

Sonderforschungsbereich 597

STAATLICHKEIT IM WANDEL  
TRANSFORMATIONS OF THE STATE

SPRECHERHOCHSCHULE: UNIVERSITÄT BREMEN

Finanzierungsantrag  
2011 – 2014

**1. Allgemeine Angaben zum  
Sonderforschungsbereich**

## 1.2 Forschungsprogramm

### 1.2.1 Zusammenfassung

Im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ (*TranState*) wird seit 2003 der Wandel von Staatlichkeit in der OECD-Welt des ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhunderts untersucht.<sup>2</sup> Ausgangspunkt und Vergleichsmaßstab ist dabei der *demokratische Rechts- und Interventionsstaat* – im Folgenden als DRIS abgekürzt – der 1960er und 1970er Jahre.

---

<sup>2</sup> Auf den Wandel von Staatlichkeit *jenseits* der OECD-Welt konzentriert sich unter der Leitung von Thomas Risse der Berliner Sonderforschungsbereich 700 „*Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?“ (Risse & Lehmkuhl 2007; siehe auch Badie 2000; Schlichte 2005).

Der Staat dieser Zeit war durch eine hohe Konzentration von Entscheidungs-, Organisations- und Letztverantwortung für das Erbringen eines breiten Portfolios von Aufgaben mit hohem normativen Rang gekennzeichnet. Er war Gewaltmonopolist und Rechtsgarant, zentrale Legitimationsinstanz, Wachstums- und Wohlstandsproduzent, und er hatte zur Gewährleistung von Sicherheit und Wohlstand vielfältige Aufgaben der Intervention in den Wirtschaftsprozess sowie der Bereitstellung öffentlicher Güter übernommen. Natürlich waren auch nicht-staatliche Akteure – internationale Organisationen, private Unternehmen, nationale und transnationale Verbände – an der Erbringung dieser Aufgaben beteiligt, aber die Gesamtkonstellation war von der herausgehobenen Position des Staates bestimmt.

Seine besondere Stellung erhielt der DRIS dadurch, dass in einem weltgeschichtlich nicht gekannten Maße die gleichzeitige Realisierung der vier normativen Güter Rechtsstaatlichkeit, demokratische Legitimität, Wohlfahrt und Sicherheit gelang. Aus diesem Grund sprechen viele im Rückblick auf diese beiden Jahrzehnte vom „Goldenen Zeitalter des Staates“.<sup>3</sup> Der Sonderforschungsbereich (Sfb) untersucht, wie sich Staatlichkeit seit dieser Zeit gewandelt hat (1. Phase), analysiert die Ursachen des Wandels (2. Phase) und fragt nach dessen Auswirkungen (3. Phase).

In der *ersten Phase* (2003-2006) des Sfb wurde der Wandel von Staatlichkeit mit Hilfe einer einheitlichen Konzeption *beschrieben*. In dieser Konzeption wurden vier Dimensionen der Staatlichkeit (Rechts-, Legitimations-, Wohlfahrts- und Ressourcendimension) bezogen auf vier normative Güter – Rechtsstaatlichkeit, demokratische Legitimität, Wohlfahrt und Sicherheit – unterschieden,<sup>4</sup> in denen jeweils Wandlungsprozesse auf zwei Achsen betrachtet wurden, nämlich der räumlichen (national-international) und der modalen (staatlich-privat). Untersuchungsgegenstand waren daher Prozesse der Internationalisierung, der Privatisierung und der Transnationalisierung (als Doppelbewegung auf beiden Achsen).

Auf dieser konzeptionellen Grundlage konnten die Ergebnisse aus den Teilprojekten zusammengeführt werden: Als Gesamtbild ergab sich eine *Zerfaserung von Staatlichkeit* (Zürn & Leibfried 2005; Leibfried & Zürn 2006a; Hurrelmann u.a. 2007, 2008). Statt einer allgemeinen Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen auf die internationale Ebene bzw. einem allgemeinen Privatisierungstrend ergaben

---

<sup>3</sup> Dass die 1970er Jahre in der Entwicklung des Staates der OECD-Welt eine Umbruchphase darstellen, ist in der politikwissenschaftlichen Literatur weithin Konsens (kritisch Schuppert 2008; siehe aber Genschel & Leibfried 2008); sie werden inzwischen auch in der Geschichtswissenschaft als Zäsur begriffen (für Deutschland siehe z.B. Wolfrum 2005 oder Judt 2010 aus US-amerikanischer Sicht).

<sup>4</sup> Eine alternative Dekomposition von Staatlichkeit findet sich bei Sassen (2006), die von „Territory, Authority, Rights“ als Grundelementen ausgeht.

die Arbeiten aus dem Sfb ein weit komplizierteres Bild. Ausmaß und Richtung des Staatswandels unterschieden sich sehr stark nach Dimensionen, Politikfeldern und Ländern, zum Teil war auch die Beibehaltung des Status quo zu beobachten. Und statt einer reinen Verlagerung vom Staat auf neue Aufgaben- und Herrschaftsträger kommt es in der „postnationalen Konstellation“ (Habermas 1998) dazu, dass sich neue internationale und private Institutionen an den Staat *anlagern*, die sich mit diesem die Verantwortung für die Erbringung von Aufgaben und normativen Gütern teilen. Nicht mehr die staatlichen Instanzen allein, sondern zunehmend auch gesellschaftliche und internationale Institutionen treten als Rechtsgaranten, Legitimationsträger, Wohlfahrtsproduzenten und Gewaltkontrolleure auf. In der Folge löst sich die sehr ausgeprägte Bündelung von Verantwortung beim Staat, die dessen Goldenes Zeitalter charakterisierte, auf.

Trotzdem verfügt der Staat nach wie vor über erhebliche Entscheidungskompetenzen und Organisationsmacht. Zudem wird ihm noch immer die *Letztverantwortung* für die Bereitstellung normativer Güter zugeschrieben: Kommt es zu Krisensituationen – droht also das internationale Finanzsystem zusammenzubrechen, beginnt der Euro schwach zu werden oder treten wegen des globalen Klimawandels die Flüsse über die Ufer –, dann richten sich die Hilfsappelle und Schuldzuweisungen zuerst an den Staat. Von ihm wird erwartet, dass er einspringt und Abhilfe schafft – unabhängig davon, ob er an diesen Mängeln und Krisensituationen nun ursächlich beteiligt war oder nicht. Die Zerfaserung von Staatlichkeit bedeutet also nicht das Ende des Staates (gegen derartige Diagnosen: Evans 1997; Weiss 1998; Sørensen 2004).<sup>5</sup> Sie bedeutet aber, dass der Staat weniger als Herrschaftsmonopolist denn als Herrschaftsmanager zu charakterisieren ist (Genschel & Zangl 2008).

Die in der ersten Phase beschriebene Zerfaserung von Staatlichkeit galt es in der *zweiten Phase* (2007-2010) zu *erklären*. Zu diesem Zweck wurde das einheitliche Beschreibungskonzept durch eine Sfb-weite Erklärungsheuristik ergänzt. Diese beruht auf der Unterscheidung zwischen *Antriebskräften* und *Weichenstellern* des Wandels von Staatlichkeit. Unter Antriebskräften verstehen wir dabei all jene säkularen Trends, die bestehende Strukturen von Staatlichkeit herausfordern und dadurch zur Ursache des Wandels werden können. Hier sind insbesondere wirtschaft-

---

<sup>5</sup> Zu grundbegrifflichen Fragen, insbesondere zum Verhältnis der Begriffe Staat, Staatlichkeit und Governance, vgl. Evans (1992, 1997); Biersteker (2002); Christopher Pierson (2004); Benz u.a. (2007); Benz (2008); Genschel & Leibfried (2008); und Schuppert (2008) sowie etliche Beiträge bzw. Kapitel in Schuppert & Zürn (2008); Lake (2008); Bell & Hindmoor (2009); Plant (2009); Cooley & Spruyt (2009); Jessop (2009, 2010); Deitelhoff & Steffek (2009); Schinkel (2009); Mayntz (2009b); Schuppert (2010); und Benz (2010). Zum Verhältnis von Weltstaat und Weltstaatlichkeit siehe Albert & Stichweh (2007). Zur ideen- und disziplingeschichtlichen Entwicklung vgl. Voßkuhle (2004); Möllers (2008); Metzler (2010); und Anter & Bleek (2010).

liche Globalisierung und technischer Fortschritt, demographische Entwicklungen und Wertewandel zu nennen, zunehmend auch die Verknappung natürlicher Ressourcen. Als Weichensteller bezeichnen wir demgegenüber all jene Faktoren, die dem Wandel sein eigentümliches Gepräge geben, ihn in bestimmte Richtungen lenken, ihn beschleunigen, bremsen oder sogar gänzlich verhindern.

Das gemeinsame Erklärungsschema erlaubt es, die in den Einzelprojekten entwickelten Teilerklärungen für spezifische Aspekte des Wandels von Staatlichkeit auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin auszuwerten und sie in eine Gesamterklärung der Zerfaserung von Staatlichkeit zu integrieren. Die detaillierten Untersuchungen zum Zusammenwirken von Antriebskräften und Weichenstellern zeigen, dass der Staatswandel nicht als bloße Reaktion auf externe Schocks erklärt werden kann, aber auch nicht als rein endogener institutioneller Wandel (vgl. Mahoney & Thelen 2010). Vielmehr wirken die Staaten selbst an ihrer Transformation mit, indem sie jene Kräfte (wie wirtschaftliche Globalisierung) befördern, die ihre Staatlichkeit in Frage stellen – um dann mit der ihnen weiterhin verbliebenen Macht zu versuchen, die nun einer eigenen Dynamik folgenden Herausforderungen zu bewältigen, ihr Tempo abzubremsen, ihre Folgen abzumildern und eigene Handlungsfähigkeit zu bewahren.

Die Zerfaserung von Staatlichkeit ist nicht allein exogenen Kräften geschuldet, die den Staat quasi „von außen“ zum Wandel zwingen. In der Tat wird der Staat durch wirtschaftliche, demographische, technische und soziale Entwicklungen herausgefordert und vielfach zur Veränderung gedrängt. Aber der Staatswandel wird auch von endogenen Faktoren, also staatlichem Wirken, mitbestimmt. Der Wandel des Staates ist mithin eine Kombination aus *Selbsttransformation* und freigesetzten *Eigendynamiken*. Je nach Dimension, Politikfeld und Land ist die Wirksamkeit der Weichensteller und darunter des staatlichen Handelns höchst unterschiedlich ausgeprägt, was zum Gesamtbild zerfaserter Staatlichkeit führt.

In der *dritten Phase* (2011-2014) sollen die *Wirkungen* der Zerfaserung von Staatlichkeit empirisch untersucht und normativ bewertet werden. Dabei unterscheiden wir zwischen zwei Typen von Folgen der neuen Konstellation: den *Outcomes* und den Reaktionen.

Bei den *Outcomes* wird untersucht, ob und wie sich die Versorgung mit normativen Gütern, deren erfolgreiche Erbringung konstitutiv für den DRIS war, in der neuen Konstellation geändert hat. Dabei werden Effekte auf das Niveau, die Verteilung und die Struktur der Güter unterschieden. Überprüft werden soll die These, dass sich im Gefolge der neuen Konstellation von Staatlichkeit – durch Effektivitäts- und Effizienzgewinne qua Privatisierung und Internationalisierung – zwar das Niveau an Wohlfahrt und Sicherheit erhöht, aber bei Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Legitimität Defizite entstehen, also die „Problemdruckthese“.

Bei der Untersuchung der *Reaktionen* gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Akteure auf die neue Konstellation schließen wir an Albert Hirschmans (1970) bekannte Unterscheidung von Abwanderung, Widerspruch und Loyalität, von „exit, voice and loyalty“, an. Hier gilt die Aufmerksamkeit der Frage, ob die neuen Träger der Aufgaben- und Herrschaftsverantwortung zunehmend mit politischen Ansprüchen konfrontiert werden, die bislang ausschließlich an den Nationalstaat gestellt wurden – es geht also um die „Anspruchstransferthese“.

Die Untersuchung von Outcomes und Reaktionen mündet in die Fragestellung, ob sich die neue Konstellation als ähnlich stabil wie der DRIS erweist oder ob sie ein instabiles Übergangsstadium darstellt. Gibt es gute Gründe anzunehmen, dass die neue Konstellation ohne grundlegenden Wandel über einen längeren Zeitraum fortbestehen kann? Zu prüfen ist hier die Überlegung, dass Brüche und Kollisionen zwischen Regelungsebenen, Politikfeldern und Herrschaftsakteuren in der Situation der Zerfaserung zu neuen Instabilitäten führen, also die „Kollisionsthese“.

In Abbildung 1 haben wir die Forschungskonzeption der drei Phasen zusammengefasst.

**Abbildung 1: Arbeitsschwerpunkte in den drei Phasen**

Erste Phase (2003-2006)	Zweite Phase (2007-2010)	Dritte Phase (2011-2014)
Beschreibung des Wandels von Staatlichkeit → in vier Dimensionen → auf zwei Achsen (Internationalisierung und Privatisierung)  <i>Ergebnis:</i> <i>Zerfaserung von Staatlichkeit</i>	Erklärung des Wandels von Staatlichkeit durch → Antriebskräfte und → Weichensteller  <i>Ergebnis:</i> <i>Eigendynamiken und Selbsttransformation des Staates</i>	Folgen des Wandels von Staatlichkeit → Outcomes → Reaktionen → Stabilisierungstendenzen  Thesen → <i>Problemdruckthese</i> (Outcomes) → <i>Anspruchstransferthese</i> (Reaktionen) → <i>Kollisionsthese</i> (Stabilisierung)

### 1.2.2 Darstellung des Forschungsprogramms

Im Sonderforschungsbereich Staatlichkeit im Wandel werden die Transformationen des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates (DRIS) der OECD-Welt in den vergangenen vierzig Jahren untersucht. Kennzeichnend für den DRIS der 1960er und 1970er Jahre war, dass er in besonderem Maße eine Bündelung von Aufgaben in staatlicher Verantwortung herbeiführte und ein hohes Maß an Sicherung der normativen Güter Rechtsstaatlichkeit, demokratische Legitimität, Wohlfahrt und Sicherheit erreichte. Staatliche Verantwortungsbündelung erschien als Erfolgsrezept für die Gewährleistung dieser erstrebenswerten Güter.

Diese Verantwortungskonzentration ist heute nicht mehr im selben Maße gegeben. Zwar übernimmt der Staat auch in den 2000er Jahren die Verantwortung dafür, normative Güter zu erbringen: Er greift weiterhin steuernd und regulierend in die Wirtschaft ein, bekämpft Kriminalität, organisiert Bildungssysteme, unterhält Verkehrswege, ermöglicht Demokratie, führt Kriege, bekämpft Terror und gewährleistet soziale Sicherheit. Doch der Staat ist dabei immer seltener allein tätig. Aufgrund vielfältiger Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung sind immer häufiger internationale und private Institutionen in diese Verantwortung eingebunden. Der Staat hat Gesellschaft von nicht-staatlichen Akteuren bekommen, mit denen er sich die Herrschaftsausübung teilt. Allerdings hat sich keine neue Verantwortungsbündelung jenseits des Staates ergeben. Vielmehr ist ein nach Aufgaben und Politikfeldern, aber auch nach Ländern recht unterschiedliches Ausmaß an Aufgabenverlagerung und gemeinsamer Aufgabenübernahme durch internationale Regime, Private und Staat (Anlagerung) entstanden, das mit der Formel „Zerfaserung von Staatlichkeit“ erfasst wird.

Diesen Befund der ersten Phase des Sfb, die darauf konzentriert war, den Wandel von Staatlichkeit in der OECD-Welt zu *beschreiben*, galt es in der zweiten Phase zu *erklären*. Die Ergebnisse der zweiten Phase werden im Folgenden in Teil (A) dargestellt. In der hier beantragten dritten Phase sollen die *Folgen* des Wandels von Staatlichkeit untersucht werden. Das Forschungskonzept dieser dritten Phase stellen wir dann in Abschnitt (B) vor.

#### **(A) Den Wandel von Staatlichkeit erklären: Ergebnisse der zweiten Phase**

Die Aufgabe der zweiten Phase bestand nicht allein darin, den zusammenfassenden Befund einer Zerfaserung von Staatlichkeit zu erklären. Die Ergebnisse der ersten Phase waren weit umfangreicher und vielschichtiger. Entsprechend ist hier zunächst der *Erklärungsgegenstand* der zweiten Phase zu klären und vorzustellen (a). Erst dann kann die Erklärungsstrategie des Sfb für die Forschungsarbeit in den Jahren 2007 bis 2010 beschrieben werden (b). Die Ergebnisse finden sich in Abschnitt (c), wobei gesondert auf die Rolle des Staates im Prozess des Staatswandels einzugehen sein wird (d).

##### *(a) Explanandum: Was wird erklärt?*

Die Teilprojekte suchten in der zweiten Phase nach Erklärungen für den beobachteten Wandel von Staatlichkeit. Die Konstellation von Staatlichkeit, die durch die untersuchten Wandlungsprozesse entstanden ist, unterscheidet sich deutlich von der Situation in den 1960er und 1970er Jahren. In der zweiten Phase waren aufgrund der Ergebnisse der ersten Phase drei grundlegende Befunde zu erklären, die wir im Folgenden näher erläutern werden:

- (1) der Gesamtbefund der *Zerfaserung* von Staatlichkeit: Je nach Dimension, Politikfeld und Land kommt es zu unterschiedlichen Ausprägungen von Internationalisierung, Privatisierung und Transnationalisierung.
- (2) die Befunde zur Art des *Verantwortungswandels*: Es lassen sich sowohl Fälle der Verlagerung von Aufgaben weg vom Staat finden als auch Anlagerungen, bei denen neue Aufgaben vom Staat und internationalen Regimen bzw. Privaten gemeinsam übernommen werden. In einigen Fällen wird nur die Organisationsverantwortung vom Staat auf Dritte übertragen, in anderen Fällen dagegen auch die Entscheidungsverantwortung.
- (3) die länderbezogenen Befunde zu *Korridoreffekten*: Im Vergleich zwischen den Ländern lassen sich unterschiedliche Korridoreffekte feststellen. Auf der Privatisierungsachse ist Konvergenz zu beobachten, auf der Internationalisierungsachse bleibt aber die Divergenz stark ausgeprägt.

*Zerfaserung*: Den komplexen Gesamtbefund der ersten Phase haben wir als Zerfaserung des Staates bezeichnet. Charakteristisch für die veränderte Konstellation von Staatlichkeit, deren Herausbildung in der zweiten Phase erklärt werden sollte, ist der Umstand, dass die Verantwortung für die Erbringung normativer Güter nicht mehr in einer einzigen Organisation gebündelt ist. Die Teilprojektergebnisse der ersten Phase zeigen: Verantwortung bei der Erbringung der vier normativen Güter ist tatsächlich wie erwartet in erheblichem Umfang internationalisiert, privatisiert oder transnationalisiert worden. Allerdings variieren Ausmaß und Richtung über Politikfelder, Dimensionen und Länder hinweg beträchtlich. Wandel ist teilweise auf der Internationalisierungsachse, teilweise auf der Privatisierungsachse und teilweise auf beiden Achsen zugleich zu beobachten. In einigen Fällen haben die Teilprojekte aber auch einen *Nicht-Wandel* von Staatlichkeit diagnostiziert.

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich in der *Rechtsdimension* neben einer klaren Internationalisierung gleichzeitig auch eine bemerkenswerte Privatisierung zeigte. Diese empirisch sehr bedeutende Doppelbewegung auf der räumlichen und modalen Achse zugleich hin zu Internationalisierung wie Privatisierung wird als „Transnationalisierung“ bezeichnet. In der *Legitimationsdimension* hingegen ist Internationalisierung in dem Sinne zu beobachten, dass internationale Regime zunehmend legitimationsbedürftig werden, doch verbleibt dem Staat – entgegen einschlägigen Krisenszenarien – die Rolle als legitimatorischer Anker politischer Herrschaft in der postnationalen Konstellation. In der *Wohlfahrtsdimension* bleibt die Internationalisierung – allerdings mit Ausnahme des Bildungssektors – ebenfalls überraschend schwach, und auch die dort erwartete Privatisierung hat zumindest in den Kernbereichen des Wohlfahrtsstaates nicht so deutlich wie vermutet durchgeschlagen. Doch ist in Teilen der Sozialregulierung (etwa im Verbraucher-, Arbeits-

und Umweltschutz) insbesondere im EU-Rahmen eine Intensivierung und Modernisierung regulativer Politiken zu beobachten und auch jenseits der EU findet eine Entwicklung von Regimen statt, die die Internationalisierung begleiten (Drezner 2007; Abbott & Snidal 2009a, b; Mattli & Woods 2009). In der *Ressourcendimension* zeigt sich dagegen zumindest in der EU eine erstaunliche und in diesem Ausmaß nicht erwartete Internationalisierung.

*Verantwortungswandel*: Durch unterschiedlich starke und schnelle Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung hat sich die Bündelung der Verantwortung für die Bereitstellung normativer Güter aufgelöst, die für den DRIS kennzeichnend war, ohne dass an einem anderen Ort eine vergleichbar starke Bündelung von Verantwortung stattgefunden hätte. Die in den Teilprojekten beschriebenen Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung führen also nicht dazu, dass sich ein klar erkennbares, neues Verantwortungszentrum jenseits des Staates herausbildet – vielmehr findet eine unübersichtliche Verantwortungsdiffusion statt.

Diese Verantwortungsdiffusion wird dadurch zusätzlich komplexer, dass der Wandel sich oftmals nicht in erster Linie, wie wir anfangs annahmen, durch die *Verlagerung* von Verantwortung vom Staat auf nicht-staatliche Strukturen im Sinne eines Nullsummenspiels vollzogen hat, sondern typischerweise geschah dies durch die *Anlagerung* neuer Strukturen von Verantwortung um den Staat herum. Es ist typisch für die zu erklärende neue Konstellation von Staatlichkeit, dass diese angelagerten Instanzen mehr an Verantwortung gewinnen, als der Staat verliert. Internationalisierung und Privatisierung führen also nicht immer dazu, dass private und internationale Akteure und Regime an die Stelle des Staates treten. Häufig treten sie vielmehr neben ihn, bilden neue Konglomerate von Aufgabenträgern und kooperieren mit dem Staat bei der Kompetenzwahrnehmung.

Dabei wird bisweilen nur die Entscheidungsverantwortung für die Produktion normativer Güter an internationale Institutionen oder private Akteure übertragen, manchmal die Organisationsverantwortung, aber nur selten beides zugleich. Häufig findet ein ausgeglichenes Wechselspiel zwischen Organisations- und Entscheidungsverantwortung statt. Dabei geht etwa eine Privatisierung der Produktion öffentlicher Güter mit einer stärkeren Regulierung der privaten Produzenten einher. Trotz all dieser Verschiebungen gibt es keine Hinweise darauf, dass private, internationale oder transnationale Akteure an der politischen Letztverantwortung beteiligt würden. Diese scheint zunächst ganz beim Staat zu bleiben. Staatlichkeit zerfasert also nicht in dem Sinne, dass der Staat ausgezehrt, angestammter Herrschaftsfunktionen beraubt und insofern ausgedünnt werden würde. Vielmehr verliert Staatlichkeit durch Anlagerung von Aufgaben bei nicht-staatlichen Akteuren die *Einheit* und *Konsistenz*, die sie in den 1950er bis 1970er Jahren in Folge der hohen Kon-

zentration und Bündelung im alten „Container-Staat“ einmal besessen hatte (Genschel & Leibfried 2008; Genschel & Zangl 2007, 2008).

*Korridoreffekte:* Der letzte erklärungsbedürftige Befund betrifft die sogenannten Korridoreffekte. Zwar hatte Staatlichkeit im Goldenen Zeitalter in der OECD-Welt eine gemeinsame Gestalt – die des DRIS – angenommen, doch bestand ein nicht unerheblicher Entwicklungskorridor, in dem sich verschiedene Erscheinungsformen des DRIS ausprägen konnten. Es stellte sich in der ersten Phase daher die Frage: Ist dieser Korridor erweitert oder verengt worden?

Eine als Konvergenz sichtbar werdende Verengung hätte auf einen sinkenden nationalstaatlichen Gestaltungsspielraum verwiesen. Die Internationalisierung und Privatisierung von Verantwortung beim Erbringen normativer Güter hat jedoch *nicht* zu einer Konvergenz geführt, die beide Achsen des Wandels erfasst hätte.

Auf der räumlichen Achse haben heute praktisch alle OECD-Staaten die Verantwortung für die Erbringung normativer Güter in allen vier Dimensionen von Staatlichkeit stärker internationalisiert, als das in den 1970er Jahren der Fall war. Aber manche Staaten haben die Internationalisierung politischer Verantwortung schneller vorangetrieben als andere. Das unterschiedliche Tempo der Internationalisierung hat sogar die Varianz zwischen den Staaten verstärkt, da die Internationalisierung gerade von den Staaten stärker vorangetrieben worden ist, die schon zu Anfang des Beobachtungszeitraums stärker internationalisiert waren. Dies gilt insbesondere für die Mitgliedstaaten der EU.

Auf der öffentlich-privaten Achse beobachteten die Teilprojekte dagegen eine konvergente Entwicklung. Das zeigt sich insbesondere in der Wohlfahrtsstaatsdimension daran, dass in den Staaten, in denen die Privatisierung bereits sehr weit fortgeschritten war, gegenläufige Tendenzen zum Tragen gekommen sind und in stark privatisierten Bereichen staatliche Kompetenzen wieder ansteigen, also eine Re-Regulierung stattfindet (Rothgang u.a. 2006; Balleisen & Moss 2010).

*(b) Erklärungsstrategie: Wie kann Staatswandel erklärt werden?*

In der noch bis Ende 2010 währenden zweiten Phase konzentrieren sich die Teilprojekte darauf, den Wandel von Staatlichkeit in der OECD-Welt zu *erklären*. Dabei stand der Sfb zunächst vor einer doppelten Herausforderung. In ihm arbeiten, erstens, unterschiedliche Fächer interdisziplinär zusammen: Die eine Hälfte der Teilprojekte kommt aus der Politikwissenschaft, während die andere Hälfte in der Rechtswissenschaft, der Ökonomie, der Soziologie und der Kommunikationswissenschaft beheimatet ist. Damit waren von vornherein unterschiedliche Konzepte des im weiteren Sinne sozialwissenschaftlichen Erklärens zu berücksichtigen und zu integrieren, wenn die Teilprojekte nicht zur Preisgabe disziplinärer Eigenheiten gezwungen werden sollten.

Die geschilderte Zerfaserung von Staatlichkeit repräsentiert, zweitens, ein extrem vielschichtiges Phänomen, das sich einem schnellen, umfassenden analytischen Zugriff zunächst entzieht. So schreibt Peter Evans: „[A]nalyzing states entails almost as much hubris as pretending to run them“ (1995: 4). Um eine solche Großentwicklung überhaupt erklären zu können, musste im Sfb eine Vielzahl kleinteiliger Veränderungen gleichzeitig analysiert werden, die sich in verschiedenen Politikfeldern und Ländern zeigen.

Wegen der interdisziplinären Natur des Sfb und der Komplexität seines Untersuchungsgegenstands konnte sich unsere Erklärungsstrategie nicht an einer einzigen, *a priori* festgelegten Großtheorie orientieren, aus dieser eine Reihe von Hypothesen ableiten und diese lediglich noch überprüfen.<sup>6</sup> Am Beginn unserer Arbeit stand deshalb kein Hypothesenbündel, das aus einer solchen Großtheorie abgeleitet war, sondern ein gemeinsames Erklärungsschema, eine Heuristik, die die Integration bzw. (Fort-)Entwicklung verschiedener Theorien mittlerer Reichweite erlauben und befördern sollte. Dieses Schema musste hinreichend allgemein sein, um für alle Teilprojekte und für die Erklärung der von ihnen untersuchten Einzelaspekte des Staatswandels auch tatsächlich heuristischen Wert zu haben. Es sollte also offen und flexibel genug sein, um eine Anpassung an die besonderen Erklärungsgegenstände der Teilprojekte zu erlauben.

Das Schema steckt somit zunächst nur den Möglichkeitsraum für spezifischere Erklärungsmodelle ab. Die zentrale analytische Unterscheidung dieses Schemas ist die zwischen Antriebskräften und Weichenstellern des Staatswandels:

Unter *Antriebskräften* werden im Sfb all jene Erklärungsfaktoren verstanden, die den Wandel von Staatlichkeit auslösen, die also dafür sorgen, dass Internationalisierung und Privatisierung in der OECD-Welt überhaupt in Gang kommen. Zu den Antriebskräften gehören mithin alle Entwicklungen, die den DRIS herausfordern. In sozialwissenschaftlicher Begrifflichkeit geht es hier um unabhängige Variablen.

Als *Weichensteller* werden demgegenüber all jene Erklärungsfaktoren bezeichnet, die den Wandel von Staatlichkeit beschleunigen oder bremsen bzw. die dafür sorgen, dass derselbe Impuls in unterschiedlichen Staaten unterschiedliche Reaktionen auslöst. Das Konzept der Weichensteller verweist also, in sozialwissenschaftli-

---

<sup>6</sup> Wir gehen also nicht davon aus, dass eine einzige Großtheorie einem so komplexen Erklärungsgegenstand wie der Transformation von Staatlichkeit gerecht werden kann. Vielmehr erwarten wir, dass dazu verschiedene Theorietraditionen einbezogen werden müssen. Die je eigenen komparativen Vor- und Nachteile dieser Theorien werden deutlich, wenn man sie zur Erklärung veränderter Staatlichkeit heranzieht. Ähnlich verfahren etwa Graham Allison (1971) in seiner „congruence analysis“ oder Alford und Friedland (1985); siehe auch Levi (2002: 51-54) und Kahler (2002) zu den methodologischen Herausforderungen der Staatsforschung. Zum Theorienpluralismus bekennen sich auch V. Rittberger, Kruck und Romund (2010).

cher Begrifflichkeit ausgedrückt, auf intervenierende Variablen. Weichensteller machen verständlich, warum manche Staaten bei in etwa gleicher Natur und Stärke der auf sie einwirkenden Antriebskräfte größere Neigung zur Internationalisierung und Privatisierung haben als andere, warum der Internationalisierungs- oder Privatisierungsdruck je unterschiedlich bearbeitet wird oder warum Internationalisierung und Privatisierung den Varianzkorridor für spezifische Ausgestaltungen von Staatlichkeit in manchen Problemfeldern verengen und in anderen verbreitern.

In unserem Erklärungsschema können die Antriebskräfte in erster Linie die säkularen und länderübergreifenden Trends im Wandel von Staatlichkeit, Weichensteller hingegen vor allem die Varianz in der Entwicklung verständlich machen. Das Gesamtmuster des Wandels von Staatlichkeit lässt sich aber nur verstehen, wenn in der Analyse die Antriebskräfte und die Weichensteller zusammen betrachtet werden. Es blieb den einzelnen Teilprojekten überlassen, die jeweils relevanten Erklärungsfaktoren zu identifizieren, ihre Rolle und ihr Gewicht zu bestimmen sowie Antriebskräfte und Weichensteller zu einem für den jeweiligen Untersuchungsgegenstand angemessenen Erklärungsmodell zusammenzufügen. Durch das gemeinsame Erklärungsschema sollte sichergestellt werden, dass bei der Auswertung der Ergebnisse der zweiten Phase Teildynamiken und Teilerklärungen des Staatswandels einzelprojekt- und disziplinenübergreifend verglichen und aufeinander bezogen werden konnten.

Im Laufe der zweiten Phase wurde das Erklärungsschema weiter verfeinert, indem Bezüge zu den zentralen sozialwissenschaftlichen Forschungsansätzen deutlicher herausgearbeitet wurden. Bei der Konstruktion des Sfb-weiten Analyserahmens ging es darum, diese Ansätze auf ihre möglichen Beiträge zur Analyse des Staatswandels hin zu befragen. Die Heuristik von Antriebskräften und Weichenstellern wurde durch Bezugnahmen auf Forschungsansätze

- funktionalistischer,
- akteurszentrierter,
- konstruktivistischer und
- institutionalistischer

Natur reformuliert. Die intensive Diskussion über die diversen Erklärungsansätze in den Sozialwissenschaften (als Überblick anhand der Staatsanalyse: Knutilla & Kubik 2001; Hay u.a. 2006) hat im Sfb auch die Bemühungen verstärkt, Kombinationen und Zusammenführungen verschiedener Ansätze und Perspektiven zu erproben. Als Rekombinationen können bereits vorhandene Ansätze verstanden werden: der akteurzentrierte Institutionalismus von Renate Mayntz und Fritz Scharpf (Mayntz & Scharpf 1995; Scharpf 1997, 2000); ebenso das „Institutional Analysis and Development (IAD) Framework“ von Elinor Ostrom (1999, 2005);

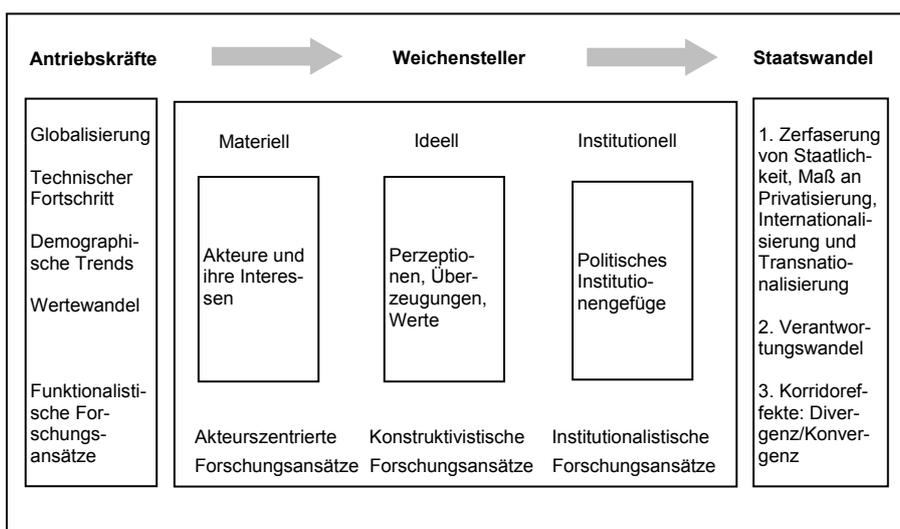
der synthetisierende Ansatz von Colin Hay (2002); und insbesondere auch die jüngsten Bestrebungen von Peter Hall, institutionellen Wandel mit einer Kombination aus historischem Institutionalismus, Rational Choice und einer stärkeren Beachtung von Ideen zu erklären (Hall 2010).

Auf der Ebene eines generellen und für viele verschiedene Teilprojektfragestellungen offenen Erklärungsschemas ordnen sich die Bestrebungen des Sfb dieser Entwicklung zu. Abbildung 2 enthält die weiterentwickelte Version des Erklärungsschemas, bei der die in den Erklärungen der Teilprojekte hauptsächlich verwendeten Antriebskräfte benannt und die Weichensteller ausdifferenziert worden sind. Erklärungen, die vorrangig auf Antriebskräfte setzen, weisen Gemeinsamkeiten mit funktionalistischen Forschungsansätzen auf. Wenn diese Antriebskräfte durch andere Faktoren aber abgebremst, umgelenkt, beschleunigt oder blockiert werden, kommen Grundüberlegungen anderer Forschungsansätze zur Geltung. Erklärungen mit Bezug auf Akteursinteressen und Akteurskonstellationen weisen oft eine Nähe zu den diversen Varianten der Rational Choice-Tradition auf. Im letzten Jahrzehnt wird in der Politikforschung aber zunehmend anerkannt, dass Normen, Ideen, Belief Systems, Werte oder kulturelle Deutungsmuster als eigenständige Erklärungsgröße betrachtet werden können (Blyth 1997, 2002, 2003; Hay 2002; Maier u.a. 2003; Oorschot u.a. 2008; Pfau-Effinger 2009; Gofas & Hay 2010). Damit werden Erklärungsversuche stärker von sozialkonstruktivistischen Forschungstraditionen beeinflusst.

Dominiert wird die internationale Diskussion über organisatorischen (Brunsson 2009) und institutionellen (North 1990, 2005; Campbell 2004; Streeck & Thelen 2005; Coleman u.a. 2008; Mahoney & Thelen 2010) Wandel sowie den Wandel kapitalistischer Ökonomien (Hall & Soskice 2001; Hall & Thelen 2009; Hancké 2009; Streeck 2009) aber von institutionalistischen Ansätzen, seien sie nun mit Rational Choice-Konzeptionen verbunden (Scharpf 2000; Héritier 2007; Hall 2010) oder jüngst auch mit evolutionstheoretischen Überlegungen (Steinmo 2010). Historischer, soziologischer, ökonomischer und diskursiver Institutionalismus stellen trotz aller Unterschiede die institutionelle Konfiguration in den Vordergrund ihrer Erklärungsversuche. So lassen sich die verschiedenen Weichensteller mit den genannten theoretischen Strömungen verbinden – ohne dass wir allerdings behaupten wollten, dass etwa ideelle Weichensteller nur aus einer konstruktivistischen Perspektive oder institutionelle Weichensteller nur aus einer institutionalistischen Perspektive betrachtet werden können. Allerdings besteht zwischen diesen Theorierichtungen und den jeweiligen Weichenstellern eine starke Affinität. Das Schema verdeutlicht weiterhin, auf welche Elemente die Erklärung in den Teilprojekten zurückgreifen *konnte*, wobei in den Teilprojekten entschieden wurde, wie „sparsam“ die Erklärung sein durfte bzw. wie komplex sie sein musste. Das komplexe

Erklärungsschema und der Rückgriff auf mehrere Theorieschulen waren nötig, weil sich vier ganz unterschiedliche Erklärungsaufgaben stellten.

**Abbildung 2: Das Erklärungsschema der zweiten Phase**



(c) *Ergebnisse: Wie sind Zerfaserung, Verantwortungswandel und Korridoreffekte zu erklären?*

(aa) *Zerfaserung*

Untersuchungen zum Staatswandel in der Tradition der Politischen Ökonomie gingen oft von der These aus, dass der wirtschaftliche Globalisierungsprozess den Staatswandel antreibt (z.B. Jessop 2002). Derartige Theorien geraten jedoch bei fehlender weiterer Differenzierung leicht in die Gefahr eines ökonomischen Determinismus oder Funktionalismus. Deterministisch werden diese Ansätze dann, wenn sie der Ökonomie eine zwingend durchschlagende kausale Kraft zubilligen, funktionalistisch dann, wenn sie implizit oder explizit unterstellen, dass allen Akteuren und Institutionen aus Gründen der Funktionssicherung (bei der Strafe des Untergangs wegen fehlender Leistung) nichts anderes übrig bleibt, als sich den ökonomischen Entwicklungen anzupassen. Anpassung an Funktionsanforderungen findet danach statt, weil Institutionen, Funktionssysteme und Gesellschaften einige dauerhafte, objektiv erkennbare „Bedürfnisse“ haben, deren Sicherung den Kern sozialen

und politischen Geschehens bildet. Während ökonomisch-deterministische Ansätze seit langem misstrauisch betrachtet werden, ist die funktionalistische Betrachtung, da sie eine durchaus intentionale Reaktion auf Herausforderungen zulässt, weitaus verbreiteter. Derartige funktionalistische Perspektiven auf den Staatswandel können eine eher ökonomische, technologische, demographische oder soziologische Ausrichtung erhalten. Selbst dann, wenn man nicht allein den Faktor wirtschaftliche Globalisierung betrachtet, kann man versuchen die Entwicklung des Staates seit den 1970er Jahren in einer derartigen Perspektive als Ausdruck seiner Anpassung an den Problemdruck zu verstehen, der durch *Antriebskräfte* ausgelöst worden ist. Migration, technischer Fortschritt und die Verknappung natürlicher Ressourcen, der Individualisierungstrend, Wertewandel und demographische Verschiebungen gehören alle zu den Antriebskräften, die neue Problemlagen und Herausforderungen für den Staat schaffen (siehe etwa Cerny 1996, 2010; Gilpin 2000; Inglehart & Welzel 2005; Kaufmann 2005; Beck 2007).

Auch der Sfb-Ansatz zur Analyse von Staatswandel ist insofern funktionalistisch inspiriert, als der „Staat der nationalen Konstellation“ als ein historisch kontingentes Arrangement begriffen wird, in dem die normativen Güter Rechtsstaatlichkeit, demokratische Legitimität, Wohlfahrt und Sicherheit für eine gewisse Zeitspanne erzeugt werden konnten. Diese Güter, so die Annahme, könnten grundsätzlich auch durch andere institutionelle Arrangements, seien sie nun privat oder international, bereitgestellt werden. In dieser funktional ausgerichteten Perspektive geht es bei den Transformationen von Staatlichkeit darum, wie sich funktional äquivalente soziale Strukturen außerhalb des Staates in Reaktion auf den durch die Antriebskräfte ausgelösten Problem- und Veränderungsdruck – und die damit entstehenden funktionalen Defizite – herausbilden. Die An- und Verlagerung von Entscheidungs- oder Organisationsmacht als zerfaserte Staatlichkeit stellt in dieser Perspektive die funktionalen Erfordernisse der erfolgreichen Herstellung normativer Güter wieder her und erklärt diese damit zugleich. Solche Argumentationsfiguren finden sich besonders häufig in der Literatur zur Internationalisierung politischer Zuständigkeiten. Internationalisierung wird verstanden als funktionale Antwort auf den gestiegenen Bedarf internationaler Kooperation im Zeitalter globaler Interdependenz (Keohane 1982, 1984). Ähnlich wird in der Privatisierungsliteratur angenommen, die Überführung öffentlicher Infrastrukturen – Eisenbahnen, Telekommunikation, Wasser- und Energieversorgung – in private Trägerschaft sei eine funktionale Antwort auf steigenden Effizienzdruck, die durch den technischen Fortschritt beispielsweise in der Informations- und Kommunikationstechnik erst ermöglicht wurde (Schneider & Tenbücken 2004). Eine Variante des funktionalistischen Arguments betont deshalb den hohen Stellenwert, den neue *Möglichkeiten* für die kollektive Problemlösung bieten, so der technische Fortschritt; so zeigt im Sfb das

juristische Teilprojekt A4, wie das Internet die Herausbildung effektiver transnationaler Arrangements im Handelsrecht beförderte (vgl. auch Albert 2002; Albert & Lehmkuhl 2002).

Der Gefahr einer „functionalist fallacy“ sind die Teilprojekte des Sfb jedoch entgangen. Aus der Beobachtung neuer institutioneller Arrangements wurde nicht automatisch darauf geschlossen, dass diese einem entsprechenden, objektiv erkennbaren funktionalen Bedarf Rechnung trügen. In der politischen Wirklichkeit kann auch nicht unterstellt werden, dass neue institutionelle Arrangements wirklich funktional ausfallen, oder dass die abgelösten Arrangements wirklich reformbedürftig gewesen sind – weil die Rolle von Akteuren und ihre Eigeninteressen, Ideen und Institutionen ebenfalls zu berücksichtigen sind. Die Konstellationen und Eigeninteressen von Akteuren stehen funktionalen Anpassungsreformen oft ebenso entgegen wie Frames, Normen und Werte oder wie die Beharrungskräfte institutioneller Arrangements. Fehlwahrnehmungen und Mode-Erscheinungen können dazu führen, dass Institutionen in einen ungeeigneten Kontext eingepflanzt werden und dass Akteure ihren Einfluss geltend machen, um die Ablösung bestehender, dysfunktionaler Institutionen zu verhindern, aber ebenso um dysfunktionale, wenn auch ihren Interessen dienende Institutionen einzuführen.

Die Teilprojekte des Sfb haben gleichwohl die Bedeutung der Antriebskräfte – und insbesondere der Globalisierung in ihren verschiedenen Facetten – für die Transformation des DRIS und die Herausbildung zerfaserter Staatlichkeit herausgestellt. Denn ebenso wenig wie ein ökonomischer Determinismus oder Funktionalismus ist eine rein auf interne Interessenlagen, Ideen und Institutionen gerichtete Sicht hinreichend, würdigt sie doch die Herausforderungen nicht genügend, denen sich Interessenten, Institutionen und Ideendiskurse gegenübergestellt sehen. Etliche Teilprojekte haben sich deshalb eine Perspektive zu eigen gemacht, die Bezüge zu funktionalistischen Grundüberlegungen aufweist – der festgestellte Wandel wird als Reaktion auf wachsenden Problemdruck und neu entstandene funktionale Defizite verstanden.

So geschieht es beispielsweise im erwähnten Teilprojekt A4 zur Transnationalisierung des Handelsrechts: Hiernach hat die Ausweitung des internationalen Handels einen Bedarf an Rechtssicherheit erzeugt, dem das nationale und internationale Recht nur ungenügend gerecht wird. Transnationale Arrangements und Mechanismen füllen diese Lücke. Die Transnationalisierung ist für die Handelspartner effektiver und effizienter als nationale oder internationale Regulierungen – es entsteht, gestützt nicht zuletzt auf neue informations- und kommunikationstechnische Möglichkeiten, Rechtssicherheit jenseits des Staates oder supranationaler Regime. Ähnlich zeigt das juristische Teilprojekt A3, dass die Nichtlösbarkeit transnationaler Umweltprobleme durch nationale oder internationale Regulierung dazu geführt hat,

dass informelle transnationale Strukturen in Wirtschaft und Fachverwaltungen angelagert wurden. Und dem gesundheitswissenschaftlichen Teilprojekt C3 zufolge setzt das Zusammentreffen von steigenden Behandlungsmöglichkeiten aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts mit einem gleichzeitig zunehmend begrenzten Spielraum zur Erhöhung der öffentlichen Gesundheitsausgaben wegen des globalisierungsbedingten Standortwettbewerbs die Gesundheitssysteme unter Druck. Dieser Problemdruck führt je nach Gesundheitssystemtyp zu unterschiedlichen Anpassungsreaktionen. Auf ähnliche funktionale Argumentationsfiguren wird in dem betriebswirtschaftlichen Teilprojekt C6 zur Rolle des Staates in der Rechnungslegung oder dem soziologischen Teilprojekt D4 zur Internationalisierung von Grenzregimen abgestellt. Hier führen globalisierungsbedingte Veränderungen (C6) oder steigender Migrationsdruck (D4) zu funktionalen Defiziten des DRIS und ziehen einen entsprechenden Wandel nach sich.

Ob es zu *Privatisierung*, zu *Internationalisierung* oder zu beidem, also *Transnationalisierung*, kommt, hängt so durchaus von der Problemlage ab, die durch die Antriebskräfte geschaffen worden ist. Führen etwa gestiegene Anforderungen an den Wohlfahrtsstaat bei begrenzten finanziellen Ressourcen zu einem ansteigenden Effizienzdruck, ist – dies zeigen insbesondere die Teilprojekte der C-Säule – vor allem mit Privatisierung zu rechnen. Dies gilt umso mehr, je stärker der Glaube an die überlegene Effizienz privater Organisation ausgeprägt ist. Führt Globalisierung dagegen zu grenzüberschreitenden externen Effekten, so sind aus funktionaler Perspektive Tendenzen der Internationalisierung bzw. Transnationalisierung zu erwarten – wie es insbesondere in den Teilprojekten der A-Säule gezeigt worden ist.

Der Gesamtbefund der Zerfaserung kann durch die Bezugnahme auf Antriebskräfte allein jedoch nicht erklärt werden. Nur *gleichgerichteter* und zudem womöglich in gleichem *Tempo* verlaufender, annähernd uniformer Wandel verweist darauf, dass relativ unbeeinflusst von allen Weichenstellern bestimmte Antriebskräfte hoch wirksam sind. Sind dagegen *Unterschiede* im Tempo und in der Intensität des Wandels zu erklären, so muss – gleiche Wirkkraft der Antriebskräfte unterstellt – auf die Weichensteller zurückgegriffen werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Keine Antriebskraft und kein Bündel von Antriebskräften ist für sich derart prägend, dass die Entwicklung von Staatlichkeit generell in eine bestimmte Richtung gedrängt wird. Weder kommt es zu einem einheitlichen Trend der Internationalisierung noch zu einer alle Dimensionen und Politikfelder ergreifenden Privatisierung.

Die unterschiedliche Ausprägung von Staatlichkeit könnte nur dann allein durch Globalisierung oder andere gesellschaftliche Voraussetzungen erklärt werden, wenn die Veränderungen entweder auf die unterschiedliche Ausgangslage von Staatlichkeit in den 1970er Jahren oder auf die unterschiedliche Stärke der An-

triebskräfte in den einzelnen Feldern und Ländern zurückgeführt werden könnte. Es müsste in diesen beiden Fällen gezeigt werden, dass sich im heutigen Entwicklungsstand von Staatlichkeit allein die Länderdifferenzen der Spätphase des DRIS widerspiegeln bzw. alle Unterschiede im Ausmaß von Privatisierung, Internationalisierung und Transnationalisierung allein auf Unterschiede des Maßes an Globalisierung etc. zurückgeführt werden können. Diese Unterschiede sind aber jedenfalls in der OECD-Welt oft gering und damit wenig erklärungs mächtig. Entsprechend haben derartige Erklärungsversuche in den Teilprojekten keinen Bestand gehabt.

Nur wenn man eine breite Palette materieller, ideeller und institutioneller *Weichensteller* beachtet, die die Wirkung von Antriebskräften je nach Dimension, Politikfeld und Land beschleunigen, bremsen oder kanalisieren, kann man erklären, warum Staatlichkeit zerfasert. Warum besteht eine doch erhebliche Varianz im Ausmaß oder den Formen der Internationalisierung und Privatisierung von Staatlichkeit fort? Und warum also ist die veränderte Staatlichkeit dimensions-, politikfeld- oder länderspezifisch ausgestaltet?

*(bb) Verantwortungswandel*

*Verlagerungen* von Staatstätigkeit setzen voraus, dass der Staat zuvor über die entsprechenden Zuständigkeiten verfügte und diese Aufgabe selbst übernommen hat. Bemerkenswert ist nun: Derartige Verlagerungen prägen das Bild des Staatswandels nicht, vielmehr versucht der Staat bei „neuen Problemlagen“ oftmals gar nicht mehr, sie zu monopolisieren, sondern strebt gleich „gemischte“ Arrangements an, in denen sich private und internationale Akteure an ihn *anlagern*. Will man die Frage beantworten, ob es zu einer Ver- oder Anlagerung kommt, so muss man einen Blick darauf werfen, welche Kompetenzen betroffen sind. So ist die Privatisierung häufig dadurch gekennzeichnet, dass die *Organisationsverantwortung* für bislang vom Staat erbrachte normative Güter zwar an private Akteure abgetreten wird, der Staat aber die Entscheidungskompetenz behält oder sie sogar noch stärker als bisher in Anspruch nimmt. Prozesse der Privatisierung bei gleichzeitiger staatlicher Regulierung sind vor allem in den Teilprojekten der C-Säule beobachtet worden. Solche Teilverlagerungen scheinen es dem Staat zu erlauben, sich zu entlasten und auf Effizienzgewinne durch private Güterbereitstellung zu hoffen, ohne gleichzeitig vollständig die Entscheidungskontrolle abzugeben.

Ein Verzicht auf staatliche *Entscheidungskompetenz* ist dagegen bei der Internationalisierung und Transnationalisierung zu beobachten, wie sie etwa in den Teilprojekten der A-Säule untersucht werden. Dabei können gleichzeitig Organisationskompetenzen übertragen werden – so in der im Teilprojekt A4 beschriebenen Transnationalisierung im internationalen Handelsrecht. Die Organisationskompetenz kann aber auch, und das geschieht in der Mehrzahl der untersuchten Fälle,

beim Nationalstaat verbleiben, wie das insbesondere für die europäische Integration (und die OECD) kennzeichnend ist, bei der die Ausführung europäischer (oder OECD-weiter) Normen häufig nationalstaatlichen Institutionen überantwortet bleibt, so auch im Bildungssektor (C4). Jenseits des Staates bildet sich bisher kein neues Zentrum der Verantwortungsübernahme heraus, die *Letztverantwortung* wird daher weiterhin dem Staat zugeschrieben.

Erklären lassen sich dieser Vorrang der Anlagerung gegenüber der Verlagerung und das Fehlen eines neuen Zentrums bzw. einer neuen Bündelung von Verantwortungen durch die vorrangig an einzelnen Politikfeldern und mithin funktional ausgerichtete Veränderung von Staatlichkeit. Verantwortungsverlagerungen oder neue Anlagerungen erfolgen immer nur für einzelne politikfeldbezogene Aufgaben. Das gilt selbst für den fortgeschrittensten Fall von Supranationalisierung, also die EU. Generelle Aufgabenübertragungen im Sinne einer Delegation von Allkompetenz haben seit den Zeiten des DRIS gerade nicht stattgefunden. Die wachsenden externen Effekte der wirtschaftlichen Globalisierung und der Naturnutzung könnten zwar eine derartige Tendenz zur politischen Kompetenzübertragung auf ein Zentrum jenseits des Nationalstaates nahe legen, aber alle Untersuchungen zu den Weichenstellern staatlicher Transformation zeigen, dass es weder materiale Interessen relevanter Akteure gibt, die in Richtung globaler politischer Kompetenzbündelung drängen, noch hinreichend überzeugende Ideen oder verbreitete Überzeugungssysteme. Und zudem sind die Vetopositionen gegen eine solche Aufgabenübertragung in den Institutionen der nationalen politischen Systeme nicht schwächer geworden. Die Internationalisierung vollzieht sich mithin in den jeweiligen Politikfeldern und folgt den dort vorherrschenden Interessen, Ideen, Normen und institutionellen Gegebenheiten. Nur auf der Grundlage der funktionalen Spezialisierung von Politik lässt sich erklären, warum es bisher nicht zu einer generellen Verantwortungsverlagerung gekommen ist. Neue Politikfelder eignen sich aufgrund der fehlenden Vorstrukturierungen durch etablierte staatliche Institutionen weit eher für neue Aufgabenverteilungen, deshalb kommt es hier schneller zu Anlagerungen. Entscheidend für die Art des Verantwortungswandels sind trotz des erheblichen Drucks, der von globalen Herausforderungen ausgeht, die „lokalen“ Bedingungen in einem Politikfeld.

*(cc) Korridoreffekte – Konvergenz/Divergenz*

In der ersten Phase konnte der Sfb zeigen, dass auch auf der Ebene der Länder Unterschiede in der Richtung, dem Ausmaß und der Geschwindigkeit der beobachteten Internationalisierung und Privatisierung weiterhin bestehen, der Wandel also auch im Ländervergleich nicht uniform verläuft. Ein genereller Trend in Richtung Konvergenz lässt sich nicht nachweisen. In den einzelnen Ländern finden sich teilweise

sogar gegenläufige Entwicklungen, so dass Länderunterschiede fortbestehen oder sich sogar vergrößern. Diese fortbestehenden Entwicklungskorridore und nebeneinanderstehenden Tendenzen von Konvergenz und Divergenz verweisen wiederum darauf, dass der beobachtete Wandel nicht allein durch die Natur der Problemlagen und abstrakte funktionale Defizite erklärbar ist. Die Faktoren, die als Weichensteller dienen, können mithin zur Erklärung der Unterschiede im Ausmaß von Konvergenz und Divergenz herangezogen werden: Akteurinteressen und -konstellationen, gesellschaftlich dominante Deutungsmuster und Ideen, kognitive und normative Belief Systems sowie institutionelle Konfigurationen und Regelungen.

An dieser Stelle geben die drei weiteren Forschungsansätze, auf die sich unser Erklärungsschema bezieht, wichtige Fingerzeige. Auf materielle Weichensteller verweisen insbesondere *akteurszentrierte Forschungsansätze*. Sie erklären Handlungen und gesellschaftlichen Wandel, indem sie von den Präferenzen und Interessen individueller und auch kollektiver Akteure ausgehen. Viele dieser Ansätze legen eine Konzeption rationalen – interessenbasierten und nutzenmaximierenden – Handelns zugrunde (Rational Choice-Ansätze). Beim Analysieren des Staatswandels schärft eine akteurszentrierte Perspektive den Blick für Motivationen und Strategien der beteiligten Akteure, seien sie nun Individuen oder Organisationen.

Eine Reihe von Teilprojekten bezieht sich in ihren Erklärungsmodellen ausdrücklich auf die Interessen und Konstellationen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen *Akteure*, die an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Nicht Funktionsdefizite, sondern Eigeninteressen bestimmter Akteure in bestimmten Akteurskonstellationen erklären dann das unterschiedliche Maß an Internationalisierung oder Privatisierung. So spielen Interessengruppen und parteipolitische Akteure für die Erklärung der Befunde des Teilprojekts C1 zur Sozialpolitik in kleinen offenen Volkswirtschaften eine zentrale Rolle (siehe auch Boix 1998; Garrett 1998a, 1998b, 2007), und Akteure aus den Sphären staatlicher und überstaatlicher Gewalt – Regierungen, die Vertreter von EU-Institutionen, internationale Gerichtshöfe – und ihre jeweiligen Motivationslage für die Erklärung der Befunde von D1 und D6. Auch A2 stützt sich ausdrücklich auf Akteursinteressen: In Handelsfragen werden institutionalisierte Streitschlichtungsverfahren bevorzugt, weil die Ergebnisse berechenbar werden. Das Interesse an langfristiger Stabilität in Handelsfragen begünstigt gewisse institutionelle Verfahren und dadurch die Internationalisierung.

Allerdings haben sich strikt rationalistisch vorgehende (zur generellen Kritik: Green & Shapiro 1994; Boudon 1998), eng zugeschnittene Handlungstheorien empirisch in den Teilprojekten des Sfb nur bedingt bewährt. Sozialpsychologische Studien des Akteursverhaltens haben früh gezeigt, dass die individuelle Wahrnehmung möglicher Gewinn- und Verlustchancen in Entscheidungssituationen nicht

den objektiven Eintrittswahrscheinlichkeiten entspricht. Akteurszentrierte Handlungstheorien wurden deshalb weiterentwickelt, indem man von der Annahme begrenzter Akteursrationalität ausging und Habits, Frames oder Normen in Rational Choice-Erklärungen integrierte (Tversky & Kahneman 1988; Elster 1989; Bates u.a. 1998; Esser 1999; Kahneman 2003). Soziologen verweisen regelmäßig auf die Bedeutung der Situationswahrnehmung und -rahmung (Goffman 1977); und auch die Politikwissenschaft hat zunehmend die Rolle von Ideen bzw. von kognitiven und normativen Belief Systems entdeckt (Converse 1964; Goldstein & Keohane 1993; Maier u.a. 2003; V. A. Schmidt 2003, 2010) und in der Vorstellung des Lernens in der Politik weitergeführt (Hecló 1974; Hall 1989, 1993; Meseguer 2009).

Wesentlich radikaler als die um Kognitionen und Frames erweiterten Rational Choice-Ansätze haben sich *sozialkonstruktivistische Forschungsansätze* für die Beachtung von Ideen, Normen und Deutungsmustern aller Art eingesetzt. Der soziale und politische Prozess ist hier eine Auseinandersetzung um die Konstruktion von Sinn, die Prägung von Sprache generell und speziell von politischen Diskursen. Handeln folgt hier nicht einer Logik der Nutzenmaximierung, sondern einer Logik der Angemessenheit (March & Olsen 1984, 1989). Angemessenheit definiert sich entscheidend über die gesellschaftliche Rolle, die den Akteuren jeweils zugewiesen ist und die sie täglich neu aushandeln. Für Sozialkonstruktivisten stehen daher Ideen, Normen und Praktiken im Mittelpunkt der Analyse.

Für den Wandel von Staatlichkeit in der OECD-Welt sind Ideen, Normen und Werte ebenfalls relevant. Diese spielen beim gesellschaftlichen Wertewandel (Inglehart 1977; Inglehart & Welzel 2005), der internationalen Diffusion etwa von „neoliberalen“ Policy-Ideen (Blyth 2002; Hall 1993; Simmons u.a. 2008) oder den Konzeptionen einer kooperativen internationalen Politik eine Rolle (Finnemore 1996a, 1996b; Checkel 1997, 1999; Finnemore & Sikkink 1998; Adler 2002; Fearon & Wendt 2002; Lieberman 2002; Risse 2002). Die sozialkonstruktivistische Perspektive und die ideellen Weichensteller, die sie in den Vordergrund rückt, sind von zahlreichen Teilprojekten aufgenommen und in ihrer Bedeutung bestätigt worden, so etwa von den Teilprojekten der A- und der B-Säule. Die B-Säule hat mit Legitimationsdiskursen (Schneider u.a. 2010) und (trans)nationalen Öffentlichkeiten (B. Peters 2007) politisch besonders wichtige Weichensteller einer möglichen Internationalisierung und Europäisierung in den Blick genommen. So zeigt das Teilprojekt B1 zur Struktur und zum Wandel nationaler Legitimationsdiskurse, dass diese Diskurse durch national spezifische politische bzw. Diskurskulturen geprägt sind; auch das Teilprojekt B3 zum Ausmaß und den Strukturen der Transnationalisierung und Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten hat die Rolle solcher Diskurskulturen und nationaler Mediensysteme herausgearbeitet (Hepp & Wessler 2009). Im Teilprojekt A3 zu transnationaler Regulierung und Verfassungsstaatlich-

keit wird gezeigt, wie die im formellen staatlichen und internationalen Recht verankerten Normen Weichen für die Entwicklung transnationaler Regulierungen stellen.

Ein wichtiges Phänomen, das aus dieser Perspektive gut untersuchbar wird, ist die grenzüberschreitende Ausbreitung bestimmter politischer Programme oder Lösungsmuster (Boli & Thomas 1997; Holzinger & Knill 2005; Holzinger u.a. 2007). Solche Dynamiken können wiederum dabei helfen, Korridorverengung und Konvergenz durch länderübergreifenden, gleichgerichteten Wandel zu erklären. So lassen sich Wellen der Privatisierung und Internationalisierung als Ausdruck von Policy-Lernen oder als eine Art Mode-Erscheinung begreifen – als Diffusionsprozesse, die man rein als funktional zweckmäßige Prozesse nur unzureichend beschrieben hätte (Dobbin u.a. 2007). Doch auch unterschiedliche Problemperezeptionen, die auf überkommenen Wahrnehmungs- und Deutungsmustern beruhen, kann eine sozial-konstruktivistische Perspektive systematisch erfassen. Die Rolle und Ausbreitung von Ideen wird beispielsweise im Teilprojekt C4 beim Erklären des Wandels von Staatlichkeit in der Bildungspolitik betont. Ob nationale Ideen und Werte von international entwickelten Vorstellungen abgelöst oder überlagert werden, hängt vor allem davon ab, wie stark nationale Ideen und Werte verankert sind. Die nationalen Ideen wirken hier als Bremsfaktor. Auch in C3 werden kognitive Faktoren herangezogen, um die Diffusion bestimmter gesundheitspolitischer Mechanismen – etwa die auf Fallpauschalen beruhende Krankenhausfinanzierung, Festbetragsregelungen im Arzneimittelbereich oder strukturierte Behandlungsprogramme – über Länder- und Systemgrenzen hinweg zu erklären und andererseits die *Beharrungskräfte* nationaler Wohlfahrtsarrangements zu bestimmen.

Schließlich beziehen wir uns auf *institutionalistische Ansätze*, wobei der Brückenschlag zwischen Akteuren und Interessen bzw. zwischen Ideen und Institutionen in den verschiedenen Varianten des Institutionalismus bereits vollzogen worden ist (Denzau & North 1994; Hall & Taylor 1996; Rothstein 1996; Thelen 1999, 2004; Steinmo u.a. 1992; Weingast 2002; Hay 2004, 2006; Amenta 2005; Katznelson & Weingast 2005; B.G. Peters 2005; March & Olsen 2006; Rhodes u.a. 2006; Sanders 2006; Shepsle 2006; Amenta & Ramsey 2010). Die Bezeichnung Institutionalismus wird also auch im Sfb für die inzwischen mindestens vier Ansätze verwendet (historischer, soziologischer, ökonomischer und diskursiver Institutionalismus; vgl. V. A. Schmidt 2003, 2009, 2010), die sich auf die Entwicklung und Wirkungsweise sozialer und politischer Institutionen konzentrieren.

Besonders relevant für den Sfb ist dabei der historische Institutionalismus, weil er sich intensiv mit der Makro-Entwicklung gesellschaftlicher Institutionen über lange Zeiträume hinweg beschäftigt (P. Pierson & Skocpol 2002) – und nicht zuletzt deshalb, weil gerade die historischen Institutionen das wissenschaftliche Interesse am Staat wieder geweckt haben (Evans u.a. 1985; Almond 1988). Der

historisch-institutionalistische Ansatz ist auf lange Beobachtungszeiträume ausgelegt und stellt die Pfadabhängigkeit von Entwicklungsprozessen heraus sowie „critical junctures“, die die Möglichkeit zu radikalerem Wandel boten (P. Pierson 2004; Beyer 2006).

Eine historisch-institutionalistische Perspektive auf den Wandel des DRIS stellt somit in erster Linie auf die Folgewirkungen einmal getroffener Entscheidungen und das Beharrungsvermögen etablierter Institutionen ab. Sie verweist auf die *selbstverstärkende Dynamik* einmal eingeschlagener Wege, wenn ein Abweichen von diesen Wegen hohe Kosten mit sich brächte. Internationale Abkommen beispielsweise sind so mühsam zu verhandeln und später so schwer zu verändern, dass sie in der Praxis hohe Bestandskraft haben. Transnationale Standards werden zwar privat gesetzt und sind oft unverbindlich, entfalten aber dennoch große faktische Bindungswirkung, wenn sich die Wirtschaftsakteure entsprechend angepasst haben (Schepel 2005). Reformen wohlfahrtsstaatlicher Systeme müssen rechtlich gesicherte Leistungsansprüche berücksichtigen. So zeigen die Teilprojekte C1 und C3 zwar länderübergreifende Reformtrends in der Sozial- und Gesundheitspolitik auf. Doch vollziehen sich nationale Reformen vor dem Hintergrund etablierter Institutionen und der in sie eingelassenen Interessen und Normen – radikale Brüche bzw. Pfadwechsel wie in der neuseeländischen Sozialpolitik sind die Ausnahme (Starke 2008). Eher werden schon neue Elemente in existierende Arrangements, etwa in das Gesundheitssystem, integriert.

Eine institutionalistische Sicht auf Staatswandel lenkt unseren Blick auf historisch gewachsene Beharrungskräfte, auf Hindernisse also, die sich den durch die Antriebskräfte ausgelösten Dynamiken in den Weg stellen, sowie auf die Positionen von Vetospielern (Tsebelis 2002), die Veränderungen blockieren können. So werden Institutionen als Erklärungsfaktor insbesondere herangezogen, um Nicht-Wandel, Ungleichzeitigkeiten und das Fortbestehen von „Varianzkorridoren“, wie es sie bereits im DRIS gegeben hatte, verständlich zu machen. Das Ausmaß des Wandels von Staatlichkeit hängt mithin davon ab, ob das entsprechende politische System über mehr Vetospieler verfügt als ein anderes.

Wie Institutionenarrangements wirken, zeigen besonders die Teilprojekte der C-Säule, in denen die Transformation hochentwickelter Wohlfahrtsstaaten untersucht wird. Die einschlägige Literatur hat – als Subtypen des DRIS – verschiedene Wohlfahrtsregime ausgemacht (Esping-Andersen 1990, 1999), die man wiederum in unterschiedliche Varianten des Kapitalismus eingebettet sehen kann (Hall & Soskice 2001). Diese Regime kennzeichnen besondere institutionelle Komplementaritäten und Synergien, sie haben indes auch eigentümliche Schwächen. Deshalb können dieselben Antriebskräfte zu ganz unterschiedlichen, sogar entgegengesetzten Reaktionen führen, je nachdem wie der Wohlfahrtskapitalismus ausgestaltet ist

(Berger & Dore 1996; Boyer & Drache 1996; Ebbinghaus & Manow 2001; Swank 2002).

Dabei zeigte sich, dass eine je unterschiedliche Ausgangskonstellation zu Beginn und ein je regimespezifischer Wandel zu Annäherung, also zu Konvergenz führen können. So erklärt das Teilprojekt C3 die Konvergenz von Gesundheitssystemen in der OECD-Welt damit, dass die drei Gesundheitssystemtypen jeweils andere Funktionsdefizite haben. Der durch die Antriebskräfte ausgelöste Reformdruck führt daher dazu, dass sich die Systemtypen in unterschiedliche Richtungen bewegen müssen, wobei sie jeweils systemfremde Steuerungselemente übernehmen und sich die Systemtypen so einander annähern. Ähnlich wird von C6 argumentiert, dass die unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen und die damit verbundenen Rechtssysteme zu einer nach Typ unterschiedlichen Anpassungsdynamik führen, die im Ergebnis Konvergenztendenzen hervorruft, aber immer beim Fortbestand der unterschiedlichen nationalen Rechts- und Finanzsysteme. Der unterschiedliche Typ von Wohlfahrtsstaat ist auch für C1 ein zentraler Weichensteller, der zu einer teilweisen Konvergenz führt. In den ländervergleichenden Teilprojekten spielt dieser Weichensteller Wohlfahrtsstaatstyp für die Erklärung eine große Rolle.

*(d) Selbsttransformation und die Freisetzung von Eigendynamiken*

Welche Rolle hat aber der Staat selbst in diesen Prozessen der Internationalisierung und Privatisierung gespielt? Ihn allein als Objekt exogener Kräfte zu sehen, die er nicht kontrollieren oder mitgestalten kann, so dass der Staat als Getriebener erscheint, dem Privatisierung und Internationalisierung aufgezwungen werden, ist sicherlich kein zutreffendes Bild der Entwicklung. Die Rekonfiguration von Staatlichkeit kann man deshalb auch als *Selbsttransformation* des Staates verstehen. Der Staat hat spätestens seit den 1970er Jahren zur Entfaltung jener Entwicklungen entscheidend beigetragen, die seitdem als Antriebskräfte auf ihn einwirken: wirtschaftliche Globalisierung, technischer Fortschritt, europäische Integration, Individualisierung, Werte- oder demographischer Wandel.

Auf ganz unterschiedlichen Wegen hat der Staat die Situation geschaffen, die ihn nun dazu herausfordert, sich in seiner Grundgestalt zu verändern (vgl. Genschel 2004; Rieger & Leibfried 2002, 2003; siehe auch historisch Frieden 2006). So waren der Globalisierungsschub ab den 1980er Jahren und die Deregulierung internationaler Finanzmärkte auch eine Folge der Aufgabe des Bretton Woods-Systems und weiterer Beschlüsse, durch die die Kapitalverkehrskontrollen aufgehoben wurden. Als „endogene Fertilität“ wird diskutiert, inwieweit staatliche Alterssicherung und Familienpolitik den demographischen Wandel fördern (Becker 1991; Cigno & Werding 2007), und der technische Fortschritt wird gezielt durch staatliche Forschungsförderung vorangetrieben. Die Beförderung der wirtschaftlichen Globalisie-

zung, der Individualisierung oder weiterer Antriebskräfte des Wandels hin zur heutigen Gestalt erfolgte dabei zu einem nicht unwesentlichen Teil durchaus absichtlich. Aber in der Folge war der Staat mit dem Zusammenspiel von zielgerichtetem Befördern bestimmter Entwicklungen, ungewollten Nebeneffekten und den sich aus dem Zusammenwirken beider ergebenden *Eigendynamiken* konfrontiert. Die Herausforderungen, denen sich der Staat stellen musste, sind daher durchaus auch als Ergebnis seines eigenen Handelns zu begreifen. Aber zu jedem Zeitpunkt besteht die Möglichkeit, auf diese Herausforderungen zu reagieren, die Wirkungen in Bahnen zu lenken, sie zu kanalisieren, das Tempo zu erhöhen oder es zu drosseln. Die Formel „Selbsttransformation“ besagt mithin, dass der Staat ein aktiver Mitspieler beim Wandel von Staatlichkeit ist. Die Frage ist nicht mehr, ob er zum Wandel beiträgt, sondern *wie viel* und *in welcher* Weise.

War der Staat von den 1950er bis zu den 1970er Jahren noch am ehesten selbst Initiator der ersten Schritte der verstärkten wirtschaftlichen Internationalisierung und der europäischen Integration (Bartolini 2005; Majone 2005; Olsen 2007; Vobruba 2007; Fligstein 2008), so entwickeln diese in der Folgezeit eine starke Eigendynamik und werden schließlich zunehmend selbst zu Herausforderungen, deren Druck Nationalstaaten allenfalls noch kanalisieren können (vgl. Aspinwall & Schneider 2000). In den Teilprojekten des Sfb werden sämtliche Wandlungsprozesse seit dem Ende des Goldenen Zeitalters ins Visier genommen, der Schwerpunkt lag aber häufig auf den letzten beiden Jahrzehnten. Analysiert wurde somit in erster Linie, wie der Staat als Akteur auf diese von ihm selbst freigesetzten Antriebskräfte und den von ihnen ausgelösten Veränderungsdruck reagiert hat. Die Selbsttransformation des Staates wird von den Teilprojekten zumeist als Entwicklung erzählt, in der der Staat von seiner Initiatorenrolle in eine Rolle der Anpassung bis hin zur reagierenden Mitgestaltung gedrängt wird.

Im Teilprojekt A6 wird zum Beispiel gezeigt, dass internationale Gerichte zunächst von den Nationalstaaten eingerichtet und mit Kompetenzen ausgestattet worden sind, die Staaten somit die Initiatoren institutionellen Wandels waren. Vor allem in der EU haben die Staaten jedoch die Kontrolle angesichts der Eigendynamik des Richterrechts verloren (Scharpf 2009, 2010). Aufgrund hoher Konsensanforderungen gelingt den Mitgliedstaaten aber kein Pfadwechsel, etwa eine Rücknahme der Internationalisierung, sondern nur die Kodifizierung von Richterrecht oder eine den Gerichten zuvorkommende weitere Internationalisierung. Der Staat ist damit nur noch Moderator seiner eigenen, auf Internationalisierung ausgerichteten Transformation. Im Teilprojekt D1 wird ähnlich argumentiert: Es waren zwar zunächst die Staaten selbst, die internationale Regelungen in der Steuerpolitik verabschiedet haben. Diese Regelungskomplexe haben sich indes eigendynamisch weiterentwickelt und wirken über verschiedene Mechanismen – Steuerwettbewerb,

Harmonisierung durch hartes und weiches Recht – auf die Transformation des Steuerstaates hin und verringern so die Handlungsspielräume staatlicher Steuerung.

Auch die Teilprojekte der A-Säule zeigen – etwa A1 zu Handelsliberalisierung und Sozialregulierung in transnationalen Konstellationen, A3 im Bereich globaler Umweltstandards oder A6 zur Kollision von Rechtsordnungen im internationalen Mehrebenensystem –, wie emergente Rechtsnormen und Rechtsprechung in unterschiedlichen Politikfeldern auch durch ihre Kollision zu Eigendynamiken führen (Fischer-Lescano & Teubner 2006; Joerges & Rödl 2009). Die Teilprojekte A2 (Judicialisierung der internationalen Streitbeilegung) und A6 zeigen ebenfalls, dass die sich wandelnden Konstellationen und Arrangements des internationalen Systems – also politische Internationalisierung und institutionelle Regeln der entstehenden internationalen Regime – Dynamiken entfalten, die auf den Staat zurückwirken. Auch die Untersuchungen zu institutionellen Weichenstellern verdeutlichen, dass der Grad der Beteiligung des Staates an seiner eigenen Veränderung hoch eingeschätzt werden muss; doch kann eine Rücknahme eigendynamischer Prozesse auf Seiten der neuen Aufgaben – also etwa internationaler Regime und ihrer Rechtsnormen – nur bei einem Konsens unter den Staaten gelingen.

Das Zusammenspiel von starker Eigenbeteiligung des Staates am Wandlungsprozess und den schwer kalkulierbaren Eigendynamiken auf Seiten der neuen Aufgabenträger lässt neue Fragen aufkommen: Wie spielen sich, nachdem die neue Konstellation nun seit einiger Zeit existiert und in ihrer Gestalt inzwischen allen Beteiligten erkennbar ist, die Reaktionsweisen von Staat, privaten Aufgabenträgern und internationalen Regimen aufeinander ein? Kann sich hier eine neue stabile Konstellation herausbilden, die trotz oder wegen der fehlenden Verantwortungsbündelung, wie sie im DRIS vorhanden war, in ihrer Verstreutheit und Pluralität eine innere Kohärenz gewinnt, die sie auf Dauer stellt? Oder kommt es zu einer ständigen Bewegung, die keine stabile Konstellation von Herrschaft erzeugt und den Staat in seiner Moderatorenrolle vor ständig neue Herausforderungen und auch Krisenphänomene stellt? Und schließlich: Kann es in einer Konstellation, die Verantwortung nicht bündelt, gelingen, die normativen Güter Rechtsstaatlichkeit, demokratische Legitimität, Wohlfahrt und Sicherheit in ähnlicher Weise und auf ähnlichem Niveau bereitzustellen, wie dies im DRIS der Fall war?

### **(B) Forschungsprogramm für die dritte Phase**

Der Sfb 597 hat in seiner ersten Phase die Strukturmuster des Staatswandels in der OECD-Welt seit den 1970er Jahren beschrieben und dabei unterschiedliche Pfade der Internationalisierung, Transnationalisierung und Privatisierung von Herrschaft aufgezeigt. Diese Veränderungen, die zur Konstellation zerfaserter Staatlichkeit ge-

führt haben, wurden in der zweiten Phase durch die Analyse von Antriebskräften und Weichenstellern erklärt.

In der dritten Phase steht die Untersuchung der Folgen dieser neuen Konstellation von Staatlichkeit an. Wie hat der Wandel von Staatlichkeit die gesellschaftliche Realität in den OECD-Ländern verändert? Wie sind diese Veränderungen normativ zu bewerten? Und welche Rückwirkungen haben sie auf die neue Konstellation transformierter Staatlichkeit? Deutet die von uns beschriebene Zerfaserung von Staatlichkeit auf eine Brüchigkeit und Krisenanfälligkeit der neuen Konstellation hin? Oder bildet sie, im Gegenteil, die Grundlage für eine stabile Weiterentwicklung dieser Konstellation, in der die Herrschaftskompetenz nicht mehr vom Staat monopolisiert, sondern von einem vielfältigen Geflecht relativ autonomer, teils staatlicher, teils nicht-staatlicher Akteure ausgeübt wird (Milner & Moravcsik 2009)?

Gesellschaftliche Folgen, normative Evaluierung und Stabilisierungstendenzen der neuen Konstellation zerfaserter Staatlichkeit sind die zentralen Themen der dritten Phase. Die Forschungen des Sfb wollen Antwort geben auf die folgenden drei Leitfragen:

- Welche Folgen hat die Transformation von Staatlichkeit?
- Wie sind diese Folgen normativ zu bewerten?
- Wie wirken sich diese Folgen auf die Stabilität der neuen Konstellation von Staatlichkeit aus?

Im Folgenden werden zunächst die zentralen Zielsetzungen des Sfb für die dritte Phase dargestellt (a). Anschließend stellen wir den Analyserahmen vor, der die Arbeit der Teilprojekte anleiten soll, und erläutern, wie er dabei helfen kann, die Zielsetzungen zu erreichen (b). Abschließend formulieren wir drei Leitthesen, die der Forschungsarbeit während der dritten Phase Richtung und Perspektive geben sollen (c).

#### *(a) Ziele*

Der Sfb verfolgt in der dritten Phase, den drei Leitfragen entsprechend, drei grundsätzliche Zielsetzungen ((aa)-(cc)).

##### *(aa) Empirische Analyse der Folgen veränderter Staatlichkeit*

Der Wandel des Staates und die neue Konstellation zerfaserter Staatlichkeit können die gesellschaftliche Lage der Bürger grundsätzlich auf zweierlei Weise verändern:

- *Outcomes*: Sie können die Politikergebnisse verändern, mit denen sich die Bürger in ihrem Alltag konfrontiert sehen. Institutionen beeinflussen, welche Politiken in ihrem Rahmen möglich sind. Wenn sich der institutionelle Rahmen von Staatlichkeit ändert, so müssen wir auch mit geänderten *Policy-Outcomes* rechnen.

- *Reaktionen*: Staatswandel und neue Konstellation von Staatlichkeit können politische *Reaktionen* provozieren, die ihrerseits die Dynamiken und Arenen gesellschaftlicher Auseinandersetzung über Politik verändern. Der Politikprozess selbst wird so ein anderer.

Beide Folgen – Outcomes und Reaktionen – sollen empirisch untersucht werden, damit wir verstehen können, welches Muster die neue Konstellation von Staatlichkeit der gesellschaftlichen Wirklichkeit der OECD-Welt aufprägt. Wie hat sich die Versorgung der Bürger mit den vier zentralen normativen Gütern des DRIS – Rechtsstaatlichkeit, demokratische Legitimität, Wohlfahrt, Sicherheit – seit den 1970er Jahren verändert? Wie reagieren Bürger, Parteien, Interessenverbände, NGOs darauf? Kommt es zu neuen sozialen und politischen Konflikten (vgl. Kriesi u.a. 2008), zu Protesten, zu sozialen Bewegungen (Tarrow 2005; Tarrow & della Porta 2004) oder zu einer Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von Politik und Staat?

*(bb) Normative Bewertung der Folgen veränderter Staatlichkeit*

Die vier von uns analysierten normativen Güter bestimmen den normativen Wertehorizont und das Selbstverständnis des Staates in seinem Goldenen Zeitalter. Die OECD-Staaten der 1950er bis 1970er Jahre waren nicht nur Rechtsstaaten, demokratische Staaten, Wohlfahrtsstaaten und Staaten, die über das Gewalt- und Steuermonopol verfügten und ihre Außengrenzen effektiv kontrollierten, sondern sie *sollten* dies auch sein, weil es allgemein als genuine staatliche Aufgabe angesehen wurde, für Rechtsstaatlichkeit, Legitimität, Wohlfahrt und Sicherheit zu sorgen. Die normativen Güter dienen uns deshalb als Messlatte, um die Outcomes der neuen Konstellation zerfaserter Staatlichkeit und die Reaktionen auf sie zu bewerten. Hat sich die Versorgung der Bürger mit normativen Gütern im Vergleich zu den 1970er Jahren verbessert oder verschlechtert? Und wie reagieren Bürger, Parteien, Verbände und NGOs darauf? Beziehen sie sich in ihren politischen Verlautbarungen und Aktionen nach wie vor auf die Werte und Normen von Rechts- und Wohlfahrtsstaatlichkeit, Demokratie und Sicherheit oder entwickeln sie andere Maßstäbe? Halten sie diese normativen Güter noch für hinreichend gesichert oder beklagen sie ihr Schwinden? Kommt es zu einer weiteren Veränderung des erreichten Standes veränderter Staatlichkeit, weil man sich um höhere Niveaus der Bereitstellung dieser Güter bemüht? Entspricht das erreichte Niveau von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie den Anforderungen, die in den Verfassungen und internationalen Verträgen bereits seit den 1970er Jahren festgeschrieben worden sind?

*(cc) Stabilisierungstendenzen veränderter Staatlichkeit*

Das führt uns zur dritten und letzten Zielsetzung, der Klärung der (De-) Stabilisierungstendenzen der neuen Konstellation zerfaserner Staatlichkeit. Nach Stabilisierungstendenzen der neuen Konstellation zu fragen, hat zuletzt durch die Finanzmarktkrise hohe Aktualität gewonnen, in deren Folge schnell eine Renaissance des Staates ausgerufen wurde (z.B. Heinze 2009). Aber auch in der theoretischen Global Governance-Literatur wird die Frage aufgeworfen: Wie dauerhaft und bestandsfähig ist das neue Gefüge gewandelter Staatlichkeit? Repräsentiert es eine genuine „Ordnung“ oder nicht? Welchen Gefährdungslagen und Risiken ist die veränderte Konstellation ausgesetzt (siehe z.B. Rosenau 2007; Schuppert & Zürn 2008; Rittberger u.a. 2010)? Für den Sfb in seiner dritten Phase ist es daher wichtig, ob es auch jenseits der Finanzmarktkrise zu Anzeichen für Instabilitäten in der neuen Konstellation gekommen ist, ob sich etwa eine neue Verantwortungsbündelung beim Staat ankündigt (Reetatisierung) oder ob die zerfaserten Herrschaftskompetenzen auf einer neuen Ebene jenseits des Staates zusammengefasst werden („Rezentrierung“ jenseits des Staates). Insbesondere die genauere Abschätzung von Stabilisierungstendenzen macht es in einigen wenigen Fällen erforderlich, dass bisher noch nicht beschriebene Bereiche von Staatswandel in der dritten Phase in die Untersuchung einbezogen werden.

Wir vermuten, dass sowohl die Outcomes der neuen Konstellation von Staatlichkeit als auch die politischen Reaktionen auf sie die Stabilitätsbedingungen dieser Konstellation beeinflussen können. So mag es auf eine Stabilisierungstendenz hinweisen, wenn die Reaktionsweisen relevanter Akteure wechselseitig so zueinander passen, dass der Status quo zerfaserner Staatlichkeit nicht verlassen oder nur pfadabhängig weiterentwickelt werden kann. Stabilisierend können auch eine ausreichende Bereitstellung normativer Güter und ein Steigerungsverhältnis zwischen diesen Gütern – je mehr vom einen, desto mehr vom anderen – wirken. Versorgungsdefizite und Güterkollisionen – ein Gut kann nur um den Preis eines anderen erhalten oder gesteigert werden – bilden dagegen möglicherweise den Ausgangspunkt für Konflikte und Veränderungsbestrebungen. Unsere Untersuchungen zielen dabei nicht darauf ab, exakte Prognosen über zukünftige (In-)Stabilitäten abzugeben, sondern sollen lediglich relevante (De-)Stabilisierungspotentiale ausmachen.

*(dd) Bilanzierung der gesamten Arbeit des Sfb*

Die Forschungen im Sfb werden durch einer Gesamtbilanz des Staatswandels abgerundet: Wie sieht ein Überblick über die Transformationsprozesse von Staatlichkeit aus? Was sind die wesentlichen Elemente, die eine Gesamtdarstellung des Staates und seines Wandels in den letzten vierzig Jahren enthalten muss? (Siehe im Einzel-

nen unten unter 1.7.3 „Abschlussbände in Kooperation“. Die Ergebnisse des Sfb sollen also für die internationale wissenschaftliche Öffentlichkeit zusammengeführt und aufbereitet sowie über den engeren Bereich der Scientific Community hinaus in die interessierte Öffentlichkeit, die universitäre Lehre (s. unten unter 1.6.2 „Rückwirkungen ... auf die Lehre ...“), die Politische Bildung und die Schulen – und dort insbesondere an die einschlägigen Lehrer<sup>7</sup> – getragen werden.

Erst mit der systematischen Erforschung der Folgen des politischen Wandels in der dritten Phase wird eine Gesamtbilanz der Transformation des Staates seit den 1970er Jahren möglich. Neben der Fortsetzung der Veröffentlichung von Synthesebänden sollen die Ergebnisse des Sfb samt den Erträgen der dritten Phase in zusammenfassenden Darstellungen der Sfb-Säulen als Abschlussberichte präsentiert werden. Kernstück internationaler Sichtbarkeit ist das Buchprojekt *The Oxford Handbook on Transformations of the State*, das zugleich wesentlich die weltweite Forschungsarbeit und die internationalen Kooperationen des Sfb zu diesem Thema zum Ausdruck bringen wird. Zusätzlich ist uns von Edward Elgar eine Reference Collection für das Gebiet der Staats- und Staatswandeltheorie angeboten worden.

*(b) Analyserahmen*

Die Forschungsarbeit des Sfb wird in der dritten Phase über alle Teilprojekte hinweg durch einen einheitlichen Analyserahmen angeleitet, der auf vier Zentralbegriffen aufbaut:

- *Konstellation veränderter Staatlichkeit* bzw. *veränderte Konstellation von Staatlichkeit*,
- *Folgen* differenziert nach *Outcomes* und *Reaktionen*
- *Bewertungsbasis*
- *Stabilisierungstendenzen*

Diese Zentralbegriffe werden im Folgenden erläutert ((aa)-(dd)).

*(aa) Konstellation veränderter Staatlichkeit*

Die *Konstellation veränderter Staatlichkeit* ist ein Sammelbegriff für diejenigen Veränderungen von Staatlichkeit, die in den ersten beiden Phasen beschrieben bzw. erklärt worden sind und deren Folgen und Stabilisierbarkeit nun in der dritten Phase untersucht werden sollen. Der Begriff zielt auf die Gesamtkonfiguration zerfasierter Staatlichkeit: Sie besteht aus den traditionellen nationalstaatlichen Strukturen und den an sie angelagerten Strukturen internationaler, transnationaler und privater Herrschaftsausübung. Je nach Politikfeld und Aufgabenbereich ist das Ausmaß an

---

<sup>7</sup> Siehe dazu bei Z unter 3.3.2, Ergänzungsausstattung sub i, Punkt 1: Übertragung der Sfb-Ergebnisse in die Schule: Erarbeitung eines Handbuchs zum Staatswandel für Lehrer.

Veränderung durchaus unterschiedlich. Der gemeinsame Nenner dieser Entwicklungen besteht darin, dass die Tendenz der Konzentration von Herrschaftsfunktionen und Kompetenzen beim Nationalstaat abgeschwächt worden ist, die bis in die 1970er Jahre bestimmend war (wie in vielen Schriften aus dem Sfb 597 dargelegt wird; s. zusammenfassend Leibfried & Zürn 2006a; Hurrelmann u.a. 2007; Genschel & Leibfried 2008; Genschel & Zangl 2008). Herrschaft drängt wieder aus dem staatlichen Gehäuse heraus und wird auch von Institutionen jenseits des Staates ausgeübt. Die Rolle des Staates ändert sich: Er entwickelt sich vom Herrschaftsmonopolisten, der seiner Gesellschaft Herrschaft aus einer Hand anbietet – oder aufzwingt – zum Herrschaftsmanager, der die disparaten Herrschaftsakte teils staatlicher, teils nicht-staatlicher Herrschaftsträger koordiniert, reguliert und unterstützt, ohne sie freilich vollkommen steuern und kontrollieren zu können. In diesem Sinne sprechen wir von der Zerfaserung der vormals beim Staat gebündelten Staatlichkeit. Jedes einzelne Projekt schildert dabei die in seinem Untersuchungsbereich vorherrschende, politikfeld- und aufgabenspezifische Entwicklung von Privatisierung, Transnationalisierung und Internationalisierung, also die jeweilige Konstellation zerfaserter Staatlichkeit.

*(bb) Folgen*

Um die Folgen der veränderten Konstellation von Staatlichkeit für die Gesellschaft und das Regieren in der OECD-Welt zu untersuchen, unterscheiden wir in der Analyse zwischen zwei Arten von Folgen: *Outcomes* und *Reaktionen*.

- Unter *Outcomes* fassen wir die Auswirkungen der neuen Konstellation auf die vier zentralen normativen Güter zusammen. Was hat sich infolge des Staatswandels an den *Politikergebnissen* verändert? Hat sich etwa das Niveau von Rechtssicherheit verschoben? Bedeuten die Internationalisierung und Privatisierung einen Rückschlag für das Niveau demokratischer Politikgestaltung? Haben sich das Niveau und die Verteilung sozialer Wohlfahrt verändert? Sind die Menschen im Durchschnitt ärmer oder reicher geworden und hat die Ungleichheit zwischen verschiedenen sozialen Gruppen zu- oder abgenommen? Ob ein normatives Gut qualitativ eine neue Ausprägung erhalten hat – ob zum Beispiel Wohlfahrt heute anders verstanden und über andere Indikatoren gemessen wird als es in der Zeit des DRIS geschah –, ist auch Gegenstand der Outcome-Analyse.
- Unter *Reaktionen* verstehen wir dagegen die Bewertungen der veränderten Konstellation von Staatlichkeit durch zentrale gesellschaftliche und politische Akteure und die daraus folgenden Forderungen, Zielverschiebungen und Handlungsstrategien. Hier werden die politischen und rechtlichen *Handlungen* untersucht, mit denen relevante gesellschaftliche Akteure auf die veränderte

Konstellation von Staatlichkeit bzw. auf die durch sie veränderten Outcomes antworten. So fragen wir: Wie wird die neue Konstellation eingeschätzt, welche Folgerungen ziehen Akteure angesichts der komplexeren politisch-institutionellen Gesamtarchitektur für die Verfolgung ihrer Interessen? Wie schlägt ein sinkendes oder steigendes Niveau bei der Erfüllung normativer Güter durch auf die Handlungsstrategien von NGOs, Parteien, Verbänden, staatlichen Verwaltungen oder internationalen Organisationen?

Mit der Unterscheidung von Outcomes und Reaktionen verbinden sich in den Teilprojekten in der Regel unterschiedliche Forschungsperspektiven auf die Analyse von Wirkungen. In den Teilprojekten, in denen Outcomes im Vordergrund stehen, wird eher mit Forschungsdesigns gearbeitet, die den Zusammenhang zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen mit quantitativ-statistischen Verfahren messen oder durch qualitative Vergleichs- und Fallstudientechniken erfassen sollen. Wo Reaktionen untersucht werden, rückt eine handlungstheoretische Perspektive in den Vordergrund. Hier bildet die Konstellation zerfaserner Staatlichkeit den Ausgangspunkt für Handlungsweisen von individuellen, kollektiven bzw. korporativen Akteuren, die auch in Forschungsdesigns und mit Methoden der interpretativen Forschung bearbeitet werden können (Yanow & Schwartz-Shea 2006; Blatter u.a. 2007).

Die neuere methodologische Auseinandersetzung in den Sozialwissenschaften hat gezeigt, dass beide Perspektiven ihre Berechtigung besitzen und je für sich, aber durchaus auch zusammen in einem Projekt angewendet werden können (Gerring 2001, 2007; Tashakkori & Teddlie 2003; Brady & Collier 2004; George & Bennett 2004; Behnke u.a. 2006; Box-Steffensmeier u.a. 2008; Collier & Elman 2008; Byrne & Ragin 2009; Mayntz 2009a; Schnapp u.a. 2009). Der Sfb hat in den zwei abgelaufenen Phasen diese unterschiedlichen Perspektiven zur Geltung gebracht und integriert. Diese plurale Ausrichtung bei gleichzeitiger Integration aller Perspektiven unter einem gemeinsamen analytischen Dach soll auch in der dritten Phase beibehalten werden.

#### *Outcomes*

Mit Outcomes bezeichnen wir die Gesamtheit der Auswirkungen der veränderten Konstellation von Staatlichkeit auf die Verwirklichung und Verteilung der vier zentralen normativen Güter bzw. konkreter (Sub-)Güter wie Volksgesundheit, Bildung, Wachstum, physische Sicherheit, Beschäftigung, Umweltqualität. Wir unterscheiden drei Arten von Veränderungen:

- *Niveauveränderungen*: Die veränderte Konstellation von Staatlichkeit bewirkt, dass ein bestimmtes normatives Gut in größerer oder geringerer Menge angeboten wird als zuvor.

- *Verteilungsveränderungen*: Die veränderte Konstellation von Staatlichkeit bewirkt, dass sich die Verteilung der Erfüllung eines Gutes zwischen sozialen Gruppen verändert.
- *Strukturveränderungen*: Die veränderte Konstellation von Staatlichkeit bewirkt, dass sich der Charakter und die Qualität des Gutes verändert.

Die Untersuchung von Outcomes legt ein analytisches Untersuchungsschema nahe, in dem eine bestimmte Veränderung der Konstellation von Staatlichkeit als Ursache für eine bestimmte Veränderung von Politikergebnissen verstanden wird. Als Vermittlungselement wirkt im Regelfall ein bestimmter Policy-Output, also ein Bündel politischer Maßnahmen, die „staatliche“ und „nicht-staatliche“ Herrschaftsakteure getroffen haben, um bestimmte Politikergebnisse zu erzielen. Um den Outcome als kausale Folge der neuen Konstellation interpretieren zu können, sind letztlich Anforderungen an ein X-zentriertes Forschungsdesign zu erfüllen (Ganghof 2005; Gschwend & Schimmelfennig 2007): Dafür müssen andere mögliche Verursachungsfaktoren im Auge behalten werden, die

- (a) entweder nichts mit der veränderten Konstellation von Staatlichkeit zu tun haben, aber dennoch das Outcome beeinflussen („omitted variable bias“) oder
- (b) eine gemeinsame Ursache der Veränderung von Staatlichkeit wie der Veränderung der Outcomes darstellen („spurious correlation“) oder
- (c) in umgekehrter Richtung wirken, also vom veränderten Outcome zurückwirken auf Staatlichkeit in dem Sinne, dass das beobachtete Outcome die veränderte Konstellation von Staatlichkeit verursacht und nicht umgekehrt (Endogenität) (King u.a. 1994; Gerring 2001; Scharpf 2002; Mahoney & Rueschemeyer 2003; Mahoney & Terrie 2008; Mahoney 2010).

Angesichts der langen Kausalketten, die zwischen der Veränderung von Konstellationen von Staatlichkeit auf der Makro-Ebene und den Veränderungen von Policy-Outcomes auf der Mikro-Ebene vermitteln, ist die Kontrolle dieser anderen Verursachungsfaktoren mit besonderen methodischen Herausforderungen verbunden, die in den Teilprojekten – auf der Grundlage durchaus unterschiedlicher methodologischer Überzeugungen und soweit es die Datenlage in der international vergleichenden Sozialforschung überhaupt zulässt (Pfau-Effinger u.a. 2009) – angenommen werden. Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen politischer Prozesse – so die Grundannahme aller Varianten institutionalistischer Politikanalyse – beeinflussen als intendierte oder auch nicht-intendierte Effekte die Politikergebnisse. Mit der Untersuchung der Outcomes der neuen Konstellation von Staatlichkeit tragen die Teilprojekte zur weiteren Spezifizierung und Überprüfung derartiger Grundüberlegungen bei.

### *Reaktionen*

Reaktionen auf die veränderte Konstellation von Staatlichkeit bezeichnen alle Verhaltensmuster und Handlungsstrategien gesellschaftlicher und politisch-institutioneller Akteure, die sich bewusst oder unbewusst, ausdrücklich oder stillschweigend auf den Staatswandel beziehen. Die Untersuchungsfragen lauten: Wie reagieren Bürger und korporative Akteure auf den Staatswandel? Welche politischen Bewertungen, Reformkonzepte und Änderungsstrategien werden von den diversen Akteuren vertreten? Welche Folgen hat die veränderte Konstellation von Staatlichkeit auf die politischen Interaktionsdynamiken der Gesellschaften? Ändern sich die Akteurskonfigurationen und Akteursidentitäten? Ändern sich die Arenen und die Formen der Politikproduktion? Ändern sich Normen, Präferenzen und kognitive Konzepte?

Reaktionen umfassen alle Formen des Sich-Verhaltens zur neuen Konstellation zerfaserter Staatlichkeit und ihren Outcomes, also alle politischen und juristischen Bewertungen, Zielsetzungen, Forderungen und Handlungsstrategien.

- Wir interessieren uns dabei für *Bewertungen* insbesondere im Lichte der vier normativen Güter: Wie verändern relevante individuelle und kollektive Akteure ihre politischen Bewertungsmaßstäbe und Relevanzkriterien in Reaktion auf die veränderte Konstellation von Staatlichkeit? Kommt es zu Neu- und Umwertungen normativer Güter? Kommt es zu Neu- und Umwertungen alternativer Arrangements von Staatlichkeit? Steigt oder fällt die Zufriedenheit mit den Outcomes und den relevanten staatlichen, internationalen, privaten oder transnationalen Akteuren?
- Welche Schlussfolgerungen ziehen die Akteure daraus, welche *Ziele und Forderungen* entwickeln sie? Wie verändern relevante Akteure ihre politischen Ordnungsideen, Richtigkeitsvorstellungen und Politikentwürfe in Reaktion auf die veränderte Konstellation von Staatlichkeit? Welche Zielvorstellungen treiben ihr Handeln an bzw. werden zur Rationalisierung ihres Handelns genannt? Wollen sie die Internationalisierung, Privatisierung und Transnationalisierung von Staatlichkeit weitertreiben, zurückfahren oder in andere Bahnen lenken? Oder wollen sie den Status quo veränderter Staatlichkeit einfrieren und stabilisieren?
- Schließlich, welche *Handlungsstrategien* wählen die politischen Akteure, um ihre Zielsetzungen zu verfolgen? Wie, wenn überhaupt, passen sie ihre Verhaltensmuster und Politikstile an die veränderte Konstellation von Staatlichkeit an? Zur Untersuchung dieses Fragenkomplexes greifen wir auf Albert Hirschmans (1970) bekannte Typologie von „Exit, Voice, and Loyalty“ zurück und

passen sie unseren Bedürfnissen an.<sup>8</sup> Während die Typologie von Hirschman in kommunalpolitischen Studien schon seit längerem eine Rolle spielt (s. insbesondere Lyons u.a. 1992), hat sie in jüngerer Zeit auch in der Europaforschung (Ansell & DiPalma 2004; Bartolini 2005; Ferrera 2005) und in der juristischen Analyse von Globalisierungsfolgen (Benvenuti 1999) besondere Prominenz erhalten. Alle diese Autoren haben die Kategorien von Hirschman jeweils neu sortiert, erweitert oder neu gedeutet. Wir schließen uns dieser Praxis an. Für unsere Untersuchung unterscheiden wir vier grundsätzliche Handlungsreaktionen:

- (1) *Abwanderung und Zuwanderung (Exit, Entry)*: Die veränderte Konstellation von Staatlichkeit provoziert Akteure, ihre bisherigen institutionellen Bindungen aufzugeben und neue einzugehen: Wähler wechseln Parteien oder gründen neue, Parteien suchen neue Koalitionen, Unternehmen treten aus Dachverbänden aus und betreiben das Lobby-Geschäft auf nationaler oder europäischer Ebene direkt auf eigene Rechnung, Regierungen ziehen sich aus internationalen Organisationen zurück oder gründen neue Organisationen, die den alten Konkurrenz machen.
- (2) *Einmischung und Widerspruch (Voice)*: Die veränderte Konstellation von Staatlichkeit provoziert Akteure, in den gegebenen institutionellen Bindungen politische Ansprüche geltend zu machen und Probleme zu thematisieren. Alte Parteien nehmen sich der neuen Problemlagen an, politisieren die neuen institutionellen Arrangements. Wähler verändern ihre Relevanzschemata, stellen neue Anforderungen an alte Institutionen. Ziel

---

<sup>8</sup> Wir können die Begriffe von Hirschman aus mindestens drei Gründen nicht nutzen, ohne sie grundlegend neu zuzuschneiden. Erstens interessiert sich Hirschman nur für Reaktionen auf „Decline“. Anders als bei uns ist die „Ausgangskonstellation“ bei ihm also von Anfang an negativ festgelegt. Zweitens interessiert er sich nur für Reaktionsarten, die geeignet sind, dem „Decline“ Einhalt zu gebieten. Er blendet deshalb alle Reaktionsarten aus, die den „Decline“ hinnehmen oder möglicherweise sogar befördern könnten. Drittens scheint er zu unterstellen, dass der „Decline“ eine intersubjektiv geteilte soziale Tatsache ist, dass es also keiner Diskussion bedarf, ob sich überhaupt etwas verändert hat und wenn ja, ob das in positiver oder negativer Richtung geschehen ist. Wir müssen die Typologie von Hirschman deshalb in zweierlei Hinsicht verändern: Erstens müssen wir negative und positive Reaktionen zulassen. Das positive Pendant zu Exit (Abwanderung) ist Entry (Zuwanderung). Voice ist sowieso offen für eine negative Auslegung (Kritik, Protest) wie für eine positive Auslegung (Zustimmung, Unterstützung). Hirschman benutzt „Voice“ teilweise synonym mit „interest articulation“ (Hirschman 1970), was dieser offenen Begriffsverwendung entgegenkommt. Zweitens müssen wir Reaktionsarten aufnehmen, welche die Veränderung (den „Decline“ bei Hirschman) weder positiv noch negativ beeinflussen wollen, sondern einfach nur hinnehmen. Hirschman verwendet in einem ähnlichen Zusammenhang die Begriffe „acquiescence or indifference“ (1970: 31).

der Einmischung ist die Transformation der veränderten Konstellation von Staatlichkeit selbst und der von ihr bewirkten Outcomes.

„Loyalty“ behandeln wir – abweichend von Hirschmans eigener Begriffsverwendung – als eigene Handlungskategorie und unterscheiden zwei Varianten: aktive Loyalität als bewusste Anpassung und passive Loyalität als Indifferenz (vgl. dazu Rusbult u.a. 1982; Lyons u.a. 1992; Dowding & John 1996). Im Einzelnen:

- (3) *Anpassung (Acquiescence und Adaptation)*: Die veränderte Konstellation von Staatlichkeit provoziert die Akteure dazu, sich einseitig anzupassen. Die Akteure begegnen den veränderten institutionellen Bedingungen oder politischen Outcomes mit wohlwollender Passivität, nehmen sie als nicht weiter zu beeinflussende Gegebenheiten hin und passen sich durch geeignete Maßnahmen an: Verwaltungen schaffen neue Verfahren, Unternehmen fügen sich neuen Regulierungsregimes, Wähler reagieren mit stoischer Zustimmung zu den Verhältnissen, wie immer sie aussehen mögen. Ziel ist das reibungslose Funktionieren unter den Bedingungen veränderter Staatlichkeit.
- (4) *Desinteresse (Indifference und Neglect)*: Die veränderte Konstellation von Staatlichkeit provoziert keine Reaktionen. Die Akteure nehmen die Veränderungen entweder nicht zur Kenntnis oder sie kümmern sich nicht um sie und machen stattdessen weiter wie bisher. Nationale Wahlkämpfe bleiben nationale Veranstaltungen, obwohl wichtige politische Fragen internationalisiert, privatisiert oder transnationalisiert worden sind. Verwaltungen folgen ihren alten Standardverfahren, auch wenn sie kaum noch in die neue Zeit passen. Die einmal etablierten „Iron Triangles“ zwischen Politik, Verwaltung und Industrie wirken weiter wie bisher. Im Gegensatz zu den ersten drei Reaktionsmustern, die reflexiv auf die veränderte Konstellation von Staatlichkeit antworteten, ist das Desinteresse eine Nicht-Reaktion. Das Ziel ist, wenn man überhaupt von einem solchen sprechen kann, sich von den neuen Verhältnissen nicht irritieren zu lassen.

Die politischen Reaktionen auf die veränderte Konstellation von Staatlichkeit werden in einem handlungstheoretischen Rahmen analysiert. Die veränderte Konstellation von Staatlichkeit oder die dadurch bewirkten Outcomes werden von Akteuren wahrgenommen und interpretiert. Diese *Bewertungen* bilden dann für die Akteure die Grundlage von politischen Forderungen und *Zielsetzungen*, die durch Präferenzen und Folgenabschätzungen oder durch Werte und Normen begründet sein können. Diese *Zielsetzungen* motivieren schließlich beobachtbare Handlungsstrategien – Abwanderung, Widerspruch, Anpassung oder Indifferenz. Die methodische Prob-

ematik des handlungstheoretischen Vorgehens liegt in den Schwierigkeiten der Rekonstruktion der Handlungsmotivation (Bewertungen und Zielsetzungen) aus den beobachteten Äußerungen und Handlungsweisen der Akteure. Die Forschung muss nach Sichtung der erreichbaren bzw. verfügbaren Daten über einen Akteur eine möglichst kohärente Deutung all dieser Daten entwickeln, im Sinne einer in sich kohärenten (und durch weitere Informationen auch korrigierbaren) Reaktion auf eine äußere Entwicklung, hier den Staatswandel. Die Anforderungen an die Datensammlung sind daher erheblich, so dass eher Einzelfallstudien denn Untersuchungsdesigns mit hohen Fallzahlen zum Einsatz kommen können.

Wie bei jeder interessanten Unterscheidung gibt es Fälle, bei denen die Zuordnung zu Outcomes oder Reaktionen strittig werden kann. Ein besonderes Problem ist die Zuordnung individueller Einstellungen. Veränderungen in individuellen Einstellungen, Meinungen und Bewertungen können als Outcome klassifiziert werden, wenn sie als das direkte oder indirekte *Ergebnis* bestimmter Veränderungen in der Konstellation von Staatlichkeit konzipiert und erklärt werden. Sie können aber auch als Reaktionen klassifiziert werden, wenn sie als Motivationsgrund und *Auslöser* bestimmter Verhaltensänderungen thematisiert werden. Individuelle Bewertungen werden in den Teilprojekten dann als Outcomes untersucht, wenn sie als abhängige Variable dienen. Sie werden allerdings als Reaktionen untersucht, wenn eine Handlungskette zwischen der Wahrnehmung des Staatswandels, dem Handeln der Akteure und den Interaktionen im sozialen und politischen Raum aufgezeigt werden soll.

*(cc) Bewertungsbasis*

Neben der empirischen Folgenabschätzung besteht eine weitere Aufgabe der dritten Phase darin, die Folgen des Staatswandels normativ zu bewerten. Der Stellenwert der Bewertung als Forschungsaufgabe kann in den Teilprojekten dabei je nach disziplinärem Hintergrund unterschiedlich ausfallen. Für alle Formen der Bewertung sind jedoch die vier normativen Güter zentral: *Rechtsstaatlichkeit*, *demokratische Legitimität*, *Wohlfahrt* und *Sicherheit*. Ihre Rolle ist aber bei der Untersuchung von Outcomes und bei der Untersuchung von Reaktionen systematisch eine andere.

Bei der Untersuchung von *Outcomes* erfüllen die vier normativen Güter eine Doppelfunktion. Zum einen verweisen sie auf die im Sfb interessierenden vier großen Klassen von Outcomes (*Gütern*). Diese können über Indikatorenbündel *empirisch* gemessen werden, so dass sich Veränderungen im Niveau, in der Verteilung oder in der Struktur dieser Outcomes ablesen lassen: normative Güter sind dann die Quelle für empirische Indikatoren. Zum anderen dienen diese Güter als *normative* Standards zur Beurteilung der empirisch gemessenen Veränderung, wirken also als normative Erwartungen. Über die empirischen Beschreibungen von Politikergebnissen hinaus, die der DRIS in seinem Goldenen Zeitalter typischerweise schuf, ver-

körpern normative Güter grundlegende politische Werte, die der Staat nach allgemein geteilter Meinung und oft auch nach rechtlicher Maßgabe sicherzustellen hat: Normative Güter dienen als *evaluative Bewertungsbasis*. Das Konzept der normativen Güter erlaubt es uns somit, Veränderungen im Niveau, der Verteilung und der Struktur von Outcomes zu messen und sie zugleich normativ zu beurteilen.

Das normative Gut *Rechtsstaatlichkeit (rule of law)* bedeutet im Kern, dass politische Herrschaft bzw. Staatsgewalt rechtlich gebunden ist (Böckenförde 1991; Grimm 2003; Tamanaha 2004). Kein politischer Herrschaftsakt kann und darf sich jenseits der Rechtlichkeit befinden, Politik findet immer im Rechtsraum statt. Rechtssetzung durch Gesetzgebung ist dabei an die rechtlichen Normen der Verfassung gebunden, Administration und Rechtsprechung zusätzlich an die gesetzten Rechtsnormen. Die Freiheitsverbürgung in dieser an Recht gebundenen Herrschaft erfolgt durch die (verfassungsrechtliche) Verankerung von Menschen- und Bürgerrechten und die Möglichkeit der Rechtssubjekte, ihre Rechte über eine unabhängige Gerichtsbarkeit selbstständig wahrzunehmen und zu verfolgen (Rechtsweggarantie). Durch diese umfassende Rechtsbindung politischer Herrschaft wird Rechtssicherheit als zentrale Grundlage eines freiheitlichen Gemeinwesens hergestellt. Der Einzelne ist nicht Objekt des Staates und seiner Herrschaftsgewalt, sondern Träger subjektiver Rechte gegenüber dem Staat.

Aufgrund der engen Bindung an den Staat gibt es im deutschen Sprachraum kaum eine andere Möglichkeit, als das normative Gut der Rechtsbindung von Herrschaft als Rechtsstaatlichkeit zu bezeichnen, auch wenn dies der Absicht zuwiderläuft, einen möglichst abstrakten Begriff für dieses normative Gut zu wählen, der auf alle Formen politisch-institutioneller Ordnung passt. Das normative Gut wurde im Goldenen Zeitalter des DRIS in der Form erbracht, dass die nationalstaatliche politische Herrschaft an das nationale Recht gebunden wurde. Mit der Entstehung supranationaler politischer Systeme, internationalen und transnationalen Rechts stellt sich die Frage, ob und wie Rechtssicherheit und Freiheitlichkeit auch in den neuen Räumen gewährleistet werden können (Calliess 2006; Simmons & Steinberg 2007; Biersteker u.a. 2007; Schuppert u.a. 2010).

Das normative Gut *demokratische Legitimität* beruht auf der Grundidee politischer Gleichheit und Freiheit aller Bürgerinnen und Bürger in wechselseitiger Anerkennung als Gleiche und Freie (Dahl 1989, 1994, 1998; Habermas 1992; M. G. Schmidt 2008). Politische Freiheit und Gleichheit werden durch Bürgerrechte verbürgt, die allen die Beteiligung am politischen Willens- und Entscheidungsprozess der politischen Gemeinschaft sichern; faktisch eröffnen Parteien, Interessenverbände und eine medial vermittelte Öffentlichkeit den Bürgern den Zugang zu tatsächlichen Beteiligungs- und Einflusschancen. Zentrales Instrument ist das allgemeine und gleiche Wahlrecht zu repräsentativen gesetzgebenden Körperschaften bzw. zur

Wahl der Spitze der Verwaltung (in Präsidialdemokratien) und auch zur direkten Abstimmung über politische Sachfragen (in Direktdemokratien). Alle Träger politischer Herrschaftsgewalt müssen ihre Herrschaftsakte auf die Bürger als Souverän (Stein u.a. 2007; Grimm 2009) und auf die von ihnen ausgehenden Wahl- und Abstimmungsakte zurückführen (Volkssouveränität) und ihnen gegenüber immer neu verantworten. Voraussetzung für die Willens- und Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger ist die Möglichkeit frei in der Öffentlichkeit zu beratschlagen.

Demokratische Legitimität wurde im DRIS auf nationalstaatlicher Ebene institutionell durch die Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Pressefreiheit, ein allgemeines Wahlrecht und die Gewährleistung von Legitimationsketten vom Souverän zu den einzelnen Herrschaftsträgern in Administration und Rechtsprechung gesichert. Die Übertragbarkeit einer derartigen Vorstellung von demokratischer Legitimität ist heute zentraler Gegenstand politisch-theoretischer Debatten (Habermas 1998; Buchanan & Keohane 2009; Niesen & Herborth 2007; Macdonald 2008; Ruffert 2009).

Das normative Gut *Wohlfahrt* beruht im Kern auf der Vorstellung, dass Wohlstand und gerechte Wohlstandsverteilung die wirtschaftliche Grundlage für ein auskömmliches und als befriedigend erfahrenes Leben bilden; die Normen der Menschenwürde und Gerechtigkeit verlangen deshalb im Blick auf alle Bürgerinnen und Bürger, dass diese gegen zentrale Lebensrisiken gesichert werden sowie Armut vermieden und sozialer Ausgleich bewirkt wird (Flora & Heidenheimer 1981; Huber & Stephens 2001; Kaufmann 2005; jetzt Castles u.a. 2010). Eine auf Wohlstandssteigerung durch Wachstum ausgerichtete Wirtschaft zusammen mit einem umfassenden, auf Absicherung von Lebensrisiken und auf Abmilderung von – als ungerecht empfundenen – Ungleichheiten ausgerichteten Steuer- und Sozialsystem erhöhen so die Wohlfahrt der Bürger. Von besonderer Bedeutung ist dabei, wie Wachstum und Verteilung zusammenspielen. Ein allgemeiner Wohlstandsanstieg kann auch mit steigender sozialer Ungleichheit und zunehmender sozialer Ausschließung einhergehen und so die Wohlfahrt senken. Wie die Wohlfahrtsgewinne auf die gesellschaftlichen Gruppen verteilt werden und wie weite Bevölkerungsteile in den Arbeitsprozess einbezogen worden sind ist von zentraler Bedeutung dafür, wie man die Bereitstellung dieses Gutes beurteilt. Die Interpretation von Wohlfahrt mag sich in den letzten Jahrzehnten ebenfalls geändert haben, da ökologische Nachhaltigkeit und Lebensqualität als qualifizierende Merkmale zum Begriffskern hinzugekommen sind. Folglich sind Strukturveränderungen im Wohlfahrtsbegriff zu beachten und in der Folge auch im Begriff der Gerechtigkeit (Bardhan u.a. 2006; Fraser 2009).

In der DRIS-Phase wurde Wohlfahrt in wachsenden Volkswirtschaften durch staatliche Intervention, Konjunktursteuerung und die Expansion nationaler Wohl-

fahrtsstaatlichkeit erbracht (Obinger u.a. 2005). Wirtschaftspolitische Intervention zugunsten der eigenen Industrien und zur Sicherung von Vollbeschäftigung waren ebenso wie die Programme zur sozialen Sicherung und zur Verringerung von Ungleichheit eng an den Nationalstaat und seine Fähigkeit, sozialen Ausgleich zu bewirken, gebunden. In der veränderten Konstellation von Staatlichkeit erfolgt Wachstumsförderung über die Expansion globaler Märkte, ist aber von deren Krisenhaftigkeit bedroht. Zudem ist unklar, ob soziale Sicherung unter diesen Bedingungen und angesichts einer fehlenden Sozialstaatlichkeit auf europäischer oder globaler Ebene noch auf dem Niveau des DRIS gesichert werden kann (Benvenuti & Nolte 2004; Obinger u.a. 2010).

Das normative Gut *Sicherheit* wird durch das staatliche Gewaltmonopol bestimmt und bezeichnet die Gefahrenabwehr nach innen und außen. Die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen und ein intaktes Gemeinwesen verlangen neben dieser Gefahrenabwehr qua Polizei und Militär aber heute auch Maßnahmen der Risikovorsorge und Prävention (Buzan 1997; Stoll 2003; Zangl & Zürn 2003; Krahnemann 2010) und sie müssen mit dafür ausreichenden Ressourcen gewährleistet werden. Zu diesem Gut gehören die Sicherung der physischen Grundlagen menschlichen Zusammenlebens im Sinne innerer und äußerer Sicherheit, aber auch die Erhaltung des Ressourcen- und Ökosystems.

Sicherheit wurde im DRIS als Leistung des Nationalstaates verstanden. Gewalt- und Steuermonopol und die Kontrolle der nationalen Grenzen galten als Kern staatlicher Aufgaben und als unbedingte Voraussetzungen dafür, die nationale Sicherheit und die physische Unversehrtheit der Bürger schützen zu können (z.B. Weber 1980 [1922]; Poggi 1990; Tilly 1990; Grande & Pauly 2005; Zürn & Leibfried 2005). Im Zuge von Internationalisierung und Privatisierung, aber auch einer Vorverlagerung der Abwehr von Gefährdungen, steht der Sicherheitsbegriff heute selbst zur Diskussion, da er auf immer mehr Lebens- und Regelungsbereiche erweitert wird (Daase 2010). Wenn wir *Outcomes* anhand der vier normativen Güter untersuchen, so können wir feststellen, ob sich die *Qualität* des gesellschaftlichen Lebens und die Situation der Bürgerinnen und Bürger in der inzwischen veränderten Konstellation von Staatlichkeit gegenüber der DRIS-Phase verändert hat oder ob sie konstant geblieben ist, ob sie sich verbessert oder verschlechtert hat.

Wenn wir die *Reaktionen* untersuchen, dient die Konzeption normativer Güter dazu, folgende Fragen zu überprüfen: Reagieren die Akteure auf die neue Lage – neben und mit der Verfolgung eigener Interessen – auch damit, dass sie sich Sorgen um die tradierten normativen Güter machen, zielen sie darauf ab, sie zu erhalten, abzubauen oder auszubauen? Oder wenden sie sich anderen Gütern, Werten und Zielsetzungen als maßgeblichen Orientierungspunkten zu? Welche Rolle spielen die normativen Güter bei den Versuchen gesellschaftlicher Akteure, die Entwicklung

von Staatlichkeit zu beeinflussen? Sind sie die Leitlinien, an denen sich politisches Handeln orientiert, oder veralten sie als Maßstäbe zur Beurteilung der politischen Entwicklung? Treten neue Interpretationen tradierter normativer Güter auf oder werden sie zugunsten neuer Zielsetzungen, zugunsten neuer, als normativ wertvoll empfundener Güter relativiert, beiseite gestellt oder gar bewusst missachtet?

*(dd) Stabilisierungstendenzen*

Während die Bewertungsgrundlage der vier normativen Güter auch dazu dient zu ermitteln, ob die neue Entwicklung von Staatlichkeit für die Bürger Verbesserungen mit sich bringt, verweist der Begriff der Stabilisierungstendenzen auf die Klärung folgender Fragen: Hat die neue Konstellation zerfaserter Staatlichkeit, wie sie in den letzten dreißig Jahren langsam entstanden ist, eigene innere Stabilisierungskräfte ausgebildet? Gibt es gute Gründe dafür anzunehmen, dass die neue Konstellation ohne grundlegende Veränderungen über einen längeren Zeitraum fortbestehen kann? Die seit 2008 anhaltende Finanzkrise, die Staatsschuldenkrise seit 2010 und die Folgekrise des Euro seit 2010 haben in dramatischer Weise deutlich gemacht, dass diese Stabilität nicht einfach unterstellt werden kann (James 2009; Posner 2009; Reinhart & Rogoff 2009; Sinn 2009; Krugman & Wells 2010).

Es gab Hinweise darauf, dass die Krise die Zerfaserung von Herrschaftsverantwortung stabilisieren und sie vielleicht sogar weiter vorantreiben könnte. So wurde zur Krisenbewältigung vor allem auf die international koordinierte Verschärfung der Regulierung von Banken gesetzt. Die Verantwortung dafür wurde internationalen Organisationen wie der BIS, der EU oder dem IWF übertragen oder neue Organisationen wie die G-20 wurden für diesen Zweck gegründet. Die regulative Entscheidungskompetenz für den Bankensektor wird also weiter internationalisiert, während die Organisationskompetenz für den *bail-out* bei Regulierungsversagen auf nationaler Ebene verbleibt (Busch 2009).

Genau dieses Auseinanderfallen von Entscheidungs- und Organisationsverantwortung wurde aber von anderen Akteuren als besondere Schwachstelle des Finanzsystems ausgemacht (De Larosière 2009). So wurde gefordert, beides entweder durch *Renationalisierung* der regulativen *Entscheidungsverantwortung* oder durch *konsequente Internationalisierung* der *Organisationskompetenz* – etwa durch Bildung eines EU-Bankenrettungsfonds – wieder zusammenzuführen.

Auch unabhängig von der Finanzkrise gibt es Hinweise darauf, dass wir nicht ohne weiteres unterstellen können, dass die Trends von Internationalisierung, Privatisierung und Transnationalisierung wie in den vergangenen Jahren ungebrochen fortwirken werden. Gerade in der Daseinsvorsorge finden sich – neben Hinweisen auf eine Fortsetzung der Privatisierung etwa durch den Verkauf öffentlichen Wohn-

eigentums – Anzeichen für eine Rückverstaatlichung, so durch den Rückkauf öffentlicher Versorger durch die Kommunen.

Diese Beispiele weisen auf zwei denkbare Entwicklungsszenarien hin:

- *Stabilität der neuen Konstellation*: Die für diese Konstellation typische Zerfaserung von Herrschaftsverantwortung zwischen dem Staat als Herrschaftsmanger und vielfältigen, vom Staat mehr oder weniger unabhängigen internationalen, transnationalen und privaten Herrschaftsträgern bleibt erhalten, auch wenn sich die Aufgabenteilung zwischen diesen Trägern durchaus hier und da verschieben mag.
- *Instabilität der neuen Konstellation*: Die Zerfaserung von Herrschaftsverantwortung wird abgeschwächt, indem Herrschaftsverantwortung wieder stärker an einem Ort konzentriert wird, sei es im alten Nationalstaat (Reetatisierung), sei es in neuen Institutionen jenseits des Nationalstaates (Neubündelung jenseits des Staates).

Verwendet man „Stabilität“ und „Instabilität“ um zwei denkbare Entwicklungsszenarien zu kennzeichnen, ist sogleich die wissenschaftliche Ungeklärtheit und Umstrittenheit dieser Begrifflichkeiten anzuerkennen. Die neuere Forschung zum institutionellen Wandel hat gezeigt (Campbell 2004; Thelen 2004; Streeck & Thelen 2005; Mahoney & Thelen 2010), dass die Vorstellung von Gleichgewichten und einer klaren Trennung von Phasen der Stabilität und des Wandels – zwischen Phasen, die von Pfadabhängigkeit bestimmt werden, und „critical junctures“, die politische Neuorientierungen erlauben (P. Pierson 2000a, b) – unangemessen ist, weil sie das Ineinandergreifen von Stabilisierung und Wandel gerade beim langsamen inkrementellen Wandel unterschätzt. Wandel und Stabilität müssen in einem prozessorientierten Forschungsdesign gemeinsam untersucht werden. Daher sprechen wir nur von Stabilisierungstendenzen, wobei wir davon ausgehen, dass sowohl Outcomes als auch Reaktionen für das Entstehen derartiger Tendenzen bedeutsam sind.

*Outcomes*: Das Goldene Zeitalter des DRIS ist oft als eine „synergetische Konstellation“ beschrieben worden, in der die Bereitstellung eines normativen Gutes die Bereitstellung aller anderen erleichtert und fördert (Zürn 1998; Zürn & Leibfried 2005). Dieser sich gegenseitig verstärkende Effekt trug dazu bei, diese besondere Konstellation zu stabilisieren. Kann auch die neue Konstellation zerfaserter Staatlichkeit als eine synergetische Konstellation beschrieben werden? Oder führt sie, im Gegenteil, zu Unverträglichkeiten zwischen den verschiedenen normativen Gütern, die Krisen, Konflikte und Veränderungen auslösen können? Sind es gar solche, die sich gegenseitig aufschaukeln?

*Reaktionen*: Im Goldenen Zeitalter des DRIS war der Nationalstaat die zentrale Adresse für politische Ansprüche (Voice) und für politische Loyalität (Anpassung).

Da so gut wie alle Herrschaft mehr oder weniger direkt vom Staat ausging und alle normativen Güter vom Staat unmittelbar selbst oder doch zumindest durch von ihm eng geführte staatsnahe Einrichtungen hergestellt wurden, erschien dies nachgerade selbstverständlich (Sassen 2006; Genschel & Zangl 2008). Zu fragen ist: Erhöht sich mit der Pluralisierung der an der Herrschaftsausübung beteiligten Akteure bei der Zerfaserung von Staatlichkeit auch die Zahl und die Art der Referenzadressen, an die die Bürger ihre politischen Ansprüche richten und denen ihre Loyalitäten gelten? Folgt der Anlagerung politischer Herrschaftsstrukturen jenseits des Staates eine entsprechende Anlagerung neuer Strukturen gesellschaftlicher Diskurs- und Willensbildung jenseits des Staates? Teilt der Staat neben seiner Entscheidungs- und Organisationsverantwortung für die normativen Güter auch seine Letztverantwortung mit den nicht-staatlichen Akteuren oder behält er diese, wie von uns in der ersten Phase angenommen, exklusiv für sich? Entstehen Verantwortungslücken, weil jenseits des Staates zwar autonome Entscheidungs- und Organisationskompetenz ausgeübt wird, sie aber demokratischer und rechtsstaatlicher Kontrolle entzogen bleibt?

(c) *Leitthesen*

Unsere Untersuchung der Folgen der veränderten Konstellation von Staatlichkeit orientiert sich an drei Leitthesen, die den besonderen Fragestellungen und Erwartungen der Teilprojekte Struktur und Richtung geben und unserer Synthese der Teilprojektergebnisse zugrunde liegen werden. Die Thesen greifen Überlegungen aus der Literatur zum Staatswandel auf. Sie sind mithin *Erwartungen*, die unsere empirische Forschung leiten werden, die aber keineswegs schon als bewährte Aussagen oder gar bestätigte Theorien anzusehen sind. Die Thesen beziehen sich auf unsere Forschungsleitfragen nach den Folgen der neuen Konstellation von Staatlichkeit und nach den Stabilisierungstendenzen dieser Konstellation. Die Thesen sind:

- (1) auf Outcomes bezogen: die Problemdruckthese
- (2) auf Reaktionen bezogen: die Anspruchstransferthese
- (3) auf Stabilisierungstendenzen bezogen: die Kollisionsthese

Die Thesen weisen Nähe zu den in Teil A dargestellten theoretischen Forschungsansätzen auf, die unsere Erklärungsarbeit angeleitet haben. Die Problemdruckthese steht eher in der Tradition funktionalistischer Forschungsansätze, die Kollisionsthese hat einen deutlich institutionalistischen Bias, während mit der Anspruchstransferthese auf akteurszentrierte und sozialkonstruktivistische Überlegungen zurückgegriffen wird.

*(aa) Outcomes: Problemdruckthese*

Werden die normativen Güter, die sich in der DRIS-Konstellation empirisch als Standards und Wertbezüge herausgebildet hatten, noch in gleichem Maße bereitgestellt wie in den 1970er Jahren? Die Problemdruckthese bietet eine differenzierte Antwort auf diese Frage. Ihr zufolge ist zu erwarten, dass – verglichen mit dem DRIS – in der neuen Konstellation zerfaserter Staatlichkeit die beiden normativen Güter Wohlfahrt und Sicherheit auf einem höheren Niveau angeboten, die Güter Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimität hingegen auf einem niedrigeren bereitgehalten werden. Dem geht auch das neue Teilprojekt über „Reaktionen auf Güterkonflikte der postnationalen Sicherheitspolitik“ (D7) nach und es schließt dabei eine thematische Lücke, die bei der letzten Begehung angesprochen wurde.

Gemäß der Problemdruckthese wurde der Staatswandel von einer Veränderung der vorherrschenden politischen Problemlagen angetrieben: Die Zunahme grenzüberschreitender Problemkonstellationen löste die Internationalisierung aus; Steuerungsdefizite in der staatlich-bürokratischen Aufgabenwahrnehmung führten dann zum Anwachsen transnationaler und privater Lösungen (vgl. zusammenfassend Benz 2009b). Die Anlagerung neuer privater, transnationaler und internationaler Herrschaftsträger war also eine Folge der Steuerungs- und Problemlösungsdefizite des DRIS als dem territorialen Herrschaftsmonopolisten. Die Anlagerung diente dazu, diese Defizite zu überwinden oder sie doch zumindest abzuschwächen (vgl. Goldstein & Steinberg 2010). Steuerungsdefizite treten dort auf, wo materielle Policy-Probleme entstehen, also bei der Gewährleistung von Wohlfahrt und Sicherheit.

Daraus folgt die These: Die Sicherheits- und Wohlfahrtsprobleme der Gegenwart können in den internationalisierten, privatisierten oder transnationalen Arrangements zerfaserter Staatlichkeit besser gelöst werden, als das im alten Container-Staat des Goldenen Zeitalters der Fall gewesen ist. Kommt es zu solchen Neuarrangements, sollte sich das relative *Niveau* der Bereitstellung normativer Güter bei Wohlfahrt und Sicherheit erhöhen.

Da aber bei dieser effektiveren Aufgabenwahrnehmung neue Institutionen und Politikprozesse zu entwickeln waren, die zunächst allein den Anforderungen einer effektiven und effizienten Problemlösung folgten, könnte es – als Nebenwirkung der erfolgreichen Policy-Problemlösung – zu Verlusten bei jenen normativen Gütern kommen, die sich auf den Politikprozess und auf das institutionelle Design beziehen: Dann wären Niveauverluste bei der Rechtssicherheit und der demokratischen Legitimität zu erwarten. Die Einrichtungen, die nötig waren und sind, um die neuen globalen Problemlagen zu bewältigen, konnten, wenn sie effektiv sein sollten, nicht dem eher hierarchischen Muster nationalstaatlicher Politik folgen. Die neuen Formen von Global Governance, transnationalen Regimen, von PPPs (Public-Private Partnerships) und privaten Firmen, die in vormals öffentlichen Sektoren

aktiv sind, erscheinen daher, wenn man sie an den nationalstaatlichen Standards misst, als defizitär.

Die *Problemdruckthese* besagt mithin: *Ergebnis der neuen Konstellation von Staatlichkeit ist ein erhöhtes Niveau an Wohlfahrt und Sicherheit bei gleichzeitigen Defiziten in der demokratischen Legitimität und Rechtsstaatlichkeit.* Als Vergleichsmaßstab, mit dem das erreichte Niveau eines normativen Gutes beurteilt wird, dient der demokratische Rechts- und Interventionsstaat der 1960er und 1970er Jahre. Gegenüber dem Vergleich mit anderen Ländern und Ländergruppen, einer kontrafaktischen Argumentation oder dem Aufstellen eines theoretisch begründeten Idealmaßstabs oder Idealniveaus hat dieses Vorgehen einen Vorteil: Das einmal erreichte Niveau der von uns betrachteten OECD-Staaten, das auch als ein eigener Faktor – nämlich als Erwartung der Beibehaltung dieses Niveaus – in das politische Geschehen eingeht, wird empirisch kontrolliert in die Untersuchung einbezogen.

In einer solchen Fassung der Problemdruckthese werden allerdings Verteilungsfragen ausgeklammert. Eine *modifizierte Variante* sollte daher das Bild insbesondere beim normativen Gut Wohlfahrt weiter differenzieren. Danach steigt zwar das Wohlfahrtsniveau oder es bleibt zumindest erhalten, aber die Verteilung verändert sich ungünstig: Erhöhtes Wachstum und zunehmender Wohlstand gehen mit verstärkter Ungleichverteilung einher (vgl. nur OECD 2008). Man kann diese These noch einen Schritt weiter entfalten und von einer Angleichung der Wohlstandsniveaus zwischen Staaten bei gleichzeitiger Zunahme der innerstaatlichen Ungleichheit zwischen Regionen und Personengruppen sprechen (für Europa: Mau & Verwiebe 2009).

Die Erwartungen der einfachen und modifizierten Problemdruckthese sind auch mit vorliegenden Gegenevidenzen (z.B. Stärkung parlamentarischer Kompetenzen bei Internationalisierung: B. Rittberger & Schimmelfennig 2006; B. Rittberger 2009) zu konfrontieren und zu überprüfen. Das geschieht vor dem Hintergrund der Ergebnisse der ersten Phase, in der das höchst unterschiedliche Ausmaß an Privatisierung, Transnationalisierung und Internationalisierung in den einzelnen Politikfeldern herausgearbeitet und deshalb die Metapher der zerfaserten Staatlichkeit in den Vordergrund gerückt wurde.

*(bb) Reaktionen: Anspruchstransferthese*

Im Goldenen Zeitalter des DRIS war der Nationalstaat die zentrale Adresse für politische Ansprüche (Voice) oder doch jedenfalls für politische Loyalität (Anpassung). Da so gut wie alle Herrschaft vom Staat ausging und alle normativen Güter vom Staat unmittelbar selbst hergestellt wurden, erschien diese Zuschreibung politischer Letztverantwortung als natürlich. Erhöht sich mit der Pluralisierung der an der Herrschaftsausübung beteiligten Akteure und mit der Zerfaserung von Staatlichkeit

die Zahl und die Art der Referenzadressen, an die die Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Ansprüche richten und auf die sie ihre Loyalitäten beziehen? Hierzu werden in der Literatur zwei gegensätzliche Thesen vertreten. Gemäß der Politisierungsthese von Zürn u.a. (2007, 2008) zieht der Kompetenzgewinn internationaler Organisationen – und, so wird man analog unterstellen dürfen, transnationaler und privater Akteure – eine entsprechende Politisierung ihrer Handlungen nach sich. In dem Maße, wie nicht-staatliche Einrichtungen mehr Herrschaftskompetenz jenseits des Staates ausüben, werden sie zunehmend zum Ziel politischer Forderungen bzw. von Loyalitätskundgebungen der Bürger (vgl. auch Noël & Thérien 2008). Die Politisierung folgt also der tatsächlichen Herrschaftsausübung auf dem Fuß. Damit bleibt ein ungefähres Gleichgewicht in dem Sinne erhalten, dass jeweils die Akteure und Institutionen politisch verantwortlich gemacht werden, die tatsächlich Herrschaft ausüben: Institutionelle Orte der Herrschaft sind immer auch Orte der Politisierung; die politische Letztverantwortung liegt bei den Akteuren, die politische Herrschaft auch tatsächlich ausüben. Dies sollte zur Stabilisierung der neuen Konstellation von Staatlichkeit beitragen.

Die von uns in der ersten Phase entwickelte Zerfaserungsthese geht demgegenüber davon aus, dass die Orte der Herrschaftsausübung und die der Politisierung in der Zerfaserung zunehmend auseinander fallen. Der Staat teilt sich zwar in wachsendem Maße mit nicht-staatlichen Akteuren die Ausübung von Entscheidungs- und Organisationskompetenz, aber die politische Letztverantwortung für die Herrschaftsverhältnisse verbleibt bei ihm. Der Staat ist also weiter die zentrale Referenzadresse für politische Forderungen und Loyalitäten, obwohl er nicht mehr der alles kontrollierende und in manchen Politikbereichen nicht einmal mehr der alles bestimmende Herrschaftsakteur ist (Genschel & Leibfried 2008; Genschel & Zangl 2007, 2008). Diese Inkongruenz von Herrschaftsausübung und Politisierung könnte zu Friktionen und Krisen führen, die die Stabilisierungspotenziale der neuen Konstellation zerfaserter Staatlichkeit beschränken und die Rufe nach einer Neubündelung von Herrschaftskompetenz an einem einzigen Ort laut werden lassen (vgl. Kriesi u.a. 2008; Hooghe & Marks 2008).

Diese beiden Thesen – Anspruchstransfer und Zerfaserung – lassen sich miteinander verbinden: Zwar werden Ansprüche auf die neuen Herrschaftsträger übertragen, doch müssen sich diese auch daran messen lassen, wie sie die traditionellen normativen Güter bereitstellen. Aber die Gesamtverantwortung für die Bereitstellung des Guts in der neuen Konstellation verteilter Verantwortungen wird weiterhin dem Staat zugeschrieben. Viele gesellschaftliche und politische Akteure werden zunächst bestrebt sein, in dem Maße, in dem internationale Institutionen, transnationale Organisationen und private Vereine, Verbände und Unternehmen bei der Herstellung vormals staatlich bereitgestellter normativer Güter an Bedeutung gewinnen

(Fuchs 2005; Woll 2008), diese nicht-staatlichen Einrichtungen zu beeinflussen, um eine gleichwertige, möglichst sogar in Niveau, Verteilung und Struktur verbesserte Bereitstellung solcher Güter zu erreichen. Da Unternehmen und private Regime, internationale und supranationale Organisationen, transnationale Kooperationen und Netzwerke (auch im Zusammenspiel: vgl. Caporaso & Tarrow 2009) Aufgaben übernehmen, die in seinem Goldenen Zeitalter vom Nationalstaat wahrgenommen wurden, werden also nicht nur Ansprüche auf wirtschaftliche und soziale Wohlfahrt bzw. auf physische Sicherheit auf diese neuen Träger von vormals vorrangig nationalstaatlichen Aufgaben übertragen, sondern eben auch Ansprüche auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Teilnahme. In Reaktion auf die neue Konstellation von Staatlichkeit werden bisher an den Staat gerichtete Ansprüche nunmehr an die neuen Träger von Herrschaft und Aufgabenverantwortung gerichtet (Anspruchstransfer).

Demnach wird dem Staat weiter die Letztverantwortung für das Gesamtarrangement zugeschrieben. Es wird dem Staat weiterhin, so die modifizierte These, als Aufgabe zugerechnet, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die neuen Herrschaftsträger den gewachsenen Ansprüchen entsprechen können. Für dieses Funktionieren der neuen Herrschaftskonstellation wird beim Versagen der nicht-staatlichen Aufgabenträger weiterhin der Staat verantwortlich gemacht (Stasch 2009). Eine zweistufige Verantwortungszuweisung bildet sich aus: Die privaten und internationalen Träger sind unmittelbar gefordert, ihr Handeln am Maßstab der vormals staatlich gesicherten normativen Güter zu rechtfertigen. Entsprechen sie diesen Ansprüchen nicht, werden aber nicht nur sie, sondern auch der Staat delegitimiert, dem immer noch die Verantwortung dafür zugeschrieben wird, dass das Gesamtarrangement an Herrschaftsträgern funktionsfähig ist. Es kommt beim Anspruchstransfer gerade nicht dazu, dass der Staat von seiner grundlegenden Verantwortung entlastet wird.

Die These des Anspruchstransfers besagt also: *Die neuen Träger von Herrschafts- und Aufgabenverantwortung werden zunehmend mit politischen Ansprüchen konfrontiert, die bislang ausschließlich an den Nationalstaat gerichtet waren (Anspruchstransfer). Die Verantwortung für das Funktionieren des Gesamtarrangements und das befriedigende Gesamtergebnis von Herrschaft wird aber weiterhin dem Staat zugeschrieben.*

*(cc) Stabilisierung: Kollisionsthese*

Die Grundannahme der Protagonisten von Global Governance ist: Dem Geflecht aus Staaten, internationalen Einrichtungen und transnationalen Vernetzungen wird ein Selbststeuerungspotenzial und die Fähigkeit zugesprochen, „Gleichgewichte“ auszubilden und aufrechtzuerhalten – und das geschieht, obwohl oder gerade weil

eine einheitlich-hierarchische Struktur fehlt, die ein Weltstaat bieten würde (Zürn 1998; Cutler u.a. 1999; Slaughter 2004). Ähnliches unterstellen die Befürworter von Privatisierung: Hier werden dem schwach regulierten Markt all diese Fähigkeiten zugesprochen, die sich zusammenfassend als Selbststabilisierungsmechanismen bezeichnen lassen (klassisch: Hayek 1960, 2003; Friedman 1962). Die transnationale Vernetzung privater oder zivilgesellschaftlicher Art wird ebenfalls nicht nur empirisch erforscht, sondern auch normativ als Gewinn an Selbstorganisation gestützt (vgl. zu beidem: Mau 2007; Pries 2007; Vobruba 2008, 2009; Sperling 2009; Albert u.a. 2009).

Nun haben die Teilprojekte des Sfb schon Hinweise auf Spannungen, Inkohärenzen und Kollisionen geliefert, die mit der Privatisierung einerseits und globalem Regieren andererseits einhergehen. Inkohärenzen entstehen dabei an der Schnittstelle zwischen Policies, die in jeweils funktional ausgerichteten Regimen, Unternehmen oder komplexeren institutionellen Arrangements bearbeitet werden und die daher nicht mit anderen Policies abgestimmt sind. Spannungen entstehen aber auch an der Schnittstelle zwischen den politischen Ebenen (lokale, regionale, nationale, kontinentale, globale) und den unterschiedlichen Größenklassen privater Akteure (lokal agierende Private bis global agierende Private). Wir verwenden für all diese Formen von Inkompatibilitäten, Inkohärenzen und Spannungen den Sammelbegriff Kollision.

Die These, die wir hier verfolgen, lautet: *Die Instabilitäten der neuen Konstellation zerfaserner Staatlichkeit ergeben sich gerade aus diesen Kollisionen zwischen verschiedenen Regelungsebenen, Herrschaftsakteuren und Politikfeldern* (KollisionsThese). Die Gegenthese lautet: Es handelt sich jeweils nur um Unterschiede, die sich wechselseitig ergänzen und die in einen Pluralismus von Normsystemen einmünden oder gar zu Synergien führen und deshalb die neue Konstellation zerfaserner Staatlichkeit stabilisieren (Pluralismusthese). Unsere Forschungen sollen dazu beitragen, zwischen diesen beiden konkurrierenden Überlegungen empirisch begründet besser entscheiden zu können. Die in den letzten Jahren intensivierten Bemühungen, institutionellen Wandel besser zu verstehen (Streeck & Thelen 2005; Héritier 2007; Streeck 2009; Mahoney & Thelen 2010), werden wir für die umfassendere Konstellation von Staatlichkeit fortsetzen. Während in diesen jüngeren Beiträgen das Problem graduellen und nicht allein extern angestoßenen Wandels intensiv bearbeitet wird, fehlt es an einem Verständnis für die Wechselwirkungen zwischen Politikfeldern und institutionellen Regelungsbereichen und an einem Verständnis der Anstöße für Wandel, die aus der Überlagerung unterschiedlicher Kompetenzansprüche, Rechtssysteme und Handlungsfelder entstehen.

Kollision ist ein Begriff, der in der Rechtswissenschaft einen präzisen Inhalt besitzt. Er bezieht sich auf das gleichzeitige Gelten verschiedener Rechtsnormen für

denselben Sachverhalt (vgl. Fischer-Lescano & Teubner 2006; Joerges & Rödl 2009). Die zunehmende Verrechtlichung im internationalen Raum, bei der sich funktional spezialisierte internationale Regime ausbilden, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass solche Kollisionen zwischen internationalen und nationalen Rechtsordnungen sowie zwischen verschiedenen internationalen Rechtsordnungen auftreten (zur rechtlichen Situation: Ruffert & Walter 2009). Diese „neuen“ Kollisionsformen kommen zu den bekannten Kollisionen nationaler Rechte (insbesondere bei Auslandsberührung) hinzu. All das schafft eine Rechtslandschaft, in der etliche Beobachter die Rechtssicherheit als gefährdet ansehen, weil nicht mehr klar ist, welches Recht gilt (z.B. S. K. Schmidt 2008). In der Rechtswissenschaft ist die Frage höchst relevant, wie angesichts pluraler Rechtsordnungen mit Kollisionsituationen umgegangen wird. Hier werden auch normative Probleme der Verbürgung von Rechtsförmigkeit aufgeworfen. Hält man eine Rehierarchisierung und Vereinheitlichung der Rechtsordnungen unter einem staatsanalogen Gebilde auf Weltebene für faktisch ausgeschlossen, für normativ nicht wünschenswert oder für zeitlich nicht absehbar, dann besteht die zentrale Aufgabe darin, nach nicht-hierarchischen Formen der Kollisionsregulierung zu suchen.

Der Kollisionsbegriff wird allerdings im Sfb in der dritten Phase auch für nicht-rechtliche Sachverhalte verwandt. Er bezeichnet die Überschneidung oder das höchst spannungsreiche Zusammenführen mehrerer institutioneller Bezugspunkte für ein und denselben Sachverhalt. So lässt sich von der Kollision politischer Ebenen sprechen: Die Politikwissenschaft hat – um den besonderen Charakter der EU und ihres Verhältnisses zum Nationalstaat zu erfassen – bisher meist die Bezeichnung Mehrebenenpolitik verwendet (Kohler-Koch & Eising 1999; Jachtenfuchs 2001; Hooghe & Marks 2001; Benz 2009a). Kollisionen in dem gemeinten nicht-rechtswissenschaftlichen Sinn ergeben sich z.B. durch die in Mehrebenensystemen vorhandene Möglichkeit der Mehrfachadressierung – oder der Fehladressierung – von politischen Vorhaben und Forderungen. Daneben sind die Fälle funktionsbezogener Kollision zu beachten. Sie ergeben sich aus den Überlappungen und Spannungen zwischen Politikfeldern und ihren Interventionsprogrammen. Auch hier kann der Weg über mehrere Policies eingeschlagen werden, wenn man ein und dasselbe Ziel erreichen will. Kollisionen führen jedoch nicht nur zu politischen Doppelstrategien, politischen Auseinandersetzungen oder Rechtsstreitigkeiten, sie können darüber hinaus dazu beitragen, dass sich keine stabilen, selbsttragenden Strukturen herausbilden können. Kollisionen halten eine Materie ständig in Bewegung, ohne dass Mechanismen erkennbar wären, die den einmal erreichten Stand transformierter Staatlichkeit vor Ort stabilisieren könnten.

Erst in der Zusammenschau aller Teilprojekte lässt sich beurteilen, ob diese Kollisionen zu Unvereinbarkeiten führen, ob sich neue plurale Herrschaftsverhält-

nisse herausbilden, in denen die einzelnen Herrschaftsträger eher problemlos zusammenwirken, oder ob sich gar neue Hybridisierungen beobachten lassen, so dass Kollisionen wie Pluralisierungen in eine stärker ineinander verflochtene Architektur des Regierens einmünden (zum Begriff „hybridity“ vgl. Evans 2005). Die Abschätzung von Stabilisierungstendenzen hängt daher in hohem Maße von einem Abgleich zwischen den Ergebnissen der Teilprojekte ab. Wegen der Fülle seiner Befunde in Beschreibung, Erklärung und Folgenanalyse und wegen seines hinreichend langen Untersuchungszeitraums sind dem Sfb 597 allerdings erste Aussagen möglich, die den Stabilisierungstendenzen als beobachtbaren „Kräften“ der Absicherung der einmal erreichten Konstellation veränderter Staatlichkeit gelten. Die Arbeiten der dritten Phase können zu einer besseren Einschätzung der Kräfte beitragen, die auf die Stabilisierung der neuen Konstellation zielen, aber gleichermaßen auch dazu, die Stärke jener Akteure und Prozesse abzuschätzen, die eher auf eine Abkehr vom erreichten Zustand drängen.

Diese kontinuierliche Betonung der Gesamtzusammenschau drückt sich in der dritten Phase mehrfach aus: in einer großangelegten Synthese als Handbuch „Transformations of the State“ bei Oxford University Press (s. dazu im Detail unten unter 1.7.2); in einem eigenen Syntheseband; und in Steilvorlagen durch vier Synthesebände, die nach Säulen gegliedert sind (s. unten unter 1.7.3).