

1.1 Forschungsprogramm

1	ZUSAMMENFASSUNG	13
2	PROBLEMSTELLUNG, FORSCHUNGSZIELE UND STRUKTUR DES FORSCHUNGSVERBUNDES	16
3	STAND DER FORSCHUNG	22
	3.1 <i>Staatstätigkeit</i>	22
	3.2 <i>Globalisierung</i>	29
	3.3 <i>Wandel gesellschaftlicher Voraussetzungen politischer Ordnung</i>	31
	3.4 <i>Internationale Institutionen, Global Governance und Europäische Integration</i>	35
	3.5 <i>Forschungsdefizite: ein erster Überblick</i>	39
4	DAS FORSCHUNGSPROGRAMM	41
	4.1 <i>Dimensionen der Staatlichkeit</i>	41
	4.2 <i>Idealtypische Leitfragen in drei Modulen</i>	51
	4.3 <i>Die Zukunft der Staatlichkeit</i>	68
5	DER PROJEKTVERBUND	70
6	VERGLEICHBARE FORSCHUNGSAKTIVITÄTEN IM IN- UND AUSLAND	76

– ZU DEN LITERATURNACHWEISEN SIEHE S. 103 FF. –

1 Zusammenfassung

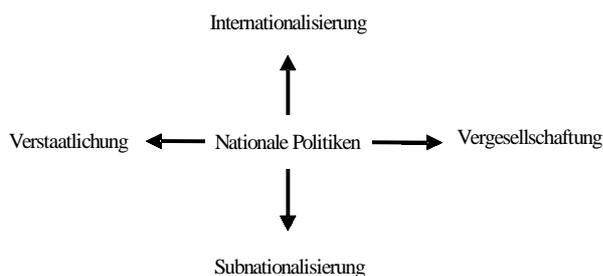
Der Staat gehört zweifellos zu den Institutionen moderner Gesellschaften, die die Lebenschancen der Menschen besonders nachhaltig bestimmt haben und noch immer bestimmen. Doch der moderne Nationalstaat westlicher Prägung scheint seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert einem grundlegenden Transformationsprozeß zu unterliegen. Obgleich ein solcher Wandel der Staatlichkeit epochale Konsequenzen haben könnte, ist er bislang weder hinreichend beschrieben noch in seinen Ursachen und Wirkungen hinreichend erforscht worden. Der geplante Sfb „Staatlichkeit im Wandel“ zielt deshalb auf eine systematisch-empirische Erfassung der gegenwärtigen Wandlungsprozesse moderner Staatlichkeit. Es geht darum zu untersuchen, ob moderne Staatlichkeit, wie sie sich in den Kernländern der OECD-Welt in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts herausgebildet hat, einem allgemein beobachtbaren oder gar uniformen Veränderungstrend unterliegt, woher der entsprechende Veränderungsdruck gegebenenfalls stammt, und wie sich diese Veränderungsprozesse auswirken.

Dem Forschungsverbund liegt ein mehrdimensionales, konfiguratives Verständnis von moderner Staatlichkeit zugrunde, demgemäß Staatlichkeit eine Ressourcen-, eine Rechts-, eine Legitimitäts- und eine Interventionsdimension aufweist und das Zusammenspiel dieser Dimensionen eine bestimmte Konfiguration von Staatlichkeit ergibt. Demnach ist der demokratische Rechts- und Interventionsstaat (DRIS), der sich in der OECD bis spätestens in den 1960er Jahren als eine konkrete Konfiguration herausgebildet hatte, durch vier institutionelle Ausprägungen gekennzeichnet, die unabhängig voneinander gedacht werden können:

1. In der *Ressourcendimension* hat sich beim DRIS ein Gewalt- und Steuermonopol auf der zentralstaatlichen Ebene durchgesetzt,
2. das in der *Rechtsdimension* durch die Ausbildung von Rechtsstaatlichkeit eingeehgt worden ist.
3. In der *Legitimationsdimension* ist der DRIS durch demokratische Entscheidungsprozesse gekennzeichnet,
4. die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einen Wohlfahrtsstaat in der *Interventionsdimension* hervorgebracht haben.

In jeder der vier Dimensionen von Staatlichkeit, die wir in 18¹ verschiedenen Forschungsprojekten untersuchen wollen, soll betrachtet werden, ob sich seit den 1970er Jahren in räumlicher Perspektive eine Veränderung der Staatlichkeit weg von der nationalen Ebene beobachten läßt (*Achse: subnational-international*) und ob sich in organisatorischer Perspektive eine Veränderung von Staatlichkeit weg von eingespielten Mustern des Verhältnisses von staatlicher und gesellschaftlicher Ebene ergibt (*Achse: privat-staatlich*); diese 2 Achsen finden sich in *Abbildung 1* schematisch dargestellt.

Abbildung 1: Die zwei Achsen staatlichen Wandels



¹ Derzeit liegen 17 Anträge vor. Bis zur Begehung soll ein weiterer Antrag von Patrizia Nanz nachgereicht werden, die zum 1. Oktober 2002 eine Stelle als Juniorprofessorin an der Graduiertenfakultät (GSSS) der Universität Bremen antreten wird.

Dieses Konzept bietet die Grundlage, um klären zu können, ob und wie Staatlichkeit sich über die betrachteten Dimensionen hinweg neu konfiguriert, ob sich tatsächlich eine postnationale Konstellation abzeichnet und wie diese beschaffen sein wird. Die Ursachen und Wirkungen der empirisch ermittelten Veränderungsprozesse sollen in späteren Modulen des Sfb untersucht werden, die grob mit den geplanten drei Phasen des Sfb übereinstimmen (s. *Abbildung 2*).

Dieses Verständnis erscheint hinreichend komplex, um einerseits die Veränderungsprozesse adäquat erfassen zu können und andererseits die Forschung in dem beantragten Sfb so strukturieren zu können, daß zwischen den einzelnen Forschungsprojekten synergetische Effekte möglich werden. Dementsprechend ist es auch notwendig, den Untersuchungsgegenstand zu beschränken. In allen Projekten geht es vornehmlich um Staatlichkeit in den Kernländern der OECD-Welt. Nur in wenigen Projekten soll zusätzlich ein Blick über die OECD-Welt hinaus gewagt werden, und zwar in solchen Fällen, in denen Beziehungsmuster zwischen Kern- und Randländern der OECD-Welt thematisiert werden.

Abbildung 2: Module eines typischen analytischen Vorgehens

Modul 1 (vor allem 2003-2006)	Modul 2 (vor allem 2007-2010)	Modul 3 (vor allem 2011-2014)
<ul style="list-style-type: none"> → Wandel der Staatlichkeit in räumlicher Hinsicht in allen vier Dimensionen → Wandel der Staatlichkeit in organisatorischer Hinsicht in allen vier Dimensionen → Wandel der Staatlichkeit in konfigurativer Hinsicht 	Erklärungen zum Wandel der Staatlichkeit in räumlicher und organisatorischer Hinsicht in allen vier Dimensionen sowie aus einer konfigurativen Perspektive	Auswirkungen des Wandels von Staatlichkeit auf normative Güter wie Sicherheit, Rechtsgleichheit, Selbstbestimmung und soziale Wohlfahrt

Disziplinär gesprochen hat der geplante Sfb sein sachlich begründetes Gravitationszentrum in der Politikwissenschaft, aus der etwa die Hälfte der Teilprojekte stammt. Die anderen vormals staatswissenschaftlichen Disziplinen wie die Rechtswissenschaft, die Wirtschaftswissenschaft und die Soziologie stellen zusammen zu nahezu gleichen Anteilen die andere Hälfte der Teilprojekte.

2 Problemstellung, Forschungsziele und Struktur des Forschungsverbundes

„Es ist immer leichter, das geschichtlich bereits Ausgeformte zu beschreiben und eindeutig zu bezeichnen, als das Werdende.“ (Franz-Xaver Kaufmann 1994 [1996]: 28)

Auf den ersten Blick leistet der Staat Enormes: Er regelt den Arbeitsmarkt, steuert die Wirtschaft, bekämpft die Kriminalität, sorgt für Bildung, regelt den Straßenverkehr, gibt der Demokratie einen Rahmen, besitzt Unternehmen, führt Kriege, schafft Rechtssicherheit, unterstützt die soziale Wohlfahrt, erhebt Steuern und verteilt bis zu 50 Prozent des Bruttosozialproduktes, verpflichtet zum Militärdienst, unterhält das Gesundheitswesen, vertritt nationale Interessen und regelt weite Bereiche des täglichen Lebens bis ins Detail. Vor dem Hintergrund dieser Leistungsstärke wird die Blütezeit des demokratischen Wohlfahrtsstaates in pointierter Übertreibung auch gerne als das „goldene Zeitalter“ der Neuzeit gesehen (Jürgen Habermas). Auf den zweiten Blick werden allerdings die Ambivalenzen deutlicher: Der moderne Staat ist gleichzeitig die primäre Gefahr für die allgemeinen Menschenrechte und ihr zentraler Garant; er ist zugleich die primäre Bedrohung für die territoriale Integrität einer Nationalgesellschaft und ihr zentraler Garant, und er ist zugleich Förderer und Hindernis des wirtschaftlichen Wachstums. Aus dieser Perspektive gilt das Diktum von Wolfgang Reinhard (2002b: 49): „Wer weiß, wie der Staat funktioniert, hört auf, an ihn zu glauben“. In jedem Falle ist festzuhalten: Die sozialen Grundwerte Frieden, Rechtssicherheit, politische Selbstbestimmung und soziale Wohlfahrt werden bis heute allesamt in symbiotischer Verbindung mit dem modernen Staat gedacht. Keine andere politische Institution prägt die Lebenschancen der Menschen so nachhaltig wie er.

Insofern sind die Stimmen, die das Ende des **demokratischen Rechts- und Interventionsstaates** westlicher Prägung – im folgenden knapp „DRIS“ genannt – ausrufen, gewiß nicht nur von akademischem Interesse. Managementexperten und manche Ökonomen sehen durch die Globalisierung der Wirtschaft den Wohlfahrtsstaat und sogar den Staat als politische Organisationsform zunehmend unter Druck (s. Drucker 1994; Siebert 1999a: 241-255; Sinn 1998, 2000; Thurow 1992; bzgl. der Handlungsspielräume des europäischen Steuerstaats Genser 1999 a, b). Der Managementexperte Ohmae (1995) sieht bestenfalls noch für einen kleinräumigen „Regionalstaat“ mit ökonomischen Minimalfunktionen eine Zukunft. Juristen betonen, daß internationale Gerichte wie der Europäische Gerichtshof (EuGH) oder der Dispute Settlement Body der Welthandelsorganisation staatliche Souveränität aus-

höhlen (z.B. Bogdandy 2001; Denninger 2000; Joerges 1996; Franck 1992; Jackson 2000) und sich Konstitutionalisierungsprozesse oberhalb des Nationalstaates beobachten lassen (z. B. Frowein 2000; Petersmann 1995; Pernice 2000a, b; Weiler 1999a, b). Soziologen weisen darauf hin, daß die Individualisierung und die Europäisierung der Gesellschaften den sozialen Kitt des Nationalstaates aufweichen und vor allem subnationale Identitäten an Bedeutung gewinnen könnten (Gerhards 1993, 1999; Honneth 1995; Heitmeyer 1999; Münch 2000). Politikwissenschaftler sehen in den neu entstandenen Mehrebenensystemen – dem der Europäischen Union, aber auch dem der Welthandelsorganisation oder des Internationalen Währungsfonds – eine Herausforderung der nationalstaatlich organisierten Demokratie (Benz/Eberlein 1999; Brock 1999, 2000; Esser 1998, 1999; Guéhenno 1994; Scharpf 1993, 1999; Zürn 1992, 1998), oder aber sie sehen die Herausforderung schon in der Globalisierung *per se* bzw. für die europäische Teilglobalisierung in der Osterweiterung der EG und einer dort anstehenden „Erweiterungskrise“ (Vobruba 2000, 2001).

Zugleich aber gibt es in der Ökonomie, der Rechtswissenschaft, der Soziologie und der Politikwissenschaft Stimmen, für die der demokratische Rechts- und Interventionsstaat keinesfalls ein Auslaufmodell ist. Politikwissenschaftler unterstreichen, daß die Demokratie als Staatsform heute mehr denn je verbreitet ist und allgemein als Orientierung dient (so Huntington 1991; Esty u.a. 1998). Gegenüber der These vom wirtschaftspolitischen Bedeutungsverlust wird angeführt, daß der Wohlfahrtsstaat zwar unter Druck steht, seine sozialen Sicherungssysteme jedoch weiter ausgebaut hat (Garrett 1998, 1997; Pierson 2001, 2002; Rieger/Leibfried 1997, 2003; Rodrik 1996), die zudem zur Bewältigung der Globalisierung selbst auch erforderlich seien (Rodrik 1996; Vobruba 2001: 65ff.). Soziologen verweisen darauf, daß mit der Individualisierung der soziale Kitt aus der ersten Moderne zwar ein anderer ist, aber auch in der „zweiten Moderne“ nicht schwächer geworden sei (Beck 1998; Beck/Sopp 1997). Darüber hinaus bindet die juristische Mehrheitsmeinung das Recht nach wie vor an das legitime Gewaltmonopol des Staates (Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts s. Mayer 2000 und z.B. einführend Horn 2001). Manche Politikwissenschaftler behaupten zudem, das staatliche Gewaltmonopol habe sich letztlich erst heute vollständig durchgesetzt (Thomson/Krasner 1989; Krasner 1999a, b) und Mehrebenensysteme wie die EU oder die WTO beschränkten den Nationalstaat nicht, sondern brächten eine neue Staatsräson zum Ausdruck (Moravcsik 1994: 52; Rieger 1995b; Wolf 2000).

Was ist los mit dem Staat? Die neueren Studien zur Entwicklung des DRIS ergeben ein in der Tat uneinheitliches Bild. Auch die sich abzeichnende Mehrheitspo-

sition, wonach Staatlichkeit² in der OECD seit dem Ende der 1970er Jahre einem nachhaltigen Wandel unterliegt, ohne selbst obsolet geworden zu sein, bleibt noch unscharf und hat sich nicht aufgrund systematischer empirischer Forschung mit anerkannten konzeptionellen Grundlagen herausgebildet. Daher fehlen Kenntnisse darüber, wie der gegenwärtige Wandel von Staatlichkeit genau aussieht, welche Varianzen dieser Wandel aufweist und welche Ursachen und Folgen er hat. Diese Defizite in der Erforschung der Entwicklung von Staatlichkeit übertragen sich umstandslos in alle Bereiche sozial- und politikwissenschaftlicher Forschung, in welcher der Bestand und Fortbestand des methodologischen Nationalismus – also die Setzung des Nationalstaates als zentrale politische und gesellschaftliche Einheit – eine weitgehend unhinterfragte analytische Prämisse zu sein scheint (Beck 2001; Zürn 2002b). Ein angemessenes Verständnis über den Wandel der Staatlichkeit und die Entwicklung von theoretischen Konzepten, die den realweltlichen Entwicklungen gerecht werden und mithin Bausteine neuer sozialwissenschaftlicher Theoriebildung sein können, ist somit von zentraler Bedeutung für die Sozial- und Politikwissenschaften (Mayntz 2002).

Die Irrungen und Wirrungen der gegenwärtigen Analyse grundlegender Wandlungsprozesse lassen sich, so die Kritik von Caporaso (2000: 4), auf drei folgenschwere konzeptionelle Vorentscheidungen zurückführen: Überabstraktion, Überaggregation und Dichotomisierung. Wir versuchen mit unserer Konzeptionierung des Sfb

1. eine *Überabstraktion* zu umgehen, indem wir unser Konzept von Staatlichkeit an eine historisch reale, wenn auch idealtypisch stilisierte Konstellation anbinden;
2. eine *Überaggregation* beim Begriff der Staatlichkeit zu vermeiden, indem wir ihn in mehrere Dimensionen zerlegen, die wir getrennt untersuchen wollen; und
3. eine nur *dichotomische* Beschreibung des Wandels in einen etwas „stärkeren“ oder „schwächeren“ Nationalstaat zu vermeiden, um statt dessen vielfältige Formen des Wandels von Staatlichkeit und ihre Schwellenwerte erfassen zu können.

² Wir verwenden den Begriff „Staatlichkeit“ für das abstrakte Konzept, das sich durch das Vorhandensein bestimmter Dimensionen oder Merkmale (siehe Abschnitt 4.1) auszeichnet. Der DRIS ist damit eine konkrete Erscheinungsform von Staatlichkeit. Falls sich eine neue Form von Staatlichkeit herausbildet, so würde sie sich durch eine neuartige Anordnung dieser Dimensionen oder Merkmale auszeichnen.

Der DRIS stellt sich uns als historisch konkrete Institutionalisierung einer idealtypisch gedachten Form der Staatlichkeit dar, in der die vier zentralen Dimensionen moderner Staatlichkeit zusammengefasst haben (vgl. u.a. Rokkan 1975):

1. Die Monopolisierung der Gewaltmittel sowie der Steuererhebung auf einem abgeschlossenen Territorium führte zum modernen *Territorialstaat*.
2. Die Anerkennung, daß der Staat nach innen an sein Recht gebunden ist und nach außen nicht in das Recht anderer Staaten eingreifen darf, ermöglichte den souveränen *Rechtsstaat*.
3. Die Herausbildung einer gemeinsamen nationalen Identität – die Menschen auf dem Territorium des Staates betrachten sich als eine Gemeinschaft, und damit wird der Anspruch auf politische Selbstbestimmung verbunden – führte zum *demokratischen Nationalstaat*.
4. Die Anerkennung des Ziels, den gesellschaftlichen Wohlstand möglichst rasch zu mehren und gerecht zu verteilen, führte schließlich zum Aufbau eines *sozialen Interventionsstaates*.

Das entscheidende Charakteristikum besteht nun darin, daß sich zumindest in der OECD-Welt der 1960er und 1970er Jahre diese vier institutionellen Merkmale moderner Staatlichkeit – die des souveränen Territorial-, des Rechts-, des National- und des Interventionsstaates – in einer politischen Organisationsform, eben dem DRIS, vereinigt und dabei wechselseitig gestützt haben. Insofern zeichnet sich der DRIS durch eine besondere Akzentuierung der „Territorialität“ bzw. des „Raumes“ als *Ordnungsprinzip* aus. Die Rolle der Territorialität als Ordnungsprinzip hat sich im Zuge der Herausbildung des DRIS intensiviert, so daß sie heute in der Geschichtswissenschaft als Konzept für eine historische Phaseneinteilung der Neuzeit diskutiert wird (Maier 2000). Der voll ausgebildete DRIS besaß jedenfalls eine scharfe räumliche Trennlinie zwischen Innen und Außen, die weitgehend durch die Grenzen des nationalen Raumes bestimmt war. Und dieser Typus war durch eine einigermaßen klar bestimmte *organisatorische Trennlinie zwischen Öffentlich und Privat* gekennzeichnet. Zusammengefasst handelte es sich um eine „nationale Konstellation“ (Habermas 1998). Gleichzeitig stützten sich die verschiedenen Dimensionen der Staatlichkeit wechselseitig (vgl. z.B. Senghaas 1994), weshalb wir auch von einer synergetischen Konstellation sprechen.

Diese synergetische Konstellation definiert den Rahmen des DRIS, gleichsam den „Korridor“ (vgl. Abschnitt 4.2) moderner Staatlichkeit. Innerhalb dieses Korridors weisen die konkreten institutionellen Ausprägungen des DRIS erhebliche Differenzen auf. Diese Varianzen sind innerhalb des DRIS in jeder der vier angesprochenen Dimensionen von Staatlichkeit in einer Vielzahl unterschiedlicher Typologien von OECD-Staaten erfaßt worden (vgl. die Hinweise zu jeder Dimension in Abschnitt 4.1). Wandel von Staatlichkeit findet unserer Konzeptualisierung ge-

mäß dann statt, wenn sich entweder der allgemeine Korridor von Aufgaben, Kompetenzen, Ressourcen und Formen der Aufgabenwahrnehmung des DRIS grundlegend verändert oder aber zumindest – innerhalb des Korridors – Typen von Staatlichkeit transformiert werden bzw. die Spannbreite des Korridors (die Varianz der Regime) zurückgeht.

Eine adäquate Erforschung von Staatlichkeit im Wandel sollte vor diesem Hintergrund alle Dimensionen in gleichmäßiger Weise in den Blick nehmen. Für jede der vier genannten institutionellen Dimensionen des DRIS ist demnach zunächst zu fragen: Lassen sich räumliche oder organisatorische Verschiebungen bzw. Verlagerungen beobachten? Eine Veränderung in einer Dimension muß in einer synergetischen Konstellation allerdings nicht zwingend auf einen Wandel der Staatlichkeit insgesamt hindeuten. Deshalb ist Staatlichkeit im Wandel kaum durch ein einzelnes Projekt adäquat zu erforschen. Dafür ist vielmehr ein größerer Forschungszusammenhang erforderlich, in dem verschiedene Forschungsprojekte arbeitsteilig und diskursiv miteinander verzahnt werden, so daß im zweiten Schritt nach Veränderungen in der DRIS-Konstellation gefragt werden kann.

In dem hier zu begründenden Forschungszusammenhang wird in der Tat gemeinsam als *Arbeitsthese* davon ausgegangen, daß sich die angesprochenen Dimensionen von Staatlichkeit nicht mehr ausschließlich in der konkreten Organisationsform des DRIS bündeln. Vielmehr lautet die Frage: Wie rekonfiguriert sich Staatlichkeit? Eine Abweichung vom DRIS in einer Dimension wird in unserer Konzeptualisierung als *Verlagerung* bezeichnet. Dementsprechend würden wir beispielsweise im Falle einer umfassenden Privatisierung sozialer Wohlfahrtssysteme in allen Wohlfahrtsstaaten von einer Verlagerung in der Interventionsdimension sprechen. In dem Maße aber, wie sich je nach Dimension unterschiedliche Richtungen und Geschwindigkeiten der Verlagerung ergeben, lassen sich asynchrone Prozesse beobachten, die mit dem Begriff der *Zerfaserung* erfaßt werden können. Wenn sich also Staatlichkeit beispielsweise in der Interventionsdimension privatisiert und in der Rechtsdimension internationalisiert, sprechen wir von Zerfaserung. Zerfaserungsprozesse, die in neue Konstellationen mit synergetischen Effekten münden, stellen eine *Re-Konfiguration* der Staatlichkeit dar.

Vor diesem konzeptionellen Hintergrund sollen drei aufeinander bezogene Grundsatzfragen aufgeworfen werden:

Wie läßt sich der Wandel von Staatlichkeit angemessen beschreiben? Im Sinne einer *ersten Leitfrage* soll geprüft werden: „Zerfasert“ der DRIS als Ausdruck einer nationalen Konstellation systematisch und verlagern sich damit die angesprochenen Dimensionen von Staatlichkeit, die bislang auf der nationalstaatlichen Ebene vereinigt waren, in unterschiedliche Richtungen? Welche Rekonfiguration der Staatlichkeit zeichnet sich aufgrund derartiger asynchroner Verlagerungsprozesse ab? Oder

bleiben die Grundmerkmale von Staatlichkeit in der OECD-Welt der 1970er Jahre als eine nationale Konstellation unverändert?

Wenn ein Wandel von Staatlichkeit empirisch aufgezeigt werden kann, stellt sich die Frage: Was sind die Ursachen? Hier ergibt sich die *zweite Leitfrage*: Treiben allgemeine Wandlungsprozesse – wie etwa Globalisierung, Individualisierung, funktionale Differenzierung oder auch Tertiarisierung – den Wandel von Staatlichkeit in einzelnen Dimensionen systematisch voran und lassen sich weitere bzw. andere spezifische Erklärungen finden? Oder läßt sich der beobachtete Wandel nicht systematisch auf allgemeine Wandlungsprozesse zurückführen?

Dabei ist kaum zu erwarten, daß sich der Wandel der Staatlichkeit überall in gleicher Weise vollzieht. Wie sind die Unterschiede zu erklären? Die ergänzende Leitfrage lautet also: Macht sich der Wandel von Staatlichkeit in den unterschiedlichen institutionellen Strukturen unterschiedlicher Staaten auch unterschiedlich bemerkbar? Oder schlägt sich der Wandel in allen Staaten in ähnlicher Weise nieder?

Wie wirkt sich der Wandel von Staatlichkeit aus? Hier wird im Sinne einer *dritten Leitfrage* geprüft: Wirkt sich der Wandel von Staatlichkeit negativ auf die Herstellung sozialer Güter wie Sicherheit, Rechtsgleichheit, Selbstbestimmung und soziale Absicherung aus? Oder sind die Auswirkungen auf die Bereitstellung dieser sozialen Grundwerte neutral oder gar positiv?

Die adäquate Erforschung von Staatlichkeit im Wandel setzt dabei insofern einen *interdisziplinär* angelegten Forschungsverbund voraus, als unterschiedliche Dimensionen in der synergetischen Konstellation von unterschiedlichen Disziplinen behandelt werden müssen. Wir nutzen zu diesem Zweck das bei Bleek (2001) dargelegte Konzept der *Staatswissenschaften*. Während für die Politikwissenschaft der Staat bzw. das „politische System“ gleichsam als primärer Untersuchungsgegenstand konstitutiv ist und daher in allen seinen Dimensionen interessiert, können für die anderen staatswissenschaftlichen Disziplinen grobe Zuordnungen vorgenommen werden. In dem geplanten Forschungsverbund ist zur Analyse der Dimension des Rechtsstaates vor allem die Kooperation mit Juristen zentral, der Beitrag der Soziologen konzentriert sich vor allem auf die Dimension des demokratischen Nationalstaates und des sozialen Interventionsstaates. Letzterer wird auch meist von den Ökonomen in den Blick genommen. Vor dem Hintergrund dieser Gesamtstruktur unseres Forschungszusammenhangs halten wir das Förderinstrument des DFG-Sonderforschungsbereiches für besonders geeignet.

Im Ergebnis versprechen wir uns von diesem Forschungsbereich Kenntnisse über die Ursachen und Wirkungen des Wandels von Staatlichkeit, die

1. zu einer Rekonzeptualisierung eines grundlagentheoretischen Bausteins der Politik- und Sozialwissenschaften und mithin zu einer Überwindung des methodologischen Nationalismus beitragen können, und
2. praxeologisch bei der institutionellen Neugestaltung von *Governance*-Strukturen zur Förderung von Frieden, Rechtssicherheit, Demokratie und Wohlfahrt nützlich sein können.

3 Stand der Forschung

Staat und Staatlichkeit werden in der sozialwissenschaftlichen Forschung nach einer Phase „staatstheoretischer Entsagung“ wieder thematisiert. Im Zuge weitreichender Veränderungsprozesse haben sich in unterschiedlichen Disziplinen verschiedene Diskussionsstränge über die Zukunft des Staates entwickelt.

Großzügig zusammengefaßt, lassen sich vier große Diskussionszusammenhänge unterscheiden. Zunächst steht der aktuelle Forschungsstand über die sogenannte *Staatstätigkeit* im Vordergrund (s. 3.1). Das Ausmaß und die Effektivität dieser Staatstätigkeit sowie der Staat selbst scheinen wiederum vor allem vor drei großen Herausforderungen zu stehen: So wird der DRIS strukturell „von außen“ durch die *Globalisierung* (s. 3.2) und „von innen“ durch einen *gesellschaftsstrukturellen Wandel* (s. 3.3) herausgefordert. Hinzu kommt eine Überwölbung staatlicher Autonomie und Souveränität durch internationale und supranationale Institutionen, die den Kern von *global governance* ausmachen und eine weitere, in diesem Falle primär institutionelle Herausforderung für den DRIS darstellt (s. 3.4).

Diese Vierteilung der für unseren Zusammenhang relevanten Literatur macht sich primär am Konzept des „Wandels“ fest und weist disziplinäre Schwerpunkte auf: nämlich primär die Rechtswissenschaft und die Politikwissenschaft sowie die Wirtschaftswissenschaft bei der Staatstätigkeitsforschung, primär Wirtschaftswissenschaft und partiell die Politikwissenschaft bei der Globalisierungsforschung, primär die Soziologie bei der Erforschung gesellschaftlichen Wandels und wiederum die Rechtswissenschaft sowie die Politikwissenschaft bei der Erforschung von *global governance*. Als Folge dieses Zugriffs erfährt die neuerdings wieder wachsende geschichtswissenschaftliche Literatur zum Staat keine eigenständige Behandlung, sondern ist entsprechend zugeordnet.³ Den Anregungen im Zusammenhang mit der Vorbegutachtung folgend haben wir die „Flughöhe“ dieses Literaturüberblicks erhöht, so daß eine deutliche Selektivität unvermeidlich ist.

³ Vgl. insbesondere Reinhard (2002³a/1999¹), Schulze (1994). Einen kurzen, aber dennoch informativen Überblick zur aktuellen historischen Forschung zum Staat bietet Reinhard (2002b).

3.1 *Staatstätigkeit*

Die Staatstätigkeitsforschung nimmt den Staat und seine Tätigkeiten unmittelbar in den Blick (vgl. Schmidt 1993 als Überblick). Ein wichtiger Teil dieser Forschungen erfolgte dabei zunächst durchaus in staatswissenschaftlicher Absicht wie die 1987 von Thomas Ellwein u.a. initiierten *Jahrbücher zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, die ab 1990 ergänzend in die Zeitschrift *Staatswissenschaften und Staatspraxis* mündeten, erkennen lassen. Diese Staatstätigkeitsforschung geht heute im Sinne des neuen Institutionalismus meist davon aus, daß dem Staat Veränderungen nicht einfach von außen durch soziale oder wirtschaftliche Kräfte aufgezwungen werden können. Die Eigendynamik der staatlichen Institutionen bestimmt demnach die Entwicklungen in entscheidender Weise mit (Hecló 1972; Pierson 2000a, b). Dabei sind die institutionellen Bedingungen in ihrer Wechselwirkung mit gesellschaftlichen Einflußfaktoren, mit individuellen wie kollektiven rationalen Kalkülen im Zeitverlauf (Pierson 2000c) zu verstehen.

Ausgangspunkte der jüngeren Diskussionen um die Veränderung von Staatlichkeit waren verschiedene *Krisendiskurse*. Hier ist insbesondere die „Unregierbarkeitsdebatte“ aus den 1970er Jahren zu nennen, welche auf Probleme bei der Durchsetzung politischer Herrschaft bzw. bei der Legitimationsbeschaffung hinwies (Hennis u.a. 1977). Von besonderer Bedeutung war dabei die Diskussion um die Krise des Wohlfahrtsstaates (vgl. den Überblick bei Siegel 2001: 55-58), welche vor allem die Finanzkrise (O'Connor 1973) und die negativen Folgen der Bürokratisierung aufgrund der Expansion vor allem wohlfahrtsstaatlicher Leistungen betonte (zusammenfassend Gretschmann 1985) sowie die neomarxistische Kritik, die den Wohlfahrtsstaat als „Problem für sich selbst“ konzipierte (Offe 1972). In all diesen Forschungen wurde darauf verwiesen, daß der Ausweitung der Staatstätigkeit insofern ein Krisenpotential innewohnt, als von ihr in der Folge neue, erweiterte gesellschaftliche Ansprüche produziert werden.⁴

In einem weiteren Diskussionsstrang wurde allgemein auf die Defizite oder allgemeiner auf die *abnehmende Bedeutung des traditionellen staatlich-hoheitlichen Interventionsinstrumentariums* bei der Lösung ökonomischer, sozialer oder gesellschaftlicher Probleme aufmerksam gemacht. Damit rückten die Komplementaritäten und Widersprüche von Hierarchie und Verhandlungssystemen in das Zentrum der Diskussion um die Veränderung von Staatlichkeit bzw. um die Handlungsfähigkeit des Staates (Scharpf 1991; aber auch Benz 2001; Brüggemeier/Joerges 1984; Esser 1994; Fürst 1987; Hopt u.a. 1997; Schuppert 1989, 2000: u.a. 108ff.; Grimm 1990, 1994b; Willke 1987, 1996; Möllers 2000). Im Zuge dieser Analysen

⁴ Die empirische Forschung zu den Ansprüchen an den bzw. zur Legitimität des Staates konnte diese Krisenszenarios im allgemeinen nicht bestätigen (vgl. vor allem Kaase/Newton 1995).

wurde die Vorstellung aufgegeben, der Staat und seine Verwaltung stellten eine monolithische Einheit dar, und man ging von der Beteiligung einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben aus.⁵ Dabei gibt es verschiedene Diskurse und Forschungsstränge, die sich partiell überlappen und ergänzen:

Vor allem die Korporatismusforschung hat auf die Besonderheit der *Staat-Verbände-Beziehungen* und auf die Bedeutung von Verbandskoordination, Konsensbildung, politischem Tausch oder auch von Selbststeuerung als Formen politischer Steuerung bzw. „neuer“ Steuerungsmodi aufmerksam gemacht (zusammenfassend siehe Czada 1994), wobei es hier um unterschiedliche Grammatiken der Koordination an der Schnittfläche zwischen Staat und Gesellschaft geht. Im Zuge weiterer Arbeiten wurde vielfach gezeigt, daß die Handlungs- und Entscheidungsmacht des Staates nach innen unter mehreren Gebietskörperschaften und auch funktionalen Verwaltungseinheiten aufgeteilt ist und zudem mit Interessenverbänden sowie nichtstaatlichen oder nur quasi-staatlichen Organisationen, wie beispielsweise dem Dritten Sektor, geteilt werden muß (Anheier/Seibel 1990; Schuppert 1995, 1997; Backhaus-Maul/Olk 1995). Bei der Analyse der Strukturen einzelner Politikfelder wurde – teilweise in Anknüpfung an die Neo-Korporatismusdiskussion – auf *policy networks* und *policy communities* verwiesen, um die Akteurskonstellationen bzw. die Beziehungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu beschreiben (vgl. Lehbruch 1991; Windhoff-Héritier 1994). In vielen Bereichen – so die Quintessenz – tritt damit also an Stelle des hoheitlichen Handelns des Staates die vertragliche Beziehung oder gar ein informelles Verwaltungshandeln, das auf Absprache oder Verhandlungen mit den Adressaten beruht. Damit wird generell auf neue Formen – Handlungs- und Entscheidungskonstellationen – sowie Stile, also Modi der Problembearbeitung, bei der Politikgestaltung hingewiesen (vgl. Voigt 1993: 13; Kaufmann 1982).

Diese Entwicklungen greift die *Theorie politischer Steuerung* (Mayntz 1997a) auf, die in Deutschland sowohl in einer eher systemtheoretischen als auch einer akteurzentrierten Variante theoretisch stark ausgeprägt ist (s. Braun 1993; Lange/Braun 2000). Mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000), der vom Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung geprägt wurde, wird eine Synthese versucht (Mayntz u.a.

⁵ Eine entsprechende Entwicklung ist auch in der politischen Ökonomie zu verzeichnen. Im Rahmen der „neuen Finanzwissenschaft“ (vgl. u.a. Richter/Wiegard 1993, 1994) wurde das Konzept des monolithischen Staates, der die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion maximiert, aufgegeben und durch eine ökonomische Theorie der Politik (Downs 1957), eine ökonomische Theorie der Verwaltung (Niskanen 1971, 1975; Downs 1967) und eine ökonomische Theorie der Interessenvertretung (Olson 1965/1968, 1982/1985) ersetzt.

1988; Schimank 1992). Dieser Ansatz fokussiert auf Prozesse der Steuerung und kollektiven Entscheidungsfindung bei staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in ihren institutionellen Kontexten samt ihren Ergebnissen und Wirkungen. Identifiziert werden sollen verflochtene Entscheidungsstrukturen in Verhandlungssystemen und Netzwerken dieser Akteure und der je besondere Mix an sozialer Handlungskoordination (Scharpf 2000). Damit wurde der Steuerungspessimismus der Systemtheorie entschärft, die in ihrer radikalen Form die Steuerungsfähigkeit bzw. den Steuerungsprimat des politischen Systems gegenüber anderen Teilsystemen mit dem „Prinzip operationaler Schließung“ generell in Frage stellte (Luhmann 1989). Ähnlich konstatieren jedoch auch Autoren wie Willke, die sich prinzipiell der Systemtheorie verschrieben haben, „die Illusion der Hierarchie“ als „Entzauberung des Staates“ (Willke 1987: 291), sehen aber ebenfalls Möglichkeiten für ein (verändertes) staatliches Steuerungsmanagement, beispielsweise als dezentrale Kontextsteuerung (Teubner/Willke 1984). Die neue Rolle des Staates ist in diesen Ansätzen tendenziell die des „Moderators“ (zusammenfassend Esser 1998; Mayntz 1997b). Normativ gewendet, geht es um den „kooperativen Staat“ (Ritter 1990, 1979; Voigt 1996) mit verändertem Einsatz von Recht bzw. von Steuerung durch reflexives Recht (Ritter 1990; Teubner/Willke 1984). Zu ähnlichen Schlußfolgerungen kommt auch eine andere Konzeption (Majone 1997, 1994), in der die Steuerung durch die EU im Übergang vom *positive* zum *regulatory state* systematisiert und diskutiert wird, was mit einer abnehmenden Bedeutung traditioneller interventionsstaatlicher Politikmuster einhergeht (kritisch Grande 2000; Joerges 1999).

Was der Staat wirklich tut und wie er unter welchen Bedingungen seine Steuerungsinstrumente umbaut bzw. überhaupt noch effektiv sein kann, ist – jenseits der rheinischen und Berliner Vorstöße⁶ – kaum untersucht, zumal nicht im Blick auf die großen strategischen Schwellen, die die Frage nach Staatlichkeit im Wandel nahelegt. Vor allem vergleichende Studien zum Formwandel staatlicher Machtausübung und Regulierung liegen nahe, um den vorherrschenden Trends in den westlichen Ländern auf die Spur zu kommen. Hier soll der geplante Sfb ansetzen.

⁶ In Köln und Bonn wurde und wird in der *Max-Planck-Gesellschaft* der Wandel der Steuerungsformen in Politikfeldern wie dem Gesundheitswesen, dem Forschungssystem und der Telekommunikation, der Energiepolitik und weiteren *public utilities*, der Transportpolitik und der Umweltpolitik untersucht. In beiden Instituten wird der Wandel in diesen Politikfeldern insbesondere im Kontext der Europäisierung untersucht. In Berlin arbeitet das *Europäische Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis* an Forschungen, die am besten als Arbeiten zur Modernisierung des Staates zusammengefaßt werden können, wobei unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt wurden, die von der Gesundheits-, Kommunikations- und Umweltpolitik über den Finanzausgleich bis hin zur allgemeinen Staatstheorie, sei es in eher staatsrechtlicher, politik- oder wirtschaftswissenschaftlicher Absicht, reichen.

Die Forschung über Staatstätigkeit bezieht sich allerdings nicht nur auf eine Bestandsaufnahme dessen, was der Staat tut oder nicht (mehr) tut. Sie bezieht sich unter dem Stichwort *governance* auch darauf, wie der Staat handelt, wie er die Erledigung von Staatsaufgaben organisiert (vgl. zuletzt Pierre/Peters 2000: 1-7). Sie stellt dabei vor allem auf das *interface* von Staat und Staatsumwelt sowie auf den Wandel an dieser Schnittfläche ab. Daran anknüpfend soll der vorgeschlagene Sfb in erster Linie empirische – und nicht so sehr normative (vgl. Ellwein/Hesse 1994/97: 161-228) – Fragen nach den *structures of governance* untersuchen (vgl. Pierre/Peters 2000: 15-22). Wandel wird dabei nicht als hundertprozentige Umstellung von einem Arrangement auf ein anderes stattfinden. Die Entwicklung wird vornehmlich auf große, tektonische Verschiebungen in den traditionellen *governance mixes* – gewissermaßen in den *regimes* oder *packages of governance* – hinauslaufen.⁷ Vor allem solche massiven Verschiebungen sind für den Sfb interessant, wenn er fragt: Wie wird die *post-strong-state-society* (Pierre/Peters 2000: 17) sich nach dem DRIS entwickeln?

Wir haben uns bislang auf die politikwissenschaftliche Diskussion zur Staatstätigkeit konzentriert und dabei insbesondere die sektorenübergreifende Forschung behandelt. Über einzelne Sektoren – etwa die Umweltpolitik, die Biopolitik oder die Sozialpolitik – war hier somit nicht zu berichten.

Staatstätigkeit wird allerdings auch in der *Wirtschaftswissenschaft*, insbesondere in der Teildisziplin Finanzwissenschaft (Brümmerhof 2001; Zimmermann/Henke 2001; Stiglitz 2000; Bach/Wiegard 2002), aber auch von den Vertretern der Ordnungstheorie, der Neuen Politischen Ökonomie und der Neuen Institutionenökonomie thematisiert.⁸ Dabei geht es u.a. um die ökonomische Notwendigkeit sowie das Ausmaß allokativ, distributiv und stabilisierungspolitisch motivierter Staatstätigkeit (Musgrave/Musgrave 1989; Musgrave 2000).

Die *aktive Rolle des Staates* im Wirtschaftsgeschehen wird dabei *allokativ* mit der Theorie des Marktversagens begründet (Richter/Wiegard 1993; Fritsch u.a. 2001). Doch wann der Staat aufgrund von Marktversagen eingreifen muß und mit welchen Maßnahmen er eingreifen soll, ist umstritten, da auch staatliche Allokation

⁷ In der Wohlfahrtsstaatsforschung ist dabei mit einer einfachen Drei-Welten-Lehre (Esping-Andersen 1990) schnell von unterschiedlichen *packages* von Verhandlungssystemen und Interessenkonstellationen auf unterschiedliche *outputs* und *outcomes* rückgeschlossen worden. Differenzierter und empirisch gesättigter gehen die Analytiker von Produktionsregimes vor, so zuletzt Hall/Soskice (2001) und früher Soskice (1999, 1990).

⁸ Die aktuelle Forschungsdiskussion erschließt sich in Deutschland insbesondere durch das *Finanzarchiv*, die *Zeitschrift für Nationalökonomie* und das *Journal for Institutional and Theoretical Economics* (JITE, vormals *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*). Ein neue breite Bilanz der Forschung bietet Zimmermann (2002) und bezogen auf „Deregulierung und Privatisierung“ Berg (2002).

nicht notwendig zu optimalen Ergebnissen führt (Theorie des Staatsversagens). Einvernehmen herrscht jedoch zumindest dahingehend, daß ein Eingriff nur insoweit sinnvoll ist, wie die gesamtwirtschaftlichen Kosten der staatlichen Korrekturmaßnahmen niedriger ausfallen als die gesamtwirtschaftlichen Kostenbelastungen durch das Marktversagen selbst. Die entsprechende Debatte hat zur Entwicklung von *constitutional economics* geführt, in der die Bedingungen für einen optimalen Gesellschaftsvertrag untersucht werden. Dabei haben insbesondere Buchanan und v. Hayek dafür plädiert, die Rolle des Staates im Wirtschaftsgeschehen erheblich zu begrenzen (Buchanan/Tullock 1962; Brennan/Buchanan 1980; Hayek 1988). Unter dem Stichwort *fiscal federalism* wird zudem die Aufteilung der staatlichen Kompetenzen diskutiert (Oates 1972, 1991, 1999). Hier geht es zumeist um den föderalen Finanzausgleich innerhalb des Staates (Henke 1999a). Jüngst wird jedoch verstärkt auch über die ökonomisch optimale Finanz- und Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten diskutiert.⁹ Darüber hinaus kommt auch die Finanzverflechtung zwischen den Parafiski (wie den Sozialversicherungsträgern) und dem Staat bzw. der Parafiski untereinander vermehrt in den Blick (Henke/Schmähl 2001).

In der wirtschaftswissenschaftlichen Staatstätigkeitsforschung geht es aber auch *distributiv* um die Verteilungswirkungen der Staatseinnahmen (Steuern, Beiträge, Gebühren, Verschuldung) und -ausgaben (Transfers, Subventionen, Bereitstellung öffentlicher Güter).¹⁰ Hier wird insbesondere das Wachstum des Wohlfahrtsstaates mit seinen sozialen Sicherungssystemen angesprochen (vgl. Hauser/Wagner 2002; Henke/Dräger 2001; Henke/Adam 1998; Genser/Börsch-Supan 2002; Zimmermann/Wagner 2002). Dieser gilt dabei insbesondere aufgrund seiner „falschen“ Anreizstrukturen oft weniger als Problemlöser als vielmehr als Problemverursacher.

Die wirtschaftswissenschaftliche Staatstätigkeitsforschung hat sich darüber hinaus auch damit befaßt, wie ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht durch den Staat *stabilisiert* werden kann. Spätestens seit den 1930er Jahren übernahm der Staat nämlich auch Verantwortung für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht

⁹ S. Henke/Martensen (1994), Frey (1997), Büttner (2000) und Schuster (2002); zur Steuerseite Genser (1999a, b), und grundlegend für moderne Modelle des Wettbewerbs der Systeme Tiebout (1956).

¹⁰ Zur Steuerlehre s. Homburg (2000) und Stiglitz (2000); zur Staatsverschuldung Gandenberger (1980), Richter/Wiegand (1993); zu den Verteilungswirkungen des öffentlichen Sektors vgl. allgemein Krause-Junk (1981), Hauser (1986) sowie für Deutschland seinerzeit der Standards setzende Bericht der Transfer-Enquête-Kommission von 1981. Seit Anfang der 1990er Jahre werden zudem insbesondere intergenerationale Verteilungswirkungen der Staatstätigkeit diskutiert; vgl. Auerbach u.a. (1991), Kotlikoff (1993) zum Konzept des *generational accounting* sowie Manzke (1999) und Deutsche Bundesbank (1997) zur Empirie für Deutschland).

(„magisches Viereck“). Mit dem Keynesianismus (Keynes 1936) und dem Monetarismus (Friedman 1972) stoßen in der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte über den Staat somit „two contrasting visions of the state“ (Buchanan/Musgrave 1999), aufeinander. In diesen wird die Legitimität staatlichen Handelns grundsätzlich verschieden gesehen: Einerseits gibt es die „benevolent redistributors“, mit „fondness for redistributional programs as a means to equality“ (s. Musgrave 1996a, b, der so gesehen wird). Hier ist Legitimation gewissermaßen noch strukturell im Staat verankert: Der Staat ist hier Inbegriff guter Ordnung und agiert ausschließlich als das Gemeinwohl maximierender, wohlwollender ‚Diktator‘. Andererseits gibt es, vor allem im angloamerikanischen Bereich, einen normativen *onslaught* des *procedural classical liberalism*. Gegen den Staat als Umverteiler werden *general constitutional restrictions* in Anschlag gebracht. Das Wachstum der Staatstätigkeit wird ausschließlich skeptisch „as the natural by-product of an institution“ gesehen, „that functions as a revenue maximizer prone to rent seeking“ (Slivinski 2000: 286).¹¹ Die Perspektive auf den Staat (Niskanen 1971; Olson 1982/1985) und andere politische Akteure (Downs 1957; Olson 1965/1968) als *rent-seeking* wird auch in der sog. *Neuen Politischen Ökonomie* bzw. der *public choice* Literatur eingenommen.¹²

Die verschiedenen disziplinären Zugriffe zur Staatstätigkeit großzügig zusammenfassend, läßt sich festhalten, daß die neueren Forschungen die ehemals sehr abstrakten staats-theoretischen und ordnungspolitischen Debatten verstärkt empirisch geerdet haben und dabei zunehmend auch auf Fragen des Wandels gestoßen sind. Dabei liegt der Schwerpunkt aber auf Fragen des Wandels innerhalb des mit dem DRIS verbundenen Korridors. Der Wandel der Staatlichkeit als ein konfiguratives Ganzes ist erst im Zuge der Debatten zu den grundlegenden Herausforderun-

¹¹ Aus Buchanans Sicht: „the provision of public goods could equal around 10 percent of gross domestic product, so it can hardly explain the reality of government expansion in the 20th century.“ (Slivinski 2000: 286).

¹² Argumente für eine *Begrenzung* der Staatstätigkeit wurden in den letzten Jahrzehnten aber nicht nur aus der Analyse von Staatsversagen gewonnen, sondern auch aus einer Neubewertung des Marktversagens. So wurde bezweifelt, ob die Theorie öffentlicher Güter wirklich überzeugende Gründe für staatliche Bereitstellung von Bildungs-, Kultur- oder Gesundheitsgütern liefere und eine weitgehende Privatisierung der großen Infrastrukturbereiche (Gas, Wasser, Strom, Bahn, Post usw.) gefordert, die noch in den 1970er Jahren als „natürliche Monopole“ begriffen wurden, die in Staatshand bleiben sollten. Inzwischen wird hier Raum für wohlfahrtssteigernde Markt- und Wettbewerbslösungen gesehen, wenn diese mit neuer Staatstätigkeit, nämlich mit staatlicher Regulierung etwa durch eine Regulierungsbehörde, verbunden werden (vgl. Gröner/Knorr 1995 zur Post; sowie zu den Effekten der Privatisierung Megginson/Netter 2001). Entsprechende Tendenzen werden durch die zunehmende Anwendung des Europäischen Wettbewerbsrechts auf bisherige staatliche Monopolbereiche noch verstärkt (Haverkate/Huster 1999: 285-367)

gen, die in den folgenden Abschnitten skizziert werden, eigenständig und vielfältiger thematisiert worden.

3.2 *Globalisierung*

Für öffentlichkeitswirksame Dramatisierungen möglicher Auswirkungen der Globalisierung stehen die vielzitierten Studien der Pápste des *new management* wie Ohmae (1995, 2000) oder Drucker (1994), wonach die rasant voranschreitende Globalisierung der Weltwirtschaft in ein gleichsam globales Konsumentenparadies hineinführt. In dieser diesseitigen Utopie werden die mit Staatlichkeit verbundenen bürokratischen Hemmnisse obsolet und können Wohlfahrts- und Interventionsstaaten entfallen.¹³ Diese Literatur hat ihre neo-marxistische Entsprechung. Dort wird gleichfalls auf die Macht der multinationalen Konzerne – wie schon früh aus nicht-marxistischer Sicht Vernon (1971) – hingewiesen. Darüber hinaus wird der De-Regulierungseffekt des globalen Standortwettbewerbs kritisiert (so Jessop 1992; Cerny 1995a; Hirsch 1995; Altvater/Mahnkopf 1999; Ganßmann 2000; Strange 1997, 1998).

In der *wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion* im engeren Sinn wird in diesem Zusammenhang insbesondere diskutiert, inwieweit die Globalisierung die Fähigkeiten des Nationalstaates begrenzt, autonom eigene Steuer- und soziale Sicherungssysteme zu gestalten, und wie diese Einschränkungen der staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten zu bewerten sind (als Überblick Kokot 1998; Krugman/Obstfeld 2000; theoretisch Sinn 1995a, 1998). Ein durch Handlungen auf nationaler Ebene nicht aufhaltbarer Angleichungsprozeß wird erwartet, der allerdings unterschiedlich bewertet wird: In einer optimistischen Position wird davon ausgegangen, daß ein „Wettbewerb der Systeme“ analog zum Wettbewerb auf privaten Märkten als „Such- und Entdeckungsverfahren“ (Hayek) eine „Abstimmung mit den Füßen“ (Tiebout 1956) bewirkt, auf diese Weise das optimale Interventionsarrangement ausgemacht wird und dies zu einer Konvergenz in Richtung auf diese Optimallösung führt (vgl. hierzu z.B. Siebert 1989, 1999a: Kap. 12, 2000c; Giersch 1990; Donges u.a. 1992). In einer pessimistischeren Position wird hingegen befürchtet, die Zwänge des Welt- und Binnenmarktes führten zu einem *race to the bottom*, zu einer Abwärtsspirale bei den sozialstaatlichen Standards (vgl. hierzu z.B. Sinn 1995b, 1996, 1998; Thurow 1992). In den Wirtschaftswissen-

¹³ Weitere populäre Arbeiten sind Friedman (1999), Gray (1998), Greider (1997), Rifkin (1995) und als „praktizierender Finanzkapitalist“ Soros (2001, 1998).

schaften konzentriert sich die Debatte auf die Auswirkungen der Globalisierung u.a. auf die Handelspolitik¹⁴, auf die Unternehmen¹⁵ und auf die Finanzpolitik¹⁶.

Demgegenüber sind die Folgen der ökonomischen Globalisierung für den Wohlfahrtsstaat gleichermaßen von *Ökonomen und vergleichenden Politikwissenschaftlern* thematisiert und untersucht worden, wenn auch nicht selten unabhängig voneinander. Im Vordergrund standen dabei zunächst Arbeiten, die vor dem Hintergrund des Wandels in verschiedenen europäischen Wohlfahrtsregimen auf eine Schwächung wohlfahrtspolitischer Spielräume abgehoben haben.¹⁷ Diese Befunde sind zunächst auf einer allgemeinen Ebene durch die Arbeiten von Rodrik (1995ff.), Garrett (1995, 2000) und Atkinson (1999) konterkariert worden.¹⁸ In jüngerer Zeit wird stärker differenzierend und typologisierend argumentiert.¹⁹

Im *politikwissenschaftlichen Teilgebiet der Internationalen Beziehungen* sind Prozesse zunehmender wirtschaftlicher Verflechtungen auf die Autonomie des Nationalstaates erstmals im Rahmen der Interdependenzliteratur vielfältig diskutiert worden (vgl. Kohler-Koch 1990 und Zürn 2002a als Überblick). Einflußreiche Studien in der Frühphase waren dabei Vernon (1971), Gilpin (1975), Katzenstein (1975) und insbesondere Keohane/Nye (1977, 2001³). Manche dieser Themen sind in der Literatur über die Auswirkungen der Globalisierung oder auch Entgrenzung (vgl. Brock/Albert 1995; Kohler-Koch 1998) wieder aufgegriffen worden. Dabei werden Interdependenz- und Globalisierungsprozesse nicht auf den ökonomischen Bereich beschränkt. Vielmehr können Prozesse der Globalisierung in so unter-

¹⁴ Zur Handelspolitik in der Globalisierung vgl. stellvertretend für viele andere Bhagwati (1988, 2000), Destler (1997, 1986), Hufbauer/Elliott (1994), Krugman (z. B. 1987, 1990, 1995), Siebert (2000a, b, c) und Weizsäcker (1999).

¹⁵ Vgl. beispielsweise Boyd/Dunning (1999), Braithwait/Drahoš (2000), Dunning (1997ff.), Grafers (1999), Osterloh/Weibel (1996) und Schanz (1995).

¹⁶ Vorrangig sind hier die Arbeiten von Eichengreen (1996a, b), Frankel (1995a, b); Kirshner (1995); Obstfeld/Rogoff (2000) zu nennen. Als Überblick zur politikwissenschaftlichen Literatur s. Cohen (2002).

¹⁷ Auch hier sehr selektiv: Zur „sozialen Dimension“ aus deutscher ökonomischer Sicht vgl. Siebert (1999 b; 1996), Berthold (1997) und Hüther (1997). Politikwissenschaftlich: Michel Albert (1996), Ruggie (1994, 1998), Streeck (1998b, 1999), Esping-Anderson (1999) und Kitschelt u.a. (1999). Eine breit ansetzende Bibliographie zu diesem Themenfeld findet sich bei Rieger/Leibfried (1995; *updated* 2001: 351-405). Interessante historische Spezialstudien bietet Herren (2000, 1993).

¹⁸ Einflußreiche Texte zum Verhältnis von internationaler Wirtschaft und nationaler Politik, vor allem dem Interventionsstaat, finden sich u.a. bei Myrdal (1957) und Röpke (1942).

¹⁹ Vgl. u.a. Iversen (2001), Iversen/Cusack (2000) Hall/Soskice (2001) Pontusson (2003) und Scharpf/Schmidt (2000), und zu den europapolitischen Spielräumen der nationalen Steuersysteme Genser (1999a, b) sowie zu den „großen“ Steuerregimen Wagschal (2001).

schiedlichen Bereichen wie Wirtschaft, Umwelt, Migration, Kultur und Sicherheit nachgewiesen werden (Held u.a. 1999; Beisheim u.a. 1999).

Die Auswirkungen dieser Verflechtungen sind auf die unterschiedlichsten Aspekte hin untersucht worden. Im Zusammenhang mit Staatlichkeit im Wandel sind insbesondere die Studien von besonderem Interesse, die über die Zukunft der Institution „Souveränität“ im Kontext der Globalisierung nachgedacht haben (s. u.a. Franck 2000; Jackson 1997; Schaefer 1998). Dabei wurde der Souveränitätsbegriff ausdifferenziert, aber auch ausgeweitet. Mit einem mehrdimensionalen Souveränitätskonzept konnten schließlich einige differenzierte Befunde erarbeitet werden (Thomson 1995; Litfin 1997; Keohane 1995, 2002; Krasner 2001, 1999a, b; Sørensen 2001; als Überblick: Bierstecker 2002). Weiterhin sind die Effekte der Globalisierung auf das staatliche Monopol der inneren und äußeren Gewaltanwendung herausgestellt worden (van Creveld 1998; Kaldor 2000; Sørensen 2001; Weiss 1998; jetzt auch Zangl/Zürn 2003).

Im Ergebnis thematisieren alle diese Studien die Schwächung des Nationalstaates im Zuge der Globalisierung in unterschiedlichen Dimensionen, leiden aber häufig an einer unpräzisen Konzeptualisierung von „Schwächung“ und verallgemeinern häufig Befunde aus der Untersuchung einer Dimension von Staatlichkeit. Außerdem fehlen zumeist Studien, die mögliche Re-Konfigurationen von Staatlichkeit in den Blick nehmen und mithin die Schwächung oder Stärkung des Staates nicht in Kategorien des Nullsummenspiels analysieren müssen.

3.3 Wandel gesellschaftlicher Voraussetzungen politischer Ordnung

In einer Reihe von (politisch-)soziologischen Forschungsgebieten sind Änderungen von gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen innerhalb der OECD-Welt untersucht worden, die von Bedeutung für die Entwicklung und das Funktionieren politischer Ordnungen sind. Dabei hat die Thematik Wellen bis zur OECD (1997) geschlagen. Übergreifend sei hier außerdem auf die fünf Bände *Beliefs in Government* verwiesen (vor allem Kaase/Newton 1995).

Im Hinblick auf den konzeptionellen Rahmen des Sfb-Projektes sind an erster Stelle Forschungen zu erwähnen, die – in naher Verwandtschaft zur oben erwähnten politikwissenschaftlichen Interdependenz- und Globalisierungsforschung – sich mit der *Transnationalisierung von sozialen Interaktionen oder Prozessen* befassen (Deutsch 1972). In verschiedenen sozialwissenschaftlichen Forschungsrichtungen wurde schon seit längerem dafür plädiert, soziale und kulturelle Wandlungen in einer globalen Perspektive zu analysieren. Zu nennen wären hier neben den genannten Interdependenztheorien vor allem die an die Entwicklungsforschung anknüpfende *world-system*-Schule von Wallerstein (direkt zum Staat: 1984) und anderen sowie (allerdings primär historisch orientierte) vergleichende Zivilisations-

analysen, die nicht nur den Aspekt des Vergleichs, sondern auch transnationale Interdependenzen betonen²⁰. Eine theoretisch besonders profilierte Auffassung der Bedeutung der „Weltgesellschaft“ findet sich in der Variante sozialwissenschaftlicher Systemtheorie, welche Luhmann entwickelt hat. Hier ist der Blick auf die „Weltgesellschaft“ schon im analytisch-grundbegrifflichen Ansatz enthalten, so schon bei Luhmann (1971) und später (1982, 1997; s.a. Stichweh 1992). Ferner bietet die Konzentration auf den Primat funktionaler Differenzierung, die als solche die Rolle territorial-segmentärer Differenzierungsformen einschränkt, einen interessanten Ansatz, um Denationalisierungsprozesse aus den Entwicklungslogiken verschiedener funktional differenzierter Teilsysteme heraus zu verstehen (Stichweh 1999).

In den letzten Jahren gibt es auch aus soziologischer Perspektive unter dem Schlagwort „Globalisierung“ eine Flut von Arbeiten, die sich mit gesellschaftlichen Denationalisierungsprozessen befassen. Hier seien neben den bereits genannten primär ökonomischen und politikwissenschaftlichen Arbeiten nur beispielhaft einige Teile dieser Forschungsliteratur, die stärker soziologisch orientiert ist, erwähnt.²¹ Die Forschungsgruppe „Weltgesellschaft“ (1996; Brock/Albert 1995, Albert u. a. 2000) aus Darmstadt/Frankfurt und ein Netzwerk von amerikanischen Soziologen, das seine Hauptbasis an der Universität Stanford hat,²² befassen sich sowohl mit gesellschaftlichen wie mit politisch-institutionellen Denationalisierungsprozessen und internationalen Interdependenzen. Hinzu kommen Arbeiten zu den weltweiten Wanderungsbewegungen,²³ manchmal auch der Internationalisierung der Gewerkschaftsbewegung (Gordon/Turner 2000; Koch-Baumgarten 1999; Jacoby 1995). Arbeiten zur kulturellen „Globalisierung“ sehen Transnationalisierung teilweise unter Hegemoniegesichtspunkten („Amerikanisierung“), teils betonen sie die Hybridisierung vormals national geprägter Kulturen.²⁴ Die umfangreiche Literatur zu Formen und Konsequenzen internationaler Migration verweist unter anderem auf die Entwicklung transnationaler Vergesellschaftungsformen, beispielsweise auf

²⁰ Vgl. Borschier/Lengyel (1994), Borschier/Chase-Dunn (1999), Chase-Dunn (1998), Chase-Dunn/Hall (1997), Hopkins/Wallerstein (2000) und Wallerstein (1989, 1980, 1974).

²¹ Auch in der Rechtswissenschaft werden diese Prozesse untersucht (s. u.a. Teubner 1993, 1996; Laduer 2002; Voigt 1999; Ziegert 2001).

²² S. Meyer (2000), Meyer u.a. (1997), Meyer/Hannan (1979) und Boli/Thomas (1997, 1999).

²³ Vgl. Borjas (1999), Borjas/Freeman (1992), Dowty (1987), Goldin (1994), Jones (1992) sowie Kritz u.a. (1992). Die globale *Geschichte* dieser Entwicklung wird seit den 1960er Jahren vor allem von der Gruppierung rund um Jeffrey Williamson in Harvard bearbeitet.

²⁴ Vgl. Appadurai (1996, 1990), Barber (1996), Featherstone (1995, 1990), Hannerz (1996, 1993), Rieff (1993/94), Ritzer (1997, 1996; zu ihm kritisch Alfino u.a. 1998), Robertson (1993), Robertson/Lechner (1985), King (1997) und Smart (1999).

„transnationale soziale Räume“.²⁵ Von besonderem Interesse sind auch Arbeiten, die aufgrund des Wachstums transnationaler Nicht-Regierungsorganisationen Elemente einer transnationalen Zivilgesellschaft ausmachen (z.B. Princen/Finger 1994; Wapner 1995, 1996; Reinicke/Deng 2000; Risse-Kappen 1995; Weiss/Gordenker 1996; Willetts 1996; als Überblick: Risse 2002). Zudem kann auf einige neuere Arbeiten verwiesen werden, in denen nicht nur Trends zu gesellschaftlicher Denationalisierung herausgearbeitet werden, sondern auch die auf geographische Regionen wie auf gesellschaftliche Teilbereiche bezogene starke Variation und Ungleichzeitigkeit dieser Prozesse hervorgehoben wird (Beisheim u.a. 1999; Gerhards/Rössel 1999).

Diese Forschungen stützen und präzisieren insgesamt die These einer wachsenden Inkongruenz zwischen primär nationalstaatlich verfaßten politischen Ordnungen bzw. Steuerungsinstrumenten und den in verschiedenem Umfang denationalisierten ökonomischen, kulturellen und gesellschaftlichen Prozessen, die Probleme für die Funktionserfüllung politischer Ordnungen aufwerfen.

Weitere politische Problemdiagnosen ergeben sich aus Analysen *gesellschaftlicher Wandlungen, die nicht primär auf die Veränderung territorialer Reichweiten und die Überschreitung nationaler Grenzen bezogen sind*.²⁶ Hierher gehören zunächst wiederum Theorien funktionaler Differenzierung, welche die fehlende oder stark begrenzte Möglichkeit – nationaler und internationaler – lenkender staatlicher Eingriffe in verselbständigte soziale Subsysteme betonen (Luhmann 1988; Mayntz u.a. 1988; Willke 1989). Ähnliche Aspekte finden sich jenseits der engeren systemtheoretischen Schule auch in anderen Theorierichtungen, die eher die Dominanz und das Eigenleben komplexer formaler Organisationen in modernen Gesellschaften betonen (Coleman 1982; Geser 1982; Stinchcombe 1989) oder andere Grenzen der politischen und rechtlichen Regulierung von Marktprozessen, informeller Sozialbeziehungen (Familie) usw. hervorheben (Daintith 1988; Conley/O'Barr 1990; Glendon 1989; Rieger/Leibfried 2001; Weymann 1998).

Hinweise auf Grenzen politischer Steuerungsfähigkeit ergeben sich auch aus politisch-ökonomischen Analysen, welche bestimmte grundlegende Veränderungen der Strukturen des ökonomischen Systems konstatieren. Hierher gehört die schon ältere These des Übergangs von der industriellen zur Dienstleistungsgesellschaft (Bell 1974), weitere Theorien, die das Ende eines auf großindustrielle Massenpro-

²⁵ S. Basch u.a. (1994), Barkan/Shelton (1998), Faist (2000a, b), Glick Schiller u.a. (1992), Lie (1995), Portes u.a. (1999), Pries (2001) und Vertovec (1999).

²⁶ Primär auf solche Veränderungen bezogen sind Ratzel (1974 [1923]), Simmel 1995 [1903] und heute Sassen (2001).

duktion zentrierten „fordistischen“ Gesellschaftsmodells feststellen,²⁷ sowie die Analysen, in denen die angewachsene Bedeutung von Wissen, Wissenschaft, Technologie und neuerdings insbesondere von Informationstechnologien für ökonomische Prozesse betont werden (Stehr 1994; Webster 1995; Brown/Duguid 2000). Die sich ergebenden Probleme politischer Steuerung werden auf die „Komplexitätssteigerung“ zurückgeführt, da sie Informationsprobleme für das politische System und eine sinkende Antizipierbarkeit der Wirkungen politischer Maßnahmen mit sich bringt.

„Entstandardisierung“ und „Unübersichtlichkeit“ sind Leitbegriffe auch für Analysen, die sich mit der Veränderung anderer Aspekte sozialer Ordnungen befassen. Hierher gehören Forschungen über die Veränderung von „Lebenslaufregimen“, vor allem im Hinblick auf eine Entstandardisierung und größere interne Variation von Lebensläufen und Karrieren.²⁸ Weiter beachtlich sind Forschungen über gesellschaftliche und kulturelle Differenzierungs- und Pluralisierungsprozesse und über die Auflösung „soziomoralischer Milieus“ (Lepsius 1993: 5), die vor allem in der Bundesrepublik unter den Titeln „Individualisierung“ und „Lebensstile“ thematisiert worden sind.²⁹ Allerdings leiden die Individualisierungstheoreme nach wie vor unter begrifflichen und nachfolgenden empirischen Unklarheiten (zu Sortierungsversuchen vgl. Friedrichs 1998; Pollack 1999). International ist das Individualisierungstheorem nicht vergleichbar populär geworden, während die „Lebensstilforschung“ oder ähnliche Untersuchungsrichtungen sich in verschiedenen einflußreichen Varianten in Frankreich (Bourdieu 1987) und den USA – nicht zuletzt in der Marktforschung, aber auch anknüpfend an Bourdieu und eigene soziologische Traditionen der Schichtungsforschung – entwickeln konnten.³⁰ Berührungspunkte gibt es daneben zu den umfangreichen Forschungen über einen „Wertewandel“ von „materialistischen“ zu „postmaterialistischen“, oder von „Pflicht- und Akzeptanz“- zu „Partizipations- und Selbstverwirklichungswerten“.³¹ Die entsprechenden Be-

²⁷ S. vor allem die Arbeiten der „Regulationsschule“, die umfassend in einem neuen, von Jessop herausgegebenen Sammelwerk (2001) dokumentiert sind.

²⁸ Vgl. vor allem Heinz (1991a, b), ferner Born/Krüger (2001), (den internationalen Überblick in) DiPrete (2001), Kluge/Kelle (2001), Leisering u.a. (2001), Mayer/Müller (1989, 1986) und Sackmann/Wingens (2001). In der Forschung sind hier dynamische Zugänge stärker in den Vordergrund getreten (vgl. Leisering/Leibfried 1999; Leisering/Walker 1998).

²⁹ S. Beck/Sopp (1997), Berger (1996), Hradil (1990, 1992), Junge (1996), Lukes (1973, 1971), Schulze (1992), Schwenk (1996) und Weymann (1989).

³⁰ Vgl. Erickson (1996), Gans (1999), Holt (1997), Lamont/Fournier (1992), Mitchell (1985), Zablocki/Kanter (1976) und Zerubavel (1991).

³¹ S. Abramson/Inglehart (1995), Davis u.a. (1999), Davis/Davenport (1999), van Deth/Scarborough (1995), Inglehart (1990), Klages/Kmieciak (1979), Köcher/Schild (1997), Meulemann (1997) und Riffault (1994).

funde verweisen auf möglicherweise neue Einstellungen auch gegenüber dem politischen System, veränderte Erwartungshaltungen und Bewertungsstandards und damit entsprechend umgeformte Legitimationsbedingungen. Ähnliche Veränderungen lassen sich aufgrund der enormen Ausweitung des formalen Bildungswesens seit Mitte des letzten Jahrhunderts erwarten.

Als relevante Forschungsrichtung seien schließlich noch Untersuchungen von *Massenkommunikation und Öffentlichkeit* erwähnt. Sie deuten ebenfalls auf veränderte Bedingungen der Definition und Artikulation politischer Erwartungen und Bewertungsstandards, sowie auf veränderte Bedingungen der Darstellung und Wahrnehmung von politischen Institutionen hin.³² Im Hinblick auf die Auswirkungen für politische Systeme und *governance* lassen sich diese Forschungen vielleicht sehr vereinfacht so resümieren: Sie verweisen – jede auf eine andere Weise – auf eine möglicherweise wachsende Inkongruenz zwischen veränderten oder vergrößerten Erwartungen bzw. Legitimationsansprüchen und erschwerten Bedingungen der Erfüllung politischer Aufgaben oder Zielsetzungen, etwa im Sinne der vor bald zwei Jahrzehnten popularisierten *overload*-Diagnose.

Obwohl die genannten Literaturstränge sich über die potentiell weitreichenden politischen Effekte der konstatierten soziokulturellen Veränderungen im Klaren sind, leiden diese Untersuchungen aus der hier eingenommenen Perspektive meist daran, daß sie diese Effekte selbst kaum systematisch untersuchen. In diesen Arbeiten wird häufig in höchst anregender Weise über die denkbaren Implikationen gesellschaftlicher Änderungen reflektiert. Unsere abhängige Variable – Staatlichkeit – ist in diesen Forschungen über gesellschaftliche Prozesse jedoch kaum hinreichend präzisiert und fast nie in die Untersuchungen selbst integriert. Insofern werden die gesellschaftlichen Veränderungsprozesse aus unserer Sicht allzu unabhängig von der institutionellen Seite, in diesem Fall der Entwicklung der DRIS-Staatlichkeit gesehen.

3.4 Internationale Institutionen, Global Governance und Europäische Integration

Die Literatur über internationale Institutionen und *global governance* thematisiert die Entstehung von Institutionen zum Regieren jenseits des Nationalstaates. Insgesamt können drei Varianten der *global governance* Literatur unterschieden werden:

1. Einer ersten – *supranationalen* – Lesart zufolge drückt sich *global governance* in der Entwicklung zu quasi-staatlichen Strukturen auf globaler Ebene (Held

³² Vgl. Ansolabehere u.a. (1993), Blumler/Gurevitch (1995), Borre/Scarborough (1995), Curran/Gurevitch (1996), Demers/Viswanath (1998), Eder (1998), Eder/Gießen (1999), Gerhards u.a. (1998), Imhof/Schulz (1996) Kaase u.a. (1997), Kaase/Newton (1995), Klingemann/Fuchs (1995), Klingemann/Neidhardt (2000), Niedermayer/Sinnott (1995) und Levy/Gurevitch (1994).

1995; Höffe 1999) in Reaktion auf eine breite Globalisierungsbewegung aus (Held u.a. 1999).

2. Einer zweiten – *intergovernementalen* – Lesart gemäß kann durch internationale Institutionen angesichts von sozialen Entgrenzungsprozessen politische Kontrolle zurückgewonnen werden. Soweit internationale Institutionen aber nach wie vor nationalstaatlich gebunden sind, lassen sich derartige Entwicklungen – wie im Fall der EG geschehen – im Extremfall als *rescue of the nation state* interpretieren (Milward 1992; Moravcsik 1994; Wolf 2000).
3. In einer dritten – das Zusammenspiel der Ebenen betonenden – Lesart (*multi-level governance*) wird zwar die bedeutsame, wenn nicht konstitutive Rolle von Nationalstaaten in internationalen Institutionen anerkannt, aber gleichzeitig auf ein Entstehen neuer Formen von *governance* verwiesen. Regieren in intergovernementalen Institutionen führt hier zunehmend zu einem Regieren jenseits des Nationalstaates, bei dem – durch organisationsfunktionale und normative Dynamiken bestimmt – internationale Netzwerke (Weiler 1999a, b) und transnationale Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)³³ zunehmend bedeutsamer werden (Keohane/Nye 2000; Kohler-Koch 1998; Zürn 1998; Grande/Risse 2000; Young 1999a, b; Higgott/Ougaard 2002). In derartigen Mehrebenensystemen können Staaten in einer optimistischen Lesart nicht ohne internationale Institutionen und internationale Institutionen nicht ohne Staaten agieren, ohne daß deshalb die politische Steuerungsfähigkeit notwendigerweise leiden muß (vgl. Messner/Nuscheler 1996). Skeptischer gewendet, entsteht dauerhaft eine „turbulence in world politics“ mit schwer vorhersehbaren Auswirkungen (Rosenau 1990, 1997).

Arbeiten zu *global governance* lassen sich zudem vier großen analytischen Problemstellungen zuordnen:

1. Ein wichtiger Forschungsstrang bezieht sich auf die Bedingungen, unter denen *internationale Institutionen*, insbesondere internationale Regime, *entstehen* können. Die wichtigsten theoretischen Ansätze zu dieser Frage betonen entweder internationale Machtverhältnisse (Krasner 1976; Keohane 1980) oder die einem Problemfeld zugrundeliegenden Interessenkonstellationen (Keohane 1984; Martin 1993, 1994; Zürn 1992; Zangl 1999) oder aber Normen und Ideen (E. B. Haas 1980; P. M. Haas 1990; Katzenstein 1996).³⁴
2. In einem zweiten Forschungsstrang wird nach den *Wirkungen von internationalen Regimen* und anderen internationalen Institutionen gefragt. Eine solche

³³ Zu den NGOs vgl. Josselin/Wallace (2002), Keck/Sikkink (1998) und Risse u.a. (1999).

³⁴ Vgl. Krasner (1983), Müller (1993), Rittberger (1993) und Hasenclever u.a. (1997) als nach wie vor beste Überblicksdarstellungen zur Thematik (s. jüngst Martin 2001).

- Perspektive auf die Analyse internationaler Institutionen bringt zunächst einige erhebliche methodische Probleme mit sich (vgl. z.B. Levy u.a. 1995). Gleichwohl liegt inzwischen eine Reihe von Studien vor allem über internationale Umweltregime vor, die wichtige Erkenntnisse zur Wirkungsweise von internationalen Institutionen und zu den institutionellen Merkmalen von effektiven internationalen Institutionen zu Tage gefördert haben.³⁵
3. In dem Maße, wie internationale Institutionen nicht nur unter Aspekten der „Cooperation under Anarchy“ (Oye 1986) und der Problemlösungsfähigkeit, sondern als originärer Bestandteil einer politischen Ordnung jenseits des Nationalstaates gesehen werden, sind auch Fragen der *Rechtsförmigkeit und der (demokratischen) Legitimität* in den Blick geraten. Die Frage nach der Rechtsförmigkeit internationaler Institutionen ist zunächst von Völkerrechtlern in die Debatte eingeführt worden (vor allem Bothe u.a. 2001; Franck 1990; Chayes/Chayes 1995; Slaughter 2000 a, b, c), wird zunehmend aber auch interdisziplinär bearbeitet.³⁶ Parallel hat sich eine Debatte über die Chancen einer Demokratisierung internationaler Institutionen entwickelt.³⁷
 4. In einem weiteren Forschungsstrang wird die Frage bearbeitet, ob *internationale Institutionen nicht per se Interessen selektiv repräsentieren*, da wirtschaftliche Interessen auf transnationaler Ebene um ein Vielfaches besser organisiert sind als Arbeitnehmerinteressen³⁸ und zudem marktschaffende internationale Institutionen viel leichter zu errichten sind als marktintervenierende.³⁹

Viele der Beiträge zu *governance*-Strukturen jenseits des Nationalstaates haben sich an der *Europäischen Integration* abgearbeitet. Sie ist in Europa ein verselbständigter Arbeitsschwerpunkt, während in den USA die EG eher als ein Ausschnitt aus der internationalen Politik (etwa Moravcsik 1993, 1998; Moravcsik/Nikolaïdis 1998; Nikolaïdis 2000) und direkter mit der Globalisierung verknüpft gesehen wird (vgl. etwa Kahler 1995; Wallace 1999). Einen sehr breiten Zugang zu dieser Literatur vermitteln – mit Bremer Beteiligung – Wallace/Wallace (2000) und jüngst Cowles u.a. (2001).

³⁵ Insbesondere Milner (1988), Haas u.a. (1993), Young (1999a, b), Wettestad (1999), Miles u.a. (2002) und jüngst Nayyar (2002) mit Stiglitz (2002).

³⁶ Vgl. insbesondere Goldstein u.a. (2001). Aus diesem Sonderheft sind die Beiträge von Keohane u.a. (2001) und Abbott/Snidal (2001) hervorzuheben. Für interdisziplinäre Perspektiven vgl. des weiteren Friedman (1996), Byers (2000), Joerges/Zürn (2002) und schon Kratochwil (1989).

³⁷ Vgl. v.a. Held (1995), die Sammelbände Kohler-Koch (1998), Streeck (1998a), Greven/Pauly (2000) sowie Eder (1998), Eder (2000), Schmalz-Bruns (1999, 2001, 2002) oder Zürn (2000).

³⁸ Vgl. hierzu Schmitter (2000), Streeck/Schmitter (1991) und Streeck (1998b, 1999).

³⁹ Vgl. hierzu insbesondere Scharpf (1996) und Weiler (1981) – optimistischer Zürn (1997, 2002).

In der europäischen Perspektive auf die EU sind die oben angeführten drei Lesarten – eine supranationale, eine intergouvernementale und eine *multi-level governance* – besonders profiliert ausgearbeitet worden. Zunächst stand das Verständnis von Europa als Prozeß der Supranationalisierung im Vordergrund.⁴⁰ Dieser Sichtweise trat eine Position entgegen, die die fortdauernde Bedeutung der Nationalstaaten betont und – über eine Art Gegenstromprinzip – sogar eine Zunahme nationalstaatlichen Einflusses behauptet, und zwar auf der Grundlage stark profilierter nationaler Politiksysteme⁴¹ und nationaler politischer Klassen.⁴² In den letzten Jahren ist demgegenüber die dritte Lesart von der EU als dynamischem Mehrebenensystem stärker hervorgetreten. Sie betont die Entwicklung und die Funktionsweise des europäischen Mehrebenensystems, in dem die nationale und die europäische Ebene inzwischen so miteinander verwoben sind, daß ihre jeweilige Funktionsweise von der Existenz der jeweils anderen Ebene abhängig geworden ist.⁴³ Sie ist vor allem an den Zwischenebenen (Komitologie, Implementationsnetzwerke, transnationale Normung usw.) interessiert⁴⁴ und untersucht Prozeß und Potential der Regionalisierung (vgl. zuletzt Börzel 2001). Zudem hat die inzwischen sehr lebhaft debattierte Frage über die Legitimität von Politik jenseits des Nationalstaates in dieser Literatur ihren Ausgangspunkt.

Die *rechtswissenschaftliche Sicht auf die Europäische Integration* ist zunächst durch die Arbeiten zur Rolle des Rechts als zentralem Integrationsmechanismus der EG geprägt.⁴⁵ Auf verfassungsrechtlicher und verfassungstheoretischer Ebene sind die genannten drei Lesarten erneut richtungweisend: Lange Zeit war Europa Sache der Europarechtler, die recht unbefangen von eher supranationalen Konzepten ausgingen, bis sich die Verfassungsrechtler der EU kritisch annahmen. Dies schlug

⁴⁰ Als Klassiker kann Haas (1964) gelten. In neuerer Zeit sind insbesondere die Arbeiten von Sandholtz/Zysman (vor allem 1989) prominent.

⁴¹ Die unterschiedlichen Auswirkungen der Europäischen Integration auf die nationalen Politiksysteme behandeln zunächst Milward (1992) und verwaltungswissenschaftlich umgesetzt vor allem Héritier (2001) und Héritier u.a. (1996, 1994).

⁴² Der entsprechende Klassiker ist hier Hoffmann (1995/1960ff.). Neuerdings sind die Arbeiten von Moravcsik (insbes. 1998) standardsetzend. Zusätzlich zu diesen allgemeinen Arbeiten liegt eine Vielzahl von sektoralen Studien beispielsweise zur Strukturpolitik und zur Agrarpolitik (zur letzteren vgl. z.B. Rieger 2000, 1999, 1995a) vor, die gleichfalls die zentrale Rolle der Nationalstaaten hervorheben.

⁴³ Vgl. die Beiträge in Benz (1998), Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996), König u.a. (1996), Marks u.a. (1996), Grande/Jachtenfuchs (2000), Risse (2001) Wessels (2000) und McKay (1999).

⁴⁴ Vgl. Joerges/Neyer (1997), Joerges/Vos (1999) und Falke (1996).

⁴⁵ Vgl. zuletzt aus juristischer Sicht Burley/Mattli (1993), Weiler (1999a), Mattli/Slaughter (1998) und aus politikwissenschaftlicher Sicht Conant (2001, 2002) und insbesondere Alter (2001). Man sprach in den 1980er Jahren von einem *integration-through-law*-Ansatz.

sich deutlich in der Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes von 1993 nieder (s. Mayer 2000), das mit der Formel vom „Staatenverbund“ meist für die nationalstaatliche Variante in Anspruch genommen wurde, sich aber in der post-Kirchhoff⁴⁶-Phase eher europäisch weiterentwickelt. Beide Positionen – eine optimistisch am europäischen Verfassungsföderalismus bauende (s.a. Winter 1996) und eine eher vorsichtige, die Staaten als Träger der Gemeinschaft betonende – sind weiterhin präsent. Auf der Staatsrechtslehrertagung im Jahre 2000 über „Europäisches und nationales Verfassungsrecht“ (VVdStRL 2001) wurden diese Ansätze erneut ausbuchstabiert, mit Pernice (2001) und Lübke-Wolff (2001) auf der optimistischen Seite und Huber (2001) als Vertreter des Ansatzes der „Herren der Verträge“⁴⁷. Insbesondere die optimistische Lesart hat sich weiterentwickelt, sich von schlichten supranationalen Konzepten gelöst und inzwischen eine Mehrebenen-Lesart der EU auch juristisch verankern können (vgl. Bogdandy 2000 a, b; Di Fabio 1999, 1998; Hobe 1998, 1999; Kloepfer 2002a: 42ff.; Pernice 2000a, b; Sommermann 1999).

Überlegungen und Konzeptualisierungen, wie die gerade oben angesprochenen, stehen in enger Beziehung zu theoretischen Überlegungen über die Entwicklung und neue Architektur der Staatlichkeit, wie sie Grande (1997) anstellt. Der Sfb wird diese konzeptionellen Überlegungen aufnehmen, um sie empirisch zugänglich und überprüfbar zu machen, und um sie gleichzeitig weiter verfeinern und entwickeln zu können. Dabei wird ein Schwerpunkt auf der Untersuchung von Entwicklungen im Sinne der dritten Lesart liegen.

3.5 *Forschungsdefizite: ein erster Überblick*

Dieser notwendigerweise grobe und zudem zwingend selektive Überblick über den Stand der Forschung kann allerdings einen ersten Eindruck von den Defiziten im Stand der Forschung vermitteln, vor allem was die Leit- bzw. Grundsatzfragen unseres Gesamtvorhabens betrifft.

Zur Deskription: Was die Phänomenologie einer Veränderung von Staatlichkeit angeht, so überwiegen sicherlich Analysen, die eine Veränderung des *status quo* ausmachen. Dabei erweist sich aber die Bestimmung des Ausmaßes von Wandel und vor allem der Maßstab, mit dem Wandel gemessen werden soll, als unscharf und unzureichend. Zudem entfaltet sich der interessierende Gegenstand – Staatlichkeit im Wandel – „in Echtzeit“ und ist daher, worauf das Kaufmann-Motto (S. 16) hindeutet, schwieriger zu beobachten. Vor diesem Hintergrund zielen wir auf einen

⁴⁶ Seine Position findet sich gut umrissen in Kirchhoff (1992).

⁴⁷ Zu einschlägigen Vorarbeiten der Referenten vgl. Huber (2001, 1996a, b), Lübke-Wolff (1996) und Pernice (2000a, b).

konzeptionellen Rahmen, der eine hohe Sensitivität für Veränderungen ermöglicht, ohne deshalb bei den Schlußfolgerungen voreilige Übertreibungen zu fördern. Zu diesem Zweck werden die gegenwärtigen Veränderungen getrennt in jeder einzelnen Dimension vor einer stilisierten Hintergrundfolie – dem DRIS – und mittels einer feingliedrigen Konzeptualisierung der abhängigen Variablen analysiert. Voreilige Übertreibungen bei der Interpretation der Befunde sollen vermieden werden, indem Mindeststandards für „Wandel in den einzelnen Dimensionen der Staatlichkeit“ ausgemacht werden und Aussagen über den „Wandel der Staatlichkeit im Ganzen“ erst nach einer diskursiven Zusammenführung der Einzelresultate vorgenommen werden.

Zu den Ursachen: In der Mehrzahl der Beiträge zu den skizzenhaft dargestellten Diskussionssträngen werden Veränderungen in der Staatlichkeit meist als Folgewirkungen grundlegender, in der Tendenz säkularer wirtschaftlicher oder generell gesellschaftlicher Trends diskutiert. Globalisierung, Individualisierung, Bürokratisierung, funktionale Differenzierung, Europäische Integration, *global governance* und Entgrenzung sind hierfür typische Stichwörter. Diese grundlegenden Trends werden meist implizit mit verschiedenen Kausalmechanismen in Verbindung gebracht, die die zu erklärenden Veränderungen verursachen sollen. Typische Beispiele für derartige Kausalmechanismen sind der „regulative Wettbewerb“ oder die krisentheoretische Figur der sozio-kulturellen Voraussetzungen, die sich aufgrund fortschreitender Modernisierungsprozesse selbst aufbrauchen. Bisher fehlen jedenfalls Untersuchungen, in denen derartige Ursachenbündel und Kausalmechanismen mit einer gewissen Systematik vergleichend auf ihre jeweilige Gewichtung hin betrachtet werden. Vor allem aber leiden vorhandene Untersuchungen an einer meist überladenen Konzeptualisierung der Staatlichkeit, die die Auswirkungen nicht zunächst mit Blick auf eine Dimension der Staatlichkeit untersuchen, sondern auf der Grundlage von Untersuchungen einer Dimension in meist nur einem Land sofort Hypothesen über die Effekte auf die DRIS-Staatlichkeit als Ganzes formulieren. So dienen beispielsweise manche Forschungen über Individualisierungsschübe in der Bundesrepublik dazu, den Nationalstaat als Ganzes in Frage zu stellen, statt spezifische Hypothesen über die Schwierigkeiten *eines bestimmten Typus* von *Wohlfahrtsstaat* aufgrund sich auflösender Solidaritätspotentiale zu formulieren.

Umgekehrt gilt, daß allzu schnell aufgrund ausbleibender Konvergenzprozesse auf den unveränderten Fortbestand der DRIS-Staatlichkeit geschlossen wird. Forschungen über Varianten des DRIS sind zwar methodisch und substantiell weit entwickelt, haben sich aber stark auf die Frage beschränkt, ob die Veränderungsprozesse zu einer erhöhten Konvergenz institutioneller Merkmale und staatlicher Politiken führt. Wenn nun aufgrund ausbleibender Konvergenz der Politikergebnisse auf die Abwesenheit eines allgemeinen Wandels geschlossen wird, scheint dies

gleichfalls voreilig. Es fehlen nämlich Studien, die den Prozeß der unterschiedlichen Verarbeitung ähnlicher Herausforderungen durch bestehende institutionelle Konfigurationen beleuchten.

Zu den Konsequenzen: Zumindest implizit geht es bei vielen der genannten Arbeiten darum, die zukünftigen Konsequenzen gegenwärtiger Transformationsprozesse zu erforschen. Damit verbinden sich spezifische methodische Schwierigkeiten (vgl. Walter/Zürn 2002). Grundlegend ist zunächst, daß der analysierte Wandel das Potential hat, zu einer grundlegenden Transformation, also einer Umgestaltung der Bauprinzipien sozialer Beziehungen, zu führen. Dann entfällt aber die Möglichkeit, „einfach“ und „schlicht“ Prognosen auf der Grundlage bestehender Theorien zu machen. Prognosen werden erheblich komplizierter. Da alle unsere Theorien kontextgebunden sind, also nicht ahistorisch gelten können, dürften konventionelle sozialwissenschaftliche Theorien als Folge der Transformation ungültig werden. Dieser Tatbestand wird in der gegenwärtigen Forschung häufig übersehen und macht es notwendig, bei der Analyse des Wandels von Staatlichkeit neben deskriptiver Arbeit auch Elemente von Theoriekonstruktion und Hypothesengenerierung zu betonen.

Das Forschungsprogramm „Staatlichkeit im Wandel“ setzt an diesen Defiziten des Standes der Literatur an. Grundsätzlich gilt hierfür, daß für die Untersuchung des Wandels die Betrachtung längerer Zeiträume notwendig ist.

4 Das Forschungsprogramm

„Staaten sind Menschenwerk. Sie bleiben dem Gebot unterworfen, dem Menschen zu dienen. Es ist ein Verstoß gegen Moral und Vernunft, sie zu Götzen zu machen.“ (Walter Hallstein 1973: 14)

Unser Forschungsprogramm beruht – wie bereits gesagt – auf einer Konzeptualisierung, die Staatlichkeit an eine historisch reale Konstellation bindet (wider die Überabstraktion), den überladenen Begriff „Staatlichkeit“ in getrennt zu untersuchende Dimensionen aufschlüsselt (wider die Überaggregation) und Veränderungsprozesse möglichst feinsinnig, aber doch systematisch zu erfassen sucht (wider die Dichotomisierung).

4.1 Dimensionen der Staatlichkeit

Der demokratische Rechts- und Interventionsstaat der OECD-Welt der 1960er und 1970er Jahre, den wir hier als Hintergrundfolie verwenden, erscheint deshalb vielen als besonders erfolgreich, weil er dazu beitragen konnte, daß vier *zentrale Grundwerte bzw. normative Güter moderner Gesellschaften* durchgesetzt werden konnten: Sicherheit, Rechtsgleichheit zusammen mit gleicher rechtlicher Freiheit, politische

Selbstbestimmung sowie soziale Wohlfahrt. Regieren zielt heute im wesentlichen auf diese vier Güter, die weitgehend individualrechtliche Entsprechungen haben:

1. auf den inneren und äußeren Frieden sowie die Eindämmung von kollektiven Risiken, also das Recht auf Schutz der physischen Integrität,
2. auf die Durchsetzung und institutionelle Absicherung von Rechtssicherheit und Gleichheit vor dem Gesetz, also das Recht auf gleiche, geschützte Freiheits-spielräume,
3. auf die Sicherung von Entscheidungsverfahren, welche die Partizipation derjenigen ermöglichen, die von einer politischen Entscheidung betroffen werden, also das Recht auf demokratische Selbstbestimmung, und
4. auf eine für alle Seiten akzeptable Verbindung von wirtschaftlicher Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit, also auf ökonomische Freiheits- und Sozialrechte.

Die vier genannten Ziele des Regierens sind „normative Güter“, da sie in unserem Kulturraum von den meisten Menschen als wertvoll und wünschenswert angesehen werden. Sie sind gleichzeitig auch „funktionale Güter“, weil eine dauerhafte Nicht-erreichung eines oder mehrerer dieser Ziele eine Krise der Politik anzeigen würde. Diese normativen Güter bestehen unabhängig davon, wie sie institutionell konkretisiert werden. Der DRIS der 1960er und 1970er Jahre steht heute, im Rückblick übertrieben formuliert, für „ein goldenes Zeitalter“, weil er annäherungsweise und nacheinander vier institutionelle Komponenten bzw. Dimensionen entwickelt hat (Rokkan 1975), durch die diese Grundwerte auch gesichert wurden. In dem Maße, wie diese institutionellen Komponenten des DRIS Veränderungen ausgesetzt sind, gerät auch die staatlich gestützte Absicherung von Frieden, Rechtssicherheit, Demokratie und sozialer Wohlfahrt unter Druck. Wegen der schrittweisen Herausbildung kann sich die folgende Darstellung der vier Dimensionen von Staatlichkeit an einer gewissen historischen Entwicklungslogik ausrichten. Im Kern ist unsere Argumentation aber systematisch angelegt und greift somit in jeder Dimension über die genannten historischen Zeiträume hinaus.

(1) Ressourcendimension und moderner Territorialstaat

Staatlichkeit setzt die auf ein Territorium bezogene Kontrolle von zentralen materiellen Ressourcen voraus, die im *Medium der Gewaltmittel* und im *Medium des Geldes* Gestalt annehmen.⁴⁸ Moderne Staatlichkeit bildete sich demnach durch eine Monopolisierung der Gewaltmittel und der Steuererhebung heraus. Die Monopolisierung der Gewaltmittel entwickelte sich historisch als Ausscheidungskampf zwi-

⁴⁸ Vgl. zu einem wesentlichen Startpunkt für das deutsche (staatsrechtliche) Staatsverständnis Jellinek (1960 [1928]) und dazu Kersten (2000) sowie Paulsen/Schulte (2000).

schen verschiedenen Territorialherren, und zwar zunächst in Frankreich und England. Schließlich wurde im 18. Jahrhundert praktisch ganz (West)Europa durch Gewaltmonopolisten „besetzt“, was in Deutschland bzw. Mitteleuropa zu Beginn des 19. Jahrhundert seinen Abschluß fand (Nolte 1990; Demel 1993). So wurde die mittelalterliche Ordnung abgelöst, in der verschiedenste Territorialherren auf einem Territorium Gewalt anwenden und Steuern eintreiben konnten (Weber 1972; Mann 1993; Ullmann 1986; Brown 1998; Reinhard 2002^{3a}). Mit der Monopolisierung der Gewaltmittel war die der Steuererhebung durch den Staat verbunden. Insbesondere durch die so erlangten finanziellen Ressourcen gelang es dem Staat, die auf ein Territorium bezogene Kontrolle der Gewaltmittel nach außen wie nach innen gegenüber potentiellen Konkurrenten zu verstärken und zu stabilisieren (Elias 1969; Tilly 1985; Giddens 1985; Ertmann 1997). Die Kontrolle über diese Ressourcen – die später in den neu entstandenen Territorialstaaten eine wesentliche Voraussetzung für die Ausformung von Rechten, für die Rechtssicherheit der Menschen und für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates darstellte – bildete sich zunächst als krudes Gewalt- und Steuermonopol aus. *Per se* waren diese zunächst nicht normativ gebunden: Auch im nationalsozialistischen Deutschland bestand das Gewalt- und Steuermonopol, ohne daß es in eine Rechtsstaatlichkeit eingebunden gewesen wäre (Stolleis 1999: 380ff.).

Der Prozeß der Monopolisierung der Gewaltmittel und der Steuererhebung verlief nicht überall gleichartig. Insbesondere die spätere Institutionalisierung des kruden Gewalt- und Steuermonopols erfolgte auf unterschiedlichen Wegen, so daß heute in der OECD-Welt bei der Ressourcendimension von Staatlichkeit erhebliche Unterschiede bestehen und sich die vormals sehr enge Beziehung zwischen Gewalt- und Finanzmitteln bis heute etwas gelockert hat. Als typologischer Unterschied springt in der Ressourcendimension insbesondere der zwischen Zentralstaaten und föderalistischen Staaten ins Auge. Während sich in Zentralstaaten die Gewaltmittel und die Steuererhebung beim Zentralstaat konzentrieren, verfügen in föderalistischen Staaten der Bund und die Gliedstaaten über nennenswerte Gewaltmittel und Steuerbefugnisse.⁴⁹

(2) Rechtsdimension und souveräner Rechtsstaat

Nachdem der Staat praktisch in ganz Westeuropa Gewaltmittel und Steuererhebung auf seinem Territorium monopolisiert hatte⁵⁰, begann spätestens im 17. Jahrhundert

⁴⁹ S. hierzu Duchacek (1970), Bothe (1997) und Elazar (1991), Riker (1964), Scharpf (1994) und Wheare (1963).

⁵⁰ Staat als Gebiets Herrschaft, als die Herrschaft über den Raum, hat in der deutschen politischen Geographie eine besondere Rolle gespielt, etwa bei Ratzel (1974[1923]); s. auch Farinelli (2000) und Parker (2000). In Simmels „Über den Raum“ reflektieren sich noch diese traditionellen For-

ein Prozeß, in dem den Machthabern nach innen wie nach außen rechtliche Restriktionen auferlegt wurden.⁵¹ Im Ergebnis wurde das krude Gewaltmonopol, das sich im Zuge der Monopolisierung der Gewaltmittel herausgebildet hatte, in ein Monopol der legitimen Gewaltsamkeit (Max Weber) überführt (vgl. Tilly 1998).

Nach außen wurde die Herrschaft des Staates völkerrechtlich abgestützt, indem sich die Staaten wechselseitig als souverän anerkannten. Äußere Souveränität meint dabei das von anderen Staaten anerkannte Recht eines Staates, auf seinem Territorium die ausschließliche Herrschaftsgewalt zu haben, andere Staaten von seiner Herrschaft ausschließen zu dürfen und als gleichberechtigte Herrschaftsorganisation zu gelten (Morgenthau 1967: 305; Krasner 1999a). Eine so verstandene äußere Souveränität begann sich als rechtlich gestützte Institution bereits infolge der Religionskriege, etwa im Augsburger Religionsfrieden von 1555, anzudeuten, wurde mit dem Westfälischen Frieden von 1648 als grundlegende Rechtsnorm zur Regulierung der Herrschaftsverhältnisse zwischen Staaten in gewissem Umfang formalisiert und setzte sich – säkular betrachtet – in der Folgezeit zunehmend durch.⁵² Durch dieses Recht schlossen die Machthaber in den Staaten nicht nur Kaiser und Papst von der Herrschaftsausübung auf ihrem Territorium aus, sondern drängten zudem Herrschaftskonkurrenten – Stadtstaaten wie in Norditalien oder auch Städteverbindungen wie die Hanse – an den Rand (Spruyt 1994; Keohane 1995).

Nach innen wurde die Herrschaft der Staaten zunehmend in Recht gegossen. Die „Willkürherrschaft“ wurde auch hier Schritt für Schritt durch eine Herrschaft des Rechts – durch *rule of law*⁵³ – abgelöst. In den Staaten etablierte sich eine Gewaltenteilung, also eine Trennung von Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Rechtsdurchsetzung (Montesquieu 1992/1784). Dadurch wurde diese „neue“ Rechtssicherheit weiter gestärkt, zumal der Staat selbst zunehmend durch sein eige-

men der Raumbeherrschung, die unter globalisierten Bedingungen nicht mehr gelten. Genau diese Problematik wird in Maier (2000) aufgegriffen.

⁵¹ In Mitteleuropa überlappte sich dieser Prozeß vor allem bedingt durch die Stände, die den Territorialstaaten seit je Restriktionen auferlegten, aus denen sie sich erst allmählich befreiten, wie klassisch Hintze (1970) aufzeigt. „Innen“ und „Außen“ sind dabei unter dem Dach des Heiligen Römischen Reichs komplexere Kategorien als später, weil die Obersouveränität des Reiches im Bilateralen stets mitzudenken ist (zu dieser unter Historikern heißen Diskussion s. Schmidt 1999; Langewiesche 1992; als allgemeinen Überblick Schulze 1994).

⁵² Krasner (1993) hat herausgearbeitet, daß dieses Datum nicht auf einen Bruch hinweist, sondern eine kontinuierliche Entwicklung symbolisiert. Nach Osiander (2001) erfuhr die Norm erst im 19. Jahrhundert breite Anerkennung.

⁵³ Die deutsche Übersetzung Rechtsstaat bindet interessanterweise die „Rechtlichkeit“ im Gegensatz zur angelsächsischen Tradition bereits begrifflich an den Staat. Demgegenüber sind welfare state und Sozialstaat in beiden Traditionen begrifflich staatsgebunden (zur deutschen Begriffsgeschichte s. insoweit Kaufmann 2001).

nes Recht bzw. sein Verfassungsrecht – oder seine funktionalen Äquivalente – gebunden war.⁵⁴ Der Staat differenzierte sich aus und konnte vor dem Hintergrund seines Gewaltmonopols die alleinige Rechtsetzung an sich ziehen und insbesondere eine zuverlässige Rechtsauslegung und -durchsetzung garantieren, was wiederum der Wirtschaft des Gemeinwesens zugute kam (North 1990, 1988; Spruyt 1994). Diese zunehmend in Recht gegossene monopolisierte Herrschaft des Staates auf einem bestimmten Territorium schuf ein Maß an Rechtssicherheit und Rechtsvertrauen, das so im 14. und 15. Jahrhundert noch unbekannt war. Dadurch konnte – nach vielen weiteren Zwischenschritten⁵⁵ – die Rechtsgleichheit aller Bürger, und später auch der Bürgerinnen, gesichert werden. Die innere und äußere Komponente der Rechtsstaatlichkeit verbinden sich zu einer Einheit, wenn es eine allgemein anerkannte, national definierte judikative Instanz gibt, die im Streitfall zwischen staatlichen Organen, aber auch bei Kollisionen zwischen Völkerrecht und nationalem Recht letztentscheidend auftritt (vgl. hierzu Mayer 2000). In diesem Sinne können nationale Verfassungsgerichte oder ihre parlamentarischen Äquivalente als Symbol von Rechtsstaatlichkeit gelten.

Im Korridor der Institution Rechtsstaat haben sich innerhalb der OECD-Welt ähnlich wie bei der Dimension des Territorialstaates verschiedene Ausprägungen ergeben. Obgleich Souveränität normalerweise als dichotomisch – man hat sie oder man hat sie nicht – betrachtet wird, lassen sich bei genauerer Betrachtung Abweichungen und Varianzen erkennen. So gab und gibt es „Staaten“, die als Staaten zweifelsohne Defizite bei der externen Anerkennung aufweisen, so Taiwan und die ehemalige Deutsche Demokratische Republik. Ferner gab es insbesondere mit Österreich und der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg Staaten, die zwar international breit anerkannt waren, denen aber kriegsbedingt zunächst nur eingeschränkte Rechte zugestanden wurden. Auch bei der Ausbildung der Souveränität gibt es somit selbst innerhalb der voll entwickelten DRIS erhebliche Varianz.⁵⁶

Auch was die innere Rechtsordnung angeht, bestehen zwischen verschiedenen Staaten durchaus gewichtige Unterschiede. Am bekanntesten ist die Unterscheidung zwischen Staaten wie der Bundesrepublik oder Frankreich, die in der Tradition des *droit civil* stehen und Staaten wie Großbritannien oder die USA, die einer

⁵⁴ Für die Historiker stehen in der Staatsgeschichte meist die Verfassungsgeschichte, die Konstitutionalisierungprozesse im Vordergrund (s. etwa Reinhard 2002^a), was über die Rechts- und Demokratiedimension hinausgreift.

⁵⁵ Für Mitteleuropa war die Rechtssicherheit zunächst noch lange Zeit ein gutes Stück von Rechtsgleichheit entfernt, weil sie zunächst ständisch abgestuft blieb.

⁵⁶ Begriffe wie Semi-Souveränität oder Quasi-Souveränität werden zur Bezeichnung derartiger Sachverhalte hin und wieder verwendet – nicht vollkommen entsprechend den Intentionen der Autoren, die diese Begriffe in die Diskussion eingeführt haben (Katzenstein 1987; R. H. Jackson 1990)

common law-Tradition folgen.⁵⁷ Während in der erstgenannten Tradition der Rechtsprechung eine bloß rechtsanwendende Funktion zugewiesen wird, bei der der Wille des Gesetzgebers möglichst unverfälscht umgesetzt werden soll, wird in der *common law*-Tradition der Rechtsprechung selbst eine gewisse rechtsgenerative Funktion zugeschrieben.⁵⁸ In Ländern der kontinental-europäischen Tradition ist die Regelung gesellschaftlicher Beziehungen vergleichsweise stark etatisiert – also staatsfixiert –, während in der angelsächsischen Welt die gesellschaftliche Selbstregulierung einen bedeutenderen Platz einnimmt.

(3) Legitimationsdimension und demokratischer Nationalstaat

Im 19. und 20. Jahrhundert bildete sich eine weitere Dimension von Staatlichkeit aus, die des demokratischen Nationalstaates.⁵⁹ Legitim im empirischen Sinne der sozialen Akzeptanz ist ein Gemeinwesen dann, wenn die Beherrschten ein gewisses Maß an internalisierter Folgebereitschaft gegenüber den kollektiv bindenden Regelungen aufweisen. Im Zuge der Entwicklung des DRIS ist eine demokratische Verfassung des Staatswesens zur wichtigsten (aber nicht einzigen) Quelle einer so verstandenen Legitimation geworden. Demokratische Legitimität im normativen Sinne beruht auf der demokratischen Verfassung der Herrschaftsform. Sie besteht, wenn die Ermächtigung zur Gesetzgebung nach fairen Verfahren und in rechtsstaatlich begrenztem Umfang erteilt wird, und wenn die von der Gesetzgebung betroffenen Adressaten auch an ihrem Zustandekommen beteiligt waren.

Voraussetzung für die Ausbildung der Legitimität eines Staatswesens ist zunächst, daß die Bürgerinnen und Bürger eine *politische Gemeinschaft* bilden, die sich gegenüber dem Staat und seinem Recht loyal verhält. Insofern war die Herausbildung von nationalen Gemeinschaften ein wichtiges Element staatlicher Legitimität. Der Staat konnte bei der Förderung einer politischen Gemeinschaft vielfach an bestehende proto-nationale Gemeinschaften anknüpfen. Allerdings trug er beispielsweise durch die Schulpflicht oder den Militärdienst selbst erheblich dazu bei, daß sie sich vor allem im Laufe 19. Jahrhunderts zu nationalen Gemeinschaften verdichteten (Hobsbawm 1990). Aber auch durch zunehmend sich verbreitende Massenmedien begünstigt, entstanden „vorgestellte“ nationale Gemeinschaften, die die lokalen Gemeinschaften überlagerten und sich gegenüber anderen „vorgestellten“ nationalen Gemeinschaften abgrenzten (Anderson 1991). Die Nationen, die aufgrund der Politisierung dieser Gemeinschaften entstanden waren, transformier-

⁵⁷ Zum römisch-rechtlichen Hintergrund vgl. Wieacker (1985, 1967) und Ibbetson/Lewis (1994), zur Auswirkung auf die Ausbildung des Europarechts s. Koopmans (1991).

⁵⁸ Vgl. beispielsweise Allen (1964), Blumenwitz (1990), Chubb/Sturges (1988), David (1988), Fikentscher (1975) und Dworkin (1997).

⁵⁹ Mit Schwerpunkt zum 19. Jahrhundert s. Schulze (1994).

ten die bestehenden Staaten in Nationalstaaten (Deutsch 1972). Nun verlangten auch alle Nationen ohne „eigenen“ Staat, „ihren“ Nationalstaat begründen zu dürfen. Die Grenzen von Nation und Nationalstaat wurden im 19. und 20. Jahrhundert in West- und Mitteleuropa zunehmend deckungsgleich (Gellner 1991). Dadurch wurde der territoriale Fokus der politischen Ordnung weiter akzentuiert (Maier 2000).

Der Nationalismus war zunächst ein institutionelles Prinzip, das mit der Forderung nach Demokratisierung mehr oder weniger Hand in Hand ging.⁶⁰ Getragen wurden beide von dem normativen Prinzip der Selbstbestimmung. Während der Nationalismus das Postulat beinhaltete, daß eine nationale Gemeinschaft nicht fremdbestimmt sein dürfe, bezieht sich die Legitimität als internalisierte Folgebereitschaft allgemein darauf, intern das Gewaltmonopol des Staates und seinen Gebrauch durch die eigene Gesellschaft anzuerkennen. In der amerikanischen und dann endgültig in der Französischen Revolution wurde in der Folge der Gedanke entwickelt, daß der Staat der Gesellschaft gehöre und die Anerkennung des Gewaltmonopols von der *demokratischen Verfassung des Gemeinwesens* abhänge. Geschuldet war diese Entwicklung dem Aufstieg des Bürgertums, das eine Unterstützung des Monarchen gegen Adel und Klerus zunehmend davon abhängig machte, selbst an der Herrschaftsausübung beteiligt zu werden (Weber 1972: 815; Elias 1969, Bd. 2; Spruyt 1994). Dieser Übergang übersetzte sich schließlich insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in eine allgemeine Demokratisierung der Staaten in Westeuropa und Nordamerika, in der der Gesellschaft eine institutionell gesicherte Beteiligung an der Herrschaftsausübung garantiert wurde (Poggi 1990).

Zwar haben alle Staaten der heutigen OECD-Welt eine derartige, auf der nationalen Gemeinschaft basierende Demokratisierung durchlaufen. Dennoch sind auch auf dem Korridor des demokratischen Nationalstaates bemerkenswerte Unterschiede erhalten geblieben. Hinsichtlich der politischen Gemeinschaftsbildung selbst sind bei den „Quellen der Mitgliedschaft“ wichtige Unterschiede auszumachen (für Deutschland vgl. Gosewinkel 2001). Eine bekannte, wenn auch umstrittene Unterscheidung ist die zwischen ethnisch und zivil definierten nationalen Gemeinschaften. Gemeinschaften mit ethnisch definierter Identität haben sich demnach vor allem dort herausgebildet, wo homogene Gemeinschaften bestanden, die jedoch

⁶⁰ Hier sei auf die Ausnahmen und Gemengelagen hingewiesen: In Deutschland war der frühe Nationalismus eher feindlich nach außen als demokratisch im partizipativen Sinne nach innen. Der demokratische Impetus kam erst etwas später hinzu. Auch in Nordamerika ging der frühe Nationalismus nicht primär mit Demokratisierung, sondern vor allem mit dem republikanischen Prinzip Hand in Hand. Auch hier kam die Demokratie erst später hinzu, und zwar im Laufe der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

lange nicht über ein eigenes Territorium verfügten. Gemeinschaften mit zivil definierter Identität sind hingegen eher dort entstanden, wo mehrere verschiedene Gemeinschaften in ein klar definiertes Territorium eingewandert sind (Lepsius 1990a, b; Rokkan 2000).

Doch nicht nur bei der politischen Gemeinschaft, sondern auch bei der organisatorischen Ausgestaltung der politischen Demokratie gibt es in der OECD-Welt erhebliche Unterschiede (vgl. als Überblick Schmidt 2000). So sind parlamentarische Demokratien von präsidentiellen Systemen zu unterscheiden (Lijphart 1992; Hartmann 2000), unitarische von föderal organisierten Demokratien (Wachendorfer-Schmidt 2000; Braun 2000) sowie repräsentative von stärker direkt-demokratischen politischen Systemen (Luthardt 1994; Wagschal/Obinger 2000). Ferner ist beispielsweise zu unterscheiden zwischen Mehrheitsdemokratien, in denen politische Entscheidungen in den Parlamenten weitgehend auf der Mehrheitsregel gründen, und Konkordanzdemokratien, in denen Entscheidungen unter dem Primat des, so Gerhard Lehnbruch, „gütlichen Einvernehmens“ erfolgen (Czada 2000; Lijphart 1984, 1999; Lehnbruch 1968, 2000). Damit eng verbunden sind die Unterschiede zwischen korporatistischen und pluralistischen Staat-Verbände-Beziehungen (vgl. Lehnbruch 1984; Lijphart/Crepez 1991; Kenworthy 2000; Schmitter/Lehnbruch 1979; Siaroff 1999).⁶¹

(4) Wohlfahrtsdimension und Interventionsstaat

Vom modernen Staat wird insbesondere seit dem späten 19. Jahrhundert erwartet, er solle sich nicht auf die Aufgaben eines Nachtwächterstaates zurückziehen, sondern habe als Interventionsstaat vielfältige Aufgaben zu übernehmen (Grimm 1994/96; Kaufmann 1994 [1996]). Der Staat hatte sich gegenüber Städtebünden und Stadtstaaten schließlich nur durchsetzen können, weil er bestimmte Aufgaben relativ besser erfüllen konnte, so daß er entscheidend zur Wohlstandsmehrung der Gesellschaft beitrug (North 1981: 24; Spruyt 1994). Der absolutistische oder „frühmoderne“ (Maier 1976) Staat begann die Wohlfahrt zu mehren, indem er Marktbarrieren beseitigte und durch die Standardisierung u.a. von Maßen und Gewichten, aber auch durch seine Infrastruktur- und Bildungspolitik die Grundlagen für eine nationale Verkehrswirtschaft legte. Um sich gegenüber anderen Staaten auch militärisch behaupten zu können, waren die absolutistischen Staaten gezwungen, eine Volkswirtschaft aufzubauen, die effizientes Wirtschaften erlaubte. So übernahm der Staat regulative Aufgaben wie die Gewerbeaufsicht, die Planung der Flächennutzung, die Kontrolle der Arbeitssicherheit und der Technikentwicklung

⁶¹ In der amerikanischen Literatur wird in diesem Zusammenhang auch häufig zwischen „schwachen“ und „starken“ Staaten unterschieden (vgl. Evans u.a. 1985b).

(dazu Kloepfer 2002b: 56-107). Schließlich sollten die Staaten im späten 19. Jahrhundert auch zunehmend den Wohlstand innerhalb der Gesellschaft sozial ausgewogener umverteilen. Die auf dem Markt zustandegekommene Primärverteilung der Einkommen sollte durch eine staatlich vermittelte Sekundärverteilung korrigiert werden. Die Durchsetzung einer solchen modernen Wohlfahrtspolitik war vor allem der mit der Industrialisierung rasch wachsenden Arbeiterschaft geschuldet, die eine krass ungleiche Verteilung des erwirtschafteten Wohlstandes nicht länger hinnehmen wollte. Im voll entwickelten sozialen Interventionsstaat übernimmt die Gesellschaft fortan Verantwortung für die einzelne Bürgerin bzw. den einzelnen Bürger (Marshall 1975⁴: 15; Marshall 1992b-d; Kaufmann 1997: 21; Lampert 1999, 2001; Rieger/Leibfried 2001: 113-125; Ritter 1991). Oft wird allerdings auch die Primärverteilung selbst mit Leitplanken versehen (etwa durch Tarifsysteme), was leicht übersehen wird und den „Sozialstaat“ gewissermaßen in seiner Umwelt verankert.⁶² Insbesondere nach 1945 wurde mit dem keynesianischen Wohlfahrtsstaat dem Staat zudem die Aufgabe übertragen, für fortwährendes Wirtschaftswachstum einschließlich Stabilität und Vollbeschäftigung zu sorgen (Barr 1993¹, 1998³; BMA & Bundesarchiv 2001ff.; Lutz 1984; Flora 1981ff.; Flora/Alber 1981; Flora/Heidenheimer 1981 a, b; Ritter 1991, 1989).

Im Ergebnis zeichnet sich der Interventionsstaat durch das Zusammenspiel von drei Typen politischer Eingriffe aus (Cerny 1995b; Streeck 1998b; abwägend Leibfried/Pierson 1995: 454ff.). Der Staat regelt zum einen die Markt- und Produktionsprozesse selbst (*market-making*), er stellt zum zweiten im Sinne des *market-braking* die Humanressourcen, die infrastrukturellen Voraussetzungen und gewisse grundlegende Dienstleistungen bereit (u.a. traditionell als „Staat der Daseinsvorsorge“ bekannt oder als *économie public*), und er korrigiert drittens die Marktergebnisse durch die Sekundärverteilung des Einkommens (Sozialstaat), durch makroökonomische Politik und andere mikro-ökonomische Formen der Risikoabsorption (*market-correcting*).

Freilich hat sich auch der Interventionsstaat in der OECD-Welt nicht einheitlich entwickelt, sondern verschiedene Ausprägungen im gemeinsamen Korridor erfahren. Die bekanntesten typologischen Unterscheidungen in der Literatur beziehen sich dabei meist auf den *sozialen* Interventionsstaat bzw. den Wohlfahrtsstaat als die Institutionalisierung von marktkorrigierenden Politiken. Je nach gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und Traditionen haben sich in dem gemeinsamen Korridor des sozialen Interventionsstaates unterschiedliche Wohlfahrtsregime ausgebildet (vgl. etwa Esping-Andersen 1990; Hicks 1999; Huber/Stephens 2001; Leibfried 2001; breiter ansetzend Cameron 1978). Unterschieden wird das insbesondere in

⁶² Im Qualifikationsbereich zeigen Estevez-Abe u.a. (2001) diese Verankerung.

Kontinentaleuropa verbreitete konservative Wohlfahrtsregime, das in Skandinavien „beheimatete“ sozialdemokratische Wohlfahrtsregime sowie das in Kanada, den USA und mit Einschränkungen auch in Großbritannien vorzufindende liberale Wohlfahrtsregime. Zudem wird die Existenz eines südeuropäischen Regimes und eines „radikalen“ Modells sozialer Sicherung in den Antipoden postuliert (u.a. Ferrera 1996; Castles/Mitchell 1993; als Überblick: Arts/Gelissen 2002). Diese Regime unterscheiden sich durch historisch gewachsene unterschiedliche Gewichtungen der zentralen Wohlfahrtsproduzenten Staat, Markt und Familie und auch im erfaßten Personenkreis, den Zugangsvoraussetzungen zu Leistungen (Staatsbürgerschaft, Bedürftigkeit, Erwerbsarbeit), ihrem Leistungsniveau und der Finanzierung sowie dem hierdurch abgesteckten Grad an Statuserhalt (Stratifizierung) und dem Ausmaß des Zwanges zur Verwertung der eigenen Arbeitskraft (Dekommodifizierung). Sie divergieren auch in ihren „Leitsternen“: Was in Deutschland die Rente bedeutet, ist in England der Gesundheitsdienst und in Frankreich das Erziehungssystem.

(5) Die Gesamt-Konstellation: der DRIS

Wie auch immer die genaue Abfolge bei der Aneignung der verschiedenen institutionellen Dimensionen moderner Staatlichkeit im Einzelfall ausfiel, im Ergebnis wurde in den 1960er und 1970er Jahren in der OECD-Welt Staatlichkeit in allen vier Komponenten auf nationaler Ebene akzentuiert. Das Ergebnis war der DRIS, über dessen Wandel heute diskutiert wird. Die Aneignung der verschiedenen Komponenten durch den Staat in der OECD-Welt ist nicht nur historisch jüngeren Datums. Sie ist zudem bislang bei den meisten Staaten außerhalb der OECD-Welt – und teilweise auch bei jüngeren OECD-Mitgliedstaaten wie Mexiko oder der Türkei – kaum gelungen oder zumindest noch nicht abgeschlossen. Mit anderen Worten: Die Ausdifferenzierung verschiedener Dimensionen in der Entwicklung von Staatlichkeit ist nicht nur analytisch möglich, sondern auch empirisch beobachtbar. Wendet man sich Staaten außerhalb der OECD-Welt zu, so ist leicht erkennbar, daß heute meist nur einzelne Dimensionen der Staatlichkeit voll ausgebildet sind⁶³.

Kolumbien beispielsweise hat kein gesichertes Gewalt- und Steuermonopol, es kann in diesem Fall auch kaum von einer institutionalisierten Demokratie oder einem institutionalisierten Wohlfahrtsregime gesprochen werden. Die Staatlichkeit Kolumbiens beschränkt sich auf seinen Rechtsstatus als souveräner Staat.⁶⁴ Taiwan

⁶³ Aus dieser breiten Literatur s. nur Bates/Krueger (1993), Croissant/Thiery (2000), Graham (1994), Haggard/Kaufmann (1995), Kornai u.a. (2000), Krueger (1997) und Nelson (1990). Ausdrücklich zu diesem Punkt im ostasiatischen Raum s. Rieger/Leibfried (1999), zu Lateinamerika s. Dombois (1998) und Lauth (1999).

⁶⁴ Jackson (1990) hat für diesen Zustand den Begriff der Quasi-Souveränität geprägt.

hingegen vermißt eine Anerkennung als souveräner Staat, kann dafür aber auf ein ausgebildetes Gewalt- und Steuermonopol sowie eine wachsende Legitimation durch die sich entwickelnde nationale Gemeinschaft verweisen. Der Irak wiederum kann sich auf ein Gewalt- und Steuermonopol und auf den völkerrechtlichen Status eines souveränen Staates stützen, kann jedoch kaum beanspruchen, ein demokratischer Rechtsstaat mit einem funktionierenden Wohlfahrtsregime zu sein. Schließlich existieren defekte Demokratien, in denen die Eliten zwar demokratisch legitimiert sind, Herrschaft jedoch nicht rechtsstaatlich eingeeht ist. Beispiele für solche illiberalen Demokratien sind Argentinien oder die Philippinen (Merkel 1999: 368).

Trotz dieser Einschränkungen kann festgehalten werden, daß der voll ausgebildete DRIS der OECD-Welt unter Anerkennung gewisser institutioneller Ausgestaltungsspielräume vielerorts dem Medianwähler als vorbildhaft und nachahmenswert gilt (vgl. z. B. Kaase/Newton 1995). Wird substantiell vom DRIS-Ideal bei einer der vier genannten Dimensionen abgewichen, so erscheint dies auch den Betroffenen zumeist als defizitär, als unter- oder fehlentwickelte Staatlichkeit.

Für unseren Zusammenhang ist jedoch entscheidend: Im DRIS der OECD-Welt der 1960er und 1970er Jahre bündelten sich alle vier Dimensionen von Staatlichkeit. *Alle vier Dimensionen der Staatlichkeit konzentrierten sich in der national-staatlichen Ebene.* Auf der national-staatlichen Ebene war das Gewalt- und Steuermonopol angesiedelt. Dort war auch der Interventionsstaat verankert. Die Institutionalisierung von Demokratie wurde bis vor kurzem exklusiv auf national-staatlicher Ebene gedacht, genauso wie die Herrschaft des Rechts an den nationalen Rechtsstaat gebunden erscheint. Der Rechtsstatus eines souveränen Staates war sogar zweifach an die national-staatliche Ebene gebunden: Schon territorial eingeehte Herrschaftsverbände (nationalstaatliches Subjekt der Anerkennung) erkannten andere sich territorial einhegende Herrschaftsverbände (nationalstaatliches Objekt der Anerkennung) als souveräne Staaten an. Da also alle vier Dimensionen der Staatlichkeit in die nationale Ebene eingebunden waren, kann der DRIS als Ausdruck einer *nationalen* Konstellation gesehen werden.

Diese nationale Konstellation muß synergetisch betrachtet werden, da die vier Dimensionen von Staatlichkeit sich wechselseitig begünstigten und stabilisierten. Ohne das Gewalt- und Steuermonopol wäre ein wirksames Rechtssystem kaum durchsetzbar gewesen. Ohne ein solches Rechtssystem wäre jedoch kaum die an den Staat gebundene politische Gemeinschaft entstanden. Ohne die Institutionalisierung demokratischer Verfahren auf der staatlichen Ebene hätte der Ausbau sozialer Wohlfahrtsregime kaum erfolgen können. Aber ohne seine demokratische Legitimierung und rechtsstaatliche Einhegung ist auch das Gewalt- und Steuermonopol kaum dauerhaft zu sichern usf..

4.2 Idealtypische Leitfragen in drei Modulen

In der vorgeschlagenen Konzeptualisierung der Erforschung des Wandels von Staatlichkeit wird der ansonsten überladene Begriff Staatlichkeit in verschiedene Dimensionen desaggregiert und an eine historisch reale, wenn auch idealtypisch stilisierte Konstellation angebunden. Vor diesem Hintergrund sieht die Arbeitsplanung des vorgeschlagenen Sfb vor, die eingangs erwähnten drei Leitfragen in unterschiedlichen Modulen zu beantworten (vgl. auch Abbildung 2 unter Abschnitt 1, S. 15). Dabei soll eine feinstufige Konzeptualisierung des Wandels angestrebt werden, um im Ergebnis ein Forschungsprogramm entwickeln zu können, das alle drei von Caporaso (2000: 4) identifizierten Kardinalfehler – Überabstraktion, Überaggregation und dichotomische Konzeptualisierung des Wandels – vermeidet.

1. In einem ersten Modul geht es demnach darum, den Wandel von Staatlichkeit deskriptiv zu erfassen.
2. In einem zweiten Modul soll den allgemeinen Ursachen des Wandels nachgegangen werden (2a), wobei die auftretenden Varianzen im Wandel der Staatlichkeit gleichfalls in den Blick geraten (2b).
3. In dem dritten Modul sollen die Konsequenzen des Wandels der Staatlichkeit ermittelt werden.

Die genannten Module folgen nicht zwingend aufeinander, sind keinesfalls zeitlich immer gleichgewichtig, und Überschneidungen werden aus pragmatischen Gründen unvermeidlich sein. Gleichwohl kann sich die Abfolge der Bearbeitung von Fragestellungen an einer derartigen Moduleinteilung orientieren. Mit anderen Worten, die drei Phasen des geplanten Sfb stimmen grob mit den drei genannten Modulen überein. Die folgenden Ausführungen zum Forschungsprogramm gliedern sich entsprechend dieser Module.

(1) Der Wandel von Staatlichkeit

(1a) Leitthese

In einem ersten Modul des vorgeschlagenen Sfb geht es darum, den Wandel in den verschiedenen Dimensionen der Staatlichkeit samt seiner länderspezifischen Variationen zu beschreiben. Um eine übertriebene Abstraktion zu vermeiden, dient dabei der voll ausgebildete DRIS der OECD-Welt der 1960er und 1970er Jahre als historisch konkreter Maßstab. Es ist diese konkrete Erscheinungsform der Staatlichkeit, deren weitere Stärkung die einen und deren nachhaltige Schwächung die meisten anderen konstatieren. Die mit dieser Diskussion meist verbundene dichotomische Betrachtungsweise ist jedoch wenig fruchtbar: Das hier vorgezeichnete mehrdimensionale Verständnis von Staatlichkeit legt es nahe, daß „Stärkungen“ in der einen und „Schwächungen“ in der anderen Dimension gleichzeitig stattfinden können.

Zudem sind die Begriffe „Stärkung“ und „Schwächung“ nicht hinreichend klar. Dementsprechend stellt sich zunächst weniger die Frage, ob Staatlichkeit insgesamt gestärkt oder geschwächt wird oder etwa ganz verschwindet, sondern wie sich Staatlichkeit rekonfiguriert.

Die Ausgangsvermutung unseres Forschungsprogramms besagt vielmehr: Die nationale Konstellation ist seit den 1970er Jahren auch in der OECD-Welt unter Druck geraten. Dabei übersetzt sich dieser Druck nicht unmittelbar in eine „neue Staatlichkeit“. Er vermittelt sich vielmehr durch die politischen Reaktionsweisen auf die gegebenen Herausforderungen. Daher wird der DRIS keinesfalls einfach verschwinden oder drastisch geschwächt werden. Die erste Leitfrage lautet vielmehr: Wie rekonfiguriert sich Staatlichkeit? Eine Abweichung vom DRIS in einer Dimension wird in unserer Konzeptualisierung als Verlagerung bezeichnet. In dem Maße, wie sich je nach Dimension unterschiedliche Richtungen und Geschwindigkeiten der Verlagerung ergeben, lassen sich asynchrone Prozesse beobachten, die mit dem Begriff der Zerfaserung erfaßt werden. Zerfaserungsprozesse, die in neue Konstellationen mit synergetischen Effekten münden, stellen dann eine Re-Konfiguration der Staatlichkeit dar.

(1b) Konzeptualisierung des Wandels

Eine Verlagerung kann in allen Dimensionen zum einen in organisatorischer und zum anderen in räumlicher Perspektive stattfinden. Die *organisatorische Perspektive* bezieht sich auf das Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Im Vordergrund steht dabei, ob sich vom DRIS ausgehend Prozesse weiterer Verstaatlichung oder von Entstaatlichung abzeichnen. Als Verstaatlichung werden demnach generell die Prozesse bezeichnet, bei denen sich die staatliche Exekutive und das politisch-administrative System gegenüber dem *status quo* weitere oder auch veränderte bzw. „neue“ Kompetenzen aneignet und zusätzliche Autonomie gegenüber der Gesellschaft zu erwerben sucht. Komplette Verstaatlichung wäre idealtypisch erreicht, wenn sich der Staat in der jeweiligen Dimension alle Eigentumsrechte bzw. Kompetenzen angeeignet hat. Als Entstaatlichung – oder auch Vergesellschaftung bzw. Privatisierung – sind demgegenüber Veränderungen zu beschreiben, bei denen der DRIS Kompetenzen an Märkte und an andere nicht-staatliche Formen sozialer Organisation abgibt, so an Assoziationen und Familien. Komplette Privatisierung drückt sich idealtypisch z.B. in einem weitgehend ungeregelten Marktverhältnis aus.

Die moderne *Policy*-Forschung geht jedoch über diese einfache Dichotomie von Staat und Gesellschaft hinaus: Politische Macht wird dabei als zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren teilbar bzw. sogar nur in „kooperativer Konsensbildung“ (Ritter 1990, 1979) ausübbar angesehen. Möglich ist daher auch die staat-

lich geschützte Selbststeuerung sozialer Subsysteme, z.B. in Form von verbandlich regulierter Normsetzung. Zwischen den Polen „komplette Verstaatlichung“ und „komplette Privatisierung“ finden sich also *de facto* viele Zwischenformen (vgl. empirisch Feigenbaum u.a. 1998; Berg 2002). Im Falle der Interventionsformen wird beispielsweise verwiesen auf die über Normen vermittelte gesellschaftliche Selbstregelung (Mayntz/Scharpf 1995), die Inkorporierung bestimmter gesellschaftlicher Akteure in die staatliche Steuerung wie beim Korporatismus (vgl. Lehmbuch/Schmitter 1982), staatliche Steuerung mittels marktkonformer Mittel oder die Rückverlagerung von sozialstaatlichen Aufgaben an die Familie usf. Gerade der Betrachtung dieses Formwandels zwischen den Polen wird besondere Aufmerksamkeit gelten müssen (Alber 2001a: 31).

Der Ausgangspunkt der Untersuchungen hängt freilich vom spezifischen Typus des DRIS ab, und die Entwicklung in Richtung einer der genannten Pole erfolgt immer relativ zum *status quo ante* des Untersuchungslandes. In der Ressourcendimension stellt sich hierbei die Frage: Inwieweit verliert der Staat sein Gewalt- und sein Steuererhebungsmonopol, weil nicht-staatliche Gruppierungen Gewalt- und Steuererhebungspotentiale erreichen? Oder ergänzt der Staat seine Monopolstellung durch gleichsam korporatistische und normativ vermittelte Formen der Verfügungsgewalt über diese Ressourcen? In der Rechtsdimension ist dementsprechend zu fragen: Inwieweit zieht sich der Staat als rechtsetzende Instanz zurück und läßt „das Recht des Stärkeren“ gelten? Oder wird verstärkt autonomes Recht aus der Gesellschaft heraus entwickelt (Teubner 1996, 1993), Recht also entformalisiert und durch verschiedene Formen von Verträgen und Kontrakten ersetzt? In der Legitimationsdimension interessiert in unserem Zusammenhang: Verlieren kollektive Identitäten im Zuge der Individualisierung generell an Bedeutung, und gewinnen assoziative Formen von Demokratie (Cohen/Sabel 1997) gegenüber der parlamentarischen Demokratie an Bedeutung? In der Interventionsdimension stellt sich die Frage, ob und inwieweit sich der Staat aus der Bereitstellung kollektiver Güter zur Erzeugung von Wohlfahrt zurückzieht. Findet also ein genereller Prozeß der Vermarktlichung statt oder nehmen neue, staatsfreiere Formen von sozialer Regulation systematisch zu?

Eine Verlagerung kann sich auch aus einer *räumlichen oder territorialen Perspektive* ergeben, und zwar in allen Dimensionen im Verhältnis von nationaler Ebene zu anderen politischen Ebenen. Dabei muß zunächst die Nationalisierung von einer politischen Denationalisierung unterschieden werden. Nationalisierung bezeichnet einen Prozeß, bei dem die nationale politische Ebene im Vergleich zum *status quo* noch stärker zum Brennpunkt des Politischen wird. Dort zieht der DRIS Kompetenzen, Aufgaben, Ressourcen, politische Prozesse und Loyalitäten an sich, die ehemals bei internationalen oder auch subnationalen Institutionen verankert

waren. Politische Denationalisierung bezieht sich hingegen auf zwei Prozesse, bei denen die Autonomie des DRIS, seine Kompetenzen und auch seine gesellschaftliche Unterstützung relativ gesehen abnehmen: Es geht um den Prozeß der Internationalisierung und den der Subnationalisierung.

Internationalisierung meint, daß Elemente von Staatlichkeit von der nationalen auf die internationale Ebene abwandern. Dann übernehmen internationale und transnationale Organisationen oder auch Regime einzelne Aufgaben und bestimmte Ressourcen vom Staat oder eignen sich neue Kompetenzen an.⁶⁵ Eine vollständige Internationalisierung wäre dann erreicht, wenn der DRIS alle wesentlichen Ressourcen, Kompetenzen, Aufgaben und politische Prozesse an internationale Institutionen abgibt bzw. verliert.

Subnationalisierung bedeutet hingegen umgekehrt, daß sich zumindest einzelne Dimensionen von Staatlichkeit von der nationalen auf die subnationale Ebene verschieben.⁶⁶ Institutionell breit ausgetretene Pfade finden sich hierfür insbesondere in föderalen Staaten. Subnationalisierung muß aber keinesfalls auf Bundesstaaten beschränkt bleiben, sondern kann in Form von Dezentralisierung auch in unitarischen Staaten stattfinden.⁶⁷ Bereits heute besitzen die Kommunen in einigen Zentralstaaten eine höhere fiskalische Autonomie als die Gemeinden in einigen Bundesstaaten (OECD 2000). Mit einer kompletten Subnationalisierung würde sich also verbinden, daß der DRIS praktisch alle wesentlichen Aufgaben, Ressourcen und auch Kompetenzen etwa an Gliedstaaten, Regionalkörperschaften oder Kommunen abtritt oder abtreten muß.

Ähnlich wie beim Verhältnis von Staat und Gesellschaft sind auch beim Verhältnis der nationalen zur internationalen bzw. subnationalen Ebene vielfältige Schattierungen zu beachten. Denn vielfach wird auch hier politische Macht zwischen den angesprochenen Ebenen geteilt. Deshalb sind zwischen der kompletten Denationalisierung und der vollständigen Nationalisierung vielfältige Zwischenformen denkbar. Insbesondere in sogenannten politischen Mehrebenensystemen

⁶⁵ Für den Stand der Internationalisierung in diesem Sinne s. Rittberger/Zangl (2002).

⁶⁶ Die Subnationalisierung wird meist für weit weniger wirksam als die Internationalisierung gehalten. Gleichwohl können Regionalisierungsprozesse in der Tat als moderne Antwort auf die gegenwärtigen Entwicklungen gesehen werden, vgl. z.B. Kohler-Koch (1996) Loch/Heitmeyer (2001), Lange (1998) und Zürn (1998). Zu den Alternativen im deutschen Föderalismus s. Renzsch (1997) und Scharpf (1994).

⁶⁷ Dies USA sind derzeit wohl das Land in dem der Föderalismus als das Brennglas für eine Diskussion über die Rekonstruktion von Staatlichkeit dient, was auch die juristische Diskussion deutlich prägt. Diese Diskussion reicht von der Globalisierung bis zur Wohlfahrtsstaatsreform und findet sich juristisch bzw. politologisch etwa bei Baack/Ray (1985), Bak-Boychuk (1999), V. C. Jackson (2000, 1998), politikwissenschaftlich bei Osborne (1988), Peterson (1995), Quian/Weingast (1997), Rose-Ackermann (1981) und Weingast (1995).

werden Kompetenzen, Ressourcen, Aufgaben und auch politische Prozesse von der internationalen über die nationale und die subnationale Ebene hinweg so geteilt, daß auf keiner Ebene ohne die Kooperation der anderen Ebenen selbständig gehandelt werden kann. Doch selbst innerhalb politischer Mehrebenensysteme wie der EU können die Kompetenzen, relativ gesprochen, noch in die eine oder die andere Richtung verlagert werden, so daß auch dort Nationalisierungs- oder Denationalisierungsprozesse beobachtet werden können.

Bezogen auf die Ressourcendimension heiße politische Denationalisierung: Bedeutsame Gewaltmittel bzw. ein beträchtliches Steueraufkommen konzentrieren sich nicht mehr auf der nationalen Ebene beim DRIS, vielmehr können subnationale oder internationale Organisationen vermehrt über solche Gewaltmittel oder Steueraufkommen verfügen. In der Rechtsdimension meint Denationalisierung hingegen: Die Rechtsetzung, Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung kontrolliert der Staat nicht mehr souverän auf nationaler Ebene, vielmehr können hier vermehrt subnationale oder internationale Organisationen eingreifen. Betrachtet man dagegen die Legitimationsdimension, so verbirgt sich hinter der Rede von der politischen Denationalisierung, daß sowohl kollektive Identitäten als auch legitimationsbedürftige Politiken sich vermehrt auf internationale oder subnationale Institutionen beziehen. Ob derartige Entwicklungen die Legitimität nationaler Politiken unterstützen, oder ob hier tatsächlich Umverlagerungen stattfinden, ist eine weitere offene Frage. In der Dimension des Interventionsstaates verbindet sich mit politischer Denationalisierung die Vorstellung, daß wichtige Aufgaben nicht mehr auf nationaler Ebene vom Staat allein erfüllt, sondern in subnationale oder auch internationale Organisationen verlagert werden.

Kombinieren wir nun die vier Dimensionen von Staatlichkeit mit den beiden Perspektiven (oder auch Dimensionen) der denkbaren Veränderungs- und Verlagerungsmöglichkeiten, so ergibt sich ein analytisches Schema, mit dem sich das Feld potentiell interessierender Frage- und Problemstellungen für das erste Modul des avisierten Sfb in einer 4x2 Matrix beschreiben läßt (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Staatlichkeit im Wandel – Frage- und Problemstellungen

	Organisatorische Achse: Verstaatlichung und Entstaatlichung	Räumliche Achse: Nationalisierung und Denationalisierung
Ressourcen- dimension und moderner Territorialstaat	Welche Ressourcen (Gewaltmittel und Steuern) stehen privaten Akteuren, vergesellschafteten Assoziationen oder dem Territorialstaat zur Verfügung?	Verlagern sich die für den Territorialstaat typischen Ressourcen (Gewalt- und Steuermonopol) auf die subnationale oder die internationale Ebene oder bleibt es beim <i>status quo</i> ?
Rechtsdimension und souveräner Rechtsstaat	Wird die Sphäre des staatlich gestützten Rechts in den gesellschaftlichen Beziehungen zurückgedrängt? Wächst die Bedeutung autonomen Rechts und wird die innere Souveränität unter-spült? Oder dringt der Staat in vormals autonome Rechts-sphären ein?	Werden die rechtsetzenden, -sprechenden und -durch-setzenden Instanzen von der nationalstaatlichen auf die inter-nationale und/oder subnationale Ebene verlagert und wird die äußere Souveränität transfor-miert?
Legitimations- dimension und demokratischer Nationalstaat	Verändert sich das Verhältnis und die relative Bedeutung politischer und nicht-politischer Organe? Vergesellschaften sich Legitimationsbedingungen und -prozesse?	Verändert sich das Verhältnis von nationalen, sub- und trans-nationalen Entscheidungsprozes-sen? Internationalisieren sich Legitimitätsbedingungen und -prozesse oder kommt es zu einer Subnationalisierung?
Wohlfahrts- dimension und sozialer Interventionsstaat	Zieht sich der Staat aus der Verantwortung für die soziale Wohlfahrt zurück? Wird die Bereitstellung sozialer Wohlfahrt dem Markt überlassen oder an assoziative Akteure übergeben? Oder wird die staatliche Wohl-fahrtsfürsorge weiter ausgewei-tet?	Wird die Formulierung und Durchführung wohlfahrtsstaatli-cher Interventionen zunehmend auf die internationale und/oder subnationale Ebene verlagert?

Jede in Abbildung 3 aufgeworfene Frage kann je nach Dimension mit einem Fortbestand des *status quo* oder mit einer Verlagerung weg vom *status quo* beantwortet werden. Veränderungsbewegungen können dabei auch auf beiden Achsen zugleich stattfinden. Während heute manche Politikformulierungsprozesse von der nationalen auf die internationale Ebene verschoben werden, lassen sich zugleich Verlagerungen in Richtung Privatisierung beobachten. Diese Konzeptualisierung präjudiziert keine besondere Richtung, in die sich Staatlichkeit zu verlagern hätte. Sie

erfaßt – wie Abbildung 4 verdeutlicht, in der Abbildung 1 (s.o. S. 14) konkretisiert wird – alle Bewegungen, die vom DRIS weg führen. Dabei ist zwar zunächst jede einzelne Dimension getrennt zu denken. Doch erst die mehrdimensionale Betrachtung von Staatlichkeit zeigt, wie sie sich rekonfiguriert hat.

Abbildung 4: Zerfaserung von Staatlichkeit – von der nationalen zur post-nationalen Konstellation?⁶⁸

	Sub-nationalisierung: Verlagerung auf subnationale Ebene	Status Quo: Verbleib auf nationaler Ebene	Internationalisierung: Verlagerung auf internationale Ebene
Entstaatlichung: Verlagerung auf gesellschaftliche Ebene	Lokalisierung (Privatisierung)	Vergesellschaftung (Deregulierung)	Transnationalisierung
Status Quo: Verbleib auf der jeweiligen Ebene	Regionalisierung	\wedge < Status quo (DRIS) > \vee	Internationalisierung
Verstaatlichung: Verlagerung auf staatliche Ebene	Fragmentierung	Verstaatlichung (Nationalisierung)	Supranationalisierung

Mit Blick auf diese Abbildung ist zweierlei zu beachten. Zum einen: Obwohl die Veränderungsrichtungen der Staatlichkeit offen konzeptualisiert sind und somit nicht bereits in der Forschungsanlage präjudiziert werden sollen, zeigt sich in der Praxis der Einzelprojekte dann doch, daß Veränderungsprozesse in Richtung auf eine politische Ebene jenseits des Nationalstaates und Entstaatlichungsprozesse im Mittelpunkt unserer Untersuchungen stehen. Sowohl die Möglichkeit einer Subnationalisierung als auch die Möglichkeit einer akzentuierten Verstaatlichung spielen in den jeweiligen Projekten eine untergeordnete Rolle.⁶⁹

⁶⁸ Vgl. auch den Beitrag von Keohane/Nye (2000: 13), wo sich eine ähnlich konstruierte 3x3 Matrix findet, welche in den einzelnen Feldern aber nicht „Prozesse“ wie „Transnationalisierung“, sondern „typische Akteure“ (wie – in dem entsprechenden Feld – „Multinationale Unternehmen“) nennt.

⁶⁹ Wir sind uns klar darüber, daß die Vernachlässigung der Möglichkeit einer Subnationalisierung problematischer ist als die der Verstaatlichungsoption. Zum einen werden dadurch aktuelle Regionalisierungsprozesse ausgeblendet (vgl. als Überblick Coakley 1992), und zum anderen findet der Föderalismus (vgl. jetzt Benz/Lehmbruch 2002) eine nur untergeordnete Beachtung. Diese im Ein-

Zweitens ist zu beachten, daß die beiden skizzierten Veränderungsachsen möglicherweise nicht vollständig unabhängig voneinander sind. So lassen sich interessante Wechselbeziehungen der Art denken, daß die Verlagerung auf die gesellschaftliche Ebene dann wahrscheinlicher wird, wenn parallel dazu eine Verlagerung weg von der nationalen Ebene stattfindet. Erst wenn sich Prozesse aus dem Käfig des Nationalstaates befreien – so könnte eine entsprechende Hypothese lauten –, kann die Beharrungskraft der *vested interests* gebrochen werden und eine Rückverlagerung auf die gesellschaftliche Ebene erfolgen (so etwa Moravcsik 1994 und Wolf 2000). Umgekehrt könnte es sein, daß Verlagerungsprozesse hin zur subnationalen Ebene mit einer Stärkung staatlicher Apparate einhergehen. So treten viele der gegenwärtigen Regionalisierungsbewegungen gegen „neoliberale Politiken“ des Zentralstaates ein und fordern staatliche Zuständigkeit (vgl. Lange 1998). Weiterhin lassen sich auch in stattfindenden Veränderungsprozessen angelegte Dynamiken vermuten, die dann weitere Entwicklungen verursachen. So läßt sich argumentieren, daß der politisch gewollten Internationalisierung im Zeitalter der Globalisierung aus funktionalen Gründen ein Trend zur gleichsam nicht-intentionalen Supranationalisierung eingebaut ist (Zürn 2002d). Aufgrund derartiger Binnendynamiken und der kausalen Beziehungen zwischen den neun Feldern aus Abbildung 4 ist im Ergebnis zu erwarten, daß nicht alle neun Felder von gleicher Bedeutung sein werden. Vielmehr lassen sich je nach Dimension unterschiedlich bestimmte Hauptbewegungstrends vermuten.

Genau die letztgenannte Vermutung liegt unserer *Leitthese der „Zerfaserung“* zugrunde, die nun nochmals expliziert werden kann. Wir gehen erstens davon aus, daß es in den verschiedenen Dimensionen von Staatlichkeit bedeutsame *Verlagerungsprozesse* gibt. Und wir behaupten zweitens, daß diese Verlagerungsprozesse in den verschiedenen Dimensionen in unterschiedliche Richtungen weisen und es somit zu einer *Zerfaserung* von Staatlichkeit kommt. Das heißt, nicht jede Verlagerung ist eine Zerfaserung. Eine Zerfaserung von Staatlichkeit liegt nur dann vor, wenn in unterschiedlichen Dimensionen von Staatlichkeit Verlagerungsprozesse stattfinden, die nicht in dieselbe Richtung weisen, wenn sich also asynchrone Verlagerungsprozesse beobachten lassen. Synchrone Verlagerungsprozesse führen nicht zu einer Zerfaserung, sondern vielmehr zur ganzheitlichen Verlagerung der Staatlichkeit auf eine neue Ebene, etwa zum „Weltstaat“ oder zum „Regionalstaat“. Unsere Arbeitsthese der Zerfaserung beinhaltet allerdings noch keine Aussage darüber, wie sich Staatlichkeit neu konfiguriert. Der geplante Sfb zielt zunächst nur darauf ab, die Verlagerungsprozesse in den verschiedenen Dimensionen von Staat-

klung mit den Ergebnissen der Vorbegutachtung vorgenommene Fokussierung für die erste Phase schließt nicht aus, daß später diese Optionen verstärkt in den Blick genommen werden.

lichkeit zu analysieren, ohne sich in ein Prokrustesbett gedachter neuer Konstellationen hinein zu begeben. Gleichwohl sollen aufgrund der so untersuchten Verlagerungsprozesse im Verlauf des Sfb Aussagen darüber generiert werden, wie sich Staatlichkeit rekonfiguriert und in eine neue, ggf. "postnationale Konstellation" übergeht. Erst dann kann auch beurteilt werden, was sich beispielsweise hinter der Rede von der post-westfälischen, der post-nationalen oder post-modernen Staatlichkeit empirisch verbirgt.⁷⁰ Ein denkbares Ergebnis könnte sein, daß sich Staatlichkeit in der Ressourcendimension kaum von der national-staatlichen Ebene entfernt, während sie sich zugleich in der Rechtsdimension internationalisiert, in der Legitimationsdimension transnationalisiert und in der Wohlfahrtsdimension privatisiert.

Eine angemessene und analytisch nützliche Beschreibung der Wandlungsprozesse von Staatlichkeit setzt voraus, daß der Untersuchungsgegenstand in verschiedene Dimensionen desaggregiert wird (wider die Überaggregation), daß er an eine historische konkrete Konstellation angebunden wird (wider die Überabstraktion) und daß dieser Wandel mit einem differenzierten Kategoriensystem erfaßt wird (wider die dichotomische Konzeptualisierung) – so die bisherige Argumentation. Eine solche konzeptionelle Ausdifferenzierung erzeugt jedoch ein Folgeproblem: Wieviel Veränderung ist notwendig, um sinnvollerweise von einem Wandel der Staatlichkeit sprechen zu können? Eine gewisse Entstaatlichung in einer Dimension bei einem Staat, also beispielsweise die Privatisierung von Post- und Telekommunikation in Großbritannien, reicht für sich genommen wohl kaum aus, um die These vom Wandel der Staatlichkeit zu belegen. Es muß also zwischen einem Politikwandel in einzelnen Staaten und einem Wandel von Staatlichkeit selbst unterschieden werden. Wieviel Veränderung muß aber beobachtet werden, bevor wir von einem qualitativen Wandel der Staatlichkeit sprechen können? Beim Umgang mit diesem „Eichungs“- oder „Schwellenwertproblem“ ist zweierlei zu beachten.

Zum ersten enthält unser konzeptioneller Rahmen bereits einige Schwellenanforderungen. Bevor wir von einem Wandel der Staatlichkeit sprechen wollen, müssen drei Bedingungen erfüllt sein:

1. Zumindest bei der Mehrzahl der in einem Teilprojekt jeweils untersuchten Länder müssen entsprechende Veränderungen festgestellt werden können („epidemischer Charakter“).
2. Ferner muß der in jeder Dimension des DRIS beschriebene Korridor verändert werden, innerhalb dessen Varianz in der Staatlichkeit jeweils immer schon bestand und der mithin zur nationalen Konstellation gehört („Korridoreffekt“).

⁷⁰ Vgl. G. Sørensen (2001) für die Unterscheidung zwischen westfälischer, post-westfälischer und vor-westfälischer Staatlichkeit.

Als Korridoreffekt ist auch eine Veränderung in der Spannbreite von Regimen (geringere Varianz) oder eine sich durchsetzende generelle Turbulenz anzusehen. Sowohl Breite (Varianz) als auch Lage und Stabilität des Korridors sind relevant.⁷¹

3. Schließlich müssen sich solche Veränderungen auf die Gesamt-Konstellation des DRIS auswirken, so daß letztlich alle Dimensionen der Staatlichkeit betroffen sind („*konfigurative Wirkung*“).

Zum zweiten soll aber der angesprochene Eichungsprozeß selbst Ergebnis des geplanten Projektverbundes sein und keine Vorgabe. Einzelne Teilprojekte werden immer auch versuchen, den qualitativen Gehalt eines konstatierten Veränderungsprozesses zu erfassen und „auf den Begriff“ zu bringen. Aus der Zusammenschau dieser Ergebnisse soll eine zunehmend genauere Erfassung der „Schwellenwerte“ möglich werden, so daß Veränderungen in einzelnen Staaten eindeutig von einem Wandel von Staatlichkeit abgegrenzt werden können.

Darüber hinaus ist zu beachten, daß insbesondere die Projekte, die die Staatstätigkeit in unterschiedlichen Staaten systematisch miteinander vergleichen, die Ursachen der Varianzen über verschiedene Staaten hinweg besonders genau untersuchen können. Diese komparatistischen Untersuchungen können potentiell zu vier Ergebnissen gelangen. Erstens mag in der jeweils untersuchten Dimension überhaupt kein signifikanter Wandel feststellbar sein. Zweitens kann sich in manchen Staaten ein Wandel ergeben, in anderen besteht aber der *status quo* fort. In diesen beiden Fällen ist die These einer veränderten Staatlichkeit für die jeweils untersuchte Dimension zurückzuweisen. Es liegt offensichtlich kein Korridoreffekt vor. Drittens ist ein denkbare Ergebnis einer solchen komparatistischen Untersuchung, daß sich alle untersuchten Staaten verändern und dabei auf einen gemeinsamen Punkt hin konvergieren. Dieser Befund könnte insofern auf eine Veränderung von Staatlichkeit hinweisen, als sich dann der Korridor der Staatlichkeit verengt. Der Befund ist für den Wandel von Staatlichkeit insbesondere dann relevant, wenn die konvergente Entwicklung auf äußere Zwänge zurückzuführen ist. Dort, wo eine derartige Korridorverengung festgestellt wird, muß unbedingt eine Ursachenuntersuchung folgen (siehe nächster Abschnitt). Ähnlich ist die Situation mit Blick auf einen vierten denkbaren Befund komparatistischer Untersuchungen. Wenn sich in allen untersuchten Ländern ein Wandel beobachten läßt, dieser Wandel aber keine einheitliche Richtung aufweist, dann haben wir es mit einer Art „generalisierter Turbulenz“ auf dem Korridor des DRIS zu tun. Inwieweit dies als Element eines Wandels von Staatlichkeit zu deuten ist, ließe sich gleichfalls auf der Grundlage einer Ursachenuntersuchung leichter beantworten.

⁷¹ Vgl. hierzu auch die Ausführungen unten zu Modul 2b.

c) *Untersuchungsgegenstand:* Im Mittelpunkt unserer Untersuchungen stehen die Länder der OECD-Welt. Um die deskriptiven Leitfragen zu beantworten, untersuchen wir die Entwicklungen in den vier Dimensionen seit Anfang der 1970er Jahre, also der Blütezeit des DRIS, bis heute, dem von vielen vermuteten Ende der nationalen Konstellation. Alle Teilprojekte sind insofern harmonisiert, als sie den Kern der OECD-Welt betrachten, den einzigen Bereich der Welt, in dem der DRIS als annäherungsweise voll entwickelt gelten kann. Alle Teilprojekte orientieren sich zudem an den genannten zeitlichen Vorgaben, so daß eine gute Vergleichbarkeit über die Einzelprojekte hinweg gegeben ist.

Die Teilprojekte eint weiterhin, daß – sofern Internationalisierungs- und Supranationalisierungsprozesse analysiert werden – innerhalb der OECD-Welt keine Verengung auf die Europäische Integration erfolgt.⁷² Veränderung von Staatlichkeit im engeren Kontext der Europäischen Integration nachzuweisen greift für unsere Zwecke zu kurz. Entsprechende Forschungen über die EU haben gerade in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte gemacht.⁷³ Der Untersuchungsgegenstand des geplanten Sfb unterscheidet sich davon in mindestens zweierlei Hinsicht. Zum einen haben wir einen anderen Fokus gewählt. Der Blick richtet sich zunächst auf den Nationalstaat und wie er in neuen Kontexten wie der EU agiert, er richtet sich nicht unmittelbar auf die neuen institutionellen Kontexte wie die EU. Zum anderen beschränken wir uns ganz bewußt nicht nur auf die Mitgliedstaaten der EU. Gerade durch den Vergleich von außereuropäischen und europäischen OECD-Ländern kann das *allgemeine* Ausmaß des Wandels von Staatlichkeit besser erfaßt werden. Die EU stellt insofern also keinen besonderen Fokus in dem geplanten Sfb dar, sie ist vielmehr eine internationale Institution unter anderen. Indem die EU als eine unter anderen internationalen Institutionen verstanden wird, eröffnet sich aber analytisch die Möglichkeit, die EU als Kontrast- oder Exportmodell und auch schlicht als Vergleichsfall zu anderen internationalen Institutionen in die Untersuchungen zu integrieren. Dieses Vorgehen befreit die Betrachtung der EU von der strapazierten *sui-generis*-Perspektive und eröffnet umgekehrt neue Einsichten in die EU.⁷⁴

⁷² Gerade im EU-Bereich hat Bremen mit dem ZERP und individuellen Schwerpunkten (vgl. u.a. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996 und Jachtenfuchs 2001, 1996, Genschel 2002, Joerges/Zürn 2002 und Leibfried/Pierson 1995) eine günstige Ausgangsposition.

⁷³ Vgl. insbesondere das DFG-Schwerpunktprogramm „Regieren in der EU“, das von Beate Kohler-Koch koordiniert worden ist.

⁷⁴ Vgl. Jachtenfuchs (1997) zu den sozialwissenschaftlichen Problemen, die mit der *sui generis*-Perspektive verbunden sind. Joerges/Zürn (2002) bieten ein Beispiel für eine Untersuchung, bei der politische Prozesse in der EU mit politischen Prozessen in anderen internationalen Institutionen wie der WTO, aber auch mit föderalen politischen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland verglichen werden. Diese Perspektive wird explizit in mehreren Projekten dieses Sfb eingenommen, so etwa bei Falke/Joerges (A1), Jachtenfuchs (D2) und Senghaas/Schneckener (D3).

(2) Die Erklärung des Wandels von Staatlichkeit

Die Teilprojekte im vorgeschlagenen Sfb sollen freilich nicht nur den Wandel von Staatlichkeit im Kern der OECD-Welt gemäß der oben skizzierten einheitlichen Konzeptualisierung beschreiben. Sie sollen auch entsprechend der zweiten Leitfrage mögliche Erklärungen dieses Wandels von Staatlichkeit erarbeiten. Diese Arbeit ist in der Anlage des Forschungsprogramms Modul 2 vorbehalten und somit für die beantragte erste Phase noch nicht unmittelbar relevant. Dementsprechend haben die folgenden Ausführungen zur Erklärung des Wandels von Staatlichkeit noch einen vorläufigeren und stärker prospektiven Charakter. Sie sind allerdings insofern bereits jetzt relevant, als sich – wie erwähnt – Modul 1 (Beschreibung des Wandels), 2 (Ursachen) und 3 (Wirkungen des Wandels) aus forschungspragmatischen Gründen oftmals überlappen werden. Die Module werden also nur ansatzweise in zeitlich abgetrennten Phasen untersucht.

(2a) Ursachen des gemeinsamen Wandels

Unserer desaggregierten Konzeptualisierung von Staatlichkeit entsprechend, gehen wir davon aus, daß der Wandel von Staatlichkeit in Gänze nicht unmittelbar auf eine spezifische Ursache oder ein bestimmtes Ursachenbündel zurückzuführen ist. Vielmehr nehmen wir an, daß der Wandel von Staatlichkeit je nach untersuchter Dimension variiert und damit spezifische Ursachen zunächst dimensionenspezifisch zu untersuchen sind. Dieser Auffassung entsprechend, sollen zunächst dimensionenspezifische Erklärungen des jeweils beobachteten Wandels entwickelt werden. Erst dann ist es im nächsten Schritt möglich, die Befunde zusammenzufassen, um zu allgemeineren Untersuchungen und Aussagen über die Ursachen des Wandels von Staatlichkeit zu gelangen.

Vor diesem konzeptionellen Hintergrund soll nach unserem gegenwärtigen Stand der Überlegungen darauf verzichtet werden, die Untersuchung über die Ursachen des Wandels bzw. Nicht-Wandels anhand vorgegebener Ursachenbündel gleichermaßen über alle Teilprojekte hinweg zu betreiben. Die in der Literatur verhandelten Thesen über die Ursachen des derzeitigen staatlichen Wandels sind häufig so breit, unspezifisch und empirisch schwer zugänglich, daß es derzeit gar nicht möglich erscheint, die empirischen Erhebungen für alle vermuteten Ursachen in allen Teilprojekten zu leisten. Sofern die Ursachenfrage in den Einzelprojekten also gestellt wird, sollen die zu untersuchenden Hypothesen fallspezifisch entwickelt werden. Es ist dann Aufgabe des Sfb im Ganzen, die Befunde zusammenzuführen, ggf. integrierte Ursachenuntersuchungen zu entwickeln und auf induktive Weise zu allgemeineren Aussagen zu gelangen.

Für die Aufgabe der Zusammenführung kann man sich zunutze machen, daß sich generell zwei unterschiedliche Typen von Erklärungen ausmachen lassen, in denen jeweils auf unterschiedliche Kausalmechanismen zurückgegriffen wird.

Zum einen können *Erklärungen herangezogen werden, die als Ursache für Veränderungsprozesse von Staatlichkeit auf Entwicklungen verweisen, die der synergetischen Konstellation der Staatlichkeit äußerlich sind*. Der Wandel von Staatlichkeit reagiert auf grundlegende gesellschaftliche Wandlungsprozesse wie die Globalisierung bzw. die gesellschaftliche Denationalisierung (vgl. z. B. Goldmann 2001; Held u.a. 1999; Vobruba 2001; Zürn 1998) oder die Tertiarisierung bzw. das Ende des industriellen Zeitalters (vgl. Menzel 1998; Albert 1996) oder die entsprechenden Strukturveränderungen der Arbeit (s. u.a. Wagner 2000 bzw. insgesamt Kocka/Offe 2000). Diese grundlegenden Wandlungsprozesse führen insbesondere über zwei Kausalmechanismen zu einer Veränderung von Staatlichkeit:

1. Gleichsam strukturalistisch wird der aufgezwungene „*regulative Wettbewerb*“ zwischen konkurrierenden Staaten betont, der zwar durch politische Entscheidungen initiiert worden ist, aber längst eine unkontrollierte Eigendynamik gewonnen hat und den DRIS unterspült. So untersucht beispielsweise das geplante Projekt von Zimmermann (C6), wie sich die Rolle des Staates in der Rechnungslegung transnationaler Unternehmen aufgrund des Wettbewerbsdrucks, der mit der Globalisierung der Finanzmärkte verbunden ist, ändert. Rothgang/Müller/Schmähl (C3) fragen, wie sich dieser Wettbewerbsdruck auf die Gesundheitssysteme auswirkt.
2. Ferner gibt es eine gleichsam *funktionalistische Gegenthese*, derzufolge neue Anforderungen an politische Steuerung zur Überwindung der nationalen Konstellation führen. Demnach nimmt die Bedeutung des Nationalstaates ab, weil in Reaktion auf grenzüberschreitende Steuerungsprobleme zunehmend Formen der politischen Steuerung jenseits des Nationalstaates entwickelt werden. Dieser Kausalmechanismus wird beispielsweise in den Projekten von Winter (A3) oder Zürn/Zangl (A2) überprüft. Dort wird u.a. untersucht, ob internationale Verrechtlichungsprozesse nicht zuletzt den neuen, durch die Globalisierung hervorgerufenen Steuerungsanforderungen geschuldet sind.

Zum anderen können Erklärungen in Betracht gezogen werden, in denen die Ursachen des Wandels der Staatlichkeit innerhalb der synergetischen Konstellation des DRIS selbst angesiedelt werden. Da synergetische Konstellationen sich dadurch auszeichnen, daß ihre verschiedenen Dimensionen sich wechselseitig stützen, können sie einzelne Instabilitäten auffangen. Geringe Instabilitäten können sich aber auch dynamisch entwickeln, im Sinne von „kleine Ursachen, große Wirkungen“. Der Wandel solcher Konstellationen ist deshalb nur angemessen zu verstehen,

wenn auch das Zusammenspiel von Wandlungsprozessen innerhalb der synergetischen Konstellation untersucht wird.

Als Erklärungen für diesen Wandel kommen deshalb auch Prozesse in Betracht, die von den eben angesprochenen gesellschaftlichen Entwicklungen in einer Dimension angestoßen werden, sich aber dann in Wandlungsprozesse in anderen Dimensionen übersetzen. So legt beispielsweise die Individualisierung bzw. die Pluralisierung von Lebenswelten in der Legitimationsdimension (vgl. jetzt Honneth 2001; Münch 2001; Stichweh 2000) nahe: Der Staat sieht sich zunehmend mit Schwierigkeiten in der Interventionsdimension konfrontiert, oder ihm werden notwendige Ressourcen entzogen. In ähnlicher Weise wird von Vertretern der Regulationstheorie argumentiert: Der Übergang zu einem postfordistischen Akkumulationsregime im ökonomischen Bereich wirkt sich auch politisch aus (Esser 1994; Hübner 1998; Jessop 2001, 1994, 1992). Derartige Thesen beruhen gleichfalls auf Argumentationsfiguren, die den Kausalmechanismus benennen, über den eine Veränderung in einer Dimension zur Veränderung der nationalen Konstellation als Ganzem führt:

1. So wird häufig die gleichsam krisentheoretische Figur der *soziokulturellen Voraussetzungen* für DRIS-Staatlichkeit verwendet, die sich aufgrund fortschreitender Modernisierungsprozesse selbst aufbrauchen. Dementsprechend wird beispielsweise in dem Projekt von Peters (B3) untersucht, inwieweit öffentliche Debatten zunehmend weniger im nationalen Kontext stattfinden, was wiederum Konsequenzen für die angemessene Organisationsebene, sowohl für demokratische Prozesse als auch für Wohlfahrtsregime, haben kann. Ähnlich fragen Lhotta/Nullmeier (B1), ob die Substanz der nationalstaatlichen Demokratie sich nicht in der Auflösung befindet.
2. Das Bild des *capturing* verweist schließlich auf einen Mechanismus, der in der *public choice*-Literatur betont wird: Ursprünglich auf universelle Ziele ausgerichtete Maßnahmen werden zunächst klientelistisch pervertiert und dann von Gegnern infrage gestellt. Dieser Kausalmechanismus taucht in dem von Leibfried/Obinger geplanten Projekt (C1) auf. Dort wird unter anderem untersucht, inwieweit der Umbau des Wohlfahrtsstaates durch innenpolitische Vetopositionen beeinflusst wird. Ähnlich fragt Knorr (C5), weshalb gerade das Postwesen sich als Schlüsselsektor in manchen Ländern den allgemeinen Privatisierungs- und Liberalisierungstendenzen widersetzen konnte.

(2b) Varianz im Wandel von Staatlichkeit

Es interessieren freilich nicht nur die Ursachen für die allgemeinen Veränderungen des durch den DRIS definierten Korridors von Staatlichkeit. Auch die Untersuchung und Erklärung von System-Variationen innerhalb des Korridors sind partiell

von Interesse. Gemäß der ergänzenden Leitfrage 2 sollen demnach in diesem Sfb-Modul auch Erklärungen für die Unterschiede des Wandels in unterschiedlichen Staaten geprüft werden. Es geht mithin nicht nur um Varianz in der Zeitachse, sondern auch um Varianz in der Länderachse. Die Erklärung der in Modul 1 festgestellten Veränderungsprozesse kann häufig sicherlich nur mit Rückgriff auf die komparative Methode erfolgen. In Modul 2b soll die vergleichende Untersuchungsmethode endgültig in den Mittelpunkt rücken, da es hier nicht mehr darum geht, gemeinsame Entwicklungen auszumachen und zu erklären, vielmehr sollen die Varianzen in den Veränderungen der Staatlichkeit verständlich gemacht werden.

Auch für diese Aufgabe kommen grundsätzlich zwei unterschiedliche Erklärungen in Betracht: Erstens solche *Erklärungen, die unmittelbar einen Zusammenhang zwischen den Ursachen des Wandels und den Unterschieden* in der Veränderung der Staatlichkeit herstellen. Demnach mögen die Varianzen im Wandel von Staatlichkeit daher rühren, daß verschiedene Staaten mit unterschiedlicher Intensität etwa von Globalisierung oder Individualisierung betroffen sind.⁷⁵ Davon sind zweitens solche *Erklärungen* zu unterscheiden, die diesen Zusammenhang mittelbar herstellen. Demnach mögen Unterschiede im Wandel der Staatlichkeit darauf zurückgeführt werden, daß sich Globalisierungs- oder Individualisierungsprozesse in unterschiedlichen Staaten *aufgrund divergierender politisch-institutioneller Gegebenheiten* unterschiedlich auswirken, da Veränderungen in der Politikumwelt politisch be- und verarbeitet werden müssen. Die einzelnen Reaktionsmuster auf diese Veränderungen variieren mit den Präferenzen und Situationsdeutungen der Akteure, den Akteurskonstellationen und den institutionellen Handlungskontexten, in denen sie operieren. Hier kommt die klassische Staatstätigkeitsforschung zum Zuge: Sie führt die Varianzen im *policy output* und *outcome* zurück auf unterschiedliche parteipolitische und außerparlamentarische Kräfteverhältnisse, institutionelle Rahmenbedingungen wie die Staatsstruktur oder die Demokratieform, tradierte Problemlösungsroutinen und institutionelle Rigiditäten (Pfadabhängigkeit) sowie auf eingespielte Interaktionsformen der Interessenvermittlung, etwa Korporatismus versus Pluralismus (Schmidt 1993; Castles 1999; Scharpf 2000; Pierson 2000a; Hacker/Pierson 2002). Unterschiede im Wandel von Staatlichkeit entlang der Länderachse sind dieser zweiten Forschungsrichtung zufolge zuallererst im politischen System zu suchen.

⁷⁵ Derartige Erklärungen konnten bisher kaum etabliert werden. Im Gegenteil: Garrett (1997), Rodrik (1996) und Rieger/Leibfried (2001: 250-338) verweisen in der Tradition von Katzenstein (1985) auf einen positiven Zusammenhang zwischen ökonomischer Öffnung und ausgeprägten Staatsaktivitäten.

Varianzen zwischen Ländern und Fällen haben nicht nur eine Eigenbedeutung. Sie stellen auch ein Mittel dar, das zur Erforschung von allgemeinen Ursachen dienen kann. Indem über die Länderunterschiede die abhängige Variable „Wandel“ Varianzen aufweist, kann die komparative Methode zur Erforschung des allgemeinen Wandels eingesetzt werden. Um nur zwei Beispiele anzudeuten: Unterliegen tatsächlich die am meisten denationalisierten Länder dem größten Wandel? Sind tatsächlich die Fälle, in denen der regulative Wettbewerb am ausgeprägtesten ist, durch eindeutige Verlagerungsprozesse gekennzeichnet?

(3) Die Konsequenzen des Wandels von Staatlichkeit

Gemäß Leitfrage 3 sollen in einem dritten Sfb-Modul die Konsequenzen des Wandels von Staatlichkeit untersucht werden. Obwohl dieses Modul 3 zeitlich deutlich später angesiedelt ist, sind schon hier einige Vorüberlegungen zur Durchführung entsprechender Forschungsvorhaben erforderlich.

Für dieses evaluative Modul des Sfb wird systematisch auf die eingangs genannten *sozialen Grundwerte* zurückgegriffen. Sicherheit, Rechtsgleichheit, Selbstbestimmung und Wohlfahrt sind soziale Güter, deren Verwirklichung unabhängig von besonderen institutionellen Kontexten gedacht werden kann. Gerade weil diese vier sozialen Grundwerte in einer so engen Verbindung mit dem DRIS und seinen vier institutionellen Dimensionen stehen, wird ihr Fortbestand häufig an den Erhalt des DRIS gebunden. So scheinen beispielsweise manche Autoren in der Debatte über das demokratische Defizit der EU und anderer internationaler Institutionen das „demokratische Prinzip“ unnötigerweise mit dessen institutioneller Umsetzung in der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie im DRIS gleichzusetzen (kritisch hierzu Gerstenberg 1997; Schmalz-Bruns 1999; Zürn 2000). Sicherlich ist der Erfolg des DRIS eng damit verbunden, daß er unter bestimmten Rahmenbedingungen die weitgehende Erreichung dieser normativen Güter ermöglichte. Unter veränderten Rahmenbedingungen können sich aber andere institutionelle Arrangements als erfolgreicher bei der Durchsetzung bzw. Verwirklichung solcher normativen Güter erweisen.

Mit anderen Worten: Während die institutionellen Dimensionen der Staatlichkeit – sei es der moderne Territorialstaat, der souveräne Rechtsstaat, der demokratische Nationalstaat oder der soziale Interventionsstaat – in unserer Konzeptualisierung weitestgehend instrumentellen Charakter haben, wird den sozialen Grundwerten – physische Sicherheit, Rechtssicherheit und Gleichheit vor dem Gesetz, demokratische Selbstbestimmung und soziale Wohlfahrt – ein normativer Status zugeschrieben. Sie verkörpern normative Ziele des Regierens. Somit stellt sich für das evaluative Modul 3 zwingend die Frage: Wie könnte sich ein institutioneller Übergang von der nationalen zur postnationalen Konstellation auf die Verwirkli-

chung sozialer Grundwerte auswirken? Während beispielsweise in Modul 1 untersucht wird, ob Rechtssicherheit zunehmend von transnationalen Institutionen bereitgestellt wird, geht es in Modul 3 um die Frage: Können diese Leistungen von transnationalen Institutionen besser oder schlechter erbracht werden, als sie vom DRIS in den 1960er und 1970er Jahren erbracht wurden? Dieses evaluative Modul kann auch praxeologisch relevant werden: Der mögliche Befund, wonach im Übergang von der nationalen zur postnationalen Konstellation bei bestimmten Leistungen die Verwirklichungsmöglichkeit für bestimmte normative Güter sinkt, sollte Überlegungen anstoßen, wie diese wieder gesteigert werden kann.

4.3 Die Zukunft der Staatlichkeit

Welche Ergebnisse werden in der Zusammenschau der Module nach einem Jahrzehnt Forschung von einem Sfb dieses Zuschnitts zu erwarten sein? Im Gesamtergebnis versprechen wir uns neue Kenntnisse über die Ursachen und Wirkungen des Wandels von Staatlichkeit. Sie werden zum einen zu einer Rekonzeptualisierung eines grundlagentheoretischen Bausteins der Politik- und Sozialwissenschaften, nämlich des Nationalstaates, und mithin zu einer Überwindung des methodologischen Nationalismus beitragen. Zum anderen werden diese Erkenntnisse praxeologisch bei der institutionellen Neugestaltung von *governance*-Strukturen zur Förderung von Frieden, Rechtssicherheit, Demokratie und Wohlfahrt nützlich sein.

Mit der nationalen Konstellation wurden in den Staatswissenschaften theoretisch-konzeptionelle Perspektiven verbunden, die meist auf einem methodologischen Nationalismus beruhen. Im methodologischen Nationalismus als idealtypischer Prämisse werden Nationalstaaten und deren Regierungen als die Grundeinheiten der sozial- und politikwissenschaftlichen Analyse gesehen. Der so verstandene methodologische Nationalismus unterscheidet sich vom normativen Nationalismus, wonach jeder Nation das Recht zukommt, sich in ihrer kulturellen Besonderheit selbst zu bestimmen. Er setzt nämlich diesen normativen Anspruch als sozialontologisch gegeben voraus und erhebt ihn gleichzeitig zur wichtigsten Konflikt- und Organisationslinie des Politischen überhaupt. Er geht davon aus, daß die Menschheit natürlicherweise in eine begrenzte Anzahl von Nationen zerfällt, die sich nach Innen als DRIS organisiert und nach Außen von anderen Staaten abgrenzt, insbesondere wenn sie eine andersartige politische Ordnung aufweisen.⁷⁶ Er

⁷⁶ Der Begriff wird insbesondere von Smith (1979: 191) genutzt. Für ihn ist der methodologische Nationalismus „...bound up with a nationalist framework which views ‚societies‘ as ‚naturally‘ determined by the boundaries and properties of nation-states (...) The study of ‚society‘ today is, almost without question, equated with the analysis of nation-states; the principle of methodological nationalism operates at every level in the sociology, politics, economics and history of mankind in the modern era.“ Das Konzept geht auf Martins (1974) zurück. Beck (2001) verwendet es in seiner A-

geht weiterhin davon aus, daß die Abgrenzung nach Außen und der Wettbewerb zwischen den Staaten die grundlegendste Kategorie jedweder politischen Organisation ist. Jenseits der Staaten angesiedelte Institutionen und auch Mechanismen der internen Selbstregulierung werden ausgeblendet. Diese doppelte Prämisse des methodologischen Nationalismus strukturiert auch die empirischen Beobachtungen. Das zeigt sich beispielsweise bei den statistischen Messeinheiten, die fast immer national aufgeschlüsselt und staatsorientiert von den statistischen Ämtern mit grossem Ressourcenaufwand fortgeschrieben werden. Diese Weltsicht sperrt sich somit in stark institutionalisierter Weise gegen empirische Widerlegung.

Eine Theorie der Politik in der postnationalen Konstellation muß diese „Selektivität erprobter Perspektiven“ (Mayntz 2002) abbauen und bedarf einer *Rekonzeptualisierung politischer Prozesse, die eine Ablösung vom Denken in nationalstaatlichen Kategorien ermöglicht*. Daß Politik in der postnationalen Konstellation sich aus dem Zusammenspiel verschiedener Ebenen sowie paralleler Prozesse der Privatisierung ergibt, und damit die strenge Trennung von Innen und Außen sowie von Öffentlich und Privat nicht mehr aufrechterhalten werden kann, gibt dabei zunächst nur einen Rahmen ab. Darüber hinaus müssen in einer solchen Konzeptualisierung aber auch die konstitutiven Merkmale von Politik in der postnationalen Konstellation herausgearbeitet und zu einem theoretischen Modell zusammengefügt werden, um zu verallgemeinerungsfähigen Aussagen zu gelangen. Wie läßt sich das Organisationsprinzip einer postnational re-konfigurierten Staatlichkeit greifen? Welche Akteure werden mit welcher funktionalen Differenzierung in der postnational re-konfigurierten Staatlichkeit zentral sein? Welche Motivationslagen und welche Prozeßmuster werden die Politik dann prägen? Es ist zu vermuten, daß die Antworten auf diese Fragen sich in der nationalen wie in der internationalen Politik von der derzeit vorherrschenden nationalen Konstellation unterscheiden. Jedenfalls zielt der Sfb auf ein neues und angemesseneres Verständnis von Staatlichkeit, das weitreichende Implikationen für die Theoriebildung in allen Staatswissenschaften haben könnte.

Die Befunde des geplanten Sfb können zudem schon allein deshalb *praxeologisch relevant* werden, weil sich in einer postnational rekonfigurierten Staatlichkeit nicht nur die Politikprozesse, sondern auch Politikergebnisse weitreichend verändern dürften. Ob die sozialen Grundwerte Frieden, Rechtssicherheit, Demokratie und Wohlfahrt in ähnlicher Weise befördert werden können wie in der nationalen Konstellation, ist eine offene Frage. Der Sfb könnte aber auch erste Hinweise darauf geben, welche institutionellen Neugestaltungen die postnationale Re-

nalyse des Wandels der Politik gleichfalls und setzt dem methodologischen Nationalismus einen „methodologischen Kosmopolitismus“ entgegen (vgl. hierzu auch Zürn (2002b).

Konfiguration so beeinflussen könnten, daß die genannten sozialen Grundwerte auch in der ferneren Zukunft erreichbar bleiben.

5 Der Projektverbund

Insgesamt setzt sich dieser Projektverbund aus 18 Teilprojekten zusammen, wovon eines, das Projekt Nanz (B5), erst nachträglich eingereicht wird. Die für die erste Phase zu beantragenden Projekte des Sfb „Staatlichkeit im Wandel“ lassen sich dabei in vier Gruppen aufteilen, die sich unmittelbar aus unserer Konzeptualisierung ergeben. Die ungefähr gleichgewichtigen Gruppen untersuchen die Rechtsdimension (4 Projekte), die Legitimationsdimension (5 Projekte), die Interventionsdimension (6 Projekte) und die Ressourcendimension (3 Projekte). Die Projekte verteilen sich der Zahl nach nicht perfekt, aber doch hinreichend gleichmäßig auf die vier Dimensionen der Staatlichkeit. Die leichten Ungleichgewichte sind teilweise sachlich bedingt (in der Ressourcendimension scheint sich am wenigsten zu ändern; die Interventionsdimension okkupiert den Staatshaushalt), teilweise auch den gegenwärtigen Schwerpunktsetzungen der beantragenden Einrichtungen geschuldet. In der mittelfristigen Planung sollen die Ungleichgewichte, die den institutionellen Schwerpunktsetzungen geschuldet sind, ausgeglichen werden (siehe unten).

Das Gros der Teilprojekte bearbeitet einen *einheitlichen Untersuchungszeitraum* – die 1970er Jahre bis heute –, und alle Teilprojekte konzentrieren sich auf die Analyse der wichtigsten OECD-Länder. Dabei finden sich – je nach projektspezifischen Fragestellungen und Selektionskriterien – unterschiedliche Schwerpunkte, teils auf die großen G-6 Länder, teils auf die europäischen Kleinstaaten, in denen sich die „Endausbaustufe“ des DRIS besonders deutlich gezeigt haben soll. Der Untersuchungsgegenstand wird punktuell in den Teilprojekten erweitert, in denen das Verhältnis der OECD-Länder zu anderen Regionen thematisiert wird.

Zentral für die Integration aller Projekte ist jedoch die gemeinsame, durch alle Projekte durchgehaltene Konzentration auf eine *einheitlich konzeptualisierte „abhängige Variable“*. In allen Teilprojekten wird anhand des entwickelten konzeptionellen Rasters zunächst deskriptiv untersucht, ob, inwieweit und in welche Richtung sich Staatlichkeit verlagert. Darüber hinaus haben alle Teilprojekte auch eine kausalanalytische Komponente, die in den meisten Fällen aber erst in der nächsten Phase in den Mittelpunkt rückt. Manche Teilprojekte fragen dabei primär nach den Ursachen allgemeiner und staatenübergreifender Veränderungen im Kern der OECD-Welt (Falke/Joerges – A1, Genschel – D1, Gessner – A4, Jachtenfuchs – D2, Nanz – B5, Peters – B3, Senghaas/Schneckener – D3, Winter – A3, Zürn – B4, und Zürn/Zangl – A2), während andere insbesondere den Fortbestand von Varianz zwischen diesen Ländern erklären (Gottschall/Dingeldey – C2, Leibfried/Obinger –

C1, Lhotta/Nullmeier – B1, Rothgang/Müller/Schmähl – C3, und Sackmann/Weyman – C4). Diese Unterschiede ergeben sich aus der Binnenlogik des jeweiligen Untersuchungsgegenstandes. Wenn es beispielsweise darum geht, die relative und staatenübergreifende Geringfügigkeit des Wandels bei der Steuererhebung zu erfassen, liegt es nahe, nach den allgemeinen Ursachen (und nicht nach den Varianzen) zu fragen.

Alle Teilprojekte sollen aber schließlich in einem späteren Modul (das häufig mit der letzten Phase einhergeht) wiederum gemeinsam eine evaluative Komponente erhalten, in der es um die Frage geht: Wie werden sich die konstatierten und erklärten Veränderungen auf die Bereitstellung der normativen Güter Sicherheit, Rechtsgleichheit, Selbstbestimmung und soziale Absicherung auswirken? Und durch welche institutionellen Reformen können eventuelle Defizite aufgefangen werden? Wenn auch die Differenzierung in drei Module (Deskription, Ursache und Varianzen, Wirkung) nicht übermäßig rigide harmonisiert werden soll, wird das Gesamtprojekt doch in diese evaluative Komponente (mit praxeologischen Reflektionen) münden.

Bei der Auswahl bzw. bei der Planung der Projekte bestand die wichtigste Aufgabe darin, die entsprechenden Dimensionen und die verschiedenen Veränderungsmöglichkeiten der Staatlichkeit so breit wie möglich bzw. weitgehend repräsentativ abzudecken. Es ist somit angestrebt worden, *jede einzelne Dimension mit den vorgesehenen Teilprojekten möglichst breit zu erfassen und nicht nur punktuell zu beleuchten*. Detailliertere Erläuterungen zu der Aufhängung der einzelnen Projekte in der jeweiligen Dimension erfolgen im Einleitungstext für jeden Antragsbereich. An dieser Stelle mögen allgemeiner gefaßte Erläuterungen genügen

1. In der *Rechtsdimension* haben wir bewußt und als Ergebnis der Vorbegutachtung darauf verzichtet, Teilprojekte einzubauen, die die Möglichkeit der Subnationalisierung untersuchen. Alle Projekte teilen den Fokus auf die Verlagerung jenseits des Nationalstaates und untersuchen gleichgewichtig Transnationalisierungs- (Gessner – A4, Winter – A3), Internationalisierungs- (Winter – A3) und Supranationalisierungsprozesse (Falke/Joerges – A1, und Zürn/Zangl – A2). Systematisch gesprochen, werden verschiedene Elemente einer Verlagerung in der Rechtsdimension in den Blick genommen: die Ausweitung der Rechtssubjekte (Gessner – A4 und Winter – A3), der Prozess der konstitutionalisierten Rechtssetzung (Winter – A3, Falke/Joerges – A1) und die konstitutionalisierte Rechtsanwendung (Falke/Joerges – A1, und Zürn/Zangl – A2). Schließlich geraten auch die unterschiedlichsten Problemfelder in den Blick: Während ein Schwerpunkt auf wirtschaftlichen bzw. marktschaffenden Fragen liegt (alle Projekte), geraten auch sozialregulative bzw. marktkorrigierende

Eingriffe in den Blick (Falke/Joerges – A1, Winter – A 3, und Zangl/Zürn – A2), wobei in A2 auch Sicherheitsfragen untersucht werden.

2. In der *Legitimationsdimension* sind – Anregungen bei der Vorbegutachtung folgend – zwei Projekte eingebaut worden, die zunächst einmal fragen, ob und inwieweit der nationalstaatliche Parlamentarismus als zentraler Fokus demokratischer Legitimation tatsächlich angegriffen und entsubstantialisiert wird und mithin neue Formen der Legitimation notwendig werden. Während in einem Projekt gezielt nach den Effekten von transnationalen sozialen Räumen auf die demokratische Legitimität gefragt wird (Faist – B 2), bleibt im anderen Projekt offen, ob es Privatisierungs- oder Internationalisierungsprozesse sind, die eine Gefahr für die Demokratie darstellen (Lhotta/Nullmeier – B1). Gegenüber diesen kritisch gewendeten Projekten behandeln die anderen drei Projekte die Frage, ob sich die soziokulturellen (Peters – B3) und infrastrukturellen (Zürn – B4) Voraussetzungen für die Ausbildung von demokratischen Prozessen jenseits des Nationalstaates entwickeln und in welcher Form internationale Institutionen ein solches Potential nutzen können (Nanz – B 5). In diesen Projekten erfolgt also eine Wendung der Problematik in konstruktiver Absicht. Gibt es die Hoffnung und die Möglichkeit von demokratischen Prozessen ausserhalb des DRIS? Im Einklang mit den Empfehlungen bei der Vorbegutachtung haben wir auch in dieser Dimension darauf verzichtet, Subnationalisierungsprozesse in einem eigenen Projekt zu untersuchen.
3. In der *Interventionsdimension* sind sechs Projekte angesiedelt, die entsprechend den Anregungen aus der Vorbegutachtung nun den Interventionsstaat in größerer Breite abzudecken suchen. Der Interventionsstaat zeichnet sich nämlich durch das Zusammenwirken von drei Typen von politischen Eingriffen aus, die allesamt in den Blick kommen müssen (vgl. Cerny 1995b; Streeck 1998b). Der Staat schafft zum einen Märkte, indem er Barrieren beseitigt (*market-making*), er baut zum zweiten Leitplanken, damit die Humanressourcen, die infrastrukturellen Voraussetzungen und gewisse grundlegende Dienstleistungen bereitgestellt werden (*market-braking*) und er korrigiert drittens die Marktergebnisse durch die Sekundärverteilung des Einkommens sowie durch makro-ökonomische Politik und mikro-ökonomische Formen der Risikoabsorption (*market-correcting*). Der letztgenannte Typus von politischer Intervention, der im Kern „marktkorrigierend“ wirkt, macht die Wohlfahrtsstaatlichkeit im engeren Sinn aus.

In den Projekten von Leibfried/Obinger (C1), Gottschall/Dingeldey (C2) und Rothgang/Müller/Schmähl (C3) werden verschiedene Elemente der Wohlfahrtsstaatlichkeit im engeren Sinne untersucht. Sackmann/Weymann (C4) und Knorr (C5) werden hingegen vor allem *market-braking policies* analysieren,

während Zimmermann (C6) die marktschaffende Regelung der Rechnungslegung in den Blick nimmt. Insgesamt geht es bei diesen Projekten einerseits darum zu klären, ob sich Prozesse der De-Regulierung und Privatisierung länderübergreifend beobachten und wie sich fortbestehende Länderdifferenzen erklären lassen. Andererseits wird untersucht werden, welche Rolle internationale Vorgaben bei der Reform staatlicher Interventionen spielen.

4. Auf die Untersuchung der *Ressourcendimension* zielen drei Projekte: zwei mit Blick auf Fragen zur Entwicklung des Gewaltmonopols und der Gewaltanwendung (Jachtenfuchs – D2, und Senghaas/Schneckener – D3) und eines mit Blick auf die Entwicklung der Steuerpolitik (Genschel – D1). Gemäß der Beratung bei der Vorbegutachtung ist zum einen eines der beiden Projekte zur Gewaltentwicklung ausgeweitet worden. Zum anderen soll das vorliegende Set von Projekten bis zur nächsten Phase um ein finanzwissenschaftliches Projekt von einer neuen Professur im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften ergänzt werden. Bei den beiden „Gewaltprojekten“ geht es um die Frage, inwieweit das äußere staatliche Gewaltmonopol und die damit verbundene staatliche Souveränität durch internationale und supranationale Entwicklungen überwölbt wird. Während das Projekt von Jachtenfuchs (D2) gleichzeitig das innere Gewaltmonopol mit in den Blick nimmt, betrachten Senghaas/Schneckener (D3) auch die Implosion staatlicher Gewaltmonopole im Sinne der Lokalisierung von Gewaltpotentialen, die außerhalb des Kerns der OECD-Welt liegen, aber als Auslöser von Supranationalisierungsprozessen in der OECD-Welt wirken können. Genschel (D1) analysiert den Druck, der aufgrund des Steuerwettbewerbes auf den Nationalstaaten lastet, und sucht die Frage zu klären, weshalb er im Gegensatz zu anderen Problemfeldern und im Gegensatz zu föderalen Systemen bisher nicht zu einer Harmonisierung der Steuerpolitik geführt hat.

Mit diesem Bündel von insgesamt 18 Projekten meinen wir, die Vielfalt der Komponenten und Dimensionen von Staatlichkeit ausreichend breit abzudecken. Gleichzeitig glauben wir, je nach Untersuchungsgegenstand aus forschungspraktischen Gründen naheliegende und nachvollziehbare Einschränkungen hinsichtlich der betrachteten Veränderungsprozesse vorgenommen zu haben. In der Tat liegt der Schwerpunkt der Untersuchungen einerseits auf Internationalisierungsprozessen (und nicht Regionalisierungsprozessen) und andererseits auf Privatisierungsprozessen (und nicht Verstaatlichungsprozessen).

Alle 18 beantragten Teilprojekte bearbeiten somit „Teile“ des Gesamtthemas „Staatlichkeit im Wandel“. Es ist in dieser ersten Phase nicht vorgesehen, Teilprojekte zu beantragen, welche sich die Gesamtauswertung der Befunde zur exklusiven

Aufgabe machen. Vielmehr soll die Erarbeitung einer Gesamteinschätzung in einem diskursiven Rahmen durch alle Beteiligten erfolgen.⁷⁷

Der vorgesehene Sfb ist *bei einem politikwissenschaftlichen Kern*⁷⁸ *interdisziplinär* ausgerichtet. Die im Sfb vertretenen Disziplinen – Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft und Soziologie – bilden die vier Säulen einer modern verstandenen und interdisziplinär angelegten „Staatswissenschaft“ (vgl. Bleeck 2001: 71-90). Alle beantragten Einzelprojekte sind allerdings disziplinär ausgerichtet.⁷⁹ Die staatswissenschaftliche Interdisziplinarität soll bewußt über die Diskussion im Plenum hergestellt werden. Sie ist nicht nur schmückendes Beiwerk, sondern entscheidend dafür, aus den Einzelbefunden eine Gesamtsicht zu gewinnen, in der die Veränderung von Staatlichkeit konfiguratив erfaßt werden kann.

In den interdisziplinären Diskussionen im Plenum soll zum einen ein Austausch stattfinden, wie sich Staatlichkeit in den verschiedenen Dimensionen in unterschiedliche Richtungen verlagert und somit über alle Dimensionen hinweg betrachtet „zerfasert“. Zum anderen erscheint uns die interdisziplinäre Diskussion besonders geeignet, um schrittweise herauszuarbeiten, wie sich Staatlichkeit neu konfiguriert. Welcher „Architektur“ wird Staatlichkeit künftig folgen? Wie wirken die Ressourcendimension, die Legitimitäts-, Rechts- und Interventionsdimension in einer sich abzeichnenden neuen Konstellation zusammen? Und wie ist diese veränderte Architektur auf einen angemessenen Begriff zu bringen?

Der geplante Sfb wird sich durch die angedachten interdisziplinären Deliberationen im Plenum somit auf die Suche nach einem neuen, den beobachteten Wandlungsprozessen entsprechenden Staatsverständnis machen und dadurch letztlich auch zu einer neuen Staatstheorie beitragen. Tragfähige Ergebnisse der interdis-

⁷⁷ Für spätere Phasen ist es auch denkbar, daß die theoretisch-konzeptionelle Aufgabe zusätzlich auch in dem einen oder anderen Teilprojekt verfolgt wird, das dann dimensionenübergreifend vorgehen müßte.

⁷⁸ Wir gehen bei diesem Vorhaben auch davon aus, daß ein solcher Sfb zur Identitätsstiftung in der Politikwissenschaft selbst beitragen kann. Im Erfolgsfalle wäre dies der erste politikwissenschaftlich orientierte Sfb in der Bundesrepublik. Die Politikwissenschaft hat zu lange mit „geborgter Identität“ ([Windhoff-]Héritier 1994/96: 79) gelebt. Der Bremer Sfb setzt dabei auf einen integrierenden („neuen“) Institutionalismus und auf eine enge Kooperation mit den anderen Disziplinen, die den alten Staatswissenschaften zugehörten.

⁷⁹ Es soll angemerkt werden, daß viele der Antragsteller positive Erfahrungen mit interdisziplinären Drittmittelprojekten haben. In alphabetischer Reihenfolge: Josef Falke, Volkmar Gessner, Karin Gottschall, Markus Jachtenfuchs, Stephan Leibfried, Heinz Rothgang, Ansgar Weymann, Gerd Winter und Michael Zürn waren alle schon an Projekten beteiligt, die Antragsteller aus unterschiedlichen Disziplinen zusammengebracht haben.

ziplinären Diskussion können in späteren Phasen aufgegriffen und in Einzelprojekten intensiver bearbeitet werden.

Um die interdisziplinäre Kommunikation zu bewerkstelligen, bedarf es einer angemessenen organisatorischen Umsetzung. Die folgenden Instrumente sind vorgesehen:

1. Der Sfb wird sich als Plenum im monatlichen Rhythmus zu einem *Staatstheorieseminar* zusammenfinden. Im Rahmen dieser Treffen sollen interne Projektberichte vorgestellt und diskutiert werden, aber auch Vertreterinnen und Vertreter der Staatstheorie aus dem In- und Ausland auf Einladung vortragen, um zum einen die Binnendiskussion zu stärken und zum anderen aber auch die Entwicklung einer übermäßigen Selbst-Referentialität eines solchen Sfb zu verhindern.
2. Weiterhin sollen für das Plenum regelmäßig insbesondere ausländische Gastwissenschaftler für einen längeren Zeitraum eingeladen werden, die zur Thematik arbeiten und Anregungen für einzelne Teilprojekte oder das Gesamtprojekt geben können. Dabei ist es durchaus vorstellbar, daß solche Gäste eine Abfolge von Sitzungen im Sinne eines *faculty seminars* als Teil des Staatstheorieseminars organisieren.⁸⁰
3. Innerhalb der Projektbereiche A bis D werden regelmäßig Bereichstreffen stattfinden, in denen Ergebnisse und Befunde ausgetauscht werden. Zusätzlich soll in jedem Projektbereich mindestens ein *workshop* mit externen Gästen stattfinden, an dem in der Regel alle Teilprojekte des jeweiligen Projektbündels mitwirken. Für die erste Phase wird als Ziel formuliert, daß die Gruppe, die innerhalb eines Projektbündels zusammenarbeitet, neben den einzelnen Teilprojektergebnissen auch eine zusammenführende, gemeinsame Publikation erstellt.

Die Koordination und das Management dieser Aktivitäten werden von der *Geschäftsführung* übernommen. Wissenschaftliche Koordination, Öffentlichkeitsarbeit und Verwaltungsaufsicht sollen in der Hand einer Geschäftsführerin oder eines Geschäftsführers des Sfb zusammenlaufen, der oder die gleichzeitig fachlich gut qualifiziert ist, um aus der Gesamtperspektive Fehlentwicklungen identifizieren bzw. korrigieren zu können. Er oder sie soll durch eine ½ BAT Va Verwaltungsstelle insbesondere bei der Mittelverwaltung unterstützt werden. Die Geschäftsführung wird mit einem Vorstand zusammenarbeiten, der aus der Initiativgruppe hervorgehen kann, die seit 1999 das vorliegende Programm für einen Sonderforschungsbereich aufgebaut und betreut hat, also Markus Jachtenfuchs (seit

⁸⁰ Um die Kosten dafür geringer zu halten, ist wegen der Einladung, Unterbringung und auch Teilfinanzierung solcher Gäste mit dem Hanse-Wissenschaftskolleg (Delmenhorst) eine Kooperation in die Wege geleitet.

01.09.2001), Stephan Leibfried, Bernhard Peters, Bernhard Zangl und Michael Zürn.⁸¹

6 Vergleichbare Forschungsaktivitäten im In- und Ausland und internationale Vernetzung

Der Sfb Staatlichkeit im Wandel thematisiert ein sozial- und politikwissenschaftliches Grundlagenkonzept: den Staat. Es gibt daher eine Vielzahl von Forschungseinrichtungen und -aktivitäten, die thematisch verwandt sind. Insofern muß eine Darstellung über vergleichbare Forschungsaktivitäten im In- und Ausland immer selektiv bleiben.

In der Bundesrepublik sind das *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung* in Köln und die *Max-Planck-Projektgruppe für Gemeinschaftsgüter* in Bonn zu nennen. Beide Institute sind seit Jahren führend bei der theoriegeleiteten und theorieentwickelnden Analyse aktueller Transformationsprozesse. Durch ihren Fokus auf „Steuerung“ bzw. *governance* ergibt sich gleichwohl ein Schwerpunkt in der Interventionsdimension bzw. bei der Staatstätigkeit. Dabei wurde die Wohlfahrtsstaatlichkeit im engeren Sinn im letzten Jahrzehnt eher ausgeklammert und andere Politikbereiche wie Energie, Verkehr, Telekommunikation wurden stärker betont. Zudem werden Fragen nach der Re-Konfiguration von Staatlichkeit dort kaum gestellt. Ähnliches läßt sich auch für das *Europäische Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis* in Berlin sagen, das sich gleichfalls insbesondere im Bereich der Staatstätigkeitsforschung hervorgetan hat. Die Forschungsaktivitäten reichen hier von der Gesundheitsökonomie, den Staatsfinanzen, dem Informations- und Umweltrecht bis hin zu Aspekten der Modernisierung des Staatsapparates. Neben diesen größeren Forschungseinrichtungen bestehen noch eine Reihe von Lehrstühlen, an denen Staatsforschung empirisch betrieben wird. Hierbei sei – durchaus selektiv – neben anderen auf Arthur Benz (FU Hagen), Josef Esser (Universität Frankfurt), Edgar Grande (TU München), Manfred G. Schmidt (Universität Heidelberg) und Rüdiger Voigt (Universität der Bundeswehr München) verwiesen.

Ferner ist an die zahlreichen Zentren für Europaforschung zu denken, die zumindest im Falle einer stärker theoretischen Grundausrichtung thematische Bezüge zu dem beantragten Sfb aufweisen. Hierbei ist vor allem auf das *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* und das *Zentrum für Europäische Integration an der Universität Bonn* zu verweisen. Außerdem ist das DFG-Schwerpunktprogramm „Regieren in Europa“ (Koordination: Beate Kohler-Koch)

⁸¹ Bis zum 31.03.2001 war auch Manfred G. Schmidt Mitglied der Initiativgruppe. Er folgte einem Ruf nach Heidelberg.

zu nennen. In diesen Kontext geraten zwar Fragen der Staatlichkeit meist implizit in den Blick, es handelt sich aber meist um eine Beschränkung auf Staatlichkeit im Rahmen der EU. Schließlich sei in der Bundesrepublik noch auf das *Wissenschaftszentrum in Berlin* (WZB) verwiesen. Dort wird unter der Ägide des Präsidenten ein neues Forschungsprogramm entwickelt, das Fragen der Internationalisierung in den Mittelpunkt rückt und dabei in unterschiedlichen Abteilungen Themen bearbeitet, die Bezüge zum beantragten Sfb aufweisen. Der gemeinsame Bezugspunkt dieser Forschungen ist aber die Internationalisierung, nicht die Staatlichkeit.

Als Fazit kann festgehalten werden, daß das Profil des beantragten Sfb sich weniger durch eine „thematische Nische“ als durch die Spezifik des konzeptionellen Zugriffs ergibt. Zu all den genannten Lehrstühlen und Institutionen bestehen im übrigen sehr gute Arbeitskontakte, bei den genannten Forschungsinstituten teilweise sogar institutionelle Verknüpfungen.

Außerhalb der Bundesrepublik muß in Europa insbesondere auf das Osloer Zentrum *Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State* (ARENA) und auf die Forschergruppe zu *Globalization and Statehood* aus Aarhus und Kopenhagen aufmerksam gemacht werden, deren Forschungsprogramme allerdings thematisch deutlich heterogener ausfallen. Herausragende britische Forschungsaktivitäten finden sich in dem vom *Economic and Social Research Council* geförderten *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation* an der University of Warwick, das von Richard Higgott geleitet wird, und dem entsprechenden Schwerpunkt an der *London School of Economics and Political Science* (um David Held und Mary Kaldor). Last but not least kann auf das *European University Institute* (EUI) in Florenz verwiesen werden, wo in der Politik- und Rechtswissenschaft von mehreren Lehrstühlen Forschungen zum Wandel der Staatlichkeit betrieben werden.

Im transatlantischen Kontext kann insbesondere auf die Institutionen verwiesen werden, mit denen bereits im Zusammenhang mit der Errichtung einer *Graduate School for Social Sciences* an der Universität Bremen institutionalisierte Kontakte vertieft worden sind. An der *Duke University* (Durham, NC) werden im *Duke Center for International Studies* und im *Center for EU and European Studies* Themen bearbeitet, die einen engen Bezug zu unserem Vorhaben aufweisen. Ähnliches gilt für die *Center for European Studies* an der University of North Carolina (Chapel Hill, NC), an der *Cornell University* (Ithaca, NY), an der *Harvard University* (Cambridge, MA) und der *Washington University* (Seattle, WA). In all den genannten Fällen werden Fragen der europäischen Integration gerade mit Bezug zur Frage der Staatlichkeit bearbeitet, wobei sich der theoretisch-konzeptionelle Zugriff auf die Thematik meist anders, individualisierter und weniger homogen darstellt als in dem hier beantragten Sfb. Zusätzlich sei noch auf das Großprojekt *Globalization and its Impact on the Human Condition* an der McMaster University in Hamilton,

Ontario (Koordinator: William D. Coleman) genannt, in dem nordamerikanische und europäische Forscherinnen und Forscher zusammenarbeiten.

Mit allen genannten nordamerikanischen Forschungseinrichtungen sind bereits konkrete Formen der Zusammenarbeit verabredet. Es liegen durchweg schriftliche Kooperations- und Austauschpläne vor, die teils im Zusammenhang mit dem Aufbau der Bremer GSSS (*Graduate School of Social Sciences*) zustandegekommen sind und teils vorab verabredete Kooperationen im Falle des Erfolges dieses Antrages sind (*McMaster*). Diese Vereinbarungen beinhalten wechselseitige *visiting arrangements*, die sich vor allem auf Promovenden und die *junior faculty* beziehen, aber auch für die *senior faculty* offen sind. Eine derartige schriftliche Kooperationsvereinbarung liegt auch mit dem gesamten *European University Institute* (EUI) in Florenz vor, wo sowohl das *Law Department* wie das *Department of Political and Social Science* und das *Robert Schumann Centre* (unter Helen Wallace) eng kooperieren. All die anderen genannten Forschungseinrichtungen in Europa sind mit dem Vorstand auch über gemeinsame Projektplanungen im sechsten Rahmenprogramm der EU vernetzt.

Als Fazit glauben wir sagen zu können, daß der avisierte Sfb schon am Start international gut vernetzt sein würde und das Potential besitzt, Forschungsergebnisse international gut zu plazieren.⁸²

⁸² Im Falle eines Erfolges des Antrags konnte bereits mit der Cambridge University Press vereinbart werden, daß ein *special issue* des *European Review* zum Thema *Beyond the Nation State?* Anfang 2004 publiziert werden kann, der dann gleichzeitig bei diesem Verlag als selbständiger Band erscheinen wird. Dies würde den geplanten Sfb frühzeitig international vorstellen. Gleichzeitig stehen wir mit dem genannten Verlag und naheliegenden Alternativen in Kontakt, um einen thematischen Schwerpunkt in Richtung einer Buchreihe, die vor allem von Mitgliedern des Sfb bestückt werden würde, zu setzen.