Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung · Köln

Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts

Fritz W. Scharpf

91/10

PLA
-7
/0110

MPIFG Discussion Paper

Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts

Fritz W. Scharpf

91/10

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-5000 Köln 1
Federal Republic of Germany

MPIFG Discussion Paper 91/10
ISSN 0933-5668
Oktober 1991

(RFC822):	mpi@mpi-fg-koeln.mpg.dbp.de	Telephone	0221 / 33605-0
(X400):	S=mpi;O=mpi-fg-koeln;P=mpg;A=dbp;C=de	Fax	0221 / 3360555
(PSI):	PSI%4505011006::MPI		

Abstract

The modern concept of the state presupposes external sovereignty and hierarchical superiority over all internal societal forces - premises which were complemented, rather than replaced when rulers became democratically accountable. In reality, however, the modern state finds itself entangled in ever tighter networks of transnational and internal dependencies and compulsory negotiation systems. In political theory, these developments are often deplored as regressions from the normative ideal of sovereign, hierarchical and democratically legitimate political choice. Instead, it is argued, normative political theory should recognize that negotiating systems have a welfare potential of their own which is equivalent to the potential of hierarchical coordination. When that is accepted, positive theory needs to explore the institutional and situational conditions under which this potential is more or less realized in practice, and it needs to focus, above all, on the complementarities and interference effects resulting from the ubiquitous coexistence of hierarchical and non-hierarchical forms of coordination.

* * * * *

Der neuzeitliche Staatsbegriff setzt Souveränität nach außen und die hierarchische Überordnung der Staatsgewalt über alle gesellschaftlichen Kräfte im Inneren voraus - Prämissen, welche durch die Ableitung der Staatsgewalt aus der Volkssouveränität zwar ergänzt aber nicht verdrängt werden sollten. Moderne Staaten finden sich jedoch eingebunden in ein immer dichteres Geflecht transnationaler und innergesellschaftlicher Abhängigkeiten und Verhandlungszwänge, welche nicht nur die Möglichkeit der hierarchisch-souveränen Alleinentscheidung, sondern auch die Idee der demokratischen Selbstbestimmung in Frage stellen. Darin darf jedoch nicht nur eine Abweichung vom normativen Ideal gesehen werden. Verhandlungssysteme verfügen über ein eigenständiges Wohlfahrtspotential, das von einer realitätsangemessenen normativen Theorie berücksichtigt werden muß. Aufgabe der positiven politischen Theorie ist dann die Klärung der institutionellen und situationalen Voraussetzungen, unter denen dieses Potential mehr oder weniger genutzt werden kann. Insbesondere bedürfen die Komplementaritäten und Interferenzen zwischen hierarchischer Koordination und nicht-hierarchischen Formen der horizontalen Selbstkoordination der systematischen Untersuchung.

94/1263
Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung
Bibliothek
PLA-7/9110
28033 000

Inhalt*

Abstract 2

1. Vom souveränen Staat zum neuen Mittelalter? 5

2. Hierarchie und Verhandlungssysteme 10

3. Positive und Negative Koordination 17

4. Staatsfunktionen in verflochtenen Systemen 21

Literatur 31

---

* Überarbeitete und erweiterte Fassung des Vortrags auf dem 18. Wissenschaftlichen Kongreß der deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft vom 7.-11. Oktober 1991 in Hannover.

Für hilfreiche Anmerkungen zu früheren Fassungen danke ich Arthur Benz, Roland Czada, Jürgen Feick, Jürgen Häusler und Hans-Willy Hohn.

1. Vom souveränen Staat zum neuen Mittelalter?

Das vom Vorstand unserer Vereinigung gewählte Thema meines Referats setzt offenbar einen ganz spezifischen Staatsbegriff voraus - den nach außen souveränen und nach innen hierarchisch integrierten Staat der frühen Neuzeit nämlich, der in den westeuropäischen Territorien den fragmentierten, polyarchischen und vielfach vernetzten "Staat des hohen Mittelalters" (Mitteis 1955) abgelöst hatte. Wer sonst denn der als *magnus homo* begriffene Leviathan dürfte im Singular angesprochen werden - und wem anders könnte man so umstandslos "Handlungsfähigkeit" zuschreiben?

Dieser Staatsbegriff, der sich - wie das Referat von Thomas Ellwein belegt (Ellwein 1991) - in Deutschland erst im letzten Jahrhundert durchsetzen konnte, hat bis heute seine intellektuelle Prägekraft behalten. Die demokratischen Revolutionen und Reformbewegungen seit dem Ende des achtzehnten Jahrhundert haben zwar die Legitimationsgrundlage des frühneuzeitlichen Absolutismus ausgetauscht, aber sie haben seinen Anspruch auf hierarchische Überordnung der Staatsgewalt über alle anderen innergesellschaftlichen Kräfte keineswegs erschüttert,[1] und gleichzeitig hat die wie selbstverständliche Verbindung mit dem Nationalismus und mit der Idee der demokratischen Selbstbestimmung dem nach außen gerichteten nationalstaatlichen Souveränitätsanspruch zusätzliche Legitimität verliehen.

Wenn aber Souveränität nach außen und hierarchische Kompetenz im Inneren vorausgesetzt werden könnten, dann würde "Handlungsfähigkeit" ausschließlich zu einem Problem der Staatswillensbildung - genauer: zu einer Frage ihrer Autonomie gegenüber externen Einflüssen, ihrer problemangemessenen Informationsverarbeitungskapazität und ihrer internen Entscheidungsfähigkeit angesichts allfälliger Konflikte. Die so definierte Handlungsfähigkeit erreichte ihr theoretisches Maximum in einem idealisierten Westminster-Modell, in dem alle staatlichen Entscheidungskompetenzen in einer nur der Wählerschaft im Ganzen verantwortlichen Regierungsspitze konzentriert sind. Spätestens seit den vergleichenden Untersuchungen von Gerhard Lehmbruch (1967) und Arend Lijphart (1984; 1991) wissen wir aber auch, daß in der Mehrzahl der westlichen Demokratien eher konsensuale Willensbildungspro-

---

1 Die ältere politische Theorie bis hin zu Kant und den Autoren der Federalist Papers war gegenüber der Demokratie ohnehin kritisch oder ablehnend. Aber auch die auf Rousseau zurückgehende positive Wertung legitimierte demokratische Partizipation und öffentliche Diskussion nur als Verfahren zur Entdeckung des Gemeinwohls und zur Kontrolle der Gemeinwohl-Orientierung der Regierenden - aber gerade nicht als Verfahren zur Durchsetzung von Partialinteressen der Regierten gegen den Staat (Fraenkel 1964; Habermas 1965).

zesse dominieren, die von den majoritär-zentralistischen Regeln des Westminster-Modells weit abweichen. Bei dem mir gestellten Thema geht es jedoch offenbar nicht in erster Linie um den synchronen Vergleich der politik-internen Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit (bei dem man dann die Besonderheit unseres "semisouveränen Staates" unter neuen Bedingungen überprüfen müßte - (Katzenstein 1987; Böhret 1990; Lehmbruch 1991)), sondern eher um die Vermutung ihrer diachron zunehmenden Fragwürdigkeit. Deshalb soll hier in erster Linie der Frage nachgegangen werden, was es für die Handlungsfähigkeit bedeutet, daß die in der deutschen Geschichte ohnehin nie vollständig durchgesetzten (Ellwein 1991) Prämissen der modernen Staatlichkeit - eben Souveränität nach außen und Überordnung im Inneren - unter modernen Bedingungen immer weniger vorausgesetzt werden können.

Daß die äußere Souveränität des europäischen Nationalstaats "anachronistisch" geworden sei, war schon die Titelthese des 1969 erschienenen ersten Sonderheftes der Politischen Vierteljahresschrift (Czempiel 1969). Aus heutiger Sicht erscheint dies ungewöhnlich weitsichtig, denn immerhin war dies noch die Zeit, in der die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik mit dem Erfolg der Schiller'schen "Globalsteuerung" ihre letzten Triumphe feierte. Inzwischen hat jedoch die vollendete Internationalisierung der Kapitalmärkte solchen Steuerungshoffnungen ein Ende gesetzt (Scharpf 1987; Herr/ Voy 1989) und mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und dem angestrebten Übergang zu einer Europäischen Währungsunion verliert die nationale Politik auch die Möglichkeit, die Belastungen der Unternehmen durch Umweltschutz, Arbeitsschutz oder Sozialpolitik gegenüber konkurrierenden ausländischen Standorten spürbar zu erhöhen (Scharpf 1989). Ähnliches gilt in der Technologiepolitik, der Medienpolitik, der Agrarpolitik und selbstverständlich auch in der Sicherheitspolitik. Die Folge dieser sich immer weiter ausweitenden und verdichtenden transnationalen "Interdependenz" (Kohler-Koch 1990) in der "Weltgesellschaft" der westlichen Industrieländer (Junne 1990) ist entweder ein aus der Konkurrenz zwischen den Nationalstaaten erwachsender Zwang zur kompetitiven Deregulierung und mithin ein allseitiger Verlust an politischer Regelungskompetenz oder der Zwang zur Verlagerung der Regelungszuständigkeit auf die Ebene transnationaler Verhandlungen (Keohane/ Nye 1971) - eine Beschreibung, die bisher auch für die Willensbildungsprozesse in den Europäischen Gemeinschaften noch überwiegend zutrifft (Scharpf 1985; Wallace 1990).

Die gleiche Erosion, darüber haben wir vor drei Jahren mit Niklas Luhman diskutiert (Luhmann/ Scharpf 1989), hat im Inneren die hierarchische Überordnung des Staates über die ausdifferenzierten gesellschaftlichen Teilsysteme betroffen. Recht, Wirtschaft, Wissenschaft, Technik, Gesundheitswesen,

Medien, Bildung, Kultur oder Soziale Dienste sind zwar überall Aufgabenbereiche der staatlichen Politik und zumeist auch in hohem Maße vom Staat abhängig, aber sie bilden zugleich eigenständige Funktionssysteme mit einer endogenen Entwicklungslogik und eigensinnigen, für die Politik intransparenten Relevanzkriterien (Luhmann 1986). Der Versuch, sie unmittelbar der politischen Logik zu unterwerfen, das haben die Erfahrungen im real existierenden Sozialismus gezeigt, blockiert die Entwicklung der spezifischen Leistungsfähigkeit dieser Funktionssysteme. Auf der anderen Seite bleiben einseitig-hierarchische Interventionen, welche die "autopoietische" Funktionslogik der zu steuernden Systeme unangetastet lassen, ohne sie selbst mitvollziehen zu können, entweder unwirksam oder in ihrer Wirkung unkalkulierbar (Willke 1983).

Das heißt nun freilich keineswegs, daß erfolgreiche staatliche Einflußnahmen auf die ausdifferenzierten Funktionssysteme ausgeschlossen wären - auch Luhmann betont ja inzwischen, daß sie "möglich sind und massenhaft vorkommen", ohne allerdings die Voraussetzungen zu benennen, unter denen dieses im Rahmen seines theoretischen Ansatzes zu erwarten wäre (Luhmann 1991, 144). Eine Erklärung, so denke ich, liegt in der ubiquitären Praxis ausgehandelter Regelungen. Der Steuerungserfolg wird erkauft durch die Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. So werden etwa sozialpolitische Initiativen in den "SoPo-Fraktionen" aller politischen Parteien mit den ebenso spezialisierten Vertretern von Gewerkschaften, Arbeitgebern, Kirchen, freien Trägern, Kommunen und vielen anderen ausdiskutiert und ausgehandelt, ehe sie in Parteivorständen, im Kabinett und im Parlament am Ende politisch ratifiziert werden. Ähnliches gilt für die Rechtspolitik, die Gesundheitspolitik (Rosewitz/ Webber 1990), die Umweltpolitik (Schneider 1988), die Agrarpolitik, die Bildungspolitik, die Berufsbildungspolitik, die Telekommunikationspolitik (Schneider 1989), die Energiepolitik oder die Arbeitsmarktpolitik (Pappi/ Knoke 1991) - im Prinzip also für jedes Politikfeld, in dem der Staat auf voraussetzungsvolle, störanfällige und zumeist hochorganisierte funktionelle Teilsysteme (Mayntz 1988) trifft.

Das schließt Konflikte nicht aus, über die am Ende vielleicht sogar unter "rein politischen" Gesichtspunkten entschieden wird - aber worüber auf der politischen Agenda zu entscheiden ist, das wurde zuvor in - je nachdem eher pluralistischen oder eher korporatistischen - "Politiknetzwerken" (Marin/ Mayntz 1991) so weit vorgeklärt und vorformuliert, daß von einseitiger, hierarchischer Steuerung nicht mehr die Rede sein kann. Mit ebensogutem Recht jedenfalls könnte man umgekehrt davon sprechen, daß die Instrumente und Ressourcen der staatlichen Politik von den ausdifferenzierten Funktionssy-

stemen in Anspruch genommen werden, um deren spezifische Probleme entsprechend ihrer eigenen Logik bearbeiten zu lassen.

Den Sachverhalt träfe beides nicht. Stattdessen haben wir es hier in aller Regel mit informellen oder formellen Verhandlungssystemen zu tun, deren Ergebnisse von der Zustimmung mehrerer, selbständiger Partner abhängen. Damit ist aber zugleich der Mechanismus der Vermittlung zwischen den ausdifferenzierten Funktionssystemen benannt. Im Idealfall werden alle Beteiligten ihre funktionsspezifisch akzentuierten institutionellen und positionalen Interessen, ihre funktionsspezifischen Problemdefinitionen und ihre ebenfalls funktionsspezifischen Handlungsoptionen in den Verhandlungsprozess einbringen. Das Ergebnis hängt selbstverständlich von der relativen Verhandlungsmacht der Beteiligten ab[2] - ich werde darauf noch zurückkommen. Aber solange diese nicht allzu ungleich verteilt ist, kann eine Einigung in der Regel nur dann zustande kommen, wenn jeder der Beteiligten glaubt, mit dem Ergebnis im eigenen Bereich einigermaßen leben zu können. Im Prinzip übernimmt dabei also jeder der Partner gegenüber den anderen auch die Gewähr für die Brauchbarkeit der ausgehandelten Lösung im je eigenen Bereich. Wo solche grenzüberschreitenden Vereinbarungen zustandekommen, da verliert die wechselseitige Undurchschaubarkeit "autopoietischer" Funktionssysteme an praktischer Bedeutung und zugleich verliert die auch von Differenzierungstheoretikern postulierte Möglichkeit von "intersystemischen Diskursen" und "Koevolution" (Willke 1989; Teubner 1991) viel von ihrem andernfalls höchst geheimnisvollen Charakter.

Ob man dabei freilich noch von politischer oder staatlicher "Steuerung" wird reden können, bleibt abzuwarten. Hier ist zunächst nur festzuhalten, daß nicht nur in den transnationalen, sondern auch in den innergesellschaftlichen Beziehungen Verhandlungszwänge an Bedeutung gewonnen haben. Im Widerspruch zu den im Staatsdenken der frühen Neuzeit postulierten und im Selbstverständnis des demokratischen Nationalstaats nocheinmal bestätigten Prämissen von äußerer Souveränität und interner Hierarchie ist

---

2 Zur Definition von Verhandlungsmacht in bilateralen Tauschbeziehungen, vgl. Emerson (1962). Dort wird die Abhängigkeit eines Partners als Funktion des potentiellen Nutzens und der Substituierbarkeit der vom jeweils anderen Partner kontrollierten Ressourcen definiert, und Verhandlungsmacht dementsprechend als Relation der beiderseitigen Abhängigkeiten. Die Notwendigkeit einer theoretischen Unterscheidung zwischen der aus Abhängigkeit resultierenden Macht und der aus der Verfügung über negative Sanktionen und Drohpotentiale erwachsenden Macht war lange umstritten. Die experimentelle Forschung hat jedoch bestätigt, daß jedenfalls die Verhaltenskonsequenzen beider Machtformen sich wesentlich unterscheiden (Bacharach/ Lawler 1984; Lawler/ Bacharach 1987).

die staatliche Politik heute eingebunden in ein immer weiter verzweigtes und immer dichteres Netz von transnationalen und innergesellschaftlichen Abhängigkeiten und Verhandlungsbeziehungen. Die Politikforschung hat diese neuen Verflechtungsmuster seit längerem beschrieben, klassifiziert und zumindest ansatzweise auch erklärt. Ihre normative Wertung dagegen ist umstritten. Die Pluralismustheorie (Dahl 1967; Lindblom 1965), die Korporatismustheorie (Schmitter/ Lehmbruch 1979) und die Theorie der internationalen Regime (Keohane 1984; Kohler-Koch 1989) tendieren zu positiven Bewertungen, die jedoch auf entschiedene Kritik bei jenen treffen, welche die "Herrschaft der Verbände" (Eschenburg 1963) mit der Gefahr demokratisch unverantwortlicher und illiberaler "Privatregierungen" (McConnell 1966; Lowi 1969) und der "institutionellen Sklerose" stagnierender Gesellschaften (Olson 1982) in einen theoretischen Zusammenhang bringen, oder die das prinzipielle Demokratiedefizit der transnationalen Politik beklagen (Kaiser 1971; Hindess 1991). Auch in unseren Untersuchungen zur föderalen Politikverflechtung haben wir eher die Ineffizienz und Verantwortungs-Diffusion betont als etwaige positive Aspekte (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976; Scharpf 1985).

Die Frage ist also, ob diejenigen recht haben, die das Überhandnehmen multipler, sich überlagernder Verhandlungssysteme in nicht-hierarchischen, netzwerkartigen Strukturen ausschließlich als Verfallserscheinung interpretieren - als Rückfall sozusagen in quasi-mittelalterliche Verhältnisse, wie sie in Europa durch den souveränen Territorialstaat überwunden worden waren (Bull 1977; Held 1991; Marks 1991)? Oder ermöglicht etwa gerade die gleichzeitig zunehmende Differenzierung und Verflechtung eine Steigerung der gesellschaftlichen Problemlösungskapazitäten, deren Verständnis durch die dominante Orientierung der normativen und kritischen Diskussion an einem vom Staatsmodell des 19. Jahrhunderts geprägten "gedanklichen Konstrukt" (Ellwein 1991) eher versperrt als gefördert wird?

Die Politikwissenschaft kann dieser im Kern normativen Frage nicht ausweichen. Wenn sie ihre Identität als praxisbezogene und praxisorientierende Wissenschaft nicht verlieren will, darf sie nicht nur beschreiben und erklären wollen, was ohnehin geschieht (Keech 1991), sondern sie muß ebenso wie andere "praktische" Disziplinen - etwa die Medizin, die Ökologie oder die Ökonomie - auch beurteilen wollen und können, ob und wie das Geschehende auf eine Verbesserung oder Verschlechterung der Verhältnisse hinausläuft - und sie muß im Prinzip auch sagen wollen und können, ob und in welcher Richtung Verbesserungen zu finden wären, die nicht im Widerspruch zu unserer empirischen Kenntnis der Funktionsweise moderner politischer Systeme stehen.

Ich will mich dieser Frage zunächst auf dem Umweg über den abstrakt-modellhaften Vergleich der wohlfahrtstheoretischen Effizienz von Hierarchie und Verhandlungssystemen nähern.

2. Hierarchie und Verhandlungssysteme

Jeder Institutionenvergleich in der Politik setzt implizit mindestens einen doppelten normativen Bezug voraus: wohlfahrtstheoretische Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit. Die Politikwissenschaft, die beide Kriterien[3] immer zusammen behandelt, hat freilich weithin vor den Aporien des Gemeinwohlbegriffs kapituliert und damit auf die Weiterführung ihrer eigenen ordnungstheoretischen Tradition faktisch verzichtet. Anders die Ökonomie, die nie aufgehört hat, die eigenen normativen Prämissen als Gegenstand respektabler wissenschaftlicher Arbeit zu behandeln.[4] Sie ignoriert zwar im allgemeinen den Maßstab der Verteilungsgerechtigkeit als unaufhebbar kontrovers und wissenschaftlicher Klärung unzugänglich (LeGrand 1991), aber sie hat dafür das Kriterium der allokativen Effizienz analytisch handhabbar gemacht und in den Mittelpunkt einer hochentwickelten ordnungspolitischen Theorie gerückt. Auch die politische Theorie, welche den Verteilungsaspekt gewiß nicht ignorieren kann, könnte von der analytischen Trennung beider Kriterien profitieren.

Der wohlfahrtstheoretische Maßstab der Ökonomie ist das Pareto-Optimum. Effizient in diesem Sinne ist die Allokation knapper Ressourcen auf konkurrierende Verwendungsmöglichkeiten immer dann, wenn keine Änderung mehr denkbar ist, welche den Nutzen eines Beteiligten erhöhen würde, ohne daß irgend ein anderer deshalb schlechter gestellt werden müßte. Die Politik allerdings soll ja gerade Verteilungsfragen entscheiden und in Besitzstände eingreifen können, so daß der bloße Verzicht auf unnötige Nutzenvereitelung für die politische Theorie ein zu schwaches Wohlfahrtskriterium wäre. Eine bessere Annäherung an den für die Politik relevanten Gemeinwohlbegriff erreicht dagegen das Kaldor-Kriterium der ökonomischen Wohlfahrtstheorie.

---

3 Die Frage, ob demokratische Partizipation in einer normativen politischen Theorie als zusätzlicher Eigenwert eingeführt werden müßte, oder ob ihr in erster Linie instrumentelle Bedeutung zukommt, ist selbst in der demokratietheoretischen Diskussion noch völlig ungeklärt.

4 Hier liegt einer der Gründe für die erfolgreiche Landnahme der Public-Choice-Theorie und der Constitutional Political Economy in Kerngebieten der normativen politischen Theorie.

Es bewertet auch nicht pareto-effiziente[5] Maßnahmen dann positiv, wenn deren Nutzen für die Begünstigten groß genug ist, um daraus auch noch die volle Entschädigung aller durch die Maßnahme Benachteiligten bestreiten zu können (Kaldor 1939).[6]

Wenn diese Definition des Wohlfahrts-Kriteriums vorausgesetzt wird, dann ist wohlfahrtstheoretisch gegen die fortdauernde Fixierung der normativen Politiktheorie auf die Institutionen des souveränen, hierarchischen und demokratischen Nationalstaates zunächst nichts einzuwenden. Die auf das Wohl des ganzen Gemeinwesens verpflichtete Instanz, die vor äußeren Interventionen sicher ist und sich intern über den Widerspruch jedes einzelnen Betroffenen hinwegsetzen kann, ist prinzipiell auch in der Lage, das Wohlfahrtsmaximum für dieses Gemeinwesen durchzusetzen. Darüber sollte man jedoch nicht übersehen, wie außerordentlich anspruchsvoll die Bedingungen sind, unter denen allein das hierarchische Staatskonzept befriedigend funktionieren könnte (Milgrom/ Roberts 1990). Ich will hier nicht noch einmal auf die sowohl vom ökonomischen Liberalismus (v. Hayek 1972) als auch von der soziologischen Differenzierungstheorie perhorreszierten Informationsdefizite einseitig-hierarchischer Steuerungsversuche eingehen, die möglicherweise durch bessere Policy-Analysen, organisatorische Dekomposition (Simon 1962; 1973; Seidl 1982) und Dezentralisierung, verbunden mit der Beschränkung der Hierarchie auf "selektive Intervention" (Williamson 1985, 132-135), vermindert werden könnten. Viel kritischer erscheinen dagegen zwei weitere Voraussetzungen.

Die unterstellte Optimalität des klassischen Staatsmodells ist einerseits völlig von der Handlungsorientierung[7] der Inhaber der Staatsgewalt abhängig.

---

5 LeGrand (1991, 425) spricht hier von "potential Pareto efficiency". Wenn die Ausgleichszahlungen tatsächlich durchgeführt würden, wäre das Kaldor-Ergebnis (auf höherem Wohlfahrtsniveau) wieder Pareto-effizient.

6 Auf die tatsächliche Durchführung der Entschädigung kommt es bei Kaldor nicht an. Effektive Umverteilung bleibt also (anders als bei Anwendung des Pareto-Kriteriums) wohlfahrtstheoretisch zulässig - allerdings hat die Ökonomie dazu nichts zu sagen.

7 Die Terminologie ist noch instabil. Ich selbst habe früher von "Politikstilen" und "Interaktionsorientierungen" gesprochen (Scharpf 1988; 1990), während in der sozialpsychologischen Literatur oft von "sozialen Orientierungen" die Rede ist. Gemeint ist immer das Gleiche: Zweckrationales Handeln in interaktiven Situationen läßt sich nicht allein aus der Kenntnis der (subjektiv erwarteten) realen Handlungsfolgen erklären, wie in ökonomischen Handlungstheorien durchweg unterstellt wird. Die reale Konstellation wird vielmehr überformt durch die subjektive Bewertung des fremden im Verhältnis zum eigenen Nutzen. Sie kann als Transformationsregel verstanden werden, welche die realen Ergebnisse in handlungsrelevante Ergebnisse übersetzt (Kelley/Thibaut 1978).

Vorausgesetzt wird die Gemeinwohl-Orientierung des wohlwollenden Diktators.[8] Wenn die Regierenden stattdessen den eigenen Vorteil verfolgen, entartet die hierarchische Koordination zur räuberischen Herrschaft (Levi 1988); und wenn Mehrheiten sich statt an der Volontée Générale an Sonderinteressen orientieren, dann verkommt die Demokratie - wie sowohl von Rousseau als auch von den Autoren der Federalist Papers befürchtet - zur Ausbeutung oder Unterjochung der jeweiligen Minderheit.[9] Der hierarchische Staat und die majoritäre Demokratie sind also normativ überhaupt nur dann diskutabel, wenn man von der Unterstellung ausgeht, daß Regierende und demokratische Mehrheiten im Prinzip zu gemeinwohl-orientiertem Handeln fähig und bereit sind - auch wenn sie dafür der Unterstützung durch institutionelle Vorkehrungen, Kontrollen und Sanktionen bedürfen.

Die sozialpsychologische Forschung hat eine Vielzahl solcher Handlungsorientierungen experimentell identifiziert (Schulz/May 1989) - so etwa "altruistische" (maximize other's gain), "solidarische" oder "gemeinwohlorientierte" (maximize joint gain), "individualistische" oder "egoistische" (maximize own gain), "kompetitive" (maximize difference) und "aggressive" (minimize other's gain). Dabei entspricht die solidarische Orientierung dem Verhaltensstil der "Problemlösung", die individualistische dem "Bargaining" und die kompetitive oder aggressive der "Konfrontation" (Scharpf 1988).

Die ökonomische Theorie meint zwar, allein mit der individualistischen Orientierung auskommen zu können, aber sie ignoriert dabei die historisch kontingente und unvollständige Durchsetzung der "Interessen" gegenüber den "Leidenschaften" selbst im Bereich der Wirtschaft (Hirschman 1977). Insofern ist der homo oeconomicus nicht nur eine "skeptische Fiktion" (Schuessler 1988), sondern oft auch eine zu optimistische. Die Politik dagegen kann, wie das Wiederaufbrechen ethnischer Todfeindschaft (minimize other's gain) zur Zeit erneut demonstriert, keine der psychologisch möglichen Orientierungen von vornherein für irrelevant erklären. Die Frage nach den Bedingungen ihres Auftretens und Umschlagens müßte deshalb zu den wichtigen Themen der politischen Forschung gehören.

8 Die Herleitung des Hierarchieprinzips in der ökonomischen Theorie des Unternehmens basiert ebenfalls auf dem Postulat, daß die Handlungsorientierung der Leitung auf den Gesamterfolg der Organisation gerichtet sei. Zur motivationalen Absicherung des Postulats wird hier freilich die Hierarchie mit den Rechten des "residual claimant" ausgestattet (Alchian/ Demsetz 1972). Da es der Ökonomie auch insofern nur um Effizienz und nicht um Verteilungsfragen geht, ist diese Lösung theoretisch plausibel, während für die Politik (die Verteilungsfragen nie ignorieren kann) die motivationale Sicherung der Gemeinwohl-Orientierung der Regierenden ein zentrales Problem bleibt.

9 Das Schumpeter-Downs'sche Demokratiemodell unterstellt zwar egoistische Wähler (Downs 1957), geht aber ebenso wie Rousseau und die Federalist Papers davon aus, daß in einer funktionsfähigen Mehrheitsdemokratie diese je für sich als Individuen votieren müssen. Dauerhafte, eigeninteressierte Parteiungen würden auch hier die normative Akzeptabilität des Modells untergraben.

Diese Unterstellung ist keineswegs selbstverständlich. Die neue ökonomische Theorie der Institutionen, die Public-Choice-Theorie und die daraus abgeleitete Theorie des Staatsversagens (Williamson 1975; 1985; Wolf 1987; Le Grand 1991) setzen stattdessen bei Regierten und Regierenden gleichermaßen Eigennutz und Opportunismus voraus. Die Vertreter der normativen Constitutional Political Economy leiten daraus die Notwendigkeit ab, die Staatsgewalt strikt zu beschränken und ihre Ausübung an feste Verfassungsregeln zu binden (Brennan/ Buchanan 1985; Frey/ Gygi 1990). Daß diese Vorkehrungen ausreichen könnten, erscheint jedoch innerhalb des Public-Choice-Ansatzes mehr als zweifelhaft. Die von den gleichen Prämissen ausgehenden Analysen der Principal-Agent-Theorie (Grossman/ Hart 1983; Miller/ Moe 1986) sprechen jedenfalls eher für die Michels'sche Vermutung: Angesichts des unaufhebbaren Informations- und Kompetenzvorsprungs von Politikern, Bürokraten und Funktionären kann es im Prinzip keine ex-ante definierbare Anreiz- und Kontrollstruktur geben, die nicht von intelligenten und eigensüchtigen Hierarchen unterlaufen werden könnte (Miller 1990). Aber schon der Versuch, derart restriktive Strukturen durchzusetzen, müßte alle vermuteten Effizienz-Vorteile der hierarchischen Koordination zunichte machen.

Wenn also, wie die Praxis des demokratischen Verfassungsstaats und die klassische politische Theorie immer unterstellt haben, institutionelle Vorkehrungen tatsächlich in der Lage sein sollten, die Gemeinwohlorientierung der Regierenden zu sichern, dann könnte man dies nicht mit den motivationalen Annahmen der Rational-Choice-Theorie begründen. Zur Erklärung müßte man vielmehr - es ist heutzutage schwer, Theorieprobleme *innerhalb* der Politikwissenschaft zu klären - auf die vor allem von Organisationssoziologen vorgetragene Kritik des ökonomischen Institutionalismus zurückgreifen (Perrow 1986; Etzioni 1988; March/ Olsen 1989). Sie betont die normative Einbettung des Handelns in Organisationen (Simon 1991) und politischen Institutionen und die prinzipiell vorauszusetzende Normorientierung der Handelnden. Institutionelle Kontrollen und Sanktionen - "checks and balances" im Sinne der Federalist Papers - bleiben dann zwar weiterhin notwendig, um diese Normorientierung gegen allfällige Versuchungen zu stabilisieren. Für die Funktionsfähigkeit von Organisationen und politischen Systemen macht es jedenfalls einen großen Unterschied, ob dieser Kontroll- und Sanktionsapparat lediglich die Normgeltung bestätigen und in Ausnahmefällen abweichendes Verhalten unterbinden oder sanktionieren soll, oder ob er in der Normalsituation zur Erzeugung einer funktionsgerechten Basis-Motivation gebraucht wird.

Aber auch wenn die Gemeinwohlorientierung vorausgesetzt werden könnte, bliebe sie inhaltlich unbestimmt, solange nicht auch das Referenz-System

bezeichnet wird, auf die sich die Verpflichtung beziehen soll.[10] Für die wohlfahrtstheoretische Legitimation hierarchischer oder majoritärer Entscheidungssysteme ergibt sich daraus ein zweites fundamentales Problem. Hierarchische Koordination kann nämlich nur dann optimale Ergebnisse erzielen, wenn alle Problemursachen ihrer Kompetenz und alle Entscheidungswirkungen ihrer Verantwortung unterstehen. Sie setzt, mit anderen Worten, die "näherungsweise Zerlegbarkeit" (Simon 1962; 1973) der Problemzusammenhänge voraus, auf deren Grundlage erst eine problemgerechte Zuordnung von Regelungskompetenzen zu Gebietskörperschaften oder personal definierten Einheiten möglich wird. Ebenso dient die demokratische Mitwirkung nur dann der Selbstbestimmung, wenn der Kreis der Beteiligten auf jeder Ebene kongruent ist mit dem Kreis der von einer Entscheidung Betroffenen (Hindess 1991).

Beide Voraussetzungen werden aber außer Kraft gesetzt, wenn die Interdependenzen zwischen den Entscheidungseinheiten zunehmen. Wenn beispielsweise - wie 1982 geschehen - die restriktive deutsche Geldpolitik die keynesianische Expansion der französischen Sozialisten sabotiert, dann kann die - wie immer gemeinwohlorientierte - nationalstaatliche Politik weder im einen noch im anderen Land[11] das Wohlfahrtsoptimum erreichen. Genau der gleiche Effekt tritt im innerstaatlichen Bereich ein, wenn die Interdependenzen zwischen den Gebietskörperschaften und Organisationseinheiten dichter und weitläufiger werden. Die Höherverlagerung von Zuständigkeiten kann bis zu einem gewissen Grad Abhilfe schaffen, aber als generelle Lösung eingesetzt müßte sie rasch an den Problemen der Überzentralisierung scheitern. Oft könnte auch durch Reorganisation die Übereinstimmung zwischen Organisationszuschnitt und Aufgabenverflechtung verbessert werden (Scharpf 1977). Aber alle derartigen Aushilfen bleiben am Ende unzulänglich gegenüber dem unaufhaltsamen Wuchern der Interdependenz in Gesellschaften, deren funktionale und institutionelle Differenzierung immer weiter zunimmt. Wenn aber deshalb die externen Effekte und Abhängigkeiten überhandnehmen, dann verlieren Demokratie und hierarchische Steuerung ihre wohlfahrtstheoretische Legitimation. Statt zur Annäherung an das Gemeinwohl tragen

---

10 Das gemeinsame Interesse kann ja durch die Identifikation des handelnden Individuums mit sozialen Einheiten auf ganz unterschiedlichen Ebenen - Familie, Unternehmen, Branche, Belegschaft, Berufszweig, Gewerkschaft, Gemeinde, Land, Nation oder Menschheit - handlungsleitend werden. Auf jeder dieser Ebenen erscheint dann die Orientierung an weniger umfassenden Einheiten als nackter Egoismus, die Orientierung an der jeweils umfassenderen Einheit dagegen als unverantwortlicher Idealismus.

11 Auch die deutsche Stabilitätspolitik mußte ja übermäßig restriktiv ausfallen, wenn sie auch noch die französische Expansion neutralisieren sollte.

sie, je mehr sie dem eigenen Ideal entsprechend funktionieren, umsomehr zur Ausbreitung chaotischer Störungen bei.

Im Vergleich zu diesen Aporien des hierarchisch-majoritären Staatskonzepts erscheinen nun die Voraussetzungen für das optimale Funktionieren von Verhandlungssystemen geradezu harmlos. Ihre Ausdehnung ist nicht von vornherein durch die Abgrenzung zwischen gegebenen Organisationseinheiten und Gebietskörperschaften beschränkt, und sie können sich deshalb flexibel der tatsächlichen Problemverflechtung anpassen. Vor allem aber ist in Verhandlungen die Annäherung an das Wohlfahrtsoptimum auch dann noch möglich, wenn keiner der Beteiligten sein Handeln an Gemeinwohlvorstellungen orientiert. Den Schlüssel zum Verständnis liefert das - von der Politikwissenschaft bisher noch kaum rezipierte - "Coase-Theorem" der ökonomischen Theorie der Institutionen (Coase 1960). Es besagt, daß alle durch die ideale hierarchische Koordination erzielbaren Wohlfahrtseffekte auch durch freiwillige Vereinbarungen zwischen egoistisch-rationalen Akteuren erreicht werden können - sofern die Transaktionskosten vernachlässigbar gering sind und solange Verteilungsfragen ignoriert werden können.

Die Logik dieses nur auf den ersten Blick verblüffenden Theorems leuchtet ein, wenn man die - von Coase als selbstverständlich vorausgesetzte - Möglichkeit unbegrenzter Ausgleichszahlungen mitbedenkt. Dann nämlich können in der Tat entweder die Gewinner die Verlierer entschädigen, oder die potentiell Geschädigten können den Verursachern die schadenstiftende Maßnahme abkaufen. Die Verteilungsfolgen sind selbstverständlich höchst unterschiedlich, aber in beiden Fällen entspricht das allokative Ergebnis dem Kaldor-Optimum: Es werden alle und nur die Vorhaben verwirklicht, durch die der Gesamtnutzen der Gesellschaft erhöht wird.

Das Bemerkenswerte und politikwissenschaftlich geradezu Aufregende an dieser simplen Überlegung liegt in der Anspruchslosigkeit ihrer motivationalen Prämissen. Anders als die ideale Hierarchie oder die ideale Mehrheits-Demokratie setzt das ideale Verhandlungssystem keineswegs die Gemeinwohl-Orientierung der Beteiligten voraus (obwohl eine solche Orientierung selbstverständlich die Verhandlungen ungemein erleichtern und beschleunigen würde). Es genügt egoistisch-rationales Handeln, das ausschließlich auf den eigenen Nutzen bedacht ist. Unzulässig sind lediglich kompetitive oder aggressive Handlungsorientierungen, welche den Schaden des anderen als eigenen Nutzen interpretieren (vgl. oben Anm. 7). Nun sind zwar in der politischen Welt kompetitive und aggressive Handlungsorientierungen gewiß nicht ausgeschlossen - und dann können, wie der Bürgerkrieg in Jugoslawien erneut demonstriert, Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien oft nicht

mehr helfen.[12] In vielen Bereichen der professionellen Politik dominiert jedoch ohne Zweifel die von den Verhandlungstheorien vorausgesetzte egoistisch-zweckrationale Orientierung.

Allerdings sind im politischen Bereich die vom Coase-Theorem vorausgesetzten Ausgleichszahlungen keineswegs immer zulässig (Scharpf/ Benz 1991; Coleman 1991), und wo sie vielleicht zulässig wären, sind sie oft nicht praktikabel. Es läßt sich jedoch zeigen, daß im Prinzip der gleiche Wohlfahrtseffekt auch durch Log Rolling, Paketverhandlungen und Koppelgeschäfte erreicht werden kann, bei denen Projekte mit unterschiedlicher Nutzenverteilung zu einer Gesamtlösung mit allseits ausgeglichenen Kosten-Nutzen-Bilanzen kombiniert werden (Sebenius 1983; Scharpf 1991). Freilich kann man dann die im Coase-Theorem vernachlässigten Transaktionskosten nicht länger ignorieren. Hier nämlich liegen die eigentlichen Schwierigkeiten, welche die in der Praxis beobachtbare Schwerfälligkeit und die allseits unterstellte Ineffizienz von Verhandlungssystemen erklären können.

Die Schwierigkeiten erwachsen aus der Tatsache, daß die typische Verhandlungssituation in der Sprache der Spieltheorie als "mixed-motive game" zu charakterisieren ist. Die Beteiligten haben zwar ein gemeinsames Interesse an Lösungen, welche die Gesamtwohlfahrt maximieren, aber sie haben zugleich auch entgegengesetzte Interessen im Hinblick auf die Verteilung der Kooperationsgewinne und Kosten. Daraus kann sich, auch wenn man zunächst egoistisch-rationale Handlungsorientierungen voraussetzt, auf der Verhaltensebene ein "Verhandlungsdilemma" (Lax/ Sebenius 1986) ergeben. Die optimale Förderung des gemeinsamen Interesses erfordert Kreativität, Teamarbeit und vertrauensvollen Informationsaustausch - kurz einen auf "Problemlösung" gerichteten Verhandlungsstil. Auf der anderen Seite wird der Erfolg im Verteilungskampf begünstigt durch strategisches und taktisches Konfliktverhalten bis zum Einsatz von Bluff und Drohungen - kurz einen auf "Bargaining" oder sogar auf "Konfrontation" gerichteten Verhandlungsstil (Scharpf 1988). Zum Dilemma wird dieser Widerspruch deshalb, weil das kooperative Verhalten ausgebeutet werden kann. Wenn die Beteiligten keinen Ausweg aus diesem Dilemma finden, werden Verhandlungen langwierig und konflikthaft und sie werden, wenn sie nicht ohnehin scheitern, in ihren Ergebnissen weit hinter dem erreichbaren Wohlfahrtsoptimum zurückbleiben.

---

12 Daß unter solchen Bedingungen die Mehrheitsdemokratie erst recht nicht normativ befriedigend funktionieren könnte, liegt auf der Hand. Möglicherweise war hier also die (vergleichsweise wohlwollende) Tito-Diktatur die einzig realisierbare Alternative zum Bürgerkrieg.

Das Verhandlungsdilemma ist jedoch nicht unüberwindbar. Die in der Literatur erörterten Auswege (Fisher/ Ury 1981; Pruitt 1981; Quirk 1989) laufen im Prinzip immer auf das gleiche hinaus: Sie empfehlen zumindest die kognitive, möglichst aber auch die prozedurale Trennung der in der Theorie nur analytisch unterschiedenen Aspekte von Problemlösung und Verteilung. Die Erfolgschancen steigen, wenn es den Beteiligten etwa gelingt, sich vorab auf generelle Kriterien einer fairen Verteilung zu einigen (Scharpf 1988), oder wenn umgekehrt entweder ein "hegemonialer" Beteiligter (Keohane/ Nye 1977), ein gemeinsamer Stab (Scharpf/ Benz 1991) oder auch ein externer "Konfliktmittler" (Hoffmann-Riem 1989) es übernimmt, die verfügbaren kooperativen Optionen informationell aufzubereiten und den Ausgleich zwischen den Beteiligten zu organisieren.

3. Positive und Negative Koordination

Trotzdem bleibt die erfolgreiche Koordination durch Verhandlungen schwierig und aufwendig, und diese Schwierigkeiten nehmen mit der Zahl der Beteiligten und mit der Zahl der zu behandelnden Entscheidungsfragen exponentiell zu (Scharpf 1972). In der Politik geht es deshalb in der Regel um Verhandlungen zwischen korporativen Akteuren, die schon ein erhebliches Maß interner (hierarchischer oder demokratischer) Interessenaggregation geleistet haben. Auch dann hängt der Verhandlungserfolg immer noch von einer rigorosen Beschränkung der Zahl der Beteiligten oder der Agenda ab. Obwohl diese Schranken nicht durch prä-existente Organisationsgrenzen bestimmt werden, können also komplexe, multilaterale Problemverflechtungen auch durch Verhandlungen kaum in ihrer vollen Ausdehnung und ohne externe Effekte behandelt werden. Aber Verhandlungen sind ja auch nicht der einzig mögliche Koordinationsmodus in nicht-hierarchischen Interaktionen.[13]

---

13 Eine analytisch befriedigende Systematik der Koordinations- oder "Governance"-Mechanismen, die zugleich empirisch gut unterscheidbare Sachverhalte treffen müßte, ist trotz vieler Bemühungen noch nicht verfügbar. Ich selbst orientiere mich einstweilen an den spieltheoretischen Unterscheidungen zwischen "Spielen gegen die Natur" und "Spielen gegen Opponenten" (die selbst antizipieren und rational kalkulieren), und innerhalb der letzten Kategorie noch einmal zwischen "nicht-kooperativen" und "kooperativen Spielen" (in denen bindende Vereinbarungen möglich sind). Wenn man diese Unterscheidungen kombiniert mit der Unterscheidung zwischen annähernd symmetrischen und stark asymmetrischen Handlungspotentialen der Beteiligten, erhält man sechs analytisch distinkte Konstellationen:

Vor zwanzig Jahren sind wir bei unseren Untersuchungen zur Programmentwicklung in der Ministerialbürokratie darauf gestoßen, daß neben der - durchaus praktizierten, aber in ihrer Kapazität eng begrenzten - hierarchischen Koordination durch die Ressortleitung oder das Kanzleramt der horizontalen Selbstkoordination innerhalb und zwischen den Ressorts eine außerordentlich große Bedeutung zukommt (Mayntz/ Scharpf 1973; 1975). Sie tritt jedoch in zwei Formen auf: Neben der eher seltenen "positiven Koordination" durch intensive Verhandlungen oder gemeinsame "Projektgruppen" der beteiligten Facheinheiten oder Ressorts wird immer auch eine zweite Form der wechselseitigen Abstimmung praktiziert, die wir als "negative Koordination" bezeichnet haben (Scharpf 1972). Sie basiert auf der Respektierung antizipierter Widerstände oder Veto-Positionen, und sie impliziert die Selbstbeschränkung neuer Programm-Initiativen auf Optionen, die mit den jeweils gegebenen und selbst nicht zur Disposition stehenden Positionen potentiell betroffener anderer Einheiten verträglich sind.[14] Dieses Verfahren fördert nicht gerade die Innovationsfähigkeit einer "aktiven Politik" - deshalb haben wir es damals kritisch beurteilt. Jedoch hilft es immerhin, die Komplexität des Koordinationsproblems und den Verhandlungsaufwand drastisch zu redu-

---

Dem Spiel gegen die Natur entsprechen die Fälle der reaktiven wechselseitigen (1) und einseitigen (2) Anpassung - die Dahl/ Lindblom (1953, 99-104) als "spontaneous field control" beschreiben, und die man auch als "ökologische Koordination" bezeichnen könnte. Dem nicht-kooperativen Spiel entsprechen die Fälle der antizipierenden wechselseitigen Anpassung (3), mit der sich die Spieltheorie in erster Linie befaßt, und der Steuerung durch positive und negative Anreize (4), mit der sich die Principal-Agent-Theorie sowie der überwiegende Teil der Policy-Forschung befassen. Dem kooperativen Spiel schließlich entsprechen vertragliche Vereinbarungen (5) und die auf unterstellbare Folgebereitschaft gestützte akzeptierte Weisungsbefugnis (6), wie sie in der Organisationssoziologie, im Verfassungs- und Verwaltungsrecht und in der traditionellen Verwaltungslehre vorausgesetzt werden.

"Hierarchie" im hier verwendeten Sinne entspricht also den Fällen (4) oder (6), "Verhandlungssysteme" entsprechen dem Fall (5). Daß die Klassifikation noch unterkomplex ist, zeigt sich jedoch schon daran, daß die empirisch bedeutsamen Mechanismen des durch Preise koordinierten anonymen Marktes und der sogleich zu erörternden "negativen Koordination" nur durch Zusatzbedingungen als Sonderfälle des symmetrisch-kooperativen (5) bzw. des symmetrisch-nicht kooperativen Spiels (3) eingeordnet werden können. Überdies sind die Koordinationsmechnismen der Solidarität und der Kollektiventscheidung hier noch gar nicht berücksichtigt. Renate Mayntz und ich arbeiten seit einiger Zeit an dem Versuch einer empirisch brauchbaren Systematik der Governance-Mechanismen.

14 In dem hier vorausgesetzten wohlfahrtstheoretischen Bezugsrahmen ist positive Koordination mit der Suche nach dem "Kaldor-Optimum" gleichzusetzen, während im Falle der negativen Koordination die Suche auf pareto-superiore Lösungen (die gegebene Besitzstände unangetastet lassen) beschränkt wird.

zieren, und es genügt in aller Regel, um jene unkoordinierten Aktionen auszuschließen, die in hochinterdependenten Politikfeldern chaotische Störungen erzeugen müßten.

Inzwischen bin ich überzeugt davon, daß dieses Nebeneinander von positiver und negativer Koordination keineswegs nur in der Ministerialorganisation auftritt, sondern einem universellen Muster der horizontalen Selbstkoordination autonomer Akteure entspricht. Im Zivilrecht etwa steht das Vertragsrecht neben dem Recht der deliktischen Haftung, die ja nichts anderes bedeutet als eine Pflicht zur Rücksichtnahme auf bestimmte, rechtlich geschützte Interessenpositionen dritter Personen. Die gleiche Rücksichtnahme auf die etablierten Interessenpositionen Dritter ist aber auch ohne rechtlichen oder organisatorischen Zwang charakteristisch für alle Konstellationen, in denen die Beteiligten wechselseitig über wichtige Belohnungs- und Sanktionsmöglichkeiten verfügen.[15]

Insbesondere gilt dies für dauerhafte Austausch- oder Kooperationsbeziehungen. Angesichts der generellen Unkalkulierbarkeit von Interaktionen unter Fremden stellen verläßliche Partnerschaften einen eigenen Wert dar, dessen Erhaltung ein erhebliches Maß an Rücksichtnahme auf die begründeten Erwartungen und bekannten Interessen der jeweiligen Partner rechtfertigt (Scharpf 1990). Aus dem gleichen Grund sind aber der Aufbau und die Aufrechterhaltung solcher Beziehungen kostspielig, und niemand wäre in der Lage, alle sich bietenden Beziehungsmöglichkeiten tatsächlich zu nutzen. Im Ergebnis entwickeln sich deshalb selektive Netzwerke von besonders wertvollen Dauerbeziehungen (Mayntz 1991a), in denen die dyadischen Partner jeweils ein eigenes Interesse daran haben, ihre wechselseitige Verläßlichkeit zu gewährleisten, während sich ihre Rücksichtnahme Dritten gegenüber in der Regel auf das durch die Rechtsordnung und soziale Normen gebotene Maß beschränkt.

---

15 Nach der Theorie der "iterierten Spiele" soll dies immer dann gelten, wenn die Beteiligten damit rechnen müssen, auch künftig wieder aufeinanderzutreffen. Aber dabei wird immer eine bestimmte Spiel-Konstellation (üblicherweise das symmetrische Gefangenen-Dilemma) vorausgesetzt, in der die Partner *wechselseitig* voneinander abhängig sind. Nur wenn dies der Fall ist, gelten die optimistischen Hypothesen über die Evolution verläßlicher Kooperation unter anarchischen Bedingungen (Axelrod 1984; Taylor 1987; Fudenberg/ Maskin 1986; 1990).

Trotz ihrer Selektivität, und auch wenn jeder der Beteiligten nur seine unmittelbaren Partner kennen sollte,[16] sind solche Netzwerke in ihrer Ausdehnung potentiell unbegrenzt. Es erscheint mir auch nicht sinnvoll, ihnen selbst Akteureigenschaft und Handlungsfähigkeit zuzuschreiben (so Teubner 1990), aber sie bilden eine außerordentlich wichtige Rahmenbedingung oder Infrastruktur für das Handeln individueller oder korporativer Akteure. So kann man grundsätzlich erwarten, daß die Existenz von Netzwerk-Beziehungen den Erfolg von Verhandlungen zwischen so verbundenen Partnern begünstigt.[17] Noch wichtiger ist jedoch die höhere Bereitschaft zur einseitigen Rücksichtnahme auf die Interessen von Netzwerk-Partnern, mit denen man gerade nicht in Verhandlung steht. Wer über längere Zeit hinweg in eine Beziehung investiert hat, wird sie nicht ohne weiteres wegen eines aktuellen Vorteils aufs Spiel setzen. Ebenso wie beim Recht der deliktischen Haftung versteht sich diese Art der Rücksichtnahme auch in Netzwerken von selbst und muß deshalb nicht jeweils explizit ausgehandelt werden. Sie bildet die universelle, nicht notwendigerweise auf spezifische organisatorische oder rechtliche Voraussetzungen angewiesene Grundlage für negative Koordination.

Positive Koordination erfordert dagegen explizite Verhandlungen,[18] die aus Kapazitätsgründen nach Teilnehmerzahl und Thematik beschränkt sein müssen. Aber in Netzwerken lassen sich solche Verhandlungen dennoch nicht isolieren. Sie sind eingebettet in ein viel weiterreichendes Geflecht anderer Dauerbeziehungen, deren Existenz von den Verhandlungspartnern nicht ignoriert werden kann. In jeder expliziten Verhandlung haben die unmittelbar Beteiligten es deshalb nicht nur miteinander zu tun, sondern jeder von ihnen hat auch Grund zur Rücksichtnahme auf Dritte, die selbst nicht mit am Verhandlungstisch sitzen. Oft kommen darum Lösungen nicht zum Zug, die für die unmittelbaren Verhandlungspartner vorteilhaft und zwischen ihnen ohne weiteres konsensfähig wären. Die Geschichte der deutsch-französischen und deutsch-amerikanischen Beziehungen seit den sechziger Jahren bietet dafür ebenso schöne Beispiele wie die Selbstverleugnung von Koalitionsparteien angesichts der Verlockung wechselnder Mehrheiten.

---

16 Indirekte Verbindungen ("friends of friends") sind in ihrer Wirkung auf das Koordinationsverhalten zwar schwächer als die direkten dyadischen Beziehungen, aber deshalb doch nicht bedeutungslos (Granovetter 1973).

17 Verhandlungen können freilich auch erschwert werden, wenn vor einer Einigung zunächst noch alte Rechnungen zwischen den Beteiligten zu begleichen sind.

18 Die Rede ist hier von Formen der horizontalen Abstimmung. Selbstverständlich kann positive Koordination auch in der Form der hierarchischen Koordination stattfinden.

Im Ergebnis beschränkt deshalb die negative Koordination den Spielraum - und damit die erzielbaren Kooperationsgewinne - der auf positive Koordination gerichteten Verhandlungen.[19] Aber eben weil dies so ist, scheint es in etablierten Beziehungsnetzen auch möglich, die äußerst knappe Kapazität für positive Koordination jeweils auf die dringendsten Problemzusammenhänge und die am intensivsten involvierten Beteiligten zu konzentrieren, und sich im übrigen darauf zu verlassen, daß gravierende Externalitäten der ausgehandelten Lösung durch negative Koordination ausgeschlossen werden. Wohlfahrtstheoretisch gesehen bleibt die Kombination von positiver und negativer Koordination hinter dem Kaldor-Optimum zurück, das durch die ideale hierarchische Koordination oder in einem dem Coase-Theorem entsprechenden idealen Verhandlungssystem erreicht werden könnte.[20] Aber dafür sind die Realisierungsvoraussetzungen wesentlich weniger anspruchsvoll. In einer zugleich überkomplexen und durch "bounded rationality" und Transaktionskosten beschränkten Welt erscheint deshalb dieses Nebeneinander einer anspruchsvollen und einer weniger anspruchsvollen Form der horizontalen Selbstkoordination als eine verhältnismäßig robuste zweitbeste Lösung, deren Leistungsfähigkeit nicht durch vorgegebene Organisations- und Staatsgrenzen beschränkt wird, und die auch nicht abrupt zusammenbricht, wenn ihre eigenen Funktionsbedingungen nicht vollständig erfüllt sind.

4. Staatsfunktionen in verflochtenen Systemen

Wir haben es also nicht nur mit einem einzigen normativ akzeptablen Modell der politischen Koordination moderner Gesellschaften zu tun - dem Modell der hierarchischen Steuerung durch den souveränen und demokratisch legitimierten Staat, an dem gemessen die real existierenden intra- und transnationalen Abhängigkeiten und Verhandlungszwänge nur als Regression oder Verfallserscheinungen beklagt oder kritisiert werden können. Vielmehr nutzt die politische Praxis einen zweiten eigenständigen Koordinationsmechanismus von vergleichbarer normativer Dignität - die im Nebeneinander von Verhand-

19 Spieltheoretisch könnte man deshalb das Nebeneinander von positiver und negativer Koordination als Variante der "two-level" oder "nested games" modellieren (Putnam 1988; Tsebelis 1990).

20 Im Zeitablauf wäre immerhin eine weitgehende Annäherung an das Kaldor-Optimum zu erwarten, wenn der Focus der positiven Koordination iterativ auf die Beziehungen mit den jeweils stärksten Interaktionseffekten verlagert und die negative Koordination auf die jeweils schwächeren Außenbeziehungen beschränkt wird. Die analytische Bestätigung für diese Vermutung steht noch aus.

lungen und negativer Koordination realisierte horizontale Selbstkoordination. Unter Idealbedingungen können beide Mechanismen Ergebnisse gewährleisten, die sich dem Wohlfahrtsoptimum annähern.

Freilich werden die Idealbedingungen beider Koordinationsformen in der Realität nirgendwo voll erfüllt. Es geht also keineswegs darum, die gegenwärtige Praxis der horizontalen Selbstkoordination in den fragmentierten und vielfach vernetzten Strukturen des neuen Mittelalters als die perfekte Lösung für die zunehmenden Funktionsprobleme der hierarchischen Steuerung zu propagieren. Aber es geht in der Tat um die Einsicht, daß jenseits des immer enger werdenden Bereichs, in dem das Modell des nach außen souveränen und nach innen hierarchisch steuernden Staates die Wirklichkeit noch annähernd zutreffend beschreibt, nicht notwendigerweise das Chaos ausbricht oder der Hobbesianische Krieg aller gegen alle beginnt.

Für die Politikwissenschaft bedeutet dies, daß die Untersuchung der Funktionsbedingungen und Funktionsweisen der horizontalen Selbstkoordination gleichberechtigt neben das bisher dominante Interesse an der Staatswillensbildung und hierarchischen Willensdurchsetzung treten muß. Im Bereich der Internationalen Beziehungen ist diese Doppel-Orientierung in der Tat selbstverständlich geworden, aber die innenpolitische Forschung, und insbesondere die normative politische Theorie werden trotz der Beiträge der Pluralismus-, Korporatismus- und Föderalismusforschung nach wie vor von der Normvorstellung des hierarchischen Staatshandelns bestimmt. Dies behindert die andernfalls naheliegende Entwicklung einer einheitlichen, Innenpolitik und transnationale Politik gleichermaßen umfassenden Theorie der Politik unter modernen Bedingungen.

Vor allem aber wäre die akzeptierte Doppelorientierung notwendige Voraussetzung dafür, daß die Politikwissenschaft ihren spezifischen, ordnungstheoretisch fundierten Beitrag zum konstitutionellen Design moderner politischer Systeme erbringen kann. So sehr es zutrifft, daß moderne Rechts- und Verfassungssysteme jahrhundertelange Erfahrungen speichern (Kriele 1991), sowenig können wir uns angesichts revolutionärer Veränderungen der politischen, ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen allein auf die langsam akkumulierenden Lerneffekte von Versuch und Irrtum verlassen. Aber während die Evolution von Institutionen und das inkrementale Lernen ohne einen Begriff ihres Gegenstandes auskommen, braucht die Design-Perspektive eine zutreffende Vorstellung von den zu lösenden Problemen und von der Funktionsweise der verfügbaren Konstruktionselemente. Wo diese fehlt, kommt es leicht zur intellektuellen Regression in jene simplen Dichotomien

von Markt-versus-Staat oder Unabhängigkeit-versus-Zentralismus, wie sie den institutionellen Umbau in Europa immer noch irreführen.

Unter einer Design-Perspektive müßte die Politikforschung deshalb nicht nur das Nebeneinander von hierarchischer Steuerung und horizontaler Selbstkoordination zur Kenntnis nehmen, sondern sie müßte ihre empirische und theoretische Arbeit in erster Linie auf die noch kaum thematisierten Wechselbeziehungen zwischen hierarchischen und nicht-hierarchischen Politikformen konzentrieren.[21] Beide können zwar, so habe ich behauptet, unter idealen Bedingungen das gleiche Wohlfahrtsoptimum erreichen. Aber beide interagieren miteinander, und beide unterscheiden sich unter realen Bedingungen so grundlegend in ihren motivationalen und institutionellen Funktionsvoraussetzungen und dementsprechend auch in ihren charakteristischen Funktionsdefiziten, daß die Komplementaritäten und Interferenzen von Hierarchie und Selbstkoordination für ein Verständnis der politischen Realität moderner Gesellschaften noch wichtiger sind als die (ebenfalls notwendige) bessere Kenntnis der reinen Formen.

Nur in diesem Zusammenhang lassen sich dann auch die Staatsfunktionen in modernen Gesellschaften zutreffend bestimmen. Auch wenn es zutrifft, daß der Staat nicht mehr als Zentrum oder Spitze moderner Gesellschaften verstanden werden kann (Luhmann 1981), so darf daraus doch keineswegs auf einen generellen Funktionsverlust geschlossen werden. Stattdessen haben auch die Staatsfunktionen am Prozeß der Differenzierung und Funktionsverflechtung teilgenommen. Sie können deshalb nur noch in ihrer komplementären Zuordnung zu den komplexen Netzwerken von Verhandlungssystemen, die sie mitgestalten und in die sie eingebettet sind, angemessen konzeptualisiert werden. Auch in diesem Verständnis bleibt die hierarchische Handlungsfähigkeit des Staates von Bedeutung, die auch durch institutionelle Reformen durchaus noch gesteigert werden kann (Böhret 1990). Aber anders als in der frühen Neuzeit und nocheinmal beim Ausbau des demokratischen Nationalstaats im neunzehnten Jahrhundert können solche Reformen heute nicht mehr die generelle Hierarchisierung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft oder auch nur der internen Struktur des Staatsapparats zum Ziele haben, sondern sie werden umso erfolgreicher sein, je enger sie sich

21 Auch in der ökonomischen Theorie der Organisation steht die Entwicklung von Hypothesen zur *Wechselbeziehung* zwischen Hierarchie und Markt, bzw. zwischen hierarchischer Organisation und intra- wie interorganisatorischen Verhandlungsbeziehungen noch ganz am Anfang (Eccles/ White 1986).

auf die Wahrnehmung der Komplementärfunktionen des Staates konzentrieren.[22]

Diese Komplementärfunktion ist am deutlichsten, wo in der Politik Verteilungsfragen im Vordergrund stehen. Da Verhandlungssysteme auf freiwillige Zustimmung angewiesen sind, werden auf Umverteilung zielende Maßnahmen unter egoistisch-rationalen Beteiligten in der Regel[23] nicht konsensfähig sein. Erfolgreiche Verhandlungen können dann zwar die Wohlfahrt steigern, aber sie werden dabei die jeweils gegebene Ausgangsverteilung im Prinzip nur reproduzieren. Das gleiche gilt für die Mechanismen der negativen Koordination, die ja ebenfalls nur bereits bestehende Interessenpositionen schützen können. Freilich darf man die Unfähigkeit zur Umverteilung auch nicht zu eng interpretieren. Wer erfolgreich verhandeln will, der muß entweder etwas bieten können, oder er muß drohen können, oder seine Zustimmung muß von Rechts wegen erforderlich sein. In die Definition der jeweiligen Ausgangslage gehen also nicht nur materielle Besitzstände ein, sondern alle verhandlungsrelevanten Ressourcen und Drohpotentiale.[24] Vor allem aber gehören staatlich gewährte und garantierte - und im Prinzip durch staatliches Handeln auch veränderbare - Rechtspositionen zu den Elementen der Ausgangslage,[25] welche das Ergebnis von Verhandlungen und negativer Koordi-

---

22 Das schließt zentralisierende Veränderungen in einzelnen Bereichen, auf die die Regierung ihre politische Energie konzentriert, nicht aus - so etwa bei der Reorganisation des britischen Gesundheitswesens in den achtziger Jahren (Alber 1991). Unter krisenhaften Bedingungen kann es überdies sowohl zum Zerfall als auch zur Hierarchisierung der politischen Ordnung kommen. So ist es beispielsweise unwahrscheinlich, daß die bundesdeutsche Politikverflechtung in ihrer überkommenen Form die Turbulenzen der deutschen Einigung überdauern wird (Klatt 1991).

23 Die von Rawls (1971) postulierte Möglichkeit der freiwilligen Einigung auf egalisierende Verfassungsnormen bei Ungewißheit über die eigene künftige Betroffenheit ("behind the veil of ignorance") lasse ich hier außer Acht, obwohl die zugrundeliegende Hypothese durchaus praktische Bedeutung hat. Vgl. auch Barry (1989).

24 So könnten in einem funktionierenden Verhandlungsystem die mit tropischen Regenwäldern ausgestatteten Länder der Dritten Welt sich den geforderten Beitrag zum Schutz des Weltklimas von den Industrieländern wesentlich höher als bisher honorieren lassen. Das gleiche gilt für die Verhinderung der massenhaften Armutswanderung, und es gilt im Prinzip auch für die Beschränkung militärischer Potentiale. Auch in der Beziehung zwischen Individuen ist physische Gewalt ein wichtiger egalisierender Faktor - "der Gott, der Eisen wachsen ließ, der wollte keine Knechte". Die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols lief also auf eine Enteignung der Unterschicht hinaus.

25 Hier ist an die obigen Bemerkungen zum Recht der deliktischen Haftung zu erinnern. Durch die Festlegung von "property rights" werden Positionen geschaffen, die entweder einseitig respektiert oder als notwendig Beteiligte in Verhand-

nation bestimmen. Die wichtigste davon ist das allgemeine und gleiche Wahlrecht, dessen Potential zur Egalisierung von politisch relevanter Verhandlungsmacht noch keineswegs ausgeschöpft ist (Coleman 1991).

Der demokratische Staat, der nach dem Majoritätsprinzip entscheiden kann, verfügt nach wie vor auch über die Möglichkeit, solidarischen Lastenausgleich und Umverteilung zum Nachteil von privilegierten Minderheiten mittels seiner Rechtsetzungskompetenz, seiner Steuerkompetenz und notfalls mittels seines Gewaltmonopols auch gegen Widerstand durchzusetzen. Faktisch ist diese Fähigkeit im ökonomischen Bereich freilich seit langem auf den Nationalstaat beschränkt. Die unteren Gebietskörperschaften, welche die Zu- und Abwanderung von Personen und Unternehmen nicht einschränken und ihre eigenen Unternehmen auch nicht vor der Konkurrenz "gebietsfremder" Anbieter schützen können, stoßen auf enge Grenzen, wenn sie im Alleingang die Belastungen durch Abgaben und regulative Politik steigern oder die Attraktivität ihrer Sozialleistungen erhöhen wollen.[26] Seit der Internationalisierung der Kapitalmärkte und der Europäisierung der Produktionsstandorte stößt nun auch die Umverteilung im Nationalstaat auf ähnliche Probleme (Scharpf 1987); dennoch bleibt der Nationalstaat die einzige Arena, in der Verteilungsfragen überhaupt zum Thema von intentionalen Entscheidungen gemacht werden können.

Erfolgreiche staatliche Umverteilung verändert nicht nur unmittelbar die Lebenschancen der Betroffenen, sondern indirekt auch ihre Verhandlungsposition in den außerstaatlichen Verhandlungssystemen. So ist etwa, wie der Streit um § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes wieder einmal gezeigt hat, die Existenz der Arbeitslosenversicherung eine wichtige Ressource der Gewerkschaften in Tarifkonflikten. Vor allem aber sind außerstaatliche Verhandlungssysteme auch direkter staatlicher Gestaltung zugänglich. Viele verdanken schon ihre Entstehung staatlicher Intervention (Czada 1991; Häusler/ Hohn/ Lütz 1991). Die "Selbstverwaltung" des deutschen Gesundheitswesens beispielsweise basiert sowohl auf der gesetzlich gesicherten Zwangsmitgliedschaft der Kassenärzte in den kassenärztlichen Vereinigungen als auch auf der Zwangsmitgliedschaft der Arbeitnehmer in den Kassen der gesetzlichen Krankenversicherung und auf detaillierten rechtlichen Regelungen des mehrstufigen Verhandlungssystems (Rosewitz/ Webber 1990; Alber 1991a). Das Beispiel ist gewiß ein Extremfall, aber man kann sich leicht vorstellen, wie

---

lungen einbezogen werden müssen.

26 Hier wirkt die Dialektik von "voice" und "exit" (Hirschman 1970). Der umverteilungswillige Staat kann den Widerspruch der Betroffenen nur solange ignorieren, wie er deren Abwanderung ertragen oder unterbinden kann.

etwa die seit langem geforderte Zulassung der Verbandsklage zur Ausbildung von Verhandlungssystemen im Umweltschutz beitragen könnte. Ebenso können selbstverständlich auch rechtlich schon geregelte Verhandlungssysteme wieder umgestaltet werden.[27]

Aus einer steuerungstheoretischen Perspektive erscheint die Gestaltung und Umgestaltung von außerstaatlichen Verhandlungssystemen als besonders vorteilhafte Interventionsform. Ebenso wie der Markt tendieren auch sie zu Gleichgewichtszuständen, die zwischen den jeweils Beteiligten eine Annäherung an das Wohlfahrtsoptimum erwarten lassen. Durch Organisationshilfen, die Gewährleistung von Beteiligungs- und Vetorechten und durch Verfahrensregeln kann überdies die relative Verhandlungsmacht der Beteiligten und damit das Verteilungsergebnis beeinflußt werden. Überdies lassen sich, eben wegen der basalen Gleichgewichtstendenz von Verhandlungssystemen, die Ergebnisse der Intervention verhältnismäßig treffsicher antizipieren,[28] und auch der erwartbare politische Widerstand ist vermutlich geringer, als wenn unmittelbar verhaltensändernde Regelungen durchgesetzt werden müßten.

Deshalb sollte man nicht nur den Markt, sondern gerade auch die vielfältigen nicht-marktförmigen Verhandlungssysteme in Wirtschaft und Gesellschaft eher als Entlastung denn als Konkurrenz der staatlichen Steuerungspotentiale betrachten. Sobald die in ihnen wirksamen äquilibrierenden Tendenzen identifiziert und genutzt werden, vermindert sich sowohl der objektive Steuerungsbedarf als auch die erforderliche Steuerungsinformation und der politische Steuerungsaufwand. Im Ergebnis, wenn auch nicht in der Begründung, entspricht dies dem von Willke und Teubner formulierten Konzept der "dezentralen Kontextsteuerung" (Willke 1983; 1988; 1989; Teubner/ Willke 1984). Freilich wird dabei immer noch ein auf einseitige staatliche Intervention oder Rahmensetzung gerichteter Steuerungsbegriff vorausgesetzt, welcher der Realität oft nicht angemessen ist.

---

27 Beispiele dafür liefert etwa die Novellierung von § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes, aber auch die Kostendämpfung im Gesundheitswesen. Sie hat, soweit sie bisher erfolgreich war, ihr Ziel im wesentlichen durch die Verlagerung der Verhandlungen über die Arzthonorare von der Ebene der einzelnen, miteinander konkurrierenden Kassen auf die Ebene der Kassenverbände erreicht (Ryll 1991), und sie versucht den gleichen Erfolg nun durch die Höherverlagerung der Verhandlungen über die Krankenhaus-Pflegesätze zu wiederholen (Döhler/ Manow-Borgwardt 1991).

28 So auch Teubner/ Willke (1984, 33), die es als Vorteil der "dezentralen Kontextsteuerung" ansehen, daß sie sich mit einem "Verständnis der Interaktionsmatrix der als black box verstandenenen Teile, bei einem nur sehr geringen Verstehen der black boxes selbst" begnügen könne.

Der Staat muß jedoch nicht befehlen können, um die nur ihm zugänglichen Funktionen zu erfüllen. Auch wenn die staatlichen Akteure selbst als Partner unter anderen in konsensabhängigen Verhandlungssystemen involviert sind, darf die Bedeutung ihrer spezifischen Handlungsorientierung und Handlungspotentiale nicht unterschätzt werden. Im Inland wird es sich dabei nach wie vor oft um "Verhandlungen im Schatten der Hierarchie" handeln, denn auch der auf Verhandlungen angewiesene Staat hat ja seine Rechtsetzungskompetenz und sein Sanktionspotential keineswegs verloren. Gewiß können politische Koalitionen es nicht mit zu vielen Opponenten zugleich aufnehmen; und gewiß trifft es zu, daß das hierarchische Potential des Staates, einseitig und ohne ausreichendes Verständnis für die Funktionsweise der zu steuernden Bereiche eingesetzt, mehr Schaden als Nutzen anrichten kann. Aber wenn dieser, von den liberalen und differenzierungstheoretischen Steuerungsskeptikern ja ausreichend publizierte Sachverhalt einmal zur Kenntnis genommen ist, wird er zu einem der stärksten Unterstützungsfaktoren der ausgehandelten Steuerung.[29] Der Nicht-Einigungspunkt in solchen Verhandlungen wird dann nämlich nicht mehr durch den Status Quo der gegebenen Besitzstände definiert, sondern durch jene Regelung, für die die Regierung im Konfliktfall ihre parlamentarische Mehrheit mobilisieren könnte. Sobald das klar ist, kann sie mit Interesse allen Verhandlungsangeboten entgegensehen, welche die Intelligenz und Effizienz der Lösung verbessern und vermeidbare Nachteile eliminieren sollen. Unter solchen Bedingungen sinken die Transaktionskosten, weil die Prämie auf hartnäckig-egoistisches Bargaining entfällt, während konstruktiv-problemlösende Vorschläge an Gewicht gewinnen.[30] Und selbstverständlich ist es für die schließlich akzeptierte Lösung von wesentlicher Bedeutung, daß das Verhandlungsergebnis durch den staatlichen

29 Wo allerdings die Asymmetrie zum Diktat wird, da verlieren Verhandlungen die Fähigkeit, die Steuerung zu erleichtern. Auf der anderen Seite vermindert sich auch die Verhandlungsmacht der staatlichen Seite in dem Maße, wie die innerstaatliche Willensbildung durch Verhandlungszwänge blockiert wird. So haben etwa die Bund-Länder-Konflikte in der deutschen Politikverflechtung nicht nur die Autonomie staatlich finanzierter Forschungsorganisationen, sondern auch deren Definitionsmacht gegenüber der staatlichen Forschungspolitik begünstigt (Hohn/ Schimank 1990). Das als "autopoietisch" konzeptualisierte Wissenschaftssystem (Luhmann 1990) war deshalb zumindest in der alten Bundesrepublik deutlich autonomer und einflußreicher als in anderen vergleichbaren Ländern (Mayntz 1991).

30 Das gleiche gilt, *mutatis mutandis*, für Situationen, in denen zwar allgemeine Zustimmung gesucht wird, formell aber auch mit Mehrheit entschieden werden könnte. So hat in den Ministerräten der Europäischen Gemeinschaften der Übergang zur qualifizierten Mehrheitsregel zwar nichts an der Praxis einstimmiger Voten geändert - aber er hat die Verhandlungen spürbar beschleunigt (Dehousse/ Weiler 1990).

Partner in allgemeinverbindliches Recht umgesetzt werden kann, an das auch Außenseiter sich halten müssen.

Ein ähnliches Argument gilt auch in Verhandlungssituationen, in denen staatliche Akteure zwar nicht einseitig befehlen könnten, aber doch notwendig Beteiligte sind, weil die übrigen Partner die staatliche Rechtssetzungskompetenz oder andere staatliche Ressourcen brauchen, um ihre eigenen Probleme zu lösen.[31] Dies ist umso eher der Fall, je mehr schon die Ausgangssituation selbst rechtlich reguliert oder wenigstens durch staatlich garantierte "property rights" strukturiert ist, aber es gilt auch - hier liegt der theoretische Kern des neokorporatistischen Ansatzes - für Kollektivverhandlungen zwischen Massenorganisationen, für welche die Sicherung der Mitglieder-Loyalität ein kritisches Existenzproblem darstellt (Streeck 1981).

Wo immer solche Bedingungen gegeben sind, da können die staatlichen Partner ihre eigenen Richtigkeitskriterien in Verhandlungen einbringen, ohne zugleich die volle Verantwortung für alle Aspekte der ausgehandelten Lösung übernehmen zu müssen. Sie verlieren dann zwar die Fähigkeit der einseitig-hierarchischen Steuerung, aber sie gewinnen dafür Partner, die sich mit eigener Intelligenz und eigener Kompetenz für insgesamt brauchbare Lösungen einsetzen, die zugleich auch den staatlichen Kriterien genügen müssen. Die staatlichen Akteure sind also in dem Geflecht von Verhandlungssystemen, in das sie eingebunden sind, keineswegs dazu verurteilt, lediglich als Notariat die allfälligen Gruppenkompromisse zu registrieren. Sie haben zwar nicht mehr die hierarchische Kontrolle über die Gruppen, Organisationen und Funktionssysteme der Gesellschaft, aber sie haben als "manager in the middle" (Lax/ Sebenius 1986; Susskind/ Cruikshank 1987) eine aktive Rolle in den Prozessen der arbeitsteiligen und konsensabhängigen Problemverarbeitung moderner Gesellschaften.

Das Wohlfahrtspotential von Verhandlungslösungen wird überdies umso besser genutzt, je eindeutiger die staatlichen Vertreter bei ihrer Gemeinwohl-Orientierung bleiben, anstatt selbst als Vertreter egoistischer Partialinteressen aufzutreten. Dies ist nicht theoretisch ausgeschlossen. Auch die in Verhandlungszwänge eingebundenen staatlichen Akteure können einer eigensinnigen Handlungsorientierung verpflichtet und funktionsspezifischen Legitimationszwängen und Sanktionen unterworfen bleiben. Die Frage ist freilich, ob das

---

31 Im Umkehrschluß folgt daraus selbstverständlich auch, daß Akteure, die rechtlich und faktisch in der Lage sind, ihre eigenen Ziele mit ihren eigenen Mitteln zu verfolgen, allenfalls durch das Angebot starker positiver Anreize in Verhandlungen eingebunden werden könnten.

Legitimations- und Sanktionssystem des demokratischen Verfassungsstaats geeignet ist, diese Handlungsorientierungen auch dann noch zu stabilisieren, wenn die Omnipotenzhypothese aus der Rhetorik der politischen Selbstdarstellung und Kritik gestrichen wird.

Hier liegt in der Tat ein schwieriges und bisher ungelöstes Problem. Nicht nur die politische Diskussion, sondern auch die politikwissenschaftliche Demokratietheorie haben sich auf die Realität der vielfach vernetzten und durch Verhandlungen handelnden Politik noch nicht einstellen können. Sie schreiben den politisch verantwortlichen Funktionsträgern weit mehr Ereignisbeherrschung zu, als diese auch unter günstigsten Umständen haben könnten - und sie tendieren umgekehrt dazu, alle Verhandlungszwänge als Demokratiedefizit zu registrieren. Eine der verflochtenen Politik angemessene normative Theorie der politischen Verantwortlichkeit und der demokratischen Partizipation, an der die öffentliche Diskussion sich orientieren könnte, ist heute also nirgendwo in Sicht (Held 1991; Hindess 1991). Sie kann auch hier nicht geboten werden.[32] Aber sie sollte ganz oben auf unserer politiktheoretischen Traktandenliste stehen.

Doch zurück zum Thema: Der Staat am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts agiert zwar in einem immer dichteren Geflecht innergesellschaftlicher und transnationaler Verhandlungsbeziehungen, die seine Fähigkeit zur einseitig hierarchischen Steuerung eng begrenzen. Aber, so habe ich argumentiert, diese Verhandlungssysteme verfügen über eigenständige Wohlfahrtspotentiale. Sie bedürfen deshalb auch nicht der umfassenden Steuerung, sondern lediglich der korrigierenden Intervention und komplementären Partizipation staatlicher Instanzen. Dafür verfügen diese, auch wo sie nicht mehr befehlen können, weiterhin über einzigartige Handlungsorientierungen und Handlungspotentiale, die auch in komplexen Verhandlungsnetzen wirksam werden. Wenn dies bedacht wird, dann könnte die Antwort auf die Frage nach der Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts also durchaus positiver ausfallen als am Anfang erwartet. Aber ob das so ist, oder

32 Am Anfang müßte immerhin, so denke ich, die alte Erkenntnis der Pluralismustheoretiker (Truman 1951) stehen, daß viele der von funktional und institutionell ausdifferenzierten Teilsystemen in komplexen Verhandlungen verfolgten Interessen gewissermaßen holographisch auch in den "multiple selfs" der Individuen präsent sind. Insoweit geht es also in politischen Verhandlungssystemen oft eher um unübersichtliche "In-Sich-Geschäfte" der gleichen Population als um klare Klassen- oder Gruppenkonflikte. Die Diskussion über die Bedingungen der Artikulation und Repräsentation komplexer Interessen müßte also wohl dort wieder einsetzen, wo sie nach der konflikt- und klassentheoretischen Kritik an der pluralistischen Demokratietheorie in den späten sechziger Jahren abgebrochen wurde.

unter welchen Bedingungen das so sein könnte, werden wir erst dann wissen, wenn die Politikforschung auf breiter Front die Existenz und Funktionsweise von Verhandlungssystemen und die komplementären Funktionen staatlicher Akteure in diesen zu ihrem Thema macht.

Literatur

Alber, Jens (1991): Kapitel 5: Großbritannien. In: Jens Alber/ Brigitte Bernardi-Schenkluhn, Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich. Frankfurt: Campus, im Erscheinen.

Alber, Jens (1991a): Kapitel 1: Bundesrepublik Deutschland. In: Jens Alber/ Brigitte Bernardi-Schenkluhn, Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich. Frankfurt: Campus, im Erscheinen.

Alchian, Armen A./ Harold Demsetz (1972): Production, Information Costs, and Economic Organization. In: American Economic Review 62, 777-795.

Axelrod, Robert (1984): The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books.

Bacharach, Samuel B. / Edward J. Lawler (1984):Bargaining Power, Tactics, and Outcomes. San Francisco: Jossey-Bass.

Barry, Brian (1989): Theories of Justice. A Treatise on Social Justice, Volume I. London: Harvester Wheatsheaf.

Böhret, Carl (1990): Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen. Opladen: Leske & Budrich.

Brennan, Geoffrey/ James M. Buchanan (1985): The Reason of Rules. Constitutional Political Economy. Cambridge: Cambridge University Press.

Bull, Hedley (1977): The Anarchical Society. London: Macmillan.

Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics 3, 1-44.

Coleman, James S. (1991): Natural Persons, Corporate Actors, and Constitutions. In: Constitutional Political Economy 2, 81-102.

Czada, Roland (1991): Brückenköpfe in der Gesellschaft. Der Anteil des Staates an der Organisation ökonomischer und sozialer Interessen. In: Hartwich, Hans-Hermann/ Göttrik Wewer, Hrsg., Systemsteuerung und/oder Staatskunst? Regieren in der Bundesrepublik Band III. Opladen: Leske & Budrich, im Erscheinen.

Czempiel, Ernst Otto, Hrsg. (1969): Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 1.

Dahl, Robert A. (1967): Pluralist Democracy in the United States. Conflict and Consent. Chicago: Rand McNally.

Dahl, Robert A./ Charles E. Lindblom (1953): Politics, Economics, and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes. New York: Harper.

Dehousse, Renaud/ Joseph H. Weiler (1990): The Legal Dimension. In: William Wallace, Hrsg., The Dynamics of European Integration. London: Pinter, 242-260.

Döhler, Marian/ Philip Manow-Borgwardt (1991): Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie. Ms. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.

Downs, Anthony (1957): An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row.

Eccles, Robert G./ Harrison C. White (1986): Firm and Market Interfaces of Profit Center Control. In: Siegwart Lindenberg/ James S. Coleman/ Stefan Nowak, eds., Approaches to Social Theory. New York: Russell Sage Foundation, 203-220.

Ellwein, Thomas (1991): "Staatlichkeit" im Wandel. Das Staatsmodell des 19. Jahrhunderts als Verständnisbarriere. Vortrag auf dem 18. Wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Hannover, 7.-11. Oktober 1991.

Emerson, Richard M. (1962): Power-Dependence Relations. In: American Sociological Review 27: 31-41.

Eschenburg, Theodor (1963): Herrschaft der Verbände. A. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.

Etzioni, Amitai (1988): The Moral Dimension. Toward a New Economics. New York: Free Press.

Fisher, Roger/ William Ury (1981): Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In. Harmondsworth: Penguin.

Fraenkel, Ernst (1964): Deutschland und die westlichen Demokratien. Zweite Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.

Frey, Bruno S./ Beat Gygi (1990): The Political Economy of International Organizations. In: Außenwirtschaft 45, 371-394.

Fudenberg, Drew / Eric Maskin (1986): The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or with Incomplete Information. In: Econometrica 54: 533-554.

Fudenberg, Drew / Eric Maskin (1990): Evolution and Cooperation in Noisy Repeated Games. In: American Economic Association Papers and Proceedings 80, 274-279.

Granovetter, Mark S. (1973): The Strength of Weak Ties. In: American Journal of Sociology 78: 1360-1380.

Grossman, Sanford J./ Oliver D. Hart (1983): An Analysis of the Principal-Agent Problem. In: Econometrica 51, 7-45.

Habermas, Jürgen (1965): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Zweite Auflage. Neuwied: Luchterhand.

Häusler, Jürgen/ Hans-Willy Hohn/ Susanne Lütz (1991): The Architecture of an R&D Collaboration. Ms. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.

Hayek, Friedrich A. von (1972): Die Theorie komplexer Phänomene. Walter Eucken Institut. Vorträge und Aufsätze 36.

Held, David (1991): Democracy, the Nation-State and the Global System. In: Economy and Society 20, 139-172.

Herr, Hansjörg/ Klaus Voy (1989): Währungskonkurrenz und Deregulierung der Weltwirtschaft. Entwicklungen und Alternativen der Währungspolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Gemeinschaften. Marburg: Metropolis.

Hindess, Barry (1991): Imaginary Presuppositions of Democracy. In: Economy and Society 20, 173-195.

Hirschman, Albert O. (1970): Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hirschman, Albert O. (1977): The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before Its Triumph. Princeton: Princeton University Press.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (1989): Konfliktmittler in Verwaltungsverhandlungen. Karlsruhe: C.F. Müller.

Hohn, Hans-Willy/ Uwe Schimank (1990): Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung. Frankfurt: Campus.

Junne, Gerd (1990): Theorien über Konflikte und Kooperation zwischen kapitalistischen Industrieländern. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1990, 353-371.

Kaiser, Karl (1971): Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process. In: Robert O. Keohane / Joseph S. Nye, Hrsg., Transnational Relations and World Politics, Cambridge, MA: Harvard University Press, 356 -370.

Kaldor, Nicholas (1939): Welfare Propositions of Economics and Inter-Personal Comparisons of Utility. In: The Economic Journal 49, 549-552.

Katzenstein, Peter (1987): Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia: Temple University Press.

Keech, William R. (1991): Politics, Economics, and Politics Again. In: Journal of Politics 53, 597-610.

Kelley, Harold H./ John W. Thibaut (1978): Interpersonal Relations. A Theory of Interdependence. New York: John Wiley.

Keohane, Robert O. (1984): After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, Robert O./ Joseph S. Nye (1977): Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston: Little, Brown.

Keohane, Robert O./ Joseph S. Nye, Hrsg., (1971): Transnational Relations and World Politics. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Klatt, Hartmut (1991): Deutsche Einheit und bundesstaatliche Ordnung. Das föderale System der Bndesrepublik Deutschland im Umbruch. In: Verwaltungsarchiv 82, 430-458.

Kohler-Koch, Beate (1990): Interdependenz. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1991, 110-129.

Kohler-Koch, Beate, Hrsg. (1989): Regime in den Internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos.

Kriele, Martin (1991): "Staatlichkeit heute". Koreferat auf dem 18. Wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Hannover, 7.-11. Oktober 1991.

Lawler, Edward J. / Samuel B. Bacharach (1987): Comparison of Dependence and Punitive Forms of Power. In: Social Forces 66, 446-462.

Lax, David A./ James K. Sebenius (1986): The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain. New York: Free Press.

LeGrand, Julian (1991): The Theory of Government Failure. In: British Journal of Political Science 21, 423-442.

Lehmbruch, Gerhard (1967): Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich. Tübingen: Mohr.

Lehmbruch, Gerhard (1991): Die deutsche Einigung. Vortrag auf dem 18. Wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Hannover, 7.-11. Oktober 1991.

Levi, Margaret (1988): Of Rule and Revenue. Berkeley: University of California Press.

Lijphart, Arend (1984): Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries. New Haven: Yale University Press.

Lijphart, Arend (1991): Majority Rule in Theory and Practice: The Tenacity of a Flawed Paradigm. In: International Social Science Journal 129, 483-493.

Lindblom, Charles E. (1965): The Intelligence of Democracy. New York: Free Press.

Lowi, Theodore J. (1969): The End of Liberalism. New York: Norton.

Luhmann, Niklas (1981): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Olzog.

Luhmann, Niklas (1986): Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen: Westdeutscher Verlag.

Luhmann, Niklas (1990): Die Wissenschaft der Gesellschaft. Frankfurt: Suhrkamp

Luhmann, Niklas (1991): Steuerung durch Recht? Einige klarstellende Bemerkungen. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 12, 142-146.

Luhmann, Niklas/ Fritz W. Scharpf (1989): Politische Steuerung. Ein Streitgespräch. In: Politische Vierteljahreschrift 30, 4-21.

March, James G./ Johan P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.

Marin, Bernd/ Renate Mayntz, Hrsg., (1991): Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Campus.

Marks, Gary (1991): Structural Policy, European Integration, and the State. Chapel Hill, NC: Ms. Department of Political Science, University of North Carolina.

Mayntz, Renate (1988): Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Renate Mayntz/ Bernd Rosewitz/ Uwe Schimank/ Rodolf Stichweh, Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt: Campus, 11-44

Mayntz, Renate (1991): Förderung und Unabhängigkeit der Grundlagenforschung im internationalen Vergleich. Vortrag anläßlich des Symposions "Forscher und Forschungspolitik" der Max-Planck-Gesellschaft. Schloß Ringberg, 13.-15. Mai 1991.

Mayntz, Renate (1991a): Modernization and the Logic of Interorganizational Networks. MPIFG Discussion Paper 91/9. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.

Mayntz, Renate / Fritz W. Scharpf, Hrsg. (1973): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München: Piper.

Mayntz, Renate / Fritz W. Scharpf (1975): Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam: Elsevier.

McConnell, Grant (1966): Private Power and American Democracy. New York: Knopf.

Milgrom, Paul/ John Roberts (1990): Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity. In: James E. Alt/ Kenneth A. Shepsle, Hrsg., Perspectives on Positive Political Economy. Cambridge: Cambridge University Press. 57-89.

Miller, Gary J. (1990): Managerial Dilemmas: Political Leadership in Hierarchies. In: Karen Schweers Cook/ Margaret Levi, Hrsg., The Limits of Rationality. Chicago: University of Chicago Press, 324-348.

Miller, Gary J./ Terry M. Moe (1986): The Positive Theory of Hierarchies. In: Herbert F. Weisberg, Hrsg., Political Science. The Science of Politics. New York: Agathon Press, 167-198.

Mitteis, Heinrich (1955): Der Staat des hohen Mittelalters. Grundlinien einer vergleichenden Verfassungsgeschichte des Lehnszeitalters. 5. Auflage. Weimar: Hermann Böhlaus Nachfolger.

Olson, Mancur (1982): The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven: Yale University Press.

Pappi, Franz-Urban/ David Knoke (1991): Political Exchange in the German and American Labor Policy Domain. In: Bernd Marin/ Renate Mayntz, Hrsg., Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Campus, 179-208.

Perrow, Charles (1986): Economic Theories of Organization. In: Theory and Society 15, 11-45.

Pruitt, Dean G. (1981): Negotiation Behavior. New York: Academic Press.

Putnam, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: International Organization 42, 429-460.

Quirk, Paul J. (1989): The Cooperative Resolution of Conflict. In: American Political Science Review 83, 905-921.

Rawls, John (1971): A Theory of Justice. Cambridge, MA: Belknap Press.

Rosewitz, Bernd/ Douglas Webber (1990): Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen. Frankfurt: Campus.

Ryll, Andreas (1991): Price-Setting in Ambulatory Health Care. Ms. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.

Scharpf, Fritz W. (1972): Komplexität als Schranke der politischen Planung. In: Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 4/1972, 168-192.

Scharpf, Fritz W. (1977): Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy. In: Organization and Administrative Sciences 8, 149-167.

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26, 323-356.

Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt: Campus.

Scharpf, Fritz W. (1988): Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19/1988, 61-87.

Scharpf, Fritz W. (1989): Regionalisierung des Europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. Cappenberger Gespräche Band 23. Köln: Grote.

Scharpf, Fritz W. (1990): Games Real Actors Could Play: The Problem of Mutual Predictability. In: Rationality and Society 2, 471-494.

Scharpf, Fritz W. (1991): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen zwei Bundesländern. Köln: MPIfG Discussion Paper 91/4.

Scharpf, Fritz W./ Arthur Benz (1991): Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Baden-Baden: Nomos.

Scharpf, Fritz W./ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg, Ts.: Scriptor.

Schmitter, Philippe C./ Gerhard Lehmbruch, Hrsg., (1979): Trends Towards Corporatist Intermediation. London: Sage.

Schneider, Volker (1988): Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle. Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung. Berlin: de Gruyter.

Schneider, Volker (1989): Technikentwicklung zwischen Politik und Markt: Der Fall Bildschirmtext. Franfurt: Campus.

Schuessler, Rudolf (1988): Der homo oeconomicus als skeptische Fiktion. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 40: 447-463.

Schulz, U./ T. May (1989): The Recording of Social Orientations with Ranking and Pair Comparison Procedures. In: European Journal of Social Psychology 19, 41-59.

Sebenius, James K. (1983): Negotiation Arithmetic. Adding and Subtracting Issues and Parties. In: International Organization 37, 281-316.

Seidl, Christian (1982): Allokationsmechanismus, asymmetrische Information und Wirtschaftssystem. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 197: 193-220.

Simon, Herbert A. (1962): The Architecture of Complexity. In: Proceedings of the American Philosophical Society 106: 467-482.

Simon, Herbert A. (1973): The Organization of Complex Systems. In: Howard H. Pattee, Hrsg., Hierarchy Theory. The Challenge of Complex Systems. New York: Braziller, 1-27.

Simon, Herbert A. (1991): Organizations and Markets. In: Journal of Economic Perspectives 5, 25-44.

Streeck, Wolfgang (1981): Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie. Königstein/Ts.: Athenäum.

Susskind, Lawrence/ Jeffrey Cruikshank (1987): Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes. New York: Basic Books.

Taylor, Michael (1987): The Possibility of Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press.

Teubner, Gunther (1990): Die vielköpfige Hydra: Netzwerke als kollektive Akteure höherer Ordnung. Ms. Europäisches Hochschulinstitut Florenz.

Teubner, Gunther (1991): Die Fremdproduktion von Recht. Oder: Wie die Wirtschaft das Recht zur Ko-Evolution überredet. Anmerkungen zu: Michael Hutter, Die Produktion von Recht. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 12, 161-169.

Teubner, Gunther/ Helmut Willke (1984): Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 5:4-35.

Truman, David B. (1951): The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. New York: Knopf.

Tsebelis, George (1990):Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics. Berkeley: University of California Press.

Wallace, William, Hrsg. (1990): The Dynamics of European Integration. London: Pinter.

Williamson, Oliver E. (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust Implications. New York: Free Press.

Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. New York: Free Press.

Willke, Helmut (1983): Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietalen Steuerungstheorie. Königstein/Ts.: Athenäum.

Willke, Helmut (1988): Staatliche Intervention als Kontextsteuerung. Am Beispiel EUREKA. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 214-229.

Willke, Helmut (1989): Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation. Weinheim: Juventa.

Wolf, Charles Jr (1987): Markets or Governments. Cambridge, Mass: MIT Press.

Publikationen

Stand: 19.09.1994

MPIFG Bücher/*Books*
- Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung -

(erschienen im Campus Verlag, Frankfurt/Main; nur über den Buchhandel erhältlich)
(published by Campus, Frankfurt/Main; please order in bookstores or from the publisher)*

Jahr	Autoren	Titel
i.E.	Behaghel, Katrin	Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung (Bd. 18)
i.E.	Manow, Philip	Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß (Bd. 16)
1994	Mayntz, Renate (Hrsg.)	Aufbruch und Reform von oben: Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß (Bd. 19)
1994	Mayntz, Renate (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf)	Deutsche Forschung im Einigungsprozeß (Bd. 17)
1994	Grande, Edgar/ Häusler, Jürgen	Industrieforschung und Forschungspolitik: Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik (Bd. 15)
1994	Schimank, Uwe/ Stucke, Andreas (eds.)	Coping with Trouble: How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions (Bd. 14) *(copublished with St. Martin's Press, New York)*
1993	Lütz, Susanne	Die Steuerung industrieller Forschungskooperation: Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen Förderinstrumentes (Bd. 13)
1993	Stucke, Andreas	Institutionalisierung der Forschungspolitik: Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums (Bd. 12)
1993	Scharpf, Fritz W. (ed.)	Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions (Bd. 11) *(copublished with Westview Press, Boulder)*
1992	Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard	Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen (Bd. 10)
1992	Alber, Jens/ Bernardi-Schenkluhn, Brigitte	Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich: Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien (Bd. 8)
1991	Marin, Bernd/ Mayntz, Renate (eds.)	Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations (Bd. 9) *(copublished with Westview Press, Boulder)*
1990	Hohn, Hans-Willy/ Schimank, Uwe	Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung (Bd. 7)
1990	Werle, Raymund	Telekommunikation in der Bundesrepublik: Expansion, Differenzierung, Transformation (Bd. 6)
1990	Rosewitz, Bernd/ Webber, Douglas	Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen (Bd. 5)

* In Germany: Campus Verlag, Heerstr. 149, D-60488 Frankfurt a.M.

. . . . .

Jahr	Autoren	Titel
1989	Schneider, Volker	Technikentwicklung zwischen Politik und Markt: Der Fall Bildschirmtext (Bd. 4)
1988	Schumacher-Wolf, Clemens	Informationstechnik, Innovation und Verwaltung: Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken (Bd. 3)
1988	Mayntz, Renate/ Hughes, Thomas P. (eds.)	The Development of Large Technical Systems (Bd. 2) *(copublished with Westview Press, Boulder)*
1988	Mayntz, Renate/ Rosewitz, Bernd/ Schimank, Uwe/ Stichweh, Rudolf	Differenzierung und Verselbständigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme (Bd. 1)

Publikationen

Stand: 19.09.1994

MPIFG Discussion Papers

Die Discussion Papers können nur nach der neuesten Publikationsliste und mit dem dafür vorgesehenen Bestellschein bezogen werden. Beides kann mit der Briefkarte auf der letzten Seite bei uns angefordert werden.

Orders must be placed using the MPIFG Discussion Paper Order Form, which you can request along with the latest publication list using the attached reply form.

Nr.	Autoren	Titel
		1994
94/1	Scharpf, Fritz W./ Mohr, Matthias	Efficient Self-Coordination in Policy Networks. A Simulation Study, 61 S.
94/2	Schimank, Uwe	Ressourcenverknappung und/oder Leistungsdefizite: Probleme der westdeutschen Hochschulforschung seit Mitte der siebziger Jahre, 34 S.
94/3	Robischon, Tobias/ Stucke, Andreas/ Wasem, Jürgen/ Wolf, Hans-Georg	Die politische Logik der deutschen Vereinigung und der Institutionentransfer: Eine Untersuchung am Beispiel von Gesundheitswesen, Forschungssystem und Telekommunikation, 50 S.

* **als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle**
no longer available as discussion paper; see other source

Nr.	Autoren	Titel
		1993
93/1	* Scharpf, Fritz W.	Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen *Neue Quelle:* Adrienne Héritier (Hrsg.), 1993: Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57-83.
93/2	Voelzkow, Helmut	Staatseingriff und Verbandsfunktion: Das verbandliche System technischer Regelsetzung als Gegenstand staatlicher Politik, 138 S.
93/3	* Braun, Dietmar	Politische Steuerungsfähigkeit in intermediären Systemen am Beispiel der Forschungsförderung *Neue Quelle:* Politische Vierteljahresschrift 1993, Jg. 34, Heft 2, 249-271.
93/4	Dang-Nguyen, Godefroy/ Schneider, Volker/ Werle, Raymund	Corporate Actor Networks in European Policy Making: Harmonizing Telecommunications Policy, 35 S.
93/5	Schmidt, Susanne K./ Werle, Raymund	Technical Controversy in International Standardization, 35 S.
93/6	Fuchs, Gerhard	ISDN: "The Telecommunications Highway for Europe after 1992" or Paving a Dead-End Street?": The Politics of Pan-European Telecommunications Network Development, 55 S.
93/7	Dunsire, Andrew	Manipulating Social Tensions: Collibration as an Alternative Mode of Government Intervention, 49 S.
93/8	* Manow-Borgwardt, Philip	Die Sozialversicherung in der DDR und der BRD, 1945-1990: Über die Fortschrittlichkeit rückschrittlicher Institutionen *Neue Quelle:* Politische Vierteljahresschrift 1994, Jg. 35, Heft 1, 40-61.
93/9	Scharpf, Fritz W.	Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik, 32 S.
		1992
92/1	* Genschel, Philipp/ Werle, Raymund	From National Hierarchies to International Standardization: Historical and Modal Changes in the Coordination of Telecommunications *Neue Quelle:* Journal of Public Policy 1993, Vol. 13, No. 3, 203-225.
92/2	Schimank, Uwe	Forschungsbedingungen der Professoren an den westdeutschen Hochschulen - Daten aus einer Befragung im Wintersemester 1990/91, 52 S.
92/3	* Grande, Edgar/ Häusler, Jürgen	Forschung in der Industrie: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Steuerbarkeit *Neue Quelle:* Klaus Grimmer et al. (Hrsg.), 1992: Politische Techniksteuerung. Opladen: Leske+Budrich, 333-359.
92/4	Zapf, Wolfgang	Die Transformation in der ehemaligen DDR und die soziologische Theorie der Modernisierung (Gastvortrag), 20 S.
92/5	* Wasem, Jürgen	Von der "Poliklinik" in die Kassenarztpraxis: Versuch einer Rekonstruktion der Entscheidungssituation ambulant tätiger Ärzte in Ostdeutschland *Neue Quelle:* Niederlassung oder "Poliklinik" - Zur Entscheidungssituation der ambulant tätigen Ärzte im Beitrittsgebiet. In: Peter Oberender (Hrsg.), 1992: Steuerungsprobleme im Gesundheitswesen. Baden-Baden: Nomos, 81-134.
92/6	* Döhler, Marian	Comparing National Patterns of Medical Specialization: A Contribution to the Theory of Professions *Neue Quelle:* Social Science Information 1993, Jg. 32, Heft 4, 185-231.
92/7	* Döhler, Marian/ Manow-Borgwardt, Philip	Gesundheitspolitische Steuerung zwischen Hierarchie und Verhandlung *Neue Quelle:* Politische Vierteljahresschrift 1992, Jg. 33, Heft 4, 571-596.

*** als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle**
no longer available as discussion paper; see other source

. . . . .

Nr.	Autoren	Titel
		1992
92/8	* Schmidt, Susanne K./ Werle, Raymund	Koordination und Evolution: Technische Standards im Prozeß der Entwicklung technischer Systeme *Neue Quelle:* Werner Rammert, Gotthard Bechmann (Hrsg.), 1994: Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 7. Frankfurt: Campus, 95-126.
92/9	* Scharpf, Fritz W.	Versuch über Demokratie in Verhandlungssystemen *Neue Quelle:* Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/ Manfred G. Schmidt (Hrsg.), 1993: Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25-50.
		1991
91/1	* Benz, Arthur	Mehr-Ebenen-Verflechtung: Politische Prozesse in verbundenen Entscheidungsarenen *Neue Quelle:* Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl, 1992: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt: Campus, 147-205.
91/2	Feick, Jürgen	International vergleichende Policyforschung. Eine Bibliographie, 189 S. *Internationally Comparative Policy Research. A Bibliography* Die Bibliographie ist als askSam-Datei auf 3,5" Disketten erhältlich. *The bibliography is available as askSam-file on 3,5" disc.*
91/3	* Grande, Edgar/ Schneider, Volker	Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa *Neue Quelle:* Politische Vierteljahresschrift 1991, Jg. 32, Heft 3, 452-478.
91/4	* Scharpf, Fritz W.	Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen zwei Bundesländern *Neue Quelle:* Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl, 1992: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt: Campus, 51-96.
91/5	Kaufmann, Franz-Xaver	Diskurse über Staatsaufgaben (Gastvortrag), 34 S.
91/6	* Zintl, Reinhard	Kooperation und die Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung *Neue Quelle:* Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl, 1992: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt: Campus, 97-146.
91/7	Nahr, Heinrich	Die Personalstruktur des deutschen Gesundheitswesens Mitte der achtziger Jahre: Bestandsaufnahme und Bewertung aktueller Datenquellen, 61 S.
91/8	* Mayntz, Renate	Modernization and the Logic of Interorganizational Networks *Neue Quellen:* 1. Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: Journal für Sozialforschung 1992, Jg. 32, Heft 1, 19-32; 2. John Child et al., 1993: Societal Change Between Market and Organization. Aldershot: Avebury, 3-18.
91/9	* Döhler, Marian/ Manow-Borgwardt, Philip	Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie *Neue Quelle:* Staatswissenschaften und Staatspraxis 1992, Jg. 3, Heft 1, 64-106.
91/10	* Scharpf, Fritz W.	Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts *Neue Quelle:* Politische Vierteljahresschrift 1991, Jg. 32, Heft 4, 621-634.
		1990
90/1	Häusler, Jürgen	Zur Gegenwart der Fabrik der Zukunft: Forschungsaktivitäten im bundesdeutschen Maschinenbau, 123 S.
90/2	Wiesenthal, Helmut	Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns, 157 S.

*** als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle**
no longer available as discussion paper; see other source

. . . . .

Nr.	Autoren	Titel
		1990
90/3	* Alber, Jens	Ausmaß und Ursachen des Pflegenotstands in der Bundesrepublik *Neue Quelle:* Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, Heft 3, 335-362.
90/4	* Hollingsworth, J. Rogers	The Governance of American Manufacturing Sectors: The Logic of Coordination and Control *Neue Quelle:* The Logic of Coordinating American Manufacturing Sectors. In: John L. Campbell et al. (Hrsg.), 1991: Governance of the American Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 35-73.
90/5	* Immergut, Ellen M.	Political Arenas: The Effects of Representation on Health Policy *Neue Quelle:* Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. In: Journal of Public Policy 1990, Vol. 10, No. 4, 391-416.
90/6	* Jansen, Dorothea	Policy Networks and Change: The Case of High-T_c Superconductors *Neue Quelle:* Bernd Marin/ Renate Mayntz (eds.), 1991: Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Campus, 137-174.
90/7	* Mayntz, Renate	The Influence of Natural Science Theories on Contemporary Social Science *Neue Quelle:* Meinolf Dierkes/ Bernd Biervert (eds.), 1992: European Social Science in Transition: Assessment and Outlook. Frankfurt: Campus, 27-79.
90/8	* Scharpf, Fritz W.	Games Real Actors Could Play: The Problem of Connectedness *Neue Quelle:* Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity. In: Journal of Theoretical Politics 1991, Vol. 3, No. 3, 277-304.
90/9	Hollingsworth, J. Rogers/ Hanneman, Robert/ Hage, Jerald	Investment in Human Capital of a Powerful Interest Group: The Case of the Medical Profession in Britain, France, Sweden and the United States from 1890 to 1970, 59 S.
90/10	Katzenstein, Peter J.	Analyzing Change in International Politics: The New Institutionalism and the Interpretative Approach (guest lecture), 33 S.
90/11	Flam, Helena	Corporate Actors: Definition, Genesis, and Interaction, 52 S.
		1989
89/1	Häusler, Jürgen	Industrieforschung in der Forschungslandschaft der Bundesrepublik: ein Datenbericht, 92 S.
89/2	* Feick, Jürgen/ Jann, Werner	Comparative Policy Research - Eclecticism or Systematic Integration? *Neue Quelle:* 1. "Nations matter" - Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung? In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 196-220; 2. Feick, Jürgen, 1990: L'analyse comparative des politiques publiques: un chemin vers l'intégration des résultats? In: L'Année sociologique 40, 179-225.
89/3	* Mayntz, Renate	Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart *Neue Quelle:* Archiv des öffentlichen Rechts 1990, Jg. 115, Heft 2, 232-245.
89/4	* Scharpf, Fritz W.	Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene" *Neue Quelle:* Bundesrat (Hrsg.), 1989: Vierzig Jahre Bundesrat. Baden-Baden: Nomos, 121-162.
89/5	* Mayntz, Renate	Social Norms in the Institutional Culture of the German Federal Parliament *Neue Quelle:* Richard Münch/ Neil Smelser (eds.), 1992: Theory of Culture. Berkeley: University of California Press, 219-240.
89/6	Boudon, Raymond	Subjective Rationality and the Explanation of Social Behavior (guest lecture), 45 S.

*** als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle**
no longer available as discussion paper; see other source

Nr.	Autoren	Titel
		1989
89/7	* Flam, Helena	Emotional Man: A Third Perspective on Collective and Corporate Action *Neue Quellen:* Emotional Man: I. The Emotional Man and the Problem of Collective Action; Emotional Man: II. Corporate Actors as Emotion-Motivated Emotion Managers. In: International Sociology 1990, Vol. 5, No. 1, 39-56 and No. 2, 225-234.
89/8	* Hohn, Hans-Willy	Forschungspolitik als Ordnungspolitik. Das Modell Fraunhofer-Gesellschaft und seine Genese im Forschungssystem der Bundesrepublik Deutschland *Neue Quelle:* Hans-Willy Hohn/ Uwe Schimank, 1990: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung. Frankfurt: Campus.
89/9	* Scharpf, Fritz W.	Games Real Actors Could Play: The Problem of Complete Information *Neue Quelle:* Games Real Actors Could Play: The Problem of Mutual Predictability. In: Rationality and Society 1990, Vol. 2, No. 4, 471-494.
89/10	Ryll, Andreas	Die Spieltheorie als Instrument der Gesellschaftsforschung, 74 S.
89/11	Stichweh, Rudolf	Computer, Kommunikation und Wissenschaft: Telekommunikative Medien und Strukturen der Kommunikation im Wissenschaftssystem, 71 S.
		1988
88/1	* Scharpf, Fritz W.	Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung *Neue Quelle:* Manfred G. Schmidt (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61-87.
88/2	* Alber, Jens	Die Gesundheitssysteme der OECD-Länder im Vergleich *Neue Quelle:* Manfred G. Schmidt (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 116-150.
88/3	* Scharpf, Fritz W.	Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices *Neue Quelle:* Journal of Theoretical Politics 1989, Vol. 1, No. 2, 149-176.
88/4	* Schneider, Volker/ Werle, Raymund	Regime oder korporativer Akteur? Die EG in der Telekommunikationspolitik *Neue Quelle:* 1. International regime or corporate actor? The European Community in telecommunications policy. In: K. Dyson/ P. Humphreys (eds.), 1990: The Political Economy of Communications. International and European Dimensions. London: Routledge, 77-106; 2. Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), 1989: Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos, 409-434 (Schwerpunkt Regime).
88/5	* Schimank, Uwe	Wissenschaftliche Vereinigungen im deutschen Forschungssystem: Ergebnisse einer empirischen Erhebung *Neue Quelle:* Knowledge in Society 1988, Vol. 1, No. 2, 69-85.
88/6	Reinke, Herbert	Die Einführung und Nutzung des Telefons in der Industrie des Deutschen Reiches, 1880-1939. Eine Untersuchung westdeutscher Großunternehmen, 70 S.
88/7	* Schimank, Uwe	Institutionelle Differenzierung und Verselbständigung der deutschen Großforschungseinrichtungen *Neue Quelle:* Hans-Willy Hohn/ Uwe Schimank, 1990: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung. Frankfurt: Campus.

*** als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle**
no longer available as discussion paper; see other source

Nr.	Autoren	Titel
		1987
87/1	* Mayntz, Renate	Soziale Diskontinuitäten: Erscheinungsformen und Ursachen *Neue Quelle:* Klaus Hierholzer/ Heinz-Günther Wittmann (Hrsg.), 1988: Phasensprünge und Stetigkeit in der natürlichen und kulturellen Welt. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 15-37.

*** als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle**
no longer available as discussion paper; see other source

. . . . .