

**Politikfelder und sozialer Wandel –  
zur Generalisierbarkeit der Theorie politischer Steuerung**

---

**Manfred Mai\*****Abstract**

Die politischen Steuerungstheorien sind häufig aus Fallstudien in bestimmten Politikfeldern entwickelt worden und nicht ohne weiteres auf andere Bereiche übertragbar. Gründe dafür sind unterschiedliche Akteursstrukturen, Pfadabhängigkeiten und institutionelle Arrangements. Wenn man davon ausgeht, dass Prozesse des sozialen Wandels auf der gesellschaftlichen Makroebene mehr oder weniger alle Politikbereiche und policies beeinflussen, stellt sich die Frage nach der Generalisierbarkeit der Theorien der politischen Steuerung (bzw. der der Governance als der um Akteure der Zivilgesellschaft erweiterten Form politischer Gestaltung). Das soll an den Beispielen der Sozialpolitik und Medienpolitik – zwei völlig unterschiedliche Politikfelder – diskutiert werden. Als Fazit kann festgehalten werden, dass eine Theorie politischer Steuerung nur im Bereich bestimmter Politikfelder sinnvoll ist.

---

**Einleitung<sup>1</sup>**

Der gesellschaftliche Strukturwandel ist die wichtigste Ursache für die Transformation bestehender sowie für die Entstehung neuer Politikfelder und neuer Staatsaufgaben. Die weitreichenden Transformationen in den Bereichen Ökonomie, Technologie, Arbeit, Demographie und auch in den religiösen Einstellungen

---

\* Manfred Mai ist apl. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen und Privat-Dozent für Soziologie an der Universität Düsseldorf.

<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung der Antrittsvorlesung vom 26. Januar 2005 an der Universität Duisburg-Essen.

der Bürger sind ihrerseits das Ergebnis von politischen Entscheidungen und kulturellen Rahmungen. Damit haben wir es scheinbar mit einem zirkulären oder dialektischen Prozess zu tun. Als einer der ersten wies Karl Marx darauf hin, dass die Strukturen der Ökonomie und Technologie zwar keine unausweichlichen Zwänge, aber doch gestaltungsfähige Prägekräfte sind.

Prozesse wie die Globalisierung, die Medialisierung oder die wachsende Bedeutung von Religion und Migration sind – in der Regel unbeabsichtigte – Folgen politischer Entscheidungen. Das Besondere daran ist, dass sie beinahe irreversibel sind und eine Eigendynamik entfalten, wie der Geist, der einmal aus der Flasche entlassen wurde, kaum noch gebändigt werden kann. Diese eher ungeplanten als geplanten Entwicklungen auf der Makroebene der Gesellschaft beeinflussen die darunter liegenden Ebenen: die sozialen und politischen Strukturen einzelner Regionen und Staaten.<sup>2</sup>

Die Frage ist zunächst, wie sich der soziale Wandel auf die Entstehung neuer und Änderung bestehender Politikfelder auswirkt, die zum Gegenstand politischer Gestaltung werden. Daran schließt sich die Frage an, wie diese einzelnen Konflikte, Probleme und Aufgaben in den jeweiligen Politikfeldern gelöst werden können. Mit diesen Fragen sind mehrere soziologische und politikwissenschaftliche Theoriekomplexe berührt. Im Folgenden sollen zwei von ihnen im Mittelpunkt stehen: die Policy-Forschung und die der politischen Steuerung.

### **Von der Policy-Forschung zur Steuerungstheorie**

Beide Theoriekomplexe bzw. Forschungsrichtungen haben sich mehr oder weniger unabhängig voneinander entwickelt. Die Policy-Forschung fragt danach, ob Politik in einem bestimmtem Politikfeld überhaupt etwas bewirkt, sie fragt nach den Inhalten, Voraussetzungen und Wirkungen einer bestimmten Politik vom Entstehen eines issues bis zu seiner Lösung durch das politisch-administrative

---

<sup>2</sup> Friedrich Krotz bezeichnet „Entwicklungen, die keinen klaren Anfang haben, sich auf viele Bereiche menschlichen Lebens unterschiedlich auswirken und unser aller Leben verändern“ (2005: 23), als Metaprozesse. Das sind „lang andauernde, breite und viele Lebensbereiche betreffende gesellschaftliche und kulturelle Veränderungen. (...) Zu den heute relevanten Metaprozessen gehören dann neben der Globalisierung natürlich auch Individualisierung, Medialisierung und Ökonomisierung/Kommerzialisierung und vielleicht weitere Konstrukte.“ (a.a.O.)

System. Die Theorie der politischen Steuerung fragt dagegen nach den allgemeinen Bedingungen, unter denen das politische System kollektiv verbindliche Entscheidungen durchsetzen kann.<sup>3</sup> Naturgemäß geraten dabei unterschiedliche Ebenen in den Blick. In der Policy-Forschung sind das in erster Linie die konkreten Strukturen, Maßnahmen und Akteure in einem bestimmten Politikfeld. Bei den Theorien der politischen Steuerung stehen dagegen eher die allgemeinen Bedingungen staatlichen Handelns im Mittelpunkt. Hinzu kommt, dass die Theorien der politischen Steuerung oft auf Fallstudien in bestimmten Politikfeldern beruhen, die dann zu einer Theorie politischer Steuerung verallgemeinert wurden. Demgegenüber zeigt die Policyforschung gerade, dass eine solche Verallgemeinerung steuerungstheoretischer Aussagen eher fraglich ist. Es geht also auch um die Verbindung zweier analytischer Ebenen.

Was beide Theoriekomplexe miteinander verbindet, ist der Bezug zum sozialen Wandel. Sowohl in der Theorie der politischen Steuerung als auch in der Policyforschung geht es um die Frage, wie politische Ziele unter den Bedingungen der modernen Gesellschaft durchgesetzt werden können. Die Außen- und Verteidigungspolitik muss sich im Zeichen zunehmender internationaler Verflechtungen und neuartiger Konflikte ebenso neu aufstellen, wie etwa die Sozial-, Bildungs- oder Kulturpolitik angesichts neuer Lebensstile und neuer Formen der Erwerbsarbeit.

Der soziale Wandel bzw. der Modernisierungsprozess manifestiert sich in den einzelnen Politikfeldern sehr unterschiedlich:

1. Auf die politische und gesellschaftliche Relevanz einzelner policies. So ist in den letzten Jahren die Bedeutung der Europapolitik und der Migrationspolitik deutlich gestiegen, während z. B. die des Wohnungsbaus und der Umwelt eher gesunken ist.
2. Auf die Entstehung neuer Politikfelder. Irgendwann ist jedes Politikfeld einmal entstanden und teilweise zu einer Staatsaufgabe geworden. In jüngster Zeit wären hier z. B. das Gender Mainstreaming, der Verbraucherschutz, die Medienpolitik oder die Integration von Spätaussiedlern zu nennen.
3. Schließlich hat der soziale Wandel Einfluss auf die innere Struktur eines

---

<sup>3</sup> Zur Geschichte und zum Stand dieser Diskussion: Mayntz 1987 und 2001; Braun 1999;

bestimmten Politikfeldes. Dazu gehören etwa die Sozialpolitik oder die Arbeitsmarktpolitik.

Indikatoren für die Relevanz von Politikfeldern sind ihr Stellenwert in Parteiprogrammen und Regierungserklärungen, ihre Resonanz in den Medien und bei organisierten Interessen, ihre Mobilisierungsfähigkeit sowie nicht zuletzt ihre Institutionalisierung im Parlament und im Haushalt.

### **Zur Genese und Struktur von Politikfeldern**

Jedes Politikfeld ist durch Akteure, Institutionen und organisierte Interessen bestimmt, die durch eine Vielzahl formeller und informeller (Bohne 1981; Kropp 2003) Austauschbeziehungen miteinander verbunden sind. In jedem Politikfeld gibt es daher eine mehr oder weniger definierte Agenda. Diese Agenda ist Teil des politischen Wettbewerbs der Parteien, die jeweils unterschiedliche Vorstellungen darüber entwickeln, wie die einzelnen Probleme dieser Agenda zu lösen sind. Die Art der Problemlösung wird in jedem Politikfeld auch durch Leitbilder und ordnungspolitische Grundvorstellungen strukturiert. Sie bilden einen kognitiven Referenzrahmen und stabilisieren damit „dominante Situationsdeutungen und Handlungsorientierungen“ (Heinelt 1993: 313). Dies immunisiert bestimmte Politikfelder z. T. gegen radikale Systemwechsel.

Im Prinzip kann jedes Issue einer Agenda Wahl entscheidend werden: Jede unbeabsichtigte "Panne" – sei es bei der Einführung des Mautsystems oder bei der Hartz-Reform – kann den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit auf dieses scheinbare Detail lenken, das dann symbolisch für das Ganze steht. Auch so genannte handwerkliche Fehler gelten als Politikversagen und werden zunehmend politisiert. Ob eine neue politische Aufgabe in Form eines Ministeriums, einer Behörde, eines Parlamentsausschusses, einer Enquête-Kommission oder eines Beauftragten institutionalisiert wird, hängt nicht nur von seiner wahrgenommenen Bedeutung für die Gesellschaft ab, sondern auch von seiner inneren Konsistenz.

Je homogener ein politisches Problem und seine Klientel sind, umso leichter ge-

---

Lange/Braun 2000; Zürn 2001; Schmidt 2002; Holzinger 2003; Kropp 2004.

lingt seine Institutionalisierung. Die Verfestigung oder gar Institutionalisierung bestimmter Kommunikationswege, Austauschbeziehungen und Lösungsmuster bestimmt weitgehend die Problembearbeitung in einem Politikfeld. Neue Problemstellungen, wie sie sich aus dem sozialen Wandel ergeben, werden daher zunächst „pfadabhängig“ nach scheinbar bewährten Mustern behandelt. Diese Pfadabhängigkeit bestimmter Problemlösungen (Schreyögg/Farhauer 2004) zusammen mit einer verfestigten – oder besser: verkrusteten – Akteursstruktur erweist sich in den meisten Politikfeldern als Hindernis beim Umgang mit neuartigen Herausforderungen. Das gilt besonders dann, wenn alternative Problemlösungen dazu führen, dass bestimmte Akteure an Macht und Einfluss verlieren. Allein die Tatsache, dass es in vielen Politikbereichen z. B. immer mehr NGOs gibt, relativiert die Bedeutung etablierter Parteien und Verbände. Eingefahrene und in der Vergangenheit bewährte Lösungsmuster haben den Vorteil, dass sie für alle Akteure die Transaktionskosten senken. Aber sie können auch neue Denkansätze blockieren. Die Folge davon ist ein Reformstau, der von der Opposition und den Medien als Politikversagen politisiert werden kann (Jänicke 1986; Prätorius 1999). In jedem Politikfeld existiert auch eine bestimmte Klientel, die davon lebt, dass es dieses Politikfeld überhaupt gibt. Allein die Eigeninteressen dieser Klientel stabilisieren und prägen ein Politikfeld – ganz im Sinne von Max Webers Unterscheidung von Politikern, die *für* die Politik leben, und solchen, die *von* der Politik leben. Das betrifft z. B. staatlich geförderte Technologieberatungsstellen oder bestimmte soziale Dienste.

Die These Theodore Lowis (1972) "Policy determines politics" soll an zwei Beispielen gezeigt werden: der Sozialpolitik und der Medienpolitik. Diese Politikfelder eignen sich deshalb als Beispiele, weil sie sich in vielen relevanten Dimensionen deutlich voneinander unterscheiden. Fehler in der Sozialpolitik sind nicht selten entscheidend für Wahlen, weil die Bürger fast immer unmittelbar betroffen und somit "Experten" sind. Medienpolitik ist dagegen ein relativ junges Politikfeld, und obwohl ihr Stellenwert in den letzten Jahren stetig gewachsen ist, handelt es sich dabei eher um ein kleineres Politikfeld, das zudem weitgehend durch die Länder bestimmt wird. Medienpolitische Fragen sind in der Regel nicht Wahl entscheidend. Die Bürger sehen sich von medienpolitischen Debatten (mit Ausnahme bei den Rundfunkgebühren) eher weniger betroffen. Aber selbst bei

Gebührenerhöhungen bleibt das Mobilisierungspotenzial gering.<sup>4</sup>

In der Sozialpolitik gibt es seit der Einführung der Sozialversicherung in Deutschland eine gewachsene, mehr oder weniger stabile Struktur aus Gesetzen, Institutionen und Akteuren. Sie bilden das typisch deutsche Sozialstaatsmodell (Nullmeier/Rüb 1993; Hartwich 1998: 108 ff). In der vergleichenden Sozialstaatsforschung werden verschiedene Modelle des Sozialstaats unterschieden, die auf die Herausforderungen der modernen Gesellschaft – Erosion des so genannten Normalarbeitsverhältnisses, demographische Entwicklung – unterschiedlich reagieren (Leisering 1999: 189). Eine der zentralen Fragen für die Reform- und Zukunftsfähigkeit des deutschen Sozialstaatsmodells ist es z. B., ob auch weiterhin die Höhe der Renten an die Erwerbstätigkeit gekoppelt sein soll oder ob sie – wie etwa in Schweden – mehr aus Steuernfinanziert werden soll. Eine andere Frage zielt auf den Anteil der privaten Vorsorge in der Sozialversicherung.

In beiden Fällen geht es um eine Reaktion auf soziostrukturelle Änderungen. Durch den Strukturwandel in der Arbeitswelt hat sich der Stellenwert des Normalarbeitsverhältnisses gewandelt. Zudem gibt es immer mehr diskontinuierliche Arbeitsbiographien wie Teilzeitarbeit, Scheinselbstständigkeit oder Phasen der Arbeitslosigkeit. Vor allem die demographische Entwicklung hat das jahrzehntelange Erfolgsmodell der Rentenversicherung infrage gestellt. Es funktioniert eigentlich nur unter der Annahme, dass es immer genügend Erwerbstätige gibt, die mit ihren Beiträgen den Rentnern die Rente finanziert. Es ist Konsens unter den Experten aller Parteien, dass diese Annahme schon seit Jahren nicht mehr trägt. Wenn die Politik eine Antwort auf diese Herausforderungen sucht, muss sie historisch gewachsenen Strukturen und Institutionen sowie die organisierten Interessen berücksichtigen. Jeder Eingriff in diese gewachsene Struktur verursacht Gewinner und Verlierer. Entsprechend hoch ist der Aufwand selbst bei kleinsten Reformschritten, wie etwa bei der Neuregelung der Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte oder die des demographischen Faktors. Rentenreformen

---

<sup>4</sup> Weder die Verkabelung in den 70er Jahren noch die Privatisierung des Rundfunks in den 80er Jahren haben trotz heftiger und kontroverser Diskurse nicht zu Protesten geführt, wie sie selbst bei angedachten Kürzungen im Sozialbereich fast die Regel sind. Allenfalls die Aussicht, dass Fußball nur noch im Pay-TV zu sehen sein könnte – diese Option bestand Mitte der 90er Jahre durch den Kauf der Übertragungsrechte der damaligen Kirchgruppe – deutete ein Protestpotenzial an, das die Ministerpräsidenten erkannten und das „Recht auf freien Fußballempfang“ im Rundfunkstaatsvertrag sicherten.

sind daher immer Jahrhundertreformen und nur auf der Grundlage einer Großen Koalition durchsetzbar.

Der Bereich der Medienpolitik ist aus der Zusammenführung mehrerer separater Politikbereiche entstanden, deren Gemeinsamkeit der Bezug auf Kommunikation ist. Mit dem Aufkommen eines Mediums entstand parallel auch eine Zuständigkeit seitens der Politik. So gab es einschlägige Gesetze und Behörden für die Bereiche Presse, Telefon, Film, Rundfunk und Telekommunikation. Mit der technisch bedingten Konvergenz all dieser Bereiche entstand in den 70er Jahren die Idee einer alle Kommunikationsbereiche umfassenden integrierten Medien- oder Kommunikationspolitik. Sie war und ist wesentlich durch den Stand der Technik bestimmt. Ihre Dynamik ist der Hauptgrund dafür, dass das Medienrecht in immer kürzeren Abständen novelliert werden muss und in immer kürzeren Zeitabständen durch das Auftauchen neuer Innovationen ein Regulierungsbedarf entsteht.

Paradigmatisch dafür steht die Entwicklung des Internets die noch Mitte der 90er Jahre kaum einer in allen ihren Möglichkeiten voraussehen konnte. Der technischen Konvergenz von Massen- und Individualkommunikation folgte die immer engere Kooperation von Unternehmen aus der Film-, Fernseh- und Computerwirtschaft. Auch der Wandel von der analogen zur digitalen Technik veränderte dieses Politikfeld grundlegend: Die bis dahin weitgehend sektoral betriebenen Medienpolitiken – Rundfunkpolitik, Telekommunikationspolitik – wurden zunehmend dysfunktional.

Was unterscheidet diese beiden Politikfelder hinsichtlich der Frage, wie sie jeweils politisch gestaltet werden können?

Im Falle der Sozialpolitik haben wir es mit einem der wichtigsten und finanziell bedeutsamsten Bereiche des politischen Systems zu tun. Das Spektrum der Akteure ist seit Jahrzehnten relativ konstant: Neben den Institutionen des politisch-administrativen Systems – die Sozial- und Gesundheitsministerien bzw. die entsprechenden Ämter auf allen Politikebenen – sind das im Wesentlichen die Sozialversicherungsträger, die Sozialverbände und die Sozialpartner. Die Mobilisierungsfähigkeit ist bei fast allen Aspekten der Sozialpolitik hoch, ebenso der Grad der Verrechtlichung.

In der Medienpolitik ist das Spektrum der beteiligten Akteure ständig in Bewegung. Vor allem mit der Umstellung von der analogen auf die digitale Tech-

nik und dem Internet traten zu den etablierten Akteuren – Verleger, Filmproduzenten, Rundfunkanstalten – neue aus völlig anderen Bereichen hinzu: Banken, Softwarefirmen, Spiele-Industrie, Energiekonzerne, Netz- und Satellitenbetreiber u. a.. Auch die Zuständigkeiten des politisch-administrativen Systems änderten sich: Nach der Auflösung des Bundes-Postministeriums – als Folge der Privatisierung der Telekommunikation – und der Einrichtung einer Regulierungsbehörde ist die Medienpolitik im wesentlichen Ländersache und liegt dort in den Händen der jeweiligen Regierungschefs.

Im Bereich der Sozialpolitik gibt es bei allen Akteuren relativ stabile Leitideen, Ideologien und Vorstellungen darüber, wie die einzelnen Probleme gelöst werden könnten. Das erleichtert die Gestaltung insofern, als man ziemlich genau weiß, was die jeweiligen Akteure für Interessen und Ziele verfolgen. Es sind fast idealtypisch rational handelnde Akteure: Jeder weiß, was er dem anderen Partner zumuten kann und wie weit er selbst gehen darf, ohne das Mandat der eigenen Klientel zu verlieren. Die Stabilität von Leitideen bei den jeweiligen Akteuren in diesem Politikfeld ist aber ebenfalls ein Grund dafür, dass sich nur schwer etwas bewegen lässt. Es geht bei fast allen Maßnahmen in der Sozialpolitik um Distribution und Redistribution von rechtlichen und finanziellen Ressourcen.

In der Medienpolitik gibt es zwar auch einen Bestand an Leitbildern, aber er ist bei weitem nicht so fest bei den relevanten Akteuren verankert, wie das im Bereich der Sozialpolitik der Fall ist. Theoretische Modelle wie die der Spieltheorie sind daher weitaus weniger geeignet, idealtypische Akteurskonstellationen nachzubilden. Oft wissen die beteiligten Akteure, das gilt auch für Parteien, Parlamente und Regierungen, nicht einmal, was sie selbst wollen: Es ist bezeichnend, dass mit die wichtigsten Gestaltungsmaximen des Rundfunks vom Bundesverfassungsgericht stammen – die so genannten Rundfunkurteile (Hoffmann-Riem 1994).

Die Herausforderungen, auf die diese beiden Politikfelder jeweils reagieren, sind völlig unterschiedlicher Natur, selbst wenn sie beide letztlich in den gesamtgesellschaftlichen Modernisierungsprozess eingebettet sind. Die Herausforderungen der Sozialpolitik sind wesentlich gesellschaftlicher Natur – die der Medienpolitik wesentlich technischer. Das erklärt die unterschiedliche Dynamik dieser beiden Politikfelder: Während der demographische Wandel seit Jahrzehnten bekannt ist und seine Folgen für das System der sozialen Sicherung ebenfalls seit Jahrze-

hnten diskutiert werden (Naegele/Tews 1993), vollzieht sich fast mit jeder Innovation in den Medien eine Neupositionierung der politischen Akteure. Ob Kabelfernsehen oder Satelliten, ob Internet oder Digitalfernsehen: All diese Innovationen schaffen durch ihre ständige Weiterentwicklung und massenhafte Verbreitung Fakten, auf die die Politik reagieren muss (Mai 2005).

Die Folge dieser völlig unterschiedlichen Situation in diesen beiden Politikfeldern ist, dass die in einem bestimmten Politikfeld verfestigten Lösungsmuster und -ideen nicht ohne weiteres auf andere übertragen werden können. Wenn – wie etwa in der Medienpolitik – weder eindeutige Positionen der Akteure noch stabilen Klientelbeziehungen zwischen organisierten Interessen und dem politisch-administrativen System bestehen, kommt das Modell rationalen strategischen Handelns an seine Grenzen. Auch die Erfolgsbedingungen für Reformen in der Sozialpolitik sind wesentlich von den jeweils konkreten Konstellationen, Leitideen, Interessen und Ressourcen der beteiligten Akteure abhängig, die in anderen Politikfeldern nicht vorausgesetzt werden können. Das muss Konsequenzen für die Theorien der politischen Steuerung haben.

### **Die Theorien der politischen Steuerung**

Die Theorien der politischen Steuerung gehen im Unterschied zur Policy-Forschung weniger von konkreten Politikfeldern aus, als von der Frage, ob und wie die Politik in der Lage ist, ihre Ziele durchzusetzen. Es geht also eher um die allgemeinen Bedingungen und Chancen politischer Interventionen. Die Theorien der politischen Steuerung knüpften folglich an systemtheoretischen oder – in den 60er Jahren – an kybernetischen Konzepten an (Easton 1964; Etzioni 1968; Deutsch 1973). Ihr Modell bestand – vereinfacht – aus einem zentralen politischen Akteur – gemeint war eigentlich die Regierung –, der mit den Steuerungssubjekten und „inputs“ aus der Umwelt einen Regelkreis bildete (Kevenhörster 1984: 177 ff). Entscheidend für die Steuerungsfähigkeit der Politik sei ihre Fähigkeit zur Informationsverarbeitung.

Dieses Modell atmete den technokratischen Geist der 60er und 70er Jahre. Vor allem das Vordringen der Computer in die Regierungszentralen und das damit verbundene Denken in „rationalen“ Algorithmen bestärkte die Politik in ihrem Glauben, dass gutes Regieren wesentlich eine Frage des richtigen Informa-

tionsmanagements sei und dieses wiederum eine Sache für Experten.

Das technokratische Modell traf bei den Regierungen der damaligen Zeit auf eine regelrechte Planungseuphorie. Mit Beginn der sozialliberalen Regierung wurden zahlreiche Reformprojekte in nahezu allen Politikbereichen angestoßen. Die Ernüchterung zeigte sich schon wenige Jahre später: Viele Reformen blieben auf halbem Wege stecken, andere verfehlten ihr Ziel, und einige wurden gar nicht erst richtig begonnen. Hinzu kam, dass mit dem Ölpreisschock die Abhängigkeit aller Reformen von externen, nicht kontrollierbaren Faktoren deutlich wurde. Niemand konnte sich bis dahin vorstellen, dass der Ölpreis eine der wichtigsten Determinanten der Politik ist, die fast alle anderen Planungen beeinflusst. Deutlich wurde vor allem, dass politische Steuerung und Planung in fast allen Politikfeldern an finanzielle und ökonomische Rahmenbedingungen geknüpft waren. Doch gerade diese erweisen sich bis heute als äußerst resistent gegenüber politischen Maßnahmen und werden im politischen Tagesgeschäft oft als ökonomische Sachzwänge ideologisiert.

Von konservativen wie linksliberalen Autoren wurde gleichermaßen eine Steuerungskrise oder ein Politikversagen (Jänicke 1986) mal mit und mal ohne Bezug auf eine ebenfalls konstatierte Legitimationskrise (Offe 1975: 133) diagnostiziert. Beinahe synchron zur realpolitischen Ernüchterung über die Grenzen staatlichen Gestaltungseifers wechselte auch die Politikwissenschaft ihre Perspektive auf das Politik- oder Staatsversagen. Statt nach der Optimierung immanenter, organisatorischer und informationstechnischer Voraussetzungen der staatlichen Gestaltungskompetenz zu fragen, konzentrierte man sich seit den 70er Jahren eher auf die institutionellen Arrangements und Akteurskonstellationen, die das Verhältnis zwischen dem Staat und den Adressaten der Politik strukturieren (Holzinger/Knill/Lehmkuhl 2003: 7 ff).

Zentrale Faktoren wurden nun die Interessen der Adressaten politischer Maßnahmen, ihre jeweiligen Strategien sowie ihre Macht- und Vetopotenziale. Ein wichtiges Ergebnis dieser Forschungsperspektive (etwa der empirischen Implementations- und Evaluierungsforschung) war u. a., dass politische Ziele nur *mit* aber kaum *gegen* die Interessen der jeweiligen Adressaten durchgesetzt werden können (Bohne 1981). Damit war nicht nur ein Paradigmenwechsel vom hierarchischen zum verhandelnden Staat und konkrete politische Optionen verbunden – nämlich statt hierarchischer Steuerung Verhandlung auf gleicher

Augenhöhe mit den Adressaten –, sondern auch theoretische Perspektiven: Wie, so lauten nun die Fragen, müssen Verhandlungssysteme aussehen, damit eine Lösung möglich ist, der alle Beteiligten zustimmen können, und wie können die beteiligten Verbände das Ergebnis selbst gegen ihre Mitglieder durchsetzen? (vgl. Scharpf 1993: 42; Mayntz 1993)

Dieser Perspektivwechsel der Sozialwissenschaften generierte eine Fülle neuer Studien und Theorien, wie z. B. die des Neokorporatismus oder des "akteurzentrierten Institutionalismus" (Scharpf 2000), der sich eng an die Spiel- und Rational Choice-Theorie anlehnt, aber deren einseitiges Rationalitätsverständnis ablehnt. In jüngster Zeit wendet sich die Theorie der politischen Steuerung wieder mehr den Makroebene zu und fragt nach den Bedingungen nationalstaatlicher Politik im Zeichen der Globalisierung (Messner 1998; Zürn 2001). Je mehr die Integration Europas voranschreite und je mehr die Bedeutung supranationaler Mehrebenensysteme zunehme, umso mehr nehme die Bedeutung des Nationalstaats ab.

*„Die Vollendung des Projekts der Moderne würde voraussetzen, dass es eine Instanz gibt, die die Kapazität besitzt, (...) Reformpolitik treiben zu können. Diese Instanz ist im Zeichen von Globalisierung und Fragmentierung als nationale kaum noch erkennbar. Gedacht werden muss folglich (...) in Richtung global governance (...)“* (Menzel 1998: 19)

Als historisches Modell sei der Nationalstaat (Grimm 1987) nicht (mehr) in der Lage, auf die modernen Herausforderungen – Globalisierung, Entgrenzung, Medialisierung, asymmetrische Konflikte – zu reagieren.

### **Zur Kritik der Theorien politischer Steuerung**

Es gibt mindestens zwei miteinander kaum kompatible Theorievarianten der politischen Steuerung: Die systemtheoretische, die die moderne Gesellschaft als vorwiegend durch den Typ der funktionalen Differenzierung charakterisiert sieht auf der einen Seite<sup>5</sup>, und die Theorie der Rational Choice auf der anderen Seite,

---

<sup>5</sup> „Die Form moderner westlicher Industriegesellschaften ist in knappster Weise durch den Primat funktionaler Differenzierung, die operative Autonomie der Teilsysteme bei

für die die moderne Gesellschaft im Wesentlichen aus rational handelnden Akteuren besteht.<sup>6</sup> In der systemtheoretischen Variante ist die Politik nur ein Funktionssystem unter anderen einander gleichrangigen Funktionssystemen (Willke 1992: 8). Im zweiten Fall kommunizieren zwar die Akteure miteinander, aber sie sind dabei in Dilemmata gefangen. In beiden Fällen ist das Erreichen intendierter politischer Ziele eigentlich nicht möglich: Entweder scheitern sie an der Autonomie gesellschaftlicher Teilsysteme oder am Egoismus politischer Akteure, der fast immer das theoretisch mögliche Optimum einer Lösung verhindert (Scharpf 2000: 128 ff). Was bleibt sind allenfalls "Pareto-optimale-Lösungen".

Die systemtheoretischen Steuerungstheorien unterstellen eine weitgehende Autonomie gesellschaftlicher Teilsysteme und erklären ihre Entstehung durch allgemeine Gesetzmäßigkeiten sozialer Systeme – wie Evolution, Eigendynamik und Emergenz (Willke 1991: 104 ff; Schimank 1996: 181 ff). Die Autonomie etwa der Kultur, der Wissenschaft oder des Rechts wurde jedoch nicht von anonymen Operationsweisen sozialer Systeme erreicht. Sie wurden von konkreten sozialen Bewegungen gefordert und erkämpft, bevor sie in den Verfassungen moderner Staaten festgeschrieben wurden.<sup>7</sup>

Die (verfassungs)rechtlich abgesicherte Autonomie sozialer Teilbereiche beruht also auf der Selbstbeschränkung demokratischer Systeme, die im Falle ihrer Bedrohung eine kritische Öffentlichkeit – die Zivilgesellschaft – einfordern muss. Die Praxis totalitärer Regime zeigt, dass die Autonomie gesellschaftlicher Funktionssysteme und Institutionen jederzeit abgeschafft werden kann. Insofern sind Probleme der politischen Steuerung kein Beleg für die Krise des Staates, sondern

---

gleichzeitiger Interdependenz der Funktionssysteme und durch eine innengeleitete Eigendynamik der Teile gekennzeichnet.“ (Willke 1992: 98).

<sup>6</sup> Zu nennen wären auch die Theorie der Politiknetzwerke (Mayntz 1993) und die Governancetheorie. Während die Governancediskussion teilweise noch versucht, nicht als korporatistischer und steuerungstheoretischer Wein in neuen (Governance-)Schläuchen zu erscheinen (Benz 2004; Blumenthal 2005) und eine neue Forschungsperspektive zu etablieren (Mayntz 2004), hat die Netzwerktheorie trotz ihres eklektischen Charakters ihre Leistungsfähigkeit bewiesen – gerade weil sie „verschiedene analytische Ansätze zusammenführt“ (Héritier 1993: 432). Hier soll es jedoch nicht darum gehen, alle diese Ansätze auf ihre Generalisierbarkeit zu prüfen, sondern lediglich die der Steuerungstheorie und zum Teil auch die der Rational Choice Theorie.

<sup>7</sup> „Wenn wir über die Widerständigkeit klagen, die von Ökonomie, Politik, Recht und Wissenschaft gegen unsere moralischen Ansprüche entfaltet wird, dann müssen wir zunächst einmal erkennen, dass diese Widerständigkeit (...) auch auf den Grundrechten beruht, die ihnen ihre Eigenständigkeit garantieren.“ (Münch 1995: 29).

sie sind in demokratisch verfassten Mehrebenensystemen und modernen Gesellschaften die Herausforderung, denen sich die Politik zu stellen hat.

Aber auch in demokratischen Regimen bieten sich Möglichkeiten des gestaltenden Eingriffs in die jeweiligen Funktionssysteme. *„Die jeweiligen Grundrechte, die den Funktionsbereichen ihre Autonomie vermitteln, erlauben nämlich durchaus die gleichzeitige Steuerung des Handelns in diesen Funktionsbereichen (...).“* (Münch 1995: 29).

Die Theorien des Rational Choice, die erklärtermaßen das Kontrastprogramm zur Systemtheorie bilden wollen, stellen den rational handelnden, kollektiven Akteur in den Mittelpunkt. Es ist jedoch „unrealistisch zu glauben, menschliche Akteure seien immer allwissende und zielstrebige Eigennutzenmaximierer“ (Scharpf 2000: 51). Selbst in der Sphäre der Ökonomie, der diese Theorien entstammen, ist das nicht ohne weiteres zu unterstellen. Erst recht ist die Annahme rationalistischer Scheinwelten im Bereich der Politik fragwürdig. Während in der Systemtheorie die einzelnen Politikfelder relativ undifferenziert bleiben (so wie der Versuch, die Welt mit einer nur wenige Pixel auflösenden Kamera festzuhalten, auch nur wenige Grautöne liefert), so liefert die Rational Choice Theorie zwar farbige Bilder, die sich aber auffallend ähneln, da sie von wenigen Grundkonstellationen und überschaubaren Rationalitätsannahmen der Akteure ausgeht. Gerade das Beispiel der Medienpolitik zeigt, wie diskontinuierlich und „irrational“ selbst kollektive Akteure agieren können. Politikfelder haben – jedes auf seine Art – eine „unordentliche politische Wirklichkeit“ (Héritier 1993: 435), und jeder Versuch, sie in eine „saubere“ Theorie zu fassen, erinnert an das Bett des Prokrustes.<sup>8</sup>

### **Policy-Forschung als Grundlage der Theorie politischer Steuerung**

Die Frage ist, wie die Sozialwissenschaften zu einer Theorie gelangen können, die das Zufällige von Fallstudien vermeiden. *„Die Erkenntnisse, die aus guten Fallstudien gewonnen werden, haben eine Überzeugungskraft, die von den Sozialwissenschaftlern in ihrem Streben nach dem unerreichbaren Ziel universeller ‚wissenschaftlicher Gesetze‘ nicht leichtfertig verworfen werden kann“* (Scharpf 2000: 61). Mit anderen Worten: Der Weg zu einer Theorie der poli-

tischen Steuerung führt nur über historisch konkrete Fallstudien und damit über die Policy-Forschung. Es gibt – und gerade das zeigen u. a. die vergleichende Politik- und Policy-Forschung – Bedingungen und Voraussetzungen, unter denen Politik erfolgreich ist und objektive Indikatoren dies belegen können. Zu diesen Voraussetzungen gehören z. B. die Mehrheitsverhältnisse im Bund und in den Ländern, die Einigungs- und Strategiefähigkeit politischer Akteure (Nullmeier/Saretzki 2002), günstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und nicht zuletzt die Abwesenheit größerer internationaler Krisen.

Die Diskussionen um die Reform des Föderalismus in Deutschland haben gezeigt, dass die Legitimität und Durchsetzbarkeit politischer Ziele wesentlich vom Verflechtungsgrad der politischen Ebenen und der Konsensfähigkeit der Beteiligten abhängen. Damit rücken auch die Rollen von Parlamenten, Parteien und organisierten Interessen sowie ihre je nach Politikfeld unterschiedlichen Beziehungen zueinander mehr in den Vordergrund, als dies bei den Makrotheorien der Fall ist. Was können nun die Erkenntnisse über die Gestaltung einzelner Politikfelder für eine Theorie der politischen Steuerung beitragen?

Der Vergleich unterschiedlicher Politikfelder zeigt, dass es der Politik immer wieder in einigen Bereichen gelingt, ihre Ziele zu erreichen oder sich ihnen zu nähern. Ein Ziel ist entweder dann erreicht, wenn ein vorher definiertes Kriterium erfüllt wurde (Schaffung von Lehrstellen, Kindergartenplätzen, Wohnraum, bestimmter Umweltqualität u.ä.) oder wenn das Problem von politischen Akteuren nicht mehr politisiert wird. Der Befund eines allgemeinen Politikversagens trifft – wenn er nicht ideologisch motiviert ist – ebenfalls auf einige Politikfeldern zu. Bestes Beispiel dafür ist die Arbeitsmarktpolitik. Selbst hier wäre zu fragen, ob die Ziele realistisch gesetzt – also jenseits bloßer Wahlkampfrhetorik ernst gemeint – waren und ob das Nichterreichen in jedem Fall konstatiert wird, weil eben dies das Geschäft der Opposition und der Medien ist. Somit wird es in einer Wettbewerbsdemokratie mit unabhängigen Medien nie eine Situation geben, in der alle Akteure mit dem Status Quo zufrieden sind.

Wenn es ebenso viele Steuerungstheorien gäbe wie Politikfelder, wäre nichts gewonnen. Der Befund Theodore Lowis – „policy determines politics“ – entspricht zwar der Empirie der Policy-Forschung, aber er führt nicht zu einer politikfeldun-

---

<sup>8</sup> Vulgo: „Was nicht passt, wird passend gemacht.“

spezifischen Theorie der politischen Steuerung. Aus der Erfahrung der politischen Gestaltung in unterschiedlichen Politikfeldern ist aber festzuhalten, dass der Anlass zu politischer Intervention in der Regel von organisierten Interessen ausgeht.

Sie politisieren ein Anliegen mit Hilfe der (medialen) Öffentlichkeit und tragen es über die verschiedenen Schnittstellen in den Parteien, in der Exekutive oder im Parlament an den politisch-administrativen Komplex heran. So wird daraus ein issue oder ein „Vorgang“, wie es in der Verwaltungssprache heißt. Dies geschieht formell und informell in Netzwerken aus Vertretern organisierter Interessen und des Staates, die es in allen Politikfeldern gibt.

Vieles spricht dafür, dass diese Netzwerke, die meist auch in der Region verankert sind, die wichtigsten Akteure im politischen Prozess sind, da sie nicht nur Probleme erkennen und ihre Lösungen vorstrukturieren, sondern auch bei der Umsetzung regulativer Maßnahmen aktiv beteiligt sind. Diese Netzwerke bringen in der Regel eine hohe Problemnähe und Sachkompetenz in den politischen Prozess ein, die mit einem Mangel an Transparenz und parlamentarischer Kontrolle erkauft wird. Demokratie und Effizienz sind eben nicht auf einen Nenner zu bringen.

In jedem Politikfeld gibt es als Knoten des jeweiligen policy-networks organisierte Interessen, die von den Änderungen und vom sozialen Wandel in diesem Politikfeld unmittelbar betroffen sind. Diese Interessen sind es, die daraufhin einen politischen Handlungsbedarf artikulieren. Es ist also nicht immer so, dass der Staat von sich aus bestimmte Ziele hat, die er über Gesetze und Verordnungen in der Gesellschaft durchsetzen will. Auch das gibt es: Dazu gehört z. B. die Anpassung von EU-Vorgaben an das nationale Recht.

Der häufigere Fall besteht darin, dass die Akteure in Politikfeldern, die von sozialen Umbrüchen besonders betroffen sind, einen konkreten Reformbedarf artikulieren. In der Sozialpolitik ist das etwa die Sicherstellung eines ausreichenden Pflegeangebots oder die Entwicklung neuer Maßnahmen der Integrationsförderung. In der Medienpolitik ist das etwa die Regulierung des Internet und Neufassung des Jugendschutzes.

Es sind die betroffenen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern, die diesen Bedarf artikulieren und mangels fehlender Fähigkeit zur Selbstregulierung an den Staat als Handlungsbedarf herantragen. Das bestimmt nicht nur die politische

Agenda, sondern auch die bedenkliche Tendenz zur Verrechtlichung von immer mehr Politikbereichen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure sind in aller Regel in so genannten Politiknetzwerken eng mit den Vertretern der Politik verbunden. Die Referate und Dezernate der Verwaltung sind über formelle und informelle Beziehungen mit der jeweiligen Klientel eng verbunden, sei es über Beiräte, Anhörungen, gemeinsame Veranstaltungen oder Trägerschaften und nicht zuletzt über Doppelmitgliedschaften.

Es gibt Politikbereiche, in denen es nicht eindeutig erkennbar ist, ob sich ein Verband eine (Fach-)Abteilung eines Ministeriums „hält“ oder umgekehrt eine Fachabteilung einen Verband. Die Problemsichten sind bei derartigen Fachbruderschaften kaum voneinander zu unterscheiden, zumal die Sozialisation und Karrierewege ihrer jeweiligen Vertreter ähnlich verlaufen. Letzteres trifft z. B. eher auf den Bereich der Sozialpolitik zu. In der Medienpolitik gab es dagegen mit der Zulassung des privaten Rundfunks 1984 einen kulturellen Bruch: Die mit Medienpolitik befassten Akteure in den Parlamenten und Regierungen haben immer weniger Gemeinsamkeiten mit den Vertretern internationaler Medienkonzerne als in den Zeiten des öffentlich-rechtlichen Monopols.

### **Resumé**

Die Theorie der politischen Steuerung (und soweit sie darauf Bezug nimmt auch die Governancetheorie) kann nur eine Theorie mittlerer Reichweite sein. Die Varianz zwischen den einzelnen Politikfeldern – von der Außenpolitik zur Europapolitik, von der Finanz- zur Kulturpolitik – ist viel zu groß, ihre jeweiligen Akteure und Institutionen zu unterschiedlich, als dass eine übergreifende Theorie all diese Besonderheiten abbilden könnte. Vieles spricht dafür, dass Steuerungstheorien policyspezifisch sind (Dose 1999; Heinelt 2003).

In der Politik und in der Politikwissenschaft muss es im Unterschied zur soziologischen Systemtheorie eine Grenze der Abstraktion geben. Aus allgemeinen Zielvorgaben und Strategien müssen konkrete Maßnahmen ableitbar sein, wenn sich etwas ändern soll. Weil es in der Politik immer auch um Werte geht – z. B. ist die Demokratie ein Wert an sich und nicht irgendein beliebiger, "kontingenter" Wert –, muss auch die Frage der Verantwortlichkeit für den Erhalt oder die Verletzung dieser Werte an konkrete Akteure gestellt werden. Die Bestimmung politischer

Ziele und die Auswahl der Mittel zu ihrer Erreichung sind immer Wertentscheidungen.

Den Theorien der politischen Steuerung fehlt wie den meisten Governancekonzepten diese normative Grundlage. Es ist problematisch, wenn sich die Governanceforschung all zu deutlich von normativen Elementen („Good Governance“) distanziert, um ihre methodische Reinheit und wissenschaftliche Anschlussfähigkeit zu wahren (Benz 2004: 18; Blumenthal 2005: 1163). Mit dem Bekenntnis zu den Werten der Verfassung droht noch lange keine Diktatur der Werte, aber diese Werte sollten im Prozess der Politikformulierung und -implementation transparent sein. Eine vermeintlich wertfreie Steuerungs- oder Governancetheorie wird immer verdächtigt werden, für alle möglichen – auch nicht legitime – Ziele fungibel zu sein. Selbst Machiavelli, dem dies gefallen hätte, kannte noch Werte – um sie im Interesse der Staatsräson gegebenenfalls zu ignorieren.<sup>9</sup> Mit ihrer Kritik am Outputbias der Steuerungstheorie stellt Renate Mayntz (2004: 75) zu Recht fest: „Tatsächlich geht es in der Politik keineswegs immer und primär um Aufgabenerfüllung, sondern in erster Linie um Gewinn und Erhalt von politischer Macht.“ Eine stärkere Verbindung zwischen Steuerungs- und Demokratietheorien wäre wünschenswert.

Es scheint, als sei den Steuerungstheorien ein starker Staat an sich wünschenswert und die Frage nach dem Wie wichtiger als die nach dem Wohin. Das mag daran liegen, dass die Theoretiker der Steuerungstheorien von gefestigten Demokratien ausgehen konnten und deshalb die Legitimation staatlichen Handelns unkritisch unterstellten. Der Erhalt demokratischer Strukturen und Rechte ist unter den Bedingungen des globalen Strukturwandels heute selbst zu einem Steuerungsziel geworden und nicht nur die Voraussetzung für andere Ziele. Das gilt auch mit Blick auf eine Öffentlichkeit, die die normative Substanz der Politik einfordert.

In modernen Gesellschaften muss politische Steuerung immer von den Werten der Verfassung ausgehen (allein deshalb wäre eine wertblinde Steuerungstheorie fragwürdig) und die darin garantierten Rechte bestimmter Bereiche (Kunst, Wis-

---

<sup>9</sup> „Oft muss er (der Fürst – M.M.), um seine Stellung zu behaupten, gegen Treu und Glauben, gegen Barmherzigkeit, Menschlichkeit und Religion verstoßen. Daher muss er (...) zwar nicht vom Guten lassen, wo dies möglich ist, aber auch das Böse tun, wenn es sein muss.“ (Machiavelli 1990: 88)

senschaft, Rundfunk, Recht, Religion) respektieren. So ist etwa für jedes einzelne Politikfeld zu fragen, welche Aufgaben der Gesellschaft zur Selbstregulierung überlassen werden können.<sup>10</sup> Einige Politikfelder (wie z. B. Teile des Immissionsschutzes und der Wirtschaftsförderung) sind deutlich überreguliert und würden ohne weiteres ohne Staat besser dastehen, weil nicht staatliche Akteure und Strukturen vorhanden sind, diese Aufgaben zu übernehmen. In vielen Politikfeldern (etwa im sozialen Bereich) würde jedoch schon ein partieller Rückzug des Staates nicht die Zivilgesellschaft zum Erblühen bringen, sondern im Gegenteil jeden Ansatz von Selbstorganisation abwürgen. Dies zeigt einmal mehr die Notwendigkeit, die einzelnen Politikfelder in den Blick zu nehmen, statt theoretisch scheinbar stimmige Konzepte in allen Bereichen umzusetzen. Der Weg zu einer Theorie der politischen Steuerung kann nur über die Policy-Forschung führen.

## Literatur

Benz, A. 2004: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: A. Benz (Hrsg.), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 11-28.

Blumenthal, Julia von 2005: Governance - eine kritische Zwischenbilanz. Zeitschrift für Politikwissenschaft, S. 1149-1180.

Bohne, Eberhard 1981: Der informale Rechtsstaat. Berlin.

Braun, Dietmar 1999: Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz. In: H.-P. Burth/A. Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S.101-132

Deutsch, Karl W. 1973: Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven. Freiburg

Dose, Nicolai 1999: Steuerungstheorie als Policyanalyse. In: H.-P. Burth/A. Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S. 315-335.

Easton, David 1964: Systems Analysis of Political Life. New York.

---

<sup>10</sup> Allzu oft verbirgt sich hinter der gut gemeinten Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure das Motiv, die öffentlichen Haushalte zu schonen oder zu privatisieren. Dabei wird vergessen, dass auch dieses Ziel durch entsprechende politische Programme begleitet sein muss, da mit dem Rückzug des Staates nicht automatisch gesellschaftliche Initiativen und Strukturen nachwachsen.

Etzioni, Amitai 1968: *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*. New York.

Grimm, Dieter 1987: *Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition*. In: ders.: *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt/Main, S. 53-83.

Hartwich, Hans-Hermann 1998: *Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems. Fundamente, Realitäten, Perspektiven*. Opladen.

Heinelt, Hubert 1993: *Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen*. In: A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24, S. 307-327.

Heinelt, Hubert 2003: *Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?* In: K. Schubert/N. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München/Wien, S. 239-256.

Heritier, Adrienne 1993: *Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik*. In: A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24, S. 432-447.

Hoffmann-Riem, Wolfgang 1994: *Stadien des Rundfunk-Richterrechts*. In: O. Jarren (Hrsg.), *Medienwandel - Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz*. Berlin, S. 17-32.

Holzinger, Katharina; Christoph Knill und Dirk Lehmkuhl (Hrsg.) 2003: *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen*. Baden-Baden.

Jänicke, Martin 1986: *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*. München/Zürich (2. Auflage)

Kevenhörster, Paul 1984: *Politik im elektronischen Zeitalter. Politische Wirkungen der Informationstechnik*. Baden-Baden.

Kropp, Sabine 2003: *Regieren als informaler Prozess*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B/43*. S. 23-31

Kropp, Sabine 2004: *Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte*. PVS, S. 416-439.

Krotz, Friedrich 2005: *Von Modernisierungs- über Dependenz- zu Globalisierungstheorien*. In: A. Hepp/F. Krotz/C. Winter (Hrsg.), *Globalisierung der Medienkommunikation*. Wiesbaden, S. 22-43.

Lange, Stefan und Dietmar Braun 2000: *Politische Steuerung zwischen System und Akteur*. Opladen

Leisering, Lutz 1999: Der deutsche Sozialstaat. In: T. Ellwein/E. Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven. Opladen, S.181- 192.

Lowi, Theodore J. 1972: Four Systems of Polics, Politics, and Choice. Public Administration Review, S. 298-310.

Machiavelli, Niccolò 1990: Der Fürst. Mit einem Nachwort von Horst Günter. Frankfurt/Main.

Mai, Manfred 2005: Medienpolitik in der Informationsgesellschaft. Wiesbaden.

Mayntz, Renate 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: T. Ellwein/J. Hesse/R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staat- und Verwaltungswissenschaft Band 1. Frankfurt am Main/New York.

Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: A. Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24, S. 39-56.

Mayntz, Renate 2001: Steuerungstheoretische Metatheorie. Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive In: H.-P. Burth/A. Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S. 17-27.

Mayntz, Renate 2004: Governance im modernen Staat. In: A. Benz (Hrsg.), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 65-76.

Meier, Christian 1999: Die parlamentarische Demokratie, München.

Menzel, Ulrich 1998: Globalisierung versus Fragmentierung. Frankfurt/Main.

Messner, Dirk 1998: Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn.

Münch, Richard 1995: Dynamik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt/Main.

Naegele, Gerhard und Hans Peter Tews (Hrsg.) 1993: Lebenslagen im Alter. Alternde Gesellschaft - Folgen für die Politik. Opladen.

Nullmeier, Frank und Fritz W. Rüb 1993: Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt/Main und New York.

Nullmeier, Frank und Thomas Saretzki 2002: Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien. Frankfurt/New York.

Offe, Claus 1975: Demokratische Legitimation der Planung. In: ders.: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/Main, S. 123-151

Prätorius, Rainer 1999: Der Staat und die Strukturkrise – Staatsüberforderung und Strukturschwächen. In: T. Ellwein/E. Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen – Perspektiven. Opladen, S. 617-631.

Scharpf, Fritz W. 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: R. Czada/M. G. Schmidt (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen. S. 25-50

Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

Schimank, Uwe 1986: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Opladen.

Schmidt, Manfred G. 2002: Politiksteuerung in der Bundesrepublik Deutschland. In: F. Nullmeier/T. Saretzki (Hrsg.): Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien. Frankfurt/New York, S: 23-38.

Willke, Helmut 1992: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt/Main.

Schreyögg, Jonas und Oliver Farhauer 2004: Die Reformfähigkeit der Sozialpolitik in Deutschland aus der Sicht der ökonomischen Theorie der Pfadabhängigkeit. Sozialer Fortschritt, H. 10, S. 247-252.

Zürn, Michael 2001: Regieren im Zeitalter der Denationalisierung. In: C. Leggewie/R. Münch (Hrsg.), Politik im 21. Jahrhundert. Frankfurt/Main, S. 423-442.