tatsächlich gleichermaßen abstrakt und wörtlich als eine Lehre vom Regieren interpretiert werden – kann nur das politische Bewußtsein formen, sie kann nur mittels anhaltender Kritik einen sensibleren Umgang mit den praktischen Problemen des modernen Leistungsstaates bewirken. Ein verändertes Problembewußtsein zu schaffen – auf diese Formel läßt sich das Bemühen der Regierungslehre komprimieren. Ich will dieses Anliegen anhand einiger Ideen nachzeichnen.

Den Anspruch praxisrelevanter Untersuchungen artikulieren zahlreiche Forschungsansätze, doch nur wenige setzen ihn konsequent um. Die Schwierigkeiten der Regierungslehre, einen Praxisbezug zu kreieren, ergeben sich ganz zwangsläufig aus der betont kritischen Distanz zur praktischen Politik. Das Anliegen ist nicht frei von Widersprüchlichkeit. In den konzeptionellen Grundzügen wird sichtbar, daß die moderne Regierungslehre ihr Selbstbewußtsein in erster Linie aus der Bedeutung für die praktische Politik heraus bezieht, die bestehende Abhängigkeit aber durchaus nicht leugnet:

„Aber wenn Politikwissenschaft als Wissenschaft einen Sinn haben soll, dann müssen wir als Politikwissenschaftler in der Lage sein, die wirklich wesentlichen Fragen zu wissenschaftlichen zu erheben.“²⁰

Allerdings versucht die Regierungslehre einen Spagat, wenn sie darauf zielt, die ganze Bandbreite der aus dem Regierungsprozeß zu generierenden Fragestellungen abzudecken, also eben nicht ausschließlich Fragen der Praxis zu analysieren, sondern auch aus der politischen Philosophie ein Telos abzuleiten. Es ist schwer vorstellbar, daß irgendein theoriebildender Ansatz alle relevanten Fragestellungen zu behandeln vermag. Das gilt in erhöhtem Maß für die Regierungslehre, die sich quantitativ nicht zu vollem Umfang entwickelt hat.

Welche Bedeutung hätte ihr nach 1965 somit zukommen können, welche Be-

²⁰ Wilhelm Hennis: *Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit, „zentrale Fragen“ der Politikwissenschaft stets neu zu überdenken*, a.a.O., S. 130. Vgl. Thomas Ellwein: *Regierungslehre als praktische Wissenschaft*, a.a.O., S. 30.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

deutung könnte ein vergleichbarer Forschungszugang noch heute beanspruchen? Inmitten der unterschiedlichen konzeptionellen Ansätze der Politikwissenschaft oder auch nur der Regierungsforschung eingeordnet, erscheint am ehesten die Funktion eines normativen Fixpunkts realistisch.²¹ Sie, die moderne Regierungslehre, faßt das Regieren als die Wahrnehmung zentraler Verantwortung auf. Hierin sehe ich eindeutig ein Kriterium zugunsten der Regierungslehre. Sie nimmt – auf diese Aussage habe ich bereits an anderer Stelle hingewiesen – den „selbstverständlichsten, von jedermann vorausgesetzten Begriff heutiger Politik“²² auf, sie setzt in der Theorie um, was nach einem allgemeinen Verständnis von der Regierung erwartet wird, nämlich die Wahrnehmung zentraler Verantwortung.

Ein Defizit fällt dabei auf. Die Regierungslehre erkennt die Verantwortung der Regierung für das gesellschaftliche Gesamtsystem, beschränkt ihre Untersuchungen jedoch auf das politische System im engeren Sinne. Dem Gesamtsystem kann allerdings nicht eine sich abgrenzende Wissenschaft genügen, sondern nur eine, die sich zu einem breiten Methodenpluralismus bekennt und diesen umsetzt.

5.2.2. Der Widerspruch zwischen Normativität und Praxis

Die Einordnung der modernen Regierungslehre in den übergreifenden Rahmen der Regierungsforschung ermöglicht weitere Rückschlüsse. Das Profil der Regierungslehre fügt sich in die Merkmale, die der skandinavische Politikwissenschaftler Johan Galtung in einem Essay anhand eines internationalen Vergleichs erarbeitet; er unterstellt der deutschen Politikwissenschaft eine Neigung zur Theoriebildung.²³ Inwieweit diese Neigung durch die Wissenschaftsgeschichte bedingt ist und ob sie letztlich überhaupt mehr als eine Momentaufnahme darstellt, soll in diesem Zusammenhang nicht ausgeführt werden. Eine Antwort entspräche auch nicht den humorvoll gemeinten Intentionen des Verfassers, der persönliche Erfahrungen verallgemeinert. Tatsächlich aber trifft Galtungs Urteil exakt auf die Regierungs-

21 Vgl. Joachim Jens Hesse/Rainer Wahl/Eberhard Wille: *Staatwissenschaften: Von der Notwendigkeit disziplinübergreifenden Denkens*, a.a.O..

22 Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 61. Vgl. Abschnitt 4.1.2.

23 Johan Galtung: *Structure, Culture and Intellectual Style: An Essay Comparing Saxon, Teutonic, Gallic and Nipponic Approaches*, in: *Social Science Information* 20, London 1981 (S. 817-856), S. 825. Vgl. Arno Mohr: *Politikwissenschaft als Universitätsdisziplin in Deutschland*, a.a.O., S. 25ff.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

lehre zu, die ja gerade das Beheben eines Forschungsdesiderats der Politiktheorie beabsichtigt.

Innerhalb der Politikwissenschaft angelegt als eine Art „Handlungslehre des Staates“²⁴, verlangt die Regierungslehre nicht institutionelle Reformen oder eine Veränderung der politischen Rahmenbedingungen, sondern einzig ein Ausschöpfen der längst vorhandenen Möglichkeiten, des zweifelsfrei im politischen System gegebenen Handlungsspielraums. Die Rationalitätsannahme reduziert politische Prozesse und mithin den Regierungsprozeß jedoch auf stringente Sequenzen von Ide-entfindung bis hin zur abschließenden Kontrolle, ohne die zum Teil erheblichen Verfremdungen zu erfassen, denen politische Programmatik unterliegt.

Meiner Meinung nach liegt hier der eigentliche Schlüssel für die skeptische Rezeption der Regierungslehre in der deutschen Politikwissenschaft. Die kritische Distanz erweckt bisweilen den Eindruck, jedes Problem im modernen Leistungsstaat könne gelöst werden, ein wenig Rückbesinnung auf die handwerklichen Fähigkeiten der Politik vorausgesetzt. Damit entsteht eine kaum zu überwindende Kluft zwischen der Regierungslehre und denjenigen Ansätzen, die Probleme im Detail, gerade auch dem einzelner Politikfelder, analysieren und die von ihrer wissenschaftlichen Annäherung her vor allem die Restriktionen des Regierungsprozesses wahrnehmen, nicht sein Potential. Eine Verständigung zwischen moderner Regierungslehre und alternativen Forschungszugängen muß demnach auf das Deskriptive beschränkt bleiben, sie kann nicht in eine gemeinsame Theoriebildung münden.

Daß politische Führung Wirkungen erzielt, setzt stets eine gewisse Logik des Regierungsprozesses voraus, implizit also Rationalität. Die Luhmannsche Unterscheidung von Theorie und Praxis erläutert beispielhaft, welche Probleme der Regierungslehre aus der Rationalitätsannahme erwachsen:

„Jedenfalls ist Praxis zu unterscheiden vom bloßen Bewirken von Wirkungen. Also ist der Begriff immer dort am Platze, wo jemand handeln muß, ohne zu wissen und oft auch ohne wissen zu können, was er damit bewirkt. In diesem Sinne ist zum Beispiel das Vorzeigen guter Absichten ein reiner Fall von politischer Praxis.“²⁵

Der Anspruch eines Dialogs von politischer Praxis und Wissenschaft – und beson-

24 Joachim Jens Hesse: *Aufgaben einer Staatslehre heute*, a.a.O., S. 60.

25 Niklas Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, a.a.O., S. 135.

ders einer normativ inspirierten – ist nach Luhmann nichts anderes als ein kommunikativer Vorgang, nicht weniger, aber auch nicht mehr, er beeinflusst nicht das politische Handeln:

„Eine wissenschaftliche Theorie ist nichts anderes als ein Forschungsprogramm. Sie kann angewandt werden nur im Wissenschaftssystem, und zwar auf Forschungsprozesse. Keine Politik kann sich als Vollzug einer wissenschaftlichen Theorie verstehen. Aber es gibt Reflexionsmöglichkeiten innerhalb des politischen Systems, die Theorieform annehmen und sich auf ihrer Ebene abstimmen können mit dem, was als Aussage wissenschaftlich verantwortet werden kann. In diesem Sinne haben wir von politischer Theorie gesprochen. Politische Theorie erfüllt für die politische Praxis die Funktion, jene Differenz von Orientierungsnotwendigkeit und Handlungsmöglichkeit zu überbrücken. Sie lebt in diesem Sinne nur in der politischen Kommunikation, sie ist, sofern sie überhaupt entwickelt und benutzt wird, ein Moment der politischen Praxis, sie ist selbst ein Stück Politik.“²⁶

Dennoch bin ich überzeugt von dem bleibenden Wert der modernen Regierungslehre, davon, daß sie über mehr Möglichkeiten verfügt, als sie zur Geltung hat bringen können, und ebenso davon, daß ihr zwar eindeutige Grenzen gesteckt sind, sie aber in diesen Grenzen wichtige Erkenntnisse gewinnen kann. Ich denke, es genügen zwei Anmerkungen, um den Wert einer modernen Regierungslehre zu unterstreichen.

- Zum einen muß deutlich gemacht werden, daß die Regierungslehre sich nur mit der Absicht auf die politische Praxis bezieht, das erforderliche Problembewußtsein zu wecken. Sie verfährt dabei mitunter vehement, insbesondere in feuilletonistischen Beiträgen.²⁷ Doch sollte diese Vehemenz nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch die Regierungslehre nach nicht mehr als geringfügigen Chancen durch politische Prozesse sucht. Den oft erwähnten Spielraum erkennt sie im Kontext von Notwendigkeiten, die auf die verfestigten Strukturen des Leistungsstaates zurückzuführen sind. Von ihrem Standpunkt sind auch die verschiedenen Forschungsansätze nicht weit entfernt, die das politische System vor allem von einem Beziehungsgeflecht konkurrierender Akteure geprägt sehen.

26 Ebd., S. 136f. Vgl. Renate Mayntz/Fritz Scharpf: *Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik*, in: Dies. (Hrsg.): *Planungsorganisation*, a.a.O. (S. 115-145), S. 122ff.

27 Vgl. Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse: „*Der Fisch stinkt vom Kopf her.*“, a.a.O.; Wilhelm Hennis: *Totenrede des Perikles auf ein blühendes Land*, a.a.O..

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

- Zum zweiten muß nicht allein für die Regierungslehre, sondern für alle regierungstheoretischen Ansätze die Komplexität des Forschungsobjekts in den Vordergrund gerückt werden. Die Regierungslehre begegnet ihr mit einer methodologischen Verengung, die etliche Jahre später, dann auf dem Hintergrund der europäischen Integration, endgültig als Beschränkung wirkt: Der staatszentrierte Forschungszugang stößt an Grenzen, die mit der veränderten Rolle des Nationalstaates zu tun haben, aber auch mit dem zunehmenden Gewicht gesellschaftlicher Akteure. Dabei sieht sich eine Lehre vom Regieren mit einem grundsätzlichen Dilemma konfrontiert:

„Wissenschaftliche Analyse setzt notwendig Begrenzung des zu betrachtenden Bereiches, eigene Begriffsbildung und damit Abheben eines besonderen aus einem größeren Zusammenhang voraus.“²⁸

Nicht die Eingrenzung des Themenbereichs bereitet Schwierigkeiten, sondern der umgekehrte Vorgang, die Einordnung des besonderen in den größeren Zusammenhang.

Der mangelnde interdisziplinäre Austausch erscheint somit als ein durchaus gravierendes Handicap, bereits mit Blick auf den nationalstaatlichen Regierungsprozeß und verstärkt für die von komplexen juristischen, ökonomischen und sozialen Fragestellungen begleitete Ausbildung transnationaler Entscheidungsstrukturen. In diesem veränderlichen Umfeld haben sowohl die motorische Kraft der politischen Führung als auch die Aussagefähigkeit rational ausgerichteter Prognosen an Bedeutung eingebüßt. Ein wissenschaftlich entwickeltes prognostisches Instrumentarium jedenfalls ist nicht mehr geeignet – wenn es das denn jemals war –, politische Entscheidungen anzuleiten.²⁹ Die Einsicht in die begrenzte und vor allem befristete Gültigkeit eines praxisorientierten Forschungsertrags, der sich aus wandelbaren Prozeßstrukturen ergibt – diese Einsicht stellt Verdienst und Beschränkung der Regierungslehre zugleich dar.

28 Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, a.a.O., S. 77.

29 Vgl. zur Bewertung von Prognosen: „Die Möglichkeit, mit Hilfe unterschiedlicher Methoden Veränderungsprozesse zu erkennen, wird heute nicht mehr bestritten. Unklar ist verbreitet noch immer, daß rationale Prognosen nicht einen Zustand voraussagen, den es einmal geben wird, sondern daß sie in der Regel zu einem ‚überraschungsfreien‘ Entwurf führen, der als Hilfsmittel zur Orientierung dienen kann. Mit Hilfe der dabei anzuwendenden Methoden lassen sich Trends ermitteln, hinsichtlich derer politisch zu entscheiden ist, ob man sie beschleunigen oder verzögern, in ihrer Richtung unverändert lassen oder verändern will.“ Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, a.a.O., S. 94.

5. Der Forschungsertrag der Regierungslehre

Diese Erkenntnis vervollständigt ein Aspekt, der schon bei der Konzeption des Forschungsansatzes berücksichtigt worden ist:

„Das Haupthindernis für die Entwicklung einer Regierungslehre liegt in der Materie selbst. Diese ist für den Gelehrten kaum zugänglich, weil dieser im allgemeinen die Regierung nur von außen betrachtet, aber keinen Zugang zu dem inneren Gefüge derselben hat.“³⁰

Der Dialog über den Regierungsprozeß, an dem der Regierungslehre gelegen ist, wird durch eine Asymmetrie des Wissens geprägt. Die entstehende Dialogstruktur weist durchaus Ähnlichkeiten mit derjenigen auf, über die die politische Verwaltung auf der Basis des von ihr gepflegten Dienstwissens kommuniziert. Bei der Regierung handelt es sich nach wie vor um einen Arkanbereich, und obwohl der Regierungsprozeß in der Demokratie an Transparenz gewonnen hat, ist jede Regierung bestrebt, die *arcana imperii* zu schützen. Die Politikwissenschaft wird sich damit arrangieren müssen.

Diese Erkenntnisse entwerten die moderne Regierungslehre keineswegs. Sie müssen im Interesse eines realistischen Bildes, einer objektiven Beurteilung, die bisher noch aussteht und die ich angestrebt habe, erwähnt werden, und sie sollten vor allem nicht durch den Streit um die geeigneten Methoden der Regierungsforschung überdeckt werden.

Daß in der politischen Theorie lediglich Wege aufgezeigt werden können, läßt dann auch trotz ihres selbstbewußten Verständnisses als Wissenschaft die Regierungslehre durchscheinen. Angesichts der limitierten Möglichkeiten der Politiktheorie bleibt der Blick auf den praktischen Befund. Die Regierungslehre betont die Reserven, die im Regierungsprozeß verborgen sind:

„Zwar ist richtig, daß die Regierung durch Gesetze und ‚Sachzwänge‘ gebunden ist, doch verbleibt ein Bereich freier Tätigkeit, der über Gesetzesinitiativen, die Haushaltswirtschaft, die regionale Mittelverteilung oder die Personalpolitik reiche Gestaltungsmöglichkeiten bietet.“³¹

Der moderne Leistungsstaat ist regierungsfähig, ausreichender Handlungsspielraum für die politische Führung grundsätzlich vorhanden. Die wesentlichen politischen Fragen müssen in der Praxis beantwortet werden, auch in der Zukunft.

30 Emil Guilleaume: *Regierungslehre*, a.a.O., S. 194. Vgl. Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, a.a.O., S. 51.

31 Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*, a.a.O., S. 290. Vgl. Wilhelm Hennis: *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, in: Ders.: *Regieren im modernen Staat*, a.a.O. (S. 106-141), S. 130ff.

Fazit

Es fällt schwer, im Rückblick ein angemessenes Urteil über die Regierungslehre zu fällen. Mit der methodologischen Vorgabe, eine maximale Offenheit umzusetzen, ist die moderne Regierungslehre auf ihr Potential und ihre Grenzen hin untersucht worden. Der Sinn dieser Vorgehensweise erschließt sich aus der nur geringen Resonanz, die sie als staatszentrierter Forschungsansatz *par excellence* über ein Jahrzehnt hinweg zu erzielen vermochte, ehe sie in vermeintlicher Bedeutungslosigkeit versank. Nur die Betonung von Gemeinsamkeiten, nicht das Beharren auf zumeist ohnehin offenkundigen Differenzen eignet sich, objektiv über die wirklichen Möglichkeiten einer staatszentrierten Regierungsforschung zu urteilen und dabei von dem unmittelbaren zeitgenössischen Kontext abzuheben.

Dieses Anliegen erforderte, daß einzelne wissenschaftliche Arbeiten ebenso wie ihre Verfasser hinter die Grundstruktur einer Regierungstheorie zurücktreten, die sich durch ein Kriterium auszeichnet: den hohen Stellenwert, den sie dem Staat und seiner Exekutivorganisation einräumt. Die Veränderungen, die der Regierungsprozeß als Gegenstand der Politikwissenschaft erfahren hat, sind aus heutiger Sicht selbst in diesem Rahmen erhebliche, denn während im modernen Leistungsstaat die Sicherung dauerhafter Handlungsfähigkeit im Mittelpunkt steht, muß im Zuge der europäischen Integration die Problemlösungskapazität der staatlichen Ebene mit supra- und subnationalen Einrichtungen, mit öffentlichen als auch zivilen Akteuren abgestimmt werden. Die Anforderungen an das Regieren haben eine neue Qualität erreicht, auf die sich die politischen Wissenschaften einstellen müssen.

Vom Standpunkt der Regierungslehre aus wirkt diese Entwicklung als eine Abkehr von einem traditionalistischen Zugang zum Forschungsgegenstand. Doch die nationalstaatliche Perspektive wird nicht an sich irrelevant, sondern nur durch eine zusätzliche ergänzt, die die europäischen Politikstrukturen wiedergibt. Insofern behält der Forschungsansatz der Regierungslehre durchaus seine Berechtigung.

Wie kann die Politikwissenschaft von der Vielfalt an Forschungsansätzen profi-

Fazit

tieren? Daß über allen Wandel und alle notwendigerweise gegebene Abstraktion hinweg verschiedene Motive kompatibel sind, verdeutlicht gerade das Nebeneinander von *governance by, with* und *without government*. Nur in diesem Sinne habe ich auf moderne Ansätze zurückgegriffen, ich habe sie lediglich instrumentalisiert.

Die staatliche Ebene des Regierungsprozesses, wenn man denn von einem als einem gesamten Zusammenhang sprechen will, ist mit supra- als auch subnationalem Lösungspotential und entsprechenden Entscheidungsstrukturen verflochten, unlösbar verflochten gar; die Ebene ist aber gleichwohl vorhanden und wirksam. Hier verbergen sich denn auch, die beschworene wissenschaftliche Offenheit der heranzuziehenden Ansätze immer vorausgesetzt, Möglichkeiten, Forschungserträge miteinander zu vergleichen, zu verknüpfen, gegeneinander zu spiegeln. Zum Nachteil der deutschen Regierungsforschung ist dies unterblieben, und die Geschwindigkeit, mit der sich die Politikwissenschaft fortlaufend verändert, schließt ein Nachholen von Versäumtem aus. Das Beheben des mehrfach erwähnten Forschungsdesiderats, der fehlenden Systematisierung einer spezifisch deutschen Regierungstheorie, ist nicht zu erwarten.

Was die moderne Regierungslehre als Konzept entwickelt, erklärt die Grundzüge einer ausformulierten Theorie. Zentrale Aspekte sind in diesem Kontext die Diagnose des überforderten Staates, als dessen Kern der öffentliche Aufgabenbestand sowie das zu seiner Erledigung unzureichende Instrumentarium, darüberhinaus die Notwendigkeit politischer Führung als Lösungsansatz. Eingerahmt werden diese Aspekte durch den Nationalstaat als Untersuchungsraum, der die moderne Regierungslehre nach außen hin begrenzt, in dessen Grenzen sie aber gleichzeitig ihr Potential entfaltet. Ob Möglichkeiten oder Grenzen der Regierungslehre höher eingeschätzt werden, hängt somit im wesentlichen vom Blickwinkel des Betrachters ab: Das Potential der Regierungslehre bleibt direkt an die nationalstaatlichen Leistungsstrukturen gebunden, auf die sie den Fokus richtet.

Bei all dem tut sich die Politikwissenschaft gewöhnlich schwer damit, einen problematischen Umstand für die Ausarbeitung einer umfangreichen Regierungstheorie zu erwähnen: die geringe Neigung der Exekutivorganisation zu Transparenz. Einer Art freiwilliger Selbstkontrolle kann sich keine Regierung unterwerfen,

Fazit

sofern sie sich um Effektivität bemüht. Damit wird das Erfordernis von demokratischer Kontrolle nicht bestritten, doch handelt es sich eben um Mechanismen, die im Modell der Gewaltenteilung – und nur von diesem kann eine demokratische Politikwissenschaft ausgehen - außerhalb der Exekutive verortet sind. So betrachtet ist das vermeintliche demokratische Defizit eines auf effiziente Leistungserbringung abzielenden Regierungsprozesses nicht wirklich besorgniserregend, sondern ein systemimmanentes Phänomen; unter pragmatischen Gesichtspunkten wäre eher das Gegenteil besorgniserregend, also eine bedingungslose Transparenz fördernde Regierung, zumindest wäre es in der politischen Praxis kaum zu vermitteln.

Der wissenschaftsinterne Disput, inwieweit eine staatszentrierte Regierungsforschung demokratischen Grundsätzen verpflichtet ist, geht am eigentlichen Forschungsgegenstand vorbei. Es steht zu vermuten, daß die Politikwissenschaft mit dem Erhalt von Interpretationsspielräumen besser leben könnte als mit dem Wechsel von hartnäckiger Exegese und gesteigertem Rechtfertigungszwang thematisch verbundener Forschungsrichtungen.

Was sind die Folgeerscheinungen dieses wissenschaftlichen Klimas? Schließlich wird durch die Auseinandersetzungen innerhalb der Universitätsdisziplin, vor allem aber durch eine seltsame Bezugslosigkeit, durch die Unfähigkeit, abweichende und nonkonforme Methoden aufzunehmen und zum - wohlgemerkt - eigenen Vorteil zu nutzen, schließlich wird durch diese Umstände auch der von mir gebrauchte Begriff des Wandels relativiert. Einen Wandel im Sinne einer langwierigen, stetigen Veränderung der Regierungstheorie haben wir nicht feststellen können. In der von mir ausgewählten Phase ist die deutsche Politikwissenschaft kaum in der Lage, einen umfassenden fachlichen Diskurs über das Regieren aufrechtzuerhalten. Was ich für den Untersuchungszeitraum vermisste, sind im einzelnen Anzeichen für die erforderliche methodische Offenheit, ist im allgemeinen ein Prozeß des Aufbaus, Aufeinanderbaus, ist der lebhaft, von wechselseitiger Neugierde getragene Dialog der Forschungsansätze, durchaus im Bewußtsein ihrer Unterschiedlichkeit und demnach je eigener Stärken und Schwächen.

Ein Wandel ist somit in der Tat nur im Zusammenhang mit der praktischen Politik zu sehen, mit dem substantiell veränderten Umfeld des staatlichen Regie-

Fazit

rungsprozesses im Kontext der europäischen Integration. Nimmt man die exemplarisch untersuchte, eng definierte Regierungslehre, gelangt man zu einem ironischen Schluß über die Grundlagen der Regierungsforschung. Eingebettet in die Politik im europäischen Mehrebenensystem paßt zum nationalstaatlichen Regierungsprozeß wieder diejenige Bezeichnung am besten, die durch den programmatischen Entwurf einer Regierungslehre in den Sechziger Jahren begrifflich abgelöst wurde und die nunmehr, Jahrzehnte später, wiederum treffend Potential und Limitation der staatszentrierten Regierungsforschung im aktuellen wissenschaftlichen Diskurs beschreibt: Innenpolitik.

Literaturverzeichnis

- Günter Abramowski: *Das Geschichtsbild Max Webers. Universalgeschichte am Leitfaden des okzidentalen Rationalisierungsprozesses*, Stuttgart 1966
- Heidrun Abromeit: *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York/Oxford 1998
- Jens Alber: *Germany*, in: Peter Flora (Hrsg.): *Growth to Limits. The Western European Welfare State Since World War II. Vol. 2. Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*, Berlin/New York 1986 (S. 1-153)
- Jens Alber: *Sozialstaat/Wohlfahrtsstaat*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, München 1991 (S. 636-644)
- Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf: *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster 1996
- Günther Anders: *Die atomare Drohung. Radikale Überlegungen*, München 1983
- Hans-Joachim Arndt: *Gesellschaftlicher Bedingungsrahmen und staatlicher Handlungsspielraum. Zu Lorenz von Steins Bedeutung für das Verständnis der „politischen Ökonomie“ im 20. Jahrhundert*, in: Roman Schnur (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein*, Berlin 1978 (S. 149-183)
- Barrie Axford/Gary K. Browning/Richard Huggins/Ben Rosamond/John Turner: *Politics: An Introduction*, London/New York 1997
- Veit-Michael Bader: *Max Webers Begriff der Legitimität. Versuch einer systematisch-kritischen Rekonstruktion*, in: Johannes Weiß (Hrsg.): *Max Weber heute. Erträge und Probleme der Forschung*, Frankfurt a.M. 1989 (S. 296-334)
- Claus-Ekkehard Bärsch: *Der Staatsbegriff in der neueren deutschen Staatslehre und seine theoretischen Implikationen*, Berlin 1974
- Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989
- Ulrich Beck: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M. 1986
- Bernd Becker: *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*, Percha am Starnberger See 1989
- Arthur Benz: *Regierbarkeit im kooperativen Bundesstaat – Eine Bilanz der Föderalismusforschung*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989 (S. 181-192)

Literaturverzeichnis

- Arthur Benz: *Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen*, in: Ders./Fritz Scharpf/Reinhard Zintl: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M./New York 1992 (S. 147-196)
- Arthur Benz: *Von der Konfrontation zur Differenzierung und Integration – Zur neueren Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft*, in: Ders./Wolfgang Seibel (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden 1997 (S. 9-29)
- Arthur Benz: *Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie*, in: Ders./Wolfgang Seibel (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden 1997 (S. 303-322)
- Arthur Benz/Fritz Scharpf/Reinhard Zintl: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M./New York 1992
- Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden 1997
- Helmut Berding (Hrsg.): *Nationales Bewußtsein und kollektive Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit 2*, Frankfurt a.M. 1994
- Klaus von Beyme: *Möglichkeiten und Grenzen der Vergleichenden Regierungslehre*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1966 (S. 63-96)
- Klaus von Beyme: *Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen 1985 (S. 7-29)
- Klaus von Beyme (Hrsg.): *Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1986
- Klaus von Beyme: *Informelle Komponenten des Regierens*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 2. Formale und informale Komponenten des Regierens in Führung, Entscheidung, Personal und Organisation*, Opladen 1991 (S. 31-50)
- Dirk Blasius/Eckart Pankoke: *Lorenz von Stein. Geschichts- und gesellschaftswissenschaftliche Perspektiven*, Darmstadt 1977
- Joachim Blau: *Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik. Darstellung und Untersuchung der staatsrechtlichen Konzeptionen von Hermann Heller, Ernst Fraenkel und Otto Kirchheimer*. Mit einem Vorwort von Helmut Ridder, Marburg 1980
- Wilhelm Bleek: *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, München 2001
- Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt 1976
- Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat*, in: Ders. (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt 1976 (S. 131-171)
- Carl Böhret: *Entscheidungshilfen für die Regierung*, Opladen 1970
- Carl Böhret: *Politik und Verwaltung. Verwaltungspolitik als Suche nach einem*

Literaturverzeichnis

- ausgeglichenen Verhältnis von Politik und Verwaltung*, in: *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*, Stuttgart 1986 (S. 36-53)
- Carl Böhret: *Instrumente des Regierens in der Bundesrepublik Deutschland: Wandel und Kontinuität in der Regierungspraxis*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 1. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung*, Opladen 1990 (S. 113-130)
- Carl Böhret: *Politische Vorgaben für ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln aus Regierungserklärungen*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 3. Systemsteuerung und „Staatskunst“: Theoretische Konzepte und empirische Befunde*, Opladen 1991 (S. 69-82)
- Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen 1993
- Friedhelm Boyken: *Die neue Parteienfinanzierung. Entscheidungsprozessanalyse und Wirkungskontrolle*, 1. Auflage, Baden-Baden 1998
- Lothar Brock: *Die Grenzen der Demokratie: Selbstbestimmung im Kontext des globalen Strukturwandels und des sich wandelnden Verhältnisses zwischen Markt und Staat*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998 (S. 271-292)
- Georg Brunner: *Vergleichende Regierungslehre. Ein Studienbuch*, Paderborn 1979
- Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*, Frankfurt a.M. 1976
- Hans Peter Bull: *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz. Um einen Anhang erweiterte Studienausgabe*, Kronberg 1977
- Hans Peter Bull: *Zum Wandel öffentlicher Aufgaben und staatlicher Finanzen*, in: Joachim Jens Hesse/Christoph Zöpel (Hrsg.): *Der Staat der Zukunft*, Baden-Baden 1990 (S. 31-38)
- Heinrich Bußhoff: *Die theoretische Stagnation der Regierungslehre – Krise und Skizze eines Auswegs*, in: *Politische Vierteljahresschrift 1980* (S. 284-296)
- Heinrich Bußhoff: *Unfähigkeit zur Diskussion über Grundlagenfragen – Ausdruck eines dogmatischen und diffusen Wissenschaftsverständnisses*, in: *Politische Vierteljahresschrift 1980* (S. 402-407)
- Roland Czada: *Traditionslinien wohlfahrtsstaatlicher Politik. Von der Politikfeldanalyse zum neuen Institutionalismus*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989 (S. 275-287)
- Ernst-Otto Czempel: *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München 1991
- Jean Dabin: *Der Staat oder Untersuchungen über das Politische*, Neuwied 1964
- Robert A. Dahl: *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, Bing-

Literaturverzeichnis

- hamton 1982
- Ralf Dahrendorf: *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1971
- Hans-Ulrich Derlien: „Regieren“ – Notizen zum Schlüsselbegriff der Regierungslehre, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 1. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung*, Opladen 1990 (S. 77-88)
- Hans-Ulrich Derlien: *Regierungsorganisation – institutionelle Restriktion des Regierens?*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 1. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung*, Opladen 1990 (S. 91-104)
- Paul F. Diehl (Hrsg.): *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, Boulder/London 1997
- Desmond Dinan: *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, London 1999
- Fritz Duppré: *Politische Kontrolle*, in: Fritz Morstein Marx (Hrsg.): *Verwaltung. Eine einführende Darstellung*, Berlin 1965 (S. 388-413)
- David Easton: *A Systems Analysis of Political Life*, New York/London/Sidney 1965
- Rolf Ebbighausen: *Legitimationsproblematik, jüngere staatsrechtliche Diskussion und der Stand historisch-empirischer Forschung*, in: *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*, Frankfurt a.M. 1976 (S. 9-39)
- Kurt Eichenberger: *Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben*, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band 1*, Stuttgart 1977 (S. 103-117)
- Thomas Ellwein: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise. Zur Geschichte des Verfassungsstaates in Deutschland*, München 1954
- Thomas Ellwein: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart 1966
- Thomas Ellwein: *Regierungslehre als praktische Wissenschaft*, in: *Wissenschaft und Praxis. Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlages*, Köln/Opladen 1967 (S. 21-33)
- Thomas Ellwein: *Politik und Planung*, Stuttgart 1968
- Thomas Ellwein: *Regierung als politische Führung*, Stuttgart 1970
- Thomas Ellwein: *Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung*, Opladen 1976
- Thomas Ellwein: *Verwaltungswissenschaft: Die Herausbildung der Disziplin*, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*, Opladen 1982 (S. 34-54)
- Thomas Ellwein: *Der Staat: Moloch oder Lückenbüßer?*, in: *Zuviel Staat? Die Grenzen der Staatstätigkeit*, Stuttgart 1982 (S. 11-23)
- Thomas Ellwein: *Aufgabenerweiterung der Politik: Weg zur Ohnmacht oder zur Übermacht?*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und als Folge von Politik*, Opladen 1983 (S. 11-26)

Literaturverzeichnis

- Thomas Ellwein: *Geschichte der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Zwei gegenläufige Prozesse: Zentralisierung und Orientierung an „Land und Leuten“*, in: *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*, Stuttgart 1986 (S. 9-23)
- Thomas Ellwein: *Politische Wissenschaft. Beiträge zur Analyse von Politik und Gesellschaft*. Herausgegeben von Ralf Zoll, Opladen 1987
- Thomas Ellwein: *Über politische Verantwortung*, in: Ders.: *Politische Wissenschaft. Beiträge zur Analyse von Politik und Gesellschaft*. Herausgegeben von Ralf Zoll, Opladen 1987 (S. 34-44)
- Thomas Ellwein: *Wertordnung und politisches System*, in: Ders.: *Politische Wissenschaft. Beiträge zur Analyse von Politik und Gesellschaft*. Herausgegeben von Ralf Zoll, Opladen 1987 (S. 58-79)
- Thomas Ellwein: *Staat und Verwaltung*, in: Ders.: *Politische Wissenschaft. Beiträge zur Analyse von Politik und Gesellschaft*. Herausgegeben von Ralf Zoll, Opladen 1987 (S. 133-146)
- Thomas Ellwein: *Organisationsprobleme in Ministerien*, in: Ders.: *Politische Wissenschaft. Beiträge zur Analyse von Politik und Gesellschaft*. Herausgegeben von Ralf Zoll, Opladen 1987 (S. 167-197)
- Thomas Ellwein: *Staatliche Steuerung in der parlamentarischen Demokratie*, in: Ders.: *Politische Wissenschaft. Beiträge zur Analyse von Politik und Gesellschaft*. Herausgegeben von Ralf Zoll, Opladen 1987 (S. 198-212)
- Thomas Ellwein: *Entwicklungstendenzen der deutschen Verwaltung im 19. Jahrhundert*, in: Ders./Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, Baden-Baden 1987 (S. 13-54)
- Thomas Ellwein: *Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren*, München 1989
- Thomas Ellwein: *Die Fiktion der Staatsperson – eine Skizze*, in: Ders./Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Staatswissenschaften. Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden 1990 (S. 99-110)
- Thomas Ellwein: *Die politikwissenschaftliche Regierungslehre und ihre Beziehung zu Verwaltungs- und Staatslehre*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik I. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung*, Opladen 1990 (S. 23-41)
- Thomas Ellwein: *Über Verwaltungskunst oder: Grenzen der Verwaltungsführung und Verwaltungswissenschaft*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990* (S. 89-104)
- Thomas Ellwein: *Staatlichkeit im Wandel. Das Staatsmodell des 19. Jahrhunderts als Verständnisbarriere*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Staat und Demokratie in Deutschland*, Opladen 1992 (S. 73-82)
- Thomas Ellwein: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Band 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815-1918*, Opladen 1993
- Thomas Ellwein: *Das Allgemeine und das Besondere. Über Veränderungen der Politik*, in: Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert*.

Literaturverzeichnis

- Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen 1993 (S. 207-235)
- Thomas Ellwein: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Band 2: Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel 1919-1990*, Opladen 1997
- Thomas Ellwein/Axel Görlitz: *Parlament und Verwaltung. Teil 1: Gesetzgebung und politische Kontrolle*, Stuttgart 1967
- Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Staatswissenschaften. Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden 1990
- Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*, Baden-Baden 1994
- Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse: „*Der Fisch stinkt vom Kopf her.*“ *Zehn Thesen zur Regierungs- und Verwaltungsreform in Deutschland*, in: *Frankfurter Rundschau*, 20. Mai 1996
- Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, Baden-Baden 1987
- Theodor Eschenburg: *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, München 1965
- Theodor Eschenburg: *Die Republik von Weimar. Beiträge zur Geschichte einer improvisierten Demokratie*, München 1984
- Gøsta Esping Andersen (Hrsg.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London 1996
- Gøsta Esping Andersen: *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, in: Ders. (Hrsg.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London 1996 (S. 1-31)
- Walter Euchner: *Stoßseufzer eines traditionalistischen Policy-Analysis-Muffels*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen 1985 (S. 132-136)
- Rainer Fehn: *Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Lösungsansätze*, Baden-Baden 1997
- Hans Fenske: *Bürokratie – Deutschtum. Vom späten Konsensus bis zur Gegenwart*, Berlin 1985
- Jürgen Fijalkowski: *Soziologie, politische Soziologie und Regierungslehre – Ortsbestimmung und Hauptprobleme soziologischer Analyse und Politik*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989 (S. 69-83)
- Peter Flora (Hrsg.): *Growth to Limits. The Western European Welfare State Since World War II. Vol. 2. Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*, Berlin/New York 1986
- Ernst Forsthoff: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil*, 9., neubearbeitete Auflage, München/Berlin 1966
- Ernst Forsthoff (Hrsg.): *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968

Literaturverzeichnis

- Ernst Forsthoff: *Verfassungsprobleme des Sozialstaats*, in: Ders. (Hrsg.): *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968 (S. 145-164)
- Ernst Forsthoff: *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats*, in: Ders. (Hrsg.): *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968 (S. 165-200)
- Ernst Forsthoff (Hrsg.): *Lorenz von Stein. Gesellschaft - Staat - Recht*, Frankfurt a.M./Berlin/Wien 1972
- Ernst Fraenkel: *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Erweiterte Ausgabe. Mit einem Vorwort von Alexander von Brünneck, Frankfurt a.M. 1991
- Carl Joachim Friedrich: *Die Legitimität in politischer Perspektive*, in: *Politische Vierteljahresschrift 1960* (S. 119-132)
- Dietrich Fürst: *Die Neubelebung der Staatsdiskussion. Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, Baden-Baden 1987 (S. 261-284)
- Johan Galtung: *Structure, Culture and Intellectual Style: An Essay Comparing Saxon, Teutonic, Gallic and Nipponic Approaches*, in: *Social Science Information 20*, London 1981 (S. 817-856)
- Dietrich Garlich: *Politikformulierung und Implementierung im föderativen Staat*, in: Renate Mayntz (Hrsg.): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein 1980 (S. 20-35)
- Jürgen Gebhardt: *Zum Institutionenverständnis im politischen Denken der Moderne*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, Opladen 1989 (S. 80-87)
- Thomas Gehring: *Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime*, in: *Politische Vierteljahresschrift 1995* (S. 197-219)
- Andreas Göbel/Dirk van Laak/Ingeborg Villinger (Hrsg.): *Metamorphosen des Politischen. Grundfragen politischer Einheitsbildung seit den 20er Jahren*, Berlin 1995
- Michael Th. Greven: *Systemtheorie und Gesellschaftsanalyse. Kritik der Werte und Erkenntnismöglichkeiten in Gesellschaftsmodellen der kybernetischen Systemtheorie*, Darmstadt/Neuwied 1974
- Michael Th. Greven: *Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum: Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998 (S. 249-270)
- Dieter Grimm: *Staat und Gesellschaft*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Staatswissenschaften. Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden 1990 (S. 13-27)
- Dieter Grimm (Hrsg.) unter Mitarbeit von Evelyn Hagenah: *Staatsaufgaben*, Baden-Baden 1994

Literaturverzeichnis

- Bernd Guggenberger: *Das Legitimitätsdilemma des Leistungsstaates. Zum Funktionswandel des Staates*, in: *Zuviel Staat? Die Grenzen der Staatstätigkeit*, Stuttgart 1982 (S. 185-203)
- Emil Guilleaume: *Regierungslehre*, in: *Der Staat 1965* (S. 177-194)
- Jürgen Habermas: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie? Eine Auseinandersetzung mit Niklas Luhmann*, in: Ders./Niklas Luhmann: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt a.M. 1971 (S. 142-290)
- Jürgen Habermas: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M. 1973
- Jürgen Habermas: *Legitimationsprobleme im modernen Staat*, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, Opladen 1976 (S. 39-61)
- Jürgen Habermas (Hrsg.): *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*. 1. Band: *Nation und Republik*, Frankfurt a.M. 1979
- Jürgen Habermas: *Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V*, Frankfurt a.M. 1985
- Jürgen Habermas: *Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien*, in: Ders.: *Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V*, Frankfurt a.M. 1985 (S. 141-162)
- Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M. 1992
- Jürgen Habermas: *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, in: Ders.: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M. 1992 (S. 623-660)
- Jürgen Habermas: *Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik*, in: Herfried Münkler (Hrsg.): *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München/Zürich 1992 (S. 11-24)
- Jürgen Habermas/Niklas Luhmann: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt a.M. 1971
- Gerhard Haney: *Zum Hegelverständnis Hermann Hellers*, in: Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933*, Baden-Baden 1984 (S. 467-485)
- Jürgen Hartmann: *Vergleichende Regierungslehre*, in: Klaus von Beyme (Hrsg.): *Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1986 (S. 168-179)
- Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und als Folge von Politik*, Opladen 1983
- Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen 1985
- Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, Opladen 1989
- Hans-Hermann Hartwich: *„Regierungsforschung“ – Aufriß der Problemstellungen*, in: Ders./Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 1.*

Literaturverzeichnis

- Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung*, Opladen 1990 (S. 9-20)
- Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 1. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung*, Opladen 1990
- Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 2. Formale und informale Komponenten des Regierens in Führung, Entscheidung, Personal und Organisation*, Opladen 1991
- Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 3. Systemsteuerung und „Staatskunst“. Theoretische Konzepte und empirische Befunde*, Opladen 1991
- Hugh Hecló: *Issue Networks and the Executive Establishment*, in: Anthony King (Hrsg.): *The New American Political System*, Washington 1978 (S. 87-125)
- Joachim Heidorn: *Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung*, Berlin 1982
- Hubert Heinelt: *Policy and Politics. Zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993 (S. 307-327)
- Friedrich Heinemann: *Haushalt und Finanzen*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch zur europäischen Integration*, Bonn 2000 (S. 242-250)
- Hermann Heller: *Staatslehre*, herausgegeben von Gerhart Niemeyer, Leiden 1934
- Hermann Heller: *Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland. Ein Beitrag zur politischen Geistesgeschichte*. Neudruck der Ausgabe 1921, Aalen 1963
- Hermann Heller: *Gesammelte Schriften. Band 2: Recht, Staat, Macht*, herausgegeben von Martin Drath/Otto Stammer/Gerhart Niemeyer/Fritz Borinski, Leiden/Tübingen 1971
- Hermann Heller: *Grundrechte und Grundpflichten*, in: Ders.: *Gesammelte Schriften. Band 2: Recht, Staat, Macht*, herausgegeben von Martin Drath/Otto Stammer/Gerhart Niemeyer/Fritz Borinski, Leiden/Tübingen 1971 (S. 281-314)
- Wilhelm Hennis: *Politik und praktische Philosophie. Eine Studie zur Rekonstruktion der politischen Wissenschaft*, Neuwied 1963
- Wilhelm Hennis: *Legitimität. Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, Opladen 1976 (S. 9-38)
- Wilhelm Hennis: *Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre*, Stuttgart 1977
- Wilhelm Hennis: *Amtsgedanke und Demokratiebegriff*, in: Ders.: *Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre*, Stuttgart 1977 (S. 48-64)
- Wilhelm Hennis: *Zum Begriff und Problem des politischen Stils*, in: Ders.: *Politik*

Literaturverzeichnis

- als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre*, Stuttgart 1977 (S. 230-244)
- Wilhelm Hennis: *Politik und praktische Philosophie. Schriften zur politischen Theorie*, Stuttgart 1977
- Wilhelm Hennis: *Ende der Politik? Zur Krisis der Politik in der Neuzeit*, in: Ders.: *Politik und praktische Philosophie. Schriften zur politischen Theorie*, Stuttgart 1977 (S. 176-197)
- Wilhelm Hennis: *Vom gewaltenteilenden Rechtsstaat zum teleokratischen Programmstaat. Zur lebenden Verfassung der Bundesrepublik*, in: Ders.: *Politik und praktische Philosophie. Schriften zur politischen Theorie*, Stuttgart 1977 (S. 243-274)
- Wilhelm Hennis: *Zur Begründung der Fragestellung*, in: Ders./Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematik. Band 1*, Stuttgart 1977 (S. 9-21)
- Wilhelm Hennis: *Skizze eines Auswegs?*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1980 (S. 400f.)
- Wilhelm Hennis: *Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit, „zentrale Fragen“ der Politikwissenschaft stets neu zu überdenken*. Nach dem Tonbandprotokoll bearbeitet von Hans-Hermann Hartwich, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen 1985 (S. 122-131)
- Wilhelm Hennis: *Max Webers Fragestellung. Studien zur Biographie des Werks*, Tübingen 1987
- Wilhelm Hennis: *Aufgaben einer modernen Regierungslehre* (1965), mit einer Vorbemerkung zum Wiederabdruck, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik I. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung*, Opladen 1990 (S. 43-64)
- Wilhelm Hennis: *Max Webers Wissenschaft vom Menschen. Neue Studien zur Biographie des Werks*, Tübingen 1996
- Wilhelm Hennis: *Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten*, Stuttgart 1998
- Wilhelm Hennis: *Totenrede des Perikles auf ein blühendes Land. Ursachen der politischen Blockade*, in: Ders.: *Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten*, Stuttgart 1998 (S. 155-167)
- Wilhelm Hennis: *Regieren im modernen Staat. Politikwissenschaftliche Abhandlungen*, Tübingen 1999
- Wilhelm Hennis: *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, in: Ders.: *Regieren im modernen Staat. Politikwissenschaftliche Abhandlungen*, Tübingen 1999 (S. 106-141)
- Wilhelm Hennis: *Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Ein deutsches Problem*, in: Ders.: *Regieren im modernen Staat. Politikwissenschaftliche Abhandlungen*, Tübingen 1999 (S. 183-213)
- Wilhelm Hennis: *Politikwissenschaft als Beruf. „Erzählte Erfahrung“ eines*

Literaturverzeichnis

- Fünfundsiebzigjährigen*, in: Ders.: *Regieren im modernen Staat. Politikwissenschaftliche Abhandlungen*, Tübingen 1999 (S. 381-415)
- Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band 1*, Stuttgart 1977
- Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band 2*, Stuttgart 1979
- Adrienne Windhoff-Héritier: *Policy-Forschung und „traditionelle“ Politikwissenschaft. Möglichkeiten und Probleme einer Verklammerung*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen 1985 (S. 191-197)
- Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993
- Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden 1978
- Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*, Opladen 1982
- Joachim Jens Hesse: *Staat, Politik und Bürokratie – eine Einführung*, in: Ders. (Hrsg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*, Opladen 1982 (S. 9-33)
- Joachim Jens Hesse: *Policy-Forschung zwischen Anpassung und Eigenständigkeit. Wider die „Moden“ der sozialwissenschaftlichen Staats- und Verwaltungsforschung*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen 1985 (S. 30-68)
- Joachim Jens Hesse: *Aufgaben einer Staatslehre heute*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, Baden-Baden 1987 (S. 55-87)
- Joachim Jens Hesse: *Staatliches Handeln in der Umorientierung – eine Einführung*, in: Ders./Christoph Zöpel (Hrsg.): *Zukunft und staatliche Verantwortung*, Baden-Baden 1987 (S. 59-72)
- Joachim Jens Hesse: *Staat der Zukunft – Zukunft des Staates. Zur Modernisierung öffentlicher Einrichtungen*, in: Ders./Christoph Zöpel (Hrsg.): *Der Staat der Zukunft*, Baden-Baden 1990 (S. 13-27)
- Joachim Jens Hesse/Arthur Benz: *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1990
- Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*, 8., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Opladen/Wiesbaden 1997
- Joachim Jens Hesse/Rainer Wahl/Eberhard Wille: *Staatswissenschaften: Von der Notwendigkeit disziplinübergreifenden Denkens*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Staatswissenschaften. Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden 1990 (S. 309-327)

Literaturverzeichnis

- Joachim Jens Hesse/Christoph Zöpel (Hrsg.): *Zukunft und staatliche Verantwortung*, Baden-Baden 1987
- Joachim Jens Hesse/Christoph Zöpel (Hrsg.): *Der Staat der Zukunft*, Baden-Baden 1990
- Joachim Hirsch: *Parlament und Verwaltung. Teil 2: Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik*, Stuttgart 1968
- Joachim Hirsch: *Ansätze einer Regierungslehre*, in: Gisela Kress/Dieter Senghaas (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt a.M. 1972 (S. 231-244)
- Simon Hix: *The Political System of the European Union*, New York 1999
- Hasso Hofmann: *Legitimität gegen Legalität. Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts*. Zweite Auflage, ergänzt durch eine Vorbemerkung, Berlin 1992
- Liesbet Hooghe (Hrsg.): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford 1996
- Ernst Rudolf Huber: *Lorenz von Stein und die Grundlegung der Idee des Sozialstaats*, in: Ernst Forsthoff (Hrsg.): *Lorenz von Stein. Gesellschaft - Staat - Recht*, Frankfurt a.M./Berlin/Wien 1972 (S. 495-512)
- Markus Jachtenfuchs: *Conceptualizing European Governance*, in: Knud Erik Jørgensen (Hrsg.): *Reflective Approaches to European Governance*, London/New York 1997 (S. 39-50)
- Markus Jachtenfuchs: *Entgrenzung und politische Steuerung (Kommentar)*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998 (S. 235-245)
- Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen 1996
- Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch: *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: Dies. (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen 1996 (S. 15-44)
- Werner Jann: *Staatslehre – Regierungslehre – Verwaltungslehre*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989 (S. 33-56)
- Knud Erik Jørgensen (Hrsg.): *Reflective Approaches to European Governance*, London/New York 1997 (S. 39-50)
- Andreas Kaiser: *Preußen contra Reich. Hermann Heller als Prozeßgegner Carl Schmitts vor dem Staatsgerichtshof 1932*, in: Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933*, Baden-Baden 1984 (S. 287-311)
- Franz-Xaver Kaufmann: *Diskurse über Staatsaufgaben*, in: Dieter Grimm (Hrsg.) unter Mitarbeit von Evelyn Hagenah: *Staatsaufgaben*, Baden-Baden 1994 (S. 15-41)

Literaturverzeichnis

- Peter Kaupp: *Die Aktualität Lorenz von Steins (1815-1890). Eine Publikation zur 100. Wiederkehr seines Todestages*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1993 (S. 728-742)
- Patrick Kenis/Volker Schneider: *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, in: Bernd Marin/Renate Mayntz (Hrsg.): *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt a.M./Boulder 1991 (S. 25-59)
- Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, Opladen 1976
- Peter Graf Kielmansegg: *Demokratieprinzip und Regierbarkeit*, in: Wilhelm Henning/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band 1*, Stuttgart 1977 (S. 118-133)
- Peter Graf Kielmansegg: *Integration und Demokratie*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen 1996 (S. 47-72)
- Anthony King (Hrsg.): *The New American Political System*, Washington 1978
- Otto Kirchheimer: *Politik und Verfassung*, Frankfurt a.M. 1964
- Otto Kirchheimer: *Politische Herrschaft. Fünf Beiträge zur Lehre vom Staat*, Frankfurt a.M. 1967
- Hartmut Klatt: *Verwaltungskontrolle durch das Parlament. Instrumente – Wirksamkeit*, in: *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*, Stuttgart 1986 (S. 92-114)
- Jytte Klausen/Louise A. Tilly (Hrsg.): *European Integration in Social and Historical Perspective. 1950 to the Present*, Oxford 1997
- Thomas Klein/Johannes Georg Schilling: *Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaats. Eine empirische Analyse*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1994 (S. 607-630)
- René König: *Zeitbewußtsein und sozialer Wandel*, in: *Wissenschaft und Praxis. Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlages*, Köln/Opladen 1967 (S. 99-107)
- Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Staat und Demokratie in Deutschland*, Opladen 1992
- Beate Kohler-Koch: *Die Welt regieren ohne Weltregierung*, in: Carl Böhret/Götrik Wewer (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen 1993 (S. 109-141)
- Beate Kohler-Koch: (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998
- Beate Kohler-Koch: *Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen*, in: Dies. (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998 (S. 11-25)
- Beate Kohler-Koch/Jakob Edler: *Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998 (S. 169-206)
- Manfred Kopp/Hans-Peter Müller: *Herrschaft und Legitimität in modernen Industriegesellschaften. Eine Untersuchung der Ansätze von Max Weber*, Ni-

Literaturverzeichnis

- klas Luhmann, Claus Offe, Jürgen Habermas, München 1980*
- Friedrich Kratochwil/John Gerard Ruggie: *International Organization: The State of the Art*, in: Paul F. Diehl (Hrsg.): *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, Boulder/London 1997 (S. 29-39)
- Gisela Kress/Dieter Senghaas (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt a.M. 1972
- Herbert Krüger: *Allgemeine Staatslehre*, 2. Auflage, Stuttgart 1966
- Siegfried Landshut: *Kritik der Soziologie und andere Schriften zur Politik*, Neuwied/Berlin 1969
- Siegfried Landshut: *Kritik der Soziologie. Freiheit und Gleichheit als Ursprungsproblem der Soziologie*, in: Ders.: *Kritik der Soziologie und andere Schriften zur Politik*, Neuwied/Berlin 1969 (S. 11-117)
- Siegfried Landshut: *Zum Begriff und Gegenstand der politischen Soziologie*, in: Ders.: *Kritik der Soziologie und andere Schriften zur Politik*, Neuwied/Berlin 1969 (S. 361-365)
- Dieter Langewiesche (Hrsg.): *Das deutsche Kaiserreich. 1867/71 bis 1918. Bilanz einer Epoche*, Freiburg 1984
- Dieter Langewiesche: *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt a.M. 1988
- Gerhard Lehbruch: *Strukturen ideologischer Konflikte bei Parteienwettbewerb*, in: Theo Stamm (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre. Beiträge zur theoretischen Grundlegung und exemplarische Einzelstudien*, Darmstadt 1976 (S. 288-333)
- Franz Lehner: *Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien*, Königstein 1979
- Franz Lehner: *Regierbarkeit – Krise der Politik oder Politischen Wissenschaft?*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1980 (S. 296-302)
- Franz Lehner/Ulrich Widmaier: *Vergleichende Regierungslehre*, Opladen 1995
- Christiane Lemke: *Europa als politischer Raum. Konzeptionelle Überlegungen zur aktiven Bürgerschaft und zur Demokratie in der Europäischen Union*, in: *Kritische Justiz* 1/1999 (S. 1-14)
- Christiane Lemke: *Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder*, München 2000
- Charles E. Lindblom: *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York 1965
- Marcus Llanque: *Die Theorie politischer Einheitsbildung in Weimar und die Logik von Einheit und Vielheit (Rudolf Smend, Carl Schmitt, Hermann Heller)*, in: Andreas Göbel/Dirk van Laak/Ingeborg Villinger (Hrsg.): *Metamorphosen des Politischen. Grundfragen politischer Einheitsbildung seit den 20er Jahren*, Berlin 1995 (S. 157-176)
- Karl Löwenstein: *Verfassungslehre*, Tübingen 1957
- Niklas Luhmann: *Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, in: *Recht und Politik* 4/1967 (S. 123-128)

Literaturverzeichnis

- Niklas Luhmann: *Die Programmierung von Entscheidungen und das Problem der Flexibilität*, in: Renate Mayntz (Hrsg.): *Bürokratische Organisation*, Köln/Berlin 1968 (S. 324-341)
- Niklas Luhmann: *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Band 1*, Opladen 1970
- Niklas Luhmann: *Soziologie des politischen Systems*, in: Ders.: *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Band 1*, Opladen 1970 (S. 154-177)
- Niklas Luhmann: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Opladen 1971
- Niklas Luhmann: *Politische Planung*, in: Ders.: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Opladen 1971 (S. 66-89)
- Niklas Luhmann: *Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten*, in: Ders.: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Opladen 1971 (S. 143-164)
- Niklas Luhmann: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1972
- Niklas Luhmann: *Systemtheoretische Ansätze zur Analyse von Macht*, in: *Systemtheorie. Forschung und Information. Band 12*, Berlin 1972 (S. 103-111)
- Niklas Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München 1981
- Niklas Luhmann: *Macht*, 2., durchgesehene Auflage, Stuttgart 1988
- Niklas Luhmann: *Legitimation durch Verfahren*, 3. Auflage, Frankfurt a.M. 1993
- Niklas Luhmann: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, 2. Auflage, Opladen 1994
- Niklas Luhmann: *Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft*, in: Ders.: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, 2. Auflage, Opladen 1994 (S. 67-73)
- Niklas Luhmann: *Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme*, in: Ders.: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, 2. Auflage, Opladen 1994 (S. 74-103)
- Niklas Luhmann: *Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität*, in: Ders.: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, 2. Auflage, Opladen 1994 (S. 104-116)
- Niklas Luhmann: *Die Zukunft der Demokratie*, in: Ders.: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, 2. Auflage, Opladen 1994 (S. 126-132)
- Niklas Luhmann: *Inklusion und Exklusion*, in: Helmut Berding (Hrsg.): *Nationales Bewußtsein und kollektive Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit 2*, Frankfurt a.M. 1994 (S. 15-45)
- Niklas Luhmann: *Die Politik der Gesellschaft*. Herausgegeben von André Kieserling, Frankfurt a.M. 2000
- Hans Maier: *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeywissenschaft)*, 2. Auflage, München 1980

Literaturverzeichnis

- Bernd Marin/Renate Mayntz (Hrsg.): *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt a.M./Boulder 1991
- Gary Marks: *Decision-Making in Cohesion Policy: Describing and Explaining Variation*, in: Liesbet Hooghe (Hrsg.): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford 1996 (S. 388-422)
- Gary Marks: *European Integration from the 1980's. State-Centric vs. Multi-Level Governance*, in: *Journal of Common Market Studies* 34/1996 (S. 341-378)
- Gary Marks: *A Third Lens: Comparing European Integration and State Building*, in: Jytte Klausen/Louise A. Tilly (Hrsg.): *European Integration in Social and Historical Perspective. 1950 to the Present*, Oxford 1997 (S. 23-43)
- Gary Marks/Doug McAdam: *Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union*, in: Gary Marks/Fritz Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Governance in the European Union*, London/Thousand Oaks/New Delhi 1996 (S. 95-120)
- Gary Marks/François Nielsen/Leonard Ray/Jane Salk: *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*, in: Gary Marks/Fritz Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Governance in the European Union*, London/Thousand Oaks/New Delhi 1996 (S. 40-63)
- Gary Marks/Fritz Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Governance in the European Union*, London/Thousand Oaks/New Delhi 1996
- Ulrich Matz: *Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen*, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band 1*, Stuttgart 1977 (S. 82-102)
- Ulrich Matz: *Über politische Untugenden als Hemmnisse des Regierens im demokratischen Verfassungsstaat. Einige allgemeine Bemerkungen und eine Kritik an der Bundesrepublik*, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band 2*, Stuttgart 1979 (S. 211-232)
- Andreas Maurer: *Europäisches Parlament*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch zur europäischen Integration*, Bonn 2000 (S. 188-197)
- Andreas Maurer/Uwe Schmalz: *Institutionelle Reformen*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch zur europäischen Integration*, Bonn 2000 (S. 256-261)
- Andreas Maurer/Burkhard Thiele (Hrsg.): *Legitimationsprobleme und Demokratisierung der Europäischen Union*, Marburg 1996
- Ingeborg Maus: *Hermann Heller und die Staatsrechtslehre der Bundesrepublik*, in: Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933*, Baden-Baden 1984 (S. 113-139)
- Renate Mayntz (Hrsg.): *Bürokratische Organisation*, Köln/Berlin 1968
- Renate Mayntz: *Probleme der inneren Kontrolle in der planenden Verwaltung*, in: Dies./Fritz Scharpf (Hrsg.): *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München 1973 (S. 98-106)

Literaturverzeichnis

- Renate Mayntz: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Karlsruhe 1978
- Renate Mayntz (Hrsg.): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein 1980
- Renate Mayntz (Hrsg.): *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983
- Renate Mayntz: *Implementation von regulativer Politik*, in: Dies. (Hrsg.): *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983 (S. 50-74)
- Renate Mayntz: *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma*, in: Thomas Ellwein/Jochim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, Baden-Baden 1987 (S. 89-110)
- Renate Mayntz: *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993 (S. 39-56)
- Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München 1973
- Renate Mayntz/Fritz Scharpf: *Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik*, in: Dies. (Hrsg.): *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München 1973 (S. 115-145)
- Volker Meinhardt: *Sozialpolitik*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch zur europäischen Integration*, Bonn 2000 (S. 330-332)
- Yves Mény/Andrew Knapp: *Government and Politics in Western Europe*, Oxford 1998
- Arno Mohr (Hrsg.): *Grundzüge der Politikwissenschaft*, München 1995
- Arno Mohr: *Politikwissenschaft als Universitätsdisziplin in Deutschland*, in: Ders. (Hrsg.): *Grundzüge der Politikwissenschaft*, München 1995
- Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca 1998
- Fritz Morstein Marx: *Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum*, Neuwied 1959
- Fritz Morstein Marx (Hrsg.): *Verwaltung. Eine einführende Darstellung*, Berlin 1965
- Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933*, Baden-Baden 1984
- Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Staatslehre in der Weimarer Republik*, Frankfurt a.M. 1985
- Herfried Münkler (Hrsg.): *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München/Zürich 1992
- Axel Murswiek: *Regierung*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, München 1991 (S. 573-576)

Literaturverzeichnis

- Paul Noack: *Carl Schmitt. Eine Biographie*, Frankfurt a.M./Berlin 1996
- Dieter Nohlen (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, München 1991
- Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union*, 3. Auflage, Okehampton/Rochdale 1994
- Frank Nullmeier: *Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft*, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden 1997 (S. 101-144)
- Otto-Peter Obermeier: *Zweck - Funktion - System. Kritisch konstruktive Untersuchung zu Niklas Luhmanns Theoriekonzeptionen*, Freiburg/München 1988
- Claus Offe: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie*, Frankfurt a.M. 1972
- Claus Offe: *Spätkapitalismus – Versuch einer Begriffsbestimmung*, in: Ders.: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie*, Frankfurt a.M. 1972 (S. 7-25)
- Claus Offe: „Unregierbarkeit.“ *Zur Renaissance konservativer Krisentheorien*, in: Jürgen Habermas (Hrsg.): *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*. 1. Band: *Nation und Republik*, Frankfurt a.M. 1979 (S. 294-318)
- Claus Offe: *Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, Baden-Baden 1987 (S. 309-320)
- Claus Offe: *Bewährungsproben – Über einige Beweislasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Die Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*, Berlin 1996 (S. 144-157)
- Mancur Olson: *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, Tübingen 1985
- Eckart Pankoke: *Sociale Bewegung – Sociale Frage – Sociale Politik. Grundfragen der deutschen „Socialwissenschaft“ im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1970
- Eckart Pankoke: *Lorenz von Steins staats- und gesellschaftswissenschaftliche Orientierungen*, in: Dirk Blasius/Eckart Pankoke: *Lorenz von Stein. Geschichts- und gesellschaftswissenschaftliche Perspektiven*, Darmstadt 1977 (S. 79-179)
- Eckart Pankoke: *Soziale Politik als Problem öffentlicher Verwaltung. Zu Lorenz von Steins gesellschaftswissenschaftlicher Programmierung des „arbeitenden Staates“*, in: Roman Schnur (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein*, Berlin 1978 (S. 405-418)
- Franz-Urban Pappi: *Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993 (S. 84-94)
- Rainer Prätorius: *Regierungslehre und politische Kultur: zur Psychologie von Institutionen*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungs-*

Literaturverzeichnis

- system und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989 (S. 85-95)
- Rainer Prätorius: *Institutionen und Regierungsprozeß*, in: Arno Mohr (Hrsg.): *Grundzüge der Politikwissenschaft*, München 1995 (S. 487-566)
- Ulrich K. Preuß: *Die Weimarer Republik – ein Laboratorium für neues verfassungsrechtliches Denken*, in: Andreas Göbel/Dirk van Laak/Ingeborg Villinger (Hrsg.): *Metamorphosen des Politischen. Grundlagen politischer Einheitsbildung seit den 20er Jahren*, Berlin 1995 (S. 177-187)
- Otthein Rammstedt: *Zum Legitimationsverlust von Legitimität*, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, Opladen 1976 (S. 108-122)
- Bernd Reissert/Fritz Schnabel: *Fallstudien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden*, in: Fritz Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976 (S. 71-235)
- R.A.W. Rhodes: *The New Governance: Governing Without Government*, in: *Political Studies* 44/1996, Oxford/Cambridge (S. 652-667)
- R.A.W. Rhodes/Ian Bache/Stephen George: *Policy-Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal*, in: Liesbet Hooghe (Hrsg.): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford 1996 (S. 367-387)
- Ernst-Hasso Ritter: *Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, Baden-Baden 1987 (S. 321-352)
- Ben Rosamond: *Politics Above the Nation State*, in: Barrie Axford/Gary K. Browning/Richard Huggins/Ben Rosamond/John Turner: *Politics: An Introduction*, London/New York 1997 (S. 443-474)
- Ben Rosamond: *Theories of European Integration*, London 2000
- Richard Rose: *Do Parties Make a Difference?*, London 1984
- Richard Rose: *What is Europe? A Dynamic Perspective*, New York 1996
- James Rosenau: *Governance, Order, and Change in World Politics*, in: Ders./Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992 (S. 1-29)
- James Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992
- Fritz Scharpf: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970
- Fritz Scharpf: *Koordinationsplanung und Zielplanung*, in: Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.): *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München 1973 (S. 107-114)

Literaturverzeichnis

- Fritz Scharpf: *Theorie der Politikverflechtung*, in: Ders./Bernd Reissert/Fritz Schnabel: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976 (S. 13-70)
- Fritz Scharpf: *Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden*, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden 1978 (S. 21-31)
- Fritz Scharpf: *Der Erklärungswert „binnenstruktureller“ Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung*, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*, Opladen 1982 (S. 90-104)
- Fritz Scharpf: *Politische Steuerung und politische Institutionen*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, Opladen 1989 (S. 17-29)
- Fritz Scharpf: *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1992 (S. 621-634)
- Fritz Scharpf: *Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen*, in: Arthur Benz/Fritz Scharpf/Reinhard Zintl: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M./New York 1992 (S. 51-96)
- Fritz Scharpf: *Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen*, in: Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen 1993 (S. 165-185)
- Fritz Scharpf: *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, in: Gary Marks/Fritz Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Governance in the European Union*, London/Thousand Oaks/New Delhi 1996 (S. 15-39)
- Fritz Scharpf: *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen 1996 (S. 109-140)
- Fritz Scharpf: *Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998 (S. 121-144)
- Fritz Scharpf: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a.M./New York 1999
- Fritz Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976
- Dieter Schloten/Wolfgang Bruckmann: *Wie demokratiefähig ist die Europäische Union?*, in: Andreas Maurer/Burkhard Thiele (Hrsg.): *Legitimationsprobleme und Demokratisierung der Europäischen Union*, Marburg 1996 (S. 39-64)
- Wolfgang Schluchter: *Aspekte bürokratischer Herrschaft. Studien zur Interpretation der fortschreitenden Industriegesellschaft*, München 1972
- Wolfgang Schluchter: *Hermann Heller. Ein wissenschaftliches und politisches Portrait*, in: Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Der soziale Rechtsstaat*.

Literaturverzeichnis

- Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933*, Baden-Baden 1984 (S. 45-63)
- Manfred G. Schmidt: *Allerweltparteien in Westeuropa? Ein Beitrag zu Kirchheimers These vom Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, in: *Leviathan 1984* (S. 376-397)
- Manfred G. Schmidt: *Regimewechsel und Politikwenden. Die Westzonen (1945-1949) und die Bundesrepublik Deutschland*, in: Stephan von Bandemer/Götrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989 (S. 137-146)
- Manfred G. Schmidt: *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1992
- Manfred G. Schmidt: *Policy-Analyse*, in: Arno Mohr (Hrsg.): *Grundzüge der Politikwissenschaft*, München 1995 (S. 567-604)
- Manfred G. Schmidt: *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart 1995
- Manfred G. Schmidt: *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Opladen 1997
- Philippe C. Schmitter: *Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories*, in: Gary Marks/Fritz Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Governance in the European Union*, London/Thousand Oaks/New Delhi 1996 (S. 1-14)
- Roman Schnur (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein*, Berlin 1978
- Heinrich Siedentopf (Hrsg.): *Verwaltungswissenschaft*, Darmstadt 1976
- Rudolf Smend: *Verfassung und Verfassungsrecht*, München/Leipzig 1928
- Rudolf Smend: *Staatsrechtliche Abhandlungen*. Zweite, erweiterte Auflage, Berlin 1968
- Rudolf Smend: *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in: Ders.: *Staatsrechtliche Abhandlungen*. Zweite, erweiterte Auflage, Berlin 1968 (S. 68-88)
- Werner Sörgel: *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1969
- Kurt Sontheimer: *Politische Wissenschaft und Staatslehre*, Freiburg 1963
- Kurt Sontheimer: *Das Elend unserer Intellektuellen. Linke Theorie in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 1976
- Heino Speer: *Herrschaft und Legitimität. Zeitgebundene Aspekte in Max Webers Herrschaftssoziologie*, Berlin 1978
- Ilse Staff: *Lehren vom Staat*, Baden-Baden 1981
- Ilse Staff: *Staatslehre in der Weimarer Republik*, in: Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.): *Staatslehre in der Weimarer Republik*, Frankfurt a.M. 1985 (S. 7-23)
- Theo Stammen (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre. Beiträge zur theoretischen Grundlegung und exemplarische Einzelstudien*, Darmstadt 1976
- Lorenz von Stein: *Handbuch der Verwaltungslehre*, Stuttgart 1870
- Lorenz von Stein: *Der Begriff der Gesellschaft und die Gesetze ihrer Bewegung*, in: Ernst Forsthoff (Hrsg.): *Lorenz von Stein. Gesellschaft - Staat - Recht*,

Literaturverzeichnis

- Frankfurt a.M./Berlin/Wien 1972 (S. 21-113)
- Lorenz von Stein: *Inhalt und Wesen der innern Verwaltung*, in: Heinrich Siedentopf (Hrsg.): *Verwaltungswissenschaft*, Darmstadt 1976 (S. 21-56)
- Peter Steinbach: *Politische Kultur. Politische Wertvorstellungen zwischen ständischer Gesellschaft und Moderne*, in: Dieter Langewiesche (Hrsg.): *Das deutsche Kaiserreich. 1867/71 bis 1918. Bilanz einer Epoche*, Freiburg 1984 (S. 197-214)
- Peter Steinbach: *Politische Systeme und sozialer Wandel. Deutsches Kaiserreich, Weimarer Republik, Nationalsozialismus*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989 (S. 127-136)
- Dolf Sternberger: *Grund und Abgrund der Macht. Kritik der Rechtmäßigkeit heutiger Regierungen*, Frankfurt a.M. 1962
- Abram de Swaan: *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Frankfurt a.M./New York 1993
- Systemtheorie. Forschung und Information. Band 12*, Berlin 1972
- Friedrich Tenbruck: *Grenzen staatlicher Planung*, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematik. Band 1*, Stuttgart 1977 (S. 134-149)
- Werner Thieme: *Verwaltungslehre*, 4., erweiterte und völlig neubearbeitete Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 1984
- Charles Tilly (Hrsg.): *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton 1975
- Charles Tilly: *Reflections on the History of European State-Making*, in: Ders. (Hrsg.): *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton 1975 (S. 3-83)
- Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*, Stuttgart 1986
- Rüdiger Voigt: *Rechtsprechung und politische Entscheidungen. Bundesverfassungsgericht und Gerichtswesen in der Regierungslehre*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989 (S. 159-168)
- Ernst Vollrath: *Überlegungen zur Semantik von „Regierung“ und „Regieren“*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 1. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung*, Opladen 1990 (S. 65-75)
- Kay Waechter: *Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Wirkung von Verfassungsprinzipien und Grundrechten auf institutionelle und kompetenzielle Ausgestaltungen*, Berlin 1994

Literaturverzeichnis

- Rainer Wahl: *Staatsaufgaben im Verfassungsrecht*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Staatswissenschaften. Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden 1990 (S. 29-53)
- Max Weber: *Gesammelte politische Schriften*, 2. erweiterte Auflage, Tübingen 1958
- Max Weber: *Politik als Beruf*, in: Ders.: *Gesammelte politische Schriften*, 2. erweiterte Auflage, Tübingen 1958 (S. 493-548)
- Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5., revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winkelmann, Tübingen 1972
- Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Die Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*, Berlin 1996
- Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch zur europäischen Integration*, Bonn 2000
- Johannes Weiß (Hrsg.): *Max Weber heute. Erträge und Probleme der Forschung*, Frankfurt a.M. 1989
- Göttrik Wewer: *Innenpolitik, Regierungssystem und Regierungslehre. Zu Anlaß, Aufbau und Absicht dieses Bandes*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Opladen 1989 (S. 11-22)
- Göttrik Wewer: *Spielregeln, Netzwerke, Entscheidungen – auf der Suche nach der anderen Seite des Regierens*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik 2. Formale und informale Komponenten des Regierens in Führung, Entscheidung, Personal und Organisation*, Opladen 1991 (S. 9-29)
- Antje Wiener: *„European“ Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*, Boulder 1998
- Rudolf Wildenmann: *Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik*, 2. Auflage, Opladen 1967
- Bernhard Willms: *Lorenz von Steins politische Dialektik*, in: Roman Schnur (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein*, Berlin 1978 (S. 97-123)
- Wissenschaft und Praxis. Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlages*, Köln/Opladen 1967
- Oran R. Young: *The Effectiveness of International Institutions. Hard Cases and Critical Variables*, in: James Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992 (S. 160-194)
- Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M. 1998
- Michael Zürn: *Gesellschaftliche Denationalisierung und Regieren in der OECD-Welt*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, Op-

Literaturverzeichnis

laden 1998 (S. 91-120)

Zuviel Staat? Die Grenzen der Staatstätigkeit, Stuttgart 1982