

# Politiknetzwerke und die Steuerung komplexer Gesellschaften

Volker Schneider  
Universität Konstanz  
Herbst 2004

Deutsche Fassung eines Artikel, der unter dem Titel „Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas“ in der brasilianischen Zeitschrift „Cívitas“, V. 5, N.1. (2005) p. 29-58 veröffentlicht wurde.

## 1. Einleitung

Zwei Konzepte haben in der aktuellen Politikwissenschaft eine beeindruckende Karriere hinter sich: Die Begriffe ‚Netzwerk‘ und ‚Governance‘. Beide entstanden während der 70er Jahre hauptsächlich in der Soziologie und breiteten sich während der 80er und 90er Jahre auch in anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen wie der Politikwissenschaft und der Wirtschaftswissenschaft aus. Beide Konzepte thematisieren Strukturen und Beziehungszusammenhänge von Staat und Gesellschaft, obwohl sie beide im Grunde genommen sehr alte Begriffe darstellen. Im theoretischen Diskurs der 80er und 90er Jahre sind sie jedoch mit neuen Bedeutungen „angereichert“ worden und haben sich zu Konzepten geformt, die auf eine Transformation des Staates und ein verändertes Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft verweisen. Beide Konzepte thematisieren, dass die Lösung moderner politisch relevanter Probleme mittels öffentlicher Politiken nur noch auf der Basis neuer politischer Strukturen möglich ist.

In diesem Kontext verfolgt der vorliegende Beitrag das Ziel, Politiknetzwerke als neue politische Governance-Formen zu konzipieren und hierbei auch Bezüge zur Staatstheorie sowie zur Theorie öffentlicher Politik – also zur materiellen Staatstheorie - aufzuzeigen. In den folgenden Abschnitten wird zunächst das Problem der staatstheoretischen Einordnung von Governance und Politiknetzwerken behandelt. In einem weiteren Schritt werden zentrale Bedingungen skizziert, die zur Herausbildung dieser neuen Konzepte führten. Abschließend werden Implikationen angesprochen, die diese Transformation für die moderne Staats- und Demokratietheorie mit sich bringen.

## 2. Governance und Staatstheorie

Die meisten Staatstheoretiker sind sich wahrscheinlich einig, den Gegenstand ihrer Theoriebildung als einen bestimmten institutionellen Bereich zu konzipieren, der entweder ein funktionales Subsystem oder eine unabhängige, von außen auf die Gesellschaft einwirkende Entität darstellt, die für die Gesellschaft wichtige Steuerungs- oder Koordinationsleistungen erbringt. Die Aufgabe der Staatstheorie wäre dann (1.) den Gegenstand in seinen unterschiedlichen Facetten analytisch zu beschreiben und begrifflich einzugrenzen, (2.) dessen Genese, (3.) dessen Funktionen und schließlich (4) die Operationsweise oder das Handeln dieser Entität zu erklären.

Die vielen Theorien, die sich dieser schwierigen Aufgabe stellten, können meines Erachtens nach zwei Dimensionen unterschieden werden: erstens ob eine Staatstheorie eher konflikttheoretisch oder integrationstheoretisch orientiert ist (Tainter 1988), oder ob sie zweitens makro- oder mikroanalytisch fundiert ist (Coleman 1990). Diese Dimensionen der Theorieentwicklung sind in der folgenden Abbildung dargestellt (Abbildung 1).

	Konflikt	Integration
Makro-Analyse	Pluralismustheorie (1950-60er)	Systemtheorie (1960-70er)
Mikro-Analyse	Handlungstheorie (1980er)	Governance-Theorie (1990ff)

Abbildung 1. Theorieentwicklung zwischen Mikro- und Makroebene sowie Konflikt und Integration

Wenn wir bei der Einordnung der modernen Staatstheorie mit dem traditionellen Institutionalismus beginnen, so war dieser mit dem Fokus auf Rechtsordnungen ausschließlich auf der gesellschaftlichen Makroebene angesiedelt. Gesellschaftliche Ordnung wurde meist mit Makroinstitutionen wie z. B. Verfassungen erklärt (Friedrich 1950). Eine konfliktorientierte Gegenreaktion war der Pluralismus, der sich weigerte, in politischen Verfassungen eine eigenständig integrierende Kraft zu sehen. Stattdessen betonte er die hinter den Institutionen wirkenden Kräfte- und Machtverhältnisse (Bentley 1967, Truman 1971). Wenn der Staat dort mehr war als eine spezifische Arena von Gruppenkämpfen, dann erschien er höchstens als ein institutionalisiertes System, in dem diese Konflikte in zivilisierter Form ausgetragen werden, oder als ein institutionelles Instrumentarium, das eine Gruppe zu ihrem Machterhalt einsetzt. Es sei nur an den Ausspruch von Ferdinand Lassalle erinnert, dass Verfassungen nur auf Papier gebrachte Machtverhältnisse seien (zitiert nach Uexküll 1974).

Eine Reaktion auf die Entproblematisierung gesellschaftlicher Integration mittels staatlicher Institutionen war die Systemtheorie der 60er und 70er Jahre, in der Talcott Parsons' Strukturfunktionalismus eine prominente Positionen einnimmt (Parsons 1966). Problematischer Weise wurde die Integration von Gesellschaften darin stark auf allgemeine kulturelle Faktoren verengt, was die politikwissenschaftliche Forschung auf die Analyse allgemeiner normativer und symbolischer Makrostrukturen lenkte. Einflussreiche Umsetzungen dieser Konzeption waren die vergleichenden Studien von Gabriel Almond (Almond/Powell 1966). Schließlich muss in diesem Zusammenhang auch der Ansatz David Eastons (1967) genannt werden, der sich auf kybernetische Ansätze bezieht, jedoch ähnlich funktionalistisch wie Almond die Beziehung zwischen gesellschaftlichen Problemlagen und politischen Regelungs- und Steuerungsleistungen als „black-box“-Zusammenhang darstellt (zu einer Kritik siehe Bunge 1996).

Seit dem Ende der 60er Jahre wurde diese (struktur-)funktionale Systemtheorie zunehmend kritisiert. Als neue theoretische Problematik schob sich wieder die Konfliktperspektive in den Vordergrund. Konfliktstrukturen wurden aus marxistischer Perspektive als "systemische Widersprüche" von Klassengegensätzen verortet. Innerhalb dieser Phase der Wiederentdeckung der Konfliktproblematik ereignete sich jedoch eine erneute Verschiebung, welche den analyti-

schen Fokus zunehmend von der Makro- auf die Mikroebene verlagerte. Insbesondere in den 80er Jahren forderte eine zunehmende Zahl von Sozialwissenschaftlern, dass soziale Prozesse und Erscheinungen über das sie konstituierende Handeln von Individuen und kollektiven Akteuren erklärt, d.h. mikrofundiert werden müssten. Eine Wendemarke ist hier sicher Jon Elsters Kritik am funktionalistischen Marxismus (Elster 1982).

In diese Zeit fällt auch die kommunikationstheoretische Wende, in der die Frage der Integration von Gesellschaften selbst für Systemtheoretiker in den Hintergrund rückte. Mit dem Fokus auf Selbstorganisation wurde der Integrationsstoppel zu einer nicht mehr problematisierten Selbstverständlichkeit. Seit geraumer Zeit hat sich unter Beibehaltung des analytischen Fokus auf der Mikroebene die Integrationsproblematik - insbesondere mit Rekurs auf Varianten des Institutionalismus - wieder in den Vordergrund geschoben. Es wurde nun thematisiert, wie soziale Ordnung trotz Interessengegensätzen und begrenzter Rationalität reproduziert und erhalten werden kann. Dies impliziert eine Rückkehr zu kybernetisch-systemtheoretischen Sichtweisen, wobei die Frage der Selbststeuerungskapazität von Gesellschaften nun mit der Mikroanalyse gesellschaftlicher Institutionen und ihrer Integrationswirkungen beantwortet wird. Das Ensemble dieser Steuerungsmechanismen wird seit geraumer Zeit als „Governance“ diskutiert (Grote/Gbikpi 2002, Benz 2004, Mayntz 2004, Schneider 2004b).

Eine grundlegende Vorstellung ist dabei, dass die Ordnungsfrage mittels einer differenzierten Analyse von institutionellen Steuerungsmechanismen beantwortet wird. Dieses neue Paradigma entstand natürlich nicht aus dem Nichts. Auch hier konnte auf unterschiedliche theoretische Grundgedanken aufgebaut werden, die man bis zu den schottischen Moralphilosophen zurückverfolgen kann (Mayr 1971). Neu am Governance-Ansatz ist der Versuch, institutionelle Koordinationsmechanismen mikroanalytisch zu fundieren. Es geht um die Anwendung institutionentheoretischer Ansätze auf individuelle Interaktionsstrukturen. Governance ist aus dieser Sicht deshalb am besten als "institutionelle Steuerung" ins Deutsche zu übersetzen (Kenis/Schneider 1996). Mit diesem Konzept verbunden ist eine akteurzentrierte Institutionen-Analyse (Mayntz/Scharpf 1995, Scharpf 2000). Dies bedeutet jedoch nicht, dass unbedingt von einer Theorie des rationalen Handelns ausgegangen werden müsste. Das Ziel ist, das Problemlösen von individuellen und kollektiven Akteuren unter Bezugnahme auf spezifische Handlungsorientierungen und institutionelle Handlungskontexte zu erklären. Hierzu ist es nicht zwingend, dass Akteure rational entscheiden. Alternative Modelle erklären das Handeln entweder durch lokales Anpassungsverhalten - was weniger Intelligenz unterstellen muss als bei Rational-Choice-Modellen - oder durch Rollen-Programme und Routinen, in denen Akteure institutionell strukturierten Handlungsorientierungen folgen (Scharpf 2000, Vanberg 2002).

Ein vorläufiges Fazit dieser metatheoretischen Betrachtung ist, dass die Frage nach der Integrationsfähigkeit moderner Gesellschaften, die in individualistischen Ansätzen vorwiegend mit spontaner, auf individuellen Entscheidungen basierender Ordnungsbildung, und in holistisch-systemtheoretischen Konzepten meist mit einem pauschalen Verweis auf Makrostrukturen beantwortet wurde, in der Governance-Analyse nun durch Mikroanalyse institutioneller Konfigurationen erforscht wird. Der Blick richtet sich dabei sowohl auf die interne Logik von Akteuren (z.B. ihre Handlungsrationitäten und -kapazitäten), als auch auf die institutionellen Arrangements, die deren Handeln strukturieren. Governance-Theorie kann dabei als akteurzentrierte institutionelle Kybernetik interpretiert werden, die an jene kybernetische Grundidee anknüpft, die die soziologische Systemtheorie in den 60er Jahren geprägt hat. Die Grundidee besagt, dass Systemintegration bestimmte politische und soziale Steuerungsmechanismen voraussetzt. Diese werden nun aber in Akteure, Akteurkonstellationen und institutionelle Ar-

rangements aufgelöst. Anpassungsprobleme an die gesellschaftliche Umwelt müssen von Akteuren erkannt, Anpassungsziele gesetzt und Ressourcen mobilisiert werden, um Probleme zu lösen.

Hierzu ist es instruktiv, die Begriffsgeschichte von "Governance" zu betrachten (Kenis/Schneider 1996). Das Wort "Governance" geht auf den Steuermann (kybernêtês) antiker griechischer Kriegsschiffe zurück und wurde als solches bereits von den griechischen Philosophen auf die Lenkung des Staatsschiffes bezogen. Hieran angelehnt ist von Norbert Wiener das Kunstwort "Kybernetik" geformt worden. Lateinische Gegenstücke sind "gubernare" und "regere", die sowohl für das Steuern eines Schiffes als auch des Staates verwandt wurden. Hiervon stammen sowohl die englischen und französischen Begriffe "to govern" bzw. "gouverner" als auch letztlich das deutsche Wort "regieren" ab. Auch ist zu beachten, dass der Begriff "Governance" eine Substantivierung des Verbs "to govern" darstellt. Damit wird die Auf-Dauer-Stellung staatlicher Steuerungsvorgänge betont. Andererseits, und darin liegt die Innovation des gegenwärtigen Governance-Begriffs, ist dieser nicht mehr nur auf die staatliche Steuerung begrenzt – das Regieren der Regierung –, sondern bezieht auch gesellschaftliches Regieren, Regulierung und Steuerung durch gesellschaftliche Institutionen und Akteure mit ein. Governance transzendiert damit den traditionellen Staatsbegriff, und verweist auf zusätzliche Formen gesellschaftlicher Steuerung (Abbildung 2).

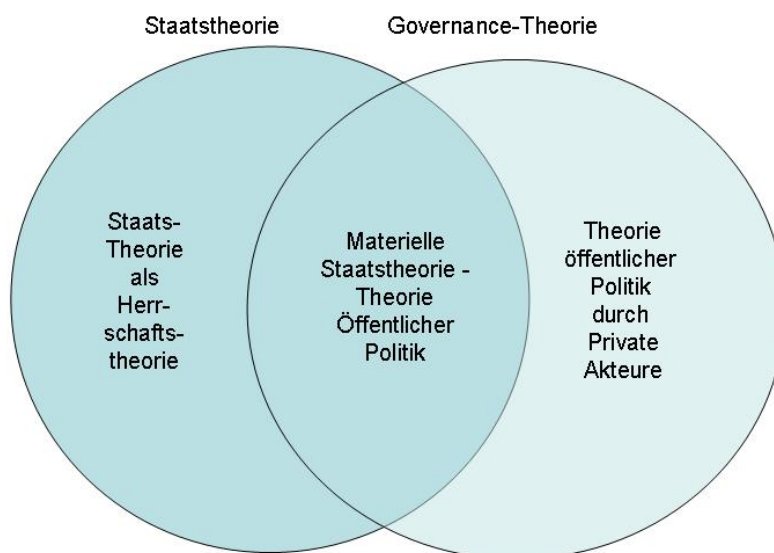


Abbildung 2. Staatstheorie und Governance

Wie in Abbildung 2 dargestellt, umschließt Governance-Theorie damit neben der materiellen Staatstheorie auch gesellschaftliche Mechanismen der Integration und Ordnungsproduktion, wie z.B. Entscheidungsmechanismen in Unternehmen (corporate governance) oder Verbänden (associational governance) (Schneider 2004a).

Was bedeutet es nun konkret, einen Steuerungsprozesses akteurtheoretisch zu „mikrofundieren“? Technisch gesprochen ist Steuerung eine Bestimmung von Zuständen eines Systems mittels einer externen Festlegung von Größen, die das Verhalten eines Systems bestimmen. Die Elemente eines Steuerungsmechanismus sind gewöhnlich eine Vorrichtung, die die Zielgrößen eines Systems bestimmt, sowie ein Mechanismus, der die Ziele in Zustandsänderungen umsetzt (der sogenannte "Aktor" oder "Aktuator"). Findet Steuerung über Rückkopplung statt, die mögliche Abweichungen von der Zielgröße mittels eines Sensors selbstständig fest-

stellt und dann mit einem Aktor-Mechanismus entsprechende Korrekturen ausführen kann, so wird von Regelung gesprochen. Es liegt dann ein kybernetisches System im engeren Sinne vor, in dem Kontrolle einzig durch die Beziehung zwischen endogenen Zielen und externer Umwelt umgesetzt wird (Ashby 1956, Bunge 1987: 172-175). In der Technik ist der Begriff "Aktor" oder "Aktuator" für eine steuerungstechnische Bedeutung reserviert. In der Elektrotechnik werden damit Wandler bezeichnet, die elektrische Signale in mechanische Bewegung oder in andere physikalische Größen umsetzen. Abstrakter ist der Begriff in der Kybernetik, in der auf einen Mechanismus verwiesen wird, der die von einem Sensor aufgenommenen Signale in spezifische Aktionen umsetzt und den gewünschten Zustand herstellt (Deutsch 1966).

Dieses Steuerungskonzept lässt sich in einer akteurtheoretischen Wendung auch politikwissenschaftlich nutzen. „Intelligente“ Akteure sind dann "Sensoren" und "Aktoren" zugleich. Sowohl die Formulierung und Festsetzung politischer Zielgrößen als auch die Thematisierung und Feststellung von Soll-Ist-Abweichungen setzt ihre Wahrnehmungen, Entscheidungen und ihren Ressourceneinsatz voraus. Wie diese Funktionen in modernen politischen Systemen arbeitsteilig erledigt werden, hängt von konkreten Differenzierungsmustern ab. Beispielsweise kann eine Arbeitsteilung vorherrschen, bei der bestimmte gesellschaftliche Akteure primär für die Definition eines politischen Problems zuständig sind, während andere die Aufgabe haben, spezifische Politikressourcen zu mobilisieren und einzusetzen, die für eine Problemlösung auf der Basis allgemein bindender Entscheidungen notwendig sind.

Diese akteurtheoretisch fundierte Perspektive unterscheidet sich von früheren institutionalistischen und strukturalistischen Ansätzen dadurch, dass die Wirkungszusammenhänge in den Steuerungs- und Regelungsprozessen über das "eigensinnige" Akteurhandeln wirken. Die Zielkorridore für gesellschaftliche Gleichgewichte werden nicht automatisch vom System vorgegeben, sondern müssen in Interaktionszusammenhängen über Koordination und Rückkopplung kontinuierlich gesucht werden. Kontrolle findet dann unter Bedingungen statt, in denen Akteure die Autonomie haben, so genannte "systemische Imperative" zu übersehen oder gar zu ignorieren.

Die Produktion der Steuerungsleistung braucht auf kein singuläres Steuerungssubjekt konzentriert sein, wie z.B. auf den Staat oder eine Organisationsleitung. Daneben sind auch dezentralisierte oder „polyzentrische“ Formen der politischen Steuerung denkbar. Die Governance-Theorie bietet eine Reihe von Möglichkeiten, die theoretische Vielfalt dieser Mechanismen zu ordnen. Prominent ist jene Klassifikation, in der zwischen Hierarchie und Markt als Extrempunkten unterschieden wird, und Netzwerke als Kontinuum von Hybrid- oder Zwischenformen konzipiert werden.

Die Governance-Analyse versucht mit der Unterscheidung zwischen „diskreten Strukturalternativen“ (Williamson 1996) letztlich empirisch zu bestimmen, über welche Beziehungskonfigurationen des Informations- und Ressourcenaustausches zwischen Akteuren eine Abstimmung von Zielen und eine gemeinsame Ressourcenaufmobilisierung stattfindet. Institutionelle Regelsysteme, die Handlungskapazitäten definieren, bilden dabei ein System, das Steuerungsimpulse erzeugt und übermittelt. Anders als in der technischen Kybernetik ist Steuerung jedoch keine deterministische Festlegung von Verhaltenszuständen, sondern allenfalls Anreizsetzung oder kulturelle Formung individuellen Handelns. Diese Governance-Strukturen können sich sowohl auf Arrangements innerhalb von Organisationen und zwischen Organisationen beziehen. Eine typische binnenorganisatorische Steuerungsstruktur ist die Organisationshierarchie. Dies ist ein Mechanismus, in dem Organisationsziele an der Spitze gesetzt und

mittels Anweisungskette und zentraler Ressourcenkontrolle verbindlich von oben nach unten durchgesetzt werden. Typische inter-organisatorische Muster sind der Markt und das Netzwerk. Bei all diesen Konfigurationen handelt es sich stets um komplexe Kombinationen von Institutionen.

Der Markt ist aus dieser Perspektive kein Naturzustand, sondern eine Sozialkonfiguration, die institutionell höchst voraussetzungsvoll ist. So ist eine grundlegende Funktionsbedingung, dass Eigentumsrechte garantiert sind. Auch funktionieren Märkte nicht ohne leistungsfähige Informationsinfrastrukturen. Der Markt ist letztlich ein komplexes System ökonomischen Austausches, das neben den Ressourcenflüssen komplexe Signalisierungs- und Informationsverarbeitungsprozesse einschließt, die diese legendäre Lenkung mit der „unsichtbaren Hand“ ermöglichen (Williamson 1994).

### **3. Politiknetzwerke als Governance-Strukturen**

Analog zur Debatte in der Soziologie und der institutionellen Ökonomie werden seit geraumer Zeit auch in der Politik verteilte oder polyzentrische Steuerungszusammenhänge beobachtet (Klawitter 1992, Willke 1992). Aus einer akteur- und governance-theoretischen Perspektive können sie als Politiknetzwerke konzipiert werden (Kenis/Schneider 1991, Mayntz 1996). Solche neuen politischen Konfigurationen lassen sich analog zu einem Industrienetzwerk denken, in dem ein bestimmtes Endprodukt nicht mehr durch ein vertikal integriertes Unternehmen, sondern durch einen Verbund vieler Unternehmen produziert wird, die sich über intensiven Informationsaustausch abstimmen und komplementäre Ressourcen tauschen oder kombinieren (Sydow 1995). Die „Produktion öffentlicher Politiken“ (Jansen/Schubert 1995), die Thematisierung und politische Verarbeitung eines gesellschaftlichen Problems (Mayntz 1982) ist dann keine exklusive Angelegenheit einer integrierten Regierungs- und Verwaltungshierarchie mehr, sondern findet in Netzwerken statt, in die sowohl öffentliche als auch private Organisationen eingebunden sind.

Solche Zusammenhänge lassen sich auf vielen Ebenen und Bereichen der Politik beobachten - von lokalen private-public-partnerships, über nationale Politikfelder bis zu transnationalen Organisationsnetzwerken, in denen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen kooperieren und globale Probleme zu lösen versuchen. Häufig sind diese modernen Policy-Making-Konfigurationen in der Weise hybrid oder heterarchisch, dass die Ebenen nicht immer klar getrennt sind, sondern häufig auch Akteure unterschiedlicher Ebenen in komplexen Produktionsprozessen öffentlicher Politiken zusammenwirken.

Mittlerweile existiert ein beträchtlicher Literaturbestand zu diesem Politiknetzwerk-Phänomen. Dieser ermöglicht nicht nur eine breitgefächerte theoretische und konzeptionelle Einordnung unterschiedlicher Perspektiven und Ansätze, sondern bereits auch einige empirische Verallgemeinerungen hinsichtlich der Struktur der Politikproduktion in modernen Demokratien.

Der allgemeinste Nenner aller Politiknetzwerkanalysen ist, dass Policy-Making nicht mehr nur auf dem Handeln des Staates als singulärem, monolithischem Akteur zurückführbar ist, sondern aus der Interaktion vieler unterschiedlicher Akteure heraus entsteht. Der staatliche Bereich selbst wird als System multipler Akteure begriffen. An der Formulierung und Implementation öffentlicher Politiken sind neben vielen öffentlichen Akteuren auch private Akteure aus unterschiedlichsten gesellschaftlichen Sektoren und Teilbereichen beteiligt. Der Netzwerkbegriff selbst verweist auf relativ dauerhafte direkte und indirekte Verbindungen, über welche die beteiligten Akteure in das Policy-Making integriert sind. Obwohl viele

Akteure mittel- und unmittelbar an der Politikproduktion beteiligt sind, gibt es zwischen diesen Macht- und Einflussunterschiede. Macht- und Einflusspositionen sind nicht allein durch den formellen politisch-institutionellen Status, sondern auch durch informelle Zusammenhänge (z.B. Kommunikation, Ressourcentausch, strategische Interaktion) bestimmt.

Politiknetzwerke inkorporieren also viele unterschiedliche Akteure aus unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Teilbereichen in den Produktionszusammenhang einer Politik. Insofern können sie natürlich als makrostrukturelle Ausprägungen politischer Systeme begriffen werden, in denen gesellschaftliche und politische Interessen in ganz unterschiedlichen Formen in das Policy-Making integriert werden. Um diese Steuerungslogik zu verstehen, ist es sinnvoll von der bekannten rechtsstaatlichen Vorstellung politischer Willensbildung auszugehen, nach der die Formulierung und Implementation öffentlicher Politiken eine reine staatszentrierte Aufgabe ist, bei der Parlament und Regierung die Präferenzen ihrer Wähler in politische Programme übersetzen. Aus dieser Perspektive haben organisierte Interessen nur indirekte Bedeutung, als sie von außen auf die öffentlichen Akteure Einfluss oder Druck ausüben. Nach dem Rechtsstaatsmodell werden Politiken im Parlament initiiert, das nicht nur vollkommen autonom ist (seine Mitglieder sind nur ihrem Gewissen verantwortlich), sondern auch die Implementation einer Politik ist von Politik und Verwaltung vollkommen unter Kontrolle. Viele Verfassungen in der Welt sind an diesem Ideal orientiert. Parteien, wenn sie denn überhaupt erwähnt werden, erscheinen eher als Wahlbündnisse und weniger als politische Großorganisationen, die den politischen Prozess mit eigenem Gewicht bestimmen. Nur in wenigen politischen Verfassungen werden Parteien, Verbände und Gewerkschaften als legitime Elemente des politischen Prozesses erwähnt.

Dieses konstitutionelle Ideal korrespondiert jedoch in fast keinem der modernen Industrieländer mit der politischen Wirklichkeit. Sowohl in der Formulierung als auch in der Umsetzung von Politiken wirken heute viele inoffizielle Akteure (wie z.B. Verbände) nicht nur mit, sondern nehmen oft eine zentrale Position in der Bestimmung einer Politik ein. Dies ist kein Zufall, sondern hat strukturelle Gründe. Der in der jeweiligen Verfassung vorgesehene parlamentarische und gouvernementale Komplex wäre heute vollkommen überlastet, wenn viele der übrigen gesellschaftlichen Akteure wie Parteien, Interessenverbände, Forschungsinstitute, Verwaltungs- und Selbstverwaltungsbehörden sich weder über informelle Kommunikations- und Kooperationsnetze verständigen noch an der Mobilisierung von Policy-Ressourcen, der Koordination politischer Handlungen und der Produktion von Politiken beteiligen würden.

Im Vergleich zum traditionellen hierarchischen Modell der Politikentwicklung, in dem Politikformulierung und Implementation ein ausschließliches Prärogativ der Legislative und Exekutive war, kann die Herausbildung von Politiknetzwerken als eine Reaktion auf die wachsende Zuständigkeit staatlicher Politik, zunehmende Interdependenzen und der fortschreitenden Akkumulation und Konzentration gesellschaftlicher Ressourcen in Großorganisationen (korporativen Akteuren) gesehen werden. Weil staatliche Ressourcen und Organisationskapazitäten mit diesen Auswirkungen sozialer Differenzierung nicht Schritt halten und staatliche Akteure zunehmend unfähig werden, die notwendigen Ressourcen für die Produktion von Politiken (Formulierung und Durchsetzung) selbständig zu garantieren, wird der traditionelle Parlaments- und Regierungskomplex in zunehmendem Maße abhängig von der Kooperation und der kollektiven Ressourcenmobilisierung nichtstaatlicher, privater Akteure. Kooperation ist jedoch nicht zu erzwingen, was staatliche Akteure zu Verhandlungen mit solchen gesellschaftlichen Machtgruppen zwingt (Scharpf 1992).

Vor dem Hintergrund dieses veränderten Kräfteverhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft können Politiknetzwerke daher letztlich als neue politische Steuerungsformen betrachtet werden, wie es beispielsweise von Kenis und Schneider (Kenis/Schneider 1991: 41) hervorgehoben wird: "Policy networks are new forms of political governance which reflect a changed relationship between state and society [...] Policy networks are mechanisms of political resource mobilization in situations where the capacity for decision making, program formulation and implementation is widely distributed or dispersed among private and public actors." Zur Bewältigung seiner sich ständig weiter ausdifferenzierenden Aufgabenlast ist der Staat gezwungen, die notwendigen Politikressourcen über Austauschprozesse mit gesellschaftlichen Akteuren zu akquirieren, die Aufgaben selbst auf gesellschaftliche Verarbeitungseinheiten (teilweise oder vollkommene sektorale Selbstregulierung) zu verlagern oder Politiken arbeitsteilig in Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren gemeinsam zu produzieren.

Hierbei kommt es oft zu Arrangements, in denen die Grenzen zwischen privat und öffentlich zunehmend verschwimmen und hierarchische Autoritätsstrukturen nicht mehr greifen. Solche Netzwerke können sich ad hoc bilden und nur auf ein situatives Thema bezogen sein. Insbesondere in der Bundesrepublik herrschen in vielen Bereichen jedoch dauerhafte Beziehungsstrukturen vor, durch die relevante Policy-Akteure über langjährige und wiederkehrende Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen in Politikprozesse einbezogen sind. Dies schafft Vertrauen und erleichtert dadurch Verhandlungen und Kompromissbildung. An diesen horizontalen Produktionsverhältnissen öffentlicher Politiken sind letztlich all jene Akteure beteiligt, die auf direkte oder indirekte Weise auf die Entwicklung einer Policy einwirken.

Zusammenfassend kann die Spezifik der durch Politiknetzwerke organisierten Produktionsverhältnisse öffentlicher Politiken in einem zweidimensionalen Kontinuum lokalisiert werden, das sich entlang der Achsen „Koordinationsform“ und dem „gesellschaftlichen Status“ der involvierten Akteure aufspannt. Das Kontinuum Koordinations- und Steuerungsform enthält auf der einen Seite den Extrempunkt einer Konfiguration, in der eine bestimmte materielle Politik nur von einem einzigen (Haupt-)Akteur bestimmt und über Autoritätsbeziehungen formuliert und umgesetzt wird (Hierarchie). Auf der anderen Seite befindet sich der Extrempunkt, in dem sich Politik spontan, ungeplant und unbewusst aus dem Handeln vieler eigensinniger und verstreuter Akteure herausbildet (Markt). Netzwerke dagegen sind zwischen diesen beiden Extrempunkten liegende Interaktionszusammenhänge, in denen die Zahl der an einer Politik beteiligten Akteure überschaubar bleibt und die Akteure über ihre jeweiligen Interessen informiert sind, ihr gemeinsames Handeln abstimmen oder aushandeln und letztlich auch Kooperation auf Dauer stellen können. Die Dimension des gesellschaftlichen Status bezieht sich auf das Kontinuum zwischen privat und öffentlich, das sich sowohl auf die Handlungskontrolle als auch auf den Output der jeweiligen korporativen Akteure beziehen kann. Öffentliche Kontrolle einer Organisation bedeutet, dass das Organisationshandeln durch einen Entscheidungsmechanismus kontrolliert wird, an dem direkt oder indirekt potentiell jeder beteiligt und niemand ausgeschlossen ist. Analog dazu ist der öffentliche Output einer Organisation dadurch gekennzeichnet, dass (prinzipiell) niemand von dessen Nutzung oder Konsum ausgeschlossen ist. Öffentliche Organisationen sind daher potentiell durch alle (eine demokratische politische Struktur natürlich vorausgesetzt) kontrolliert, und gleichermaßen ist deren Output auch potentiell an alle Gesellschaftsmitglieder gerichtet.

#### **4. Quantitative Analyse von Politiknetzwerken**

Die oben aufgelisteten abstrakten Verallgemeinerungen aus der umfangreichen Politiknetzwerk-literatur lassen sich insbesondere durch quantitative Studien erhärten, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten formale Techniken einsetzten, um die entsprechenden Policy-Akteur-



Systeme auf systematische Weise einzugrenzen und die politischen Beziehungsnetze empirisch zu messen und mit formalen Methoden zu analysieren. In den folgenden Abschnitten wird ein kleiner aber informativer Bestand solcher quantitativen Politiknetzwerkanalysen präsentiert und daraufhin untersucht, welche Größe die jeweiligen Netze haben, und welchen Umfang insbesondere Wirtschaftsinteressen in diesen Netzen einnehmen – einerseits in Form von Verbänden, andererseits durch die direkte Beteiligung von Großunternehmen.

Tabelle 1 listet eine Reihe quantitativer Politiknetzwerkanalysen auf, in denen unterschiedliche Politikfelder oder Policy-Prozesse in eine Reihe von Ländern analysiert wurden. Die in der ersten Spalte genannten Autoren korrespondieren mit den in der Literaturliste erwähnten Studien. Obwohl inzwischen auch einige quantitative Untersuchungen über Politiknetzwerke auf der Ebene der Europäischen Union durchgeführt wurden (Pappi/Henning 1999), beschränkt sich die folgende Auflistung auf die Analysen nationaler Systeme.

Die Liste enthält: (1) Den Vergleich der Politikfelder Energie und Gesundheit in the USA (Laumann/Knoke 1987) bezogen auf die späten 1970er und frühen 1980er Jahre. (2) Netzwerkanalysen singulärer Policy-Prozesse bei der Chemikaliengesetzgebung in den frühen 1980er Jahren (Schneider 1988) und der Einführung des deutschen Bildschirmtext-Systems Mitte der 1980er Jahre (Schneider 1989, 1993). (3) Die Analyse der ersten Reform des Telekommunikationssektors in Deutschland gegen Ende der 80er Jahre (Schneider/Werle 1991), (4) Ein intersektoraler Vergleich der Vernetzung in den Politikfeldern Landwirtschaft, Energie, Gesundheit und Arbeit (Heinz/Laumann/Nelson/Salisbury 1993). (5) Ein internationaler Vergleich des Politikfelds Arbeit in den USA, Deutschland und Japan in den frühen 1990er Jahren (Knoke/Pappi/Broadbent/Tsujinaka 1996), (6) Eine Policy-Analyse eines agrarpolitischen Entscheidungsprozesses in der Schweiz Ende der 80er Jahre (Sciarini 1996), (7) Eine Netzwerkanalyse im Bereich von Gesundheits- und Sozialpolitik in Finnland (Mattila 1994, 1999), (8) Ein intersektoraler Vergleich von Politikbereichen in Canada bezogen auf die Deregulation/Liberalisierung von Luftfahrt, Handel und Banken sowie die Förderung des Bildungswesens (Howlett 2002). Dies ist keine quantitative Netzwerkanalyse im engeren Sinne weil sie auf der Evaluation von Sekundärliteratur basiert; sie enthält jedoch eine systematische Eingrenzung und Kategorisierung der beteiligten Akteure. (9) Die Analyse von zwei Privatisierungsprozessen in Deutschland (Raab 2002).

Diese neun Studien enthalten mehr oder weniger systematische Informationen über 20 Politikbereiche, die in Tabelle 1 aufgelistet werden. Neben der Gesamtgröße der Netze ist auch der Umfang gesellschaftlicher Akteure aus der Wirtschaft (Wirtschaftsverbände, Unternehmen) als Prozentanteil aufgelistet. Da die Studien unterschiedliche Verfahren der Netzwerkeingrenzung und Akteuridentifikation verwenden, ist es sinnvoll einige Populationen zu korrigieren, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen. In einer Studie ist nur der Anteil privater Akteure am Politiknetz explizit erwähnt (Heinz/Laumann/Nelson/Salisbury 1993), und in anderen Studien (Laumann/Knoke 1987, Knoke/Pappi/Broadbent/Tsujinaka 1996) sind einige formal-organisationale Einheiten weiter unterteilt (z.B. in Ausschüsse oder Abteilungen), was die Akteurspopulation inflationiert. In Spalte 2 sind deshalb korrigierte Größen dargestellt, durch die eine Verbesserung der Vergleichbarkeit erreicht wird. Spalten 3 repräsentiert die Prozentanteile von Verbänden und Firmen an den Politiknetzwerken insgesamt.

Table 1: Politiknetzwerkanalysen, Netzwerkgrößen und der Anteil von Wirtschaftsakteuren

Analysen	Cy	Politikfelder/Policy-Prozesse	Anzahl	Korr. Anzahl	Wirtschafts-Akteure in%
			1	2	3
Lauman/Knoke 1987	US	Energy	198	182	63
		Health	135	115	15
Schneider 1988	DE	Chemicals	26	26	12
Schneider 1989	DE	Videotex	43	43	60
Schneider/Werle 1991	DE	Telecommunications	36	36	50
Heinz et. al. 1993	US	Agriculture	80	105	54
		Energy	76	102	57
		Health	81	105	24
		Labour	74	99	25
Pappi et. al. 1995 Knoke et al. 1996	DE	Labour	126	112	21
	US	Labour	117	117	22
	JP	Labour	122	122	30
Sciarini 1996	CH	Agriculture	28	28	46
Mattila 1994	FI	Health & Social	45	45	4
Howlett 20021	CA 2000	Aviation	55	55	64
		Trade	46	46	33
		Education	102	102	23
		Banking	137	137	61
Raab 20022	DE	Shipyards Industry	232	23	22
		Steel Industry	182	18	22
1 Evaluation von Sekundärliteratur; keine quantitative Networkanalyse im engeren Sinne					
2 Ohne privatisierte Firmen					

Die Metaanalyse der quantitativen Politiknetzwerk-literatur ermöglicht eine Reihe von Beobachtungen: (1) Es gibt eine überwältigende Evidenz, dass die Policy-Akteur-Systeme in allen Ländern und Sektoren nicht aus wenigen, sondern aus vielen Akteuren zusammengesetzt sind. (2) Was den institutionellen Statuts der Akteure betrifft schwankt der Anteil der privaten jedoch beträchtlich. Allein der Prozentanteil von Wirtschaftsakteuren bewegt sich zwischen 4 und 64 Prozent (Mittelwert = 35%). (3) In vielen Ländern sind neben Verbänden auch einzelne Großfirmen stark an Politikprozessen beteiligt.

Obwohl aus diesem Material bereits Verallgemeinerungen gezogen werden können, wäre es verfrüht, spezifische Konklusionen etwa der Form zu ziehen, dass unterschiedliche Netzgrößen oder Anteile und Positionen privater Akteure durch länder- oder policy-spezifische Merkmale zu erklären wären. Wie bereits erwähnt, benutzen die Analysen unterschiedliche Verfahren der Netzeingrenzung und Akteuridentifikation. In dieser Hinsicht bieten Laumann und Knoke (1987) den höchsten Grad an internationaler Vergleichbarkeit, während die intersektorale Vergleichbarkeit in der Studie von Knoke et. al. (1996) am höchsten ist. Aber selbst in diesen vorzüglichen empirischen Analysen gibt es Vergleichbarkeitsprobleme. Trotz dieser Einschränkungen kann aufgrund dieser Übersicht jedoch mit großer Sicherheit darauf ge-

geschlossen werden, dass moderne Politik auf der Grundlage von Multi-Akteur-Systemen entsteht, und große Teile der Partizipanten aus den Reihen privater Akteure kommen.

Ein detaillierter Strukturvergleich, der auf der Basis einiger Netzwerkdatsätze möglich wäre, würde den Rahmen dieser Übersicht sprengen. Wie unterschiedlich die Netze strukturiert sein können und wie unterschiedliche Akteurkategorien positioniert sind, lässt sich jedoch anhand von drei Politiknetzwerken illustrieren. Hierbei werden jeweils die 20 bis 25 einflussreichsten Akteure und ihre kommunikative Vernetzung in den Politikbereichen Chemikaliengesetzgebung (Schneider 1988), Telekommunikationsreform (Schneider/Werle 1991) und das US-Politikfeld Energie (Laumann/Knoke 1987) graphisch dargestellt. Unterschiedliche Akteurkategorien wie staatliche Organisationen, Parteien, Wirtschaftsverbände und Firmen sind dabei in unterschiedlichen Formen und Farben dargestellt. Schwarze Akteure sind staatliche Organisationen (Regierung und Verwaltung), hellblaue sind politische Parteien, rote sind Gewerkschaften, dunkelblaue sind Verbände, gelbe Firmen und grüne Umweltverbände. Die Positionierung der Akteure im Raum drückt dabei die Zentralität im Informationsaustauschnetzwerk aus. Anlog zu einer Zielscheibe sind Akteure umso zentraler positioniert, je näher sie am Punkt in der Mitte liegen. Diese Visualisierungen wurden mit dem Computerprogramm Visone erstellt, das von einer Arbeitsgruppe um Ulrik Brandes an der Universität Konstanz entwickelt wurde (Brandes/Raab/Wagner 2001). Das dabei verwendete Kriterium ist die Eigenvektorzentralität, nach der ein Knoten umso zentraler ist, desto mehr Verbindungen ein Knoten zu ebenfalls zentralen Knoten unterhält.

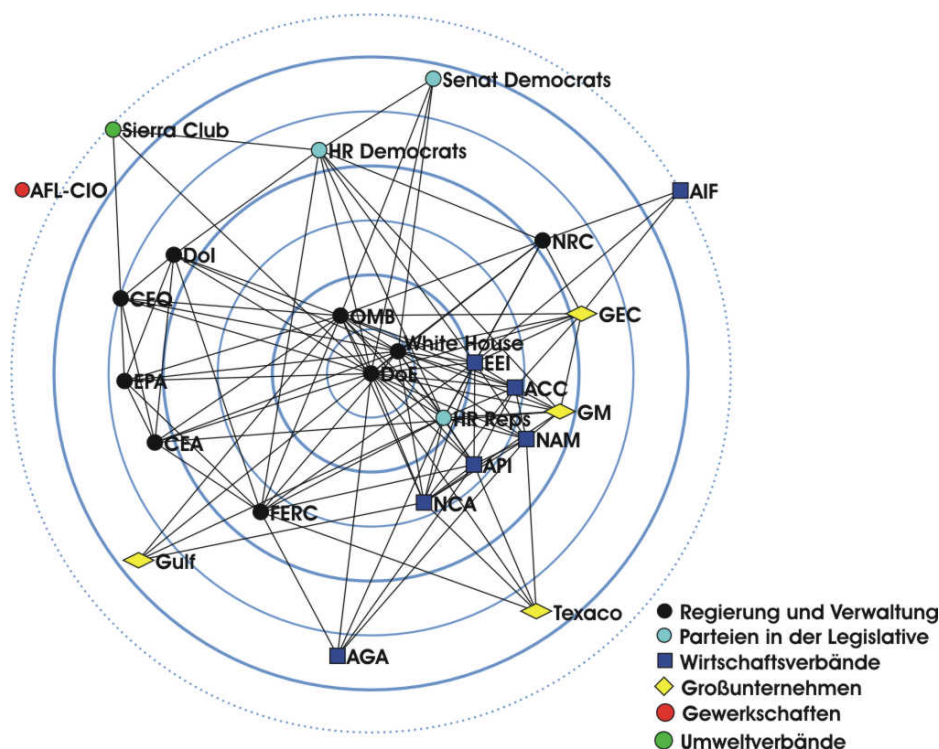


Abbildung 3. Das US-amerikanische Politikfeld-Netzwerk Energie

Das erste der hier dargestellten Netze repräsentiert den Kern der 25 einflussreichsten Akteure in der US-amerikanischen Energiepolitik und ihrer Kommunikationsstruktur Anfang der 80er Jahre. Es basiert auf den Daten der bereits mehrfach zitierten Studie von Laumann und Knoke (1987). In der folgenden Abbildung wird das Netzwerk des Informationsaustausches zwischen jenen 25 Organisationen dargestellt, die die höchste Einflussreputation in der Netz-

werkstudie zu verzeichnen hatten. Die zentralsten Akteure sind hierbei das Department of Energy, das Weiße Haus sowie das Office of Management and Budget (Abbildung 3)

Neben den Republikanern im Repräsentantenhaus gehört insbesondere eine ganze Reihe von Wirtschaftsverbänden zum nächsten Ring zentraler Akteure. Bemerkenswert ist hier, dass auch einige Großunternehmen insbesondere der Ölbranche eine prominente Stellung einnehmen. Umweltverbände und Gewerkschaften lagern unter den 25 einflussreichsten Akteure des Politikfelds Energie eher in der Peripherie.

Wichtige Unterschiede im Politikfeld der deutschen Chemikaliengesetzgebung (23 Akteure mit der höchsten Einflussreputation<sup>1</sup>) sind, dass erstens ein Wirtschaftsverband (der Verband der chemischen Industrie) eine sehr zentrale Stellung in der Kommunikationsstruktur einnimmt – ähnlich prominent wie die einflussreichsten staatlichen Akteure (Gesundheitsministerium und Arbeitsministerium und deren Spezialbehörden). Zweitens ist zu erkennen, dass in Deutschland die Gewerkschaften eine deutlich wichtigere Stellung einnehmen als jene in den USA. Drittens haben internationale Organisationen wie die OECD und EG eine nicht unbedeutende Position im Netz. Eine Gemeinsamkeit mit den USA ist, dass weniger die legislativen und eher die exekutiven Akteure den politischen Kommunikationsprozess bestimmen (Abbildung 4)

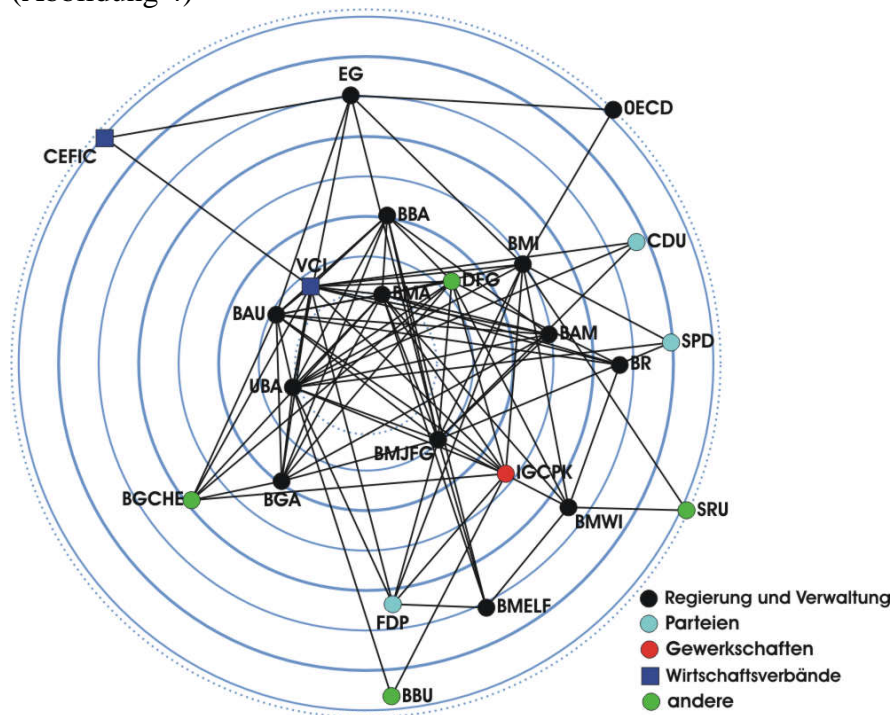


Abbildung 4. Das deutsche Politiknetzwerk der Chemikalienkontrolle

Das dritte der hier dargestellten Politiknetzwerke repräsentiert die Kommunikationsstruktur der 24 einflussreichsten Akteure der ersten Telekommunikationsreform in der Bundesrepublik Deutschland gegen Ende der 90er Jahre (Abbildung 5).

<sup>1</sup> Da mehrere Akteure auf der Positionen 25 eine gleich hohe Einflussreputation aufwiesen und für den Bundestag keine Informationsaustauschdaten vorliegen, wurden nur ein Netzwerk mit 23 Akteure dargestellt.

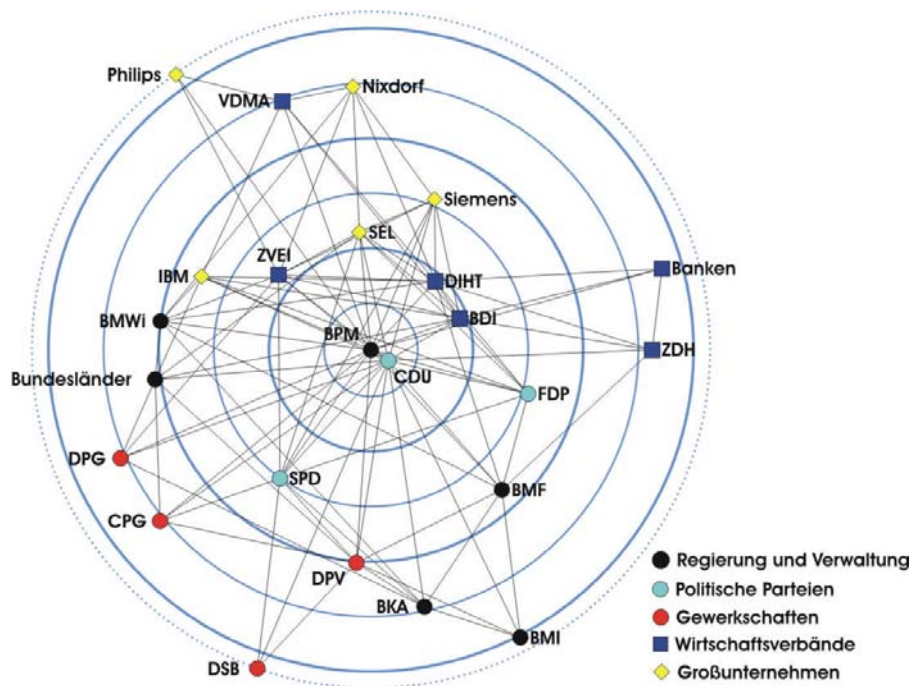


Abbildung 5. Das Politiknetzwerk der deutschen Telekommunikationsreform

Auch hier steht der für diesen Politikbereich zuständige exekutive Akteur (Bundespostministerium) erwartungsgemäß im Zentrum. Überraschend ist hier jedoch, dass gleich daneben politischen Parteien und eine Reihe von Wirtschaftsverbänden und Großunternehmen ebenfalls prominente Positionen in den inneren Kreisen einnehmen. Ferner fällt auf, dass die Beschäftigten der ehemaligen Bundespost nicht nur über die Postgewerkschaft (DPG) sondern auch über mehrer andere, kleinere Verbände vertreten wurden. Insgesamt zeigt auch dieses Bild, dass der Policy-Making-Prozess von einer Multi-Akteur-Konstellation getragen wurde, in den Interessen aus unterschiedlichsten Gesellschaftsbereichen hineinvermittelt wurden.

## 5. Das Politiknetzwerk-Konzept als Ergebnis von drei Veränderungsprozessen

Eine interessante Frage ist, warum sich das Netzwerkdenken in der Politikanalyse erst in den letzten Jahrzehnten ausgebreitet hat, obwohl die Netzwerkmetapher von pluralistischen Staats- und Gesellschaftstheoretikern bereits Anfang des 20. Jahrhunderts verwendet wurde. Ist dies auf innerwissenschaftliche Gründe, die ausschließlich in der sozialwissenschaftlichen Theoriedynamik liegen, zurückzuführen, oder reagiert die Theoriebildung auch auf reale gesellschaftliche Veränderungen und Fortschritte, ohne dass dies gleich als „Reflex“ im Sinne epistemologischer Widerspiegelungstheorien zu interpretieren wäre. Im Folgenden wird die These vertreten, dass die konzeptionelle Innovation „Politiknetzwerke“ durch drei Entwicklungsdynamiken maßgeblich gefördert worden ist, die sich auf (1) gegenwärtige Gesellschaftsveränderungen, (2) einen spezifischen Trend in der eigendynamischen sozialwissenschaftlichen Theorienentwicklung und (3) schließlich auch auf die Herausbildung neuer „Erkenntnisteknologien“ beziehen (Kenis/Schneider 1991).

Wie bereits dargestellt, impliziert das Konzept des Politiknetzwerks eine Sicht der Realität, in der öffentliche Politik nicht nur von einem einzigen öffentlichen Akteur (dem Staat) formuliert und implementiert wird, sondern auch private bzw. gesellschaftliche Akteure an diesem Produktions- und Bereitstellungsprozess öffentlicher Güter beteiligt sind. Ferner ist darin ent-

halten, dass der Staat nicht mehr als durchgehend integrierte „öffentliche Hierarchie“ aufgefasst wird, sondern selbst ein Netzwerk relativ autonomer Organisationen darstellt.

Beide Aspekte sind theoretisch nicht neu. Insbesondere die Vorstellung der Beteiligung privater Gruppen an öffentlichen Politiken ist ein Kerngedanke der mehr als 100 Jahre alten Pluralismustheorie. In diesem Zusammenhang ist auch die Idee eines fragmentierten Staates als Sammelbecken von Gruppeninteressen bereits in den Theorien von Arthur Bentley (Bentley 1967) und Harold Laski (Laski 1916) zu Beginn des 20. Jahrhunderts angelegt. Neu ist jedoch, dass seit dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts simplifizierte instrumentalistische und einflusstheoretische Vorstellungen über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, wonach gesellschaftliche Gruppen den Staat entweder instrumentalisieren oder von außen Druck auf ihn ausüben, überwunden und durch Konzepte ersetzt wurden, in denen die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft eher als funktionale Abhängigkeiten oder ressourcenbasierte Interdependenzen konzipiert wurden (Offe 1972). Eine spezifische Variante dabei ist die Theorie des Neokorporatismus, in der besonders die Tausch- und Verhandlungsbeziehungen zwischen Staat und mächtigen organisierten gesellschaftlichen Interessen hervorgehoben werden (Schmitter/Lehmbruch 1979, Streeck/Kenworthy 2004 i.E.).

Obwohl die Neokorporatismustheorie differenzierte Konzepte zum Interaktionsverhältnis zwischen Staat und organisierten Interessen enthält, verfügt sie – trotz diverser Versuche (Cawson 1978, Schmitter 1985) noch über keine ausgearbeitete Staatstheorie, die Aussagen über die strukturellen Konstitutionsbedingungen und Transformationstendenzen von Staatlichkeit machen, und insbesondere das Problem der internen Fragmentierung adressieren könnte. Dieses wird seit den 70er und 80er Jahren eher in der deutschen und amerikanischen verwaltungswissenschaftlichen Organisationsforschung (Mayntz/Scharpf 1975, Milward/Wamsley 1984, McCool 1998), aber auch in der französischen und italienischen Staatstheorie thematisiert, in der auf relativ autonome Untereinheiten von Regierung und Verwaltung verwiesen wird (Poulantzas 1978, Bobbio 1987).

Ein zentraler Trend in der Veränderung von Staatlichkeit ist zweifellos der seit den 60er Jahren dramatisch expandierende Staatsinterventionismus, der sich sowohl in der qualitativen Ausdehnung des staatlichen Aufgabenspektrums als auch im quantitativen Staatswachstum zeigt. Mit wachsender Größe geht eine fortschreitende Binnendifferenzierung des öffentlichen Sektors einher, die nicht folgenlos für das binnenstaatliche „Organisationsfeld“ (Janning 1998) ist. Mit der Differenzierung kommt es zu einer zunehmenden Autonomisierung einzelner Behörden, die einerseits beabsichtigt ist und institutionell-formell begründet wird, andererseits sich rein ressourcenbasiert als nicht intendierte Handlungsfolge des staatlichen Expansionsprozesses ergibt. Verbunden ist dabei eine wachsende Spezialisierung und Streuung von Ressourcen im gesellschaftlichen Raum und eine damit einhergehende Autonomisierung gesellschaftlicher Teilbereiche und organisierter Einheiten. Sowohl die soziologische als auch die ökonomische Organisationstheorie zeigen, dass Organisationen aufgrund fortschreitender funktionaler Differenzierung und Spezialisierung an Autonomie gewinnen.

Innerhalb des Staates führt dies dazu, dass übergreifende hierarchische Kontrolle tendenziell unwirksamer wird. Hinzu kommt, dass sich in den vergangenen Jahrzehnten die Einheitsverwaltung auch institutionell in multiple Zentren aufgelöst hat. Neben der traditionellen Verwaltung gibt es nun öffentliche Anstalten, öffentliche Unternehmen und unabhängige Regulierungsbehörden – von den gemischten halb- und parastaatlichen Organisationsformen ganz zu schweigen. Auch die Gesellschaft verändert sich dahingehend, dass dem Staat nicht mehr nur Individuen gegenüber stehen, sondern eine wachsende Anzahl von korporativen Akteuren,



also formalen Organisationen, die das Gesicht der modernen Gesellschaft prägen (Coleman 1974, Perrow 1996). In derselben Periode, in der in allen fortgeschrittenen Industrieländern ein rapides Staatswachstum stattfindet, wachsen auch die Großorganisationen, insbesondere Großunternehmen und Verbände, die unterschiedlichste Interessen organisieren.

Ebenfalls auffällig in dieser Periode ist die grenzüberschreitende Expansion von Firmen und das Wachstum internationaler Organisationen, wofür sich die Begriffe Internationalisierung und Globalisierung durchgesetzt haben. Diese Prozesse bewirken eine nationale Entgrenzung und Transnationalisierung öffentlicher Politik (Scharpf 1992, Mayntz 2001). Die Folge ist, dass Abhängigkeitsstrukturen des Staates von gesellschaftlichen Akteuren nun von internationalen Interdependenzstrukturen überlagert werden, in der die Souveränität von Nationalstaaten auch von der internationalen Ebene her herausgefordert wird. Der einzelne Nationalstaat kann sowohl innerhalb seines Territoriums als auch im globalen Staatensystem immer weniger allein steuern und kontrollieren, und ist auf Verhandeln, Austausch, Koordination und Kooperation angewiesen.

Eine weitere wichtige Transformation von Staat und Gesellschaft liegt in der „Digitalisierung“. Mit dem Digital Age, das mit der Erfindung des Mikrochips zu Beginn der 70er Jahre beginnt und weit in das 21. Jahrhundert hineinreicht, werden Staat und Gesellschaft in tiefgreifender Weise restrukturiert. Digitalisierung verweist dabei auf eine starke Potentialerweiterung und Ökonomisierung der Kommunikation, was meines Erachtens ein wichtiger Faktor – natürlich nicht der einzige! – des gegenwärtigen Globalisierungsprozesses darstellt. Bereits die Kommunikationsrevolutionen, die durch den Telegraphen und das Telefon ausgelöst wurden, waren wichtige technologische Faktoren, die das nationale und internationale Wachstum von Großorganisationen seit Ende des 19. Jahrhunderts vorantrieb. Mit der Digitalisierung fand eine beispiellose Beschleunigung sowohl der territorialen Expansion als auch des Größenwachstums von Organisationen statt. Ohne internationale Computernetze wären die weltweiten Aktivitäten der heutigen Mega-Firmen nicht möglich, aber auch nicht die gegenwärtige Kapitalmobilität im internationalen Finanzsystem. Die Digitalisierung ermöglicht und beschleunigt transnationale Entgrenzung und die Expansion korporativer Akteure (Schneider 2004c).

Daneben hat Digitalisierung aber auch noch einen weiteren Effekt: Sie beschleunigte – über die Computertechnik - die Diffusion relationalen und systemischen Denkens in den Sozialwissenschaften und wirkte daher auch als eine neue „Erkenntnistheorie“. Wer in Netzwerken denkt, geht zumindest in zwei Dimensionen über das konventionelle Denken hinaus. Ein Netzwerktheoretiker denkt die Gesellschaft als komplexes Bild, in dem, anders als beim Individualismus, Gesellschaft nicht nur als Aggregat unabhängiger Individuen erscheint, sondern als ein integrierter – systemischer – Zusammenhang, der aus vielen Elementen (Knoten) und Beziehungen zwischen diesen Knoten besteht. Der Netzwerktheoretiker kapituliert nicht vor der komplexen Realität in dem er auf ein letztlich unanalysierbares Ganzes verweist, in dem alles mit allem zusammenhängt. Er zerlegt und seziiert das soziale und politische Gestrüpp, in dem er z.B. relationale Positionen und Zonen der Verdichtung im Netz herausarbeitet.

Netzwerkdenken ist inzwischen eine grundlegende analytische Orientierung, die sich in vielen neuen Theorien und Forschungsprogrammen zeigt, wie z.B. der soziologischen Theorie interorganisatorischer Beziehungen, der Analyse sozialer Netzwerke und seit geraumer Zeit auch in der Komplexitätstheorie. Hierbei wird in der Regel auf strukturelle und relationale Methoden der Mathematik wie auch auf graphentheoretische Algorithmen der Informatik zurückge-

griffen. Es deutet gegenwärtig einiges daraufhin, dass eine neue transdisziplinäre Netzwerkwissenschaft entsteht, die naturwissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Forschung verbindet (Barabási 2002, Watts 2003).

## **6. Konklusion: Implikationen für eine moderne Staats- und Demokratietheorie.**

Funktionale Differenzierung, das Wachstum korporativer Akteure und nationale Entgrenzung haben dazu geführt haben, dass eine wachsende Anzahl staatlicher und privater Akteure entscheidend an der Formulierung und Implementation öffentlicher Politiken „mitmischen“, die in den meisten Verfassungen der Welt nicht, am wenigsten aber im liberalen Modell der Demokratie vorgesehen sind. Wenn Regierungen wirksame politische Programme formulieren und umsetzen wollen, dann sind sie gezwungen, jene gesellschaftlichen Akteure, die wichtige policy-relevante Spezialressourcen besitzen, am Entscheidungsprozess zumindest informell zu beteiligen bzw. deren Interessen zu berücksichtigen. Die neuen Formen von Governance sind nicht unproblematisch aus der Perspektive der Demokratietheorie (Papadopolous 2004). Als neue Formen „postparlamentarischer Demokratie“ (Burns 1994, Benz 1998) verzerren sie demokratische Repräsentation, in dem Akteure mit größerem Tauschpotential sich Vorteile im öffentlichen Entscheidungsprozess verschaffen können. Sie verwischen aber auch Verantwortlichkeiten und führen zu undemokratischer Intransparenz (Schneider 1999, 2000).

Eine bis heute noch nicht schlüssig beantwortete Frage ist, wie diese Demokratiemängel von Politiknetzwerken und Verhandlungssystemen zu therapieren sind. Es gibt den Vorschlag, Verhandlungsarenen mit Arenen direkter Demokratie zu verbinden und damit Legitimationsdefizite zu verringern (Benz 1998). Nach dieser Vorstellung könnten in Politiknetzwerken und parlamentarischen Arenen gleichrangig über dieselben Themen verhandelt und abgestimmt, und in einem zweiten Schritt die Bürgerschaft dann zwischen ausgehandelten Alternativlösungen direkt entscheiden. Obwohl verhandlungsdemokratische Ergebnisse damit zweifellos besser legitimiert wären, würde dies die Position des Parlamentes eher weiter untergraben. Eine überzeugendere Lösung scheint eher in der Stärkung des Parlaments zu liegen, damit diese letzte Bastion einer dem Gemeinwohl verpflichteten Kontrolle ihre Kompetenzen besser ausfüllen kann. Hierzu könnten zum einen die parlamentarische Informationsverarbeitungskapazität, zum anderen aber auch die Kompetenzen dieser Institution erhöht werden. Trotz der Einsicht, dass politische Entscheidungen von vielen „inoffiziellen“ Akteuren inhaltlich mitbestimmt werden, muss eine kompetente „End-of-Pipe-Control“ existieren, die in der Lage ist, die vorverhandelten Lösungen zu überprüfen und nach Abwägung aller Vor- und Nachteile für das Gemeinwohl auch zu verwerfen (Schneider 2000). Selbst wenn man den diesbezüglichen kognitiven Fähigkeiten von Parlamentariern skeptisch gegenübersteht, so ist aufgrund der geschilderten Rationalitätsbeschränkungen eine solche Kompetenz von plebiszitären Verfahren noch viel weniger zu erwarten.

### **Literaturverzeichnis**

- Almond, Gabriel A./G. Bingham Powell (1966) *Comparative Politics. A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown and Company.
- Ashby, W. Ross (1956) *An Introduction to Cybernetics*. London: Chapman & Hall.
- Barabási, Albert-László (2002) *Linked: The New Science of Networks*. Cambridge, MA: Perseus.
- Bentley, Arthur F (1967) *The Process of Government: A Study of Social Pressure*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Benz, Arthur (1998) Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In Michael Greven (ed.), *Demokratie - Eine Kultur des Westens?* Opladen: Leske + Budrich, 201-222.



- Benz, Arthur (ed.) (2004) *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen - Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Bobbio, Norberto (1987) *The future of democracy : a defence of the rules of the game*. Cambridge: Polity Press.
- Brandes, Ulrik/Jörg Raab/Dorothea Wagner (2001) *Exploring Network Visualization: Simultaneous Display of Actor Status and Connections*. *Journal of Social Structure* 2: 1-28.
- Bunge, Mario (1987) *Kausalität, Geschichte und Probleme*. Tübingen: Mohr.
- Bunge, Mario (1996) *Finding Philosophy in Social Science*. New Haven: Yale University Press.
- Burns, Tom R. (1994) *Post-Parliamentary Democracy. Sacralities, Contradictions and transitions of Modernity*. In Carlo Mongardini and Marieli Ruini (eds.), *Religio. Ruolo del sacro, coesione sociale e nuove forme di solidarietà nella società contemporanea*. Roma: Bulzoni.
- Cawson, Alan (1978) *Pluralism, Corporatism and the Role of the State*. *Government and Opposition* 13: 178-198.
- Coleman, James S. (1974) *Power and the Structure of Society*. New York: Norton.
- Coleman, James S. (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Deutsch, Karl W. (1966) *The Nerves of government : Models of political communication and control*. New York: Free Press.
- Easton, David (1967) *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Elster, Jon (1982) *Marxism, Functionalism, and Game Theory. The case for methodological individualism*. *Theory and Society* 11: 453-482.
- Friedrich, Carl J. (1950) *Constitutional government and democracy : theory and practice in Europe and America*. New York: Blaisdell.
- Grote, Jürgen R./Bernard Gbikpi (eds.) (2002) *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske + Budrich.
- Heinz, John P., et al. (1993) *The hollow core : private interests in national policy making*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Howlett, Michael (2002) *Do Networks Matter - Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes - Evidence from 4 Canadian Policy Sectors 1990-2000*. *Canadian Journal of Political Science - Revue Canadienne de Science Politique* 35: 235-267.
- Janning, Frank (1998) *Das politische Organisationsfeld*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Jansen, Dorothea/Klaus Schubert (1995) *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven*. Marburg: Schüren.
- Kenis, Patrick /Volker Schneider (eds.) (1996) *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt/M.: Campus.
- Kenis, Patrick/Volker Schneider (1991) *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. . Frankfurt: Campus, 1991, 25-59. In Bernd Marin and Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt/M.: Campus, 25-59
- Klawitter, Jörg (1992) *Staatstheorie als Steuerungstheorie? Vorüberlegungen im Hinblick auf ein staatstheoretisch fundiertes, akteurzentriertes und verhandlungsorientiertes Netzwerk polyzentrischer Gesellschaften*. In Heinrich Bußhoff (ed.), *Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion*. Baden-Baden: Nomos, 193-239
- Knoke, David, et al. (1996) *Comparing policy networks : labor politics in the U.S., Germany, and*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laski, Harold J. (1916) *The Sovereignty of the State*. *The Journal of Philosophy, Psychology and Scientific Methods* 13: 85-97.
- Laumann, Edward O. /David Knoke (1987) *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press.

- Mattila, Mikko (1994) Hierarchy or Competition? The Interest Representation Network of Organized Labour in Finnish Social and Health Policy Making. *Acta Sociologica* 37.
- Mattila, Mikko (1999) The Structure of Policy Networks: An analysis of political decision making network in Finland. Unpublished Paper.  
<http://www.valt.helsinki.fi/staff/mmattila/workpape.htm>.
- Mayntz, Renate (1982) Problemverarbeitung durch das politisch administrative System. In Joachim Hesse (ed.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 74-89
- Mayntz, Renate (1996) Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In Patrick Kenis and Volker Schneider (eds.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt/M.: Campus, 471-496
- Mayntz, Renate (2001) Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt. In Christine Landfried (ed.), *Politik in einer entgrenzten Welt*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 29-47
- Mayntz, Renate (2004) Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (1975) *Policy-making in the German federal bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (1995) Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In Renate Mayntz and Fritz W. Scharpf (eds.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M.: Campus,
- Mayr, Otto (1971) Adam Smith and the Concept of the Feedback System. *Technology and Culture* 12: 1-22.
- McCool, Daniel (1998) The Subsystem Family of Concepts: A Critique and a Proposal. *Political Research Quarterly* 51: 551-570.
- Milward, Brinton H./Gary L. Wamsley (1984) Policy Subsystems, Networks and the Tools of Public Management. In Robert Eyestone (ed.), *Public Policy Formation*. London: Jai Press Inc., 3-27
- Offe, Claus (1972) *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Papadopolous, Ioannis (2004) Governance und Demokratie. In Arthur Benz (ed.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen - Eine Einführung*. Opladen: Leske + Budrich,
- Pappi, Franz U./Christian H. C. A. Henning (1999) The Organization of Influence on the Ecs Common Agricultural Policy - A Network Approach. *European Journal of Political Research* 36: 257-281.
- Parsons, Talcott (1966) *Societies. Evolutionary and Comparative Perspectives*. New York: Prentice-Hall.
- Perrow, Charles (1996) Eine Gesellschaft von Organisationen. In Patrick Kenis and Volker Schneider (eds.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt/M.: Campus, 75-121
- Poulantzas, Nicos (1978) *L'Etat, le pouvoir, le socialisme*. Paris: Press Universitire de France.
- Raab, Jörg (2002) *Steuerung von Privatisierung. Eine Analyse der Steuerungsstrukturen der Privatisierung der ostdeutschen Werft- und Stahlindustrie 1990 - 1994*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (1992) Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. In Beate Kohler-Koch (ed.), *Staat und Demokratie in Europa*, 93-115
- Scharpf, Fritz W. (2000) *Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmitter, Philippe C (1985) Neocorporatism and the State. *Revista Espanola de Investigaciones Sociologicas* 31: 47-77.
- Schmitter, Philippe/Gerhard Lehmbruch (eds.) (1979) *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills, London: Sage Publications.

- Schneider, Volker (1988) Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle. Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung. Berlin, New York: de Gruyter.
- Schneider, Volker (1989) Technikentwicklung zwischen Politik und Markt : der Fall Bildschirmtext. Frankfurt/Main: Campus-Verl.
- Schneider, Volker (1993) Networks and games in large technical systems: The case of videotex. In Fritz Wilhelm Scharpf (ed.), Games in hierarchies and networks : analytical and empirical approaches to the study of governance institutions. Frankfurt am Main: Campus, 251-286
- Schneider, Volker (1999) Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung von Netzwerken in der Politik. In Jörg Sydow and Arnold Windeler (eds.), Steuerung von Netzwerken: Konzepte und Praktiken. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag,
- Schneider, Volker (2000) Organisationsstaat und Verhandlungsdemokratie. In Raymund Werle and Uwe Schimank (eds.), Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/M.: Campus, 243-269
- Schneider, Volker (2004a) Organizational Governance - Governance in Organisationen. In Arthur Benz (ed.), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich,
- Schneider, Volker (2004b) State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control. In Andreas Warntjen and Arndt Wonka (eds.), Governance in Europe. Baden-Baden: Nomos, 25-41
- Schneider, Volker (2004c) The Transformation of the State in the Digital. In Sonja Puntcher Riekmann/Monika Mokre and Michael Latzer (eds.), The State of Europe. Transformations of Statehood from a European Perspective. Frankfurt/Main: Campus,
- Schneider, Volker/Raymund Werle (1991) Policy Networks in the German Telecommunications Domain. In Bernd Marin and Renate Mayntz (eds.), Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a.M.: Campus, 97-136
- Sciarini, Pascal (1996) Elaboration of the Swiss Agricultural Policy for the Gatt Negotiations: a Network Analysis. Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 22: 85-115.
- Streeck, Wolfgang/Lane Kenworthy (2004 i.E.) Theories and Practices of Neo-Corporatism. In Thomas Janoski/Robert Alford/Alexander Hicks and Mildred A. Schwartz (eds.), Handbook of Political Sociology. New York: Cambridge University Press,
- Sydow, Jörg (1995) Strategische Netzwerke: Evolution und Organisation. Wiesbaden: Gabler.
- Tainter, Joseph A. (1988) The collapse of complex societies. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Truman, David (1971) The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. New York: Knopf.
- Uexküll, Gösta von (1974) Lassalle. Reinbek: Rowohlt.
- Vanberg, Victor (2002) Rational Choice vs. Program-based Behaviour. Rationality and Society 14: 7-54.
- Watts, Duncan (2003) Six Degrees: The Science of a Connected Age. New York: Norton.
- Williamson, Oliver E. (1994) Visible and Invisible Governance. The American Economic Review 84: 323-326.
- Williamson, Oliver E. (1996) Vergleichende ökonomische Organisationstheorie: Die Analyse diskreter Strukturalternativen. In Patrick Kenis and Volker Schneider (eds.), Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt/M.: Campus, 167-212
- Willke, Helmut (1992) Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentristischer Gesellschaft: Suhrkamp.