

3.1 Allgemeine Angaben zum Teilprojekt A2

3.1.1 Titel:

Weiche Steuerung: Sozialwissenschaftliche Machttheorien und das Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit

3.1.2 Fachgebiete und Arbeitsrichtung:

Politikwissenschaft / Politische Theorie

3.1.3 Leiter:

Prof. Dr. Gerhard Göhler

geb. 18.02.1941

Freie Universität Berlin

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Innestr. 22, 14195 Berlin

Tel.: +49-(0)30-838 54212

Fax: +49-(0)30-838 52345

goehler@zedat.fu-berlin.de

3.2 Zusammenfassung

3.2.1 Kurzfassung

Ausgehend von der These, dass Steuerung eine Machtbeziehung ist, untersucht das Projekt die Mechanismen der Steuerung in Räumen begrenzter Staatlichkeit mit dem Ziel, ein systematisches Konzept von weicher Steuerung zu entwickeln. Durch die Verknüpfung von Steuerungsdebatte und neueren Machtdiskussionen lässt sich die spezifische Steuerungsleistung nicht-hierarchischer Modi der Handlungskoordination bestimmen. Darauf aufbauend werden die Begrifflichkeiten herkömmlicher Staatlichkeit wie Souveränität, Repräsentation und Demokratie im Hinblick auf ihre Verwendung jenseits ihres nationalstaatlichen Entstehungs- und Anwendungskontextes überprüft.

3.2.2 Langfassung

Das Projekt untersucht die Mechanismen der Steuerung in neuen Formen des Regierens: zunächst werden theoretische Zusammenhänge zwischen *Steuerung* und *Macht* beleuchtet, um dann ausgehend von den Ergebnissen der neueren sozialwissenschaftlichen Machtdiskussion (Foucault, Bourdieu, Arendt u.a.) weiche Steuerung als spezifische Steuerungsleistung vermittelt nicht-hierarchischer Modi der Handlungskoordination zu analysieren. In der neueren Diskussion wird Macht nicht mehr nur als Willensdurchsetzung oder gar Repression verstanden. Macht ist grundsätzlich eine Form der gesellschaftlichen Strukturierung; sie reicht von Unterdrückung

über Disziplinierung und wechselseitiger Einschränkung von Freiräumen bis hin zur Konstituierung der Gesellschaft als Gemeinwesen. Die klare Identifizierung von Machthabern und Machtunterworfenen wird zum Sonderfall; Macht liegt auch dann vor, wenn ein klares Unten und Oben nicht mehr lokalisierbar ist. Entsprechend erweitert soll ein machtbasiertes Steuerungskonzept formuliert werden, welches unter dem Stichwort „weiche Steuerung“ genau diese Möglichkeiten des Machtverständnisses aufnimmt. Dabei geht es, trotz der unabweisbaren normativen Dimension von Macht, weniger um die Frage, wie Steuerung als Machtausübung legitimiert wird, sondern vor allem darum, wie sie funktioniert. Das auf diese Weise gewonnene neue Steuerungskonzept wird systematisch auf Räume begrenzter Staatlichkeit bezogen, also auf Räume, in denen klassische Staatlichkeit nicht mehr, noch nicht oder prinzipiell nicht besteht. Im Ergebnis soll ein systematisches Konzept von weicher Steuerung entwickelt werden, welches ein für begrenzte Staatlichkeit taugliches und empirisch anschlussfähiges Steuerungsverständnis erbringt. Die Verknüpfung der Steuerungsdebatte mit der neueren Machtdiskussionen ermöglicht es, Begrifflichkeiten herkömmlicher Staatlichkeit unter der Bedingung von nicht-hierarchischen Modi der Handlungskoordination neu zu bestimmen. So werden die Begriffe von Souveränität, Repräsentation und Demokratie im Hinblick auf ihre Verwendung jenseits ihres nationalstaatlichen Entstehungs- und Anwendungskontextes überprüft und entsprechend neu gefasst.

3.3 Ausgangssituation des Teilprojekts

3.3.1 Stand der Forschung

Grundlage des Projekts ist der gegenwärtige Diskussionsstand über Macht und Steuerung. Der Forschungsbericht konzentriert sich auf ihren Zusammenhang. (1) Zuerst wird der Forschungsstand zur Steuerung erörtert, um zum Konzept der weichen Steuerung zu gelangen. Da diese machttheoretisch basiert ist, wird gefragt, (2) wie die Politikwissenschaft mit anderen als hierarchisch-staatlichen Machtverhältnissen umgeht, mit denen sie es vornehmlich in den internationalen Beziehungen zu tun hat. Elaborierte Ansätze für ein theoretisch fundiertes Verständnis von weicher Steuerung – so ergibt sich – sind allerdings vornehmlich aus der gegenwärtigen sozialwissenschaftlichen Machtdiskussion zu entwickeln (3).

(ad 1) Steuerung

Unter Steuerung wird weithin ein zielgerichtetes Handeln verstanden, das einem Steuerungsakteur zuschreibbar ist und durch das die Entwicklung eines Steuerungsobjekts in eine bestimmte Richtung gelenkt werden soll (Mayntz 1997a: 93f.). Angesichts der autonomen Dynamik der Steuerungsobjekte umfasst der Steuerungs begriff nicht zwingend einen Handlungserfolg, sondern bezeichnet lediglich den Versuch einer Beeinflussung. Die Steuerungstheorie ist geprägt durch eine „relative Herrschaftsblindheit“ (Mayntz 2001: 21), indem sie unterstellt, dass das Steuerungshandeln demokratisch legitimiert und am Gemeinwohl orientiert ist und diese Aspekte somit aus der Diskussion ausblendet. Das Teilprojekt folgt insoweit dieser Linie, als es Steue-

rung nicht im Hinblick auf die Frage ihrer Legitimation, sondern funktional betrachtet. Hinsichtlich der normativen Dimension sei hier auf das Teilprojekt A5 Ladwig verwiesen.

Der Begriff der Steuerung wird auf die Parsonsschen Termini *control hierarchy* und *control media* zurückgeführt, die im Deutschen mit „Steuerungshierarchie“ und „Steuerungsmedien“ übersetzt wurden (Mayntz 2004b). Die Steuerungsdebatte beschränkt sich in ihrer theoretischen Form jedoch weitgehend auf den deutschen Sprachraum. So ist der englische Begriff des *steering* auch nur äußerst selten zu finden und wird fast ausschließlich von nicht-anglophonen Autoren verwendet (z.B. Risse 2004; König 1999; eine Ausnahme bildet Stoker 2000). In den USA, wo eine Tradition des starken Staates weder in Theorie noch in Praxis existiert, zeigt sich die Debatte auf diesem Gebiet stets stark von den Prinzipien der Selbstverwaltung und gesellschaftlichen Selbstregelung geprägt (Mayntz 1997b: 269). Generell verfolgt die englischsprachige Literatur eine stärker praxisorientierte Herangehensweise (siehe z.B. die *tools of government* bei Salamon 2002 oder die Ausführungen zu *horizontal government* bei Peters 1998) und konzentriert sich insbesondere auf Policyforschung, Politiknetzwerke und *Governance*.

Die klassische Steuerungsdebatte

Am deutlichsten lässt sich der Zwiespalt zwischen Steuerungsoptimisten und -pessimisten an der Scharpf-Luhmann-Kontroverse erkennen, bei der sich eine systemtheoretische und eine handlungstheoretische Position gegenüberstehen. Ausgehend von der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften betrachtet Luhmann (u.a. 1988, 1989) soziale Systeme als autopoietisch, d.h. als sich selbst erzeugend und erhaltend. Die selbstreferentielle Geschlossenheit der Systeme und die Abwesenheit eines Zentrums der Gesellschaft schließen für Luhmann die Möglichkeit intersystemischer Steuerung bzw. zentraler Gesellschaftsteuerung aus. Steuerung kann somit immer nur Selbststeuerung eines Teilsystems sein (Luhmann 1988: 334). Der Luhmannschen Theorie wird unter anderem vorgeworfen, dass sie nur wenig Anschlussfähigkeit für empirische Forschung biete (Lange/Braun 2000: 165). Im Gegensatz zu Luhmann erkennen jüngere Vertreter der Systemtheorie dem Staat eine gewisse Steuerungsfunktion zu. Das Konzept der direktiven Kontextsteuerung sieht eine „regulierte Autonomie“ der Teilsysteme und ihrer Interaktion vor (Teubner/Willke 1984: 24), bei der die Rahmensteuerung durch die Politik vermittelt „reflexivem Recht“ erfolgt und die Ausführung den Teilsystemen überlassen wird. Neben dem Fehlen empirischer Belege (Dose 2003: 22) wird an dieser Betrachtungsweise u.a. kritisiert, dass sie auf eine Rückkehr zu einem Laissez-faire hinauslaufe (Mayntz 1997a: 197).

Als Vertreter einer handlungstheoretischen, akteurzentrierten Perspektive geht Scharpf grundsätzlich davon aus, dass Politik steuern kann, d.h. im Sinne der eigenen Ziele in die Strukturen und Prozesse anderer Funktionssysteme zu intervenieren vermag (Scharpf 1989: 18). Im Mittelpunkt des von Renate Mayntz und Fritz Scharpf geprägten Ansatzes steht die Betrachtung der Steuerungsakteure. Galt die Aufmerksamkeit der Handlungstheoretiker zunächst dem Staat als einziger Lenkungsinstanz, wandte man sich bald von der Vorstellung einer rein hoheitlichen Steuerung durch zentral gesetzte regulative Normen ab (Mayntz 1997a: 194). Steuerung wird

somit für Scharpf nicht von einem singulären Akteur ausgeübt, sondern von Konstellationen kollektiver oder korporativer Akteure (Scharpf 1989). Anders als Luhmann sieht Scharpf die Probleme von Steuerung nicht in der „Borniertheit der funktional codierten Kommunikationssysteme“, sondern in der Steuerungsfähigkeit der Politik und der Interaktionsstruktur zwischen den Akteuren in den zu steuernden Funktionssystemen (Scharpf 1989: 16). Je größer die eigene Handlungs- und Selbststeuerungsfähigkeit von Funktionssystemen ist, desto schwerer wird es, Steuerungsintentionen der Politik gegen abweichende Eigeninteressen durchzusetzen. Hier werden aus Steuerungsobjekten „veto-fähige Partner in Verhandlungssystemen“ (Scharpf 1989: 17).

Das erweiterte Steuerungsparadigma

Unter dem Einfluss korporatistischer Ansätze (Lehmbruch 1996) sowie der Implementationsforschung hat sich die Steuerungsdiskussion vom Primat staatlicher Politik entfernt und die Gesetzgeber- durch eine *bottom up*-Perspektive ergänzt (Mayntz 1997b: 264). Die Vorstellung eines „kooperativen Staats“ (Voigt 1995) berücksichtigt die Partizipation verschiedener Akteursformen am Steuerungsprozess, unter anderem Netzwerke (Messner 1995), Verhandlungssysteme (Scharpf 1992, 1993), gesellschaftliche Selbstregelung (Koob 1999) und dezentralisiert damit Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse. Eine Vielzahl von Erklärungsmodellen analysiert die Interaktion zwischen den verschiedenen Akteuren. Der akteurszentrierte Institutionalismus beispielsweise bedient sich spieltheoretischer Ansätze und betont die Bedeutung des institutionellen Kontexts für die Handlungsorientierungen der Akteure (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000). Dose kritisiert an der durch den Paradigmenwechsel gekennzeichneten Steuerungsdiskussion die in den letzten Jahren festzustellende Überbetonung von Koordination, Kooperation und Netzwerken (2003: 26).

Unter dem erweiterten Steuerungsparadigma wird nicht bestritten, dass es autoritative Staatsinterventionen gibt, der Blick wird vielmehr für andere Steuerungsformen geöffnet. Die gestiegene Bedeutung von Selbstregelung und staatlich-gesellschaftlicher Regelung hat nicht zu einem Verlust zentraler politischer Steuerungsfähigkeit geführt, sondern ist Ausdruck eines Formwandels staatlichen Handelns, einer Schwerpunktverlagerung hin zu Koordinationsaufgaben (Mayntz 1997b, 2004a). Die Politik ist weiterhin „Nervenzentrum“ gesellschaftlicher Steuerung (Braun 2001: 101). Gemischte und nicht-staatliche Regelung finden „im Schatten der Hierarchie“ statt – Scharpf spricht von „hierarchischer Koordination“ (2000: 282ff.). Der Staat behält auch bei diesen Regelungsformen gewisse Einflussmöglichkeiten, die stellenweise sogar als Voraussetzung für das Funktionieren gesellschaftlicher Selbstregelung angesehen werden (Mayntz 2004a, 1997b).

Neue Herausforderungen

Entgrenzung und Globalisierung: Angesichts von Entgrenzung, Europäisierung und Globalisierung sowie einer zunehmenden funktionalen Differenzierung der Gesellschaften sieht sich die Steuerungsdiskussion vor neuen Herausforderungen. Die Vorstellung einer rein auf national-

staatlicher Ebene wirkenden Steuerung erweist sich zunehmend als unzureichend. Steuerungsprozesse sind immer stärker sowohl horizontal als auch vertikal und über Landesgrenzen hinweg verflochten. Im Rahmen dieser Entwicklungen haben sich Steuerungsschwierigkeiten, die bereits auf nationaler Ebene existierten, verschärft. Zu nennen wären unter anderem Inkongruenz von Problemstrukturen und Konkurrenzprobleme (Zürn 1998; Dose 2003), das Aufeinandertreffen zahlreicher unterschiedlicher Problemkonstruktionen (Jachtenfuchs 1998) sowie Entscheidungsblockaden und suboptimale Kompromissfindung in Mehrebenensystemen (Benz 2000).

Steuerung und Governance: Nach Beobachtung von Mayntz hat der Begriff der *Governance* seit Beginn der 90er Jahre schrittweise den Terminus der politischen Steuerung ersetzt (2004a: 66; zur Diskussion des *Governance*-Ansatzes siehe u.a. Pierre 2000). Einige Autoren verwenden Steuerung synonym mit *Governance* (z.B. Braun/Giraud 2003: 147); dies ist jedoch nicht ratsam, da die Begriffe inhaltlich nicht völlig deckungsgleich sind. Zwar wird „Steuerung“ im Englischen oft mit „*Governance*“ übersetzt; in umgekehrter Richtung wird jedoch das Wort „Regelung“ verwendet (Mayntz/Scharpf 1995: 16). Für Mayntz ist das Steuerungskonzept durch den *Governance*-Ansatz nicht einfach weiterentwickelt worden; letzterer beleuchtet vielmehr andere Aspekte der politischen Wirklichkeit (Mayntz 2004b). Aus Sicht ihrer Genese knüpfen die beiden Ansätze an unterschiedliche Vorstellungen an: Während Steuerung mit einer kontinentaleuropäischen Staatsvorstellung verknüpft ist, zeigt sich das *Governance*-Konzept angesichts seines Ursprungs in der Wirtschaftswissenschaft stärker durch ökonomische Prämissen geprägt. Der *Governance*-Ansatz ist institutionalistisch ausgerichtet und stellt anstelle des Steuerungshandelns die Regelungsstrukturen, in denen öffentliche und private, hierarchische und netzwerkartige Formen der Regelung zusammenwirken, in das Zentrum ihrer Analyse (Mayntz 2004b). Das Zustandekommen von Entscheidungen durch Verhandlungen genießt im *Governance*-Ansatz besondere Bedeutung (Mayntz 2004a: 71; Stoker 2000: 98). Politik wird hier als Management von Interdependenzen verstanden (Benz 2004: 17). Der Steuerungs- und der *Governance*-Ansatz müssen nicht als rivalisierend betrachtet werden, sondern können eine gewisse Komplementarität entfalten. So bemühen Mayntz und Scharpf sich beispielsweise um eine Verbindung beider Perspektiven im Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus (Mayntz 2004b).

Weiche Steuerungsmechanismen: In der jüngeren Literatur wird zunehmend der Begriff der „weichen Steuerung“ herangezogen (Braun/Giraud 2003: 170; Görlitz/Burth 1998: 32; Dose 2003: 29), um alternative Steuerungsmechanismen zu bezeichnen, wie sie beispielsweise im Rahmen der EU (Falkner/Nentwich 2000; Eberlein 2004) eingesetzt werden. Die in der neueren Steuerungsdiskussion entwickelten Instrumente zeichnen sich bei Grande (2003: 288) u.a. dadurch aus, dass sie nicht-hierarchisch und nicht-direktiv sind, dass klassische Steuerungsmedien wie Recht und Geld an Bedeutung verlieren und dass der Entscheidungsspielraum der Steuerungsobjekte bei der Formulierung und Umsetzung staatlicher Vorgaben gewachsen ist. Für Stoker (2000) spielen – vor allem auf der Mikroebene – zunehmend Steuerungsinstrumente wie *culture persuasive-techniques*, Kommunikation und Strukturreform eine Rolle. Die Globalisierung hat für Grande die Entwicklung weicher Steuerungsinstrumente, durch die Effizienz und

Effektivität politischer Steuerung verbessert wird, begünstigt und beschleunigt. Lange und Braun (2000: 170) sprechen davon, dass sowohl System- als auch Akteurtheorie bei der Verwendung von politischen Steuerungsinstrumenten weichen Steuerungsformen den Vorrang vor harten geben.

Der weichen Steuerung wird jedoch in der Literatur nur marginal Aufmerksamkeit gewidmet, ohne die damit verbundenen Annahmen zu definieren. Eine theoretische und systematische Aufarbeitung des Begriffs ist bislang versäumt worden. In diese Richtung zielt auch die Kritik von Görlitz und Burth (1998: 248), dass die Diskussion um Steuerungsinstrumente nicht auf wissenschaftlichen Konstrukten, sondern auf Alltagsvermutungen gründe. Erste Ansatzpunkte des SFB-Projekts könnten hier u.a. das Konzept der „kulturellen Steuerung“ sein, das auf Solidarität als Steuerungsmittel zurückgreift (Beyerle 1994: 261ff.), sowie deliberative Ansätze, die *Governance* als Kommunikation denken (Bang 2003) und *arguing* und *bargaining* eine zentrale Rolle zuerkennen (Risse 2004). Auch eine grundsätzliche Klärung des Begriffs der Steuerung ist für die Systematisierung der Debatte unabdingbar (Burth/Görlitz 2001: 9) und muss die Grundlage einer Analyse weicher Steuerung bilden. So kritisiert u.a. Mayntz (1997a) die oft fehlende oder nur indirekt zu erschließende Definition des Steuerungsbegriffs sowie die durch verschiedene Verwendungsweisen entstandene begriffliche Unklarheit.

Inner- und interdisziplinäre Integration: Trotz einiger Versuche, den Gegensatz zwischen system- und handlungstheoretischen Steuerungsmodellen zu überwinden, kann noch nicht von einer inner- und interdisziplinären Integration der Steuerungstheorie gesprochen werden (Dose 2003: 21, 42; Burth/Görlitz 2001: 9). Die Steuerungstheorie hat die neuen Herausforderungen nicht systematisch verarbeitet und entwickelt sich immer noch entlang der Konfliktlinien der Scharpf-Luhmann-Kontroverse (Dose 2003: 19). Mit dem Ziel der Zusammenführung und Verstetigung der fragmentierten Steuerungsdiskussion gründete sich Ende der 90er Jahre die ad-hoc-Gruppe „Politische Steuerung im Wandel“ der Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft. Auf der Grundlage dieser Bemühungen wird hier der Weg in Richtung auf eine integrierte Steuerungstheorie fortgesetzt. Für weiche Steuerung ist dabei in besonderem Maße der Bezug auf nicht-hierarchisch konzipierte Machttheorien erforderlich. Klassischer Anwendungsfall in der Politikwissenschaft sind zunächst die Theorien der Internationalen Beziehungen.

(ad 2) Macht ohne den Schatten der Hierarchie – Machtvorstellungen in den Theorien der IB

In der Steuerungsdebatte wird der Staat als Schatten der Hierarchie immer mitgedacht. In den Theorien der Internationalen Beziehungen (Theorien der IB) funktioniert Staatlichkeit lediglich als Konstitutionsbedingung der dominanten Akteure und ermöglicht die Grenzziehung zwischen dem anarchischen „Außen“ und dem hierarchischen „Innen“ (Ashley 1988). Insofern ist zu fragen, ob sich in der Analyse des internationalen Raums, in dem klassisch von der Abwesenheit einer übergeordneten staatlichen Autorität ausgegangen wird, elaborierte Machtkonzepte finden

lassen, aus denen auch weiche Steuerung in Räumen begrenzter Staatlichkeit begriffen werden kann.

Bereits die klassische Debatte um den Machtbegriff in den Theorien der IB ist außerordentlich komplex. Schon *Morgenthau* bezeichnet Macht als eine psychologische Beziehung, in der es um „die Herrschaft von Menschen über das Denken und Handeln anderer Menschen“ (Morgenthau 1973: 71) geht, und unterscheidet sie explizit von physischer Gewalt. So ist auch die besondere Bedeutung militärischer Stärke zunächst in ihrer psychologischen Wirkung auf die anderen Akteure zu sehen, auch wenn im realistischen Denken die Anwendung von Gewalt eine wiederkehrende Notwendigkeit ist. Morgenthaus Einengung der internationalen Politik auf einen Kampf um die Macht begünstigte im Folgenden eine starke Konzentration der Debatte auf Macht als Ursache, Eigenschaft von Akteuren und letztlich Machtressourcen insbesondere militärischer Art. Die neo-realistische Denkschule hat diesen Fokus relativiert und die Verteilung der Macht und ihrer Ressourcen innerhalb des internationalen Systems als wichtigen eigenständigen Einflussfaktor für das Verhalten der Akteure in den Vordergrund gestellt. Damit wendet sich der Neorealismus gegen Tendenzen, das beständige Streben nach Macht und Kontrolle als Selbstzweck zu sehen. *Waltz* bietet alternativ eine Definition von Macht über Ergebnisse (*outcomes*) an: „...an agent is powerful to the extent that he affects others more than they affect him“ (Waltz 1979: 192), schafft jedoch dadurch kaum zusätzliche Klarheit (Baldwin 2002: 183-184). Auch bei *Waltz* wird Macht – Kontrolle über Ergebnisse – als ein Vermögen von Staaten und ihr entscheidendes Ziel gesehen. Das ermöglicht es zwar, unintendierte Folgen und nicht nur gewollte Konsequenzen als Machtwirkungen wahrzunehmen, eine Abgrenzung von Macht zu anderen Einflussfaktoren wird jedoch fast unmöglich.

In der (neo-)realistischen Theorietradition bleiben Staaten die einzig wichtigen Akteure, und auch die Machtanalyse beschränkt sich auf die Beziehungen zwischen Staaten – andere Akteure spielen keine Rolle. Erst mit der Diskussion um ein relationales Verständnis von Macht wird der zunehmenden Bedeutung internationaler Organisationen und nicht-staatlicher Akteure Rechnung getragen. Macht wird darin als ein Charakteristikum einer sozialen Beziehung konzeptionalisiert und verstanden als „a relationship in which the behavior of actor A at least partially causes a change in the behavior of actor B“ (Baldwin 2002: 178). Dadurch wird eine stärkere Differenzierung von Macht in verschiedene Dimensionen und größere Genauigkeit bei der Einschätzung von Machtpositionen einzelner Akteure ermöglicht. Entscheidender Vorteil eines relationalen Machtverständnisses ist, dass es nicht nur auf Staaten und Beziehungen zwischen ihnen angewandt werden kann. Allerdings bleibt auch mit einem solchen differenzierten Verständnis die Konzeptionalisierung nicht zentralisierter Macht, wie wir sie im Zusammenhang mit weicher Steuerung zu erwarten haben, ausgesprochen schwierig (Wendt 1999: 308).

Zunächst erscheint die von *Nye* (1990, 2004) eingeführte Vorstellung von *soft power* als ein sinnvoller Anknüpfungspunkt für die Untersuchung weicher Steuerung. Mit *soft* oder auch *co-optive power* meint *Nye* die Fähigkeit, die Themen der politischen Agenda zu bestimmen und die

Präferenzen anderer Akteure im Sinne der eigenen Interessen zu beeinflussen. So steht sie *hard power* oder auch *command power* gegenüber, die ein gewünschtes Verhalten durch Zwang herbeiführt. Nye argumentiert heute sogar, dass *soft power* nicht nur durch Regierungen ausgeübt werden kann, sondern auch von gesellschaftlichen Kräften außerhalb der Kontrolle von Regierungen entwickelt wird: „Soft power is created partly by governments and partly in spite of them“ (2004: 91). Die systematische Anwendung des Konzepts bleibt jedoch schwierig, denn eine Operationalisierung und in der Folge der klare empirische Nachweis der Ausübung von *soft power* sind nur schwer durchführbar (z.B. Kay 2004). Zudem lassen sich die von Nye positiv gefassten Einflussmöglichkeiten auch kritisch wenden. Für Strange (1996) ist beispielsweise die Dominanz in Amerika basierter multinationaler Unternehmen, die Nye als eine Quelle von *soft power* sieht, eine Quelle struktureller Macht, die wirtschaftliche Ungleichheiten fortschreibt. Strange entwickelt in expliziter Abgrenzung zu relationalen Ansätzen ein Konzept struktureller Macht, bei der Kontrolle über Ergebnisse durch Einfluss auf weltwirtschaftliche und politische Strukturen zustande kommt und die zunehmend auch durch transnationale Konzerne ausgeübt wird. Auch hier bleibt ein empirischer Nachweis schwierig. Guzzini (1993) legt überzeugend dar, dass durch die analytische Diffusion von Macht in strukturellen Machtbegriffen das Konzept selbst viel an Erklärungskraft einbüßt.

Trotz der Komplexität und Vielfalt der Machtdebatte in den Theorien der IB, die hier nur angedeutet werden kann, liegt allen Variationen eine ähnliche Grundvorstellung von Macht inne: das intuitive Verständnis „of A causing B to do something that B otherwise would not have done“ (Baldwin 2002: 177). Ein solches Verständnis ist dann sinnvoll, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: (1) Es sind klar identifizierbare Akteure erkennbar und (2) die Ergebnisse von Machtausübung sind eindeutig ermittelbar. Bei den für die Theorien der IB zentralen zwischenstaatlichen Beziehungen erscheint dies durchaus plausibel. Bereits in der Analyse neuer, transnationaler Akteure wie NGOs stößt die obige Definition indes an ihre Grenzen (z.B. Mathews 1997), denn die komplexen Interaktionen zwischen diesen Akteuren lassen es häufig nicht zu, klare Machtwirkungen und eindeutige Machthierarchien zu identifizieren. Horizontale Machtbeziehungen können nicht erfasst werden. Insbesondere in Räumen begrenzter Staatlichkeit, wo komplexe Interaktionen zwischen staatlichen, quasi-staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren von unterschiedlichen Ebenen an der Tagesordnung sind, erweisen sich daher Konzepte aus dem klassischen Bereich der Abwesenheit von Staatlichkeit – dem internationalen System – als zu wenig differenziert (Callaghy/Kassimir/Latham 2001; Dunn/Shaw 2001; Appadurai 2002).

Beachtenswert ist, dass auch in den Theorien der IB in den letzten Jahren versucht wurde, der zunehmenden Komplexität auch im internationalen Raum Rechnung zu tragen, wodurch sich möglicherweise sinnvolle Anknüpfungspunkte zum Teilprojekt ergeben. Zunehmend wird hier auch auf einzelne Autoren der neueren sozialwissenschaftlichen Machtdebatte zurückgegriffen (z.B. Barnett/Duvall 2005). Guzzini (1993) wendet sich gegen eine zunehmende Ausweitung des Machtbegriffs und spricht sich für eine Zweiteilung der Machtanalyse aus. Macht soll dabei als

Akteurskonzept verwendet werden, strukturelle Machtausübung hingegen sei besser unter dem Begriff *Governance* zu fassen. Die vorgeschlagene Zweiteilung birgt jedoch die Gefahr, Machteffekte hinter einem positiv besetzten *Governance*-Begriff zu verschleiern. Zudem deckt sie sich auch nicht mit dem im Teilprojekt entwickelten Verständnis des Verhältnisses von Macht und Steuerung. Sein Ansatz kann deshalb vor allem dazu verhelfen, den konzeptionellen Rahmen des Teilprojekts zu präzisieren. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag von Agnew, zwei Typen von Macht zu klassifizieren: negative Macht als „the ability to control, dominate, co-opt, seduce and resent“, was sowohl klassisch-realistische Vorstellungen als auch Konzeptionen wie die von Nye und Strange mit einbezieht – und positive Macht als „the ability to act, resist, cooperate, and assent“ (Agnew 1999: 500) „in the sense of the ability to bind others into networks of assent [...] the strength of association between actors based on shared norms and values“ (Agnew 1999: 511). Diese integrative Seite der Macht habe unter Bedingungen der Globalisierung an Bedeutung gewonnen. John Allen (1999) wirft die Frage nach einer möglichen Transformation von Macht im Zuge ihrer Übermittlung auf (vgl. auch Latour 1986; Clegg 1989: 202ff.) und bezieht sich dabei sowohl auf transnationale als auch auf klassisch staatliche Phänomene. Er unterscheidet zwischen instrumenteller Macht oder *power over*, bei der die Übermittlung von Macht ohne grundlegende Transformation unterstellt wird, und assoziativer Macht oder *power with others* (J. Allen 1999: 205 bzw. 209), die sich im gesamten Raum konstituiert und produktiv wirkt. An diese Versuche einer Re-Konzeptionalisierung von Macht in den internationalen Beziehungen wird im Rahmen des Teilprojektes anzuknüpfen sein, entscheidend aber ist die moderne sozialwissenschaftliche Perspektive.

(ad 3) Der Beitrag neuerer sozialwissenschaftlicher Machttheorien

Hanna Pitkin hat eher beiläufig, aber sehr folgenreich den Machtbegriff in *power over* und *power to* aufgeteilt (Pitkin 1972: 277). Daran arbeitet sich die sozialwissenschaftliche Machtdiskussion bis heute ab. *Power over* bedeutet Macht über andere Personen, Durchsetzung der eigenen Intentionen gegenüber den Intentionen anderer, ist also nur in einer sozialen Beziehung formulierbar. Dagegen bezieht sich *power to* nicht auf andere Personen. Sie ist die Fähigkeit, etwas zu tun oder zu erreichen, unabhängig davon, wie andere dazu stehen. So ist sie keine im Wortsinn soziale Beziehung. Dieser Unterscheidung entspricht eine unterschiedliche Bewertung der Macht. Ausübung der Macht, verstanden als *power over*, die sich auf andere bezieht, erbringt grundsätzlich einen negativen Befund für die Machtunterworfenen, denn sie schränkt deren Handlungsmöglichkeiten ein. Demgegenüber wird Macht, verstanden als *power to*, zumeist positiv gesehen. Der Grund liegt darin, dass *power to* nicht auf andere, sondern auf das Individuum oder die Gruppe als Handlungseinheit selbst gerichtet ist. Gefragt wird nicht nach den Wirkungen der Macht auf andere, auf die Machtunterworfenen, sondern nach der Macht als Fähigkeit zum autonomen Handeln. In diesem Verständnis ist Macht für die Gesellschaft konstitutiv. Das wird am radikalsten von Hannah Arendt formuliert. Sie stellt ihren normativ verstandenen kommunikativen Machtbegriff dem Begriff der Gewalt entgegen und setzt sich damit vom alltags-

sprachlichen, klassisch von Max Weber ausformulierten Machtverständnis ab, in dem Gewalt, wenn auch gebändigt zu Zwang, immer der Macht zugerechnet wird.¹

So wird Macht in der neueren sozialwissenschaftlichen Diskussion nicht mehr nur als eine gesellschaftliche Beziehung verstanden, mit der man sich mehr oder weniger kritisch auseinandersetzt. Sie erscheint zugleich als eine Bedingung von Gesellschaftlichkeit, in der sich auch die Individuen erst als Individuen konstituieren. Geläufiger Ausdruck für diese Sichtweise ist die Vorstellung einer „Produktivität“ von Macht. Als *power to* strukturiert Macht die gesellschaftlichen Beziehungen, in denen sie wirksam wird, und das Individuum wird als solches dadurch erst „produziert“.

Power to wird nun ihrerseits nicht mehr nur als *capacity*, sondern auch als *empowerment* verstanden, nämlich als Gewinn und Erhaltung selbstständiger Handlungsmacht. Theorien, die *power to* im Sinne von *empowerment* verwenden, unterscheiden durchaus zwischen *power over* und *power to*, aber sehen sie zugleich als zueinander komplementär. Macht als *empowerment* ist bereits in den konstruktivistischen Ansätzen der Theorien internationaler Beziehungen enthalten, weil Ideen und Normen das Handeln der Akteure nicht nur strukturieren, sondern ihnen zugleich erst die erforderliche Handlungsmacht verleihen. In der neueren sozialwissenschaftlichen Machtdiskussion, insbesondere bei *Bourdieu* und *Foucault*, hat dieser Aspekt zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Pierre Bourdieu (1986) fragt in seiner Machttheorie in Ausweitung des Marxschen Kapitalbegriffs, warum die Individuen die ungleiche Verteilung von Ressourcen und Chancen in der Gesellschaft auch dann akzeptieren, wenn sie unter ihr zu leiden haben. Mit dem Konzept des Habitus zeigt er, dass die Verfügung über oder der Mangel an Ressourcen in die symbolisch wahrzunehmenden Verhaltensweisen eines Menschen eingeht, woraus resultiert, dass dem Einzelnen seine Stellung und die der Anderen im sozialen Gefüge als selbstverständlich erscheinen. Ökonomisches Kapital für sich genommen hat diese Wirkung nicht. Dazu bedarf es des symbolischen, gesellschaftlich anerkannten Kapitals, das den ökonomischen Charakter verschleiert (Göhler/Speth 1998: 37). Die Wirkung von Anerkennung und Legitimität in der Gesellschaft zu erreichen ist das Charakteristikum symbolischer Macht, welche für die Stabilisierung der herrschenden Gesellschaftsordnung entscheidend ist.

Michel Foucault interessiert vor allem die produktive Wirkung von Macht. Dies ist es, was er der „juridischen“ Machtkonzeption entgegensetzt, welche die Machtwirkungen vor allem als unterdrückend charakterisiert. Für Foucault ist dies eine Irreführung; Macht wirkt wesentlich gerade

¹ Hannah Arendt bestimmt Macht allein als Miteinander-Reden-und-Handeln der Menschen – mit der fundamentalen Bedeutung, dass nur im Miteinander-Reden-und-Handeln menschliche Gemeinschaft, der Raum der Öffentlichkeit und das Politische entsteht und die Menschen ihre Qualität als menschliche Individuen erhalten (Arendt 1967, 1970). Sie nimmt insofern eine Extremposition ein, als sie sich bei der Bestimmung von Macht ausdrücklich auf *power to* beschränkt. Macht ist eine rein selbstreferentielle Beziehung, und zwar nicht bezogen auf ein Individuum, sondern auf eine Gruppe und somit auf eine Gemeinschaft von Individuen. Da mit der Erzeugung von Macht das menschliche Zusammenleben und Politik selbst erst entsteht, bleibt Macht als *power to* auch nicht mehr bloß potentielle Macht, sondern sie ist ganz im Gegenteil verwirklichte Macht durch gemeinsame Kommunikation.

dann, wenn sie nicht unterdrückt, sondern im Gegenteil Identitäten erst hervorbringt (vgl. zur Sexualität: Foucault 1983). Diese Wirkung von Macht allerdings ist hochkomplex. Sie beruht auf der Hervorbringung und Vervielfältigung von Diskursen und der Verquickung von Macht und Wissen. Diskurse bestimmen, was ernst genommen werden kann und wer das Recht hat, zu sprechen (Rabinow/Dreyfus 1994: 77). Dabei geht Macht nicht von einem Zentrum aus, sondern ist netzförmig, in der Form von Dispositiven, in der Gesellschaft verbreitet. Zugleich fügen sich die verschiedenen Kräfteverhältnisse zu bestimmten Strategiedispositiven zusammen (Foucault 1978: 88). Der angemessene Begriff für die Macht ist, dass sie als Netz funktioniert, das die gesamte Gesellschaft durchdringt und durchkämmt, sie wirkt über die feinsten Verzweigungen als „Mikrophysik der Macht“ (Foucault 1976). In späteren Werken bezeichnet Foucault die Verbindung von Macht, Diskursen und einer spezifischen Wahrheit, welche je nach historischer Epoche sich wandelt, als *Gouvernementalität* (vgl. Lemke 1997).

Individuen werden erst dadurch, dass sie als Subjekte gesellschaftlichen Machtbeziehungen unterworfen sind, zu eigenwertigen Individuen in der Gesellschaft ausgebildet. So sind hier *power over* und *power to* zu unterscheiden und doch gleichermaßen notwendig. Foucault ebenso wie Bourdieu begreifen zunächst Macht in gesellschaftskritischer Absicht als Beherrschung, als *power over*. Sie haben dabei aber höchst komplexe Strukturen vor Augen. Foucault fasst Macht als eine „Vielfältigkeit von Kräfteverhältnissen“ (Foucault 1983: 113), in denen das Individuum weniger durch Repression verfangen ist als vielmehr durch die Strukturen der Diskurse und gesellschaftlichen Praktiken, die es im Innersten durchziehen. Bourdieu fragt nach den Kapitalstrukturen, welche die Gesellschaft beherrschen, und hebt dabei das symbolische Kapital heraus. Geltende Symbolsysteme sind die herrschende Ausdrucksform einer Gesellschaft. Entsprechend werden die Individuen durch ihre eigene Ausdrucksform im Machtsystem der Gesellschaft verortet (Bourdieu 1977, 1985, 1992).

Machtverhältnisse dieser Art sind konstitutiv für die Gesellschaft und damit zugleich auch für die zugehörigen Individuen. Foucault sieht in dem Umstand, dass Macht die Körper der Individuen bis ins Innerste durchzieht, auch die Bedingung dafür, dass sich Subjekte als Individuen konstituieren. Sie verinnerlichen die Normen gesellschaftlicher Diskurse und Praktiken, aber weil es sich um ein Spannungsfeld handelt, können sie zugleich ihre Individualität ausbilden und Widerstandspotentiale gegen herrschende gesellschaftliche Kräfteverhältnisse entwickeln. Bourdieu ist hier zurückhaltender; gleichwohl kann auch in seiner Sicht das Individuum angesichts der nur grob fixierten Machtstrukturen in der Gesellschaft eigenes Profil gewinnen und, aufgeklärt durch Intellektuelle, Herrschaftsverhältnisse durchschauen und in symbolischen Kämpfen verändern.

Feministische Machtkonzepte knüpfen häufig an Foucault – wie auch an Hannah Arendt – an, um die Aspekte von *power over* und *power to* miteinander zu verbinden. So deutet *Judith Butler* das Machtkonzept von Foucault dahingehend aus, dass in den Kräfteverhältnissen für das Individuum auch Normen gegenseitiger Anerkennung in der Gesellschaft entstehen (Butler 2003). *Amy*

Allen nimmt – anknüpfend an Foucault, Hannah Arendt und Judith Butler – das Problem der Unterscheidung von *power over* und *power to* für die feministische Machtdiskussion explizit auf und versucht, die offensichtlichen Unzulänglichkeiten der Unterscheidung durch die Einführung einer dritten Dimension – *power with* – zu lösen (A. Allen 1999). *Power over* fasst sie als Fähigkeit, die Wahlmöglichkeiten anderer einzuschränken; *power to* als individuelle Fähigkeit, ein Ziel zu erreichen und insbesondere Widerstand zu leisten; *power with* als Fähigkeit, gemeinsam und solidarisch zu handeln. Auf diese Weise will sie Foucault und Hannah Arendt in eine feministische Sichtweise zusammenbringen. Sie hat damit die gegenwärtige Machtdiskussion für feministische Ansätze wohl am intensivsten aufgearbeitet und mit beeindruckender Konsequenz weitergeführt.

Göhler hat die Unterscheidung von *power over* und *power to* – unter der Bedingung, dass sie nur als zueinander komplementär verstanden werden können – zu der Unterscheidung von *transitiver* und *intransitiver Macht* weiterentwickelt (zusammenfassend jetzt: Göhler 2004). Macht als Bezug nach außen ist transitive Macht, nämlich Macht, die den eigenen Willen auf andere überträgt und auf diese Weise Einfluss nimmt. Macht als Bezug auf die eigene Gruppe ist *intransitive* Macht, nämlich Macht, die in sich selbst, in der Gesellschaft erzeugt und aufrechterhalten wird. Transitive Macht ist *power over*, intransitive Macht ist *power to* – aber transitive Macht kann auch potentiell, als *capacity*, auftreten, und intransitive Macht erschöpft sich nicht in *capacity*, sondern bedeutet stets auch aktuelles *empowerment*.

Resümee

Ein im herkömmlichen Sinn hierarchisch verstandenes Konzept von Steuerung führt zu Inkonsistenzen und mangelnder Anwendbarkeit, wenn komplexen Konstellationen ohne hierarchische Durchgliederung in den Blick genommen werden; dies gilt insbesondere für *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Daher empfiehlt sich ein Rückbezug auf den voraus liegenden Machtbegriff.

Ein angemessener Machtbegriff, so ist zu vermuten, ist zunächst in den Theorien der IB zu finden, denn diese haben es mit vorwiegend horizontalen Beziehungen ohne ausgebildete übergeordnete Staatlichkeit zu tun. Das Suchergebnis bleibt für die Untersuchung von Räumen begrenzter Staatlichkeit zwar anregend, aber letztlich doch nur bedingt hilfreich. Im Mainstream bildet klassische Staatlichkeit auch für den Machtbegriff in IB-Theorien die mehr oder weniger ausgesprochene Grundlage, und gerade diese ist in Räumen begrenzter Staatlichkeit so nicht gegeben. Das Konzept von *soft power*, das hier weiterführen könnte, bleibt theoretisch noch zu wenig elaboriert.

Wirklich weiterführend erscheint nur eine systematische Aufnahme der modernen sozialwissenschaftlichen Machtdiskussion. Sie liefert Sichtweisen und Kategorien, mit denen erst die intuitiven Vorstellungen von weicher Steuerung zu einem theoretisch gehaltvollen systematischen Konzept verdichtet werden können: Vielfältigkeit der Machtbeziehungen; Produktivität der

Macht; die Unterscheidung von *power over* und *power to* bzw. von transitiver und intransitiver Macht; Symbolcharakter der Machtmechanismen.

Die Konzeptualisierung von weicher Steuerung muss daher bei einem integrativen Machtverständnis ansetzen, demzufolge Macht einerseits in vielfältigen Beziehungen und mit symbolischen Mechanismen wirkt, andererseits mit diesen Mechanismen zugleich produktiv die Gesellschaft und ihre Individuen konstituiert. Erst auf dieser Grundlage lässt sich die Frage angehen, warum weiche Steuerung bis zu einem gewissen Grad auch die Funktionsbedingungen von Steuerung im herkömmlichen Verständnis erfüllt und warum gerade diese Form der Machtausübung in Formen des neuen Regierens nicht nur auftritt, sondern für diese möglicherweise sogar konstitutiv ist.

3.3.2 Eigene Vorarbeiten

In den institutionentheoretischen Arbeiten des Projektleiters ist Macht eine entscheidende Komponente. In Auseinandersetzung mit der neueren Machtdiskussion, v.a. mit Arendt, Foucault und Bourdieu, hat der Antragsteller ein Konzept vorgelegt, welches insbesondere auf die symbolische Seite der Macht abstellt (siehe oben). Voraussetzung hierfür ist ein präzisiertes Symbolverständnis, welches aus der hermeneutischen Tradition hervorgeht. Symbole sind zwar Zeichen, aber nicht alle Zeichen sind Symbole. Diese enthalten gegenüber den (denotativen) Zeichen vielmehr stets einen (konnotativen) „Mehrwert“. Sie enthalten stets auch eine affektive Dimension; sie sind nie eindeutig, sondern werden stets kontextsensitiv interpretiert; sie erbringen daher nie, obwohl sie höchst wirksam sein können, berechenbare Kausalrelationen. Damit lassen sie sich im streng kausalen Sinn auch nicht als Steuerungsinstrumente einsetzen. Trotzdem lässt sich mit Symbolen steuern – eben auf eine „weiche“ Art, wo Kontextsensibilität und der Interpretationsrahmen der Adressaten eine entscheidende Rolle spielt. Der Antragsteller hat diese Zusammenhänge von Steuerung und Symbolen in ersten Ansätzen diskutiert (Göhler 2002), hier wird diese Vorarbeit für die Frage nach weicher Steuerung in neuen Formen des Regierens nutzbar gemacht und weitergeführt.

3.3.3 Liste der publizierten einschlägigen Vorarbeiten

I. Referierte Veröffentlichungen

a) *in wissenschaftlichen Zeitschriften*

b) *auf wesentlichen Fachkongressen*

Höppner, Ulrike 2004: The Obliterated Dimension of Power: Refocusing the Concept of Power for a Globalized World, Paper presented at the Millennium Annual Conference „Facets of Power in International Relations“, London 30 and 31 October 2004.

c) *in monographischen Reihen*

Göhler, Gerhard 2000: Constitution and Use of Power. In: Goverde, Henri et al. (Hrsg.): Power in Contemporary Politics. Theories, Practices, Globalizations. London: Sage, 41-58.

--- 1999: Rationalität und Symbolizität der Politik. In: Greven, Michael Th. Und Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.): Politische Theorie – heute. Baden-Baden: Nomos, 255-274.

II. Nicht referierte Veröffentlichungen

d) in wissenschaftlichen Zeitschriften

e) auf wesentlichen Fachkongressen

f) in monographischen Reihen

Göhler, Gerhard 2004: Macht. In: Göhler, Gerhard, Matthias Iser und Ina Kerner (Hrsg.): Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung. Opladen: VS-Verlag (UTB), 250-267.

--- 2002: Politische Symbole – symbolische Politik. In: Rossade, Werner, Birgit Sauer und Dietmer Schirmer (Hrsg.): Politik und Bedeutung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 27-42.

--- 1997: Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation. In: Göhler, Gerhard u.a. 1997: Institution – Macht – Repräsentation. Baden-Baden: Nomos, 11-62.

3.4 Planung des Teilprojekts

3.4.1 Forschungsziele und Leitfragen

Das Projekt befasst sich (1) mit dem Zusammenhang von Steuerung und Macht, um ein systematisches Konzept von weicher Steuerung zu entwickeln. Daraus ergeben sich (2) Konsequenzen für die Begrifflichkeiten herkömmlicher Staatlichkeit, die sich heute zunehmend als nicht mehr passgenau erweisen. In Räumen begrenzter Staatlichkeit wird dieses Problem anhand von neuen Formen des Regierens besonders fassbar.

(ad 1) Steuerung und Macht

Das Projekt untersucht die Mechanismen der Steuerung unter den Bedingungen von Governance. Es stellt einen Zusammenhang zwischen *Steuerung* und neueren *Machtdiskussionen* her und analysiert, ausgehend von den Ergebnissen der neueren sozialwissenschaftlichen Machtdiskussion (Foucault, Bourdieu, Arendt u.a.), die spezifische Steuerungsleistung nicht-hierarchischer Modi der Handlungskoordination. In der neueren Diskussion wird Macht nicht mehr nur als Willensdurchsetzung oder gar Repression verstanden. Macht ist jede Form der gesellschaftlichen Strukturierung; diese Formen reichen von Unterdrückung über Disziplinierung und wechselseitige Einschränkung von Freiräumen bis hin zur Konstituierung der Gesellschaft als Gemeinwesen. Die klare Identifizierung von Machthabern und Machtunterworfenen wird zum Sonderfall; Macht liegt auch dann vor, wenn ein klares Unten und Oben nicht mehr lokalisierbar ist. Entsprechend erweitert soll ein machtbasiertes Steuerungskonzept formuliert werden, welches genau diese Möglichkeiten des Machtverständnisses aufnimmt. Dabei geht es uns, trotz der unabwiesbaren normativen Dimension von Macht, weniger um die Frage, wie Steuerung als Machtausübung legitimiert wird, sondern vor allem darum, wie sie funktioniert. Das auf diese Weise gewonnene neue Steuerungskonzept wird systematisch auf Räume begrenzter Staatlichkeit bezogen, also auf Staaten, in denen klassische Staatlichkeit nicht mehr, noch nicht oder prinzipiell nicht besteht. Es wird bilanziert, wie Steuerung verstanden wird – insbesondere in konstruktivistischer Perspektive und ausgehend von *Governance*, den wichtigsten Anknüpfungspunkten für eine Aufnahme der neueren sozialwissenschaftlichen Machtdiskussion – und welche Defizite dabei verbleiben. Ausgehend von diesen Ergebnissen und im erneuten Rückbezug auf die neuere sozialwissenschaftliche Machtdiskussion soll schließlich ein systematisches Konzept von wei-

cher Steuerung entwickelt werden, welches ein für begrenzte Staatlichkeit taugliches und empirisch anschlussfähiges Steuerungsverständnis erbringt.

Steuerung wird bereits auf nationalstaatlicher Ebene zunehmend als nicht-hierarchisch aufgefasst, nämlich als Verhandeln, welches nur mehr „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991: 629) erfolgt, diese also noch als letzten Bezugspunkt voraussetzt. Für die neuen Formen des Regierens im internationalen System ist auch dieser Schatten kaum existent, umso weniger kann hier von hierarchischer Steuerung die Rede sein. Aber auch in Gesellschaften mit nicht voll ausgebildeter oder defekter Staatlichkeit werden vielfach traditionell staatliche Ordnungsaufgaben wahrgenommen, ohne dass sich klassisch staatliche Formen von Steuerung finden (Brons 2001; Ahmed/Green 1999). Es ist zu vermuten, dass Steuerung, so sie stattfindet und wirksam ist, hier vor allem mit Mechanismen der weichen Steuerung erfolgt.

Entscheidend für das Projekt ist der Ansatz, Steuerung als eine Unterkategorie von Macht zu begreifen. Wir fragen nach den *Mechanismen*, durch welche Macht als weiche Steuerung ausgeübt wird. Mechanismen konzeptionalisieren wir als Ausformungen sozialer Beziehungen, die einen möglichen Wirkungszusammenhang zwischen den Beteiligten herstellen, im Falle von Macht und Steuerung zwischen Akteuren und Adressaten.² Jede Steuerung ist grundsätzlich Machtausübung, denn wie Macht im Allgemeinen, so schränkt auch Steuerung im Besonderen die Handlungsoptionen der Adressaten ein. Deshalb sind die Mechanismen der Steuerung als Machtmechanismen zu verstehen, und sie wirken innerhalb von Machtbeziehungen. Die Steuerungsdiskussion muss als ein Teil der neueren sozialwissenschaftlichen Machtdiskussion geführt werden. Diese scheinbar lapidare Festlegung hat erhebliche Konsequenzen für die Bestimmung des Verhältnisses von Macht und Steuerung. Macht wird nicht – wie es in der Steuerungsdiskussion bisher üblich ist (siehe u.a. Mayntz 1997a: 189; 2001: 20f., Görlitz/Burth 1998: 32) – als Mittel oder Instrument der Steuerung begriffen, sondern Steuerung ist zuallererst eine Machtbeziehung, sodass ein erweitertes Verständnis von Steuerung möglich wird. Einerseits ist Steuerung eine Ausübung von Macht in hierarchischer Form (mit dem Mechanismus der möglichen Anwendung von Zwang oder der Verhängung von Sanktionen), was dem herkömmlichen Verständnis von Steuerung entspricht. Hierarchische Steuerung ist in Herrschaftskategorien gefasst. Andererseits können auch in horizontalen und kooperativen sozialen Beziehungen Mechanismen der Macht enthalten sein, die zu Steuerungsmechanismen werden, sofern solche Beziehungen

² Dabei lässt sich nicht durchgängig festlegen, wer die Akteure und wer die Adressaten sind: Die Beteiligten können nach Art der sozialen Beziehung das eine oder das andere oder aber auch beides sein. Die Beziehungen müssen nicht kausal bestimmt sein; kausal wirken Mechanismen der Steuerung allenfalls in hierarchischen Beziehungen, und auch hier nur im Spezialfall garantierten Gehorsams (sonst besteht hier nur, wie Max Weber treffend formuliert, eine „Chance“, auf einen Befehl Gehorsam zu finden). Welche Ausformungen sozialer Beziehungen wir als spezifische Mechanismen weicher Steuerung verstehen, wird weiter unten näher ausgeführt. Wir verwenden das Konzept der Mechanismen analog zu den „institutionellen Mechanismen“ bei Rehberg (1994), der auf diese Weise ein ontologisches (Miss-)Verständnis von Institutionen vermeiden möchte. Auch in der Steuerungsdiskussion lässt sich auf diese Weise mit vielfältigen Wirkungsmöglichkeiten operieren, ohne dass sogleich in substantieller Manier ein strenger Kausalnexus und/oder ein hierarchisches Machtverhältnis vorausgesetzt werden muss.

nicht nur im weitesten Sinn gesellschaftlich, sondern auch politisch als Machtbeziehungen auftreten.

Die neuere sozialwissenschaftliche Machtdiskussion bietet hierfür jene Beziehungen an, in denen Macht

- nicht in erster Linie bei einer einzigen Instanz angelagert ist, sondern netzwerkartig in der Gesellschaft wirkt und bei einer Vielzahl von Akteuren zu finden ist (netzförmige Macht),
- nicht repressiv durchgesetzt wird, sondern Diskurse und Subjekte hervorbringt (produktive Macht),
- weniger über unmittelbare Einflussnahme als vielmehr eher verborgen über subtile Prozesse ausgeübt wird, bei denen symbolisches Handeln eine wesentliche Rolle spielt (symbolische Macht).

Damit stellen diese Theorien Instrumente zur Verfügung, welche die Mechanismen weicher Steuerung präziser erfassen. Sie bringen insbesondere die Macht jener Akteure zur Geltung, die traditionell nicht als mächtig gelten und damit aus der hierarchischen Steuerungsperspektive herausfallen (z.B. NGOs).

Gegenüber anderen Formen der Machtbeziehungen ist Steuerung stets *intentional*. Macht selbst muss nicht intentional sein. Die Machtdiskussion kennt ebenso direkt und bewusst ausgeübte Formen der Macht wie strukturelle und diskursive Formen bis hin zu einer „Vielzahl von Kräfteverhältnissen“ (Foucault), in denen keine gezielte Ausrichtung mehr festgestellt werden kann. Dagegen ist Steuerung anders als intentional nicht möglich, weil sie stets etwas bewirken soll. Das gilt insbesondere für politische Steuerung: Sie ist darauf gerichtet, die Handlungsräume der Adressaten auf die eigenen Intentionen hin auszurichten und entsprechend einzuschränken – also die politischen Optionen der Beteiligten so zu ordnen, dass die Adressaten der Steuerung eine entsprechend der Steuerungsintention optimierte Präferenzskala ausbilden (um somit der Steuerungsintention, wenn nicht vollständig, so doch optimiert Folge zu leisten).

Die Orientierung an der neueren sozialwissenschaftlichen Machtdiskussion bietet erhebliche Vorteile. Sie erlaubt es, das Steuerungskonzept von Einschränkungen zu lösen, die an die Bedingungen herkömmlicher, hierarchisch organisierter Staatlichkeit gebunden sind. Ein Steuerungskonzept, welches auf der klassischen Souveränitätsvorstellung beruht, ist für die Herrschaftsformen der *Governance*, die keinen klar abgesteckten Fluchtpunkt übergeordneten staatlichen Handelns aufweisen, nur mehr partiell anwendbar. In Abgrenzung zum normativ besetzten Begriff der *Good Governance* wird *Governance* hier als analytische Kategorie verstanden: als ein umfassender, kontinuierlicher Prozess, an dem öffentliche und private Institutionen sowie Individuen gleichermaßen beteiligt sind, um gesellschaftliche Sachverhalte kollektiv zu regeln (vgl. Mayntz 2004a: 68; sowie den Rahmenantrag). Neuartige Analysekategorien sind erforderlich, und in diesem Zusammenhang wird auch das klassische Verständnis von Steuerung, das bereits in der systemtheoretischen Debatte moderner Staatlichkeit angezweifelt wurde, endgültig obso-

let. Steuerung ist für jede Form von politischer Ordnung unabdingbar, aber es muss die Frage nach funktionalen Äquivalenten für Steuerungsleistungen nach herkömmlichem Verständnis gestellt werden. An diese Voraussetzungen anknüpfende Steuerungsmodi werden im Projekt unter dem Begriff „weiche Steuerung“ zusammengefasst (s. hierzu u.a. Grande/Prätorius 2003; Lange/Braun 2000). Der Terminus steht analog zu *soft power*. Allerdings erscheint das bisherige Verständnis von *soft power* im Hinblick auf die neuere sozialwissenschaftliche Machtdiskussion zu eng; das Projekt geht für Macht und für Steuerung von einer erweiterten Perspektive aus.

Weiche Steuerung soll jene Mechanismen bezeichnen, die dazu dienen, dass Steuerungsinstanzen die Handlungsoptionen ihrer Adressaten gezielt einschränken und ausrichten, ohne dass es dafür notwendigerweise einer Differenz von „oben“ und „unten“ bedarf. Weiche Steuerung erfolgt nicht durch hierarchische Herrschaft, sondern horizontal; sie ist *intentionale und horizontale Machtausübung*. Sie ist auch keine Kausalbeziehung in dem Sinne, dass auf eine Aktion als Ursache mit großer Wahrscheinlichkeit eine bestimmte Reaktion als Wirkung erfolgt. Sie bietet immer nur die Chance, dass sich Adressaten an den Intentionen der Akteure orientieren. Nur so kann systematisch danach gefragt werden, welche Mechanismen der Macht gerade jenen Akteuren zur Verfügung stehen, die traditionell als nicht mächtig angesehen werden und damit aus der hierarchischen Steuerungsperspektive herausfallen.

Unter der Voraussetzung, dass Steuerung auch in horizontalen Machtbeziehungen verortet wird und dabei gegenüber anderen Machtbeziehungen stets ein intentionales Moment enthält, soll das beantragte Teilprojekt in einer neuartigen Konzeptualisierung – ausgehend von gegenwärtigen Diskussionen aus unterschiedlichen Macht- und Steuerungskontexten – zusätzlich zum klassischen Steuerungsmechanismus der Ausübung von Herrschaft in der Beziehung von Befehl und Gehorsam spezifische *Mechanismen weicher Steuerung* herausarbeiten. Sie ergänzen die Mechanismen klassischer Steuerung in den Kategorien klassischen staatlichen Handelns und – so die These – sie ersetzen sie bis zu einem gewissen Grad auch funktional:³ Die folgende systematische Aufgliederung wurde bisher so noch nicht formuliert. Sie ist eine Arbeitshypothese, die der Projektarbeit ergebnisoffen zugrunde liegen soll.

Wir unterscheiden vier Mechanismen weicher Steuerung:

(a) *Steuerung durch Anreize*

Dieser Mechanismus ist von den Mechanismen der klassischen, hierarchischen Steuerung noch kaum abgrenzbar, da auch in klassischen Steuerungstheorien Steuerung entweder durch Sanktionen (negativ) oder durch Anreize (positiv) erfolgt. Bereits Luhmann hatte allerdings eine Verengung vorgenommen, um klassische Steuerung zu destruieren. Er fasst Macht nur über negative Sanktionen, nämlich als Vermeidungsalternativen, bei denen der Machtunterlegene höhere Kosten als der Machthaber zu gewärtigen hat (Luhmann 1975: 23, 2000: 45). Damit lässt sich mo-

³ Dieses Konzept wurde in Zusammenarbeit mit Kristina Hahn (Graduate School of Social Sciences, Universität Bremen) entwickelt, die im Rahmen ihrer Doktorarbeit mit dem Teilprojekt kooperieren wird.

dern aber kaum mehr steuern – was Luhmann genüsslich zur Kritik klassischer Steuerung herausarbeitet. Aber Steuerung kann so eng nicht mehr gesehen werden. Anreizsteuerung geht eben in weiche Steuerung über und verweist damit auf neue Steuerungsmechanismen, insbesondere in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Die Erfolgswahrscheinlichkeit von Steuerung durch Sanktionen ist zwar unter den Bedingungen von klassischer Staatlichkeit ungleich höher als bei Steuerung durch Anreize, aber ohne das Vorliegen eines Gewaltmonopols dreht das Verhältnis sich um: Angedrohte Sanktionen verpuffen, die Staatsgewalt wird von den gesellschaftlichen Kräften nicht ernst genommen – allerdings sind sie sehr wohl dabei, wenn es über Anreize Vorteile einzustreichen gilt. Anreizsteuerung wird hier bis zu einem gewissen Grad zum funktionalen Äquivalent der hierarchischen Steuerung im Gewaltmonopol. Solche Zusammenhänge lassen sich durch Rational-Choice-Ansätze sehr gut plausibilisieren.

In der Steuerungsliteratur wird Anreizsteuerung bislang nur selten explizit angesprochen (z.B. Mayntz 1997: 196; Schuppert 1990: 233). Jedoch ist stellenweise anzunehmen, dass sie implizit gedacht wird. Insgesamt bleiben die Ausführungen hier jedoch am Rande. Eine systematische Aufarbeitung der Wirkungsbedingungen der Anreizsteuerung, wie sie im Rahmen des Teilprojekts geplant ist, ist somit dringend erforderlich. Ausgangspunkt wird hier u.a. die Auswertung unterschiedlicher Ansätze aus der *Compliance*-Forschung sein. Letztere untersucht verschiedene Mechanismen, mittels derer in den internationalen Beziehungen Regelbefolgung erreicht werden kann (siehe dazu u.a. Chayes/Chayes 1995; Checkel 1999; Tallberg 2002; vgl. auch Teilprojekt B2 Börzel).

(b) Steuerung durch Diskurse I: Diskursstrukturierung

„Diskurse“ haben in den gegenwärtigen Sozialwissenschaften zwei ganz unterschiedliche Bedeutungen (vgl. dazu jetzt zusammenfassend Nonhoff 2004): Die in der deutschsprachigen Diskussion geläufigere ist die stark normative Verwendung des Diskursbegriffs durch Jürgen Habermas. Der Diskurs ist ein Verfahren geregelter Argumentation, er dient der theoretischen oder praktischen Konsensfindung über die Wahrheit von Feststellungen oder die Richtigkeit von normativen Äußerungen (Habermas 1983, 1999). Demgegenüber ist der Diskursbegriff bei Michel Foucault, Ernesto Laclau und Chantal Mouffe primär analytisch ausgerichtet, er dient zur Analyse der sprachlichen oder auch nicht-sprachlichen Erzeugung von Bedeutung. Auf diese Weise lässt sich durch Diskursanalyse untersuchen, welche Muster der Unhinterfragbarkeit gesellschaftlich und politisch erzeugt werden, die die Wahrnehmung und den Ausdruck der Beteiligten strukturieren und damit Identitäten herstellen und verändern – wie also Hegemonie aus ebenso subtiler wie durchgängiger Macht entsteht (Foucault 1991; Laclau 1993; Laclau/Mouffe 1991). Entsprechend lässt sich Diskursstrukturierung im machtanalytischen Blickwinkel von Foucault, Laclau und Mouffe auch als ein Steuerungsmechanismus begreifen, der die Charakteristika aufweist, wie sie für weiche Steuerung benannt wurden, und damit den hierarchisch eingestellten Blick entscheidend erweitert. Aber dazu bedarf es einer weiteren Präzisierung. Die Machtperspektive ist nicht einfach auf die Steuerungsperspektive abbildbar, da Steuerung einen Sonderfall

von Macht gerade dadurch darstellt, dass sie stets intentional ist. Die Foucaultsche Diskursanalyse ist auf Steuerungsprobleme nur anwendbar, wenn dieses intentionale Moment nicht verloren geht (was auf den ersten Blick der Foucaultschen Intention nicht entspricht). Um zu der Präzisierung zu gelangen, welche die Anwendung erst möglich macht, geht das Projekt mit Foucault davon aus, dass Diskurse stets auch Widerstand hervorrufen, und so haben sie es stets mit Gegenkräften in Form von „Gegendiskursen“ zu tun (Clegg 2000). Erst beide zusammen – Diskurse und Gegendiskurse – ergeben die Realität sozialer Auseinandersetzungen, denen sich das Individuum gegenüber sieht. Das ist für Räume begrenzter Staatlichkeit besonders offensichtlich, und so ist dieser Aspekt von Foucault für das Teilprojekt besonders wichtig. Untersucht werden soll, welche Steuerungsleistungen unter diesen Bedingungen durch widerstreitende Diskursstrukturierungen erbracht werden, die nicht von vornherein dominant sind, sondern sich stets erst durchsetzen müssen und doch nicht endgültig durchsetzen können. Nach Foucault liegt in diesem komplexen Bedingungsgefüge die Produktivität der Macht, und dies müsste sich hier ergebnisoffen diskutieren lassen (vgl. dazu die Erörterungen zu Foucault im Forschungsbericht und zur Gouvernamentalität im Rahmenantrag).

(c) Steuerung durch Diskurse II: Vernunft und Moral

Es ist aber auch zu fragen, inwieweit der stärker normative Diskursbegriff von Jürgen Habermas als Mechanismus von weicher Steuerung begriffen und untersucht werden kann. Nach unserer Überzeugung macht es in diesem Teilprojekt keinen Sinn, den analytischen und den normativen Diskursbegriff gegeneinander auszuspielen und gar zu fragen, wer nun eigentlich Recht hat. Spannend ist vielmehr die Frage, ob sich unterschiedliche Mechanismen weicher Steuerung entsprechend dieser beiden so verschiedenen Diskursbegriffe auffinden lassen (was lediglich implizit zur Folge hat, dass es unzureichend ist, nur einen der beiden als Suchbegriffe zur Bestimmung von weicher Steuerung zu verwenden). Es gilt also zu untersuchen, ob auch der normativ anspruchsvolle Diskursbegriff von Habermas zur Auffindung und theoretischen Klärung von Phänomenen weicher Steuerung beitragen kann. Besonders interessant erscheint in dieser Hinsicht, dass vernunftbestimmte Diskurse stets auch eine moralische Qualität haben können. Theoretische und praktische Diskurse sind bei Habermas zwar unterschieden, nicht aber durch unterschiedliche Vernunftmaßstäbe getrennt. In Anlehnung an Habermas verweist Peters deshalb bei den Formen sozialer Integration auf die unverzichtbare „moralische Integrität“ (Peters 1993: 105). In der Tat spielen moralische Argumentationen in den Auseinandersetzungen um Menschenrechte, Umweltprobleme und das Verhalten wirtschaftlicher Akteure eine wichtige Rolle – und sie treten immer vernunftgestützt auf. Besonders NGOs erscheinen hier oft als „moral entrepreneurs“, die ihre Wirksamkeit auf Überzeugung durch Vernunftargumente und Messung an verallgemeinerungsfähigen moralischen Standards begründen. Der gewachsene Einfluss transnationaler Konzerne scheint durch ihre hohe Verletzlichkeit gegenüber solchen Argumentationen relativiert (Fuchs 2004). Das entspricht der Unterscheidung zwischen *arguing* und *bargaining* (Elster 2000), die nicht nur in der IB-Literatur geläufig ist. Überzeugungen stehen gegen Interes-

sen und setzen sich gegen sie oftmals durch. Der konstruktivistische Ansatz in den IB-Theorien hat das überzeugend herausgearbeitet (Risse 1999, 2000). Damit steht das Teilprojekt in dieser Rubrik vor einer doppelten Aufgabe: Zunächst und vor allem soll es klären, wie mit Vernunftargumenten und moralischem Nachdruck tatsächlich (weiche) Steuerung erfolgt – und dies nicht nur national oder international in moralisch anspruchsvollen und deshalb theoretisch besonders hochgehaltenen Unternehmungen, sondern auch in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in denen Vernunft und Moral als Argumente vermutlich weniger zählen. Es ist dann aber auch zu fragen, ob sich *arguing* als Steuerungsmechanismus in Form von vernunft- und moralgeprägten Diskursen in der Realität so klar abgrenzen lässt und ob nicht vielmehr Mischformen von größerer Bedeutung sind (so z.B. rhetorisches Handeln: Schimmelfennig 1997; Risse et al. 2002). Dieser offensichtlich unvermeidliche Umstand macht es erforderlich, das Ideal des verständigungsorientierten Handelns, welches frei ist von externen und internen Zwängen (Habermas 1992: 370), zur Bestimmung von weicher Steuerung mit einer Analyse der auch hier vielfältig wirkenden Machtmechanismen zu verbinden.

(d) Steuerung durch Symbole

Pierre Bourdieu hat prominent das Konzept der *symbolischen Macht* entwickelt; er möchte damit erklären, wie eine soziale Ordnung in Über- und Unterordnungsverhältnisse strukturiert ist, welche auch die Benachteiligten als legitim ansehen, weil ihnen nach ihrem Habitus eine andere Sichtweise gar nicht zur Verfügung steht. Symbole haben damit bei Bourdieu eine wichtige Steuerungsfunktion, weil ihr Einsatz die maßgeblichen Orientierungen liefert, sofern sie in symbolischen Kämpfen obsiegt haben. Auf nationaler wie transnationaler Ebene zeigt der Erfolg professionalisierter NGOs, wie symbolisches Handeln gezielt eingesetzt werden kann, also als Steuerungsmechanismus wirkt.

Zur Analyse dieser Zusammenhänge im Ausgang von Bourdieu bedarf es freilich sehr grundsätzlicher Klärungen, da der Symbolbegriff in der (deutschen) Politikwissenschaft durch das Schlagwort der „symbolischen Politik“ verstellt ist: Symbolische Politik wird häufig als inhaltsleere Politik verstanden, was der Sache völlig zuwiderläuft. Symboltheorien, die sich mit dem Verhältnis von Symbol und Wirklichkeit intensiver auseinandersetzen (z.B. Cassirer 1923-28, vgl. dazu die Vorarbeiten des Antragstellers) sehen Symbole grundsätzlich als konstitutiv für soziale Wirklichkeit; auch Politik ist daher in jedweder Form ohne Symbolgebrauch gar nicht möglich (vgl. Smend 1968). Da Symbole stets uneindeutig, emotional belastet und je nach Kontext unterschiedlich interpretiert sind, eignen sie sich vorzüglich, um Sachverhalte auch zu verstellen – das ist der rationale Kern von „symbolischer Politik“. Aber Symbole können generell auch als Mechanismen der Steuerung dienen, indem sie Orientierungen anbieten, denen die Adressaten zu folgen gewillt sind. Totalitäre Regime waren sich dieser Möglichkeit stärker bewusst als Demokratien – die USA vielleicht ausgenommen. Allerdings ist die Analyse von Steuerung durch Symbole schwierig und wurde bisher auch kaum unternommen. Symbole geben Orientierungen, und dies noch vieldeutig entsprechend der Resonanz, auf die sie bei den Adressaten tref-

fen. Symbole bewirken nicht sicher erwartbar ein erwünschtes Verhalten. Es bedarf also – wie bereits bei der Diskursstrukturierung – einer präzisen Bestimmung, in welcher Hinsicht der Gebrauch von Symbolen nicht nur in Analogie zu „weicher“ Steuerung steht – das ist offensichtlich –, sondern unmittelbar selbst als Mechanismus weicher „Steuerung“ gefasst werden kann. Im Mittelpunkt soll hier die Analyse des symbolischen Handelns der Amtsträger bzw. – in Räumen begrenzter Staatlichkeit – der Funktionsträger stehen. Symbolisches Handeln ist ein Steuerungsmechanismus, wenn die Handlungsentention nicht nur instrumentell, durch in Aussicht gestellte Belohnungen oder Sanktionen, realisiert wird, sondern wenn dieses Handeln zugleich sichtbar die Leitidee einer Institution zum Ausdruck bringt, welche den Adressaten Orientierung anbietet. Gelingt oder misslingt die Orientierung, so gelingt oder misslingt die Steuerung durch Symbole.⁴

Die vier benannten Mechanismen weicher Steuerung sind nur zum Zweck der Analyse voneinander getrennt. Dass sie in Reinform auftreten, dürfte eher selten sein. Insbesondere wird häufig eine Steuerung durch Anreize und/oder Symbole in den Steuerungsmechanismen durch Diskurse aufzufinden sein. Entscheidend wird dann die nur empirisch zu beantwortende Frage, welche Mechanismen jeweils besonders wirksam sind. Das ist nicht das Untersuchungsziel des Teilprojekts; seine Aufgabe besteht vielmehr darin, die Konzepte für entsprechende empirische Untersuchungen vorzugeben und die Ergebnisse empirischer Studien wieder in die Konzeptionalisierung einzubringen.

Aus diesem Grund lässt sich theoretisch auch nicht vorentscheiden, in welchen Räumen begrenzter Staatlichkeit weiche Steuerung vorherrscht und welche Mechanismen dabei besonders wichtig sind. Entscheidend ist – und das ist der Auslöser für die Fragestellung des Teilprojekts – dass sich in Räumen begrenzter Staatlichkeit die Frage nach „weichen“ Steuerungsmechanismen viel dringlicher stellt als in der klassischen Staatlichkeit der OECD-Welt, wo weiche Steuerung weniger ins Auge fällt. In Zusammenarbeit mit den empirischen Teilprojekten ist daher zu klären, wo und wie weiche Steuerungsmechanismen wirksam sind. Generell ist zu vermuten, dass die Bedeutung weicher Steuerung proportional zur Verminderung klassischer Staatlichkeit zunimmt – allerdings nur soweit, wie überhaupt (noch) Steuerungsleistungen in einem Gemeinwesen erbracht werden. Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften sowie „Schwellenländer“ und (semi-)koloniale Räume sind somit das nahe liegende Untersuchungsreservoir – bei zerfallen(d)en Staaten dürften mit dem Erliegen von Steuerung auch weiche Mechanismen kaum mehr aufzufinden sein. Aber das ist eine offene Frage.

(ad 2) Begrifflichkeiten

Machtbeziehungen und daraus folgend auch die Mechanismen weicher Steuerung bilden die Grundlage von zentralen *Begrifflichkeiten*, die bisher fast ausschließlich im Zusammenhang mit

⁴ Vgl. dazu das oben im Forschungsbericht bereits benannte Symbolkonzept des Teilprojektleiters (Göhler 1997, 1999, 2002).

klassischer Staatlichkeit gedacht wurden. Das gilt insbesondere für Souveränität, Repräsentation und Demokratie. Souveränität ist klassisch mit Staatlichkeit verbunden, aber auch die modernen westlichen Demokratien, die sich als Repräsentativdemokratien organisieren, sind zusammen mit der Herausbildung von Nationalstaaten entstanden und deshalb – was weniger bemerkt wird – geradezu exklusiv nationalstaatlich codiert. Obwohl aus der nationalstaatlichen Codierung dieser zentralen Begriffe nicht immer geschlossen werden kann, dass sie – wie im Falle von Souveränität – in Reinform der Realität entsprachen oder auch nur – wie im Falle von Repräsentation und Demokratie – ein eindeutiges Verständnis gefunden haben (das Gegenteil ist der Fall), können sie doch nur in ihrem nationalstaatlichen Entstehungs- und Anwendungskontext angemessen erfasst werden. In Räumen begrenzter Staatlichkeit ist gerade dieser Zusammenhang in Frage gestellt oder überhaupt nicht gegeben, und so liegt es nahe, dass neue Begrifflichkeiten und/oder neue Inhalte für die traditionellen Begriffe gefunden werden müssen. Eine Theorie weicher Steuerung kann diese konzeptionellen Lücken sicher nicht vollständig schließen. Sie muss aber berücksichtigen, welche empirischen Entwicklungen und theoretischen Debatten sich im Zusammenhang mit den verwandten Begriffen ergeben, und so kann sie damit auch zu einer Anpassung bzw. zu einem neuen Verständnis dieser Begrifflichkeiten beitragen. Im Teilprojekt wird es also darum gehen, aus den Ergebnissen zur Theorie weicher Steuerung, basierend auf den entsprechenden Machtkonzepten, überkommene Begrifflichkeiten zu überprüfen und funktional weiterzuentwickeln. Sie werden dadurch – obwohl dies derzeit noch mehr oder weniger spekulativ ist – jeweils eine „weiche“ Komponente erhalten, deren Bedeutung und Stellenwert im Einzelnen abgeschätzt werden muss.

Für den Begriff der *Souveränität*, der am engsten mit der Vorstellung klassischer Staatlichkeit verbunden ist, liegt das Problem auf der Hand und wird auch bereits im Zusammenhang mit Steuerung diskutiert. Weniger diskutiert, aber unmittelbar verbunden damit sind andere zentrale Kategorien, wenn man sie unter dem Gesichtspunkt von Input und Output und dessen Zusammenhang bestimmt. Steuerung ist zunächst eine Output-Kategorie, bedarf aber, wenn es dabei um Macht geht, auch des Input. In der Begrifflichkeit klassischer Staatlichkeit stehen dafür im neuzeitlichen Verständnis *Repräsentation* und schließlich *Demokratie*. Da diese beide wiederum nicht rein als Input gefasst werden können (was die gegenwärtige Diskussion zur supra- und transnationalen Demokratie zur Genüge bezeugt), muss es hier – vermittelt über Macht – einen starken Zusammenhang zwischen weicher Steuerung und weichen Formen von Souveränität, Repräsentation und schließlich Demokratie geben. Diesen Zusammenhang soll das Teilprojekt längerfristig erarbeiten.

Der Begriff der *Souveränität* ermöglicht im herkömmlichen Verständnis eine klare Grenzziehung zwischen innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Räumen, die nach jeweils unterschiedlichen Ordnungsprinzipien funktionieren – Hierarchie und Anarchie – und sich dabei gegenseitig bedingen (Ashley 1988). Entsprechend ist das herkömmliche Steuerungskonzept mit einem herkömmlichen Staatsverständnis verbunden. Ein Symptom dafür ist auch die Konzentration der

Steuerungsdebatte auf den nationalstaatlichen Rahmen und die relative Eindimensionalität der Machtdebatte in den Theorien der IB. Dieser Zusammenhang verliert zunehmend an Bedeutung. In dem Maße, wie Souveränität als Konzept in Frage gestellt wird oder empirisch andere Bedeutungsgehalte erlangt, wird also auch die Grundlage fraglich, auf der Steuerung (nach nationalstaatlichem Muster) und Macht (in den Theorien der IB) bisher konzeptionalisiert werden (Höppner 2004). Die neuere Debatte um Souveränität geht in diese Richtung und stellt zunehmend auch die Angemessenheit des Souveränitätsbegriffes an sich in Frage (Jackson 1990; Biersteker/Weber 1996; Grovogui 2001; Badie 2002). Das zu entwickelnde Verständnis einer weichen, vorwiegend horizontalen Steuerung verzichtet bewusst auf eine enge Anbindung an *souveräne* Machtausübung und Steuerung und stellt Machtformen und Steuerungsmechanismen in den Vordergrund, die nicht in erster Linie für souveräne Akteure anwendbar sind. So soll die hier geführte Steuerungsdebatte auch zu einer Neuformulierung des Souveränitätskonzepts beitragen, indem sie einerseits die neuere Souveränitätsdebatte auf ihre steuerungstheoretischen Implikationen untersucht und andererseits – in Rückkoppelung – nach Konsequenzen der Steuerungsdebatte für das Souveränitätsverständnis fragt. Perspektivisch soll es darum gehen, aus dem Konzept der weichen Steuerung Konturen für ein Konzept von „weicher Souveränität“ zu gewinnen und die Träger einer solchen Souveränität zu bestimmen.

Auch *Repräsentation* ist bisher vorwiegend nationalstaatlich gedacht worden. Die zunehmende Diversifizierung der Akteure wirft jedoch schwerwiegende Fragen auf: Wen repräsentieren eigentlich NGOs (Brunnengräber 1998)? Inwiefern repräsentieren Regierungen noch die Bevölkerung ihres Staatsgebietes (Clapham 1996)? Welche Rolle können und müssen traditionelle nicht-staatliche Formen von Repräsentation (Ray 2003) im Rahmen von weicher Steuerung spielen? Und wie sehen diese aus? Zu diesem Zweck soll Repräsentation hier nicht nur in einer demokratietheoretischen Engführung untersucht werden. Es geht vielmehr um verschiedenste Formen der Repräsentation von Ideen und Positionen ebenso wie von Gruppen und Interessen in formalisierten und informellen Strukturen und Prozessen, soweit sich hier Macht abbildet und in Steuerungsleistungen auswirkt. Es ist zu vermuten, dass in Räumen begrenzter Staatlichkeit analog zu weicher Steuerung auch Repräsentation völlig neu bestimmt werden muss. Möglicherweise muss Repräsentation analog zu weicher Steuerung und Souveränität ebenfalls als „weiche Repräsentation“ gefasst werden – diese Konsequenz erscheint unvermeidlich und ist zu explizieren. Weiche Repräsentation, so die Vermutung, meint die Abbildung von Interessen nicht in der Person des Repräsentanten oder in einem Gremium (z.B. dem Parlament), sondern in den horizontalen Prozessen weicher Steuerung in Fragen von allgemeiner Bedeutung. So sind NGOs in strengem Sinne keine Repräsentanten. Aber wenn sie eine Kampagne durchführen, beansprucht diese, repräsentativ für ein Anliegen der Allgemeinheit zu stehen. Die Öffentlichkeit bekräftigt oder missbilligt diesen Anspruch, und so wird hier eine neuartige, „weiche“ Form von Repräsentation praktiziert. Auch wenn diese Fragen starke normative Implikationen haben, sind zunächst die Mechanismen zu untersuchen, die hier wirksam werden. Für das Teilprojekt gilt es herauszuarbeiten, welche Formen von Repräsentation möglich und wo sie erforderlich sind, wenn Steue-

rung nicht vertikal, sondern horizontal erfolgt - und welche Rolle überkommene Formen von Repräsentation dabei noch spielen können.

Damit wird schließlich *Demokratie* selbst zum Thema dieses Projekts, das somit Vorarbeit für die Fragestellungen des Gesamt-SFB in der zweiten und dritten Phase leistet. In der Steuerungstheorie westlicher Demokratien ist bisher ein funktionierender demokratischer Input-Prozess weitgehend als gegeben betrachtet worden, d.h. die vorgelagerten gesellschaftlichen Willensbildungsprozesse waren in diesem Zusammenhang nicht Gegenstand der Analyse (Mayntz 2001: 22f.). Kann man solche aber – wie in Räumen begrenzter Staatlichkeit – nicht voraussetzen, so ist nicht nur die Frage der Output-Legitimation, der Erbringung relevanter Steuerungsleistungen, sondern auch die Frage nach der Input-Legitimation, die Frage nach angemessener Form und hinreichendem Ausmaß der Partizipation, und somit grundsätzlich die Frage nach Demokratie neu zu stellen. (z.B. Papadopoulos 2003) Auch diese Frage hat eine stark normative Komponente, jedoch ist auch aus funktionaler Perspektive in diesem Teilprojekt zu fragen, welche Formen von Partizipation als Input-Legitimation für effektive horizontale Steuerung denkbar und notwendig sind: Wer soll partizipieren und in welcher Form, wenn das klassische Partizipationsparadigma durch weiche Steuerung aufgelöst wird? Diese theoretisch unangenehme Frage stellt sich auf der internationalen Ebene (vgl. dazu Schmalz-Bruns 1999; Held 1997) in anderer Weise als in zerfallenden Staaten, und ihre Beantwortung ist für das Teilprojekt auf dem gegenwärtigen Stand der Konzeptualisierung eher ein Fluchtpunkt, der vor Augen bleiben muss, als schon ein konkretes Forschungsziel für die erste Projektphase (für die weitere Planung s.u.).

3.4.2 Methoden und Operationalisierung

Das Teilprojekt ist ein Theorie-Projekt, das ein systematisches, empirisch anschlussfähiges Konzept von weicher Steuerung entwickelt. Daher soll neben der Auswertung der entsprechenden theoretischen Diskussionen über Steuerung und Macht auch die Auswertung empirischer Untersuchungen, die ja häufig erste Versuche einer Theoretisierung enthalten, eine wichtige Rolle spielen. In der empirischen Analyse von Räumen begrenzter Staatlichkeit wird oftmals klar auf das Problem unzureichender Begrifflichkeiten hingewiesen, und es werden jene Mechanismen beschrieben, die sich einer klaren Einordnung in traditionelle Kategorien entziehen. Darüber hinaus ist es nahe liegend, auf die Erkenntnisse aus verwandten Wissenschaften, beispielsweise Soziologie, Anthropologie und Geographie, sowie auf Diskurse, die in den jeweiligen Räumen geführt werden, zurückzugreifen, insbesondere sofern sie nicht europäisch sind. Die Auswertung dieser Quellen kann als Grundlage für die Bestimmung unterschiedlicher Muster der weichen Steuerung dienen, die im Projekt als „Mechanismen“ weicher Steuerung gefasst werden. Dahinter steht der Gedanke, dass sich nicht aus der einzelnen, wohl aber aus einer Vielzahl von Fallstudien Begrifflichkeiten herausbilden lassen, die Gemeinsamkeiten in den unterschiedlichen Fällen sichtbar machen und so eine Anwendbarkeit für zukünftige Fälle nahe legen.

Hierfür bietet der beantragte Sonderforschungsbereich besonders gute Chancen. Der Rekurs auf Empirie braucht hier nicht nur einlinig erfolgen, indem die vorliegende Literatur gesichtet und theoretisch ausgewertet wird. Vielmehr lässt sich hier ein *Dialog* eröffnen, und dieser ist eines der erklärten Ziele des Teilprojekts. Wir stellen uns einen Rückkopplungsprozess vor (vgl. dazu Stegmüller 1973): Ausgehend von dem Bedürfnis der empirisch vorgehenden Teilprojekte, mit einschlägig theoretisch elaborierten Kategorien zu arbeiten, stellen wir zusammen mit den anderen Teilprojekten des Projektbereichs „Theoretische Grundlagen“ die von uns erarbeiteten Kategorien und Modellierungen vor. Aus der Sicht der Empirie-Projekte werden sie auf Stimmigkeit und Anwendbarkeit geprüft. Die Rückmeldungen werden wiederum bei der theoretischen Konzeptualisierung berücksichtigt, deren Weiterentwicklung den Empirie-Projekten präsentiert wird usw. Auf diese Weise soll gewährleistet bleiben, dass unser Theorie-Projekt sich von der im SFB untersuchten Empirie nicht abkoppelt; eigene empirische Fallstudien werden nicht durchgeführt.

Für die inhaltliche Herangehensweise gilt angesichts der komplexen theoretischen Materie der folgende Leitgedanke: Für die Bestimmung der Mechanismen weicher Steuerung und daraus folgend für die Erarbeitung neuer Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit der Theorie weicher Steuerung ist der Blick auf die „Anomalien“ (Kuhn) traditioneller Staatlichkeit besonders weiterführend. Dabei können zwei Ebenen unterschieden werden, auf denen sich potentiell unterschiedliche Fragen stellen. Einerseits das *internationale System*, soweit hier eine Interaktion zwischen Staaten, NGOs und wirtschaftlichen Akteuren stattfindet und andererseits die in *Räumen begrenzter Staatlichkeit* vorherrschenden komplexen Interaktionen zwischen verschiedenartigen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen. Diese Unterscheidung dient dazu, die Arbeit im Teilprojekt zu strukturieren, und sie erfolgt unter der Kautel, dass die ehemals zentrale Unterscheidung von innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Bereichen derzeit generell an Bedeutung verliert.

Für das *internationale System* verfügen wir bereits über vielfältiges Anschauungsmaterial, und es ist schon seit längerem klar, dass die Mechanismen und Kategorien traditioneller Staatlichkeit hier nicht angemessen sind, ohne dass deshalb eine Beschreibung als „Anarchie“ schon befriedigen könnte. Staaten haben in diesem Bereich eine wichtige Rolle als „Lokalisierer“ von Steuerung, tun dies aber nicht unabhängig sondern eingebunden in Verhandlungsnetzwerke und Institutionen (Cutler 2002). Staatlichkeit meint hier nicht Souveränität im traditionellen Sinn und kann Steuerungsprozesse auf dieser Ebene nicht hinreichend verständlich machen. Auch wenn das internationale System nicht im engeren Sinne Forschungsgegenstand des geplanten Sonderforschungsbereichs ist, kann hier die Entwicklung eines systematischen Konzepts von weicher Steuerung doch erheblich profitieren. Diskussionen um *Governance* im internationalen Bereich lassen sich systematisch auf die jeweils wirkenden Mechanismen von weicher Steuerung befragen. Die Suche wird dadurch erleichtert, dass auch innerhalb der Staaten die überkommenen Kategorien von Staatlichkeit nicht mehr so recht greifen. Dann liegt es nahe, funktionale Äquivalente aufzufinden, neu zu benennen oder überkommene Begrifflichkeiten mit neuen Inhalten zu versehen. Das ist der Weg, der in diesem Projekt zunächst begangen werden soll.

Daran anschließend sollen Mechanismen weicher Steuerung in *Räumen begrenzter Staatlichkeit* untersucht werden. Hier wird „Staatlichkeit“ bzw. deren Anschein in Form der Anerkennung als souveräner Akteur zu einer Ressource bestimmter Akteure in einem komplexen Netzwerk unterschiedlicher wirtschaftlicher, politischer, militärischer, religiöser Akteure (Clapham 1996). Dabei entstehen komplexe Mehrebenenverflechtungen, die weder eindeutig international noch national oder lokal sind. Es interagieren Akteure auf allen oder vielen dieser Ebenen und eine klare Unterscheidung von internen und externen Akteuren ist oftmals nicht möglich (Callaghy/Kassimir/Latham 2001). Es ist anzunehmen, dass sich hier auch besonders weit entwickelte Formen funktionaler Äquivalente von Staatlichkeit auffinden lassen. Begrifflichkeiten, die die Komplexität dieser Beziehungen so fassen, dass sie in verschiedenen Kontexten anwendbar sind, fehlen jedoch. Insofern ergibt sich aus der Beschäftigung mit nicht-staatlichen Akteuren nahezu selbstverständlich die Notwendigkeit, auch neue Formen der Vernetzung zwischen ihnen und staatlichen, aber eben auch „quasi-staatlichen“ (Jackson 1990) Akteuren zu untersuchen. Es wird sich hier zeigen, inwiefern das Konzept weicher Steuerung unabhängig von traditionellen analytischen Grenzziehungen zwischen innen und außen anwendbar ist und inwieweit die Trennung verschiedener Ebenen weiterhin sinnvoll bleibt.

Insgesamt sind es vor allem, trotz der benannten Unterschiede, potentielle Ähnlichkeiten zu klassischer Staatlichkeit, die wesentliche Erkenntnisse über weiche Steuerung liefern können. Solche Ähnlichkeiten würden untermauern, dass die entsprechenden Mechanismen nicht primär das Vorhandensein von Staatlichkeit und insbesondere staatliche Akteuren voraussetzen, sondern aus den funktionalen Erfordernissen entstehen, die ein Gemeinwesen überhaupt zu erfüllen hat. So kann es in langfristiger Perspektive gelingen, Aussagen darüber zu treffen, wo die Herstellung von Staatlichkeit besonders dringlich ist und in welchen Bereichen andere Steuerungsmechanismen ebenso effektiv sein können.

3.4.3 Arbeitsprogramm und Zeitplan

Vier Arbeitsschritte sind geplant:

1. Erstellung eines *Literaturberichts mit annotierter Bibliographie* zur Theorie der weichen Steuerung, der dann als SFB-Arbeitspapier erscheinen und gemeinsam mit Arbeiten des Teilprojekts A1 Risse/Lehmkuhl in einem Workshop diskutiert werden soll.

(12 Monate, z.T. überlappend)

a) Auswertung des expliziten oder impliziten Macht- und Steuerungskonzepts sowie des Verhältnisses von Macht und Steuerung in: IB-Theorien – *Governance*-Diskussion – Konstruktivismus, insbes. in den IB-Theorien – Literatur und Fallstudien zu Staaten ohne funktionierende Staatlichkeit.

b) Aufarbeitung der neueren sozialwissenschaftlichen Machtdiskussion für eine Theorie der weichen Steuerung.

2. Systematische Erarbeitung der *Mechanismen* weicher Steuerung

(12-18 Monate, z.T. überlappend)

a) Theoriedesign: Formulierung der Systematik vermittels der Kategorien moderner Machttheorien

b) Bezug auf empirische Arbeiten: Konzeptualisierung der festgestellten Steuerungsleistungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit und Korrekturen des Theoriedesigns

Beide Fragestellungen erfordern weiterführende Literaturstudien, da bisher eine solche theoriegeleitete Systematik noch nicht existiert und vorliegende Untersuchungen entsprechend neu erschlossen bzw. nachgefragt werden müssen.

3. Konsequenzen für ausgewählte *Begrifflichkeiten* im Kontext der Untersuchung des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit, auch als konzeptionelle Vorarbeit für die Fragestellungen des Gesamt-SFB in der zweiten und dritten Arbeitsphase

(12-18 Monate, z.T. überlappend)

a) Souveränität (internationale und transnationale Ebene)

b) Repräsentation (internationale und transnationale Ebene)

4. Erarbeitung eines systematischen, theoretisch gehaltvollen und empirisch anschlussfähigen Konzepts von weicher Steuerung, Erstellung von Schlussbericht und Publikationen.

(12-18 Monate, z.T. überlappend)

Parallel verläuft in enger Abstimmung mit Teilprojekt A1 Risse/Lehmkuhl ein durchgängiger Dialog mit den empirisch orientierten Teilprojekten (siehe 3.4.2).

Daraus ergibt sich folgender hier schematisch dargestellter Arbeitsplan für die ersten vier Jahre:

Arbeitsschritte	2006		2007		2008		2009	
Literaturbericht mit annotierter Bibliographie zur Theorie der weichen Steuerung								
Ausarbeitung der Mechanismen weicher Steuerung								
Begrifflichkeit: Souveränität, Repräsentation								
Ausarbeitung des Konzepts von weicher Steuerung, Schlussbericht								

Die weiteren Projektphasen werden durch den Teilprojektleiter und/oder seine/n Nachfolger/in durchgeführt. Die Professur für politische Theorie und Ideengeschichte wird im Sommersemes-

ter 2005 ausgeschrieben; ein Kriterium für die Besetzung der Stelle ist die Beteiligung am beantragten SFB.

In der zweiten Projektphase sollen die Begrifflichkeiten im Vordergrund stehen. Insbesondere sollen systematisch zusammenfassend die demokratietheoretischen Folgerungen erarbeitet werden, die für den internationalen und transnationalen Bereich vermutlich prekär sind und in der ersten Projektphase noch nicht Gegenstand der Untersuchung sein können. In der dritten Projektphase wird es um den Versuch einer systematischen Anwendung der bis dahin neu erarbeiteten Begrifflichkeiten auf Räume begrenzter Staatlichkeit gehen; zentral soll hierbei die Frage nach funktionalen Äquivalenten sein, die unter den Stichworten „weiche Souveränität“, „weiche Repräsentation“ und „weiche Demokratie“ zu diskutieren wäre.

3.5 Stellung innerhalb des Sonderforschungsbereichs

Innerhalb des SFB gehört das Teilprojekt zu den *theoretisch* orientierten Projekten. Deren Aufgabe ist es, zum einen eine eigene Thematik zu bearbeiten, hier die theoretischen Überlegungen zu Mechanismen weicher Steuerung in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Zum anderen wird das Projekt in Abstimmung mit den anderen Teilprojekten im Bereich A für den Gesamt-SFB wichtige theoretische Grundlagen bereitstellen und weiterentwickeln.

In diesem Sinne gliedert sich das Teilprojekt auch in den Projektbereich A ein: Als politiktheoretisches Teilprojekt hat es enge Verbindung insbesondere zum Teilprojekt A5 Ladwig und steht zu ihm komplementär: Es fragt nicht normativ nach „guten“ Formen des Regierens (wie es Ladwig macht), sondern funktional nach den spezifischen Mechanismen des Regierens in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Aus dieser Perspektive versteht es sich als ein Teilprojekt, welches typische Fragestellungen der politischen Theorie in Ergänzung zu A1 Risse/Lehmkuhl vertiefend bearbeitet. Der Austausch mit den rechtswissenschaftlichen Teilprojekten A3 Schuppert und A4 Rudolf verspricht insbesondere mit Blick auf die beabsichtigte Diskussion der Begrifflichkeiten „Souveränität“ und „Repräsentation“ interessant zu werden.

Austausch und Kooperation mit den *empirisch* orientierten Teilprojekten erfolgt institutionalisiert durch die Querschnittsgruppe (1) „Theoretische Reflexion von *Governance* und ‚neuen‘ Formen des Regierens“ (siehe Rahmenantrag). Darüber hinaus wird es weitere engere Verbindungen geben: unter dem Stichwort *compliance* mit B2 Börzel, unter dem Stichwort *Governance* mit D1 Beisheim/Risse, unter dem Stichwort *gouvernementalité* bzw. Macht/Wissen (Foucault) mit B3 Lehmkuhl und B4 Conrad, in der Frage nach neuen Begrifflichkeiten mit C3 Stanley/Braig und D5 Leutner.

3.6 Abgrenzung gegenüber anderen geförderten Projekten des Teilprojektleiters

Der Teilprojektleiter führt z.Zt. zwei drittmittelgeförderte Projekte durch:

- Edition der Gesammelten Schriften von Ernst Fraenkel (DFG-Förderung ausgelaufen, derzeit werden die letzten beiden Bände für den Druck vorbereitet)

- Ernst Fraenkel – eine politische Biographie (Thyssen-Stiftung)

Bei der VW-Stiftung ist beantragt:

- Marking Spaces, Territorializing Memory: Policies and Politics of National and State-Identity in Public Space in the New States of CEE

Alle derzeit geförderten Projekte sind inhaltlich deutlich von dem beantragten Teilprojekt unterschieden. Das letztgenannte Projekt befasst sich mit dem Zusammenhang von Staatsbildung und nationaler Identitätskonstruktion in den neuen Staaten Mittel- und Osteuropas (Bearbeiter: Dr. Dietmar Schirmer).

Aufgabenbeschreibung von Mitarbeitern der Grundausrüstung für die beantragte Förderperiode

Wissenschaftliche Mitarbeiter/innen (einschließlich Hilfskräfte)

1. Prof. Dr. Gerhard Göhler (C2) ist mit 10 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Seine Aufgaben umfassen die allgemeine Leitung und Koordination des Teilprojekts sowie die Bearbeitung der Mechanismen weicher Steuerung: Steuerung durch Symbole.
2. Stud. Pol. N.N. ist als Studentische Hilfskraft am Otto-Suhr-Institut mit 4 Wochenstunden für Bibliotheks- und Rechercheaufgaben vorgesehen.

Nichtwissenschaftliche Mitarbeiter/innen

1. Frau Astrid Klammt (BAT Vb) wird im Rahmen von 5 Wochenstunden verschiedene Verwaltungs- und Schreibaufgaben erledigen.

Aufgabenbeschreibung von Mitarbeitern der Ergänzungsausstattung für die beantragte Förderperiode

Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen (einschließlich Hilfskräfte)

1. Ulrike Höppner (halbe BAT IIa) ist mit 19,25 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Ihre Aufgaben umfassen zunächst die Erstellung des Literaturberichts samt der Mitarbeit an der annotierten Bibliographie und dann die Ausarbeitung der Mechanismen weicher Steuerung: Steuerung durch Diskurse I und Steuerung durch Anreize. Schließlich wird sie den Begriff „Souveränität“ bearbeiten. Für Ulrike Höppner wird vorsorglich der Satz für Promovierte beantragt, da sie plant, ihre Diss. vor Start des SFB abzuschließen.
2. Anja Wehler-Schöck (BAT IIa/halbe) ist mit 19,25 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Ihre Aufgaben umfassen zunächst die Erstellung der annotierten Bibliographie, sodann die Ausarbeitung der Mechanismen weicher Steuerung: Steuerung durch Diskurse II. Schließlich wird sie die vorbereitenden Arbeiten zur weiterführenden Begrifflichkeit „Repräsentation“ und „Demokratie“ übernehmen.
3. Stud. Pol. NN ist als studentische Hilfskraft mit 10 Wochenstunden für die Unterstützung der Literatur-Recherchen vorgesehen.

Literatur

- Agnew, John 1999: Mapping Political Power Beyond State Boundaries: Territory, Identity, and Movement in World Politics, in: *Millennium* 28: 3, 499-521.
- Ahmed, Ismail A. und Reginald Herbold Green 1999: The heritage of war and state collapse in Somalia and Somaliland: local-level effects, external interventions and reconstruction, in: *Third World Quarterly* 20: 1, 113-127.
- Allen, Amy 1999: *The Power of Feminist Theory. Domination, Resistance, Solidarity*, Boulder.
- Allen, John 1999: Spatial assemblages of power: from domination to empowerment, in: Doreen Massey, John Allen und Philip Sarre (Hrsg.): *Human Geography Today*, Cambridge, 194-218.
- Appadurai, Arjun 2002: Deep Democracy: Urban Governmentality and the Horizon of Politics, in: *Public Culture* 14: 1, 21-47.
- Arendt, Hannah 1967: *Vita Activa oder Vom tätigen Leben* (am. 1958), München.
- Arendt, Hannah 1970: *Macht und Gewalt*, München.
- Ashley, Richard K. 1988: Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique, in: *Millennium* 17: 2, 227-262.
- Badie, Bertrand 2002: *Souveränität und Verantwortung. Politische Prinzipien zwischen Fiktion und Wirklichkeit*, Hamburg.
- Baldwin, David A. 2002: Power and International Relations, in: Walter Carlsnaes, Thomas Risse und Beth A. Simmons (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London, 177-191.
- Bang, Henrik P. (Hrsg.) 2003: *Governance as Social and Political Communication*, Manchester.
- Barnett, Michael und Raymond Duvall 2005: Power and International Politics, in: *International Organization* 59: 1, 39-75.
- Benz, Arthur 2000: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in: Raymund Werle und Uwe Schimank (Hrsg.): *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Frankfurt, New York, 97-124.
- Benz, Arthur 2004: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Arthur Benz (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, 11-28.
- Beyerle, Matthias 1994: Staatstheorie und Autopoiesis. Über die Auflösung der modernen Staatsidee im nachmodernen Denken durch die Theorie autopoietischer Systeme und der Entwurf eines nachmodernen Staatskonzepts, Frankfurt a.M.
- Biersteker, Thomas J. und Cynthia Weber (Hrsg.) 1996: *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge.
- Bourdieu, Pierre 1977: Sur le pouvoir symbolique, in: *Annales* 32: 3, 405-411.
- Bourdieu, Pierre 1985: *Sozialer Raum und "Klassen"*, Frankfurt a.M.
- Bourdieu, Pierre 1986: The Forms of Capital, in: John G. Richardson (Hrsg.): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Westport, London, 241-258.
- Bourdieu, Pierre 1992: Sozialer Raum und symbolische Macht (frz. 1987), in: Pierre Bourdieu (Hrsg.): *Rede und Antwort*, Frankfurt a.M., 135-154.
- Braun, Dietmar 2001: Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz, in: Hans-Peter Burth und Axel Görlitz (Hrsg.): *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Baden-Baden, 101-131.
- Braun, Dietmar und Olivier Giraud 2003: Steuerungsinstrumente, in: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, Wien, 147-170.
- Brons, Maria H. 2001: *Society, Security, Sovereignty and the State in Somalia. From Statelessness to Statelessness?*, Utrecht.
- Brunnengräber, Achim 1998: Über die Unzulänglichkeiten kosmopolitischer Demokratie in einer transnationalen Welt, in: *Peripherie* 18: 71, 69-92.
- Burth, Hans-Peter und Axel Görlitz 2001: Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Eine Integrationsperspektive, in: Hans-Peter Burth und Axel Görlitz (Hrsg.): *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Baden-Baden, 7-15.
- Butler, Judith 2003: Noch einmal: Körper und Macht, in: Axel Honneth und Martin Saar (Hrsg.): *Michel Foucault. Zwischenbilanz einer Rezeption*, Frankfurt a.M., 52-67.
- Callaghy, Thomas M., Ronald Kassimir und Robert Latham, (Hrsg.) 2001: *Intervention and Transnationalism in Africa. Global-Local Networks of Power*, Cambridge.
- Cassirer, Ernst 1923-28: *Philosophie der symbolischen Formen* (3 Bde.), Darmstadt.
- Chayes, Abram und Antonia Handler Chayes 1995: *The new sovereignty : compliance with international regulatory agreements*, Cambridge.

- Checkel, Jeffrey T. 1999: Why Comply? Constructivism, Social Norms and the Study of International Institutions, ARENA (Oslo) Working Papers, WP 99/24.
- Clapham, Christopher 1996: Africa and the International System. The Politics of State Survival, Cambridge.
- Clegg, Stewart 2000: Power and Authority, Resistance and Legitimacy. Two Traditions in the Analysis of Power, in: Henri Goverde, Philip G. Cerny, Mark Haugaard und Howard H. Lentner (Hrsg.): Power in Contemporary Politics, London, 77-92.
- Clegg, Stewart 1989: Frameworks of Power, London.
- Cutler, Claire A. 2002: Private international regimes and interfirm cooperation, in: Thomas J. Biersteker und Rodney Hall (Hrsg.): The Emergence of Private Authority in Global Governance, Cambridge, 23-40.
- Dose, Nicolai 2003: Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, in: Edgar Grande und Rainer Prätorius (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Baden-Baden, 19-55.
- Dunn, Kevin C. und Timothy M. Shaw, (Hrsg.) 2001: Africa's Challenge to International Relations Theory, Houndmills.
- Eberlein, Burkard 2004: The Institutional Dynamics of Regulation in the EU: Formal and Informal Institutions in Supranational Governance, Vortrag bei der 14th International Conference of Europeanists, Chicago, 2004.
- Elster, Jon 2000: Arguing and Bargaining in Two Constitutional Assemblies, in: University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 2: 2, http://www.law.upenn.edu/journals/conlaw/issues/vol2/num2/elster/elster_tf.html (13.04.2005).
- Falkner, Gerda und Michael Nentwich 2000: Enlarging the European Union: The Short-Term Success of Incrementalism and De-Politicisation, Vortrag auf der Third Biennial ECSA-C, Quebec City, 2000.
- Foucault, Michel 1976: Mikrophysik der Macht, Berlin.
- Foucault, Michel 1978: Recht der Souveränität – Mechanismus der Disziplin. Vorlesung vom 14. Januar 1976, in: Michel Foucault (Hrsg.): Dispositive der Macht, Berlin, 75-95.
- Foucault, Michel 1983: Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit, Bd. 1 (frz. 1976), Frankfurt a.M.
- Foucault, Michel 1991: Die Ordnung des Diskurses, Frankfurt a.M.
- Fuchs, Doris 2004: Commanding Heights? The Strength and Fragility of Business Power in Global Politics, Paper prepared for the Millennium Annual Conference on 'Facets of Power in International Relations,' October 30-31, London.
- Göhler, Gerhard 1997: Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation, in: Gerhard Göhler u.a. (Hrsg.): Institution - Macht - Repräsentation, Baden-Baden, 11-62.
- Göhler, Gerhard 1999: Rationalität und Symbolizität der Politik, in: Michael Th. Greven und Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.): Politische Theorie – heute, Baden-Baden, 255-274.
- Göhler, Gerhard 2002: Politische Symbole – symbolische Politik, in: Werner Rossade, Birgit Sauer und Dietmar Schirmer (Hrsg.): Politik und Bedeutung, Wiesbaden, 27-42.
- Göhler, Gerhard 2004: Macht, in: Gerhard Göhler, Matthias Iser und Ina Kerner (Hrsg.): Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung, Opladen, 250-267.
- Göhler, Gerhard und Rudolf Speth 1998: Symbolische Macht. Zur institutionentheoretischen Bedeutung von Pierre Bourdieu, in: Reinhard Blänkner und Bernhard Jussen (Hrsg.): Institutionen und Ereignis, Göttingen, 17-48.
- Görlitz, Axel und Hans-Peter Burth 1998: Politische Steuerung. Ein Studienbuch, Opladen.
- Grande, Edgar 2003: Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime – Staatliche Steuerungsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung, in: Edgar Grande und Rainer Prätorius (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Baden-Baden, 283-297.
- Grande, Edgar und Rainer Prätorius, (Hrsg.) 2003: Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Baden-Baden.
- Grovogui, Siba N. 2001: Sovereignty in Africa: Quasi-Statehood and Other Myths in International Theory, in: Kevin C. Dunn und Martin Shaw (Hrsg.): Africa's Challenge to International Relations Theory, Houndmills, 29-45.
- Guzzini, Stefano 1993: Structural Power: the limits of neorealist power analysis, in: International Organization 47: 3, 441-478.
- Habermas, Jürgen 1983: Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen 1992: Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen 1999: Wahrheit und Rechtfertigung, Frankfurt a.M.
- Held, David 1997: Democracy and Globalization, in: Global Governance 3: 63, 251-267.
- Höppner, Ulrike 2004: Macht und Souveränität. Eine Kritik des Machtbegriffs in den Theorien der Internationalen Beziehungen, in: Jörg Meyer, Raj Kollmorgen, Johannes Angermüller und Dirk Wiemann (Hrsg.): Reflexive Repräsentationen. Diskurs, Macht und Praxis der Globalisierung, Münster, 57-68.

- Jachtenfuchs, Markus 1998: Entgrenzung und politische Steuerung, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen. PVS-Sonderheft 29, Opladen, 235-245.
- Jackson, Robert H. 1990: Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World, Cambridge.
- Kay, Sean 2004: Globalization, Power, and Security, in: Security Dialogue 35: 1, 9-25.
- König, Klaus 1999: Good Governance – as Steering and Value Concept for the Modern Administrative State, in: Joan Corkery (Hrsg.): Governance: Concepts and Applications, Brüssel, 67-93.
- Koob, Dirk 1999: Gesellschaftliche Steuerung. Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse, Marburg.
- Laclau, Ernesto 1993: Discourse, in: Robert E. Goodin und Philip Pettit (Hrsg.): A Companion to Contemporary Philosophy, Oxford, Cambridge, 431-437.
- Laclau, Ernesto und Chantal Mouffe 1991: Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus, Wien.
- Lange, Stefan und Dietmar Braun 2000: Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen.
- Latour, Bruno 1986: The powers of association, in: John Law (Hrsg.): Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge, London, 264-280.
- Lehmbruch, Gerhard 1996: Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie, in: Politische Vierteljahresschrift 37: 4, 735-751.
- Lemke, Thomas 1997: Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität, Berlin.
- Luhmann, Niklas 1975: Macht, Stuttgart.
- Luhmann, Niklas 1988: Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt a.M.
- Luhmann, Niklas 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Politische Vierteljahresschrift 30: 1, 4-9.
- Luhmann, Niklas 2000: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt a.M.
- Mathews, Jessica T. 1997: Power Shift, in: Foreign Affairs 76: 1, 50-66.
- Mayntz, Renate 1997a: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme (1987), in: Renate Mayntz (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt a.M., 186-208.
- Mayntz, Renate 1997b: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie (1996), in: Renate Mayntz (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt a.M., 263-292.
- Mayntz, Renate 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: Hans-Peter Burth und Axel Görlitz (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden, 17-27.
- Mayntz, Renate 2004a: Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, 63-76.
- Mayntz, Renate 2004b: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 04/1.
- Mayntz, Renate und Fritz Scharpf 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Renate Mayntz und Fritz Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M., 9-33.
- Messner, Dirk 1995: Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln.
- Morgenthau, Hans J. 1973: Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace (Fifth Edition), New York.
- Nonhoff, Martin 2004: Diskurs, in: Gerhard Göhler, Matthias Iser und Ina Kerner (Hrsg.): Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung, Opladen, 65-82.
- Nye, Joseph S. 1990: Soft Power, in: Foreign Policy 1990/91: 80, 153-171.
- Nye, Joseph S. 2004: Power in the Global Information Age. From realism to globalization, London.
- Papadopoulos, Yannis 2003: Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments, in: European Journal of Political Research 42: 4, 473-501
- Peters, B. Guy 1998: Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination, Ottawa.
- Peters, Bernhard 1993: Die Integration moderner Gesellschaften, Frankfurt a.M.
- Pierre, John, (Hrsg.) 2000: Debating Governance: Authenticity, Steering, and Democracy, Oxford.
- Pitkin, Hannah F. 1972: Wittgenstein and Justice, Berkeley.
- Rabinow, Paul und Hubert L. Dreyfus 1994: Michel Foucault. Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik, Weinheim.

- Ray, Donald I. 2003: Rural local governance and traditional leadership in Africa and the Afro-Caribbean: policy research implications from Africa to the Americas and Australia, in: Donald I. Ray und Purshottama S. Reddy (Hrsg.): *Grassroots governance?: Chiefs in Africa and the Afro-Caribbean*, Calgary, 2-30.
- Rehberg, Karl-Siegbert 1994: Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen, in: Gerhard Göhler (Hrsg.): *Die Eigenart der Institutionen*, Baden-Baden, 47-84.
- Risse, Thomas 1999: International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area, in: *Politics & Society* 27: 4, 526-556.
- Risse, Thomas 2000: "Let's Argue!" Communicative Action in International Relations, in: *International Organization* 54: 1, 1-39.
- Risse, Thomas 2004: Global Governance and Communicative Action, in: *Government and Opposition* 39: 2, 288-313.
- Risse, Thomas, Anja Jetschke und Hans-Peter Schmitz 2002: *Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens*, Baden-Baden.
- Salamon, Lester M. 2002: *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford, New York.
- Scharpf, Fritz 1989: Politische Steuerung und Politische Institutionen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 30: 1, 10-21.
- Scharpf, Fritz 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Politische Vierteljahresschrift* 32: 4, 621-634.
- Scharpf, Fritz 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme. Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Arthur Benz, Fritz Scharpf und Reinhard Zintl (Hrsg.): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M., 51-96.
- Scharpf, Fritz 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993, Opladen, 57-83.
- Scharpf, Fritz 2000: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Stuttgart.
- Schimmelfennig, Frank 1997: Rhetorisches Handeln in der internationalen Politik, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4: 2, 219-254.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6: 2, 185-144.
- Schuppert, Gunnar Folke 1990: Grenzen und Alternativen zur Steuerung durch Recht, in: Dieter Grimm (Hrsg.): *Wachsende Staatsaufgaben*, Baden-Baden, 217-249.
- Smend, Rudolf 1968 (1928): *Verfassung und Verfassungsrecht*, in: Rudolf Smend (Hrsg.): *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 119-276.
- Stegmüller, Wolfgang 1973: Neue Betrachtungen über die Ziele und Aufgaben der Wissenschaftstheorie (Einleitung), in: Wolfgang Stegmüller (Hrsg.): *Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und Analytischen Philosophie*, Bd. 4/1, Berlin, Heidelberg, New York.
- Stoker, Gerry 2000: Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance, in: John Pierre (Hrsg.): *Debating Governance: Authenticity, Steering, and Democracy*, Oxford, 91-109.
- Strange, Susan 1996: *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge.
- Tallberg, Jonas 2002: Paths to Compliance. Enforcement, Management and the European Union, in: *International Organization* 56: 3, 609-643.
- Teubner, Gunther und Helmut Willke 1984: Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 5: 1, 4-35.
- Voigt, Rüdiger 1995: *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?*, Baden-Baden.
- Waltz, Kenneth N. 1979: *Theory of international politics*, New York.
- Wendt, Alexander 1999: *Social Theory of International Politics*, Cambridge.
- Zürn, Michael 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M.