

Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts

Author(s): Fritz W. Scharpf

Source: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 32, No. 4 (Dezember 1991), pp. 621-634

Published by: Springer

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/24196169>

Accessed: 26-05-2020 14:28 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

Springer is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Politische Vierteljahresschrift*

Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts

Fritz W. Scharpf

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, die 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.

I. 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?

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 Überordnung der Staatsgewalt über alle anderen gesellschaftlichen Kräfte keineswegs erschüttert¹ – und die wie selbstverständliche Verbindung mit der Idee der demokratischen Selbstbestimmung hat dem Souveränitätsanspruch zusätzliche Legitimationskraft verliehen.

Wenn Souveränität nach außen und hierarchische Kompetenz im Inneren vorausgesetzt werden könnten, dann würde „Handlungsfähigkeit“ ausschließlich zu einer Frage der Staatswillensbildung – genauer: zu einer Frage ihrer Autonomie gegenüber externen Einflüssen, ihrer problemangemessenen Informationsverarbeitungskapazität und ihrer internen Entscheidungsfähigkeit angesichts allfälliger Konflikte. Aber nicht um die

interne Organisation der Staatswillensbildung geht es mir heute (obwohl da seit den liegengelassenen Reformen der siebziger Jahre viel zu viel im Argen liegt – Böhret 1990), sondern um die Prämissen der modernen Staatlichkeit selbst – Souveränität nach außen und Überordnung im Innern.

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 die vollendete Internationalisierung der Kapitalmärkte solchen Steuerungshoffnungen ein Ende gesetzt, und mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und dem angestrebten Übergang zu einer Europäischen Währungsunion verliert die nationale Politik auch die Möglichkeit, die Belastung der Unternehmen im Umweltschutz, Arbeitsschutz oder in der Sozialpolitik im Vergleich zu konkurrierenden ausländischen Standorten spürbar zu erhöhen. 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“ (Junne 1990) ist entweder ein allseitiger Verlust an politischer Regelungskompetenz oder der Zwang zur Verlagerung der Regelungszuständigkeit auf die Ebene transnationaler Verhandlungen – eine Beschreibung, die bisher auch für die Willensbildungsprozesse in den Europäischen Gemeinschaften noch weithin zutrifft.

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 Aufgabengebiete der staatlichen Politik und zumeist auch in hohem Maße vom Staat abhängig, aber sie bilden zugleich eigenständige Funktionssysteme mit eigensinnigen Relevanzkriterien und einer endogenen Entwicklungslogik. Der Versuch, sie unmittelbar der politischen Logik zu unterwerfen, das haben die Erfahrungen im real existierenden Sozialismus gezeigt, blockiert die spezifische Leistungsfähigkeit der Funktionssysteme – und politische Interventionen, welche die Funktionslogik unangetastet lassen, bleiben oft entweder unwirksam oder sind in ihrer Wirkung unkalkulierbar.

Das heißt nun allerdings keineswegs, daß erfolgreiche staatliche Einflußnahmen auf die ausdifferenzierten Funktionssysteme ausgeschlossen wären – auch Luhmann betont ja inzwischen, daß sie „möglich sind und massenhaft vorkommen“ (1991: 144). Aber diese Steuerungserfolge werden erkaufte durch die Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Sozialpolitische Initiativen werden 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. Und das gleiche gilt selbstverständlich für die Gesundheitspolitik, die Agrarpolitik, die Bildungspolitik, die Telekommunikationspolitik oder die Energiepolitik. Das schließt Konflikte nicht aus, über die am Ende vielleicht sogar unter „rein politischen“ Gesichtspunkten entschieden wird – aber das,

worüber politisch zu entscheiden ist, wurde zuvor in – je nachdem eher pluralistischen oder eher korporatistischen – „Politiknetzwerken“ (Marin/Mayntz 1991) so weit vor-geklärt 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 einseitig in Anspruch genommen werden, um die spezifischen Probleme der ausdifferenzierten Funktionssysteme in deren eigener Logik zu bearbeiten.

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. Im Idealfall werden alle Beteiligten ihre funktionsspezifisch akzentuierten institutionellen und positionalen Interessen, ihre funktionsspezifischen Problemdefinitionen und ihre ebenfalls funktions-spezifischen Handlungsoptionen in den Prozeß einbringen, und alle werden am Ende in der Lage sein, für die Brauchbarkeit der vereinbarten Lösung im je eigenen Bereich die Gewähr zu übernehmen. Wo solche Vereinbarungen zustandekommen, da verliert die wechselseitige Undurchschaubarkeit autopoietischer Funktionssysteme (Luhmann 1986) an praktischer Bedeutung und die auch von Differenzierungstheoretikern postulierte Möglichkeit von grenzüberschreitenden „systemischen Diskursen“ und „Koevolution“ (Willke 1989; Teubner 1991) verliert ihren geheimnisvollen Charakter.

Anstelle der im frühneuzeitlichen Staatsdenken postulierten Prämissen von äußerer Souveränität und interner Hierarchie ist die staatliche Politik heute also 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. Pluralismustheorie (Dahl 1967; Lindblom 1965), Korporatismustheorie (Schmitter/Lehmbruch 1979) und die Theorie der internationalen Regimes (Keohane 1984) tendieren zu positiven Bewertungen, die jedoch auf den entschiedenen Widerspruch 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 1972; Hindess 1991). Auch in den Untersuchungen zur föderalen Politikverflechtung haben wir deren Ineffizienz und Unverantwortlichkeit stärker 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 mittelalterliche Verhältnisse, wie sie in Europa durch den souveränen Territorialstaat überwunden worden waren (Bull 1977; Held 1991; Marks 1991)? Oder ermöglicht gerade die zunehmende Differenzierung und Verflechtung eine Steigerung der gesellschaftlichen Koordinations- und Problemlösungskapazitäten, deren Verständnis durch die dominante Fixierung der normativen und kritischen Diskussion auf die Prämissen des frühneuzeitlichen Staatsbegriffs eher versperrt als gefördert wird?

Die Politikwissenschaft kann dieser im Kern normativen Frage nicht ausweichen. Wenn

sie ihre Identität nicht verlieren will, darf sie nicht nur beschreiben und erklären wollen, was ohnehin geschieht, sondern sie muß – ebenso wie die Medizin, die Ökologie oder die Ökonomie – auch beurteilen können, ob und wie das Geschehende auf eine Verbesserung oder Verschlechterung der Verhältnisse hinausläuft – und sie muß im Prinzip auch sagen wollen, ob und in welcher Richtung Verbesserungen zu finden wären, die nicht im Widerspruch zu unserer empirischen Kenntnis der Funktionsweise 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.

II. Hierarchie und Verhandlungssysteme

Jeder Institutionenvergleich, so denke ich, setzt implizit mindestens einen doppelten normativen Bezug voraus: wohlfahrtstheoretische Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit. Die Politikwissenschaft, die beide Kriterien² immer zusammen behandelt, hat vor den Aporien des Gemeinwohlbegriffs weithin 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 behandeln³. Sie ignoriert zwar den Maßstab der Verteilungsgerechtigkeit, der ihr unaufhebbar kontrovers und wissenschaftlicher Klärung unzugänglich erscheint, aber sie hat dafür das wohlfahrtstheoretische Kriterium der allokativen Effizienz analytisch handhabbar gemacht und in den Mittelpunkt einer hochentwickelten ordnungspolitischen Theorie gerückt. Auch die politische Theorie, die 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 dann, wenn keine Änderung mehr denkbar ist, welche den Nutzen mindestens eines Beteiligten erhöhen würde, ohne daß irgend ein anderer deshalb schlechter gestellt werden müßte. Für die Politik freilich, welche ja in Besitzstände eingreifen kann und soll, wäre der bloße Verzicht auf unnötige Nutzenvereitelung ein zu schwaches Kriterium. Eine bessere Annäherung an einen politisch relevanten Wohlfahrtsbegriff erreicht dagegen das Kaldor-Kriterium, das alle Maßnahmen positiv bewertet, 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).

Wenn diese Definition des Wohlfahrts-Kriteriums vorausgesetzt wird, dann erscheint die fortdauernde Fixierung der normativen Politiktheorie auf den souveränen, hierarchischen und demokratischen Nationalstaat zunächst durchaus plausibel. 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 hierar-

chische Staatskonzept befriedigend funktionieren könnte (Milgrom/Roberts 1990). Ich will hier nicht noch einmal auf die von der Differenzierungstheorie perhorreszierten Informationsdefizite einseitig-hierarchischer Steuerungsversuche eingehen, die möglicherweise durch bessere Policy-Analysen und institutionelle Reformen vermindert werden könnten. Viel kritischer erscheinen mir dagegen zwei weitere Voraussetzungen: Die unterstellte Optimalität des klassischen Staatsmodells ist einerseits völlig von der Handlungsorientierung der Inhaber der Staatsgewalt abhängig. Wenn diese den eigenen Vorteil statt des Gemeinwohls verfolgen, entartet die hierarchische Koordination zur räuberischen Herrschaft (Levi 1988) – und das gleiche gilt selbstverständlich für demokratische Mehrheiten, wenn sie sich statt an der *Volonté Générale* an Sonderinteressen orientieren. 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 bereit⁴. Aber auch wenn diese Unterstellung akzeptabel erscheinen mag, bleibt ein zweites fundamentales Problem:

Hierarchische Koordination kann 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 von der Kommune über Land und Bund bis zur Europäischen Gemeinschaft gestufte Struktur von jeweils für die Erfüllung bestimmter Aufgaben kompetenten Gebietskörperschaften möglich wird. Ebenso dient 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 externe Effekte und Abhängigkeiten überhandnehmen, so daß etwa – wie 1982 geschehen – die restriktive deutsche Geldpolitik die keynesianische Expansion der französischen Sozialisten sabotieren kann. Wo dies der Fall ist, verlieren Demokratie und hierarchische Steuerung ihre wohlfahrtstheoretische Legitimation. Sie erzeugen dann statt der Annäherung an das Gemeinwohl chaotische Wirkungen.

Im Vergleich zu diesen Aporien des hierarchisch-majoritären Staatskonzepts erscheinen die Voraussetzungen für das optimale Funktionieren von Verhandlungssystemen geradezu harmlos. Sie können sich ohne Rücksicht auf gegebene Organisations- und Staatsgrenzen der tatsächlichen Problemverflechtung anpassen, und sie können das Wohlfahrtsoptimum im Prinzip auch mit egoistischen Akteuren erreichen. Den Schlüssel zum Verständnis liefert das – von der Politikwissenschaft bisher noch kaum rezipierte – „Coase-Theorem“ der ökonomischen Theorie der Institutionen (Coase 1960). Es beweist, daß alle durch die ideale hierarchische Koordination erzielbaren Wohlfahrtseffekte auch durch freiwillige Vereinbarungen erreichbar sind – sofern Transaktionskosten vernachlässigt und Verteilungsfragen ignoriert werden können.

Die Logik dieses nur auf den ersten Blick verblüffenden Theorems leuchtet sogleich ein, wenn man die – von Coase als selbstverständlich vorausgesetzte – Möglichkeit unbegrenzter Ausgleichszahlungen mitbedenkt. Dann nämlich können in der Tat die Gewinner die Verlierer entschädigen, oder die potentiell Geschädigten können den Verursachern die schadenstiftende Maßnahme abkaufen. Die Verteilungsfolgen sind unterschiedlich, aber in beiden Fällen entspricht das 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 diesem Theorem liegt in der Anspruchslosigkeit seiner motivationalen Prämissen. Anders als die ideale Hierarchie oder die ideale Mehrheits-Demokratie setzt das ideale Verhandlungssystem keineswegs die Gemeinwohl-Orientierung der Beteiligten voraus. Es genügt egoistisch-rationales Handeln, das ausschließlich auf den eigenen Nutzen bedacht ist. Ausgeschlossen sind lediglich kompetitive oder feindselige Handlungsorientierungen, welche den Schaden des anderen als eigenen Nutzen interpretieren (Scharpf 1988)⁵.

Nun sind allerdings im politischen Bereich die vom Coase-Theorem vorausgesetzten Ausgleichszahlungen keineswegs immer zulässig (Coleman 1991) und 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 (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.

Der Grund dieser Schwierigkeiten, das „Verhandlungsdilemma“ (Lax/Sebenius 1986), entsteht aus widersprüchlichen Anforderungen an die Motive und Verhaltensstile der Beteiligten. Auf der einen Seite geht es in Verhandlungen ebenso wie in der idealen Hierarchie um die Suche nach Lösungen, welche den Gesamt-Vorteil maximieren. Dieses gemeinsame Interesse wird gefördert durch Teamarbeit und vertrauensvollen Informationsaustausch – kurz einen auf „Problemlösung“ gerichteten Verhaltensstil (Scharpf 1988). Auf der anderen Seite geht es immer auch um die Verteilung von Vorteilen und Kosten. Die Beteiligten verfolgen insoweit gegensätzliche Interessen. Sie werden gefördert durch strategisches und taktisches Konfliktverhalten bis zum Einsatz von Bluff und Drohungen – kurz einen auf „Bargaining“ oder sogar auf „Konfrontation“ gerichteten Verhaltensstil. Wenn die Beteiligten diesen Widerspruch nicht überwinden, werden Verhandlungen langwierig und konflikthaft, und sie werden, wenn sie nicht ohnehin scheitern, in ihren Ergebnissen weit hinter dem erreichbaren Optimum zurückbleiben.

Das Verhandlungsdilemma ist jedoch nicht unüberwindbar. Die in der Literatur erörterten Auswege laufen im Prinzip immer auf das Gleiche hinaus (Fisher/Ury 1981; Pruitt 1981; Quirk 1989): Sie empfehlen zumindest die kognitive, möglichst aber auch die prozedurale Trennung der in der Theorie nur analytisch unterschiedenen Aspekte von Problemlösung und Verteilung. Die Erfolgchancen 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 kooperativen Optionen informationell aufzubereiten und im Hinblick auf ihren Beitrag zum Lösung des gemeinsamen Problems zu vergleichen und zu bewerten.

Trotzdem bleibt die erfolgreiche Koordination durch Verhandlungen so schwierig und aufwendig, daß damit allein sehr komplexe, multilaterale Abhängigkeitsverhältnisse

keineswegs bewältigt werden könnten. Aber Verhandlungen sind ja auch nicht der einzige Koordinationsmodus in nicht-hierarchischen Verflechtungen. Vor zwanzig Jahren sind wir bei unseren Untersuchungen zur Programmentwicklung in der Ministerialbürokratie darauf gestoßen, daß neben der eher seltenen „positiven Koordination“ durch intensive Verhandlungen zwischen den beteiligten Ressorts eine zweite Form der wechselseitigen Abstimmung praktiziert wird, die wir als „negative Koordination“ bezeichnet haben (Scharpf 1972; Mayntz/Scharpf 1975). Sie impliziert die Beschränkung aller neuen Initiativen auf Optionen, die mit den gegebenen und aktuell nicht zur Disposition stehenden Positionen aller anderen Ressorts verträglich sind. Dieses Verfahren fördert nicht gerade die Innovationsfähigkeit einer „aktiven“ Regierungspolitik, weshalb wir es damals eher kritisch beurteilt haben (Mayntz/Scharpf 1973). Jedoch hilft es, die Komplexität des Koordinationsproblems und den Verhandlungsaufwand drastisch zu reduzieren, und es genügt immerhin, um unkoordinierte Aktionen auszuschließen, die in hochinterdependenten Politikfeldern chaotische Störungen erzeugen müßten.

Inzwischen bin ich überzeugt, daß das Nebeneinander von positiver und negativer Koordination auch außerhalb der Ministerialorganisation einem universellen Muster der horizontalen Selbstkoordination entspricht. Im Zivilrecht etwa steht das Vertragsrecht neben der deliktischen Haftung, die ja nichts anderes bedeutet als eine Pflicht zur Rücksichtnahme auf bestimmte, rechtlich geschützte Interessenpositionen dritter Personen. Die gleiche Rücksichtnahme auf etablierte Interessenpositionen ist aber auch ohne rechtlichen Zwang charakteristisch für alle Dauerbeziehungen, deren Erhaltung für die Partner einen eigenen Wert darstellt, und in denen deshalb die Enttäuschung begründeter Erwartungen wechselseitig sanktioniert werden kann.

Verhandlungen treten deshalb in aller Regel nicht isoliert auf, sondern sind eingebettet in umfassendere Beziehungsnetze, die eine nicht-hierarchischen Minimalkoordination begünstigen. In jeder aktuellen Verhandlung stehen die Partner auch unter dem Zwang zur selektiven Rücksichtnahme auf bestimmte Dritte, die nicht mit am Verhandlungstisch sitzen. Im Idealfall kann dieses Nebeneinander von positiver und negativer Koordination darauf hinauslaufen, daß jeweils die aktuell dringendsten Problemverflechtungen durch explizite Verhandlungen bearbeitet werden, während negative externe Effekte der ausgehandelten Lösung durch negative Koordination vermieden werden. Das Ergebnis bliebe zwar hinter dem umfassenden Kaldor-Optimum zurück, das von einem alle Betroffenen einschließenden idealen Verhandlungssystem oder einer idealen Hierarchie erreicht werden könnte. Aber es handelte sich dabei um eine verhältnismäßig robuste zweitbeste Lösung, deren Reichweite nicht durch vorgegebene Organisationsgrenzen beschränkt wird, und deren Leistungsfähigkeit nicht abrupt zusammenbricht, wenn die Idealbedingungen nicht vollständig erfüllt sind.

III. Staatsfunktionen in verflochtenen Systemen

Wir haben es also in der Politik nicht mit einem einzigen normativ akzeptablen Modell der politischen Koordination moderner Gesellschaften zu tun – dem Modell der hierarchischen Steuerung durch den souveränen und demokratisch legitimierten Nationalstaat, an dem gemessen die real existierenden Abhängigkeiten und Verhandlungs-

zwänge nur als Korruptions- und Verfallserscheinungen beklagt oder kritisiert werden können. Statt dessen operiert die politische Praxis mit zwei eigenständigen Koordinationsmechanismen von prinzipiell gleicher normativer Dignität, deren Ergebnisse unter Idealbedingungen genau den gleichen Gemeinwohl-Kriterien entsprechen.

Freilich werden die Idealbedingungen der horizontalen Selbstkoordination in der Realität ebenso selten erfüllt wie die der idealen hierarchischen Koordination. Es geht also keineswegs darum, die real existierenden Interaktionsmuster in den fragmentierten und vielfach vernetzten Strukturen des neuen Mittelalters als perfekte Lösung zu propagieren. Aber es geht in der Tat um die Einsicht, daß jenseits der immer enger werdenden Bereiche, in dem das Modell des nach außen souveränen und nach innen hierarchischen Staates die Wirklichkeit noch annähernd zutreffend beschreibt, nicht notwendigerweise das Chaos oder der Hobbesianische Krieg aller gegen alle beginnt. Für die Politikwissenschaft bedeutet dies, so denke ich, daß die Untersuchung der Funktionsbedingungen und Funktionsweisen der 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-, Koporatismus- 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, westliche Rechts- und Verfassungssysteme jahrhundertelange Erfahrungen speichern (Kriele 1991), sowenig können wir uns angesichts revolutionärer Veränderungen der politischen, ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen in Europa 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, da kommt es leicht zur intellektuellen Regression in jene simplen Dichotomien von Markt-versus-Staat oder Unabhängigkeit-versus-Zentralismus, wie sie den institutionellen Umbau in Osteuropa 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. 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 Verhandlungssystemen eigentlich zu den zukunftsträchtigsten Gebieten der theorie-orientierten Politikforschung gehören müßten.

Das Komplementärverhältnis zwischen beiden Politikformen ist am deutlichsten, wenn Verteilungsfragen im Vordergrund stehen. Da Verhandlungssysteme auf freiwillige Zustimmung angewiesen sind, werden auf Umverteilung zielende Maßnahmen unter egoistisch-rationalen Beteiligten in der Regel nicht konsensfähig sein. Verhandlungen können dann zwar vielleicht 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 nur bereits bestehende Interessenpositionen schützen können⁶.

Im Gegensatz dazu verfügt der demokratische Staat, der nach dem Majoritätsprinzip entscheiden kann, im Prinzip immer noch über die Möglichkeit, solidarischen Lastenausgleich und Umverteilung zum Nachteil von privilegierten Minderheiten mittels seiner Rechtsetzungskompetenz, seiner Steuerkompetenz und notfalls mittels des Gewaltmonopols auch gegen Widerstand durchzusetzen. Dieses Potential kann nach wie vor zur Korrektur der Ausgangsverteilungen eingesetzt werden⁷. Von ebenso großer Bedeutung sind jedoch die Möglichkeiten der staatlichen Gestaltung von außerstaatlichen Verhandlungssystemen. Viele verdanken schon ihre Entstehung, die Zusammensetzung ihrer Mitgliedschaft und ihre Verfahrensordnung staatlicher Intervention (Czada 1991). Ebenso können zumindest rechtlich geregelte Verhandlungssysteme auch mit guten Erfolgsaussichten umgestaltet werden⁸. Da sie im Prinzip zu Gleichgewichtszuständen tendieren, können die erwartbaren Ergebnisse verhältnismäßig gut antizipiert werden⁹, und auch der für Interventionen erforderliche politische Aufwand bleibt verhältnismäßig gering. Man braucht nicht viel Kraft, um eine austarierte Waage nach der einen oder der anderen Seite zu kippen.

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. Es kommt nur darauf an, die in ihnen wirksamen äquilibrierenden Mechanismen zu identifizieren und zu nutzen¹⁰. Freilich wird dabei immer noch ein auf einseitige Intervention oder Rahmensetzung gerichteter Steuerungs-begriff vorausgesetzt, welcher der Realität oft nicht mehr angemessen ist. Aber auch wenn die staatlichen Instanzen selbst als Partner in 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 – Konstellationen also, in denen die staatliche Instanz notfalls auch einseitig entscheiden könnte, aber aus politischer Rücksicht oder aus Informationsmangel an einvernehmlichen Lösungen stark interessiert sein muß. Dennoch bleibt der formell mögliche und im Konfliktfall nicht auszuschließende Oktroi (gerade auch dann, wenn er aus der Sicht aller Beteiligten suboptimal wäre) eine außerordentlich wichtige Verhandlungsbedingung. Sie senkt die Transaktionskosten einvernehmlicher Lösungen, weil die Prämie auf hartnäckiges Bargaining entfällt, während konstruktiv-problemlösende Beiträge an Gewicht gewinnen¹¹.

Ein ähnliches Argument gilt in allen Verhandlungssituationen, in denen staatliche Akteure notwendig Beteiligte sind, weil die übrigen Partner die staatliche Rechtsset-

zungskompetenz oder andere staatliche Ressourcen brauchen, um ihre eigenen Probleme zu lösen¹². Dies ist umso mehr der Fall, je mehr schon die Ausgangssituation rechtlich reguliert oder wenigstens durch staatlich garantierte „property rights“ strukturiert ist, aber es gilt auch – hier liegt der theoretische Kern des neokorporatistischen Ansatzes – für Systeme von Kollektivverhandlungen zwischen verbandsförmigen Großorganisationen, für die jeweils die Sicherung der Mitglieder-Loyalität ein kritisches Existenzproblem bedeutet (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. Dieses eigenständige Optimalitätspotential von Verhandlungslösungen wird überdies umso besser genutzt, je eindeutiger die staatlichen Vertreter bei ihrer Gemeinwohl-Orientierung bleiben, anstatt selbst als Vertreter egoistischer Partikularinteressen aufzutreten. Das Verhandlungsdilemma wird ja, wie oben gezeigt, insbesondere dann leichter überwunden, wenn wenigstens einer der Beteiligten (und womöglich einer mit herausgehobenen Handlungspotentialen) es übernimmt, das gemeinsame Interesse kognitiv zu identifizieren und argumentativ zu vertreten.

Die Differenzierungstheorie würde eine solche Funktion nicht ausschließen. Auch die in Verhandlungszwänge eingebundenen staatlichen Akteure bleiben ja einer eigensinnigen Handlungsorientierung verpflichtet und sind funktionspezifischen Legitimationszwängen und Sanktionen unterworfen. Die Frage ist freilich, ob das 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 bisher ungelöstes Problem. Nicht nur die politische Diskussion, sondern auch die politikwissenschaftliche Demokratietheorie haben sich ja bisher 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 der Politikverflechtung wie selbstverständlich 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 nirgendwo in Sicht (Held 1991; Hindess 1991). Sie kann auch hier nicht geboten werden¹³. 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 dichterem 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 also 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 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.

Anmerkungen

- 1 Seit Rousseau jedenfalls war in der Demokratietheorie unstrittig, daß 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 legitimiert war (Fraenkel 1964; Habermas 1965).
- 2 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 in der demokratietheoretischen Diskussion noch völlig ungeklärt.
- 3 Hier liegt, so denke ich, einer der Gründe für die erfolgreiche Landnahme der Public-Choice-Theorie und der Constitutional Political Economy in Kerngebieten der normativen politischen Theorie.
- 4 Nur unter dieser Prämisse kann der demokratische Verfassungsstaat mit institutionellen Sicherungen und Kontrollen auskommen, die zwar zur Unterstützung einer schon vorhandenen Norm-Orientierung genügen, aber keineswegs zur Unterbindung konsequent egoistischer und „opportunistischer“ Handlungstendenzen, wie sie etwa in der ökonomischen Organisationstheorie (Williamson 1985) und in der Constitutional Political Economy (Brennan/Buchanan 1985) vorausgesetzt werden. Kritisch dazu: Perrow 1986; Etzioni 1988; March/Olsen 1989.
- 5 Die ethnischen Konflikte in Ost- und Südosteuropa zeigen wieder einmal die praktische Bedeutung dieser von den ökonomischen Handlungstheorien ausgeschlossenen Interaktionsorientierungen. Wo sie dominieren, kann der Leviathan nicht durch freiwillige Verhandlungen (und auch nicht durch Mehrheitsdemokratie) ersetzt werden.
- 6 Freilich darf man die Unfähigkeit zur Umverteilung auch nicht zu eng interpretieren. In die Definition der jeweiligen Ausgangslage gehen nicht nur materielle Besitzstände ein, sondern alle verhandlungsrelevanten Ressourcen und Drohpotentiale. So könnten in einem funktionierenden Verhandlungssystem 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 für die Beschränkung militärischer Potentiale. Selbstverständlich gehören staatlich gewährte und garantierte Rechtspositionen zu den wichtigsten Elementen der Ausgangslage, die das jeweils erwartende Ergebnis von Verhandlungen und negativer Koordination bestimmen.
- 7 Die nationalstaatliche Umverteilungsfähigkeit zu Lasten von *Kapitalrenditen* wird freilich durch die vollendete Internationalisierung der Kapitalmärkte und die freie Wahl von Produktionsstandorten innerhalb des Europäischen Binnenmarktes wesentlich eingeschränkt (Scharpf 1987).
- 8 Aktuelle Beispiele dafür liefert nicht nur die Novellierung von § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes, sondern auch die Kostendämpfung im Gesundheitswesen, die – 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 (Ryll 1991) erreicht hat, und die den gleichen Erfolg nun durch die Höherverlagerung der Verhandlungen über die Krankenhaus-Pflegesätze zu wiederholen versucht (Döhler/Manow-Borgwardt 1991).

- 9 Dagegen braucht man, wo es sich nicht um rechtlich institutionalisierte, gewissermaßen „öffentliche“ Verhandlungssysteme handelt, für gezielte Interventionen möglicherweise nur schwer zugängliche Information über die Balancen der Verhandlungsmacht.
- 10 Die Beeinflussung der Funktionsweise von Verhandlungssystemen durch einseitige Veränderung ihrer Rahmenbedingungen entspricht im Prinzip dem von Teubner/Willke (1984) formulierten Konzept der „dezentralen Kontextsteuerung“. Vgl. auch Willke (1983; 1988; 1989).
- 11 Das gleiche gilt, *mutatis mutandis*, für einstimmige Entscheidungen in Situationen, in denen formell 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 später beschleunigt (Dehousse/Weiler 1990).
- 12 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.
- 13 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.

Literaturverzeichnis

- Böhret, Carl, 1990: Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen, Opladen.
- Brennan, Geoffrey/James M. Buchanan, 1985: The Reason of Rules. Constitutional Political Economy, Cambridge.
- Bull, Hedley, 1977: The Anarchical Society, London.
- 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: Hans-Herrmann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), Systemsteuerung und/oder Staatskunst? Regieren in der Bundesrepublik Band III, Opladen, 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.
- Dehousse, Renaud/Joseph H. Weiler, 1990: The Legal Dimension, in: William Wallace (Hrsg.), The Dynamics of European Integration, London, 242-260.
- Döhler, Marian/Philip Manow-Borgwardt, 1991: Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie. Ms. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Eschenburg, Theodor, 1963: Herrschaft der Verbände. A. Auflage, Stuttgart.
- Fisher, Roger/William Ury, 1981: Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In, Harmondsworth.
- Fraenkel, Ernst, 1964: Deutschland und die westlichen Demokratien. Zweite Auflage, Stuttgart.
- Habermas, Jürgen, 1965: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Zweite Auflage, Neuwied.
- Held, David, 1991: Democracy, the Nation-State and the Global System, in: Economy and Society 20, 139-172.

- Hindess, Barry, 1991: Imaginary Presuppositions of Democracy, in: *Economy and Society* 20, 173-195.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1989: Konfliktmittler in Verhandlungen, Karlsruhe.
- 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, 356-370.
- Kaldor, Nicholas, 1939: Welfare Propositions of Economics and Inter-Personal Comparisons of Utility, in: *The Economic Journal* 49, 549-552.
- Keohane, Robert O., 1984: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton.
- Keohane, Robert O./Joseph S. Nye (Hrsg.), 1971: *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, MA.
- Kohler-Koch, Beate, 1990: Interdependenz, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1991*, 110-129.
- Kriele, Martin, 1991: „Staatlichkeit heute“. Koreferat auf dem 18. Wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft.
- Lax, David A./James K. Sebenius, 1986: The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain, New York.
- Levi, Margaret, 1988: Of Rule and Revenue, Berkeley.
- Lindblom, Charles E., 1965: The Intelligence of Democracy, New York.
- Lowi, Theodore J., 1969: The End of Liberalism, New York.
- Luhmann, Niklas, 1986: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?, Opladen.
- 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 Vierteljahresschrift* 30, 4-21.
- Marin, Bernd/Renate Mayntz (Hrsg.), 1991: Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt/M.
- Marks, Gary, 1991: Structural Policy, European Integration, and the State, Chapel Hill, NC.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1973: Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1975: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam.
- McConnell, Grant, 1966: Private Power and American Democracy, New York.
- 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, 57-89.
- Mitteis, Heinrich, 1955: Der Staat des hohen Mittelalters. Grundlinien einer vergleichenden Verfassungsgeschichte des Lehnszeitalters, 5. Auflage, Weimar.
- Olson, Mancur, 1982: The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities, New Haven.
- Perrow, Charles, 1986: Economic Theories of Organization, in: *Theory and Society* 15, 11-45.
- Pruitt, Dean G., 1981: Negotiation Behavior, New York.
- Quirk, Paul J., 1989: The Cooperative Resolution of Conflict, in: *American Political Science Review* 83, 905-921.
- 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., 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/M.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19/1988*, 61-87.

- 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.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel*, 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg, Ts.
- Schmitter, Philippe C./Gerhard Lehmbruch* (Hrsg.), 1979: Trends Towards Corporatist Intermediation, London.
- 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, 1-27.
- Streeck, Wolfgang*, 1981: Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie, Königstein/Ts.
- 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.
- Williamson, Oliver E.*, 1985: The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting, New York.
- Willke, Helmut*, 1983: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein/Ts.
- 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.