

Governance und Legitimität*

CORD SCHMELZLE

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN, SONDERFORSCHUNGSBEREICH 700

(cord.schmelzle@fu-berlin.de)

In der sozialwissenschaftlichen Debatte wird der Begriff Governance seit einigen Jahren für Formen der sozialen Koordination verwandt, die augenfällig von dem klassischen hierarchischen Muster staatlicher Steuerung abweichen.¹ Governance bezeichnet, folgt man der breit rezipierten Definition von Renate Mayntz, „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ (Mayntz 2004: 66). Die Anhänger des Governance-Paradigmas sehen den besonderen Wert des Begriffs darin begründet, dass er keine begriffliche Vorentscheidung darüber impliziert, welche Akteure in welcher Weise gesellschaftliche Funktionen erfüllen. Denkbar sind sowohl „klassische“ Modi des Regierens, die um den Staat und den Steuerungsmodus des sanktionsbewehrten Rechts kreisen, als auch „neue Formen des Regierens“, in denen private und zivilgesellschaftliche Akteure an die Stelle des Staates treten und mittels einer Vielzahl verschiedener Steuerungsmodi Governance-Leistungen erbringen (Börzel/Risse 2005: 196-198). Der Governance-Begriff trägt damit der empirisch beobachtbaren Entwicklung Rechnung, dass Regieren in komplexen Gesellschaften nunmehr nur noch als Ensemblestück zu realisieren ist.

Für die normative politische Theorie stellt Governance eine besondere Herausforderung dar, weil mit der Pluralisierung der Akteure die Entkopplung der im Nationalstaat vereinten Trias von Regelungsstrukturen, Regelungsadressaten und Regelungsempfängern einhergeht. Durch die Beteiligung Privater an der Erbringung öffentlicher Güter und kollektiv bindender Entscheidungen verwischt Governance die für das neu-

* Eine geringfügig überarbeitete Version dieses Textes erscheint in: De la Rosa, Sybille/Höppner, Ulrike/Kötter, Matthias (Hrsg.): Transdisziplinäre Governanceforschung. Gemeinsam hinter den Staat blicken. Baden-Baden: Nomos 2008, 162-186.

1 Der Autor dankt Željko Branović, Joachim Bühler, Claudio Franzius, Tamara Jugov, Christopher Kaan, Schira Kaiser, Bernd Ladwig, Andreas Oldenbourg, Thomas Risse, Thorsten Thiel und Daniel Voelsen für zahlreiche Anregungen und hilfreiche Kritik zu früheren Versionen dieses Textes.

zeitliche politische Denken zentrale Unterscheidung zwischen Staat und (bürgerlicher) Gesellschaft, zwischen öffentlichen Angelegenheiten und privater Sphäre (Böckenförde 1991). Obwohl dieser Trennung immer schon eher analytische als empirische Bedeutung zukam, hat sie aufgrund ihrer normativen Relevanz als zentrale Kategorie des Politischen überdauert. Dafür lassen sich zwei Gründe anführen:

Erstens ermöglicht die Konzentration politischer Autorität in öffentlichen Institutionen mit formaler Mitgliedschaft die gleichmäßige Inklusion aller Betroffenen in Genese und Auswirkungen politischer Entscheidungen (Habermas 1996). Idealtypisch gewährleisten staatliche Institutionen eine doppelte Kongruenz: Einerseits durch die Identität von Regelungsadressaten und Regelungsempfängern (Output-Kongruenz) und andererseits durch die zumindest potentielle Beteiligung aller Betroffenen an der Gesetzgebung (Input-Kongruenz) (Held 1991: 139-141; Zürn 1998: 237f).

Zweitens verweist die Trennung auf unterschiedliche normative Rahmenbedingungen, die in der öffentlichen und privaten Sphäre herrschen: Während in öffentlichen Angelegenheiten alle Bürger als Gleiche zu gelten haben, sind in privaten Beziehungen willkürliche Ungleichbehandlungen im rechtlichen Rahmen legitim (Carens 1987: 267f).² Für den Bereich des Politischen folgt daraus, dass in der öffentlichen und privaten Sphäre, in Staat und Gesellschaft, unterschiedliche Handlungsrationaltäten herrschen. Während die bürgerliche Gesellschaft als Raum konzipiert wird, in dem die Bürger unbehelligt ihren privaten Interessen nachgehen können, sind Staat und Öffentlichkeit als Sphären ausgewiesen, in denen der Maximierung privaten Nutzens keine argumentative Gültigkeit zukommt. Die Struktur öffentlicher Diskurse verpflichtet die Bürger auf gemeinwohlorientierte Argumente und intersubjektiv nachvollziehbare Rechtfertigungsgründe und schließt somit private Egoismen systematisch aus (Elster 1997: 11f; Habermas 1994a: Kap. 7-8).

Übernehmen nun private Akteure staatliche Aufgaben, so ergibt sich für die normative Betrachtung von Governance ein doppeltes Problem: *Erstens* stellt sich bei Governance ohne staatliche Beteiligung die Frage, für *wen* Governance geleistet wird und

² Demokratische Gesellschaften neigen tendenziell dazu, den Bereich der öffentlichen Sphäre auszudehnen. Ein gutes Beispiel ist das Antidiskriminierungsgesetz, das Ungleichbehandlungen in privatrechtlichen Vertragsverhältnissen als öffentliche Angelegenheit deutet und deswegen untersagt.

somit gegenüber *wem* sich die Akteure überhaupt zu rechtfertigen haben. Wie konstituiert sich die legitime soziale Einheit, auf die sich Governance bezieht, wenn jenseits des Nationalstaats das Kriterium der Mitgliedschaft qua Staatsbürgerschaft zur Bestimmung des Adressatenkreises für Governance-Leistungen nicht zur Verfügung steht? Komplementär dazu geht *zweitens* mit der staatsbürgerschaftlichen Mitgliedschaft auch ein eindeutiges Objekt legitimer Ansprüche verloren. Es ist zumindest fraglich, inwiefern private Akteure, die öffentliche Leistungen erbringen, im gleichen Maße an normative Kriterien legitimen Regierens gebunden sind wie staatliche Akteure: Genügt es, wenn sie die zur Frage stehenden Leistungen effektiv erbringen oder müssen sie darüber hinaus auch die Partizipation der Betroffenen ermöglichen?

Diesen beiden Fragen widmet sich der vorliegende Beitrag in fünf Schritten: In einem ersten Schritt geht der Aufsatz näher auf den Governance-Begriff ein und fragt, welche normativen Implikationen mit seiner Verwendung einhergehen (1.). Diese verweisen auf die Kategorie politischer Legitimität, die im anschließenden Abschnitt eingeführt und auf den Governance-Begriff bezogen wird (2.). Dabei offenbart sich ein systematischer Zusammenhang zwischen der legitimitätstheoretischen Kategorie der horizontalen Legitimität und dem Modus der Integration einer Gesellschaft, der im dritten Abschnitt behandelt wird (3.). Der vierte Abschnitt fragt nach den handlungstheoretischen Konsequenzen für Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit vor diesem Hintergrund (4.).

1. Zum Governance-Begriff

Die Governance-Perspektive hat sich in den letzten Jahren zu einem zentralen Paradigma der Politikwissenschaft entwickelt. Dies ist insofern erstaunlich, weil Governance zunächst nichts anderes als Formen der gesellschaftlichen Handlungskoordination meint und somit semantisch in großer Nähe zu Begriffen wie „Regieren“ oder gar „Politik“ steht (Ladwig/Jugov/Schmelzle 2007: 4-8). Um den analytischen Wert des Governance-Begriffs gegenüber diesen Alternativen zu verdeutlichen, ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, in welchen Zusammenhängen er geprägt wurde.

Governance verweist im nationalstaatlichen Kontext ebenso wie im internationalen Raum (Global Governance) auf Situationen, in denen klassische hierarchische staatli-

che Steuerung nicht (mehr) möglich ist bzw. kaum noch ihre Ziele erreicht. Die Gründe für dieses partielle Versagen vertikaler Steuerung liegen in der Natur ausdifferenzierter und interdependenter moderner Gesellschaften begründet: Die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte überfordert die zuständigen politischen Institutionen, der Staat verliert aufgrund der *Exit-Option* in der globalisierten Wirtschaft gegenüber Teilen des ökonomischen Systems die effektive Sanktionsmacht und er verfügt nicht (mehr) über die notwendigen Ressourcen, um definierte Ziele ohne die Hilfe privater Akteure zu erreichen (Papadopoulos 2004: 218). Der spezifische Mehrwert des Governance-Begriffs besteht nun darin, dass er die Tätigkeit des Regierens begrifflich vom Staat zu trennen sucht. Er bezeichnet somit eine spezifische Entwicklung der „Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ in den Staaten der OECD-Welt, die sich entweder hinsichtlich der Akteurskonstellation und/oder der Modi des Regierens vom klassischen Staatsparadigma unterscheidet (Börzel/Risse 2005: 196-198).

Aus dieser Rekonstruktion des Governance-Begriffs wird deutlich, dass Governance zwar hinsichtlich des *Wie* und des *Wer* von dem klassischen staatlichen Steuerungsparadigma abweichen kann, jedoch nicht hinsichtlich des *Was*, der zu erbringenden *Governance-Leistungen*: Von Governance kann sinnvoller Weise nur dann die Rede sein, wenn es um die intentionale Bereitstellung von *öffentlichen Gütern*³ bzw. die Produktion *kollektiv* bindender Entscheidungen geht (vgl. die Definition von Mayntz 2004: 66).⁴ In beiden Fällen bezieht sich Governance auf öffentliche Angelegenheiten in dem Sinne, dass alle Mitglieder der betroffenen sozialen Einheit ein fundamentales Interesse an ihrer Regelung haben. In diesem essentiellen Punkt entspricht Governance traditionellen Formen des Regierens, was weitreichende Folgen für die normative Betrachtung des Konzepts hat: Wenn öffentliche Aufgaben durch Governance-Akteure erfüllt werden, so müssen für sie im Prinzip die gleichen normativen Kriterien gelten, die an staatliches Handeln bei der Erbringung öffentlicher Leistungen angelegt werden. Akzeptiert man diese Prämisse, so rückt die Frage nach der Legitimität von Governance

3 Der Begriff wird hier nicht im ökonomischen, sondern im normativen Sinn verwendet.

4 Diese Unterscheidung von Governance-Funktionen nach Gütern und kollektiv bindenden Entscheidungen entspricht der Unterscheidung der Staatsfunktionen nach „service state“ und „enforcement state“ von Karl W. Deutsch (1986: 209f).

in den Fokus. Sie ist ein notorisch wunder Punkt des Konzepts, zumindest dann, wenn man Governance nicht nur als empirisches Vorhandensein von Leistungen beschreibt, sondern den Begriff minimal normativ versteht im Sinne einer intentionalen, verlässlichen und inklusiven Bereitstellung von Gütern im Gegensatz zu Übeln (Ladwig/Jugov/Schmelzle 2007: 8-11).

Warum gerade die Voraussetzungen der Inklusion und der Verlässlichkeit für Governance problematisch sind, bringen Benz und Papadopoulos auf den Punkt: "In governance there is neither a single government nor a ‚people‘, and therefore no congruence between jurisdictions and the scope of decisions" (Benz/Papadopoulos 2006: 11). Beide von Benz und Papadopoulos identifizierten Probleme, das Fehlen einer zentralen Regelungsinstanz (des Staates)⁵ sowie einer klar definierten Bezugseinheit für politische Entscheidungen (a people), sind logisch miteinander verbunden. Während dem klassischen Nationalstaat durch die Definitionsmerkmale von Staatsvolk und Staatsgebiet die Bezugsgrößen der Staatsgewalt bereits eingeschrieben ist, ist die Definition des Adressatenkreises von Leistungen und kollektiv bindenden Entscheidungen jenseits seiner Grenzen das drängendste normative Problem von Governance. Im transnationalen Raum und in zerfallen(d)en Staaten ist die Frage, wer Mitglied der politischen Gemeinschaft ist, fundamental umstritten. In der weiteren Argumentation wird dieses Problem der sozialen Bezugseinheit von Governance jenseits des Nationalstaats deshalb im Zentrum stehen. Dafür spricht auch ein logisches Argument: Versteht man Governance als Bereitstellung bestimmter Güter bzw. kollektiv verbindlicher Entscheidungen für eine – territorial, identitär oder funktional – bestimmte Gesamtheit von Regelungsadressaten, so setzt diese Definition die Gesamtheit als Bedingung der Möglichkeit von Governance bereits voraus. Eine klar umrissene soziale Einheit ist damit eine notwendige Bedingung für die normative Bewertung von Governance: Jedes legitime Regieren bedarf einer gesicherten Vorstellung darüber, für *wen* es geschieht. Offensichtlich gilt dies für Legitimationskonzepte, die den Wert von Selbstgesetzgebung und Responsivität betonen. Darüber hinaus gilt dies jedoch auch für jene

5 Vgl. hierzu Jugov in diesem Band.

Ansätze, die primär an der Effektivität von Regelungen interessiert sind, können diese doch nur in Relation zu dem zuvor definierten Adressatenkreis evaluiert werden.

Das Problem soll im Folgenden sowohl legitimationstheoretisch als auch handlungstheoretisch bearbeitet werden. Die Frage ist, *wie* kann Governance gegenüber *wem* unter Bedingungen defizitärer Staatlichkeit gerechtfertigt werden und welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit die Akteure bereit sind, Governance-Leistung zu erbringen?

2. Governance und Legitimität

Bevor das spezifische Verhältnis von Governance und Legitimität untersucht werden kann, gilt es zunächst zu klären, was hier genau unter Legitimität verstanden wird. Wenn von Legitimität die Rede ist, ist es zunächst sinnvoll, zwischen Legitimitätsbegriffen und Legitimitätskonzeptionen zu unterscheiden (Hinsch 2007, im Anschluss an Rawls 1975: 21f). Legitimitätsbegriffe beziehen sich auf die Geltungsansprüche, die wir erheben, wenn wir eine politische Ordnung oder eines ihrer Elemente als legitim bezeichnen. Legitimitätskonzeptionen benennen Kriterien, die eine Ordnung erfüllen muss, um als legitim gelten zu können.

In der sozialwissenschaftlichen Debatte wird in der Regel zwischen zwei Legitimitätsbegriffen unterschieden, einerseits dem empirischen (oder deskriptiven), andererseits dem normativen (oder präskriptiven) Legitimitätsbegriff. Aus deskriptiver Perspektive bezeichnet Legitimität die empirisch messbare Anerkennung, die eine politische Ordnung bei ihren Mitgliedern genießt. Die Aussage „die politische Ordnung x ist legitim“ bedeutet aus dieser Perspektive, dass zumindest eine Mehrheit der von x Betroffenen, x für moralisch gerechtfertigt *hält* und x aus diesem Grund anerkannt *wird*. Die perzipierte Legitimität eines politischen Systems gilt bei den Klassikern der vergleichenden Politikwissenschaft als vielversprechender Indikator für dessen Stabilität und Effektivität (klassisch Lipset 1959). Dahinter steht die Annahme, dass keine politische Ordnung ohne die Anerkennung ihrer Mitglieder und die daraus resultierende freiwillige Regelbefolgung dauerhaft existieren kann.

Aus normativer Perspektive bezieht sich der Legitimitätsbegriff nicht auf diesen „Legitimitätsglauben“ (Weber 1964: 157) Dritter, sondern erhebt selber einen authenti-

schen Geltungsanspruch bezüglich der „Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung“ (Habermas 1976: 39). Folglich bedeutet der Satz „die politische Ordnung x ist legitim“ aus dieser Perspektive, dass x tatsächlich moralisch gerechtfertigt *ist* und somit anerkannt werden *sollte*. Der entscheidende Unterschied zwischen den beiden Legitimitätsbegriffen ist also nicht ihr Objekt – der moralische Status einer politischen Ordnung – sondern der Perspektivwechsel zwischen der Beobachtung („x wird für legitim gehalten“) und dem Treffen moralischer Aussagen („x ist legitim“).

Der normativen Verwendung des Legitimitätsbegriffs können verschiedene Legitimitätskonzeptionen zu Grunde liegen. Legitimitätskonzeptionen explizieren die Gründe, auf denen die moralische Anerkennung einer politischen Ordnung beruht. Im Folgenden möchte ich zwei Konzeptualisierungen des normativen Legitimitätsbegriffs vorstellen und jeweils für die legitimitätstheoretische Betrachtung von Governance fruchtbar machen. Dies ist zum einen die von Fritz Scharpf entwickelte Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimität, zum anderen die von Kalevi Holsti vorgeschlagene Unterscheidung zwischen horizontaler und vertikaler Legitimität. Ich vertrete die These, dass Holstis Unterscheidung Scharpfs Konzept um eine zentrale Dimension ergänzt, die gerade im Kontext nicht-staatlichen Regierens von großer Bedeutung ist.

2.1. Input- und Output-Legitimität bei Fritz Scharpf

Eine in den letzten Jahren einflussreiche Konzeptualisierung des Legitimitätsbegriffs ist die Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimität von Fritz Scharpf (1999: 16-28; 2005). Während Output-Legitimität auf die Effektivität eines politischen Systems hinsichtlich der Bereitstellung bestimmter Güter zielt, versteht Scharpf unter Input-Legitimität die Ausrichtung politischer Entscheidungen an den Präferenzen der Betroffenen. Was ist damit gemeint?

Output-Legitimität im Sinne Scharpfs liegt dann vor, wenn eine politische Handlung gegenüber dem Status quo zu einer Pareto-Verbesserung des Wohlfahrtsniveaus führt. Von einer Pareto-Verbesserung spricht man dann, wenn mindestens ein Akteur von einer Regelung profitiert und keiner von ihr schlechter gestellt wird. Solche Handlungen bedürfen Scharpf zu Folge nicht der expliziten Legitimation durch die Betroffene

nen, da sie nicht gegen deren Interessen verstoßen *können*.⁶ Die Logik lautet in etwa: was niemandem schadet, muss auch nicht erlaubt werden.

Normativ ist das Kriterium der Pareto-Verbesserung jedoch unbefriedigend, da es vollkommen indifferent gegenüber der Verteilung von Wohlfahrtsgewinnen ist und den Status quo – mit all seinen möglichen Ungerechtigkeiten – gegenüber allen anderen Verteilungen privilegiert. Output-Legitimität in Scharpfs Verständnis kann somit nur als ein Minimalkriterium für Legitimität verstanden werden, das erstens nur bei positiven Effizienzeffekten greifen kann und zweitens nur dann sinnvoll ist, wenn keine einvernehmlichen Regeln für die Verteilung von Nettogewinnen vorliegen. Diese Einschränkungen verweisen auf die Notwendigkeit eines anderen Legitimationsmodus für verteilungs- und umverteilungsrelevante Politiken, also im Prinzip alle politischen Maßnahmen, in denen Kosten und Nutzen ungleich verteilt werden (Scharpf 2005: 711). Diese Aufgabe kommt in Scharpfs Konzept der Input-Legitimität zu.

Im Gegensatz zur Output-Legitimität orientiert sich die Input-Legitimität nicht an den objektiven Interessen der Akteure (ihrem individuellen Nutzen), sondern an ihren Präferenzen, d. h. ihren politischen Wünschen und Überzeugungen. Diese Unterscheidung ist aber offensichtlich nur dann sinnvoll, wenn Präferenzen und Interessen nicht identisch sind, also zumindest einige Akteure in ihren politischen Überzeugungen von ihrem persönlichen Wohl abstrahieren. Nur unter dieser Bedingung kann sich eine Gemeinwohl-idee herausbilden, die sich von den aggregierten Einzelinteressen der Individuen unterscheidet. Die Rechtfertigung von Politiken, die innerhalb einer Gesellschaft Vor- und Nachteile ungleichmäßig verteilen, ist ohne eine solche „solidarische Umorientierung“ (Scharpf 2005: 710) nicht möglich. Scharpf argumentiert nun, diese Bereitschaft zu gemeinwohlorientiertem Handeln sei von dem Grad der sozialen Integration einer politischen Gemeinschaft abhängig. Ohne eine ausgeprägte „Wirk-Identität“ könne nicht erklärt werden, warum ein Teil der betroffenen Akteure bereit sei, für das Wohl seiner Mitbürger „unkompensierte Sonderopfer“ zu erbringen

⁶ Dies ist allerdings nur dann richtig, wenn die Relation der Nutzenverteilung zwischen den Akteuren keine Rolle spielt. Aus demokratietheoretischer Perspektive argumentiert dagegen etwa Christopher Wellman, dass relative Gleichheit intrinsisch wertvoll ist (2000).

(Scharpf 2000: 270-276; 2005: 710).⁷ Die legitime Lösung von Verteilungs- und Umverteilungsproblemen sei von einem Gemeinsinn abhängig, der nur in bestimmten Gesellschaften entstehen könne, die anspruchsvolle soziale Bedingungen erfüllen. Die Problematik, die sich hieraus für politisches Handeln im transnationalen Raum oder in zerfallenen Staaten ergibt, ist offensichtlich: Jenseits des Nationalstaates muss der Legitimation durch verbesserten Output eine weit größere Bedeutung zukommen als der auf faire Partizipationschancen zielenden Input-Legitimität. Dies liegt, so die These Scharpfs, nicht primär an dem Mangel partizipativer politischer Strukturen, sondern an der fehlenden sozialen Basis für Tugenden wie Vertrauen, Toleranz und Solidarität, die demokratisches Regieren erst ermöglichen.

Scharpfs Ansatz vermischt in seinem Begriff der Input-Legitimität die institutionelle Frage nach dem *Wie* von Herrschaft mit der Frage nach ihrer sozialen Basis, dem *Wer* von Herrschaft. Damit reduziert er die Funktion von demokratischen Partizipationsmechanismen auf die Aktualisierung eines vorpolitischen Hintergrundkonsenses. Dies ist unangemessen, weil es einerseits die instrumentelle Qualität demokratischer Prozesse vernachlässigt, andererseits den strukturellen Zwang zu gemeinwohlorientierten Argumenten in öffentlichen Diskursen aus dem Blick verliert (vgl. Elster 1997). Aus der mangelnden Trennschärfe des Begriffs der Input-Legitimität resultiert, dass Konstellationen aus dem analytischen Raster fallen, bei denen entweder demokratische Institutionen ohne Hintergrundkonsens existieren, oder eine starke Wir-Identität nicht von demokratischen Institutionen abgebildet wird. Scharpf kann in beiden Fällen nur den Mangel von Input-Legitimität konstatieren, er verfügt jedoch nicht über das begriffliche Instrumentarium, ihr Fehlen zu erklären. Deswegen sollten aus analytischer Perspektive die Dimensionen der institutionellen Ausgestaltung von Herrschaft und ihrer sozialen Basis getrennt werden. Im Folgenden möchte ich den Begriff der Input-Legitimität für die Beteiligung der Betroffenen an der Regelsetzung reservieren, während für den Zuschnitt und das soziale Binnenverhältnis des Kollektivs der Beherrschten der Begriff der horizontalen Legitimität verwendet wird (vgl. Kapitel 2.2.).

⁷ Hier bleibt zu fragen, ob die Motivation zu einer solchen freiwilligen Übernahme von sozialen Kosten nicht auch auf Basis einer universalistischen Moral geschehen könnte und somit unabhängig von kollektiven Identitäten ist.

2.1.1. Governance und Output-Legitimität

Fragt man nach der Legitimationsbasis von Governance so scheint es zunächst offensichtlich, dass diese im Bereich der Output-Legitimität liegen muss. Neue Formen des Regierens entstehen da, wo die traditionellen Steuerungsformen nicht mehr greifen und demokratische Partizipationsmechanismen nicht zur Verfügung stehen. Die unterstellte höhere Effektivität von Governance im Vergleich zu klassischen Steuerungsformen ist ja gerade der Reiz des Konzepts. Es ist dann eine empirische Frage, ob Governance tatsächlich effektiver ist als traditionelle staatliche Steuerung.

Die Übertragung von Output-Legitimität auf Räume begrenzter und zerfallen(d)er Staatlichkeit ist solange unproblematisch, wie gewährleistet ist, dass die bereitgestellten Güter mit einem Mindestmaß an Verlässlichkeit und Effektivität erbracht werden, die Leistungen von den Empfängern tatsächlich erwünscht sind und insgesamt mehr Nutzen als Schaden von der Regelung ausgeht. Für auf Output-Legitimität basierende Governance-Regime lassen sich jedoch drei strukturelle Probleme aufzeigen, die die Erfüllung dieser Bedingungen fragwürdig erscheinen lassen und ihre Ergänzung um Partizipationsmechanismen gebieten. Das Modus Vivendi Problem (1), das Güterdefinitionsproblem (2) und, auf den ersten Blick paradoxerweise, das Effektivitätsproblem (3).

(1) Das Modus Vivendi Problem

Ein Modus Vivendi bezeichnet eine politische Ordnung die für ihre Mitglieder keinen intrinsischen Wert hat und lediglich durch die zufällige Konvergenz von Einzel- oder Gruppeninteressen stabilisiert wird (Rawls 1992: 295-302). Dieses Problem trifft auf alle politischen Ordnungen zu, die sich ausschließlich über Output legitimieren. Output-Legitimation versucht gerade, die gesellschaftliche Ordnung aus der effektiven Befriedigung der individuellen Interessen der Bürger ohne Rückgriff auf deren soziomoralische Orientierungen zu begründen. Daraus ergibt sich, dass die politische Ordnung nur so lange gerechtfertigt werden kann, wie sie im Interesse aller Akteure liegt. Sie ist somit abhängig von den Klugheitskalkülen nutzenmaximierender Individuen. Damit läuft sie ständig Gefahr, destabilisiert zu werden, sobald ein Akteur oder eine Gruppe von Akteuren die staatliche Ordnung als hinderlich empfindet. Für Governance bedeu-

tet dies, dass die Strukturen chronisch instabil sind, da sie von den Interessen der beteiligten Akteure abhängen. Dieses Gegenargument ist jedoch nur da sinnvoll, wo es Alternativen zu Governancestrukturen gibt. Wo etwa eine staatliche Infrastruktur nie existiert hat oder zusammengebrochen ist, ist die Fragilität von Governancestrukturen nur dann ein normatives Gegenargument, wenn diese die Etablierung effektiverer staatlicher Versorgung verhindern.

(2) Das Güterdefinitionsproblem

Das zweite Problem, mit dem auf Output gründende Legitimationstheorien zu kämpfen haben, bezieht sich auf die Definition der relevanten Güter, um derenwillen Governance geleistet wird. Es gibt gute Gründe, jedem Menschen ein natürliches Interesse an Gütern wie Sicherheit, Nahrung und Wasser zu unterstellen. Abgesehen von diesen Gütern wird es aber zunehmend schwierig, einen Konsens darüber herzustellen, welche Güter überhaupt der Gegenstand politischer Einflussnahme sein sollten. Sobald dieses Einvernehmen fehlt, kann die Output-Legitimation alleine nicht mehr greifen. Es bedarf dann einer vorgelagerten Definition relevanter Güter. Da diese gerade eben nicht durch einen vorpolitischen Konsens gegeben ist – denn dann wäre sie unnötig – muss dieser in deliberativen Verfahren gefunden werden. Es bedarf daher allgemein anerkannter politischer Institutionen und Verfahren, nach denen die Definition öffentlicher Güter und deren Verteilung erfolgen. Fragen der Output-Legitimität stellen sich also erst dann, wenn bereits in vorgelagerten politischen Prozessen eine gemeinsame Problemdefinition erfolgt ist. Dieser Willensbildungsprozess kann wiederum nur durch die faire Partizipation der Betroffenen gerechtfertigt werden. Die Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft mit umfassenden Institutionen der Konfliktregulierung, Güterdefinition und -distribution ist also selber ein zentrales, gleichsam transzendentes, öffentliches Gut (vgl. Walzer 1992: 61-107). Unterhalb dieser Schwelle kann Politik nur eine basale Minimalversorgung rechtfertigen.

(3) Das Effektivitätsproblem

Paradoxerweise ergibt sich potentiell aus rein Output-basierten Legitimationsansätzen ein drittes Problem, das die Effektivität der erbrachten Leistungen betrifft. Partizipati-

ve Elemente, die die Input-Legitimität von Governancestrukturen gewährleisten sollen, wirken sich indirekt auch positiv auf die Effektivität und damit auf die Output-Seite aus (Wolf 2002: 41f). Es lassen sich hier vier verschiedene Mechanismen unterscheiden, die in der Literatur diskutiert werden: Erstens erzeugt die Beteiligung der Betroffenen an der Regelsetzung die Identifikation mit dem Regelwerk und verringert so die Transaktionskosten von Regierungstätigkeiten. Zweitens versorgen Rückkopplungsmechanismen die Governance-Akteure mit den notwendigen Informationen, um die Leistungen dem Bedarf anzupassen und adaptives Lernen zu ermöglichen (vgl. Deutsch 1969: 125-153). Drittens erlauben partizipative Elemente, politische Verantwortlichkeiten herzustellen und ineffektive Governance zu sanktionieren. Viertens stellt Partizipation ein Forum für die öffentliche Deliberation politischer Fragen her, das es erlaubt, die Agenden der Akteure im Lichte der öffentlichen Vernunft zu prüfen und mittels des „zwanglosen Zwangs des besseren Arguments“ (Jürgen Habermas) das Rationalitätsniveau politischer Entscheidung zu optimieren.

Die drei oben skizzierten Probleme verweisen auf die Grenzen einer alleinigen Ausrichtung von Governance an Output-Legitimität und auf die zumindest komplementäre Notwendigkeit von Input-Legitimität. Neben dem bereits referierten instrumentellen Nutzen partizipativer Elemente in Bezug auf die Effektivität von Governance-Leistungen bieten Input-orientierte Legitimationsmodelle Lösungsansätze sowohl für das Modus-Vivendi-Problem als auch für das Güterdefinitionsproblem. Allerdings entstehen hier neue Probleme, die durch das Scharpfsche Begriffspaar nicht aufgefangen werden und auf die Kategorie der horizontalen Legitimität verweisen.

2.1.2. Governance und Input-Legitimität

Aus Perspektive der Input-Legitimität sind politische Entscheidungen dann legitim, wenn sie durch die effektive und faire Beteiligung der Betroffenen entstanden sind, also die Adressaten auch Autoren des Rechts sind (Habermas 1994a: 160). Wenn gesellschaftliche Selbstregulierung dies leistet, bedarf es aus normativer Perspektive keiner institutionellen Intervention. Dann wäre allerdings der utopische Punkt erreicht, an dem „an die Stelle der Regierung über Personen [...] die Verwaltung von Sachen“ tritt

(Engels 1880: 224). Solange soziale Interaktionen aber noch Antagonismen und Machtbeziehungen erzeugen, bedürfen sie institutioneller Mechanismen der friedlichen Konfliktlösung, wie die oben referierten Modus Vivendi- und Güterdefinitionsprobleme illustriert haben. Fehlen institutionalisierte Partizipationsmechanismen, bleibt die Möglichkeit funktionaler Äquivalente. Diese Diskussion wird vor allem im Bereich der Theorie Internationaler Beziehungen mit Blick auf Global Governance geführt. Es gibt einen breiten Konsens, dass auf internationaler Ebene die nationalstaatlichen Partizipationsmechanismen nicht einfach reproduziert werden können. Stattdessen soll ein Bündel von Mechanismen die tatsächliche Beteiligung der Betroffenen möglichst gleichwertig ersetzen. So sollen etwa Nichtregierungsorganisationen als deren Repräsentanten agieren, die Transparenz der Verfahren politische Verantwortung generieren und öffentliche Deliberation die Agenden der Governance-Akteure normativ und rational optimieren (vgl. Beisheim 1997; Grant/Keohane 2005; Risse 2006). Mit diesen generell sinnvollen Ansätzen gehen jedoch zwei Probleme einher. Erstens können sie die tatsächliche Partizipation der Betroffenen nur simulieren, jedoch nicht den intrinsischen Wert von demokratischer Selbstbestimmung ersetzen. Geht man davon aus, dass das Gut politischer Autonomie nicht in den instrumentellen Vorteilen demokratischer Partizipation aufgeht, sondern dass Menschen unabhängig von der Qualität der Ergebnisse ein Interesse an (kollektiver) Selbstregierung haben, dann handelt es sich bei den oben vorgeschlagenen Mechanismen eben nicht um Äquivalente, sondern um Surrogate.⁸

Zweitens können sie keine Antwort auf das fundamentale Problem geben, dass ihnen bereits die Definition der für sie relevanten politischen Einheit vorausgehen muss. Diese Entscheidung kann selber wiederum nicht legitimiert werden, da unklar ist, wem die Metakompetenz zur Bestimmung des relevanten Kollektivs zukommt. Dieses Problem ist das klassische Paradox des Kontraktualismus: Der Vertragsschluss setzt

8 Der intrinsische Wert von Demokratie ist in der politischen Philosophie allerdings nicht unumstritten. Richard Arneson hat ihn jüngst mit dem Argument zurückgewiesen, dass die Machtausübung über Dritte, die mit der demokratischen Regierungsform einhergeht, kein moralisches Gut sei, das intrinsisch wertvoll ist (2003). Verteidiger des intrinsischen Werts der Demokratie verweisen hingegen auf den Wert der Gleichheit, der in seiner politischen Dimension allein durch die demokratische Regierungsform realisiert werden kann (Buchanan 2002).

logisch bereits das Kollektiv voraus, das sich erst durch ihn wechselseitig als politische Schicksalsgemeinschaft anerkennt. Am Anfang steht immer ein Akt der willkürlichen Setzung, der wiederum (noch) nicht im Rahmen anerkannter Institutionen legitimiert werden kann (Goodin 2007; Whelan 1983).

Politische Legitimität erschöpft sich also nicht in der Konzeption von Input- und Output-Legitimität, sondern sie muss noch eine zweite Dimension abbilden, die sich auf die Legitimität des sozialen Verbands bezieht, in dem politische Macht ausgeübt wird. Im Folgenden soll nun anhand der Kategorie der horizontalen Legitimität versucht werden, eine mögliche Konzeptualisierung für die Bestimmung der relevanten sozialen Einheiten für Governance zu skizzieren.

2.2. Horizontale Legitimität bei Kalevi Holsti

Kalevi Holsti entwickelt eine Konzeption des Legitimitätsbegriffs, die in einem wichtigen Punkt über die von Scharpf hinausgeht. Neben der Kategorie der vertikalen Legitimität, die sowohl die Dimension der effektiven Problemlösung (Output-Legitimität) als auch die Gewährleistung von Partizipationschancen (Input-Legitimität) umfasst, führt Holsti eine zweite Kategorie, die der horizontalen Legitimität, ein. Horizontale Legitimität bezieht sich im Gegensatz zur Dimension der vertikalen Legitimität nicht auf die Art und Weise, in der Herrschaft ausgeübt wird, sondern auf die soziale Basis des politischen Verbands und das Binnenverhältnis des Kollektivs der Beherrschten. Sie benennt die Grenzen und den Grad der sozialen Kohäsion eines politischen Gemeinwesens:

„Horizontal legitimacy refers to the attitudes and practices of individuals and groups within the state toward each other and ultimately to the state that encompasses them. If the various groups and communities within the polity accept and tolerate each other, horizontal legitimacy is high. In many countries, the question of over whom to rule is assumed or not subject to debate. If communities, in contrast, seek to exclude, marginalize, oppress, or exploit others within the same state, then there is low horizontal legitimacy, even in ostensible democracies“ (Holsti 1996: 87f).

Holstis Definition horizontaler Legitimität ist staatszentriert, was sich aus dem staats-theoretischen Kontext seines Buches ergibt. Dies ist aber kein systematisch entscheidender Punkt. Das Konzept lässt sich prinzipiell auf jede Gruppe von Individuen anwenden, die entweder durch freiwillige Kooperation oder durch Machtbeziehungen, zu einem politischen Verband vereinigt ist. Sobald dies der Fall ist, stellt sich die Frage

nach der Legitimität dieser Beziehung. Somit ist Holstis Kriterium der horizontalen Legitimität auch für Governance einschlägig.

Die Unterscheidung zwischen horizontaler und vertikaler Legitimität erinnert an ein Begriffspaar, das David Luban im Anschluss an Hannah Arendt entwickelt hat (Luban 1980: 167-172). Luban unterscheidet zwischen horizontalen und vertikalen Gesellschaftsverträgen, wobei sich durch erstere autonome Individuen zu einem politischen Verband zusammenschließen, während letztere das Verhältnis zwischen einem solchen politischen Verband und dessen Regierung regeln. Holstis Unterscheidung ist allgemeiner als Lubans Begriffspaar, da horizontale und vertikale Legitimität nicht an die Vertragsform gebunden sind. Beide Konzeptionen teilen aber ein zweistufiges Verständnis politischer Legitimität, das zwischen der Konstitution eines politischen Verbandes und der Art und Weise einer Herrschaftsbeziehung unterscheidet. Horizontale Legitimität geht der vertikalen Legitimität dabei logisch voraus, weil sich die Fragen nach der Güte der Partizipation oder der Versorgung mit bestimmten Gütern nur dann sinnvoll beantworten lässt, wenn die relevante soziale Bezugsgröße geklärt ist. Wo diese fundamental umstritten ist, lassen sich Fragen nach der Legitimität politischer Herrschaft nicht beantworten, da unklar ist, wer überhaupt befragt werden muss. Diese Frage ist nicht nur ein theoretisches Kernproblem in der Staatszerfall-Debatte, sondern auch im Global-Governance-Diskurs (Fraser 2005; Goodin 2007). Eine mögliche Konzeptualisierung für die Bestimmung der legitimen politischen Bezugsgröße soll im Folgenden versucht werden. In ihrem Zentrum steht die Idee, dass sich die horizontale Legitimität eines Herrschaftsverbands aus der Natur eines politischen Problems ergibt. Der Ansatz beruht auf John Rawls' Einsicht, dass die jeweils legitime Ordnungseinheit für die Verteilung eines Gutes von der Natur dieses Gutes abhängig ist (1975: 46).

3. Gesellschaftliche Integration und horizontale Legitimität

Horizontale Legitimität ist für die normative politische Theorie eine problematische Kategorie, da sich aus normativen Kriterien alleine nicht ableiten lässt, wer Mitglied einer politischen Gemeinschaft sein sollte und wer nicht. Zwar steht mit dem Prinzip

der „affected interests“⁹ ein normativ prima facie stimmiger Grundsatz zur Definition einer politischen Gemeinschaft zur Verfügung, es ist aber aus logischen, praktischen und moralischen Gründen nicht anwendbar (Goodin 2007: 52; Whelan 1983: 17). Logisch ist das Prinzip unmöglich zu realisieren, da erst nachdem eine Entscheidung getroffen wurde, feststeht, wer von ihr betroffen ist (und folglich ein Recht gehabt hätte, an ihr mitzuwirken). Praktisch würde das Prinzip für jede einzelne Entscheidung einen neuen Demos generieren und somit stabile Kooperation, zeitlich und sektoriell versetzte Ausgleichsmechanismen und die Delegation an repräsentative Institutionen verunmöglichen. Moralisch wäre es schließlich problematisch, weil dem Betroffenenheitsprinzip die Integrität politischer Gemeinschaften geopfert werden müsste (Dworkin 1986: Kap. 6). Daraus folgt, dass die Prinzipien zur Bestimmung des relevanten Demos auch außerhalb der Grenzen der normativen politischen Theorie gesucht werden müssen (vgl. Whelan 1983). Es bietet sich deshalb an, den Begriff horizontaler Legitimität mit einer Theorie sozialer Integration zu koppeln, die substantiellere Aussagen über die Grenzen legitimer Demoi machen kann.

Im Anschluss werden zwei mögliche Stränge der Systematisierung sozialer Integration aufgezeigt und in Beziehung zu der Frage nach der Legitimität von Governance gesetzt. Die hier zentrale Unterscheidung ist die zwischen systemisch-funktional (1) und sozial-normativ (2) integrierten Verbänden. Klassisch findet sie sich bereits in dem Antagonistenpaar von Gesellschaft und Gemeinschaft bei Ferdinand Tönnies, der Unterscheidung zwischen organischer und mechanischer Solidarität bei Émile Durkheim oder der Differenz von System und Lebenswelt bei Habermas (vgl. Habermas 1973: 13f).

Die relative territoriale Kongruenz beider Vergesellschaftungstypen ist aus legitimitätstheoretischer Sicht *das* entscheidende Merkmal des klassischen Nationalstaats: Idealtypisch sind hier die Ausdehnungen der kollektiven Wir-Identität der Bürger und der systemisch-funktionalen Interdependenzen deckungsgleich bzw. wurden in einem häufig schmerzhaften Prozess der kulturellen Homogenisierung angeglichen (Gellner

9 Eine prägnante Definition des Prinzips findet sich bei Robert Dahl: “Everyone who is affected by a decision of a government should have a right to participate in that government” (1970: 64).

1983). Insofern ist für den klassischen Nationalstaat die Frage nach der legitimen sozialen Einheit für politische Entscheidungen immer schon beantwortet. Bricht die Koppelung der beiden Vergesellschaftungsmodi jedoch auseinander, sei es einerseits durch die Verflüssigung von Identitäten und die Globalisierung von Abhängigkeiten, sei es andererseits durch den Zerfall staatlicher Ordnung und die Renaissance ethnischer Identitäten, so gilt es, die relevante soziale Einheit für politische Entscheidungen zu identifizieren. Dieser Suchprozess basiert auf dem Prinzip der möglichst weitgehenden Kongruenz der Entscheidungsbeteiligten mit den Entscheidungsunterworfenen: Diejenigen, die von Machtbeziehungen betroffen sind, sollen auch an ihrer Gestaltung mitwirken können.

Die Vermutung liegt nahe, dass die beiden Ausprägungen horizontaler Legitimität mit den Dimensionen vertikaler Legitimität in einem spezifischen Zusammenhang stehen. In systemisch-funktional integrierten Gesellschaften wird politisches Handeln eher durch Output-Legitimität gerechtfertigt werden, da über den Bereich der Interdependenzbewältigung hinaus die institutionellen und sozialen Bedingungen für Input-Legitimität nicht vorhanden sind. Sozial-normativ integrierte Gesellschaften können hingegen ein breiteres Spektrum von politischen Fragen der kollektiven Selbstregierung überantworten, da sie über ein höheres Maß an sozialem Vertrauen verfügen, das kollektive Selbstbestimmung ermöglicht.

3.1. Systemisch-funktionale Integration und Governance

Systemisch-funktional integrierte Gesellschaften zeichnen sich durch ein hohes Maß wechselseitiger Abhängigkeit zwischen den Akteuren aus, das sich komplementär zum Grad der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft verhält. Ökonomische Interdependenzen, die Zugehörigkeit zu den gleichen politischen oder rechtlichen Institutionen und nicht zuletzt die ökologische Verwundbarkeit moderner Gesellschaften bilden einen gemeinsamen Handlungsraum, der Regelungsbedarf generiert. Das einigende Band systemisch-funktional integrierter Gesellschaften entspringt nicht einer affektiven Verbundenheit oder geteilten Identität, sondern der Einsicht in die Notwendigkeit begrenzter Kooperation aufgrund von Interdependenzbeziehungen. Die soziale Einheit für politische Entscheidungen konstituiert sich zwischen denjenigen „who share the

same risks and are intensely *aware of it*" (Abromeit 1998: 114). Kooperation ist für solchermaßen verbundene Akteure solange rational, wie es mit ihrer Hilfe gelingt, die Risiken der Interdependenz zu begrenzen. Beispiele aus dem Bereich Global Governance beziehen sich vor allem auf Sicherheitsfragen (UN-Sicherheitsrat), Umweltschutzmaßnahmen (Kyoto-Protokoll, Biodiversitäts-Konvention) und ökonomische Interdependenzen (Weltbank, IWF, WTO), also Bereiche, in denen Abhängigkeiten besonders offensichtlich sind (vgl. Zürn et al. 2007:131-136). Gerade die Interdependenzen in der globalen Ökonomie – vor dem Hintergrund der unheilvollen Erfahrung der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre – haben robuste Governance-Regime entstehen lassen. Was diese Beispiele eint, ist, dass sich institutionalisierte Kooperation in den Bereichen etabliert, in denen *allgemeine* Verwundbarkeit festgestellt wird und folglich jede Partei von einer Regelung profitiert. Diese funktionale Verflechtung konstituiert systemisch-funktional integrierte Gesellschaften. Darüber hinaus gibt es auch *einseitige* Verwundbarkeiten, für die normativ das Gleiche gilt wie für wechselseitige Abhängigkeit, das Gebot der Beteiligung aller Betroffenen. Handlungstheoretisch ist Kooperation in diesem Fall jedoch unwahrscheinlicher, weil der machtausübenden Partei die rationale Motivation fehlt, gemeinsame Regeln zu akzeptieren.

Diese Überlegung verweist auf die zentrale Bedeutung der Problem- bzw. Situationsstruktur für das Entstehen von Governance-Institutionen in systemisch-funktional integrierten sozialen Verbänden (Zürn 1992: Kap. 2). Ob und welche Formen von Regelungen in einem bestimmten Politikfeld getroffen werden, hängt maßgeblich von der Struktur des zu lösenden Problems ab, d. h. den Interessen und Handlungsoptionen der Akteure (Zürn 1992: 153f). Je größer der Nutzen und je geringer das Risiko sozialer Koordination für die Betroffenen ist, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, dass Institutionen entstehen, die Kooperationsregeln formulieren und implementieren. Einfache Koordinationsprobleme ohne Verteilungskonflikte (z. B. Vorfahrtsregeln im Straßenverkehr) sind einfacher und weniger regelungsintensiv zu lösen als Koordinationsprobleme mit Verteilungsproblemen (z. B. die Benennung von Amtssprachen) und diese wiederum unkomplizierter als Dilemma-Situationen (z. B. Abrüstungsabkommen zwischen Bürgerkriegsparteien). Gemein bleibt diesen Situationen jedoch, dass

jeweils alle Parteien von der kooperativen Lösung des Problems profitieren. Governance-Institutionen und eventuelle Sanktionsmechanismen können also durch den verbesserten Output gegenüber allen Betroffenen gerechtfertigt werden. Die Partizipationsmechanismen der Input-Legitimität sind unter diesen Bedingungen nur solange gerechtfertigt, wie sie dazu beitragen, gemeinsame Ziele zu formulieren (das Güterdefinitionsproblem) und Interaktionsergebnisse zu optimieren (das Effektivitätsproblem). Partizipation kann unter den Bedingungen systemisch-funktionaler Vergesellschaftung nur funktional begründet werden. Mehrheitsentscheidungen gegen den Willen einiger der Beteiligten sind hingegen problematisch und tragen schon den Kern eines Legitimationsproblems in sich. Sie führen zu einer Politisierung der Governance-Institutionen, was entweder zu Widerstand gegen die Institution unter Verweis auf die Autonomie der Akteure führt oder den Ausgangspunkt einer umfassenden Demokratisierung der Governance-Institutionen bildet (vgl. Zürn et al. 2007: 149-157). Passiert letzteres, kann dies als Zeichen einer Transformation der horizontalen Legitimität des Herrschaftsverbands gedeutet werden: Die Perspektive rational-nutzenmaximierender Akteure wird durch eine Gemeinwohlperspektive abgelöst.

3.2. Sozial-normative Integration und Governance

Sozial-normativ integrierte Gesellschaften zeichnen sich in erster Linie dadurch aus, dass sich ihre Mitglieder als Teil eines gemeinsamen Projekts verstehen. Die Akteure erkennen sich gegenseitig als Mitglieder einer Gemeinschaft an und legen Wert auf ein politisches System, das sich an den Grenzen des kulturellen Selbstverständnisses der Gesellschaft ausrichtet.¹⁰ Das einigende Band dieser Gesellschaften ist eine ausgeprägte kollektive Identität, die mit dem Willen zur politischen Selbstbestimmung einhergeht. Aus welchen Quellen sich dieser „Gemeinsamkeitsglaube“ (Max Weber) speist, ist zunächst sekundär. Gemeinsame sprachliche, religiöse, kulturelle und/oder geschichtliche Wurzeln können die Grundlage kollektiver Identitäten sein, sie müssen es aber nicht. Der gemeinsame Handlungsraum kann auch als rein politisches Projekt verstan-

¹⁰ Während Gellner (1983: Kap. 3-4) die funktionalen Vorzüge dieser Kongruenz von politischer Einheit und kultureller Identität für moderne, kapitalistische Staaten betont, unterstreichen Autoren wie Margalit und Raz (1990) den moralischen Wert umfassender kollektiver Selbstbestimmung, den nur sozial-normativ integrierte Gesellschaften bieten.

den werden, das gerade darin gründet, bestimmte vorpolitische Identitäten zu überwinden.¹¹ Das entscheidende Merkmal sozial-normativ integrierter Gesellschaft ist ihr intrinsischer Wert für ihre Mitglieder. Sie sind – bis zu einem gewissen Grad – nicht Zweckgemeinschaft sondern Selbstzweck.

Eine solche dichte Integration durch die wechselseitige Anerkennung der Mitglieder erweitert den Bereich der politischen Probleme, die durch Mechanismen der kollektiven Selbstbestimmung geregelt werden können. Sozial-normativ integrierte Gesellschaften verfügen über einen Grundstock an authentisch öffentlichen Angelegenheiten, die sich nicht auf den individuellen Nutzen für die Bürger reduzieren lassen. Die Subventionen für Stadttheater, Bibliotheken, Schuldnerberatung, Schwimmhallen und Volkshochschulen lassen sich nur dann rechtfertigen, wenn man auch denen, die diese Angebote nicht nutzen, ein Interesse an ihrer Existenz unterstellen kann. So kann eine normativ integrierte Gesellschaft auch in Politikbereichen Regeln etablieren, die nicht primär der Regulierung wechselseitiger Abhängigkeiten dienen, sondern der kulturellen und sozialen Reproduktion der Gesellschaft. Demokratische Partizipationsmechanismen sind in sozial-normativ integrierten Gesellschaften nicht instrumentell begründet, sondern Ausdruck kollektiver Autonomie und somit intrinsisch wertvoll.

Sowohl die systemisch-funktionale als auch die sozial-normative Integration sind Idealtypen, die so in der Realität nicht anzutreffen sind. Dies schadet aber nicht dem heuristischen Wert der Unterscheidung: Die Legitimität von Governance ist entscheidend davon abhängig, durch welches der oben referierten Muster eine Gesellschaft integriert wird. Die Inklusion in einen gemeinsamen Governance-Raum (Kötter 2007) muss durch die horizontale Legitimität dieses Herrschaftsverbandes gerechtfertigt werden. Erst wenn das der Fall ist, kann die im Prozess des Regierens unvermeidliche Ausübung von Macht als Autonomie gedeutet werden. Für welche politischen Regelungen diese zutrifft, hängt von der Art der Vergemeinschaftung ab. Systemisch-funktional integrierte Gesellschaften verfügen nur über das Mandat, Governance zum Interdependenz-Management zu nutzen, wohingegen sozial-normativ integrierte Ge-

11 Als eine solche rein politische Form der gesellschaftlichen Identitätsbildung kann Habermas' Konzeption des Verfassungspatriotismus verstanden werden. Vgl. Habermas (1994b); Iser (2003); Strecker (2003).

sellschaften sich selber Mandate für weitere Politikfelder erteilen können. Der prinzipiell konsentrierte politische Verband verfügt innerhalb seiner Grenzen über eine Kompetenz-Kompetenz, er kann bis zu einem gewissen Grad über die Trennung zwischen privaten und öffentlichen Angelegenheiten entscheiden.

Es wäre allerdings ein Fehler, die beiden Vergesellschaftungstypen als starre, nach außen geschlossene Systeme zu begreifen. Vielmehr wohnt der politischen Interaktion auf Ebene des systemisch-funktionalen Interdependenz-Managements eine Dynamik inne, die den Kern einer dichteren Form der sozialen Integration bereits in sich trägt. Die Regulierung gegenseitiger Abhängigkeit bedarf nämlich politischer Prozesse, in deren Verlauf sich die Identitäten, Ziele und Normen der Akteure verändern *können*. Hier lassen sich zwei besonders relevante Phasen unterscheiden: In der Phase der Institutionenbildung gilt es zunächst, gemeinsame Probleme und Ziele der Akteure zu definieren und verbindliche „Spielregeln“ zu vereinbaren (Saretzki 2007: 119f). Aus diesen deliberativen Prozessen kann eine Wir-Perspektive hervorgehen, die die Integrationskraft wechselseitiger Abhängigkeit bereits übersteigt.¹² In der späteren Phase der Evaluation der so geschaffenen Governance-Institutionen stellt sich dann – je nach Reichweite und Eingriffstiefe ihrer Regelungskompetenz – die Frage nach ihrer Rechtfertigung, die öffentliche Legitimationsdiskurse provoziert (vgl. Zürn et al. 2007: 149-157). In diesem Prozess können die Aufgaben, Kompetenzen und Adressaten der Institutionen unabhängig von systemisch-funktionalen Erfordernissen hinterfragt und gegebenenfalls verändert werden. Der öffentliche Charakter solcher Diskurse privilegiert dabei systematisch gemeinwohlorientierte Argumentationen gegenüber den partikularen Interessen der Akteure. Insofern tragen Legitimationsdiskurse immer schon den Kern eines Perspektivwechsels zu einer sozial-normativen Vergesellschaftung in sich. Ob sich dieses Potential tatsächlich entfalten kann, bleibt allerdings konkreten politischen Prozessen überlassen, es ist keine funktionalistische Gesetzmäßigkeit (vgl. Zürn et al. 2007: 138 Fn. 16).

12 Zur integrativen Rolle interkultureller Kommunikation vgl. De La Rosa in diesem Band.

4. Governance in zerfallen(d)en Staaten

Aus diesen legitimationstheoretischen Überlegungen ergibt sich auch ein handlungstheoretisches Problem: Wie kann Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit funktionieren, wenn die betroffenen Gesellschaften (zumeist) nicht sozial-normativ integriert sind, sondern allein durch die leere Hülle ihrer *international legal sovereignty* zusammengehalten werden (Krasner 1999: Kap. 1; 2004)? In Staaten, deren Bevölkerung entlang religiöser, ethnischer, sprachlicher oder ideologischer Grenzen gespalten ist (*divided societies*), besteht eine chronische Inkongruenz der politisch-geographischen Grenzen des Staates und der politisch-kulturellen Identitäten der Bürger.¹³ Dieses Problem tritt mit besonderer Vehemenz in den postkolonialen Staaten Afrikas südlich der Sahara zutage, die infolge der artifiziellen Grenzziehungen und den an ethnischen Konstrukten orientierten Regierungstechniken der europäischen Kolonialmächte häufig stark segmentiert sind.¹⁴

Bei der handlungstheoretischen Betrachtung von Governance in Räumen zerfallen(d)er Staatlichkeit liegen zwei Restriktionen vor, die diese Räume von der OECD-Welt unterscheiden: Zum einen gibt es keinen sanktionsfähigen Staat, der Folgebereitschaft effektiv einfordern kann, zum anderen ermangeln Bürgerinnen und Bürger in segmentierten Gesellschaften einer kollektiven Identität, die geteilte Normen und tradierte Muster der Kooperation umfasste. Beide Bedingungen lassen das Gelingen von Governance unwahrscheinlich erscheinen: Fällt staatlicher Zwang als Steuerungsmechanismus aus, gewinnen horizontale Koordinationsmechanismen massiv an Bedeutung. Diese profitieren aber in besonderem Maß von kooperationsfördernden Interaktionsorientierung der Akteure, insbesondere sind sie auf einen Grundstock an Vertrauen angewiesen, der langfristige soziale Kooperationen erst ermöglicht (vgl. Offe 2001; Putnam 1993: Kap. 6; Scharpf 2000: 148-158). Soziales Vertrauen ist in sozial-normativ integrierten Gesellschaften eher zu erwarten als in Staaten, die allein durch ihren völ-

13 Hier soll kein essentialistisches Identitätskonzept vertreten werden, was zählt, ist die Perspektive der Betroffenen. Wenn aus dieser Ethnie als bedeutsame Kategorie existiert, dann ist das ein empirischer Fakt, den wir als Sozialwissenschaftler nicht hinweg dekonstruieren können, auch wenn wir annehmen, dass er konstruiert ist.

14 Vgl. Berman (1998: 312-323); Mayall (2005); Heé und Schaper in diesem Band.

kerrechtlichen Status als politische Einheit erhalten bleiben. Heißt das also, dass Governance in Räumen zerfallen(d)er Staatlichkeit zum Scheitern verurteilt ist?

Dass dies nicht der Fall sein muss, hat der Strang in den Theorien der Internationalen Beziehungen bewiesen, der sich mit der Möglichkeit von Kooperationen unter Bedingungen der Anarchie beschäftigt. Diese Ansätze belegen, dass sich stabile Kooperationsmuster auch dann entwickeln können, wenn die beteiligten Akteure allein aus rational-eigeninteressierten Motiven handeln und keine zentrale Sanktionsinstanz zur Verfügung steht. Dazu muss lediglich gewährleistet sein, dass Kooperation allen Beteiligten Vorteile verspricht und ein „Schatten der Zukunft“, also die Aussicht, mit denselben Partnern erneut interagieren zu müssen, existiert (Axelrod 1984; Oye 1985). Sind diese Bedingungen gegeben, können sich Kooperationsbeziehungen nach dem Muster *Tit for Tat* (wie du mir, so ich dir) entwickeln.

Die Kontextbedingungen von Kooperationsbeziehungen sind allerdings keine Naturphänomene, sie können selber durch institutionelle Rahmenbedingungen politisch beeinflusst werden (Axelrod/Keohane 1985). Werden diese Rahmenbedingungen möglichst kooperationsfreundlich gestaltet, kann dies erheblich zu der Stabilität einer Gesellschaft beitragen. Hierin liegt die Aufgabe externer Akteure in Räumen zerfallen(d)er Staatlichkeit.

Es lassen sich drei Faktoren für kooperationsfördernde Kontextbedingungen nennen: Erstens können externe Akteure einen „Schatten der Zukunft“ spenden, indem sie secessionistischen Bestrebungen die völkerrechtliche Anerkennung versagen.¹⁵ Erst durch die Gewissheit für ziemlich lange Zeit „in einem Boot“ zu sitzen, entsteht die Notwendigkeit längerfristiger Kooperation. So kann ein verlässlicher Handlungsrahmen entstehen, der die Entwicklung von Vertrauen zwischen den Akteuren ermöglicht, komplexe Tauschbeziehungen erlaubt und letztlich ein Narrativ gemeinsam bewältigter Herausforderungen entstehen lassen kann. Zweitens können die Anreizstrukturen für Kooperationsbeziehungen von externen Akteuren beeinflusst werden. Hier sind private wie öffentliche Akteure gleichermaßen handlungsfähig. Schwache

¹⁵ Ich folge hier Allen Buchanans These, dass Sezessionen unter nicht-idealen Bedingungen nur als letztes Mittel zum Schutz vor schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen moralisch gerechtfertigt werden können (1997; 1999).

Staaten sind durch ihre sehr begrenzte Fähigkeit zur Steuerextraktion in hohem Maße von externen Ressourcen abhängig. Externe Akteure können dies nutzen, um auf lokale Politiken Einfluss zu nehmen. So können externe Hilfen und Investitionen etwa an Kriterien des Menschenrechtsschutzes, der demokratischen Mitwirkungsrechte und der Minderheitenpolitik gekoppelt werden. Solange diese Eingriffe dazu beitragen, Leben, Autonomie und Würde der Betroffenen zu stärken, lassen sie sich moralisch rechtfertigen (vgl. Ladwig 2007)¹⁶. Drittens können Externe Akteure (insbesondere Internationale Organisationen) Normen der fairen Kooperation bereitstellen und als Rechtfertigungsinstanz fungieren. Haben die Beteiligten bestimmte Normen einmal anerkannt, kommt es zu Prozessen der „argumentativen Selbstverstrickung“, die rein strategisches Handeln erschweren und faire Kooperation befördern (Risse 2007: 71f).

Langfristig kann aus solchen Interaktionen ein Sozialkapital erwachsen, welches die zukünftige Zusammenarbeit erleichtert. Aus der besonderen Reziprozität des *Tit for Tat* könnte so eine allgemeine Reziprozitätserwartung hervorgehen, die stabile soziale Kooperation kennzeichnet (Putnam 1993: Kap. 6.). Externe Akteure können hier als Katalysator wirken.

5. Fazit

Am Anfang des Aufsatzes wurden zwei Fragen formuliert: Erstens wurde gefragt, welche normativen Ansprüche für Governance gelten und wie sich diese gegebenenfalls von Ansprüchen an staatliches Regieren unterscheiden. Zweitens wurde gefragt, *wem* gegenüber Governance-Akteure sich zu rechtfertigen haben bzw. für *wen* sie Leistungen zu erbringen haben. Ich habe argumentiert, dass beide Fragen auf zwei unterschiedliche Dimensionen politischer Legitimität verweisen: Die erste Frage zielt auf die vertikale Legitimität von Governance, die Art und Weise, in der regiert wird. Hier kann analytisch wiederum zwischen den Dimensionen von Input- und Output-Legitimität unterschieden werden. Anhand dieser Dimensionen kann geprüft werden, ob Leistungen effektiv erbracht werden und demokratische Partizipationsmechanismen bestehen. Ich habe darauf hingewiesen, dass Governance durch den *öffentlichen* Charakter der Güter und die *kollektiv* bindende Kraft von Entscheidungen definiert ist.

16 Für die völkerrechtliche Legalität solcher Eingriffe vgl. Bühring und Hüfken in diesem Band.

Die normative Rechtfertigungspflicht der Governance-Akteure entspringt aus diesem öffentlichen Charakter ihrer Handlungen, diese müssen gegenüber allen Mitgliedern einer identitär, funktional oder territorial definierten Gesellschaft legitimiert werden können. Für eine solche Evaluation muss allerdings feststehen, *wer* der relevanten Gemeinschaft angehört, der Leistungen und Mitbestimmungsrechte zukommen sollen. Dies ist jenseits des Nationalstaats zumeist fundamental umstritten, da hier das formale Kriterium der Mitgliedschaft qua Staatsbürgerschaft nicht zur Verfügung steht. Insofern ist die zweite die eigentliche relevante Frage, will man die Legitimität von Governance in transnationalen Räumen und zerfallen(d)en Staaten beurteilen: Wer ist Mitglied des relevanten Kollektivs?

Die Frage nach der relevanten sozialen Einheit verweist auf die zweite Dimension politischer Legitimität, die horizontale Legitimität. Sie bezieht sich auf das Binnenverhältnis des Kollektivs der Beherrschten. Ich habe vorgeschlagen, hier zwischen systemisch-funktional und sozial-normativ integrierten sozialen Verbänden zu unterscheiden. Während systemisch-funktional integrierte Gesellschaften durch Interdependenz-Beziehungen verbunden sind, sind sozial-normativ integrierte Gesellschaften durch geteilte Identitäten, wechselseitige Anerkennung und den Willen zur kollektiven Selbstbestimmung gekennzeichnet.

Die beiden Ausprägungen horizontaler Legitimität stehen mit den Dimensionen vertikaler Legitimität in einem spezifischen Zusammenhang. In systemisch-funktional integrierten Gesellschaften kann politisches Handeln nur über Output-Legitimität gerechtfertigt werden, weil über den Bereich der Interdependenzbewältigung hinaus die institutionellen und sozialen Bedingungen für Input-Legitimität nicht vorhanden sind. Sozial-normativ integrierte Gesellschaften können hingegen ein breiteres Spektrum von politischen Fragen der kollektiven Selbstregierung überantworten, da sie über ein höheres Maß an sozialem Vertrauen verfügen, dass Voraussetzung für kollektive Selbstbestimmung ist.

Die Verbindung zwischen beiden Vergesellschaftungsformen liegt im Prozess der gemeinsamen Definition und Bewältigung von Interdependenz-Risiken. Positive Erfahrungen generieren Vertrauen, gemeinsame Problem- und Zieldefinition erzeugen

partielle „Horizontverschmelzungen“ (Gadamer) und einmal gegründete Institutionen sozialisieren Akteure und bieten einen Rahmen, in dem weitere Kompetenzen angesiedelt werden können. Insofern kann nach Kriterien der Output-Legitimität gelungene Interdependenzbewältigung die soziale Basis für Input-Legitimität erzeugen.

Literatur

- Abromeit, Heidrun* 1998: *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York, NY.
- Arneson, Richard J.* 2003: *Defending the Purely Instrumental Account of Democratic Legitimacy*, in: *The Journal of Political Philosophy* 11: 1, 122-132.
- Axelrod, Robert* 1984: *The Evolution of Cooperation*, New York, NY.
- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O.* 1985: *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, in: *World Politics* 38: 1, 226-254.
- Beisheim, Marianne* 1997: *Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43/1997, 21-29.
- Benz, Arthur/Papadopoulos, Yannis* 2006: *Introduction. Governance and Democracy: Concepts and Key Issues*, in: *Benz, Arthur/Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, London.
- Berman, Bruce J.* 1998: *Ethnicity, Patronage and the African State. The Politics of Uncivil Nationalism*, in: *African Affairs* 97: 388, 305-341.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* 1991: *Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart*, in: *Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt/Main, 209-243.
- Börzel, Tanja/Risse, Thomas* 2005: *Public-Private-Partnerships. Effective and Legitimate Tools of International Governance?*, in: *Grande, Edgar (Hrsg.): Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto, 195-216.
- Buchanan, Allen* 1997: *Theories of Secession*, in: *Philosophy and Public Affairs* 26: 1, 31-61.
- Buchanan, Allen* 1999: *Recognitional Legitimacy and the State System*, in: *Philosophy and Public Affairs* 28: 1, 46-78.
- Buchanan, Allen* 2002: *Political Legitimacy and Democracy*, in: *Ethics* 112, 689-719.
- Carens, Joseph* 1987: *Aliens and Citizens. The Case for Open Borders*, in: *The Review of Politics* 49: 3, 251-273.
- Dahl, Robert* 1970: *After the Revolution. Authority in a Good Society*, New Haven, CT.
- Deutsch, Karl W.* 1969: *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*, Freiburg.
- Deutsch, Karl W.* 1986: *State Functions and the Future of the State*, in: *International Political Science Review* 7: 2, 209-222.
- Dworkin, Ronald* 1986: *Law's Empire*, Oxford.
- Elster, Jon* 1997: *The Market and the Forum. Three Varieties of Political Theory*, in: *Bohman, James/Rehg, William (Hrsg.): Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA, 3-33.
- Engels, Friedrich* 1880: *Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft*, in: *Marx, Karl/Engels, Friedrich (Hrsg.): Marx Engels Werke* 19, Berlin [1962], 177-228.
- Fraser, Nancy* 2005: *Reframing Justice in a Globalizing World*, in: *New Left Review* 36, 69-88.
- Gellner, Ernest* 1983: *Nations and Nationalism*, Oxford.

- Goodin, Robert E.* 2007: Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives, in: *Philosophy and Public Affairs* 35: 1, 40-68.
- Grant, Ruth/Keohane, Robert O.* 2005: Accountability and Abuses of Power in World Politics, in: *American Political Science Review* 99: 1, 29-43.
- Habermas, Jürgen* 1973: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/Main.
- Habermas, Jürgen* 1976: Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Kielmansegg, Peter Graf (Hrsg.): *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, Opladen, 39-61.
- Habermas, Jürgen* 1994a: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 4. Auflage, Frankfurt/Main.
- Habermas, Jürgen* 1994b: Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in: Habermas, Jürgen: *Faktizität und Geltung. Beiträge zu einer Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, 4. Auflage, Frankfurt/Main 632-659.
- Habermas, Jürgen* 1996: Inklusion - Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie, in: Habermas, Jürgen: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt/Main, 154-184.
- Held, David* 1991: Democracy, the Nation-State and the Global System, in: *Economy and Society* 20: 2, 138-172.
- Hinsch, Wilfried* 2007: Legitimität und Gerechtigkeit, in: <http://www.information-philosophie.de>, 28.11.2007.
- Holsti, Kalevi J.* 1996: *The State, War, and the State of War*, Cambridge.
- Iser, Matthias* 2003: Ein Verfassungspatriotisches Trilemma?, in: *Berliner Debatte – Initial* 14: 2, 92-103.
- Kötter, Matthias* 2007: Der Governance-Raum als Analysefaktor - Am Beispiel von "Räumen begrenzter Staatlichkeit" (SFB-Governance Working Paper Series Nr. 3), Berlin.
- Krasner, Stephen D.* 1999: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton, NJ.
- Krasner, Stephen D.* 2004: Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States, in: *International Security* 29: 2, 85-120.
- Ladwig, Bernd* 2007: Gebotene Fremdbestimmung? Normative Überlegungen zum Umgang mit zerfallen(d)er Staatlichkeit, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden, 354-373.
- Ladwig, Bernd/Jugov, Tamara/Schmelzle, Cord* 2007: Governance, Normativität und begrenzte Staatlichkeit (SFB-Governance Working Paper Series Nr. 4), Berlin.
- Lipset, Seymour Martin* 1959: Some Social Requisites of Democracy. Economic Development and Political Legitimacy, in: *The American Political Science Review* 53: 1, 69-105.
- Luban, David* 1980: Just Wars and Human Rights, in: *Philosophy and Public Affairs* 9: 2, 160-181.
- Margalit, Avishai/Raz, Joseph* 1990: National Self-Determination, in: *The Journal of Philosophy* 87: 9, 439-461.
- Mayall, James* 2005: The Legacy of Colonialism, in: Chesterman, Simon/Ignatieff, Michael/Thakur, Ramesh (Hrsg.): *Making States Work. State Failure and the Crisis of Governance*, Tokyo, 36-58.
- Mayntz, Renate* 2004: Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, 65-76.
- Offe, Claus* 2001: Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen?, in: Hartmann, Martin/Offe, Claus (Hrsg.): *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, Frankfurt/Main, 241-294.
- Oye, Kenneth A.* 1985: Explaining Cooperation under Anarchy. Hypotheses and Strategies, in: *World Politics* 38: 1, 1-24.
- Papadopoulos, Yannis* 2004: Governance und Demokratie, in: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, 215-237.

- Putnam, Robert* 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ.
- Rawls, John* 1975: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/Main.
- Rawls, John* 1992: Der Gedanke eines übergreifenden Konsenses, in: Rawls, John: *Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978-1999*, Frankfurt/Main, 293-332.
- Risse, Thomas* 2006: *Transnational Governance and Legitimacy*, in: Benz, Arthur/Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, London, 179-199.
- Risse, Thomas* 2007: *Global Governance und kommunikatives Handeln*, in: Herborth, Benjamin/Niesen, Peter (Hrsg.): *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Frankfurt/Main, 57-86.
- Saretzki, Thomas* 2007: *Argumentieren, Verhandeln und Strategie. Theoretische Referenzen, begriffliche Unterscheidungen und empirische Studien zu arguing und bargaining in der internationalen Politik*, in: Herborth, Benjamin/Niesen, Peter (Hrsg.): *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Frankfurt/Main, 111-146.
- Scharpf, Fritz W.* 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/Main.
- Scharpf, Fritz W.* 2000: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen.
- Scharpf, Fritz W.* 2005: *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats*, in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich (Hrsg.): *Europawissenschaft*, Baden-Baden, 705-741.
- Strecker, David* 2003: *Das Paradox sozialer Integration. Zur kollektiven Identität moderner Gesellschaften*, in: *Berliner Debatte – Initial 14*: 6, 96-107.
- Walzer, Michael* 1992: *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*, Frankfurt/Main.
- Weber, Max* 1964: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie [1922]*, Köln.
- Wellman, Christopher* 2000: *Relational Facts in Liberal Political Theory: Is There Magic in the Pronoun 'My'?*, in: *Ethics* 110, 537-562.
- Whelan, Frederick G.* 1983: *Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem*, in: Pennock, Robert J./Chapman, John W. (Hrsg.): *Liberal Democracy. Nomos XXV*, New York, NY, 13-46.
- Wolf, Klaus Dieter* 2002: *Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance Beyond the State*, in: Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard (Hrsg.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen, 35-50.
- Zürn, Michael* 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des Situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen.
- Zürn, Michael* 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt/Main.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin* 2007: *Politische Ordnungsbildung wider Willen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 129-164.