

menden Prinzipien der Schadensvermeidung und Selbstbestimmung auch in diesem Kontext gültig bleiben (196 f.).

Obgleich die „empirische Entzauberung“ der gegen die Biomedizin eingewandten Argumente einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung biopolitischer Konflikte leistet, ist dieses Vorgehen aus zwei Gründen nicht unproblematisch. Erstens unterliegt eine rein empirisch ausgerichtete Folgenabschätzung einer gewissen Kurzsichtigkeit. Denn die von den Autoren getroffene Feststellung, dass die Humangenetik bislang keine nachweisbaren Schäden verursacht hat, bietet keinen Schutz vor womöglich in der Zukunft eintretenden Fehlentwicklungen. Der Logik, bestimmte Verfahren erst dann einzuschränken, wenn bereits negative Folgen eingetreten sind, widerspricht u. a. auch die von Nippert in diesem Band nachgewiesene Bereitschaft bei Humangenetikern und Patienten, bestehende rechtliche Grenzen – insbesondere im reprogenetischen Bereich – durch die Zulassung von Ausnahmen und das Ausweichen in Länder mit liberaleren Regelungen zu lockern.

Zweitens weisen die Autoren selbst darauf hin, dass die Soziologie weder die Legitimität bzw. Wünschbarkeit („ob wir wollen, was wir können“) biomedizinischer Zwecke beurteilen noch für die normative Überzeugungskraft empirischer Daten bürgen kann (15, 119). Indem sie jedoch an normative Einwände die Erwartung richten, sich als empirisch fundiert ausweisen zu können, sprechen sie Vorbehalten, die einer empirischen Überprüfung nicht unmittelbar zugänglich sind, letztlich einen eigenständigen Aussagewert ab. Eine solche Beschränkung biopolitischer Diskurse ist insofern problematisch, als es sich bei Einwänden dieser Art nicht zwangsläufig um „Scheinargumente“ (29) handeln muss. Biopolitische Konflikte sind immer auch Konflikte über eine normativ wünschbare Gesellschaft, die sich nicht allein empirisch entscheiden lassen.

Zwar ist den Autoren dahingehend zuzustimmen, dass die der Biomedizin gesetzten Grenzen im Rahmen demokratischer Diskurse notorisch neu verhandelt werden müssen (36, 259). Die von van den Daele angenommene Kausalitätsbeziehung zwischen intakter demokratischer Kultur und der Vermeidung biomedizinischer Fehlentwicklungen (120) stellt jedoch u. U. eine zu einseitige Sicht auf die bio-

medizinischen Herausforderungen demokratischer Gesellschaften dar. Da die Beiträge dieses Bandes mittels empirischer Befunde allein zumindest nicht ausschließen können, dass biomedizinische Verfahren die Grundlagen liberaler Demokratien gefährden, sollten zum Zweck einer verantwortlichen Folgenabschätzung auch solche Vorbehalte ernst genommen werden, die (noch) keine unmittelbare empirische Evidenz besitzen.

*Jan Kooiman: Governing as Governance.* London: Sage 2003, 264 S., £ 65,-.

*Jan Kooiman, Maarten Bawinck, Svein Jentoft, Roger Pullin (Hg.): Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries.* Amsterdam: Amsterdam University Press 2005, 432 S., € 39,50.

*Arthur Benz*

Der Governance-Begriff gehört zu jenen Begriffen, die in dem Maße an Konturen verlieren, wie sie verbreitet werden. Einerseits gilt er als Brückenbegriff, der über die Grenzen von Teilgebieten hinweg Diskurse und Vergleiche über veränderte Formen von Politik im Spannungsfeld von Gesellschaft und Staat in und jenseits nationaler Territorien ermöglicht. Andererseits scheint er durch die Übertragung aus der Institutionenökonomie und der internationalen Politik in andere Forschungsfelder zu einer inhaltslosen Formel zu verblässen, die weder empirische Analysen noch die Theoriebildung anleiten kann. *Jan Kooiman* hat mit seinem Sammelband „Modern Governance“ (1993) wesentlich zur Verankerung des Konzepts in den Sozialwissenschaften beigetragen. Mit einem weiteren Buch, in dem er seine Vorstellung von „sozio-politischer Governance“ klärt und erweitert, sowie einem Sammelband, in dem dieses Konzept auf ein Politikfeld angewandt wird, will er nunmehr den analytischen Gehalt wie die wissenschaftliche und praktische Relevanz des Konzepts belegen. Angesichts der genannten Problematik des Begriffs ist dies verdienstvoll.

In „Governing as Governance“ liefert *Kooiman* einen gut ausgearbeiteten begrifflichen Rahmen für die Analyse des Zusammenwirkens

staatlicher und gesellschaftlicher Akteure bei der Bewältigung komplexer und dynamischer Problemkonstellationen. Unter Governance versteht er zunächst ein theoretisches Konzept von „Governing“, also der Interaktionen öffentlicher und privater Akteure, die im Rahmen von Institutionen gemeinsam Probleme bearbeiten oder gesellschaftliche Ziele verwirklichen. Interaktives Regieren ist damit der Kernbegriff von Governance. Er verweist zum einen auf die Prozesse, in denen Akteure gemeinsame Vorstellungen von der Wirklichkeit („images“) entwickeln, Instrumente wählen und über Handlungen entscheiden, zum zweiten auf die Strukturierung dieser Prozesse und zum dritten schließlich auf einen dynamischen Struktur-Prozess-Zusammenhang. Koimann unterscheidet nach dem Grad der Autonomie der Akteure und der Formalisierung ihrer Beziehungen drei Typen von Interaktionen, nämlich „interference“, „interplays“ und „interventions“. Ihnen entsprechen drei idealtypische Modi von Governance: „self-governance“, „co-governance“ und „hierarchical governance“, die, wie Kooiman betont, in der Realität immer miteinander vermischt auftreten. Der erste Modus beruht auf der gleichsam automatischen Koordinierung von Handlungen in einem wenig strukturierten Feld, im zweiten Fall stimmen Akteure in Diskursen, Verhandlungen, Verträgen oder Netzwerken ihre Handlungen aufeinander ab und im dritten Modus regelt und kontrolliert der Staat gesellschaftliche Interaktionen. Gegenstand von Governance sind entweder Probleme und Chancen, Institutionen oder die Praxis leitende bzw. Institutionen legitimierende Prinzipien („meta-governance“).

Wenn Kooiman den Anspruch erhebt, Governance als theoretisches Konzept darzustellen, dann will er damit keine Theorie im Sinne der Erklärung von Zusammenhängen formulieren. Vielmehr liefert er ein Gerüst aus Kategorien, die er aus verschiedenen Diskussionszusammenhängen gewonnen hat. Mit dem Governance-Begriff präsentiert er eine analytische Perspektive, beansprucht also nicht, eine neue Großtheorie zu skizzieren. Das Buch enthält gleichwohl zahlreiche Behauptungen über Zusammenhänge – etwa zwischen Problemen, Realitätskonstruktionen, Instrumenten und Handlungen oder zwischen Aufgaben und Governance-Modi. Diese Hypothesen sind selten

aus vorhandenen Theorien abgeleitet oder empirisch fundiert, sondern aus der Architektur des Analyserahmens begründet. Kooimans Ausführungen bewegen sich auf der Vorstufe zu einer Theorie von Governance.

Was dieser Analyserahmen leisten kann, muss seine Anwendung in empirischer Forschung beweisen, in der Hypothesen überprüft werden. Insofern stellt der Sammelband zu Governance in der Fischereipolitik eine gute Ergänzung zu „Governing as Governance“ dar. Dieser Band beruht auf einem Forschungsprojekt, in dem Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen zusammengearbeitet haben. Die einzelnen Artikel beschreiben die Problematik der Fischerei aus naturwissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Sicht, stellen die Institutionen der Steuerung und Koordination im Fischereiwesen für die lokale, nationale und internationale Ebene dar und ermitteln Prinzipien, die Governance in diesem Politikfeld leiten. Der Band macht mit dem Konzept der „fish chain“ die Komplexität der Materie sichtbar, die oft auf ein Common-Pool-Problem reduziert wird. Nicht zuletzt werden Zusammenhänge zwischen lokalen Interessen, Aktivitäten bzw. Strukturen und den transnationalen Interaktionen deutlich, die sich nur als verflochtene Kollektivgutprobleme auf unterschiedlichen Ebenen analytisch erfassen lassen. Ob der Governance-Ansatz mehr leistet, als diese Komplexität verständlich zu machen, bleibt nach der Lektüre des Bandes allerdings offen.

Die empirische Untersuchung der Fischereiproblematik ist insofern instruktiv, als sie einen Überblick über die Probleme, institutionellen Rahmenbedingungen und Normen auf allen Ebenen gibt. Die Autorinnen und Autoren nutzen den Governance-Ansatz allerdings nicht für einen systematischen Vergleich verschiedener Governance-Formen. Das liegt daran, dass die im Theorieband angedeuteten oder explizit genannten Hypothesen nicht ausgearbeitet werden. Die Aussagen des Governance-Konzepts bleiben recht abstrakt, was insbesondere im Kapitel über die Institutionen bedauerlich ist, wo es sich angeboten hätte, die knapp skizzierten Fallstudien zu vergleichenden Analysen von Institutionen sowie ihrer Wirkungen auszuarbeiten. Problematisch ist zudem, dass Kategorien des Governance-Ansatzes von den Autoren ins Normative gewendet und zur Begründung von Postulaten genutzt werden. Die For-

derungen nach klaren Prinzipien, der umfassenden Beteiligung von „stakeholdern“ und der Entwicklung lernfähiger Institutionen bleiben am Ende etwas vage.

Zusammengenommen machen beide Bände die Stärken und Schwächen des Governance-Konzepts sichtbar. Die Richtung, in die Kooiman die Diskussion lenkt, ist allemal sinnvoll. Governance als Konzept zur Analyse eines komplexen, dynamischen, interaktiven Regierens stellt eine geeignete Grundlage für die Theoriebildung und empirische Forschung dar. Aber diese steht, wie Kooiman selbst einräumt, noch aus (Fish for Life; 348). Kooimans Versuch einer Klärung ist nicht mehr als ein Anfang, und so versteht er seine Arbeit selbst. Am Ende von „Governing as Governance“ (230) schreibt er: „Hopefully it stimulates others to pursue their quest to find out what governance is about“. Das wäre in der Tat zu wünschen.

*Christoph Butterwegge: Krise und Zukunft des Sozialstaates.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2005, 318 S., € 24,90.

*Frank Nullmeier*

Zukunft und aktuelle Lage des Sozialstaates verdienen höchste Aufmerksamkeit. Legt man ein Buch vor, das sich diesem Thema widmet, sind die Erwartungen entsprechend nicht gering. Der Kölner Politikwissenschaftler *Christoph Butterwegge* hat ein solches Buch geschrieben und zwingt zum Nachdenken darüber, wie eine politikwissenschaftliche Arbeit zu diesem Thema überhaupt aussehen kann.

Nach der Klärung von Grundbegrifflichkeiten liefert Butterwegge zunächst eine kurze Geschichte der Sozialstaatsentwicklung Deutschlands seit Bismarcks Tagen. Es folgt ausführlich die aktuelle Kritik am Sozialstaat – unterteilt in populäre und prinzipielle, stärker theoretisch gefasste Argumentationen. In den Kapiteln vier und fünf erwartet die Leser eine teils recht detaillierte, teils auch eher cursorische Darstellung der vielfältigen Felder und Themen der Sozialpolitik seit Mitte der 1970er Jahre. Den Schwerpunkt bildet dabei die rot-grüne Reformpolitik zwischen 1998 und 2005. Anschließend werden die derzeitigen Debatten zur

Zukunft des Wohlfahrtsstaates skizziert und alternative Konzepte der Sozialstaatsentwicklung diskutiert – mit der Bürgerversicherung als zentralem Reformkonzept.

Das Buch ist jedoch keine Entwicklungsgeschichte bundesdeutscher Sozialpolitik; vielmehr bietet es eine kritische Bewertung der staatlichen Sozialpolitik wie des politischen und wissenschaftlichen Sozialstaatsdiskurses der letzten Jahre. Wer eine politikwissenschaftliche oder auch historische Darstellung sucht, dem stehen mit Manfred G. Schmidts „Sozialpolitik in Deutschland“, nunmehr bereits in dritter Auflage, oder den Bänden zur „Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945“ ungleich informativere und systematischere Darstellungen zur Verfügung. Für Butterwegge steht die Bewertung der Sozialstaatsentwicklung als Restrukturierung und Demontage, die Bewertung der Diskurse als Reduktion der Ansprüche an den Sozialstaat und Rechtfertigung eines Abbaus des Sozialen im Zentrum. So folgen die einzelnen Kapitel zur Sozialpolitik der letzten Jahrzehnte auch nur grob der zeitlichen Sequenz, bieten weder eine Ereignisgeschichte noch eine Gesetzgebungsgeschichte, am ehesten noch eine auf gesetzgeberische Akte bezogene Bilanz der Diskursentwicklung – vermittelt über einige ausgewählte Texte, sei es aus der Wissenschaft, sei es aus dem parteipolitischen Raum (insbesondere aus der SPD und dem SPD-Umfeld). Nur vereinzelt führt Butterwegge Daten zur Veränderung der sozialen Lage der Bevölkerung auf, meist genügt der Verweis auf den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, um den langsamen Sozialstaatsabbau zu belegen. Die Struktur der einzelnen Textabschnitte ist nicht von analytischen Überlegungen bestimmt, sondern ergibt sich aus der Auflistung von teils sehr prägnanten Zitaten, die entweder additiv verknüpft oder zur Kritik vorhergehender Ausführungen benutzt werden. Dem wird oft eine eigene, meist relativ kurz gehaltene Kritik, teils auch in polemisch-ironisierender Zuspitzung, beigelegt. Die Zettelkastenarbeitsweise ermüdet selbst dann, wenn man mit der Botschaft des Autors übereinstimmt. Denn in vielerlei Hinsicht trifft die kritische Bewertung Butterwegges in der Tendenz ohne Zweifel zu. Das Interesse an der zusammenfassend-kritischen Interpretation der historischen Entwicklung lässt aber jede weitere wissenschaftliche Methodik,