

## Die institutionelle Zerfaserung des Staates – kein Abgesang

Marian Döhler

**Zusammenfassung:** Der Beitrag analysiert die Beziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessen als Ko-Evolution, die als wechselseitige Beeinflussung rekonstruiert wird. Wenn staatliche Aktivitäten auf regelungsbedürftige Probleme reagieren, wie sie typischerweise in neuen oder zunehmend ausdifferenzierten Politikfeldern entstehen, wird auch das Gefüge gesellschaftlicher und ökonomischer Interessen beeinflusst. Die institutionelle Zerfaserung lässt sich als Rückkopplungseffekt aus Versuchen des Staates erklären, die wachsende Zahl von Interessengruppen zwecks Konsensbildung in politische Entscheidungen einzubinden. Während die staatliche Fähigkeit zur Konzertierung organisierter Interessen durch die Fragmentierung etablierter Verbände abnimmt, begünstigt der Parteienwettbewerb um kleiner werdende Klientele den Aufstieg von NGOs zu Vetospielern im politischen Prozess. Die institutionelle Zerfaserung des Staates, die der expandierenden Interessenberücksichtigung geschuldet ist, lässt sich auf drei Dimensionen nachzeichnen: der wachsenden Zahl von Regierungsbeauftragten, den Bestrebungen, die Zivilgesellschaft im Dienste der Konsensfindung in die Politikberatung zu integrieren, sowie einer Segmentierung der Verwaltung. Da die Kosten dieser Zerfaserung nicht einkalkuliert werden, kann das zwar die staatliche Handlungsfähigkeit beeinträchtigen, ohne dass damit aber ein Niedergang des Staates verbunden ist.

**Schlagwörter:** Staat, organisierte Interessen, Ko-Evolution, staatliche Handlungsfähigkeit

### The institutional fragmentation of the state – no farewell

**Abstract:** This paper analyzes the relationship between the state and societal interests as a co-evolutionary process characterized by mutual influence. When government activities respond to problems that typically arise in new or increasingly differentiated policy domains, the structure of social and economic interests is also affected. Institutional fragmentation is attributed to feedbacks from government efforts to involve the growing number of interest groups in political decision-making to build consensus. As a result of the fragmentation of the interest group landscape, the state's ability to coordinate organized interests is diminishing. Party competition for a declining voter base is driving non-governmental organizations (NGOs) to become veto-players in the political process. The institutional fragmentation of the state, which is due to the expansion of interest group aspirations, is analyzed along three dimensions: the growing number of government commissioners, efforts to integrate civil

1 Überarbeitete Fassung der Abschiedsvorlesung am 18.6.2025 an der Leibniz Universität Hannover. Merle Kirchner danke ich für die kritische Durchsicht einer ersten Fassung des Manuskripts und den beiden Herausgeberinnen für eine rasche interne Begutachtung.

society into policy advice to reach consensus, and a segmentation of administrative agencies. The costs resulting from institutional fragmentation are not taken into account. While this impairs governmental capacity, it does not mean the decline of the state.

**Keywords:** State, Interest Groups, Co-Evolution, State Capacity

## 1 Problemstellung

Die Beschäftigung mit dem modernen Staat verläuft wellenförmig: Befunde der Expansion der Staatstätigkeit (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985, S. 92–95) werden gefolgt von Diskursen, die den Niedergang bzw. den Abschied vom Staat erkennen (näheres dazu bei Anter & Bleek, 2013), nur um wenig später ein „vorsehbares Comeback“ (Schimank, 2009) zu konstatieren. In der Regel sind es politische oder ökonomische Umbrüche bzw. Krisen, die diese Befunde antreiben und ihnen eine Richtung verleihen. So mündeten die Einführung des europäischen Binnenmarkts sowie die Globalisierung seit den 1990er Jahren in der Wahrnehmung, dass die Verlagerung staatlicher Kompetenzen auf die europäische bzw. internationale Ebene zu einem Bedeutungsverlust des Nationalstaats führe. Die internationale Finanzkrise 2008 wiederum rief eine Reihe von regulativen Eingriffen in den Finanzmarkt hervor und hat damit ebenso wie strittige Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie das Bild vom starken Staat bzw. gar einer „Coronakratie“ (Böick et al., 2021) gestützt. Dieser Diskursabfolge liegen weithin sichtbare Weichenstellungen zugrunde, wohingegen weniger spektakuläre Entwicklungen kaum Beachtung finden.

Hier ist insbesondere das Verhältnis von Staat und Gesellschaft zu nennen, das in zeitdiagnostischen Debatten über Spätkapitalismus, Zivilgesellschaft oder Governance (vgl. Lehmbruch, 2001, S. 235–237) häufig eine prominente Rolle einnimmt, gleichzeitig aber durch das Raster der beschriebenen Aufstiegs- und Niedergangsszenarien fällt. Das ist deshalb bemerkenswert, weil sich die unschärfer werdende Trennlinie zwischen Staat und Gesellschaft bzw. deren zunehmende Verflechtung als sozialwissenschaftliche Einsicht durchgesetzt hat, dabei aber eine eigentümliche Unbestimmtheit bei der Frage nach den Konsequenzen verbleibt. Daher steht nachfolgend die Frage im Mittelpunkt, welche institutionellen Effekte aus der interessegeleiteten Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft resultieren und wie sich das daraus resultierende Phänomen der institutionellen Zerfaserung erklären lässt.

Eine erste Annäherung bietet der Begriff der Zerfaserung, der dem Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ (2003–2014) der Universität Bremen entlehnt ist. Damit sollte die Auflösung etablierter Zuständigkeiten und Prozesse beschrieben werden, ohne einen Niedergang des Staates zu behaupten (Nullmeier & Wolf, 2015, S. 439). Während sich dieses Forschungsprogramm auf die Ebene der *Staatstätigkeit* konzentrierte, soll nachfolgend die *institutionelle* Ebene im Vordergrund stehen. Gemeint sind damit im Regierungssystem sowie der Verwaltung verfestigte Strukturen und Zuständigkeiten, die aus dem Bestreben resultieren, gesellschaftliche Interessen zu integrieren, zu berücksichtigen oder auch zu kontrollieren.

Folgende Argumentationsschritte sollen das Phänomen der institutionellen Zerfaserung erhellen. Anschließend wird die Genese neuer bzw. die Ausdifferenzierung bestehender Politikfelder als treibende Kraft hinter der Ko-Evolution eingeführt. Der dritte Abschnitt rekapituliert die Abfolge staatlicher Aktivitäten, mit denen gesellschaftliche Organisationen