

2. Definition staatlicher Handlungsfähigkeit

Der Anspruch, der an die Politik herangetragen wird, ist die Lösung von Problemen, die weder durch individuelles bzw. freiwillig solidarisches Handeln der Bürger noch durch den Markt gelöst werden können. Universelle Voraussetzung für das Lösen solcher Probleme ist ein Mindestmaß an staatlicher Handlungsfähigkeit (Scharpf 1998). Bevor anhand sozialpolitischer Entscheidungsprozesse Aussagen über die Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit getroffen werden können, muss geklärt werden, welche Definition staatlicher Handlungsfähigkeit dieser Arbeit zugrunde liegt. Dabei geht es weniger um eine theoretische Auseinandersetzung mit dem Begriff als vielmehr um die Entwicklung einer funktionalen *Arbeitshypothese*. Zu diesem Zweck ist dieses Kapitel in vier Abschnitte gegliedert. Zur Erläuterung und Abgrenzung staatlicher Handlungsfähigkeit bietet sich zunächst eine semantische Aufschlüsselung des Begriffs in die Bestandteile *politisches Handeln* (Kap. 2.1) und den *Staats*-Begriff (Kap. 2.2) an. Am Begriff des Staates sollen die für die Handlungsfähigkeit grundlegenden staatlichen Ressourcen vorgestellt werden. Die Kapitel zur Kernexekutive (Kap. 2.3) und zum politischen Entscheidungszentrum (Kap. 2.4) differenzieren den Kollektivakteur Staat weiter aus und fokussieren auf die Analyseebene der vorliegenden Untersuchung. Die Ergebnisse der einzelnen Abschnitte werden schließlich in der Definition staatlicher Handlungsfähigkeit gebündelt.

2.1 DER BEGRIFF DES POLITISCHEN HANDELNS

Die »Handlung« ist ein sozialwissenschaftlicher Grundbegriff, der im engeren Sinne als die absichtsvolle, zweckorientierte Veränderung eines gegebenen Zustandes bezeichnet werden kann (Schubert 2005b: 330). Demnach meint Handlungsfähigkeit die Fähigkeit bestimmter Akteure, in den Lauf der Ereignisse in der »Sozialwelt« einzugreifen. Bereits in dieser abstrakten Bestimmung von Handlungsfähigkeit wird das menschliche Handeln logisch mit dem Konzept der Macht verknüpft, da es auf der Möglichkeit beruht, »in der sozialen Welt Veränderungen herbeizuführen, wozu in irgendeiner Form Macht ausgeübt werden muss« (Mackert 2006: 155; vgl. auch Giddens 1984: 14). Daran anknüpfend kann *politisches Handeln* als gesellschaftlich geregelte Tätigkeit beschrieben werden, die sich vor allem auf die Erreichung politischer Ziele und die Verteilung politischer Güter bezieht (Fuchs-Heinritz 2007: 260). Hinsichtlich seiner funktionalen Dimension lässt sich der Begriff des politischen Handelns allerdings noch präzisieren. Demnach ist Politik »all das individuelle und kollektive Handeln, das der Vorbereitung, Herstellung, Legitimation und Durchführung von gesamtverbindlichen Entscheidungen dient. Alles Handeln kann demgemäß danach dichotomisiert werden, ob es Fluchtlinien zur Gesamtverbindlichkeit aufweist oder nicht« (Rüb 2011b: 24). Diese Präzisierung bzw. Ergänzung durch die *Verbindlichkeit* ist notwendig, da ein Geschehen nur dann »politisch« genannt werden kann, »wenn es auf der Etablierung von verbindlichen Regelungen bei potentiell auch zwangsbewehrter Sicherung derselben beruht« (Pritzlaff/Nullmeier 2009: 13; vgl. auch Göhler 1997: 21).

2.2 DER STAATSBEGRIFF

Weniger eindeutig ist hingegen der Begriff des Staates. Es existiert eine Vielzahl von Definitionen, an denen sich insgesamt die Schwierigkeit ablesen lässt, den Staat begrifflich zu fassen.¹ Zunächst zeigt

1 | Auch im deutschen Verfassungsrecht ist der Staatsbegriff nicht klar konturiert, da das Grundgesetz eine gewisse Vorsicht im Umgang mit dem Begriff erkennen lässt. Und auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat bislang keinen Versuch einer Beschreibung des Staates im Allgemeinen vorgenommen (Mehde 2008: 22).

sich, dass der Staat wie keine andere Institution moderne Gesellschaften prägt und daher als ihre wichtigste Institution bezeichnet wird (Mackert 2006: 13). Gleichzeitig ist diese für die Gesellschaft so bedeutende Institution Staat stetigen Veränderungen ausgesetzt, deren Deutung je nach Ort und Zeit ebenso variieren wie die von ihm ausgehenden Wirkungen (Kaufmann 2009). Die Frage, was der Staat ist, stellt also eine dauerhafte Herausforderung für die Sozialwissenschaften dar (Anter 2003: 35). Als räumlich und zeitlich begrenztes, historisches Phänomen ist der Begriff des Staates in seinem funktionellen Selbstverständnis und seinen tatsächlichen Funktionen immer wieder transformiert worden² (Clark 1999). Trotz der weitreichenden Veränderungen lässt sich eine Konstante ausmachen. Der moderne Staat erscheint stets als primäre Bezugsgröße von Handlungsfähigkeit: »Wer sonst denn der als magnus homo begriffene Leviathan dürfte im Singular angesprochen werden – und wem anders könnte man so umstandslos ›Handlungsfähigkeit‹ zuschreiben?« (Scharpf 1991: 5).

In der Politikwissenschaft, aber auch in anderen Sozial- und Geisteswissenschaften wird der Staat häufig als *handelndes Subjekt* bezeichnet, das sich von anderen Institutionen und Akteuren unterscheidet. Daher ist es wichtig, den Unterschied zwischen dem Akteur Staat und anderen gesellschaftlichen Akteuren zu bestimmen. Erst auf dieser Grundlage können staatliche Einflussphären und Handlungspotentiale von denen anderer am Entscheidungsprozess betei-

2 | Der Begriff des Staates existiert bereits seit dem 12. Jahrhundert. Da dieser jedoch etwas gänzlich anderes meinte als der heute verwandte »moderne« Begriff des Staates, kann er aus politikwissenschaftlicher Perspektive vernachlässigt werden. Erst im 17. Jahrhundert entsteht ein Begriff, der sich im weitesten Sinne auf den »modernen Staat« bezieht. Dieser wird nach Max Webers Herrschaftssoziologie als Form rationaler, nach unpersönlichen und kontrollierbaren Regeln ausgeübter Herrschaft beschrieben (zur historischen Entwicklung des Staatsbegriffs vgl. u.a. Beyme 2006; Benz 2008). Mit dem Bezug auf den modernen Staat westlicher Prägung sind auch all jene politischen Gebilde ausgeklammert, die zwar vom Anspruch her Staaten sind, aber die klassischen Ordnungsfunktionen von Staaten nicht erfüllen. Wenn im Folgenden von Staat und Staatlichkeit die Rede ist, sind Formen fragiler Staatlichkeit, wie sie insbesondere in Transformationsländern anzutreffen sind (vgl. u.a. Schneckener 2006), ausgeklammert.

ligter Akteure unterschieden werden. Charles Tilly bietet dazu eine grundlegende Staatsdefinition an:

An organization which controls the population occupying a definite territory is a state insofar as (1) it is differentiated from other organizations operating in the same territory; (2) it is autonomous; (3) it is centralized; and (4) its divisions are formally coordinated with one another (Tilly 1975: 70).

Vor dem Hintergrund der Charakterisierung des Staates als handelndes Subjekt ist diese Definition insofern aufschlussreich, als sie darauf verweist, dass der moderne Staat trotz seiner Autonomie und Zentralisierung in eine Vielzahl von miteinander verbundenen Institutionen und Akteuren ausdifferenziert ist: »*Qua* organisation, the state is a complex entity, within which parts are distinguishable« (Poggi 1990: 23). Bevor aber die (für die vorliegende Untersuchung) notwendige Differenzierung von Kernexekutive und politischem Entscheidungszentrum vorgenommen wird, muss noch auf die grundlegenden Voraussetzungen für die Möglichkeit staatlichen Handelns eingegangen werden. Ohne den Verweis auf die Ressourcen des Staates bliebe die Beschreibung des Begriffs unvollständig.

Basale Ressourcen staatlicher Handlungsfähigkeit

Staatliches Handeln setzt grundsätzlich zwei elementare Bedingungen voraus. Der Staat muss nicht nur handeln *können*, er muss auch handeln *wollen*. In diesem Sinne setzt die Handlungs- bzw. Reformfähigkeit des Staates »die Fähigkeit und den Willen der maßgeblichen Entscheidungsakteure des [politischen] Systems zur Planung und Umsetzung politischer Reformen voraus« (Helms 2011: 318). Der politische Wille zum Handeln zeigt sich in der praktischen Durchführung von Entscheidungsprozessen, d.h., das Handeln-Wollen ist universelle Voraussetzung für staatliches Handeln. In der Debatte über das Handeln-Können und Handeln-Wollen des Staates offenbart sich jedoch ein Paradoxon staatlicher Handlungsfähigkeit. Dieses besteht darin, dass sich staatliche Handlungsfähigkeit möglicherweise gerade darin zeigt, dass *nicht* gehandelt und also auf Entscheidungen und Reformen verzichtet wird (Bachrach/Baratz 1963). Denn die Fähigkeit, angesichts eines (öffentlichen) Handlungsdrucks nicht handeln zu müssen, entspricht der Fähigkeit des Staates, sich auch *gegen politische Widerstände* durchzusetzen. In diesem Sinne ist auch aktives Nicht-entscheiden ein Nachweis staatlicher Handlungsfähigkeit. Zu

einer Handlung fähig sein, heißt also nicht, diese Handlung auch ausführen zu wollen. Hier wird deutlich, dass staatliche Handlungsfähigkeit – ebenso wie Macht – ein Potentialbegriff ist (Mayntz 2007: 272), der sich zunächst allein auf die *Möglichkeit* bestimmter Akteure bezieht, selbstbestimmte Entscheidungen durchzusetzen. Dies bedeutet auch, dass staatliche Handlungsfähigkeit immer auf die Alternativen zwischen Handeln und Nichthandeln verweist. Umgekehrt reicht aber auch der bloße Wille zum Handeln nicht aus, um handeln zu können. Das Handeln-Können wie auch das Handeln-Wollen werden dabei durch unterschiedliche Faktoren beschränkt:

Man kann fähig sein, etwas zu tun, kann es aber auch unterlassen, so wie man Macht »haben« kann, ohne sie anzuwenden; sowohl das abstrakte »Können« als auch der politische Wille, prinzipiell verfügbare Instrumente einzusetzen, sind Beschränkungen unterworfen. Die wählbaren Optionen der Politik sind das Produkt aus dem Zusammenspiel von (beschränktem) Wollen und (beschränktem) Können. In der Tat wird staatliche Handlungsfähigkeit in empirischen Analysen auch genau in diesem Sinne verstanden: Die Politik tut (nur), was sie unter den jeweiligen Gegebenheiten tun und wollen kann (Mayntz 2007: 272-273).

Die »jeweiligen Gegebenheiten« stehen im Zentrum des Interesses der Identifikation staatlicher Handlungspotentiale. Sie beziehen sich auf *situative* Umstände im Rahmen konkreter Reformprozesse. Als die wesentlichen handlungsrelevanten Ressourcen, die einen Staat zum Handeln befähigen, können das Gewaltmonopol sowie der Faktor Macht genannt werden.

Der grundlegendste Faktor, von dem die staatliche Handlungsfähigkeit abhängt, ist der Grad der Aufrechterhaltung des staatlichen *Gewaltmonopols*. Traditionellerweise wird der Staat nämlich nicht nur durch die Elemente Staatsgebiet und Staatsvolk definiert (vgl. Tilly 1975: 70), sondern zusätzlich auch durch seine Staatsgewalt (vgl. u.a. Schultze 2005: 944; Beyme 2006: 184). Die Kongruenz dieser drei Elemente ist eine wichtige Voraussetzung für die Fähigkeit zum Regieren (Zürn 1998: 58). Bei der Bestimmung staatlicher Handlungsfähigkeit besitzt die Staatsgewalt einen besonderen Stellenwert. Die Monopolisierung der Gewalt ist nach Max Weber das entscheidende Kriterium des modernen Staates, welches ihn von allen anderen Formen politischer Herrschaft unterscheidet (Weber 1980 (1922); vgl. auch Anter 1996: 36; Fisahn 2008: 15). Zwar kann der Staat nicht

auf die Gewaltfrage reduziert werden. Dennoch lässt sich nach Anter Webers Position in der Formel zusammenfassen: »Ohne Gewalt kein Staat« (Anter 1996: 36)³, und damit auch keine staatliche Handlungsfähigkeit.

In einem engen Zusammenhang mit dem staatlichen Gewaltmonopol steht die *Macht*, die ebenfalls eine zentrale Ressource staatlicher Handlungsfähigkeit darstellt: »Jede ernstzunehmende Analyse kollektiven Handelns muss [...] Macht in das Zentrum ihrer Überlegung stellen, denn kollektives Handeln ist im Grunde nichts anderes als tagtägliche Politik. Macht ist ihr ›Rohstoff‹« (Crozier/Friedberg 1979: 14). Macht wird als die Chance bzw. die Möglichkeit beschrieben, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen (Weber 1980 [1922]: 28). Wenn Macht als die Fähigkeit der steuernden Einflussnahme auf andere beschrieben wird, sind damit zwei Wesensmerkmale angesprochen, die auch zur Bestimmung staatlicher Handlungsfähigkeit von Bedeutung sind. Das erste Merkmal ist die Fähigkeit, überhaupt handeln zu können – getrennt von der Frage, ob Macht angewandt wird oder nicht (s.o.). Das zweite Merkmal ist das Ergebnis, also der Erfolg oder Misserfolg des Handelns. Diese Differenzierung ist notwendig, da die *Handlungsfähigkeit* nicht mit ihrer *Wirkung* gleichgesetzt werden kann. Die Fähigkeit zu handeln ist also universelle Voraussetzung, um überhaupt eine Wirkung erzielen zu können (Hohmann-Dennhardt 2008: 117; vgl. auch Döring 2005: 111). Gleichzeitig ist die Fähigkeit zu handeln nicht mit der Fähigkeit zu verwechseln, Probleme tatsächlich zu lösen. Die Frage, ob ein Staat in der Lage ist, Handlungskorridore zu schaffen bzw. zu nutzen, ist also analytisch von der Frage zu trennen, ob das intendierte Ziel auch mit dem tatsächlichen Resultat staatlichen Handelns übereinstimmt. Bei der Analyse politischer Reformprozesse spielt der Faktor Macht insofern eine entscheidende Rolle, als Macht bzw. die spezifischen Machtkonstellationen erklären können, welche Interessen sich letztlich durchsetzen (Blum/Schubert 2009: 64-65). Die Macht eines Staates wird von der Aus-

3 | Analog dazu hat das BVerfG Staatsgewalt als amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter definiert. Dennoch bleibt die Gleichsetzung von Staatsgewalt mit amtlichem Handeln unscharf. Dies liegt daran, dass das BVerfG auch solche Entscheidungen einbezogen hat, die nur behördenintern die *Voraussetzungen* für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schaffen (Mehde 2008: 22).

gestaltung der Institutionen bestimmt. Zuvor hängt die Macht allerdings grundsätzlich von der Kooperationsbereitschaft seiner Bürger (Bönker 2003: 83) sowie dem Widerstands- und Protestpotential der vom staatlichen Handeln betroffenen Adressaten (Mayntz 2007: 267-268) ab: »Was dem Staat und seinen Institutionen Macht verleiht, ist die Zustimmung des Volkes« (Hohmann-Dennhardt 2008: 118). Somit ist die politische Unterstützung ebenfalls eine wichtige Ressource staatlicher Handlungsfähigkeit (Jann/Wegrich 2009: 93).⁴

Es zeigt sich, dass die Fähigkeit eines Staates, politisch verbindliche Entscheidungen zu treffen, unmittelbar mit dem Grad der Durchsetzung eines funktionalen Gewaltmonopols und dem Ausmaß der tatsächlichen Macht eines Staates zusammenhängt. Insofern können Gewaltmonopol und Macht als die zentralen Ressourcen staatlicher Handlungsfähigkeit bezeichnet werden. Für Untersuchungen zu

4 | Neben der Macht stellt auch die *fiskalische* Steuerungsressource eine zentrale Ressource staatlicher Handlungsfähigkeit dar (vgl. u.a. Grottian/Murswiek 1974: 27; Geddes 1994: 14; Bönker 2003: 81; Wagschal/Wenzelburger 2008). Denn die Fähigkeit, finanzielle Ressourcen abzuschöpfen, bildet ein grundlegendes Merkmal von Staatlichkeit (Zürn 1998: 133). Zahlreiche Analysen verweisen auf die Interdependenz zwischen der Extraktionsfähigkeit eines Staates und seiner Handlungsfähigkeit – von Schumpeters klassischer Untersuchung der Entwicklung des modernen Steuerstaates (Schumpeter 1976) über die neomarxistischen Krisenszenarien der frühen 1970er Jahre (vgl. z.B. O'Connor 1974) bis zur Globalisierungsliteratur, in der der diagnostizierte Bedeutungsverlust des Staates vor allem auf die erodierenden Besteuerungsmöglichkeiten zurückgeführt wird (Scharpf 1997c). Darin wird auf die engen Wechselwirkungen zwischen staatlicher Handlungs- und Extraktionsfähigkeit verwiesen: »Wenn sich eine begrenzte staatliche Handlungsfähigkeit in geringen Staatseinnahmen niederschlägt, diese ihrerseits jedoch die staatliche Handlungsfähigkeit beeinträchtigt, dann drohen sowohl die Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit wie die Erhöhung der Staatseinnahmen zu einer mission impossible zu werden« (Bofinger 2008b: 351; vgl. auch Bönker 2003: 82; Wagschal/Wenzelburger 2008). Trotz der zweifellos großen Bedeutung kann die fiskalische Ressource hinsichtlich des hier verfolgten Ansatzes staatlicher Handlungsfähigkeit als nachgeordnete Bedingung betrachtet werden, da die staatliche Erhebung von Steuern direkt von der Macht eines Staates abhängt. Macht ist also eine notwendige Bedingung für die Möglichkeit der Verfügung über finanzielle Mittel.

den konkreten Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit ist die Analyseebene »Staat« als Kollektivakteur allerdings zu unpräzise und bedarf weiterer Differenzierungen. Diese Differenzierungen werden zum einen in Form der Kernexekutive und zum anderen anhand des politischen Entscheidungszentrums vorgenommen.

2.3 DAS KONZEPT DER KERNEXEKUTIVE

»Dem« Staat als handelndem Subjekt allein Handlungsfähigkeit zuzuschreiben, stellt eine grobe Vereinfachung dar und ist für den Zweck detaillierter Beschreibungen von Entscheidungsprozessen nicht ausreichend komplex, da der Staat nicht als einheitlich agierender Akteur zu konzipieren ist. Vielmehr verfügen die zahlreichen staatlichen Instanzen über höchst unterschiedliche Machtpotentiale (Mayntz 2007: 271). Im Kontext staatlicher Handlungsfähigkeit nimmt die *Regierung* eine Sonderstellung ein. Sie ist die zentrale Einrichtung moderner Demokratien und »wird in der Regel als einheitlich agierende Organisation betrachtet, die nach einem vorgegebenen Programm ihre jeweiligen Policies abarbeitet« (Rüb 2011c: 78). Zwar handeln auch die anderen Gewalten. Die Exekutive ist aber die ausführende Gewalt und die Regierung die oberste Instanz der Exekutive. Diese besondere Stellung der Regierung findet ihren Ausdruck nicht zuletzt in der hohen Erwartung der Bevölkerung an die Handlungsfähigkeit der regierenden Parteien und ihrer Repräsentanten in Regierungsämtern. »Der wesentliche Grund, warum sich Bürger und Politikwissenschaftler für die Regierung eines Landes interessieren, liegt [...] in der begründeten Vermutung bezüglich deren Einflusses auf die politisch-materielle Dimension öffentlicher Politik« (Helms 2005b: 11).

Für die detaillierte und differenzierte Darstellung von Entscheidungsprozessen sowie die Identifikation politischer Handlungsspielräume reicht es jedoch weder aus, den Kollektivakteur Staat, noch, allein die jeweilige Regierung zu betrachten. Vielmehr bedarf es eines Akteursbegriffs, der sich auf jene politischen Entscheidungsträger innerhalb der Regierung bezieht, die unmittelbar an politischen Entscheidungen beteiligt sind. Dazu bietet das Konzept der *Kernexekutive* einen sinnvollen Rahmen, da »die Kernexekutive als operatives Zentrum innerhalb der Regierungsorganisation eine besondere Rolle spielt« (Rüb 2011c: 70). Der Begriff Kernexekutive (core

executive) stammt aus der britischen Politikwissenschaft und stand dort ursprünglich für einen Perspektivwechsel beim Verständnis der Machtverteilung in der britischen Regierung (Rhodes/Dunleavy 1995; Smith 1999). Das Feld der »core executive studies« widmet sich insbesondere der Beziehung zwischen exekutiven Entscheidungsträgern und anderen Akteuren und Institutionen des politischen Systems (Elgie/Thompson 1998; Stoiber 2008: 36). Dabei verweist der Begriff der Kernexekutive auf »all those organisations and procedures which coordinate central government policies, and act as final arbiters of conflict between different parts of the governmental machine« (Rhodes/Dunleavy 1995: 12; vgl. auch Dunleavy/Rhodes 1990).

Zur Kernexekutive zählen aber nicht nur Akteure, die Konflikte schlichten. Akteure der Kernexekutive sind auch jene politisch Handelnden, die an exekutiven Entscheidungen maßgeblich beteiligt sind und eigene Ressourcen zur Verteidigung ihrer Positionen in den Entscheidungsfindungsprozess einbringen können. Dieses Konzept widmet sich der komplexen Beziehung in Regierungsorganisationen und schließt Regierungszentralen explizit mit ein (Rhodes/Dunleavy 1995; Fleischer 2011: 133). Die Konzentration auf die Kernexekutive ermöglicht es, bei der Analyse von Reform- und Entscheidungsprozessen die jeweils maßgeblichen Entscheidungszentren zu identifizieren. Aufgrund wechselnder Machtschwerpunkte innerhalb einer Regierung zielt der Begriff auf die Identifikation eines breiteren Kreises möglicher Machtquellen exekutiver Politik. Das Konzept der Kernexekutive ist also erstens weiter und zweitens variabler gefasst als das der institutionellen Exekutive und kann neben dem Regierungschef und dem Kabinett weitere Akteure einschließen (Rhodes/Dunleavy 1995: 11). Aufgrund dieser Variabilität lassen sich differenzierte Beschreibungen politischer Reform- und Entscheidungsprozesse vornehmen. Daher bietet sich die Anwendung des Konzeptes der Kernexekutive für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand an. Die Frage, welche politischen Akteure genau als Kernexekutive agieren, ist dabei nur in Abhängigkeit von den jeweiligen Politik- und Problemfeldern sowie den konkreten Zeitpunkten zu beantworten (Bandelow 2005: 36; Bandelow 2005: 36). Die Stärke des hier verwandten Konzeptes der Kernexekutive liegt dabei weniger in der klaren logischen Stringenz als vielmehr in einer weiten empirischen Erklärungskraft (Bandelow 2005: 242). Es geht darum, ein realistisches Bild des komplexen, mit wechselseitig abhängigen Akteuren durchsetzten Zentralbereichs der Exekutive zu zeichnen (Tils 2011b: 110).

Regierungshandeln lässt sich jedoch nicht allein auf Exekutivakteure (Regierungschef und Kabinett) beschränken, »wie es die Synonymie von ›Regierung‹ und ›Exekutive‹ nahelegt« (Pannes 2011: 37). Zur Bestimmung der maßgeblichen Akteure sozialpolitischer Entscheidungsprozesse ist daher eine weitere Fokussierung geboten. Ziel ist es dabei, auch jene Akteure des politischen Entscheidungsprozesses zu erfassen, die zwar einerseits maßgebliche reformpolitische Akteure sind, aber gleichzeitig nicht notwendig als Teil der Kernexekutive bezeichnet werden können. Für diesen Zweck kann das *politische Entscheidungszentrum* als spezifizierte Analyseebene identifiziert werden.

2.4 DAS POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSZENTRUM

Die für diese Untersuchung gewählte Ausrichtung des Fokus auf die Kernexekutive lässt sich mit Blick auf den Zweck der Bestimmung maßgeblicher reformpolitischer Akteure weiter konkretisieren. Hier stellt das Konzept der »core executive Leadership« (Helms 2005a) zunächst ein hilfreiches Verbindungselement dar, da es hinsichtlich der Identifikation der Handlungsfähigkeit *bestimmter* Akteure einen genaueren Blick in das Zentrum maßgeblicher Akteure zulässt. Dieses Konzept korrespondiert mit dem in der Politikwissenschaft relativ neu entdeckten Phänomen der »politischen Führung« (vgl. u.a. Glaab 2007; Helms 2009; Schmid 2010; Sebald/Gast 2010). Dieses Phänomen rückt von einem historisch bedingten Schattendasein vermehrt in den Mittelpunkt der deutschen Politikwissenschaft (Fliegauf/Kießling/Novy 2008). Grund der politikwissenschaftlichen Vernachlässigung war die Kategorie »Führung«, die als problematisch, wenn nicht gar als undemokratisch galt (Schmid 2010: 80). In den vergangenen Jahren hat die Leadership-Forschung jedoch einen internationalen Aufschwung erlebt (Woyke 2011: 254), in dessen Verlauf Führung nicht mehr als Gegensatz zur Demokratie verstanden wurde. Auch in den Augen vieler Bürger hat »Political Leadership« als Dirigieren des gouvernementalen Entscheidungsprozesses an Bedeutung gewonnen (Helms 2010). »Wer politisch gestalten will, braucht die Fähigkeit zur Führung. Führung heißt aber auch, unbequeme Wahrheiten zu sagen, Richtungen vorzugeben und Unbequemes gegen Widerstände durchzusetzen« (Woyke 2011: 254). Hier zeigt sich, dass der Begriff der Führung Hierarchie impliziert (Schmid 2010: 82; Helms 2009;

Glaab 2007: 306). Die Hierarchie ist ein zentrales Element der staatlichen Exekutive (vgl. Loschelder 1988) und bleibt auch dann zentrales Moment staatlichen Handelns, wenn Einigungen im Reformprozess (lediglich) im »Schatten der Hierarchie« (Scharpf 1991: 27; Mayntz/Scharpf 1995b; Scharpf 1997b) stattfinden.

Der Begriff der politischen Führung steht daher in einem engen Zusammenhang mit Untersuchungen zur staatlichen Handlungsfähigkeit. Bei der Identifizierung der *entscheidenden* Akteure (sozial-) politischer Reformprozesse ist die politikwissenschaftliche Leadership-Forschung insofern hilfreich, als sie auch den persönlichen Führungsstil⁵ eines Kanzlers in den Blick nimmt (Gast 2011). Der persönliche Führungsstil von »Spitzenakteuren« (Korte 2010: 20; Korte 2011: 291) ist Teil einer aktuellen Debatte über *Regierungsstile* (Helms 2001; Helms 2005b; Korte/Fröhlich 2006; Rüb 2011c; Tils 2011b; Tils 2011a). Das Konzept der Regierungsstile fragt danach, »wie sich ein einer Person zuordenbarer und vor ihr realisierter Stil in der Regierungspraxis auswirkt« (Rüb 2011c: 69). Die Bedeutung der personalen Dimension von Politik für die Definition staatlicher Handlungsfähigkeit besteht darin, dass diese Dimension ein Mechanismus zur Reduktion von Komplexität ist: »Dies gilt insbesondere dann, wenn es nicht primär darum geht, Restriktionen für Politik und Determinanten zu identifizieren, sondern konkrete Gestaltungs- und Handlungskonzepte zu entwickeln« (Schmid 2011: 326).

Die Herleitung der Ausrichtung des Fokus auf die Ebene des politischen Entscheidungszentrums bedarf neben der Kategorie der politischen Führung und des Regierungsstils auch der Einordnung in die politikwissenschaftliche *Strategiedebatte* (Tils 2005; Hasel/Hönigsberger 2005; Tils 2011a), die wiederum eng mit den beiden anderen Kategorien verbunden ist. Bei Untersuchungen zur »Kunst des Reformierens« stehen die Konzepte »Regierungsstil« und »Regierungsstrategie« daher auch im Mittelpunkt (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 20). Abstrakt können Strategien zunächst als »Handlungen rahmende Konstrukte« (Rahmenstrategie) (Tils 2011a: 41) bezeichnet werden. Regierungsstrategien setzen sich aus unterschiedlichen Regierungsstilen zusammen, »die innerhalb des institutionellen Rahmens möglich

5 | Die Beschäftigung mit Führungsstilen versucht mit dem Problem umzugehen, wie sich die Persönlichkeitsqualitäten eines Führenden auf den politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozess auswirken (Murswieck 1991: 81).

sind und von bestimmten Vorstellungen über die Organisation des Regierungsprozesses geprägt sind« (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 20). Im Unterschied zu einem »großen Wurf« kann politische Strategie als ein schrittweises Vorgehen beschrieben werden (Rüb 2011a: 78), bei dem sich Akteure dann strategisch verhalten, wenn sie das erwartete Verhalten der anderen Akteure antizipieren (Hegelich 2011: 111). Strategiefähigkeit kann daher als die Fähigkeit zu zielgerichtet-einheitlichem strategischem Handeln definiert werden. Dazu bedarf es neben zweckmäßigen institutionellen Vorkehrungen, Arbeitseinheiten, Koordinierungsmechanismen und Entscheidungsstrukturen eben auch geeigneter Personen (Tils 2005: 38; Raschke/Tils 2007). Die Definition staatlicher Handlungsfähigkeit impliziert also eine – zunächst nicht näher bestimmte – Strategiefähigkeit bestimmter Akteure der Kernexekutive.

Die Fokussierung auf die Ebene des politischen Entscheidungszentrums trägt vor diesem Hintergrund dem Umstand Rechnung, dass in modernen Demokratien ein politisch Führender nicht im »Alleingang« Reformprozesse anstößt, Reforminhalte festlegt und die Reform letztlich zu Entscheidung bringt. Das politische Entscheidungszentrum lässt sich daher als ein *Gremium* definieren, welches in wichtigen politischen Fragen die *tatsächlichen* Entscheidungen fällt, die sich innerhalb des politischen Systems durchzusetzen pflegen (Rudzio 2005: 21; Fischer/Kießling/Novy 2008a). Dies setzt in der Regel einheitliches Handeln der beteiligten Akteure in Bezug auf ein zuvor definiertes Reformziel voraus. Die zusätzliche Differenzierung der Kernexekutive bezüglich des politischen Entscheidungszentrums (der tatsächlichen Entscheider) ist deshalb geboten, da die Akteure des politischen Entscheidungszentrums nicht notwendig zu den formellen Entscheidern gehören müssen. Personen des politischen Entscheidungszentrums können auch informelle Akteure sein, die üblicherweise nicht zu den maßgeblichen Akteuren der Exekutive gezählt werden, den Entscheidungsprozess aber nachhaltig prägen (Fischer/Kießling/Novy 2008b; Hegelich 2008; Nullmeier 2008). Der Entwurf des politischen Entscheidungszentrums lässt sich zur weiteren Konkretisierung von ähnlichen Konzepten abgrenzen. Eine enge inhaltliche »Verwandtschaft« weisen hier die Begriffe »strategisches Machtzentrum« (Hegelich 2008: 21) bzw. »strategisches Zentrum« (Tils 2011b; Tils 2011a) auf. Wie das politische Entscheidungszentrum beschreibt das strategische Zentrum als Akteurszusammenhang »ein auf formalen Führungspositionen beruhendes informales Netzwerk sehr weniger Akteure, die

über privilegierte Chancen verfügen, die Strategie einer Formation zu bestimmen und das strategische Steuerungshandeln zu beeinflussen« (Tils 2011b: 110). Im Unterschied jedoch zu dem innerhalb eines Reformprozesses singular auftretenden politischen Entscheidungszentrum sind im Fall von Mehrparteienregierungen mehrere strategische Zentren der Normalfall (Tils 2011b: 112).

Anhand der Definition des politischen Entscheidungszentrums steht dieser akteurszentrierte Begriff im Kontext mikropolitischen Analysen. Der Ausgangspunkt der *Mikropolitik-Analysen* »ist jeweils die Beobachtung realer pluralistischer bis chaotischer Organisationsprozesse, die Rolle von handelnden Personen und deren Interessen, die mit den herkömmlichen Theorien nicht ausreichend zu erfassen sind« (Schmid 2011: 340). Der Begriff der Mikropolitik wurde in Deutschland in den 1970er Jahren von Bosetzky geprägt. Dabei wird auf die Bedeutung der Verfolgung persönlicher Ziele in der Politik hingewiesen, wozu auch die Erweiterung eigener Handlungsspielräume zählt (Bosetzky 1988). Insofern spielt auch bei mikropolitischen Prozessen die Macht eine zentrale Rolle. »Die Grundprämisse mikropolitischer Ansätze, Handlungsspielräume als konstitutiv gegeben anzusehen, ermöglicht Machtspiele, die somit Gegenstand der Betrachtung sind« (Willner 2009: 43). Die Fokussierung auf das politische Entscheidungszentrum ermöglicht es also, anhand weniger maßgeblicher Akteure die jeweils relevanten Strategien zu identifizieren, die zur Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit führen.

Zusammengefasst stellen die Begriffe Staat, Regierung, Kernexekutive und politisches Entscheidungszentrum in dieser Reihenfolge eine jeweilige Konzentration auf den Untersuchungsgegenstand und die beteiligten Akteure dar. Durch diese Fokussierung mit Hilfe der Anwendung dieser Begriffe wird eine detaillierte Beschreibung von Reform- und Entscheidungsprozessen möglich. Sowohl der Begriff der Kernexekutive als auch der des politischen Entscheidungszentrums fungieren also nicht als Negation des Staatsbegriffes. Sie stellen für die genaue Lokalisierung konkreter Handlungspotentiale eine ergänzende Ausdifferenzierung dar. Daher steht die Ebene des politischen Entscheidungszentrums auch im Fokus der vorliegenden Untersuchung. Dadurch werden weder Funktionen noch die Existenz des Staates in Frage gestellt (Benz 2008). Dieser Umstand lässt es gerechtfertigt erscheinen, von *staatlicher* Handlungsfähigkeit als Untersuchungsgegenstand zu sprechen.

Wie kann nun vor dem Hintergrund dieser Ausführungen staatliche Handlungsfähigkeit definiert werden? Blumenthal beschreibt staatliche Handlungsfähigkeit als die Fähigkeit, »einseitig verbindliche Regeln zum Erreichen bestimmter politischer Ziele zu beschließen und durchzusetzen« (Blumenthal 2008: 409). In Anlehnung daran kann für die folgende Untersuchung erstens noch der Verweis auf den handelnden Akteur ergänzt werden. Demnach lässt sich staatliche Handlungsfähigkeit zunächst als die Fähigkeit *bestimmter Akteure* der Kernexekutive definieren, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen durchzusetzen. Diese Definition lässt sich zweitens um den bedeutsamen Umstand ergänzen, dass sich die Fähigkeit eines Staates, zu handeln, auch an der Überwindung von Widerständen zeigen kann (Mayntz 2007: 272). Diese Ergänzung scheint insbesondere angesichts des zu untersuchenden Politikfeldes gerechtfertigt, da in der Sozialpolitik eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen und Vetospieler aufeinandertreffen. Daher kann die Definition wie folgt ergänzt werden:

Staatliche Handlungsfähigkeit ist die Fähigkeit bestimmter Akteure der Kernexekutive, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen auch gegen Widerstände durchzusetzen.⁶

Entsprechend dieser Definition beschreibt staatliche Handlungsunfähigkeit umgekehrt das Unvermögen – etwa aufgrund politischer Widerstände – bestimmter Akteure der Kernexekutive, verbindliche Entscheidungen durchzusetzen. Verbindliche Entscheidungen bezie-

6 | Die Bestimmung des Begriffs staatlicher Handlungsfähigkeit ist zugleich mit dem Problem einer Vielzahl sachverwandter bzw. synonym verwendeter Begriffe konfrontiert. So beschreibt der Begriff der Staatstätigkeit im engeren Sinn das Handeln eines Staates bzw. einzelner Staatsorgane, das auf gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen ausgerichtet ist. Gleichzeitig wird diese Bezeichnung synonym mit staatlicher Politik, Regierungspolitik, -praxis, policy bzw. public policy, sowie staatlicher Steuerung gebraucht (Schmidt 2005b: 952). Vor allem der Steuerungsbegriff ist in Untersuchungen zur staatlichen Handlungsfähigkeit zentral. Dabei ist die politische Steuerung allerdings nicht identisch mit staatlicher Handlungsfähigkeit, sondern vielmehr ihr *Ausdruck*. Im Unterschied dazu können die Begriffe der staatlichen Gestaltungs-, Reform- und *Problemlösungsfähigkeit* (Scharpf 1997c: 5) synonym verwendet werden.

hen sich in dieser Definition nicht allein auf *materielle* Veränderungen. Damit ist der Begriff der staatlichen Handlungsfähigkeit vom Begriff der ›bloßen‹ Entscheidungsfähigkeit zu trennen. Entscheidungsfähigkeit meint »die strukturelle Fähigkeit politischer Systeme, innerhalb der gegebenen konstitutionellen bzw. institutionellen Rahmenbedingungen gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen zu erzeugen« (Helms 2011: 316). Der Begriff der staatlichen Handlungsfähigkeit ist weiter gefasst und schließt ausdrücklich auch die Fähigkeit *institutioneller* Veränderungen ein. Insgesamt beschreibt der Begriff eine Top-down-Perspektive, in der politische Prozesse von höherer, zentraler Stelle aus geplant, veranlasst, koordiniert und zur Entscheidung gebracht werden.

