

Erstveröffentlichung:

Lorenz, Astrid/Reutter, Werner, Ordnung und Wandel als Herausforderungen für Staat und Gesellschaft - Einleitung, in: dies. (Hrsg.), Ordnung und Wandel als Herausforderungen für Staat und Gesellschaft, Opladen 2009, S. 9-28.

Astrid Lorenz und Werner Reutter

Ordnung und Wandel als Herausforderungen für Staat und Gesellschaft – Einleitung

Ordnung und Wandel von Institutionen und Systemen haben die Politikwissenschaft von jeher beschäftigt. Zahlreiche Kernfragen des Fachs ranken sich um dieses Begriffspaar: Was ist eine „gute“ politische Ordnung? Wer sollte sie bestimmen? Wann ist es angebracht, eine Ordnung zu verändern? Welche Änderungen müssen kodifiziert werden, welcher Wandel kann oder sollte informell geschehen? Wer treibt Wandel aus welchen Gründen voran? Wer darf überhaupt die Ordnung ändern, ist dazu legitimiert? Was behindert Wandel? Und immer wieder die grundsätzliche Frage: Wie verhalten sich Ordnung und Wandel zueinander?

Die Urväter der Demokratietheorie begriffen Demokratie als eine Institutionenordnung, die gesellschaftlichen Wandel am besten verarbeiten kann. Zwar wurde „das Volk“ gezähmt, als die konstitutionelle Demokratie erfunden und seit dem späten 18. Jahrhundert Mehrheits Herrschaft durch gegebene Regeln eingehegt wurde (Böckenförde 1991: 32, Grimm 1994: 11f.; Glaeßner/Reutter 2001: 15). Dennoch besteht bis heute der Gedanke fort, dass allein eine (konstitutionell verfasste) Demokratie Ordnung dauerhaft garantiert, gerade weil sie sich selbst verändern, Wandel zulassen und zielorientiert gestalten kann.

Nun variieren Demokratien als reale politische Systeme wie auch als normative Vorstellung, weshalb sich die Frage nach der besten Ordnung lediglich verschob auf die Frage nach der besten Demokratie, dem demokratischen Staat mit dem besten Institutionensystem, dem *best-practice*-Modell in der Politik und ihrer Umsetzung. Bei dieser Suche zeigten sich immer wieder Deutungskonjunkturen, ideologische Einfärbungen und Bezüge zu konkreten Erfahrungen der Zeit, sie erfolgt also nicht unabhängig von den Entwicklungen in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur.

Jean-Jacques Rousseau sprach sich gegen eine Repräsentativdemokratie aus, da sie der Ausübung der *volonté générale* abträglich sei. John Stuart Mill insistierte darauf, dass die Repräsentativregierung die beste Regierungsform sei, weil sie den „Fortschritt“ am meisten begünstige (Mill 1960). Dabei un-

terstellte er, dass „Fortschritt“ – oder „Wandel“ – in jedem Fall „Ordnung“ einschlieÙe, Ordnung allerdings nicht zwingend „Wandel“ mit sich bringe. Im Zuge der Diktaturen des 20. Jahrhunderts befassten sich gerade auch deutsche Politikwissenschaftler mit der Frage nach der besten Ordnung (z.B. Loewenstein 1959). Diese Frage trat in den nachfolgenden Jahrzehnten mit dem aufkommenden Behaviorismus in den Hintergrund (Oberreuter 2004). Erst inspiriert durch die jüngste Demokratisierungswelle wurde die Frage wieder verstärkt diskutiert, wie eine „gute Demokratie“ aussieht (u.a. Sartori 1994; Merkel 2003), ob sich ein bestes Demokratiemodell gewissermaßen auf dem „Reißbrett“ entwerfen und umsetzen lässt (Holmes 1993; Dahl 1998). Der Glaube daran und die Annahme, dass Ordnungen Wandel begünstigen oder hemmen können, ließ institutionalistische Ansätze in der Politikwissenschaft aufleben, darunter in der erweiterten Version des Neo-Institutionalismus.

Nur vorübergehend scheint das Pendel der Verfechter von mehr Ordnung und mehr Wandel wirklich klar in eine Richtung auszuschiagen. Ende der 1990er Jahre gab es so eine Situation in der Bundesrepublik, als Reform ein Wert an sich schien. Extensiv wurde die Reformfähigkeit Deutschlands debattiert, also die Fähigkeit des politischen Systems der Bundesrepublik, sich selbst zu erneuern, Veränderungen seiner Umwelt zu verarbeiten und Gesellschaft zu gestalten. Die Debatte, die die gesamte politikwissenschaftliche Trias von *Politics*, *Polity* und *Policies* einbezog, fand ihren Niederschlag in allen politikwissenschaftlichen Teildisziplinen und diente nicht zuletzt der DVPW 2006 als Kongress übergreifendes Großthema. Dort wurde die Frage diskutiert, unter welchen Umständen Demokratien fähig zur Reform seien.

Inzwischen zeichnet sich nicht nur mehr Streit über die *inhaltliche* Ausgestaltung gewünschter Reformen ab anstatt nur über das Ja oder Nein zu Reformen. Das Verständnis für den Sinn von Reformwiderständen (nämlich oft der Wunsch nach einer „guten“ Ausgestaltung von Ordnung), wurde dadurch gestärkt. Es zeichnet sich auch ab, dass geopolitische Veränderungen, Globalisierung und Integration von Nationalstaaten neue Konzepte von Ordnung erfordern und die bestehenden Normen und politischen Lösungsmodelle unter Stress setzen. Denn die genannten Ausprägungen von Wandel entziehen sich der normativen Prägung, einer demokratischen Kontrolle und staatlicher oder internationaler Gestaltung, wie die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise eindrücklich zeigt.

Der vorliegende Band beschäftigt sich mit dem Verhältnis von Ordnung und Wandel mit Blick auf verschiedene der vorgenannten Facetten. Es nimmt damit ein Thema auf, das für Gert-Joachim Glaeßners wissenschaftliches Wirken prägend ist. Glaeßner hat sich immer wieder aus unterschiedlicher Perspektive mit der Frage beschäftigt, wie politische Ordnungen mit gesellschaftlichem Wandel umgehen, ob politische Systeme zu Reformen fähig sind, diese vielleicht sogar anstoßen können, oder ob sie Veränderungen behindern. Neben Studien zur Arbeiterbewegung (Glaeßner et al. 1989), zu me-

thodischen Problemen des Systemvergleichs und der Kommunismusforschung (Glaeßner 1982, 1997) ging er diesen Fragen in drei Themenkomplexen nach: Er setzte sich erstens mit sozialistischen Systemen auseinander und untersuchte, insbesondere anhand der DDR, inwieweit diese entwicklungsfähig sind. Dabei ging er, was für die Politikwissenschaft während des „Kalten Krieges“ nicht selbstverständlich war, unideologisch, unvoreingenommen und mit Blick für die Details vor (Glaeßner 1978, 1982, 1988, 1989, 1994). Zweitens befasste er sich auch mit dem Herrschaftssystem der „alten“ Bundesrepublik, analysierte die Prozesse der Vereinigung beider deutscher Staaten nach 1989 und die Einbettung dieser Prozesse in ein sich vergrößerndes Europa (Glaeßner et al. 1984). Dabei blickte er, was ebenfalls durchaus unüblich war, nicht nur auf die Entwicklungsfortschritte und –probleme in den neuen Bundesländern, sondern fragte auch danach, welche Folgen der Umbruch 1989/90 für die „westlichen Demokratien“ hatte und haben konnte (Glaeßner 1982, 1991, 1993, 1994; Glaeßner/Wallace 1992). Er steht wie wenige andere Politikwissenschaftler für den Ansatz, dass auch nach der Vereinigung die Geschichte beider deutscher Staaten für die gesamtdeutsche Entwicklung zu berücksichtigen sei (Glaeßner 2006). Schließlich befasste sich Glaeßner intensiv mit dem fragilen Verhältnis zwischen Staat und Bürger, zwischen individueller Freiheit und öffentlicher Sicherheit und mit Fragen der Verfassungspolitik. Dabei berücksichtigte er auch die Wechselwirkungen mit der europäischen Integration (Glaeßner 2003; Glaeßner/Lorenz 2005; Glaeßner et al. 2001).

Der Band nimmt diese Themenstellungen auf. Zuerst stellen *Wilhelm Bleek*, *Herfried Münkler*, *Eckhard Schröter* und *Gerd Göckenjan* konzeptionelle und theoretische Überlegungen zum Verhältnis von Ordnung und Wandel an, dann folgen Aufsätze von *Dieger Segert*, *Ian Wallace* und *Hildegard Maria Nickel* zum politischen System, zur Geschichte und zum Niedergang der DDR. Fünf Beiträge von *Henry Krisch*, *Astrid Lorenz*, *Werner Reutter*, *Wenke Seeman* und *Silvia von Steinsdorff* beschäftigen sich mit Ordnung und Wandel der deutschen Identität und des politischen Systems der Bundesrepublik. Schließlich zeigen *Peter H. Merkl*, *August Pradetto*, *Sebastian Bukow*, *Michael Maier-Borst*, *Mechthild Baumann*, *Martin Nagelschmidt* und *Claudia-Yvette Matthes*, wie die in Nationalstaaten verhandelte Politik durch geopolitische Entwicklungen, Globalisierung und europäische Integration beeinflusst ist, wie sie versucht, diese Einflüsse zu verarbeiten und welche Handlungsspielräume sie dabei hat. Sie konzentrieren sich dabei vorrangig auf die Bundesrepublik.

Der erste Teil des Bandes versammelt, wie erwähnt, theoretische Beiträge zum Verhältnis von Ordnung und Wandel. *Wilhelm Bleek* begreift in seinem Beitrag Politikwissenschaft als Reformwissenschaft, die sich in einem doppelten Sinne auf die politische Praxis bezieht: weil sie einerseits Anregungen und Themen aus der Politik schöpft und weil sie andererseits danach strebt (streben muss, will sie überlebensfähig bleiben), auf Politik einzuwirken, und

zur Herstellung einer „guten“ Ordnung beitragen will. *Bleek* weist diese Grundprägung wissenschaftlicher Beschäftigung mit Politik an frühen Positionen des 19. Jahrhunderts nach und verdeutlicht etwa an der Person Friedrich Christoph Dahlmanns, wie wissenschaftliche Befunde, politische Praxis und das Bemühen um eine „gute Ordnung“ einander bedingten und beeinflussten (*Bleek* 2007). Politikwissenschaft ist damit weder „reine“ Demokratiewissenschaft, wie sie noch in der unmittelbaren Nachkriegszeit von den führenden Fachvertretern verstanden wurde, noch systemtranszendierende, (neo-) marxistische Wissenschaft, wie sie in den 1970er Jahren vor allem am Otto-Suhr-Institut in Berlin entwickelt wurde, wo Gert-Joachim Glaeßner und Wilhelm Bleek studierten, lehrten und forschten. Vielmehr muss Politikwissenschaft, nach *Bleek*, Wandel als gesellschaftspolitisches Phänomen aufnehmen und erklären und ihre Expertise der Politik zur Verfügung stellen.

Herfried Münkler startet seinen Beitrag mit der Beobachtung, dass es in der politischen Mitte eng geworden sei. Alle Parteien strebten dorthin, da in der Mitte die Entscheidung über die Regierungsbildung falle. Dies gelte in Deutschland mehr als im restlichen Europa. Es habe sich eine „erhebliche politische Behäbigkeit und Reformunlust“ entwickelt, selbst Reformen würden in jüngster Zeit als Optimierung der Mitte legitimiert. *Münkler* befragt die politischen Philosophen danach, wie sie die Mitte sehen und welche Funktion für die gesellschaftliche Entwicklung und Ordnung sie der Mitte zuschreiben. Die Antworten fallen höchst unterschiedlich aus. *Münkler* sieht eine Zweiteilung in statisch und dynamisch gedachte Modelle der sozioökonomischen Mitte. In der sozialphilosophisch grundierten Politiktheorie habe sich mit der zunehmenden Bedeutung von Gerechtigkeitsvorstellungen auch eine Neigung zur Überdetermination der Mitte verbreitet, während in ökonomisch inspirierten Ansätzen der gesellschaftlichen Zentrierung ein sehr viel geringeres Gewicht beigemessen werde. Mit Blick auf die bevorstehenden Herausforderungen der deutschen wie der europäischen Politik fordert *Münkler*, die Semantik der Mitte wieder stärker an eine Theorie der Mitte rückzubinden. Nur aus der Auseinandersetzung mit den komplexen Zusammenhängen heraus sei eine Verständigung darüber sinnvoll, „wie viel Mitte wir sozial wollen und wie viel uns das politisch wert ist.“

Eckhard Schröter liefert ein Beispiel für die von *Bleek* betonte Perspektive der Politikwissenschaft als Reformwissenschaft. Er untersucht Managementtheorien auf ihre demokratietheoretischen Voraussetzungen und Folgen und diskutiert damit kritisch Leistungen und Fehlleistungen einer politikwissenschaftlichen Teildisziplin, der Verwaltungswissenschaft. Diese hat in den letzten Jahrzehnten politische und administrative Reformen angestoßen, deren Umsetzung begleitet und auch abschließend bewertet, ohne sich immer ihre normativen und methodologischen Prämissen bewusst zu machen. *Schröter* zeigt, dass der dominierende Ansatz, der „öffentliche Managerialismus“, öffentliche Güter eher über Marktprozesse verteilt sehen will, dass er einer individualistischen Gesellschaftsvorstellung folgt und sich von einem

rational-ökonomischen Menschenbild leiten lässt. Die theoretische Grundierung erhält der Managerialismus durch die ökonomische Demokratietheorie, die allerdings gleichzeitig auch Ansatzpunkte bietet für eine Kritik an den Theoremen und Annahmen des Managerialismus. Deutlich zeigen sich die Schwachpunkte einer solchen Perspektive, wenn der Managerialismus an der Messlatte „traditioneller“ Konzepte von Legitimation öffentlicher Herrschaft – das heißt eine über Parteienwettbewerb hergestellte parlamentarisch-repräsentative Legitimation – gemessen wird. Die „Tugenden der Repräsentativdemokratie“ stehen konträr zu den Folgen des Managerialismus. Eine Fundamentalkritik liefern schließlich partizipatorische und kommunitaristische Ansätze, für die politische Partizipation einen Eigenwert darstellt, Demokratie ein „ethisches Ziel“ (Bachrach 1970) ist und in denen politische Selbstbestimmung – ein anderes Wort für Demokratie – eine Modernisierung im Sinne des Managerialismus im Grunde ausschließt.

Gerd Göckenjan arbeitet heraus, wie soziale Normen konstruiert werden und dann ein Eigenleben entwickeln. Er tut dies am Beispiel der Sozialfigur der „Großmutter“. Göckenjan untersucht diskurstheoretisch, wie diese Sozialfigur im 19. Jahrhundert entstanden ist und welche Funktion die „alte Frau“ gesellschaftspolitisch zugewiesen bekam. Mit ihr verband und verbindet sich eine spezifische Ordnungsvorstellung von Familie, Gesellschaft und Staat. Empirisch kann rekonstruiert werden, dass die Sozialfigur der „Großmutter“ und damit einhergehend die Vorstellung einer unter einem Dach wohnenden Dreigenerationenfamilie als Reaktion auf ökonomische und gesellschaftspolitische Veränderungen entstand. Normenbildung und Regelsysteme werden hier nicht über den Staat, sondern gesellschaftlich konstituiert, verfestigt und verallgemeinert. Medien spielten dabei eine wichtige Rolle. Die neu entstandenen Normen können dazu dienen, die Gesellschaft zu stabilisieren und negative Effekte der politischen und ökonomischen Entwicklung auf die Stabilität der Gesellschaft abzufedern. Sie können auch, wie aktuell am Beispiel der Mehrgenerationenpolitik der deutschen Bundesregierung sichtbar, von der Politik aktiviert werden, um bestimmte Ordnungsvorstellungen argumentativ zu stützen.

Der zweite Teil des Bandes beschäftigt sich mit Ordnung und Wandel in der Deutschen Demokratischen Republik. Als herausragender Vertreter der so genannten „Berliner Schule der DDR-Forschung“ hat Glaebner darauf beharrt, dass die pauschale Qualifizierung der Länder des „real existierenden Sozialismus“ als ausschließlich totalitär die Unterschiede zwischen der DDR, der Sowjetunion, Ungarns, der Tschechoslowakei und anderer Länder des Ostblocks negiere und übersehe, dass in diesen Ländern politischer und gesellschaftlicher Wandel durchaus stattfindet (Glaebner 1982, 1988, 1989). Die zentrale Frage, wie ein solcher Wandel politisch gestaltet und wie Herrschaft in einem solchen System funktionieren könne, stellen wichtige Themen in Glaebners Arbeiten insbesondere über die DDR dar. So hat er etwa in seiner Dissertation die Rolle der Kaderpolitik in der DDR untersucht (Glaebner

1977, 1982; Glaebner/Rudolph 1978). Die Kaderpolitik, so Glaebner, diente dabei dazu, die Leitung der Gesellschaft zu professionalisieren und zu effektivieren, besonders aber als Instrument, um die Herrschaft der Partei zu sichern. Gleichwohl war auch das Herrschaftssystem der DDR – schon aus Gründen der Systemkonkurrenz und des technischen Fortschritts – gezwungen, auf gesellschaftlichen und ökonomischen Wandel zu reagieren. Nach 1989 verfasste Glaebner erstmals eine parallele Darstellung der politischen Entwicklung in West- und Ostdeutschland, ergänzt um eine Analyse der Post-Vereinigungs-Phase. Die ostdeutsche Vergangenheit und die Nachwendeprozesse sind für ihn elementare Bestandteile der Innenpolitik-Forschung zur Bundesrepublik.

Die in diesem Band versammelten Beiträge zur DDR bestätigen zentrale Annahmen der „Berliner Schule der DDR-Forschung“. So arbeitet *Dieter Segert* den Beitrag der „intellektuellen Dienstklasse“ – gemeint sind Schriftsteller, Künstler, Intellektuelle etc. – zu Stabilität und Wandel der DDR heraus. Teilweise selbst Erlebtes verarbeitend, betont Segert, dass auch die Herrschaft in der DDR auf Legitimität angewiesen war, die eben weder allein über Gewalt noch über „Verfahren“ – um eine berühmte Formulierung Luhmanns aufzunehmen –, sondern auch über einen substantiellen Gehalt öffentlicher Herrschaft hergestellt wurde: Er vertritt die These, dass das Heils- bzw. Zukunftsversprechen eines „besseren Deutschland“ Mitglieder der Dienstklasse zur Loyalität gegenüber dem Staat und der „führenden“ Partei verpflichtete und diese zu Agenten sozialer Integration werden ließ. Die Unfähigkeit der DDR-Führung, die Mitglieder dieser Dienstklasse ab Mitte der 1980er Jahre weiterhin an sich zu binden, so Segert weiter, war eine Voraussetzung für den Umbruch und dafür, dass die Revolution 1989 friedlich verlaufen konnte. Gleichzeitig ist allerdings festzuhalten, dass es der Dienstklasse nicht gelang, ihre Konzeption einer Erneuerung der DDR durchzusetzen. Die „vergessenen Akteure des Herbstes 1989“ (Segert) spielten also eine dreifache Rolle: In der DDR waren sie notwendig, um die Herrschaft der Partei aufrechtzuerhalten und ihr sogar Legitimität zu verschaffen, im Zuge versuchter Erneuerungen zwischen 1985 und 1989 waren sie Promotoren eines Wandels und schufen immerhin die Voraussetzungen für eine größere Öffentlichkeit innerhalb des Systems, wurden allerdings während des Umbruchs von den Ereignissen schnell an den Rand gedrängt und schließlich überrollt (vgl. auch Segert 2008).

Auch *Ian Wallace* weist in seinem Beitrag auf die ambivalente Rolle von Schriftstellern und der Akademie der Künste in der DDR eindrücklich hin. Schriftsteller und Literatur wurden in der DDR – auch – für die Legitimierung des sozialistischen Systems zu instrumentalisieren versucht. Schriftsteller sollten zum einen den Antifaschismus als Gründungsmythos der DDR etablieren helfen. In diesem Sinne ist denn auch Bruno Apitz' Bestseller „Nackt unter Wölfen“ zu werten, der zu Beginn auf wenig Unterstützung in der DDR stieß und erst erscheinen konnte, als er sich als „Waffe“ im Kalten

Krieg ab Mitte der 1950er Jahre nutzen ließ, was denn auch wohl der Grund dafür war, dass der Roman so manche historische Ungenauigkeit aufwies (wie etwa die Tatsache, dass anstatt des geretteten Kindes, Jerzy Stefan, ein anonymes Zigeunerkind nach Auschwitz deportiert wurde). Gleichzeitig hatte Literatur einen Erziehungsauftrag: Sie sollte die Menschen für das neue System begeistern (vgl. auch Segert in diesem Band). Wie eng die Grenzen für Schriftsteller waren, zeigt Wallace an der Geschichte Werner Bräunigs und dessen Roman „Rummelplatz“, der in der DDR verboten wurde, erst 2007 erscheinen konnte und dann schnell als Meisterwerk gefeiert wurde. Eine auch noch so konstruktiv gemeinte Kritik, wie sie in „Rummelplatz“ an Verhältnissen der DDR anklang, war nicht erwünscht. Zur Disziplinierung und Kontrolle der Künstler und Schriftsteller diente auch die Akademie der Künste, obgleich sich einzelne Akademiemitglieder immer wieder resistent gegenüber Versuchen der Parteileitung zeigten. Resümierend stellt Wallace fest, dass der kulturelle Diskurs für Ordnung und Wandel eine bedeutende Rolle spielte. Die Literatur trug ihren Teil dazu bei, einen antifaschistischen Gründungsmythos zu schaffen, und diente als Vehikel für eine allerdings eng begrenzte und kontrollierte, „konstruktive“ Kritik.

Aus einer ganz anderen Perspektive nähert sich *Hildegard Maria Nickel* dem Thema von Ordnung und Wandel. Sie untersucht die Geschlechterpolitik in der DDR, die von nicht wenigen – auch aus der alten Bundesrepublik – als durchaus fortschrittlich und der westlichen Frauenbewegung überlegen betrachtet wurde. Nickel zeigt aber auf, dass Gleichberechtigungs- oder Geschlechterpolitik unter drei zentralen Defiziten litt. Sie unterlag, erstens, dem Primat des Ökonomischen. Frauen wurden zwar zu einem weit größeren Teil in den Arbeitsmarkt integriert als in der alten Bundesrepublik, aber dies blieb in zweierlei Hinsicht problematisch: Der Arbeitsmarkt wies, erstens, den Frauen geschlechtsspezifische Berufe zu und entlohnte Frauen auch noch geringer. Zweitens, die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt war sozialpolitisch zwar abgedeckt – durch Kindergartenplätze, entsprechende Sozialleistungen etc. –, doch blieb Hausarbeit überwiegend Frauensache. Diese geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, nach der sich die Frauen um Haushalt und Kinder zu kümmern hatten, auch wenn sie voll erwerbstätig waren, wurde programmatisch nie angetastet. Schließlich war Gleichberechtigungspolitik Stellvertreterpolitik. Eine autonome, von der Partei unabhängige Frauenbewegung fehlte, so dass eine politische Emanzipation der Frauen sich bestenfalls in Ansätzen entwickeln konnte. „Die paternalistisch-patriarchale Gleichberechtigungspolitik“, so Nickel, „die Frauen teilweise zu Komplizinnen ihrer Entmündigung machte, verhinderte auch eine eigenständige Frauenbewegung und ihre Emanzipation.“

Dem Thema des nächsten Teils, Ordnung und Wandel des politischen Systems der Bundesrepublik, nähert sich *Henry Krisch* zuerst von einer grundsätzlichen Seite. Er fragt nach Voraussetzungen einer politischen Ordnung, die Demokratie und Verfassung selbst nicht schaffen können: eine nationale

Identität. Der sozialwissenschaftliche Erkenntniswert des Konzeptes „nationale Identität“ ist dabei durchaus umstritten ebenso wie die Antwort auf die Frage, ob eine nationale Identität Voraussetzung ist für einen stabilen Nationalstaat. Jedenfalls haben sich Deutschland und die Deutschen, so Krisch, nicht nur immer wieder mit der Frage beschäftigt, was denn „Deutschland“ sein und „deutsche Identität“ bedeuten könne, ohne eine allgemeingültige Antwort zu finden. Deutsche Geschichte, ein gebrochener Patriotismus, Minderheiten – alles Themen, die Krisch in seinem Beitrag behandelt und die er für die Herausbildung einer deutschen nationalen Identität für wichtig hält – waren und sind denn auch eher hinderlich für die Herausbildung einer nationalen Identität in Deutschland und zwar in beiden Teilen, auch wenn seit der Vereinigung ein anderer, vielleicht sogar entspannterer Umgang mit nationalen Symbolen, patriotischen Bekenntnissen und außenpolitischen Entwicklungen zu verzeichnen ist. Dies hat einerseits damit zu tun, dass insbesondere die historischen Belastungen durch Nationalsozialismus und Holocaust die Herausbildung einer nationalen Identität erschwerten, im Grunde lange Zeit unmöglich machten. Andererseits hat die Bundesrepublik schließlich anerkannt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Die grundsätzliche Frage allerdings, so Krisch, was das Ziel einer entsprechenden Politik sei, ob Deutschland ein multikulturelles Land sein solle oder eine integrierte Gemeinschaft mit kulturell und sozial autonomen Minderheiten, sei nicht klar. Die Antwort auf diese Frage werde entscheiden, ob sich eine deutsche nationale Identität entwickeln wird, die die Institutionenordnung unterfüttern und stabilisieren kann.

Astrid Lorenz thematisiert in ihrem Aufsatz Ordnung und Wandel des Grundgesetzes als Ergebnis des Spannungsverhältnisses zwischen Politik und Recht. Sie fragt danach, wie stark sich die bundesdeutsche Verfassung seit 1949 gewandelt hat. Um den Vergleichsmaßstab herzustellen, schildert sie zunächst, welche zentralen Ordnungsprinzipien die Verfassungsgeber 1948/49 festhielten. Sowohl gegenüber der ersten deutschen Demokratie als auch gegenüber den Alliierten fanden dabei Abgrenzungen statt; einige Themen, wie die Ausgestaltung des Föderalismus und die Finanzverfassung, waren besonders umstritten. Für die nachfolgende Verfassungspolitik stellt die Autorin fest, dass sich die politischen Akteure vornehmlich mit Themen befassen, die ihrem individuellen Tätigkeitsfeld nahestehen, die aber bereits auch während der Entstehung des Grundgesetzes umstritten waren. Die große Mehrzahl der Grundgesetzänderungen betraf die „ewige Baustelle“ Föderalismus, konkret die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Ideologische Konflikte werden gemieden und tendenziell vor das Bundesverfassungsgericht getragen, das daher als konditionaler Vetospieler eine große Bedeutung hat. Das Gericht sträubt sich dagegen, bei Interpretationsspielräumen einseitig Partei zu ergreifen, und schöpft seine Reputation aus der wahrgenommenen Neutralität. Gleichzeitig nutzte es umfassend die Gelegenheit, die Verfassungsnormen in Bezug auf

das einfache Recht und die Rechtsprechung der Gerichte auszulegen, und schuf inzwischen ein ganzes Wertesystem. Wichtig geworden sei die Dimension der europäischen Politik und Normsetzung, die inzwischen sowohl die Politik als auch die Gerichte dauerhaft beschäftigt. Bei all diesem Wandel, so Lorenz abschließend, bestünden die Kernprinzipien der deutschen Verfassungsordnung doch fort.

Werner Reutter untersucht in seinem Beitrag das Verhältnis der bundesstaatlichen Ordnung und der Entwicklung des Parteiensystems. Zumeist wird dies im Anschluss an Gerhard Lehmann als Strukturbruch begriffen, nach dem der auf Konsens fußende und auf Kompromiss zielende Föderalismus mit dem auf Wettbewerb stehenden und Mehrheitsentscheidungen anstrebenden Parteienwettbewerb kollidiert. Reutter zeigt in seinem Beitrag, dass einer solchen Konzeption nicht nur spezifische Prämissen unterliegen, sondern sie auch vernachlässigt, dass das Parteiensystem über endogene Faktoren strukturellen Wandels verfügt. Sowohl Bundesstaat als auch Parteiensystem sind somit als dynamische Systeme zu konzeptionalisieren. Damit wird aber gleichzeitig das theoretische Problem aufgeworfen, dass sich in diesem Teilsystem Ordnung und Wandel analytisch nicht mehr sauber trennen lassen, dass also Ordnung ohne Wandel und Wandel ohne Ordnung nicht denkbar ist.

Wenke Seemann prüft in ihrem Beitrag die Behauptung, Deutschland sei durch einen Dauerwahlkampf gelähmt. Gerade im „Superwahljahr“ 2009 ist dies eine oft zu hörende Annahme, die sich auch in der Politikwissenschaft verbreitet hat. Sie thematisiert nicht nur die Probleme eines Übergewichts der Darstellung gegenüber der Herstellung von Politik, sondern auch die Funktionsprobleme im kooperativen Föderalismus. Es komme zu Entscheidungshemmnissen, wenn, so die Annahme, permanente Wahlen die Mehrheiten und das Konfliktverhalten in Bundestag und Bundesrat beeinflussten. Seemann plädiert für eine differenziertere und systematische Untersuchung etwaiger Zusammenhänge. Dafür entwickelt sie ein Instrumentarium zur Messung der Wahlintensität. In der Anwendung zeigt sich, dass vor Landtagswahlen nur ein geringer Anteil aller konflikthaften Entscheidungen des Bundesrates fällt. Die Konfliktrate zwischen dem Regierungslager und einem Bundesrat mit entgegen gerichteter Mehrheit sinkt in den letzten zwei Monaten vor einer Landtagswahl sogar deutlich. Gleichzeitig betreffen die Konflikte zwischen Bundestag und Bundesrat hier sozial- und finanzpolitische Maßnahmen sowie „Schlüsselentscheidungen“, d.h. parteiprogrammatisch profilbildende Themen. Eine hohe Wahlintensität führt also nicht zu extensiven, sondern intensiven Konflikten bei eingegrenzten, aber als wichtig erachteten Materien. Grundsätzlich deutet der Aufsatz darauf hin, dass die wichtigsten Akteure der Bundesrepublik eine gute Strategie entwickelt haben, um Parteienwettbewerb und kooperativen Föderalismus miteinander zu befrieden, indem sie beide Logiken bedarfsweise bedienen.

Silvia von Steinsdorff fragt in ihrem Aufsatz danach, ob das Verfahren, nach dem die Richter des Bundesverfassungsgerichts rekrutiert werden, einer

Reform bedarf. Da die Richter als Wächter des demokratischen Rechtsstaats fungieren, ist die Frage ihrer Legitimation von zentraler Bedeutung für das politische System der Bundesrepublik und für die Politikwissenschaft. Die Autorin unterscheidet zunächst „fachliche“ und „politische“ Auswahlkriterien und diskutiert ihre jeweiligen Vor- und Nachteile. Nach einer Analyse des formellen und faktischen Auswahlverfahrens in der Bundesrepublik kommt sie zu dem Schluss, dass hier ein Mischverfahren vorliegt, das beide Logiken zusammenführt. In der Spruchpraxis des Gerichts, so von Steinsdorff, habe das spezifische Verfahren keine negativen Effekte gezeigt. Vielmehr seien alle Bundesverfassungsrichter wegen ihrer fachlichen Qualifikation hoch angesehen gewesen und urteilten nach ihrer Ernennung auch gegen die Interessen der Partei, die sie jeweils nominiert hatte. Das eigentliche Problem sieht die Verfasserin folglich in der intransparenten Handhabung des grundsätzlich funktionalen Auswahlverfahrens. Dahinter stehe der ebenso unnötige wie untaugliche Versuch einer vermeintlichen „Entpolitisierung“ des Rekrutierungsprozesses. Die Autorin kommt zu dem Schluss, dass der Gesetzgeber offensiv zu seinem Mischsystem stehen könne und die fehlende Transparenz bei der Personalrekrutierung beseitigen solle, die dem Ansehen des Gerichts mehr schade als das Verfahren selbst. Weitergehende Reformen seien indes nicht nötig.

Der letzte Teil des Bandes versammelt Beiträge, die die unterschiedlichen Effekte von geopolitischen Veränderungen, Globalisierung und Integration auf die Politik im Nationalstaat untersuchen. Sie knüpfen damit an ein Thema an, dem Gert-Joachim Glaeßner vor allem in seinen Arbeiten zur inneren und äußeren Sicherheit – auch im Rahmen der europäischen Integration – nachgegangen ist.

In einer umfassenden historischen Analyse gibt *Peter H. Merkl* eine Antwort auf die zuerst von Christa Wolf und danach vielfach gestellte Frage: „Was bleibt?“ Anders als die meisten bezieht sich *Merkl*s Antwort aber nicht auf die *Legacies* der DDR, sondern auf den westdeutschen Teil der Bundesrepublik und auf die Einflüsse und Prägungen, die sich aus den deutsch-amerikanischen Beziehungen ergeben haben. *Merkl* geht dabei weit zurück in die US-amerikanische und deutsche Geschichte und zeigt auf, dass die Bürger der DDR und der BRD unterschiedliche historische Erfahrungen aufweisen, allerdings auch einige Gemeinsamkeiten, dass es nicht nur einen US-amerikanischen Einfluss auf das Nachkriegsdeutschland (West) gab, sondern dass auch die amerikanische Geschichte ohne den Beitrag immigrierter Deutscher anders verlaufen wäre und dass die Wende schließlich als „Schlusspunkt der Normalisierung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses“ gesehen werden kann (Merkl 1993).

August Pradetto untersucht in seiner Analyse die Außenpolitik der zweiten großen Koalition. Detailliert arbeitet er heraus, ob und inwieweit Transatlantizismus und Europäisierung durch die Außenpolitik der Bundesregierung Merkel/Steinmeier verändert wurden. Insgesamt sieht Pradetto die deut-

sche Außenpolitik in der großen Koalition sowohl gegenüber den USA, im Nahen und Mittleren Osten, gegenüber Polen und Russland, gegenüber China und schließlich in der Europäischen Union in einer starken Kontinuität zur rot-grünen Vorgängerregierung, auch wenn Merkel im Vergleich zu ihrem Amtsvorgänger Schröder eine stärker wertebezogene Außenpolitik – vor allem im Hinblick auf Menschenrechtsfragen – verfolgte und Außenpolitik seit Beginn ihrer Kanzlerschaft einen hohen Stellenwert einräumte. Darüber hinaus sieht *Pradetto* auch das Verhältnis zwischen den USA, Europa und Deutschlands durch starke Kontinuitäten geprägt.

Sebastian Bukow skizziert die institutionellen, organisatorischen und technischen Änderungen im Bereich der inneren Sicherheit und spricht aufgrund ihrer großen Reichweite von einer „neuen Sicherheitsarchitektur“ in der Bundesrepublik. Er diagnostiziert eine zunehmende Vernetzung und Verflechtung der Sicherheitsbehörden auch über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus, eine Ausweitung der Befugnisse und des Personals der Bundesbehörden, eine Ausdehnung der Kompetenzen des Bundes zulasten der Bundesländer sowie einen Wandel vom primär strafverfolgenden Rechtsstaat zum sicherheitsorientierten Präventionsstaat. Auf europäischer Ebene setze Deutschland im Falle von Kompetenztransfers erfolgreich eigene sicherheitspolitische Interessen durch. Als zentrales Argument für diese weitreichenden politisch-institutionellen Reformen diene immer die Abwehr von Gefahren (*output*-Legitimation). Der neue Terrorismus, so Bukow, erzeuge einen politischen Handlungsdruck, „den interessierte Akteure – insbesondere auf Bundesebene – aber auch gezielt nutzen, um ihre Zielvorstellung einer neuen deutschen Sicherheitsarchitektur voranzutreiben und durchzusetzen“. Bukow weist zurecht darauf hin, dass das Problem der institutionellen Kontrolle und der Anbindung der Sicherheitsbehörden an die parlamentarische Demokratie bislang zuwenig öffentlich diskutiert werde.

Michael Maier-Borst beleuchtet die innenpolitischen Entwicklungen und Handlungsspielräume in der Zuwanderungspolitik. Der Autor sieht deutliche Kontinuitätslinien, die auch nach dem ersten kompletten Mechtwechsel der Bundesrepublik hin zur rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder bestanden. Die rot-grüne Regierung führte einige Neuerungen in der Zu- und Einwanderungspolitik ein, doch zeichnen sich weder deren Ergebnisse schon abschließend ab noch verfügen wir über Kriterien, um die rot-grüne Zuwanderungs- und Migrationspolitik bewerten zu können. Maier-Borst weist darauf hin, dass der Staat – oder in diesem Fall auch Europa – mit Recht noch immer über ein wirkmächtiges Medium zur Gestaltung von Gesellschaft besitzt. Darüber hinaus zeigt der Beitrag, dass politikwissenschaftliche Theoriebildung und die dafür notwendigen Generalisierungen ohne eine detaillierte Analyse rechtlicher und politischer Prozesse nicht auskommen. Die Sozialwissenschaften, so eine Erkenntnis, haben es bisher versäumt, robuste Kriterien zu entwickeln, um zwischen Wandel, Strukturbruch und Kontinuität zu unterscheiden.

Mechthild Baumann befasst sich in ihrem Beitrag mit der Europäisierung des Grenzschutzes, die sie als eine der signifikantesten Änderungen staatlicher Hoheitsgewalt in den letzten Jahren bezeichnet. Die Autorin beschreibt zunächst die normative Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Grenzen und bewertet das Staatsverständnis der Deutschen als dezidiert sicherheitsorientiert. Der ausgefeilte Grenzschutz bildet demnach ein grundlegendes Ordnungsprinzip der Bundesrepublik. Wirtschaftliche Interessen hätten die Deutschen dazu motiviert, den europäischen Binnenmarkt voranzutreiben, der seinerseits den freien Verkehr von Dienstleistungen und Kapital sowie die Personenfreizügigkeit voraussetzte. Die Erleichterung von Personenkontrollen oder gar den Abbau der Grenzen, so Baumann, hätten die Mitgliedstaaten aber als zu starken Eingriff in die Ausübung ihrer staatlichen Souveränität betrachtet. Erst als die politischen Akteure nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ und infolge der Globalisierung grenzüberschreitende Kriminalität und illegale Migration als Kernrisiken betrachteten, zeigten sie sich schrittweise zu entsprechenden Maßnahmen bereit. Innereuropäischer Grenzabbau wurde nun nicht mehr als Katalysator von Kriminalität betrachtet, sondern umgekehrt als Mittel der Effektivitätssteigerung in der Gewährleistung von Sicherheit. Der Kompetenztransfer steht damit durchaus in der Tradition des deutschen Staatsverständnisses. Die Grenzordnung wurde letztlich aus deutscher Sicht nicht abgebaut, sondern Staatsgrenzen und Grenzschutz wurden lediglich voneinander getrennt. Da jedoch die neu bemächtigten (europäischen) Akteure und Agenturen ihrerseits den Ausbau des Grenzregimes nach eigenen Interessen vorantrieben, werde sich das Grenzregime künftig weiter ändern. Die Tendenz, so Baumann, sei klar: Je offener die EU im Inneren, desto restriktiver werde ihre Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik an den Außengrenzen.

Martin Nagelschmidt zeigt, wie stark sich die Hochschulpolitik in der Bundesrepublik gewandelt hat. Jahrzehntlang sei sie von der Steuerungskonkurrenz von Bund und Ländern und den unterschiedlichen parteipolitischen Idealen geprägt gewesen. Seit den 1990er Jahren sei mit dem Hinzutreten der europäischen Kooperationen und Normen, aber auch dem Standortwettbewerb um die „besten Köpfe“ eine neue Ebene ins Spiel gekommen. Nagelschmidt zeichnet nach, wie die Ordinarienuniversitäten zunächst als bloße Adressaten der unterschiedlichen Erwartungen und Reformziele der Politik agierten, im Zuge sozialdemokratischer Reformen der Landeshochschulgesetze aber eine innere Transformation zu Gruppenuniversitäten durchliefen. Die permanenten Interessen- und Weltanschauungskonflikte und die Überforderung mit den Folgen der Öffnung der Universitäten für breitere Bevölkerungsschichten führten seit den 1970er Jahren zu einer Lähmung inneruniversitären Lebens und Gestaltungswillens. Diese Stagnation, so der Autor, sei erst nach der deutschen Einheit aufgebrochen worden. Der Bund habe die Gelegenheit gehabt, in den neuen Ländern die Reform des Hochschulsystems und neue Managementmethoden inklusive Evaluationen relativ ungehindert

durchzusetzen. Dies habe langfristig Rückwirkungen auf die alten Länder gehabt, in denen ein Umdenken möglich wurde. Nagelschmidt sieht den Bund und den Wissenschaftsrat als Impulsgeber des Wandels; Länder und Universitäten hätten zunächst nur mitgezogen, weil sie darin eine Chance sahen, die permanente Unterfinanzierung und Unzufriedenheit abzumildern. Angesichts der ungeheuer gestiegenen Komplexität des Politikfeldes und des akuten überregionalen Standortwettbewerbs liege es inzwischen auch stark an den Universitäten selbst, wie sie sich langfristig behaupten.

Claudia-Yvette Matthes befasst sich mit den sozialpolitischen Reformen der ehemaligen sozialistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa, die in der ersten Runde der Europäischen Union beigetreten sind. Sie untersucht, in welchem Verhältnis dieser Wandel zur Entwicklung des europäischen Sozialmodells stand. Dieses definiert die Europäische Kommission als gleichrangiges Streben nach ökonomischem Fortschritt und sozialer Kohäsion. Matthes kann zeigen, dass die Staaten unterschiedliche Sozialstaatsmodelle anstrebten, dass jeweils Erbschaften der sozialistischen Zeit die sozialpolitischen Entscheidungen prägten, so die Ablehnung des liberalen Wohlfahrtsstaates, und dass im Prozess selbst nachjustiert wurde. Bestimmte Reformen wurden modifiziert oder auch ganz auf Eis gelegt. Auch dieser Beitrag zeigt also, dass zwar externe, oft überregionale oder sogar weltumspannende Entwicklungen die Politik innerhalb von Staaten erheblich beeinflussen, dass aber daraus keine gleichgerichteten, einheitlichen institutionellen Lösungen als Antworten folgen.

Die Beiträge des Bandes vermitteln einen Eindruck davon, wie vielseitig die politikwissenschaftliche Forschung zur Innenpolitik ist. Sie dokumentieren, dass die Auseinandersetzung mit Ordnung und Wandel in Staaten, in der Politik, längst nicht am Ende steht, sondern genauso mit neuen Rahmenbedingungen konfrontiert ist wie die Gegenstände und die Akteure, die beforscht werden. Beides ist offenkundig – die Prägekraft von Normen, von Geschichte, aber auch die schöpferische Gestaltungskraft von Akteuren. Wie sie sich in komplexen Wirkungszusammenhängen gegenseitig beeinflussen und wie unter diesen Bedingungen eine „gute Ordnung“ aussehen kann, sind Fragen, auf die die Politikwissenschaft noch keine erschöpfenden Antworten gefunden hat.

Literatur

- Bachrach, Peter (1970): Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, Frankfurt a.M.
- Bleek, Wilhelm (2007): Friedrich Christoph Dahlmann und die „gute“ Verfassung, in: Politische Vierteljahresschrift, 48. Jg., Heft 1, S. 28-43.
- Dahl, Robert A. 1998: On Democracy. New Haven: Yale UP.
- Glaeßner, Gert-Joachim (1977): Herrschaft durch Kader. Leitung der Gesellschaft und Kaderpolitik in der DDR, Opladen.
- Glaeßner, Gert-Joachim (1982): Sozialistische Systeme. Einführung in die Kommunismus- und DDR-Forschung, Opladen.
- Glaeßner, Gert-Joachim (1988): Die DDR in der Ära Honecker. Politik – Kultur – Gesellschaft, Opladen.
- Glaeßner, Gert-Joachim (1989): Die andere deutsche Republik. Gesellschaft und Politik in der DDR, Opladen.
- Glaeßner, Gert-Joachim (1991): Der schwierige Weg zur Demokratie. Vom Ende der DDR zur deutschen Einheit, Opladen.
- Glaeßner, Gert-Joachim (Hrsg.) (1993): Der lange Weg zur Einheit. Studien zum Transformationsprozeß in Ostdeutschland, Berlin.
- Glaeßner, Gert-Joachim (1994): Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und Demokratisierung im Postkommunismus, Opladen.
- Glaeßner, Gert-Joachim (2006): Politik in Deutschland. 2. Auflage, Opladen.
- Glaeßner, Gert-Joachim (2003): Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger, Opladen
- Glaeßner, Gert-Joachim/Jürgen Holz/Thomas Schlüter (Hrsg.) (1984): Die Bundesrepublik in den siebziger Jahren. Versuch einer Bilanz, Opladen
- Glaeßner, Gert-Joachim/Detlef Lehnert/Klaus Sühl (Hrsg.) (1989): Studien zur Arbeiterbewegung und Arbeiterkultur in Berlin, Berlin.
- Glaeßner, Gert-Joachim/Astrid Lorenz (Hrsg.) (2005): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden.
- Glaeßner, Gert-Joachim/Werner Reutter/Charlie Jeffery (Hrsg.) (2001): Verfassungspolitik und Verfassungswandel. Deutschland und Großbritannien im Vergleich, Wiesbaden.
- Glaeßner, Gert-Joachim/Irmhild Rudolph (1978): Macht durch Wissen, Opladen.
- Glaeßner, Gert-Joachim/Ian Wallace (Hrsg.) (1992): The German Revolution of 1989. Causes and Consequences, Oxford.
- Göckenjan, Gerd (2000): Das Alter würdigen, Frankfurt a.M.
- Helwig, Gisela/Hildegard Maria Nickel (Hrsg.) (1993): Frauen in Deutschland 1945 – 1992, Bonn.
- Holmes, Stephen (1993): Back to the Drawing Board: an Argument for Constitutional Postponement in Eastern Europe, in: East European Constitutional Review, vol. 2, no. 1 (Winter 1993), pp. 21-25
- Krisch, Henry (1999): The Changing Politics of German National Identity, in: Peter H. Merkl (Hrsg.), The Federal Republic of Germany at Fifty. The End of a Century of Turmoil, London, S. 33-42.
- Loewenstein, Karl (1959): Verfassungslehre. Tübingen: Mohr.
- Merkl, Peter H. (1993): German Unification in the European Context, University Park

- Maier-Borst, Michael (2007): Rechtssicherheit und Aufenthaltsverfestigung statt geduldeter Aufenthalt. Anmerkungen zur Bleiberechtsdiskussion, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2008, Frankfurt a.M., S. 265-273.
- Merkel, Wolfgang (2003): Eingebettete und defekte Demokratie: Theorie und Empirie. In: Claus Offe (Hg.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt a.M./New York, 43-71.
- Mill, John Stuart (1960): *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*. Introduction by A.D. Lindsay, London etc.
- Oberreuter, Heinrich (2004): *Verfassung*, in: Ludger Helms (Hrsg.), *Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*, Frankfurt a.M./New York, S. 45-73.
- Pradetto, August (2004): From „Tamed“ to „Normal“ Power: A New Paradigm in German Foreign and Security Policy?, in: Werner Reutter (Hrsg.), *Germany on the Road to „Normalcy“: Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998-2002)*, New York etc., S. 209-234.
- Sartori, Giovanni (1994): *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London.
- Schröter, Eckhard/Helmut Wollmann (2001): *New Public Management*, in: *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl., Opladen, S. 71-82.
- Segert, Dieter (2008): *Das 41. Jahr. Eine andere Geschichte der DDR*, Wien etc.
- Wallace, Ian (1984): *Teacher or Partner? The Role of the Writer in the GDR*, in: ders. (Hrsg.), *The Writer and Society in the GDR*, Taysport, S. 9-20.