



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI - Paper 6/99

**Governance-Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten
Ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung**

Philipp Steinberg

Seminar zum Europäischen Umweltrecht
(Problemstudie: "Policy Implementation and Governance")
Juli 1999

Gliederung

Gliederung

Literaturverzeichnis

Einleitung

A. Governance - ein vielschichtiger Begriff

I. Good governance

II. Global governance

III. Governance als sozial-kybernetisches System

1. Zum Begriff governance

2. Analyse als Theorie - Inhaltliches

3. Analyse der Analyse: Komplexität, Diversität, Dynamik

a. Komplexität

b. Diversität

c. Einschub - Abgrenzung zu den Regimen

d. Dynamik

4. Resümee

IV. Netzwerkanalyse, Verhandlungssysteme

1. Grundlagen - gleiche Prämissen

2. Unterschiede: Korporative Akteure

3. Unterschiede: Macht

4. Resümee

B. Möglichkeiten verfassungsrechtlicher Umsetzungen

I. Verfassungsdefinition

1. Ordnungsfunktion

2. Leit-/Integrationsfunktion

3. Charakteristik: Wandlungsfähigkeit

4. Das Problem des Bezugspunktes

II. Verfassungsrechtliche Probleme von governance

III. Lösungsansätze

1. Das Verhandlungsproblem als verfassungsrechtliche Herausforderung

a. Verhandlungen und Verfassung

b. Souveränität und Verfassung

2. Das Differenzierungsproblem als verfassungsrechtliche Herausforderung - Antworten auf social political governance

a. Verfassung und einfaches Recht

b. Verfassung und Bürger

aa. Antworten auf die Mediatisierung des Bürgerwillens durch Verbände

bb. Antworten auf die „skill-revolution“

Endbemerkungen

Anhang

Tabelle 1: Governance-Ansätze

Tabelle 2: Versuch einer Systematisierung der verfassungsrechtlichen Antworten

Literaturverzeichnis

Hinweis: Um die Vielfältigkeit der unter „governance“ verwendeten Ansätze herauszustreichen, wurden die einzelnen Beiträge von Sammelwerken ausnahmsweise unter dem Namen des Herausgebers aufgeführt. Als gute Einführung in das Thema governance ist die Sondernummer „Gouvernance“ der Revue Internationale des Sciences Sociales (RISS) (auch auf Englisch erhältlich) 155 (1998) zu empfehlen, ferner für die Deutsche (politologische/soziologische) Diskussion der Sammelband von *Kenis/Schneider*, Organisation und Netzwerk, sowie natürlich die Werke von *Rosenau*, prägnant insbesondere der Artikel Governance in the 21 th century (s. LitV).

Alcántara, Cynthia Hewitt de, Du bon usage du concept de gouvernance, RISS 155 (1998), S. 109 ff. (zit. *Alcántara*, Bon usage du concept de governance).

Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte, Frankfurt 1986.

Alternativkommentar zum Grundgesetz, Band I, Art. 1 – 37, 2. Auflage Neuwied und Darmstadt 1989 (zit. *Bearbeiter* in AK GG).

Badura, Peter, Artikel Verfassung, in: Evangelisches Staatslexikon, Bd. 2, S. 3738, 3. Auflage Stuttgart 1987.

Badura, Peter, Verfassung und Verfassungsgesetz, in FS *Scheuner*, Berlin 1973, S. 19 ff.

Bail, Florian, Proceduralism and governance – Comments on a Current Theme in Political Theory, Halifax 1996.

Baldus, Manfred, Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom Öffentlichen Recht, in: *Der Staat* 36 (1997), S. 381 ff.

Baudenbacher, Carl, Kartellrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte gesetzsersetzender Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft, *JZ* 1988, S. 689 ff (zit. *Baudenbacher*, Gesetzesersetzende Verinbarungen).

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, *Der Staat* 4 (1976), S. 457 ff. (zit. *Böckenförde*, Verbände).

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Grundrechte als Grundsatznormen, in: *der Staat* 29 (1990), S. 1 ff.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt 1991.

Brohm, Winfried, Rechtsgrundsätze für normersetzende Absprachen, *DÖV* 1992, S. 1025 ff. (zit. *Brohm*, Rechtsgrundsätze für nomersetzende Absprachen).

Cerny, Philip G., Globalisierung und die neue Logik des kollektiven Handelns, in *Beck*, Politik der Globalisierung, Frankfurt 1998, S. 263 ff. (zit. *Cerny*, Globalisierung und die neue Logik des kollektiven Handelns).

Claude-Smouts, Marie, Du bon usage de la gouvernance en relations internationales, RISS 155 (1998), S. 84 ff. (zit. *Claude-Smouts*, Bon usage de la gouvernance).

Commission on global governance, Our Global Neighbourhood, New York 1995 (zitiert. *Commission on global governance*, Neighbourhood).

Dreier, Horst, Grundgesetz Kommentar, Band I, Tübingen 1996. (zit. *Bearbeiter* in *Dreier*, Kommentar GG).

Dürig, Theodor, Grundrechte und Zivilrechtsprechung, in FS *Naviasky*, München 1956, S. 157 ff.

Enquete-Kommision Verfassungsreform, Bericht, Zur Sache 3/76, S. 51 ff.

European Commission, Forward Studies Unit, Governance – Progress Report, Brüssel 1996.

Förster, Horst, Anforderungen des Grundgesetzes an den Aufbau von Verbänden, NJW 28 (1975) S. 617 ff.

Gaudin, Jean-Pierre, La gouvernance moderne, hier et aujourd’hui: quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises, RISS 155 (1998), S. 51 ff. (zit. *Gaudin*, Govenance moderne).

Grimm, Dieter, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung, in: *Ders.*, Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 613 ff. (zit. *Grimm*, Zukunft).

Grimm, Dieter, Verbände, in: Handbuch des Verfassungsrechts Band I, 2. Auflage Berlin New York 1995 (zit. *Grimm*, Verbände, in: HdBdVerfR).

Grimm, Dieter, Die Zukunft der Verfassung, 2. Auflage Frankfurt 1994.

Haas, Peter M., Gobal environmental governance, in: Issues in Global Governance, London 1995, S. 333 ff.

Habermas, Jürgen, Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt 1997.

Habermas, Jürgen, Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung, in: *Beck, Ulrich*, Politik der Globalisierung, Frankfurt 1998, S. 67 ff.

Hager, Johannes, Grundrechte im Privatrecht, Berlin 1994 (Antrittsvorlesung) = JZ 1994, S. 323 ff. (zit.nach ersterem *Hager*, Grundrechte im Privatrecht).

Héritier, Adrienne, Policy-Analyse, PVS-Sonderheft, Opladen 1993. Darin: *Héritier, Adrienne*, Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, S. 9 ff. (*Héritier*, Policy-Analyse). *Pappi, Franz Urban*, Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, S. 84 ff. (zit. *Pappi*, Policy Netze (bei *Héritier*)).

Hesse, Konrad, Genzen der Verfassungswandlung, in *Festschrift Scheuner*, Berlin 1973, S. 122 ff.

Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage Heidelberg 1995 (zit. *Hesse*, Grundzüge).

Hesse, Konrad, Verfassung und Verfassungsrecht, in : Handbuch des Verfassungsrechts Band I, 2. Auflage Berlin New York 1995 (zit. *Hesse*, Verfassung, in: HdbdVerfR I).

Hirst, Paul; Grahame Thompson, Globalization in question, Cambridge 1996.

Hobe, Stephan, Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, in: *Der Staat* 37 (1998), S. 521 ff.

Hobe, Stephan, Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, *AVR* 37 (1999), S. 152 ff.

Jessop, Bob, The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?, *Economy and Society* 24 (1995), S. 307 ff.

Jessop, Bob, The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development, *ISSJ* 155 (1998), S. 29 ff. (zit. *Jessop*, Rise of governance).

Kenis, Patrick; Schneider, Volker, Organisation und Netzwerk, Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt/New York 1996. Darin: *Dies.*, Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften, S. 9 ff. (zit. *Kenis/Schneider*, Institutionelle Steuerung). *Powell, Walter W.*, Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen, S. 213 ff (zit. *Powell*, Organisationsformen bei *Kenis/Schneider*). *Scharpf, Fritz*, Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, S. 502 ff. (zit. *Scharpf*, Koordination (bei *Kenis/Schneider*)). *Streek, Wolfgang/Schmitter, Philippe C.*, Gemeinschaft, Markt, Staat - und Verbände?, S. 123 ff. (zit. *Streek/Schmitter*, Verbände bei *Kenis/Schneider*). *Mayntz, Renate*, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, S. 471. (zit. *Mayntz*, Policy-Netzwerke bei *Kenis/Schneider*).

Kirchhof, Paul, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in: Handbuch des Staatsrechts Band I, Heidelberg 1987, S. 775 ff. (zit. *Kirchhof* in HdbdStR I).

Kloepfer, Michael, Zu den umweltrechtlichen Handlungsformen des Staates, *JZ* 1991, S. 737 ff.

Kohler-Koch, Beate, Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989. Darin: *Kohler-Koch, Beate*, Regime in den internationalen Beziehungen, S. 17 ff. (zit. *Kohler-Koch*, Regime). *Wolf, Klaus Dieter*, Das antarktische Regime für die Nutzung mineralischer Rohstoffe, S. 151 ff. (zit. *Wolf*, Antarktisregime (bei *Kohler-Koch*)).

Kooiman, Jan, Modern Governance, New Government-society interactions, London 1993. Darin: *Kooiman, Jan*, Social-Political Governance: Introduction, S. 1ff. (zit. *Kooiman*, Social political governance). *Kooiman, Jan*, Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity, S. 35 ff. (zit. *Kooiman*, Complexity). *Kooiman, Jan*, Findings, Speculations and Recommendations, S. 249 ff. (zit. *Kooiman*, Findings) *Mayntz, Renate*, Governing Failures and the

Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm, S. 9 ff. (zit. *Mayntz*, Governing failures (bei *Kooiman*). *Dunsire, Andrew*, Modes of Governance, S. 21 ff. (zit. *Dunsire*, Modes of governanve (bei *Kooiman*). *Bouckaert, Geert*, Governance between Legitimacy and Efficiency: Citizzen Participation in the Belgian Fire Servives, S. 145 ff. (*Bouckaert*, Governance (bei *Kooiman*)). *Kickert, Walter*, Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network management, S. 191 ff. (zit. *Kickert*, Complexity (bei *Kooiman*). *Duclaud-Williams*, The Governance of Education: Britain and France, S. 235 ff. (zit. *Duclaud-Williams*, Governance (bei *Kooiman*)).

Krasner, Stephen D., International Regimes, Ithaca and London 1983. Darin:
Krasner, Stephen D., Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, S. 1ff. *Strange, Susan*, Cave! hic dragons: a critique of regime analysis, S. 337 ff.(zit. *Strange*, Cave! (bei *Krasner*)).

Leca, Jean, La „Gouvernance“ de la France sous la Cinquième République, in: De la Ve République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermaonne, Paris 1996, S. 329 ff.(zit. *Leca*, Gouvernance de la France).

Leftwich, Adrian, Democracy and development, Cambridge 1996.

Luhmann, Niklas, Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, PVS 30 (1990), S. 4 ff.
Luhmann, Niklas, Soziale Systeme, Frankfurt 1984.

March, James G.; Olsen, Johan P., Democratic Governance, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore 1995 (zit. *March/Olsen*, Democratic Governance).

Marin, Bernd; Mayntz, Renate, Policy Networks - Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt 1991. Darin: *Marin, Bernd; Mayntz, Renate*, Introduction: Studying Policy Networks, S. 11 ff. (zit. *Marin/Mayntz*, Introduction) *Kenis, Patrick; Schneider, Volker*, Policy Networks and Policy Analysis: Scutinizing a New Analytical Toolbox, S. 25 ff.(*Kenis/Schneider*, Policy Networks (in *Marin/Mayntz*)).

Mayntz, Renate, Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: *Dies; Scharpf*, Soziale Dynamik und politische Steuerung, Frankfurt/New York 1995, S. 263 ff.. (Zit. *Mayntz*, Theorie).

Merien, Francois-Xavier, De la gouvernance et des Etats-providence contemporains, RISS 155 (1998), S. 61 ff. (zit. *Merien*, Gouvernance des Etats-providence).

Messner, Dirk, Architektur der Weltordnung, Internationale Politik 53 (1998), S. 17 ff.
Messner, Dirk, Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess, in: *ders.*, Die Zukunft von Staat und Politik, Bonn 1998.

Nuscheler, Franz, Eine neue Weltpolitik - Multilateralismus statt Pax Americana, Internationale Politik 53 (1998), S. 10 ff. (zit. *Nuscheler*, Neue Weltpolitik).

- Nuscheler, Franz*, Die Rolle von NGO's in der internationalen Menschenrechtspolitik, Gutachten für die FES, Bonn 1998.
- Oldiges, Martin*, Neue Aspekte der Grundrechtsgeltung im Privatrecht, in: FS *Friauf*, Heidelberg 1996, S. 282 ff.
- Perraton, Jamathan; Goldblatt, David; Held, David; MrGrew, Anthony*, Die Globalisierung der Wirtschaft, in: *Beck, Ulrich*, Politik der Globalisierung, Frankfurt 1998, S. 134 ff. (zit. *Perration/Goldblatt/Held*, Globalisierung).
- Pieroth, Bodo; Schlink, Bernhardt*, Grundrechte, 14. Auflage Heidelberg 1998 (zit. *Pieroth/Schlink*).
- Raphai, Shridath*, Global Governance, Internationale Politik 53 (1998), S. 3 ff.
- Reinicke, Wolfgang H.*, Global Public Policy - Governing without Government? Washington 1998 (Brookings Institution).
- Rhodes, R. A. W.*, The New Governance: Governing without Government, in: Political Studies XLIV (1996), S. 652 ff. (zit. *Rhodes*, New Governance).
- Ritter, Ernst-Hasso*, Das Rechts als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, StWSStP 1 (1990), S. 50 ff.
- Ritter, Ernst-Hasso*, Der kooperative Staat, AöR 104 (1979) S. 389 ff.
- Roche, Jean-Jacques*, Théories des relations internationales, 2. Auflage, Paris 1997.(zit. *Roches*, Relations internationales).
- Rosenau, James N.*, Changing Capacities of Citizenship, 1945 - 1995, in: Issues in Global Governance, London 1995, S. 1 ff.
- Rosenau, James N.*, Changing States in a changing world, in: Issues in Global Governance, London 1995, S. 265 ff.
- Rosenau, James N., Czempiel, Ernst-Otto*, Governance without government: order and change in world politics, Cambridge 1992. Darin: *Rosenau, James N.*, Governance, order, and change in world politics, S. 1 ff. (zit. *Rosenau*, Governance, order, and change). *Zacher, Mark W.*, The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance, S. 58 ff. (zit. *Zacher*, Decaying pillars (bei *Rosenau*)). *Czempiel, Ernst-Otto*, Governance and democratization, S. 250 ff. (zit. *Czempiel*, Governance (bei *Rosenau*)).
- Rosenau, James N.*, Governance in the Twenty-first Century, Global Governance 1 (1995), S. 13 ff. (zit. *Rosenau*, 21th century).
- Rosenau, James N.*, Organizational proliferation in a changing world, in: : Issues in Global Governance, London 1995, S. 371 ff

- Rosenau, James N.*, Turbulence in World Politics, Princeton 1990. (zit. *Rosenau*, Turbulence).
- Scharpf, Fritz W.*, Politische Steuerung und Politische Institutionen, PVS 30 (1990), S. 10 ff.
- Scharpf, Fritz*, Demokratie in der Transnationalen Politik, in: *Beck*, Politik der Globalisierung, Frankfurt 1998, S. 228 ff.
- Scheuner, Ulrich*, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland, in: Staatstheorie und Staatsrecht, Berlin 1978, S. 185 ff.
- Schimanek, Uwe*, Artikel Organisationssoziologie, in: *Kerber, Harald; Schmieder, Arnold*, Spezielle Soziologien, Reinbek 1994, S. 240 ff. (zit. *Schimanek*, Organisationssoziologie).
- Schuppert, Gunnar-Folke*, Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht, AöR 120 (1995), S. 37 ff.
- Schuppert, Gunnar-Folke*, Regierung und Verwaltung, in: Handbuch des Verfassungsrechts, Band II, 2. Auflage Berlin New York 1995 (zit. *Schuppert*, Verwaltung, in: HdBdVerfR).
- Senarclens, Pierre de*, Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationales, RISS 155 (1998), S. 95 ff. (zit. *Senarclens*, Gouvernance).
- Staubmann, Helmut*, Artikel: Sozialsysteme als selbstreferentielle Systeme: Niklas Luhmann, in: *Morel, Julius*, Soziologische Theorie, 5. Auflage München 1997, S. 218 ff.
- Steinberg, Rudolf*, Der ökologische Verfassungsstaat, Frankfurt 1998.
- Stoker, Gerry*, Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, RISS 155 (1998), S. 19 ff. (zit. *Stoker*, Théorie).
- Teubner, Gunther*, Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung, Tübingen 1978 (zit. *Teubner*, Organisationsdemokratie).
- Tomuschat, Christian*, Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: Handbuch des Staatsrechts, Band VII, Heidelberg 1992, S. 483 ff. (zit. *Tomuschat*, Die Entscheidung für die internationale Offenheit, in: HdBdStR VII).
- Uvin, Peter; Biagiotti, Isabelle*, Global Governance and the „new“ political conditionality, Global Governance 2 (1996), S. 377 ff.
- Voigt, Rüdiger*, Grenzen rechtlicher Steuerung, Siegen 1986.
- Willke, Helmut*, Supervision des Staates, Frankfurt 1991 (zit. *Willke*, Supervision).
- Windel, Peter A.*, Über Privatrecht mit Verfassungsrang und Grundrechtswirkungen auf der Ebene einfachen Privatrechts, Der Staat 37 (1998) S. 385 ff.

1

Einleitung

Governance ist ein Begriff der Zeit. Tony Blair wollte beim EU-Beschäftigungsgipfel in England unbedingt über das „governability-problem“ in der Europäischen Staatengemeinschaft sprechen, obwohl die Deutsche und auch die Französische Seite mit diesem Begriff anfangs wenig anzufangen mußte.

- 2 Dies liegt nicht nur daran, daß es für diesen Begriff bis heute keine brauchbare deutsche Übersetzung gibt,¹ woraus teilweise geschlossen wird, daß ein solches Konzept dem deutschen politischen Prozeß zu fremd sei, als daß die deutsche Politikwissenschaft dafür eine vereinfachende Bezeichnung finden könnte². Verstärkt wird die Vielschichtigkeit des Begriffs auch durch mindestens vier mehr oder weniger bewußt vorgeschaltete Attribute - good-, global-, environmental-, social-political governance - welche sich zu den mindestens sechs Bedeutungen³ von „governance“ addieren bzw. mit diesen übereinstimmen. Ferner ist „governance“ von „government“ abzugrenzen (Vgl. für einen Überblick Anhang I).
- 3 Die sich dadurch ergebende notwendige Konzeptualisierung des Begriffs hat im Hinblick auf den hier gewählten Untersuchungsgegenstand zu erfolgen. Da es Zweck der Analyse sein soll, mögliche verfassungsrechtliche Umsetzungsmöglichkeiten zu ergründen, werden die Auswirkungen der governance-Theorien (A) auf die Nationalstaaten und ihre Verfassungen untersucht und Umsetzungsmöglichkeiten teilweise anhand der deutschen Verfassungsnormen erörtert⁴ (B). Ausgangspunkt ist damit nicht die Aussage, daß Verfassung notwendigerweise im staatlichen Rahmen stattfindet.⁵ Ausgangspunkt ist vielmehr der Befund, daß sich die meisten Nationalstaaten - so sehr sie auch fundamentalen Veränderungen unterliegen mögen, welche die klassische Drei-Elementen-Lehre *Jellinecks* in Frage stellen⁶ - eine Verfassung gegeben haben. Und steht möglicherweise vor neuen Herausforderungen, welche die governance-Theorien beleuchten.

A. Governance - ein vielschichtiger Begriff

- 4 Vor dem so eingegrenzten Hintergrund kann der Ausschluß von governance-Nutzungen, die in diesem Kontext nicht weiterhelfen, erfolgen.

I. Good governance

- 5 Obwohl es sicherlich maßgeblich zur oftmals diagnostizierten Popularität des governance-Begriffes beigetragen hat, wird das Konzept der „good governance“ hier nicht weiter verfolgt. Es wurde entwickelt von der Weltbank, um das Verbot, sich nicht in interne politische Angelegenheiten einzumischen, zu umgehen und eine technische und relativ neutrale Bezeichnung für eben diese delikaten Aufgaben zu finden.⁷ Damit umfaßt es eine Reihe von Voraussetzungen, an die Hilfeleistungen in sog. Entwicklungsländer im Rahmen der Konditionalität der Beistandskredite

¹ *Nuscheler*, Neue Weltpolitik, Internationale Politik 1998, S. 10.

² *Rosenau*, Governance, order, and change, S.6.

³ So die Aufzählung bei *Rhodes*, New governance, S. 652.

⁴ Damit wird keinesfalls gesagt, daß nur staatliche Dokumente Verfassungen sein können.

⁵ Vgl. auch unten B I für eine nähere Eingrenzung des hier verwendeten Verfassungsbegriffs.

⁶ Dazu eindringlich *Hobe*, Der kooperationsoffener Verfassungsstaat, Der Staat 1998, S. 521 ff.

⁷ *Alcántara*, Bon usage du concept de gouvernance, p. 112. *Uvin/Biagiotti*, Global governance and the „new“ political conditionality, Global Governance 2 (1996) S. 389.

geknüpft werden⁸: einen effizienten öffentlichen Sektor, rechtsstaatliche Strukturen, Transparenz des öffentlichen Sektors, Pluralismus und Pressefreiheit⁹, um nur die wichtigsten Elemente zu nennen. Zumindest sind das die konkreten Ergebnisse, wenn die sehr weite Definition, die Weltbank und OECD good governance geben - „die Art und Weise, in der die Macht in der Verwaltung der ökonomischen und sozialen Ressourcen eines Landes im Dienst der Entwicklung ausgeübt wird“¹⁰ - mit Leben gefüllt werden soll. Definition und Ergebnisse gelten selbstverständlich auch für ‘entwickelte Länder’ der ersten Welt; good governance ist jedoch spezifisch mit Entwicklungspolitik verbunden und wird, zumindest hinsichtlich der Ergebnisse, nur in diesem Zusammenhang verwendet¹¹. Entscheidender aber erscheint, daß das Konzept damit zu einem Synonym für eine gute öffentliche Verwaltung des Staates wird und damit seine spezielle Bedeutung verliert.¹²

II. Global governance

- 6 Ebenfalls nicht näher beleuchtet wird das Konzept der global governance. Referenz hierfür ist der 1995 von der „Commission on global governance“ vorgelegte Bericht mit dem deutschen Titel „Nachbarn in einer Welt“. Zwar erscheint die von einigen Autoren verwandte Übersetzung mit „Notwendige Weltordnungspolitik“¹³ als zu eng. Der Bericht behandelt nicht nur die Reform der Vereinten Nationen und die angestrebte Errichtung eines ökonomischen Sicherheitsrates sowie eines internationalen Strafgerichtshofes und andere institutionelle Reformen der internationalen und nationalen Institutionen.¹⁴ Es wird dem Begriff weiterhin ein weitreichender normativer Inhalt gegeben, der auf eine völlige Neugestaltung der Politik auf allen Handlungsebenen abzielt.¹⁵ Diese „erweiterte“ Dimension wird hier als Spezifikum von global governance im engeren Sinne gesehen. Soweit global governance analytisch-deskriptiv als „sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme, als auch informelle Regelungen“¹⁶ beschrieben wird, deckt sich das weitestgehend mit der im folgenden untersuchten „social-political governance“¹⁷ sowie Elementen der Netzwerktheorien, und wird dort auch weiter analysiert. Damit werden auch die terminologischen Schwierigkeiten klar: Versteht man global governance nur als besondere Hervorhebung der im Begriff der governance ohnehin vorhandenen Notion der Verstärkung des Transnationalen, der zunehmenden Rolle von NGO’s (Non governmental organisations) und der abnehmenden Bedeutung des Staates¹⁸, wird global governance zu einem Synonym von governance. Darum sollte den Bezeichnungen nicht zuviel Bedeutung zugemessen werden, eine gewisse Kategorisierung ist jedoch für das Verständnis hilfreich.

⁸ Vgl. nur *Leftwich*, Democracy and development, 1996, S. 15 ff.

⁹ *Leftwich*, Democracy and development, 1996, S. 17.

¹⁰ Def. von Weltbank und OECD, zitiert bei *Senarclens*, Gouvernance, S. 97. (Eig. Übersetzung).

¹¹ *Rhodes*, New Governance, S. 656; *Senarclens*, Gouvernance, S. 97.

¹² „Bonne administration publique“, cf. *M. Claude-Smouts*, Bon usage de la gouvernance, p. 87.

¹³ *Shridath Ramphal*, Global Governance, Internationale Politik 1998, S. 3.

¹⁴ *Commission on global governance*, Neighbourhood, S. 225 ff, S. 149 ff., 325 ff. und für eine Zusammenfassung *Summary of proposals*, in *Issues in global governance*, S. 454 ff.

¹⁵ *Nuscheler*, Neue Weltpolitik, S. 10.

¹⁶ *Commission on global governance*, Neighbourhood, S. 2.

¹⁷ Besonders *Rosenau*, Governance, order and change, S. 4/5; *Kooiman*, Social-political governance, S. 5.

¹⁸ So z.B. *Messner*, Architektur der Weltordnung, Internationale Politik 1998, S. 19 f., *Nuscheler*, Neue Weltpolitik, S. 12 f.

- 7 Damit verbleiben für die Analyse noch zwei große Bereiche: nachdem das, was als „social-political governance“ oder „sozial-kybernetische Systeme¹⁹“ bezeichnet wird (III) , untersucht wurde, wendet sich die Darstellung den Netzwerktheorien (IV) zu.

III. Governance als sozial-kybernetisches System

- 8 Der Begriff Kybernetik entwickelte sich aus dem griechischen Begriff *kybernân*, was soviel wie „Steuern eines Schiffes“ bedeutet²⁰. Interessanter ist jedoch die Bedeutung, die der Kybernetik als Steuerungswissenschaft von den Autoren, die *governance* in diesem Sinne gebrauchen, gegeben wird: als *autopoietisches*²¹, also sich selbst reproduzierendes, selbstreferentielles und vor allem: selbstorganisierendem sozialem System im Sinne *Luhmanns*. Stark vereinfacht lassen sich zwei Leitelemente seiner Theorie erkennen. Die Teilsysteme (Individuen, Gruppen) bestimmen selbst, aus was für Elementen sie sich aufbauen, sie sind damit geschlossene Systeme.²² Das Aufeinandertreffen dieser Systeme wird als „doppelt kontingent“ charakterisiert. Die auf Aristoteles und die mittelalterliche Philosophie zurückgreifende Fassung des Kontingenzbegriffes bezeichnet als kontingent etwas, „was weder notwendig noch unmöglich ist, was also so wie es ist, sein kann, aber auch anders möglich ist²³“. „Gesellschaftliche“ doppelte Kontingenz entsteht, wenn Teilsysteme aufeinandertreffen (alltägliche Interaktion in der Gesellschaft), jedoch nicht *voneinander* lernen; Lernen geschieht eventuell lediglich selbstreferentiell durch feedback. Dies bedeutet, daß nicht versucht wird, auf die Bedürfnisse des anderen Systems einzugehen. Durch den Prozeß verstehen sie einander nicht besser, die Systeme reagieren lediglich auf die beobachtete Reaktion des anderen Systems. Die dadurch entstehende Ordnung ist bedingt durch die Komplexität der sie ermöglichenden Systeme. Sie hängt aber nicht davon ab, daß diese Komplexität auch berechnet und kontrolliert werden kann²⁴. Damit wird durch eine Analogie zwischen sozialen- und komplexen biologischen Strukturen eine Theorie der Gesellschaft als System²⁵ geschaffen. Dies ist ein Wiederaufgreifen der durch die Chaostheorie initiierten Diskussionen, welche eine Übertragung von naturwissenschaftlichen Erkenntnissen auf die Sozialwissenschaften anstrebten.

1. Zum Begriff governance

- 9 Allerdings hat in diesem Zusammenhang zunächst eine nähere Eingrenzung von „governance“ zu erfolgen. *Gubernare* ist die lateinische Entsprechung für Kybernetik, und auf *gubernare* sind auch die französischen und englischen Begriffe „to govern/gouverner“ zurückzuführen²⁶. *Governance* wird

¹⁹ Bezeichnung von *Rhodes*, *New governance*, S. 656. Auf die beiden verbliebenen Begriffsnutzungen - corporate governance und „governance as the minimal state“ wird hier nicht näher eingegangen, da ersteres ein organisationssoziologischer Begriff ist und letzteres eine rhetorische Verkürzung, vgl. *Kenis/Schneider*, *Institutionelle Steuerung*, S. 16, *Rhodes*, *New governance*, S. 653/65. Die beiden Begriffe sind nicht ausschließlicher Natur, teilweise wird diese Art von governance auch als „Proceduralism“, bezeichnet, vgl. *Bail*, *Proceduralism and governance*, 1996, S. 5. Eine klare Abgrenzung ist ohnehin niemals möglich.

²⁰ Vgl. *Schneider/Kenis*, *Institutionelle Steuerung*, S. 10.

²¹ *Luhmann*, *Soziale Systeme*, 1984, S 15 ff.. *Ders.*, *Politische Steuerung*, PVS 89 (1990), S. 4 ff., 7, hier vor allem auf die nicht mehr mögliche Steuerung dieser Systeme abzielend.

²² Näher *Staubmann*, Artikel „Sozialsysteme als selbstreferentielle Systeme: Niklas Luhmann“ in *Morel*, *Soziologische Theorie*, S. 220. Kritisch *Scharpf*, *Politische Steuerung und politische Institutionen*, PVS 30 (1990) S. 9 ff.

²³ So die Definition bei *Staubmann*, a.a.O., S. 221. Das fehlen normativer Elemente wird sehr deutlich.

²⁴ *Luhmann*, *Soziale Systeme*, 1984, S. 156.

²⁵ *Roche*, *Rélations internationales*, S. 52.

²⁶ *Schneider/Kenis*, *Institutionelle Steuerung*, S. 10.

verbreitet als Resultat von „governance activities“ gesehen, wobei letztere als sämtliche Aktivitäten, die einen Einfluß auf die Steuerung von Gesellschaften haben, definiert wird²⁷. Mit „government“ werden hingegen die Institutionen bezeichnet, die zur Durchsetzung von governing beauftragt sind²⁸. Soweit diese Definitionen überhaupt weiterhelfen, geht aus ihnen hervor, daß governance ein „Mehr“ darstellt: nicht nur Interaktion von formellen Organisationen und Institutionen, sondern auch Aktivitäten von Individuen, Familien, NGO's und Unternehmen²⁹ etc. Nur so kann das Schlagwort von „governance without government“ ohne normative Konnotation benutzt werden: als Endpunkt einer Entwicklung, die konstatiert, daß bereits heute Funktionen, die einst der souveräne Staat ausgeübt hat, von „Mechanismen, die ihren Ursprung nicht bei Regierungen haben“, ausgeübt werden³⁰.

- 10** Im deutschsprachigen Raum fügt sich das Konzept damit in die Steuerungsdebatte der deutschen Politikwissenschaften ein. Allerdings verliert das deutsche Wort „Steuerung“ seine analytische Schärfe, wenn es im Sinn von governing und governance benutzt wird³¹. Dies ist der Fall, wenn es einmal als Handlungsart, dann als Prozeß und schließlich als ein funktioneller Aspekt von Systemen begriffen wird. Vielleicht deswegen, und weil es hauptsächlich Amerikaner sind, die sich mit governance beschäftigen, hat sich bisher kein deutscher Begriff durchsetzen können.

2. Analyse als Theorie - Inhaltliches

- 11** Die Analyse dieses „Mehr“ steht dann auch im Mittelpunkt von governance verstanden als sozial-kybernetisches System. Ausgangspunkt ist die Feststellung, daß moderne Gesellschaften in verstärktem Maße komplex, dynamisch und divers sind³². Das an sich ist nicht sonderlich neu und wird von nahezu sämtlichen Denkrichtungen so gesehen. Interessant ist jedoch, daß diese Theorie sich in erster Linie als deskriptives und analytisches Werkzeug³³ sieht und dazu aufruft, normative Wertungen von empirischen Beobachtungen zu trennen.³⁴ Der Ansatz wird aber nicht etwa, wie vereinzelt notiert, als Ansatzpunkt für Lösungsansätze genommen.³⁵ Vielmehr werden diese Observationen bereits als Theorie verstanden. Eine der Basen für diesen Ansatz ist die Luhmannsche Systemtheorie (s.o. III), welche die Steuerbarkeit von politischen Systemen per se in Abrede stellt, da während der Planung der Steuerung „milliardenfach schon etwas anderes [passiert], das man, weil gleichzeitig, weder kennen noch kausal beeinflussen kann“³⁶ - *Kooiman* und *Rosenau* bezeichnen diesen Vorgang mit Komplexität. Aus dieser Komplexität entwickelt sich jedoch eine positive Eigendynamik - Autopoiesis, um die durch Luhmann populär gewordene Terminologie zu nutzen. Es gibt keinen dritten Kontrolleur mehr, sondern nur Selbstkontrolle und Selbstorganisation³⁷. Governance wird damit zur Summe der Millionen Kontrollmechanismen der Millionen von Partizipanten am öffentlichen Prozeß, die governance ausmachen - NGO's, soziale Bewegungen,

²⁷ *Kooiman*, Social political governance, S. 2.; *Jessop*, Rise of governance, S. 30.

²⁸ *Jessop*, Rise of governance, S. 30.

²⁹ *Rosenau*, 21th century, S. 13.

³⁰ *Rosenau*, Governance, Order and Change, S. 3. Czempiel, Governance (bei Rosenau), S. 255.

³¹ *Mayntz*, Governing failures (bei *Kooiman*), S. 11.

³² Grundlegend *Rosenau*, Turbulence, S.47 ff ; *Kickert*, Complexity (bei *Kooiman*), S. 193 ff., mit dieser Terminologie auch *European Commission*, Forward Studies Unit, Governance Progress Report, 1996, S. 10; zur Analyse s.u. A 3.

³³ *Kooiman*, Findings, S. 258.

³⁴ *Rosenau*, Governance, Order and Change, S. 10.

³⁵ *Messner*, Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess, in: *ders.*, Die Zukunft des Staates und der Politik, 1998, S. 22.

³⁶ *Luhmann*, Politische Steuerung, PVS 30 (1990) S. 7

³⁷ *Kickert*, Complexity (bei *Kooiman*), S. 201. *Rosenau*, 21 century, S. 16.

Städte und Regionen, Regime und auch vom Staat mitgelenkte Aktivitäten³⁸. Soweit sich dies nur als Analyse präsentiert, ist hieran wenig auszusetzen. Problematisch erscheint jedoch, daß auch ein normatives Element miteinfließt: mit dem Beharren auf der Dynamik der Strukturen wird ausgesagt, daß formal-rechtliche und institutionelle Strukturen heutigen Verhältnissen nicht mehr entsprechen (oder es noch nie getan haben).³⁹ Demzufolge wird auch kein Versuch gemacht, solche zu entwerfen. Damit wird ein eventueller, noch näher zu präzisierender Rückzug des Staates erklärt, es wird jedoch kein positiver Impuls gegeben. Staatliche Steuerung ist nicht nur unmöglich, sondern auch unnötig⁴⁰.

3. Analyse der Analyse: Komplexität, Diversität, Dynamik

- 12 Damit ist es geboten, die von *Rosenau* und *Kooiman* sorgfältig getrennten, von den meisten anderen Autoren⁴¹ mehr oder weniger offensichtlich vorausgesetzten Grundstrukturen moderner Gesellschaften, auf welchen governance aufbaut, zu untersuchen. Ausgangspunkt ist die seit 20 Jahren oftmals postulierte These, daß der moderne Staat seine Aufgaben nicht mehr wirksam erfüllen kann⁴². Es existiere ein *implementation problem* - Unfähigkeit, bestehende Regeln durchzusetzen, ein *motivation problem* - Infragestellung der Legitimität der Regeln -, ein *knowledge problem* - ungenügendes Wissen über die Komplexität moderner Gesellschaften⁴³ - sowie ein *governability problem* - die Inadäquanz der bestehenden Regelungsinstrumente⁴⁴. Dabei scheint es, als sei das *governability problem* in gewisser Weise das Resultat der vorhergegangenen Observationen, es ist die (Un-) Fähigkeit des bestehenden sozialen Systems, sich im globalen Kontext als ganzes zufriedenstellend zu steuern⁴⁵.

a. Komplexität

- 13 *Komplexität* wird damit zum zentralen Element und Leitmotiv sowie der Analyse als auch der Theorie von governance. Das „Westminster Modell“, verstanden als Souveränität des Parlaments und der Verantwortlichkeit von gewählten Vertretern, hat angesichts einer starken funktionellen Differenzierung der Gesellschaft, von Dezentralisierung auf nationaler Ebene⁴⁶ sowie wirtschaftlicher und ökologischer Globalisierung auf internationaler Ebene keine Zukunft mehr. Beachtenswert erscheint, daß der Prozeß der Zersplitterung auf nationaler Ebene mittlerweile als „beyond argument“ charakterisiert wird⁴⁷.
- 14 In der Theorie der internationalen Beziehungen findet governance jedoch erst seit den 80er Jahren Beachtung. Hier fügt sich das Konzept in die für die internationalen Beziehungen zentrale Auseinandersetzung um die Rolle des Staates ein⁴⁸. Aufgrund einer vor allem als ökonomisch analysierten Globalisierung, aber auch wegen „international physical externalities“ und sich

³⁸ *Rosenau*, 21 century, S. 16, 23 ff.; *Kooiman*, Social political governance, S. 258.

³⁹ *Duclaud-Williams*, Governance (bei *Kooiman*), S. 236.

⁴⁰ *Mayntz*, Theorie, S. 271. Zur Problematik der Unterscheidung von Staat - Gesellschaft vgl. B II.

⁴¹ Die männliche Form schließt auch im folgenden die weibliche mit ein.

⁴² Vgl. bereits für die Rechtswissenschaft 1976 den Artikel von *Böckenförde* mit dem Untertitel „Ein Beitrag zum Problem der Regierbarkeit“, *Der Staat* 1976, S. 457 ff.

⁴³ Sozialwissenschaftlich = Krise der Handlungstheorien, vgl. dazu *Scharpf*, Politische Steuerung und politische Institutionen, *PVS* 30 (1989), S. 11.

⁴⁴ Vgl. *Lecca*, *Gouvernance de la France*, S. 333 f., *Mayntz*, *Governing failures* (bei *Kooiman*), S. 9 f., *Roche*, *Relations internationales*, S. 107 f.

⁴⁵ *Kooiman*, *Findings*, S. 259.

⁴⁶ *Stoker*, *Théorie*, S. 22; *Lecca*, *Gouvernance de la France*, S. 351.

⁴⁷ *Mayntz*, *Governing failures* (bei *Kooiman*), S. 16.

⁴⁸ Dazu *Roche*, *Relations internationales*, S. 27.

- globalisierender Informationsflüsse⁴⁹ wird auf eine sich erhöhende internationale Komplexität geschlossen. Diese läßt den Staaten nur noch eingeschränkten Handlungsspielraum. Globalisierung als ein Teil der von *Rosenau* sogenannten „fragementation“ - der andere ist Lokalisierung, s.u. - wird damit zu einer der Voraussetzungen von governance. Staaten werden, so diese konsequenteste Governanceform, zu (fast) gleichrangigen Akteuren wie Finanzmärkte oder Firmen⁵⁰.
- 15** Obwohl hier keine Analyse der Fundiertheit der Globalisierungsthese geleistet werden kann, soll doch wenigstens angedeutet werden, daß solch eine undifferenzierte Globalisierungstheorie - wie auch das Gegenteil, eine generelle Globalisierungsskepsis - kein zutreffendes Bild der Gegenwart vermittelt⁵¹. Die denationalisierende Kraft der Finanzmärkte⁵² ist mit einem täglichen Umsatz von 1500 Mrd. US\$ von hoher Mobilität sicherlich vorhanden. Andererseits zeigt das Basler Konkordat der Zentralbankgouverneure von 1975 sowie das Folgeabkommen von 1983 des Basler Ausschusses für Bankenbestimmungen und -überwachung, daß nationale staatliche Koordination auch im Zeitalter von großer Marktgläubigkeit noch möglich ist.⁵³ Auch die Diskussion um die Tobinsteuer zeigt⁵⁴, daß koordinierte nationale Regelungen durchaus auch die Finanzmärkte regulieren könnten. Ebenfalls ist es zwar richtig, daß der internationale Handel sich in den 70 er Jahren verdoppelt hat,⁵⁵ andererseits ist der Handel stark blockgebunden: Deutschland wickelt 74% seines Handels mit den EU Nachbarländern ab.⁵⁶ Damit ist Handel durch regionale Regime zu regulieren. Auch die Mobilität multinationaler Firmen sollte gesehen, nicht aber übertrieben werden: solche Umstrukturierungen sind stets mit abzuschreibenden Investitionen verbunden. Infolgedessen führen geringfügige Standortänderungen nicht notwendigerweise sofort zur Externalisierung⁵⁷.
- 16** Trotzdem ist Globalisierung existent, und dieser - nicht juristisch verstandene - externe Souveränitätsverlust stellt auch die 'interne Souveränität' in Frage. Staaten können keine gänzlich autonome Wirtschaftspolitik mehr machen⁵⁸, hierdurch wird auch der (mögliche) innerstaatliche Rückzug des Staates erklärt. Der Rückzug des Staates wegen Komplexität wird, teils analytisch⁵⁹, teils bedauernd⁶⁰, zu einem zentralen Bestandteil von governance erklärt. Aus Analyse wird Theorie - das Zusammenspiel vieler Akteure ist dann social political governance.
- 17** Mit den vorangegangenen kursorischen Bemerkungen wird nicht widerlegt, daß Komplexität ein zentraler Bestandteil internationaler Beziehungen ist und governance damit einen Ansatzpunkt hat. Infragegestellt wird damit allerdings die von governance postulierte Rolle des Staates als „einer unter

⁴⁹ *Zacher*, *Decaying pillars*, (bei *Rosenau*) S. 76, 89.

⁵⁰ *Rosenau, James N.*, *Changing States in a changing world*, in: *Issues in Global Governance*, 1995, S. 273, *ders.*, 21th century, S. 18.

⁵¹ *Perraton/Goldblatt/Held/McGrew*, *Die Globalisierung der Wirtschaft*, in: *Beck*, *Politik der Globalisierung*, 1998, S. 134. Sie liefern eine sehr ausgewogene Analyse der momentanen Globalisierungsdiskussion. Sehr kritisch *The Economist*, Oktober 1995, S. 13 ff: „The myth of the powerless state“.

⁵² *Rosenau, James N.*, *Changing States in a changing world*, in: *Issues in Global Governance*, 1995, S. 273.

⁵³ *Hirst/Thompson*, *Globalization in question*, 1996, S. 132. Inhalt der Abkommen: Verhaltensregeln, Mindestanforderungen der Kapitalausstattung, Bankenüberwachung.

⁵⁴ Dazu *Hirst/Thompson*, a.a.O., S. 135. *James Tobin* schlug vor, Devisengeschäfte mit einer Steuer von 1 % zu belegen, um sog. „Arbitragegeschäfte“, zu verhindern.

⁵⁵ *Zacher*, *Decaying pillars* (bei *Rosenau*), S. 82.

⁵⁶ *Hirst/Thompson*, a.a.O., S. 125.

⁵⁷ *Perraton/Goldblatt/Held/McGrew*, a.a.O., S. 164.

⁵⁸ *Reinicke*, *Global public policy*, 1998, S. 65, der auch die politologische Differenzierung von „interner“ und „externer Souveränität“ verwendet. *The Economist*, a.a.O., S. 14, bemerkt, daß bis auf ganz wenige Ausnahmen nie keynsianische Politik gemacht wurde.

⁵⁹ Repräsentativ hierfür *Stoker*, *Théorie*, S. 27

⁶⁰ *Xavier-Merrien*, *Gouvernance des Etats-providence*, S. 62. *Claude-Smouts*, *Bon usage de la gouvernance*, S. 91 f.

vielen“.

b. Diversität

- 18** Damit social-political governance als Zusammenspiel vieler Akteure funktionieren kann, bedarf es neben einer veränderten Rolle des Staates einer prominenteren Rolle von anderen Akteuren. Als solche werden zum einen Bürger identifiziert, deren Teilnahme z. B. an öffentlichen Aufgaben, so wird empirisch nachgewiesen, die Effektivität und Legitimität staatlicher Aktivitäten fördert.⁶¹ Damit eine solche Teilnahme funktioniert, hätten Bürger in den letzten Jahren eine „skill-revolution“ durchgemacht, sie seien analytischer, aktiver, weiser und sozial integrationswilliger geworden⁶². Kurz: sie hätten sich dahin entwickelt, einer der zentralen Akteure von social-political governance zu werden. Diese Aussage kann hier nur wiedergegeben werden, eine Bewertung könnte nur auf subjektiven Erfahrungen beruhen.
- 19** Diversität wird jedoch nicht nur durch veränderte Kapazitäten von Bürgern in einer auch durch technischen Fortschritt immer interdependenten Welt erreicht, sondern ebenfalls durch das wachsende Gewicht von Organisationen - NGO's, 'social pressure groups', Verbände und Genossenschaften und lose organisierten Gruppen⁶³. Dadurch wird es schwieriger, inmitten von vielen Partikularinteressen noch ein „general interest“ zu identifizieren⁶⁴. Belegt wird die zunehmende Diversifizierung in diesem Bereich auch unter anderem mit der großen Anzahl der Organisationen - 17 000 International Nongovernmental organisations waren in den achtziger Jahren aktiv⁶⁵. Zusammen mit 35000 transnationalen Firmen, den Städten und Regionen, welche ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, wird damit die für „social political governance“ notwendige Pluralität der Akteure erreicht.

c. Einschub - Abgrenzung zu den Regimen

- 20** Nach *Krasners* inzwischen bereits klassischer Definition⁶⁶ werden Regime als Prinzipien, Normen, Regeln sowie Verhaltens- und Entscheidungs-routinen in einem bestimmten Bereich der internationalen Beziehungen definiert.⁶⁷ Teilweise wird der Begriff als Transkription des innerstaatlichen governance-Konzepts auf die internationale Ebene verstanden⁶⁸. Diese Einschätzung dürfte gleichzeitig zu eng und zu weit sein. Zum einen ist es richtig, darauf hinzuweisen, daß governance nicht auf eine „issue area“ beschränkt ist und aus dem Zusammenspiel von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen hervorgeht⁶⁹ - damit werden Regime als ein Quelle von governance identifiziert. Andererseits wurde zu recht darauf hingewiesen, daß sich „Regimebildung

⁶¹ Bouckaert, Governance (bei Kooiman), S.156.

⁶² Rosenau, Turbulence, S. 211; ders., Changing Capacities of Citizenship, 1945 - 1995, in: Issues in Global Governance, 1995, S. 4, 38 f.

⁶³ Rosenau, Changing capacities a.a.O., S. 17.sowie ausführlich ders., Organizational proliferation in a changing world, in: : Issues in Global Governance, 1995, S. 371 ff.

⁶⁴ Kooiman, Findings, S. 254. Das wäre für die Steuerbarkeit des Gesamtsystems notwendig. Vgl. wiederum die Parallelen mit Luhmann.

⁶⁵ Rosenau, 21th century, S. 24. , Hobe, Der Rechtsstatus von Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigen Völkerrecht, AVR 1999, S. 152, nennt die Zahl von 5585 NGOs.

⁶⁶ So Kohler-Koch, Regime, S. 18. Wolf, Antarktisregime (bei Kohler-Koch), S. 166 mwN.

⁶⁷ Krasner, International Regimes, 1983, S. 2. („Given area of international relations“).

⁶⁸ Roche, Relations internationales, S. 106.

⁶⁹ Rosenau, Governance, order and Change, , S. 9; ders., 21 century, S. 29.

oftmals ... in einem Umfeld weitgehend institutionalisierter internationaler Beziehungen“ vollzieht⁷⁰; so wurde der Verhandlungsrahmen für Ozon- und Mittelmeerregime vornehmlich vom Umweltprogramm der UN (UNEP) gestellt. Hier kann keine umfassende Regimeanalyse geleistet werden; wichtig ist jedoch zum einen die Abgrenzung zu governance, zum anderen wird bei der verfassungsrechtlichen Umsetzung auf den Regimansatz zurückzukommen sein.

d. Dynamik

- 21 Teile der Analyse von social-political governance, so die - in ihrem Ausmaß freilich strittige - Globalisierung sowie die wachsende Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren im weitesten Sinn werden auch von governance bzw. Globalisierungskritikern geteilt⁷¹. Kritikwürdig ist jedoch neben dem bereits oben konstatierten lediglich analytischen Charakter des Konzeptes - von dieser Theorie gehen keine positiven Handlungsimpulse aus - die völlige Ausblendung des Machtaspektes⁷², anders ausgedrückt: der Asymmetrie der Abhängigkeitsbeziehungen⁷³. Hierarchien, Autoritäten, Handlungsmotivationen werden nicht problematisiert. Unternehmen, Bürger, Staaten handeln, erzeugen alle zusammen eine Dynamik - über unterschiedliche Voraussetzungen findet sich in der umfangreichen Governanceliteratur wenig. Damit bestätigt sich eine Kritik, die *Susan Strange* bereits hinsichtlich der Regime formulierte: social-political governance zementiert den status quo, da versteckte Probleme nicht auf die Tagesordnung kommen. Die Unterprivilegierten oder Ungebildeten bleiben weiterhin ungehört⁷⁴. Es ist mehr als fraglich, ob wenig gebildete Menschen in Entwicklungsländern mit multinationalen Firmen im Sinne einer positiven Dynamik mithalten können⁷⁵. Durch die ledigliche Deskription dieser Dynamik schleicht sich auch trotz der angestrebten Objektivität ein normatives Element ein⁷⁶: wenn der Markt als sich selbst regulierender Mechanismus, der Ordnung bewirkt, als unbestrittene Referenz herangezogen wird⁷⁷, ist es nicht verwunderlich, daß die Dynamik von governance als sozial-kybernetisches System teilweise Kritik hervorruft. Zum einen wird rundweg bestritten, daß diese Dynamik eine Ordnung ergeben kann: aufgrund der Globalisierung sind „an die Stelle anarchischer Beziehungen zwischen souveränen Staaten [...] anarchische Beziehungen zwischen funktional differenzierten Wirtschaftsbereichen [...] und Institutionen, die mehr oder weniger schnell ein Machtvakuum beseitigen, getreten“⁷⁸. Oder aber es wird auf ein weiteres Problem aufmerksam gemacht: die Vorstellung von einer demokratischen Selbststeuerung komplexer Gesellschaften wird aufgegeben⁷⁹. Die Schere zwischen aufgrund gewachsenem Bürgerbewußtsein eventuell stattfindender Diskussion und den Zentren der

⁷⁰ Kohler-Koch, Regime, S. 32. Die Rolle und Bildung von Regimen ist selbstverständlich umstritten. Hier werden nur Anhaltspunkte gegeben, vgl. dazu die Analyse bei Krasner, a.a.O. S. 1 ff.

⁷¹ Claude-Smouts, Bon usage de gouvernance, S. 92; Senarclens, Gouvernance, S. 102.

⁷² Vgl. Senarclens, Gouvernance, S. 102.

⁷³ Mayntz, Theorie, S. 272.

⁷⁴ Strange, Cave! (bei Krasner), S. 338.

⁷⁵ Dies ist auch genau die Kritik, die der amerikanischen Pluralismustheorie, als dessen Weiterentwicklung sich social-political governance darstellt, entgegengebracht wird, vgl. hierzu Rinken in AK GG, Art. 9 Abs. 1 Rnrrn. 27 ff. Teubner, Organisationsdemokratie, S. 65 f.

⁷⁶ Wesentlich stärker noch Merien, Gouvernance, S. 68, der eine „Ideologie“ ausmacht. Senarclens, Gouvernance, S. 99 sieht in der Governance-Theorie die Apologie des Neoliberalismus,

⁷⁷ Rosenau, Governance, order and change, S.5; Kenis/Schneider, Institutionelle Steuerung, S.18.

⁷⁸ S. Strange, States and Markets, zitiert bei Cerny, Globalisierung und die neue Logik des kollektiven Handelns, S. 291.

⁷⁹ Habermas, Jürgen, Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung, in: Beck, Politik der Globalisierung, 1998, S 83.

Entscheidung klafft weiterhin offen⁸⁰.

4. Resümee

- 22 Das, was hier mit social political governance bezeichnet wurde, ist sicherlich eine Extremform innerhalb des Spektrums der Governance-Ansätze. Trotzdem sind die Analysen in ihrer Tendenz zutreffend und können weiterentwickelt werden. Will man dies, heißt das allerdings, daß man mit *Scharpf* und entgegen *Luhmann* ein Minimum von Steuerung für möglich und auch wünschenswert hält.
- 23 Theorien, die das für möglich halten und sich nicht nur mit Defiziten des Staates - Hierarchie - oder Marktes - Austausch -, sondern auch mit „*governance failures*“ auseinandersetzen⁸¹, sollen im folgenden untersucht werden.

IV. Netzwerkanalyse, Verhandlungssysteme

- 24 Netzwerke werden oftmals als dritte Governanceform, hier verstanden als Ordnungsform, neben Hierarchie und Markt, bezeichnet⁸². Dies ist allerdings nicht zwangsläufig so, da in diese Trias wahlweise auch Gemeinschaft⁸³, oftmals verstanden im kommunitaristischen Sinn, Verbände und verbandliche Konzertierung⁸⁴ oder auch Neokonservatismus⁸⁵ mit einbezogen werden. All diesen Modellen ist jedoch gemeinsam, daß sie versuchen, „dritte Modelle“ zwischen Markt und Staat zu entwickeln. Auch die oben analysierte social political governance nimmt für sich in Anspruch, zwischen diesen beiden Extremen zu liegen⁸⁶.
- 25 Die hier vorgenommene Unterscheidung rechtfertigt sich jedoch durch die Intensität, mit welcher das jeweilige governance-System „durch bestimmte Faktoren der Umwelt oder durch bestimmte andere Systeme dirigiert werden kann“⁸⁷. Diese Steuerung von außen wird von social political governance in Anlehnung an Luhmann als nicht möglich und wünschenswert angesehen, die Netzwerktheorie sieht sie zumindest als wünschenswert und partiell auch möglich an.

1. Grundlagen - gleiche Prämissen

- 26 Der Ausgangspunkt der oftmals sogenannten policy-Netzwerktheorie⁸⁸ als gesellschaftsbezogene Theorie ist ebenfalls die Feststellung gesellschaftlicher Komplexität, Dynamik und Diversität. Soziologisch wird dieser Befund mit der funktionellen Differenzierung moderner Gesellschaften, welche die Entwicklung funktioneller Subsysteme nachschiebt, beschrieben⁸⁹. Stichworte sind hier ebenfalls Sektorsierung, Dezentralisierung, Fragmentation des Staates, Globalisierung,

⁸⁰ *Gaudin*, *Gouvernance moderne*, S. 58.

⁸¹ *Jessop, Bob*, *The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?*, *Economy and Society* 24 (1995), S. 325.

⁸² *Mayntz*, *Theorie*, S. 277. *Powell*, *Organisationsformen* (bei *Kenis/Schneider*), S. 214.

⁸³ *Streek/Schmitter*, *Verbände* (bei *Kenis/Schneider*), S. 132.

⁸⁴ *Streek/Schmitter*, a.a.O., S. 133.

⁸⁵ *Willke*, *Supervision*, S. 84.

⁸⁶ *Duclaud-Williams*, *Governance* (bei *Kooiman*), S. 238.

⁸⁷ *Luhmann*, *Die soziologische Beobachtung des Rechts*, S. 14, zit. bei *Staubmann*, *Artikel: Sozialsysteme als selbstreferentielle Systeme: Niklas Luhmann*, in: *Morel*, *Soziologische Theorie*, S. 218 ff.

⁸⁸ Im Gegensatz zum seit den 70er Jahren in der Organisationssoziologie auf Miro-Ebene verwandten Netzwerk-begriff, vgl. *Schimanek*, *Organisationssoziologie*, S. 242, 250 ff.

⁸⁹ *Mayntz*, *Policy Netzwerke* (bei *Kenis/Schneider*), S. 474.

Interdependenz etc⁹⁰. Auch die Netzwerktheorie konzentriert sich auf das Zusammenwirken von privaten und staatlichen Akteuren jenseits hierarchischer, sektoraler und nationaler Gliederungen in einzelnen Politikfeldern⁹¹. Damit versteht sie sich als Fortsetzung der auf mikro-Ebene für Unternehmen festgestellten Entwicklung, daß „Firmen nicht mehr wie mittelalterliche Königreiche strukturiert [sind]“, sondern daß ein kompliziertes Gitternetz von gemeinsamen Unternehmungen die Betriebe, die vornehmlich Konkurrenten sind, verbindet⁹². Mit der Übertragung auf die Makro-Ebene stipuliert daher die Netzwerktheorie, daß Netzwerke von handlungsfähigen Organisationen, Kollektiven oder Korporationen als der Normalfall der Verflechtung wechselseitig abhängiger und wechselseitig interessierter Akteure angesehen werden, mit denen zusammengearbeitet werden muss.⁹³ Wie für social-political governance ist auch für die Netzwerktheorien der persönliche Aspekt wichtig – die Mentalität des einzelnen hat sich verändert bzw. muß sich verändern, kollektives Lernen spielt eine große Rolle. Die Bedeutung von Organisation und Macht wird allerdings bei *Mayntz* und *Scharpf* in ihrem Verhandlungssystem anders bewertet.

2. Unterschiede: Korporative Akteure

- 27 Während sich social political governance zwar auch mit *Organisation* beschäftigt, indem sie analytisch die gewachsene Zahl und Bedeutung von TNGO's (Transnationalen NGO) und multinationaler Firmen hervorhebt, wird die Existenz von korporativen Akteuren für Netzwerk-governance zur normativen Voraussetzung der Theorie, die weiterhin auf die „gewachsene Bedeutung von formalen Organisationen in fast allen Sektoren der Gesellschaft“ hinweist⁹⁴. Hinter diese tritt das Individuum in gewisser Weise zurück. Die Interaktion der Organisationen ist darüberhinaus nicht nur durch Tausch und Aushandlung, wie bei social political governance, sondern durch Verhandlung bestimmt. Verhandlung in diesem Sinn setzt durch kollektive Bündelung eine Reduzierung der Anzahl der Teilnehmer voraus. Die Verwaltung handelt mit solchen Bürgern oder Verbänden, deren Vetomacht sie als hoch veranschlagt, den Inhalt von Verwaltungsentscheidungen aus. Dies sind oftmals gesellschaftliche Gruppen, die eine starke gesellschaftliche Stellung haben (Arbeitgeber und Arbeitnehmerverbände, starke Umweltgruppen etc). Diese ergehen später förmlich oder, immer häufiger, als „normersetzende Absprachen“.⁹⁵
- 28 Ebenfalls notwendig ist die Respektierung der als legitim akzeptierten Interessen der Verhandlungspartner⁹⁶, es wird sogar ein „universelles menschliches Interesse am Aufbau vertrauensvoller Beziehungen“ postuliert. Das Interesse liegt auf der Hand: in einer solchen Situationen können Parteien sich auf verwundbare Positionen einlassen, wodurch hochprofitable Ergebnisse erzielt werden können. Um dies zu erreichen werden vertrauensbildende Maßnahmen vorgeschlagen. Hierunter fallen Aushandeln auf Expertenebene, was rationalere, am „Systeminteresse“ orientierte Lösungen hervorbringe, da Partikularinteressen weniger gravierend seien.⁹⁷ Ein weiteres Element ist Selbstkoordination im Schatten der Hierarchie,⁹⁸ welche die

⁹⁰ *Kenis/Schneider*, Policy Networks, S. 34 ff.

⁹¹ Vgl. *Héritier*, Policy Analyse, S. 16. *Marin/Mayntz*, Introduction, S. 15, bezeichnen diese Definition als „emerging mainstream definition“.

⁹² Vgl. *Powell*, (bei *Kenis/Schneider*), S. 220.

⁹³ *Willke*, Supervision, S. 136. *European Commission*, Forward Studies Unit, Governance Progress Report, 1996, S. 20, welche sich stark an den von *Mayntz/Scharpf* geprägten Terminus anlehnt.

⁹⁴ *Mayntz*, Policy Netzwerke, (bei *Kenis/Schneider*), S. 473, 476 ff.

⁹⁵ Dazu *Voigt*, Grenzen rechtlicher Steuerung, 1986, S. 8.

⁹⁶ *Scharpf*, Koordination (bei *Kenis/Schneider*), S. 519.

⁹⁷ *Mayntz*, Policy Netzwerke (bei *Kenis/Schneider*), S. 488 f.

⁹⁸ *Scharpf*, Koordination, (bei *Kenis/Schneider*) S. 510 ff.

Versuchung beseitige oder mindere, Partikularinteressen ungehemmt nachzugeben.⁹⁹ Unter diesem Begriff ist die Einräumung eines Verhandlungsspielraums zu verstehen, welcher eigenständige, nichthierarchische Lösungen ermöglicht. Wie ein Damoklesschwert schwebt aber die Möglichkeit einer hierarchischen, staatlichen Intervention im Fall des Scheiterns über den Verhandlungspartnern.

- 29 Die angebotenen Prozeduren erscheinen als greifbarer Ansatzpunkt für eine verfassungsrechtliche Umsetzung (S. unten B III).

3. Unterschiede: Macht

- 30 Eng verknüpft mit der Organisationsfrage ist die Machtfrage. Dies meint zum einen die bereits oben angesprochene Machtbalance zwischen den Akteuren¹⁰⁰. Zum anderen postuliert die Netzwerktheorie jedoch immer noch eine herausgehobene Rolle des Staates in der Netzwerksteuerung.¹⁰¹ (Materieller Netzwerkbegriff) Öffentliche Akteure verfügen demnach (immer noch) über die exklusive Möglichkeit der Rechtsetzung und können daher institutionelle Handlungsressourcen neu verteilen: Änderung formaler Entscheidungs- oder Klageregeln,¹⁰² Behebung von Informationsdefiziten, so daß politisch erwünschte pressure groups besser agieren können, finanzielle und fiskalische Anreize¹⁰³ sind nur einige Beispiele. Noch weitergehend wird empfohlen, aktiv politische Identitäten und Fähigkeiten von Gruppen und Bürgern zu entwickeln, was zusammen mit den anderen Elementen zur Entwicklung eines „adaptive political systems“ führen soll¹⁰⁴. Dahinter steht immer noch der Anspruch, daß es für die Allgemeinheit die „insgesamt bessere Lösung“¹⁰⁵ gibt. Zur Staatsaufgabe wird Steuerung, weil eine Vielzahl eigenlogischer, selbstreferentieller und zentrifugal disponierter Funktionssysteme ihren gemeinsamen blinden Fleck dort haben, wo ihre wechselseitige Abhängigkeit und strukturelle Koppelung ins Spiel kommt¹⁰⁶.
- 31 Deswegen geht die Verhandlungstheorie davon aus, daß einer der Verhandlungspartner nicht notwendigerweise, aber oftmals, der Staat ist. Für diesen ergibt sich aufgrund der sich verstärkenden Interdependenzen in der Gesellschaft nämlich geradezu ein Verhandlungszwang, er verliert im Gegenzug durch die Bindung an die Aushandlung jedoch an („innerer“) Souveränität¹⁰⁷. Der Umgang damit wird zum verfassungsrechtlichen Problem, da der klassische Typ rechtsförmiger Steuerung, die regulative Politik (EG- und Verbote) weniger wirksam werden, der Gesetzesvorbehalt mangels Eingriff nicht mehr greift¹⁰⁸.
- 32 Damit hat Netzwerk-governance auf der Makro-Ebene einerseits einen reduktionistischen, zum anderen expansiven Zug. Expansiv, weil im Gegensatz zu social political governance auch die

⁹⁹ Scharpf, Koordination (bei Kenis/Schneider, S. 514.

¹⁰⁰ Vgl. auch Héritier, Policy Analyse, S. 16 sowie European Commission, Forward Studies Unit, Governance Progress Report, 1996, S. 14, welcher dieses Problem ebenfalls aufzählt.

¹⁰¹ Mayntz, Theorie, S. 274. Das gilt zumindest für das hier vertretene Verständnis. Kritisch Pappi, Policy Netze (bei Héritier), S. 89 mwN, der unter Policy-Netzwerk nur die Vielzahl der Akteure bei der Politikentwicklung und Durchsetzung von Politik versteht. (Formaler Netzwerkbegriff).

¹⁰² Héritier, Policy-Analyse, S. 16.

¹⁰³ Dunsire, Modes of governance, S. 32 f (bei Kooiman). Er nennt das „collibration“, die Intervention auf Seiten des „weakening adversary“. (A.a.o., S. 29). Allerdings verfügt der Staat nicht immer über die relevante Information.

¹⁰⁴ March/Olsen, Democratic governance, S. 46 ff.

¹⁰⁵ Scharpf, Koordination, (bei Kenis/Schneider) S. 508.

¹⁰⁶ Willke, Supervision, S. 284, der sich damit gegen die „große Koalition der Durchwurstler von Adam Smith bis Luhmann“ (a.a.O., S. 82) wendet.

¹⁰⁷ Grimm, Zukunft, S. 628, 635. Terminologie von Reinicke, Global public policy, S. 62 ff.

¹⁰⁸ Vgl. Voigt, Grenzen rechtlicher Steuerung, 1986, S. 4 f.

Interaktion zwischen den Akteuren problematisiert wird¹⁰⁹. Reduktionistisch, weil zwar die Komplexität moderner Gesellschaften nicht geleugnet wird, korporative Akteure aber wesentlich zur weiter erwünschten Steuerung beitragen und beitragen sollen. Damit entspricht dieser Ansatz einer Richtung, die gesellschaftliche Integration in erster Linie als Integration über Organisationen begreift¹¹⁰ und stellt eine Weiterentwicklung des neokorporatistischen Rufes nach mehr Verbandsmacht¹¹¹ unter Berücksichtigung einiger Schwächen dar - manche bemerken bissig, das Netzwerk hätte den Korporatismus als „fashionable catch phrase“ abgelöst.¹¹²

4. Resümee

- 33 Governancetheorien in der Politikwissenschaft gehen somit übereinstimmend von einer zunehmenden Bedeutung korporativer Akteure wie auch der Individuen aus. Unterschiede existieren allerdings hinsichtlich der Rolle des Staates sowie des Steuerungsanspruches der Theorie. Wirklich neu ist jedoch nur die sozialkybernetische Richtung, welche Anfang der 90er Jahre, von den internationalen Beziehungen kommend, in die sozial- und politikwissenschaftliche Diskussion Eingang fand. Die Anwendung des governance Begriffs auf die Steuerungs-, und hier speziell die Netzwerktheorie, erscheint nicht zwingend - manche Artikel, die in den 80er Jahren ohne den „governance“ Begriff auskamen, wurden einfach unter Hinzufügung von „Governance“ wiederveröffentlicht¹¹³, oder der Governancebegriff wurde ab Anfang 90 eingearbeitet. Zumindest für diesen Teil trifft die Aussage zu, daß alte Probleme unter einem neuen Begriff wiederaufgegriffen werden¹¹⁴.

B. Möglichkeiten verfassungsrechtlicher Umsetzungen

- 34 Sollen die verfassungsrechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten der Governance-Theorien erörtert werden, muß zuerst eine brauchbare Arbeitsdefinition der Verfassung erarbeitet werden¹¹⁵ (I), um danach die durch governance entstehenden Probleme einzugrenzen (II). Nachfolgend können verfassungsrechtliche Schlußfolgerungen gezogen werden (III).

I. Verfassungsdefinition

1. Ordnungsfunktion

- 35 Immer noch von zentraler Bedeutung auch für ein modernes Verfassungsverständnis ist die Ordnungs- oder Organisationsfunktion von Verfassung, da „jeder dauernde Verband ... einer Ordnung [bedarf], der gemäß sein Wille gebildet und vollzogen, sein Bereich abgegrenzt, die Stellung seiner Mitglieder in ihm und zu ihm geregelt wird“¹¹⁶. Damit wird deutlich, daß sie nicht mehr nur wie

¹⁰⁹ Pappi, Policy Netze, (bei Héritier) S. 85.

¹¹⁰ Schneider/Kenis, Steuerung, S. 35/36.

¹¹¹ Streeck/Schmitter, Verbände, (bei Kenis/Schneider) S. 133 f.

¹¹² Pappi, Policy Netze (bei Héritier), S. 84.

¹¹³ Am sichtbarsten wird das bei einem Artikel von Renate Mayntz, der 1987 im Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band I, unter dem Titel „Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma“ erschien und 1993 unter dem Titel „Governing failures and the problem of governability“ bei Kooiman wiederveröffentlicht wurde.

¹¹⁴ Gaudin, Gouvernance moderne, S. 51 f.

¹¹⁵ Hier kann keine umfassende Verfassungsdefinition erfolgen.

¹¹⁶ G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Neudruck 3. Aufl., 1921 S. 505, zit. bei Hesse, Verfassung, in HdBdVerfR I, Rn. 2.

die monarchisch-konstitutionelle Verfassung¹¹⁷, Herrschaft begrenzt, sondern auch konstituierendes Element von Herrschaft darstellt¹¹⁸. Sie regelt die lenkende Gewalt nach Entstehung und Ausübung umfassend. Inhaltlich zeichnet sich das neue Konzept der so verstandenen Verfassung weiterhin durch die Gewährleistung von Sicherheit aus¹¹⁹, hinzu kamen nach verbreiteter Ansicht Rechtsstaatlichkeit und demokratische Ordnung. Auch wenn der Rechtsstaat nicht mit seinen Ausprägungen und Folgerungen gleichgesetzt werden kann, sondern auf die „geistige Vorstellungswelt ... in der seine Grundwerte beheimatet sind“¹²⁰ zurückgegriffen werden muß, gehört als Ausprägung zu den rechtsstaatlichen Gehalten von Verfassung die Gewährung von Freiheits- und Gleichheitsrechten, Gewaltenteilung, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, um die wichtigsten Elemente zu nennen¹²¹. Um die Freiheitlichkeit des Gemeinwesens zu sichern, wird im staatlichen Kontext weiterhin auch immer die demokratische Ordnung der (staatlichen) Herrschaft genannt.

2. Leit-/Integrationsfunktion

- 36 Seit Überwindung des staatsrechtlichen Positivismus seit *Rudolf Smend* kommen aber noch zwei weitere Elemente hinzu: rechtliche Leitfunktion - die Verfassung soll nicht nur die Legalität, Effektivität und Planmäßigkeit staatlichen Handelns sichern, sondern auch die politische Herrschaft mit den sozialen Normen und den Sinnbedingungen des individuellen Daseins verbinden;¹²² Integration - die politische Einheit, die durch die Verfassung geordnet werden soll, muß hergestellt werden, auseinanderstrebende Gruppen und Interessen sollen integriert werden¹²³.

3. Charakteristik: Wandlungsfähigkeit

- 37 Bereits bei dieser notwendigerweise summarischen Analyse wird klar, daß Verfassung einen gewissen, normativ unterfütterten Steuerungsanspruch hat, der nicht einfach mit governance zu vereinbaren sein wird. Jedoch ist Verfassung, wenn sie geschichtlich verstanden wird, bis zu einem gewissen Punkt - dem Wortlaut - wandelbar,¹²⁴ und damit wird Verfassungsinterpretation zur wichtigsten Erscheinungsform von Verfassungswandel¹²⁵.
- 38 Demzufolge wird die Untersuchung von verfassungsrechtlichen Umsetzungen von governance sowohl Verfassungsänderungen als auch neue „governance-entsprechende“ Interpretationsmöglichkeiten ausloten.

4. Das Problem des Bezugspunktes

- 39 Ein Problem, auch im Hinblick auf governance, ist jedoch die Frage, ob es für eine Verfassung notwendigerweise eines staatlichen Rahmens bedarf¹²⁶. Zwar spricht *Konrad Hesse* immer von

¹¹⁷ Vgl. hierzu *Badura*, Artikel Verfassung, Ev. Staatslexikon, S. 3738 f.

¹¹⁸ *Böckenförde*, Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 43, str.

¹¹⁹ Hierzu *Grimm*, Zukunft, S. 617.

¹²⁰ So *Scheuner*, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland, in: Staatstheorie und Staatsrecht, Berlin 1978, S. 206. Als solche werden Freiheit und Beschränkung staatlicher Macht genannt.

¹²¹ Näher *Hesse*, Grundzüge, Rnrn. 183 ff..

¹²² *Badura*, Verfassung und Verfassungsgesetz, in FS *Scheuner*, S. 21.

¹²³ *Hesse*, Verfassung und Verfassungsrecht, in HdBdVerfR I, Rnrn. 5 f.

¹²⁴ *Hesse*, Grenzen der Verfassungswandlung, in FS *Scheuner*, S. 139.

¹²⁵ *Schuppert*, Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht, AöR 120 (1995), S. 68, der auch auf Stimmen hinweist, die Wandel generell durch Interpretation ersetzen wollen.

¹²⁶ Ganz h. M., vgl. *Kirchhof* in HdBdStR I, Rn. 51 ff mwN.

„Gemeinschaft“, welche durch Verfassung geordnet wird. Im nächsten Satz taucht aber unweigerlich der Staat auf, wobei darauf hingewiesen wird, daß eine Gemeinschaft - etwa aufgrund gemeinsame Wertüberzeugungen - auch staatsübergreifend möglich erscheint¹²⁷. Doch auch in der Staatsrechtslehre der 70er und 80 er Jahre wurde dieses Dogma angesichts Internationalisierung, Europäisierung und neuerdings „Globalisierung“ (s.o.) hinterfragt und bemerkt, daß „die nur nationalstaatliche Definition des Verfassungssinns diese Bedingungen ... nicht mehr vollständig erfasst“¹²⁸. In der Tat scheint es nicht zwangsläufig, daß angesichts eines europäischen Integrationsstandes, welcher Verträge hervorgebracht hat, die teilweise als „Verfassung“ bezeichnet werden, Verfassung zwangsläufig national zu definieren. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die inhaltlichen Mindestanforderungen - strukturelle Kompensation - erfüllt sind. Es erscheint möglich, einige herausragende nichtstaatliche Organisationsformen in die Verfassungstheorie einzubeziehen, bei denen sich aufgrund einer besonderen Staatsähnlichkeit eine Übernahme des Konzepts der Verfassung trotz aller damit verbundenen Probleme rechtfertigen läßt.

II. Verfassungsrechtliche Probleme von governance

- 40** Governance stellt den klassischen Verfassungsbegriff hinsichtlich Ordnungs- als auch Integrationsfunktion vor neue Herausforderungen. Eine ausdifferenzierte, von der Gesellschaft abgrenzbare und auf die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen spezialisierte Staatsgewalt bildete die Voraussetzung für den regelnden Zugriff der Verfassung¹²⁹, so zumindest die klassische Diktion. Dies ist nun nicht unbestritten, hier knüpft einer der Grundkonflikte in der deutschen Verfassungsdiskussion an. Dabei geht es darum, ob, wie von *Grimm* postuliert, „Staat“ und „Gesellschaft“ einander als zwei getrennte Entitäten gegenüberstehen oder sich vielmehr überschneiden bzw. identisch sind. Sicherlich geht governance von der letzten Überlegung aus. Gezeigt wurde aber bisher, daß „Gesellschaft“ sehr heterogen sein kann. Deswegen befindet die vorliegende Arbeit, daß oftmals zentrifugale Teilsysteme und Teilgruppen der Gesellschaft durch aus dem demokratischen Prozeß hervorgegangene Regeln kontrolliert werden müssen. Die Gesellschaft ist nicht per se ein homogenes Gebilde. Ob letztendlich der „Staat“ diese gesellschaftlichen Teilsysteme kontrolliert oder, wahrscheinlicher, majoritäre Teilsysteme und Gruppen der „Gesellschaft“ andere Teile, soll hier dahingestellt bleiben.
- 41** Feststeht, daß auch wenn man der letztgenannten Denkrichtung folgt, ein Rückzug des regelnden, auf allgemeinem mehrheitlichen Konsens beruhenden, hauptsächlich mit regulativen Mitteln arbeitenden Steuerungsmittels - des „Staates“ - zu bemerken ist. Anders ausgedrückt: „Regierung als politische Führung“¹³⁰ steht vor neuen Herausforderungen. Überspitzt kann gefragt werden, ob der Staat nur noch ein Subsystem der Gesellschaft ist¹³¹. Auch diese Sichtweise stellt die Verfassung vor neue Herausforderungen. Dies vor allem aufgrund einer verstärkte Partizipation verschiedenartigster gesellschaftlicher Akteure.
- 42** Das angesprochene Problem ist nun so neu nicht, es hat jedoch vielleicht eine neue Intensität und Aktualität erlangt. Bereits die in den siebziger Jahren aktuelle Verbändediskussion hob hervor, daß Verbände durch Art. 9 GG vor dem Staat geschützt, trotz ihrer Einflußnahme auf den Staat jedoch

¹²⁷ Vgl. *Hesse*, Grundzüge, Rn. 11.

¹²⁸ *Badura*, Verfassung und Verfassungsgesetz, in FS *Scheuner*, S. 38. *Ders.*, Artikel Verfassung in: Ev. Staatslexikon, 1987, S. 3758.

¹²⁹ *Grimm*, Wandel, S. 633.

¹³⁰ *T. Ellwein*, Regierung als politische Führung, 1970, zit. bei *Schuppert*, Verwaltung, in: HdBdVerfR, S. 1508, Rn. 15.

¹³¹ *Schuppert*, Verwaltung, in: HdBdVerfR., S.1510 f., Rn. 21 ff.

verfassungsrechtlich in keiner Weise in den Staat eingeordnet seien¹³². Governancetheoretisch hat sich die Problematik jedoch verschärft. Hiernach haben nicht mehr nur die Verbände/Interessenträger, die zugleich Inhaber der Tarifautonomie sind, Entscheidungsfunktionen als Recht inne, die für die Erfüllung der dem politischen System als notwendig zukommenden Aufgaben einen unerläßlichen Bestandteil bilden.¹³³ Die Anzahl der partizipierenden Akteure hat sich vervielfacht. Diese verhandeln gemäß der Netzwerktheorie (hauptsächlich) mit dem Staat welcher dadurch einem Verhandlungszwang unterliegt (s.o.), gemäß social political governance wirken sie in vielfältiger Weise an Entscheidungen mit. Dieser Prozeß verdrängt die traditionellen Handlungsformen des Staates, vor allem das Gesetz, und schmälert die Ordnungsfunktion der Verfassung. Das dadurch entstandene polyzentrische System der Rechtserzeugung und der Rechtsanwendung¹³⁴ wurde schon früh als kooperativer Staat bezeichnet¹³⁵. Der so bezeichnete Staat hinterläßt jedoch aufgrund der in zentralen Bereichen vorhandenen Eingriffsfixierung¹³⁶ der Verfassung ein verfassungsrechtliches Regelungsdefizit, da der Gesetzesvorbehalt überall dort leerläuft, wo nicht mehr das Mittel des Eingriffs verwendet wird¹³⁷. Hier haben verfassungsrechtliche Lösungen anzusetzen, wobei die Netzwerktheorie den Vorteil bietet, daß die analytisch festgestellte als auch normative Bedeutung von kooperativen Akteuren, welche (hauptsächlich) mit dem Staat verhandeln, einen weiteren Ansatzpunkt bietet. Social political governance ist aufgrund der postulierten Gleichwertigkeit der Akteure schwieriger zu erfassen, es kommen föderale Aspekte und evt. eine „funktionsorientierte Neubestimmung des Staatsbildes“¹³⁸ auch im Hinblick auf den Souveränitätsbegriff, hinzu. Eine ‚Konstitutionalisierung informeller Kooperation wird hier stärker noch als im ersten Fall an der Eigenart der Verfassung, nämlich der Eingriffsfixierung der Verfassung, scheitern.¹³⁹ Dies ist auch der Fall, wenn man „Staat“ und „Gesellschaft“ nicht als zwei sich gegenüberstehende Entitäten ansieht, sondern die Gesellschaft als den Staat hervorbringend ansieht. Die Verfassung hat zumindest in Anbetracht des momentanen Diskussionsstandes nur ein begrenztes Instrumentarium zu Verfügung, was den neuen Herausforderungen nicht in allen Bereichen gewachsen zu sein scheint.

- 43** Auch die Integrationsleistung von Verfassung wird durch das polyzentrische System, welches, um zu funktionieren, ein Mindestmaß an Interessenübereinstimmung, an „Sprachfähigkeit“ benötigt¹⁴⁰, vor neue Herausforderungen gestellt.
- 44** Insgesamt ist festzustellen, daß vor allem die Problematik, die durch Netzwerkgovernance beleuchtet wird, seit geraumer Zeit verfassungsrechtlich diskutiert und vor allem von *Grimm*, auch unter Zuhilfenahme der Governancetheorien der Politologie/Soziologie, problematisiert wird. Bei ihm gipfelt sein Ansatz in der Warnung, daß die Verfassung möglicherweise zu einer Teilordnung verkümmert.¹⁴¹ Dies mag zu weit gegriffen sein, auch ist die strikte Trennung von „Staat“ und „Gesellschaft“ so heute nicht mehr durchzuhalten. Es muß über neue verfassungsrechtliche Lösungen nachgedacht werden. Da angesichts des heutigen Diskussionsstandes aber nur ein begrenztes

¹³² Dazu *Grimm*, Artikel Verbände, in: HdBdVerfR, Rn. 1 f mwN. Anders als etwa Parteien, die wenigstens durch Art. 21 I beachtet werden.

¹³³ *Böckenförde*, Verbände, S. 462. Dieser Ansatz wurde weiterentwickelt und als Neokorporatismus bezeichnet, vgl. *Streck/Schmitter*, Verbände (bei *Kenis/Schneider*).

¹³⁴ *Ritter*, Recht als Steuerungsmedium, S. 53.

¹³⁵ *Ritter*, AöR 1979, S. 389.

¹³⁶ Art. 20 III GG iVm der Wesentlichkeitstheorie.

¹³⁷ Vgl. *Grimm*, Zukunft, S. 636.

¹³⁸ So die Forderung von *Hobe*, Der kooperative Verfassungsstaat, Der Staat 1998, S. 342.

¹³⁹ Vgl. auch *Grimm*, Artikel Verbände, in: HdBdVerfR I, Rn. 24.

¹⁴⁰ *Ritter*, Recht als Steuerungsmedium, S. 60. So auch die Theorie der Verhandlungssysteme, anders als kybernetisches System verstandene governance.

¹⁴¹ *Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, 1994, S. 439.

Repertoire an Möglichkeiten verfügbar ist, welche der neuen Gemengelage nicht gänzlich Herr werden können, ist die von *Grimm* angesprochene Gefahr nicht von der Hand zu weisen.

III. Lösungsansätze

- 45 Hier ist zu unterscheiden zwischen Lösungsansätzen, die Antworten suchen auf die von Netzwerk-governance aufgeworfenen Fragen (1), und solche, die gleiches hinsichtlich social political governance versuchen (2), wobei eine klare Unterscheidung nicht ganz einfach ist.

1. Das Verhandlungsproblem als verfassungsrechtliche Herausforderung

- 46 Gerade auch im Umweltbereich münden die Ergebnisse von Verhandlungen neuerdings immer öfter in sogenannte normersetzende Absprachen¹⁴², wobei diese in ihrer Hauptform satzungsvorordnungs- oder gesetzsersetzend sind.

a. Verhandlungen und Verfassung

- 47 Ein neueres Beispiel ist der Verzicht auf Erlaß einer Abfallrücknahmeverordnung durch Selbstverpflichtung der Industrie, den „Grünen Punkt“ einzuführen¹⁴³. Solche Absprachen sind aus kompetenz- und verfahrensrechtlicher Sicht nicht unproblematisch¹⁴⁴, hier interessant ist jedoch das Problem des Gesetzesvorbehaltes.
- 48 Schlüsselfrage ist, ob Selbstbeschränkungsabkommen dem Gesetzesvorbehalt unterliegen bzw. ob sie es, als verfassungsinterpretative Umsetzung von governance, sollten. Hier dürfte es zu kurz greifen, lediglich zu untersuchen, ob ein Eingriff vorliegt, da dies nur die rechtsstaatliche Komponente des Gesetzesvorbehaltes, nicht aber die demokratische¹⁴⁵, thematisiert. Dieser, von der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG¹⁴⁶ wiederbelebte Bestandteil des Vorbehalts verlangt bekanntlich, daß in grundlegenden normativen Bereichen die Entscheidungen vom Gesetzgeber, nicht von der Verwaltung, wie das bei normersetzenden Absprachen der Fall ist, getroffen werden. Dies gilt für Eingriffe, aber auch für andere „politisch bedeutsame Entscheidungen“, der Gesetzesvorbehalt wird zum Parlamentsvorbehalt¹⁴⁷. Die Bereiche der Wirtschafts- und Umweltpolitik, in denen Abreden heute vor allem eingesetzt werden, sind wesentliche staatspolitische Weichenstellungen, über die das Parlament selbst befinden muß¹⁴⁸. Sicherlich ist hier auch die einschlägige Problematik der Wesentlichkeitslehre zu beachten, und diese ist fallspezifisch anzuwenden. Verordnungs- oder nochmehr gesetzsersetzende Absprachen (bei letzteren kommen noch kompetenzrechtliche Probleme hinzu) werden aber idR wesentlich sein.
- 49 Auch wenn man mit *Baudenbacher* trotz des modernen, auf mittelbare und faktische Beeinträchtigungen erweiterten Eingriffsbegriffs¹⁴⁹ damit einverstanden ist, daß nicht jede Tätigkeit

¹⁴² Aufgrund ihrer Informalität weithin als „gentlemen’s agreement“ bezeichnet, vgl. *Kloepfer*, Zu den neueren umweltrechtlichen Handlungsformen des Staates, JZ 1991, S. 739.

¹⁴³ Vgl. für weitere Beispiele *Baudenbacher*, Gesetzesersetzende Vereinbarungen, S. 689.

¹⁴⁴ Stichworte sind hier Regelungskompetenz, Mitwirkungszuständigkeiten z. B. nach § 29 BNatSchG, § 14 AbfG und anderer Instanzen.

¹⁴⁵ Dazu *Hesse*, Grundzüge, Rnrm. 271 f., 508 f. Die Lehre vom Totalvorbehalt wird hier außen vorgelassen.

¹⁴⁶ BVerfGE 49, 89 (126).

¹⁴⁷ BVerfGE 88, 103 (116); *Pieroth/Schlink*, Rn. 264.

¹⁴⁸ Deziert *Brohm*, Rechtsgrundsätze für normersetzende Absprachen, S. 1033.

¹⁴⁹ Vgl. *Pieroth/Schlink*, Rn. 239 f.

der Exekutive ein Eingriff sein kann,¹⁵⁰ erscheint eine generelle Ablehnung eines Eingriffs durch aus Verhandlungen hervorgegangenen Absprachen als zweifelhaft. Der Hinweis, die (regelmäßig als Druckmittel eingesetzte) Inaussichtstellung behördlicher Regelungen sei lediglich eine Information über eine ohnehin bestehende Rechtslage, der einzelne beschränke freiwillig seine Freiheit¹⁵¹, ist nicht unproblematisch. Schließlich erfolgt die Absprache allein zur Abwendung einer hoheitlichen Maßnahme, die, wenn sie erginge, zweifellos einen Eingriff darstellte. Dem einzelnen bleibt nur die Wahl des „geringeren Übels“, von freier Selbstbestimmung ist nicht mehr viel übrig¹⁵².

- 50** Auch wenn man das zweite Argument aufgrund der zweifellos größeren „Manövrierfähigkeit“ der nichtstaatlichen Akteure für nicht überzeugend hält, hat das demokratische Element doch großes Gewicht. Dies Argument wird auch durch das BVerfG bestärkt, welches den Eingriffsbegriff generell für überholt hält und eine stärkere Orientierung am Parlamentsvorbehalt fordert¹⁵³.
- 51** Infolgedessen sollten verfassungsrechtliche Umsetzungsmaßnahmen, die sich an Netzwerk-governance orientieren, zu einer solchen Interpretation des Gesetzesvorbehalts führen. Dies auch darum, weil dann konkret darüber nachgedacht werden muß, wo Absprachen als wünschenswert erachtet werden, und wo nicht. Weiterhin würde das zu einer notwendigen Prozeduralisierung und Publizität führen - die Gesetze würden Ausmaß, Verfahren etc. bestimmen, so daß zumindest die Prozedur gerichtlich überprüft werden könnte und die Öffentlichkeit über das Ausmaß der Absprachen informiert wäre.
- 52** Dies gilt vor allem für Gesetzesersetzende Absprachen, da es nicht zulässig sein kann, daß über Absprachen einzelner Verwaltungseinheiten ganze Politikbereiche dem Parlament entzogen werden. Wenn man weiterhin Ermächtigungen zu imperativen Maßnahmen generell auch als ausreichend für Absprachen sieht¹⁵⁴, was einleuchtet, verengt sich die praktische Relevanz Gesetzesersetzender Absprachen auf diesen und bisher nicht geregelte Bereiche. Letztere haben aber gerade im Umweltbereich große Relevanz.

b. Souveränität und Verfassung

- 53** Eine zentrale Aussage von governance in beiden hier analysierten Formen ist die schwindende Bedeutung von Staaten im nationalen wie internationalen Geschehen. Obwohl sich damit die Frage nach einer eventuellen Neudefinition des Souveränitätsbegriffes stellt, soll hier nicht der Versuch unternommen werden, diesen zu den vielschichtigsten und umstrittensten Fragen¹⁵⁵ des öffentlichen Rechts gehörenden Komplex zu analysieren; die Brauchbarkeit dieses Begriffs für die Unterscheidung von Staat und Nicht-Staat ist ohnehin zweifelhaft¹⁵⁶.
- 54** Vielmehr soll aufgezeigt werden, wie mit Hilfe von governance die Relativierung von Staatlichkeit - vor allem durch Art. 24 I, 25 und jetzt 23 GG als maßgeblichen Normen, welche die Entscheidung für die internationale Offenheit des GG verdeutlichen - und das sich daraus ergebende Dilemma für den stimmberechtigten Aktivbürger, dessen rechtsstaatlicher und grundrechtlicher Schutz¹⁵⁷ sowie

¹⁵⁰ Baudenbacher, Gesetzesersetzende Vereinbarungen, S. 696.

¹⁵¹ Baudenbacher, a.a.O., S. 697. Kloepfer, a.a.O. (JZ 1991) S. 743.

¹⁵² Brohm, Rechtsgrundsätze für normersetzende Absprachen, S. 1032 f.

¹⁵³ BVerfGE 47, 46 (78 ff). (Sexualerziehung).

¹⁵⁴ Brohm, a.a.O., S. 1033 mwN.

¹⁵⁵ So Baldus, Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht, in: Der Staat 36 (1997), S. 381.

¹⁵⁶ Baldus, a.a.O., S. 383.

¹⁵⁷ Hierzu Tomuschat, Die Entscheidung für die internationale Offenheit, in: HdBdStR VII, Rn. 42 f.

die in Art. 20 II, 38 I GG verbürgte Mitbestimmung¹⁵⁸ reduziert wird, vermindert werden kann. Um diesem Dilemma zu begegnen, werden zwei Konzeptionen vertreten, welche bisher hauptsächlich innerhalb der Diskussion um die Abtretung von Hoheitsgewalt an die Europäischen Gemeinschaften erörtert wurden. Als zu weitgehend abzulehnen ist der Ruf nach struktureller Kongruenz, da damit die Entscheidung des Grundgesetzgebers für internationale Offenheit mißachtet würde¹⁵⁹. Diesem Bild entspricht vielmehr die Theorie der strukturellen Kompensation¹⁶⁰ (jetzt auch Art. 23 GG), wonach die innerstaatlichen Garantien bei Abgabe von Hoheitsgewalt im wesentlichen gewährleistet sein müßten.

- 55** Dies kann nun ein Ansatzpunkt von governance sein. Danach wird - neben den bekannten Kriterien¹⁶¹ - die Partizipation von Akteuren jeglicher Art an Entscheidungsfindungen zur Voraussetzung der Determinierung, ob eine strukturelle Kompensation vorliegt. *Scharpf* nennt diesen Vorgang „multilevel policymaking“ und er versteht darunter, daß durch ausreichende Partizipation der Akteure in Verhandlungssystemen strukturelle Demokratiedefizite ausgeglichen werden können.¹⁶² Dies gilt für Probleme, die einseitige Aktion nicht mehr lösen kann. Hierbei ist keine der Einheiten mehr souverän, sondern von der Zustimmung der anderen Seite abhängig, wobei zur Kompensation des Demokratiedefizites Stellungnahmen aller relevanten Akteure erfolgen sollen¹⁶³. Als solch ein funktionierendes Regime - hier ist dieser oben erklärte Begriff hilfreich - wird die EU angesehen¹⁶⁴.
- 56** Dieser Mechanismus ist aber auch anwendbar auf andere internationale Organisationen, und könnte politisch (nicht juristisch) über Art. 24 I GG verfassungsrechtlich umgesetzt werden. Als Beispiel kann hier die UNO dienen, welche nicht nur durch die Ausweitung des Friedensbegriffs des Art. 39 UN-Charta immer mehr in der Lage ist, die „Souveränität“ von Staaten zu beeinträchtigen¹⁶⁵. Konkret hieße das, daß aufgrund von governance die Kriterien für die Anerkennung des Konsultativstatus für NGO's bei UN-Organisationen gelockert werden sollten¹⁶⁶. Dies würde bedeuten, die Integration von NGO's über das jetzt bestehende System - formalisierte Teilhabe nur im ECOSOC - auf das gesamte UN-System zu erweitern¹⁶⁷. Damit bestände eine Möglichkeit, staatlich gebildeten Willen zu vermitteln, um dessen Akzeptanz zu erhöhen¹⁶⁸. Allerdings ist es richtig, daß ihre Einbeziehung in die internationale Politik noch keine Garantie für die Kreation einer internationalen Zivilgesellschaft darstellt,¹⁶⁹ und damit greift die oben geäußerte Kritik. Trotzdem erscheint die größere Einbeziehung von Akteuren jeglicher Art als Möglichkeit, strukturelle Kompensation zu erzielen.

¹⁵⁸ So die Beschwerdeführer im Euro-Urteil, welche argumentierten, das Zustimmungsgesetz (Art. 59 II GG) decke nicht eine so weitgehende Verlagerung von Hoheitsaufgaben, darum sei Art. 38 I verletzt, vgl. BVerfG in EuGRZ 1998, S. 168.

¹⁵⁹ Vgl. auch *Hobe*, Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, in: der Staat 37 (1998), S. 532.

¹⁶⁰ *Tomuschat*, a.a.O., Rn. 43 ff.

¹⁶¹ Für die EG ist das lt. BVerfG der gleichwertige rechtsstaatliche und grundrechtliche Schutz und damit verbunden die Verpflichtung, keine ausbrechenden Rechtsakte zu erlassen. E 89, 155 (194 ff).

¹⁶² *Scharpf*, Demokratie in der transnationalen Politik, in: *Beck*, Politik der Globalisierung., S. 235 ff.

¹⁶³ *Scharpf*, a.a.O., S. 238.

¹⁶⁴ Was allerdings zumindest hinsichtlich der Aushandlung des Maastrichter Vertrages zweifelhaft ist.

¹⁶⁵ Daß Menschenrechtsverletzungen hierunter fallen ist nach Res. Nr. 828 (Yugoslavien-Tribunal) des Sicherheitsrates allg. anerkannt, *Hobe*, Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, Der Staat 1998, S. 536 nennt auch „gravierende Zerstörung der Umwelt“.

¹⁶⁶ *Rosenau*, Organizational proliferation in a changing world, in: *Issues in Global Governance*, S. 398.

¹⁶⁷ Allerdings stellt sich nach Res. 1996/31 des ECOSOC (auch nationale und regionale NGO's haben Zugang zum Konsultativsystem) angesichts 203 zugelassener NGO's das Mengenproblem. Vgl. *Nuscheler*, Die Rolle von NGO's in der internationalen Menschenrechtspolitik, 1998, S. 9 f.

¹⁶⁸ *Hobe*, Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen, AVR 34 (1999) S. 171.

¹⁶⁹ *Haas*, Global Environmental governance, in: *Issues in Global Governance*, S. 341.

- 57 Art. 24 I GG und eingeschränkt Art. 25 I GG, böten damit einen weiteren Ansatzpunkt für die verfassungsinterpretative Umsetzung von governance.

2. Das Differenzierungsproblem als verfassungsrechtliche Herausforderung - Antworten auf social political governance

- 58 Hier ist das Problem insoweit verfassungsrechtlich schwieriger zu greifen, da zu den unter 1. genannten Kriterien weiterhin dem Bürger eine herausgehobene Rolle zugeordnet wird. Gibt man nicht jeglichen Steuerungsanspruch auf,¹⁷⁰ drängt sich die Frage nach der - oftmals negativ konnotierten - Frage der Konstitutionalisierung des Privatrechts¹⁷¹ auf.

a. Verfassung und einfaches Recht

- 59 Es stellt sich - wieder einmal - die Frage nach der Drittwirkung der Grundrechte. Die erneute Beschäftigung damit rechtfertigt sich hier aufgrund des etwas anderen Blickwinkels. Es wird konkret der Beitrag der Governancetheorien für diese Diskussion untersucht.
- 60 Im Zentrum einer kontextualen ergebnisorientierten Analyse des Problems muß hier die praktische verfassungsrechtliche Relevanz der Problematik stehen, d. h. die Untersuchung, ob die möglichen Konstruktionen ergebnisäquivalent sind¹⁷², oder ob eine der Theorien governancetheoretisch betrachtet doch vorzugswürdig, weil andere Ergebnisse bringend, ist.
- 61 Die als „herrschend“ bezeichnete, von *Dürig* und dem BVerfG in der *Lüth*-Entscheidung begründete Theorie der „mittelbaren Drittwirkung“, wonach die Grundrechte als objektive Wertordnung mittelbar vor allem über die zivilrechtlichen Generalklauseln einwirken¹⁷³, nimmt für sich in Anspruch, dadurch flexiblere Lösungen zu erlauben. Diese als Gegenreaktion auf die Lehre von der unmittelbaren Drittwirkung entstandene Theorie ist allerdings in ihrer Anwendung nicht leicht von ihr abzugrenzen. Die Lehre von der unmittelbaren Drittwirkung versteht Grundrechte als undifferenziert wirkende Verbotsgesetze,¹⁷⁴ welche, so die verbreitete Kritik, die Privatautonomie im Kern zerstören würde¹⁷⁵. Aufgrund der schwierigen Abgrenzung verwundert es auch nicht, zu lesen, „daß die Drittwirkung letzten Endes immer eine unmittelbare sein wird“¹⁷⁶. So machte sich das BVerfG in der Schülerzeitungsentscheidung gar nicht erst die Mühe, die einschlägige einfachgesetzliche Norm zu nennen, sondern ging unmittelbar zu einer Abwägung zwischen Meinungsfreiheit und Privatautonomie über¹⁷⁷. Damit wägt das Gericht ab, ob in einer typisierbaren Fallgestaltung eine strukturelle Unterlegenheit eines Partners vorlag und die Folgen des Vertrages für ihn ungewöhnlich belastend sind¹⁷⁸. Hierdurch wird die Privatautonomie aber gerade nicht unterhöhlt, der Schutz durch die Grundrechte tritt um so stärker zurück, je eindeutiger und freiwilliger die Pflicht übernommen worden ist¹⁷⁹. Die Begründung des BVerfG in diesen Fällen deckt sich somit mit der

¹⁷⁰ Was Teile der Vertreter von SPS wie dargelegt allerdings gerade tun. S.o. A III.

¹⁷¹ Repräsentativ *Oldiges*, Neue Aspekte der Grundrechtsgeltung im Privatrecht, in: FS *Friauf*, S. 290.

¹⁷² So *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 483.

¹⁷³ BVerfGE 7, 198, 205 ff. Dazu *Dreier* in *Dreier* Kommentar GG, Vorbemerkung Dimensionen der Grundrechte, Rn. 58 ff.

¹⁷⁴ Dazu *Hager*, Grundrechte im Privatrecht, S. 4.

¹⁷⁵ *Dürig*, Grundrechte und Zivilrechtsprechung, in FS *Naviasky*, München 1956, S. 158 ff.

¹⁷⁶ *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 491.

¹⁷⁷ BVerfGE 86, 122, (130 f.)

¹⁷⁸ Vgl. auch BVerfG ZIP 1993, 1775, (1780) unter C II 2 b.

¹⁷⁹ *Hager*, Grundrechte im Privatrecht, S. 19, 27.

von „modernen“ Vertretern der Lehre von der unmittelbaren Grundrechtswirkung¹⁸⁰ vertretenen Auffassung. Sie nähert sich damit dem pragmatischen Vorschlag *Böckenfördes* an, über Generalklauseln zu konkretisieren, so es sie gibt, ansonsten von einer unmittelbaren Wirkung auszugehen¹⁸¹. So wundert es dann auch nicht, daß Kritiker einer solchen Rechtsprechung jegliche Drittwirkung einschließlich einer Konstruktion über die Schutznormtheorie ablehnen¹⁸² und befürchten, daß eine solche Rechtsprechung zu einem „extreme[n] Grad an Freiheitsknebelung“ führe¹⁸³. Dies scheint aber zu weit gegriffen, da Normen des Privatrechts nur nicht zur Anwendung kommen, sofern das Verfassungsrecht nicht - wie in der Mehrzahl der Fälle - mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stellt,¹⁸⁴ die „Erosion des Privatrechts¹⁸⁵“ ist also nur sehr beschränkt vorhanden¹⁸⁶.

- 62** Governancetheoretisch ergibt sich damit folgendes: *Wenn* eine Pluralität von Akteuren privatrechtlich interagiert, *wenn* der Staat geschwächt wird, schließlich *wenn* er jedoch nicht jeglichen Steuerungsanspruch aufgeben will wäre eine solche Abwägung geeignet, die bestehenden strukturellen Unterlegenheiten (s.o.) von Akteuren aufzufangen. Denn sicherlich wäre damit zum einen eine normative Wertung verbunden¹⁸⁷, weiterhin würden jedoch Ergebnisse wie das der Schülerzeitungsentscheidung ohne die nicht überzeugende Konstruktion der mittelbaren Drittwirkung auskommen und wären damit generalisierbar. Läßt man Art. 3 I GG unmittelbar im Arbeitsrecht gelten, so dürfte der Arbeitgeber mehrere Arbeitnehmer mit gleicher Tätigkeit nur unter bestimmten Voraussetzungen verschieden entlohnen - Abwägung. Im Rahmen von § 138 BGB könnte man die unterschiedliche Vergütung schwerlich als sittenwidrig werten¹⁸⁸. Damit würde trotzdem keine Erdrosselung der Privatautonomie eintreten.

b. Verfassung und Bürger

aa. Antworten auf die Mediatisierung des Bürgerwillens durch Verbände

- 63** Wenn der Einzelne stärker am gesellschaftlichen Entscheidungsprozess partizipiert, gleichzeitig aber auch Verbände immer wichtiger werden, stellt sich die Debatte um das Verhältnis der beiden Pole vielleicht als wiederbelebungsbedürftig dar. Vermutlich ist es unumgänglich, die alte, inzwischen etwas unmodern gewordene Debatte um die Demokratisierung der Verbände wiederaufzunehmen.¹⁸⁹ Trotzdem soll hier nicht die umfangreiche Literatur aufgearbeitet werden. Es wird dargelegt, warum die Debatte wieder wichtig ist.
- 64** Letztere ist verstummt, weil autoritative Stimmen Forderungen nach einer Demokratisierung der Verbände „von unten nach oben“ und damit die Vornahme von allen Grundentscheidungen durch die in Gliederungen organisierten Mitglieder¹⁹⁰ überzeugend als Scheinlösung anprangerten¹⁹¹. So sei

¹⁸⁰ *Hager*, Grundrechte im Privatrecht, S. 9 ff. = JZ 1984 S. 323 ff.

¹⁸¹ *Böckenförde*, Grundrechte als Grundsatznormen, in: Der Staat 29 (1990), S. 11.

¹⁸² Neuerdings *Windel*, Über Privatrecht mit Verfassungsrang, in: Der Staat 37(1998), S. 386 ff..

¹⁸³ *Oldiges*, Neue Aspekte der Grundrechtsgeltung im Privatrecht, in: FS *Friauf*, S. 298.

¹⁸⁴ So auch *Hager*, Grundrechte im Privatrecht, S. 17.

¹⁸⁵ *Windel*, a.a.O., S. 390.

¹⁸⁶ *Alexy*, a.a.O. S. 492.

¹⁸⁷ *Alexy*, a.a.O., S. 484, hält die Wertung für das entscheidende.

¹⁸⁸ *Zöllner/Loritz*, Arbeitsrecht, 4. Aufl. 1992, §7 I 2, S.85 zit bei *Hager*, a.a.O. S. 12.

¹⁸⁹ *Ritter*, Recht als Steuerungsmedium, S. 82.

¹⁹⁰ So (wohl am weitestgehenden) *Föhr*, Anforderungen des Grundgesetzes an den Aufbau von Verbänden, NJW 1975, S. 620 f.

¹⁹¹ *Böckenförde*, Verbände, S.477 ff.; *Grimm*, Artikel Verbände, in: HdBdVerfR I, Rn. 15 ff., auch zum folgenden.

Kritisch auch *Rinken* in AK GG, Art. 9 Abs. 1 Rn. 67 f.

eine Legitimation durch die Verbandsmitglieder trügerisch, da sie sich gerade in der Verfolgung eines partikularen Interesses einig wissen, trotzdem aber den Anspruch gesamtgesellschaftlicher Repräsentation erheben könnten. Weiterhin wurde bemängelt, daß aufgrund der Verschiedenartigkeit der Verbände¹⁹² die aufgestellten Kriterien, wie „gesellschaftlich-politische“ Verbände, die demokratisiert werden sollen, von gesellschaftlich-privaten, wo eine Demokratisierung nicht notwendig sei, abzugrenzen ist¹⁹³, nicht überzeugen.

- 65** Soweit kann dem auch heute noch zugestimmt werden. Problematisch erscheint allerdings, daß der Demokratisierungsbegriff in diesem Zusammenhang nicht ausreichend problematisiert wird, vielmehr wurde den Autoren, welche eine umfassende Demokratisierung aufgrund der vom BVerfG erarbeiteten „Demokratiebestandteile“ erstrebten¹⁹⁴, gefolgt. Dies verstellt den Blick auf andere Demokratisierungsmodelle. So will z.B. das Konzept des verbandsinternen Gruppenwettbewerbs¹⁹⁵ rechtliche Legitimierung von verbandsinterner Opposition durch das Recht, verbandsinterne Gruppen unabhängig von offizieller Anerkennung durch den Vorstand zu formieren. Diese hätten u.a. begrenzte Satzungsautonomie sowie garantierten Zugang zum internen Kommunikationssystem sowie Initiativrecht auf Mitglieder- und Delegiertenversammlungen. Das gälte ab einer gewissen Größe/Komplexität des Verbandes. Weiterhin wird ein Wahlsystem, welches Minderheitskandidaten begünstigt, gefordert. Solch ein Modell erscheint angesichts der Probleme einer umfassenden Demokratisierung überlegenswert angesichts der Tatsache, daß Verbände wie der ADAC, der 1975 noch 3,5 Millionen Mitglieder hatte, heute bereits 12, 8 Millionen Personen zählt¹⁹⁶, damit ein ungeheures Druckpotential aufbauen kann und auch von einer so skizzierten „Teildemokratisierung“ noch weit entfernt ist¹⁹⁷.
- 66** Die verfassungsmäßige Umsetzung des durch governance neu herausgestellten Mindeststandards demokratischer Verbandsstrukturen könnte die dahingehende Interpretation des Art. 21 I 3 sein, welcher Ausdruck des sozialstaatlich-gesamtgesellschaftlichen Normierungsanspruchs des GG ist und analog angewendet wird¹⁹⁸.

bb. Antworten auf die „skill-revolution“

- 67** Wie oben (A III 3 b) dargestellt, geht social-political governance davon aus, daß der einzelne Bürger mündiger geworden sei - er hätte eine "skill revolution" durchgemacht. Natürlich drängt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage nach Einführung plebiszitärer Elemente in die Verfassung auf, was gerade im Umweltbereich bei Risikoentscheidungen heftige Kontroversen auslöst. Nun tritt die Debatte hier seit Jahrzehnten auf der Stelle und soll hier nicht noch einmal referiert werden¹⁹⁹. Wenn man jedoch governance gerade auch in der „sozial-kybernetischen Version“ ernst nimmt, muß das Hauptargument gegen die Einführung solcher Elemente - sie seien „Einfallstore für Demagogen“ (Theodor Heuss), sowie die mangelnde Entscheidungskompetenz des Volkes²⁰⁰ - deutlich an Gewicht verlieren, wird doch der Bürger zunehmend kompetenter (s.o.A III). Hier soll nur bemerkt werden, daß die dadurch bewirkte notwendige Offenlegung von Sachentscheidungen legitimierenden

¹⁹² Typologie bei *Rinken*, in: AK GG, Art. 9 Abs. 1 Rn. 12 ff.

¹⁹³ *Föhr*, a.a.O., S. 619 f. Demokratisierung, wenn sie „existentielle Interessen“, und/oder „öffentliche Funktionen wahrnehmen“ und/oder „mächtig“ sind,

¹⁹⁴ Repräsentativ *Föhr*, a.a.O., S. 620.

¹⁹⁵ Nach *Teubner*, Organisationsdemokratie, S. 197 ff., 297 ff. Vgl. auch *Rinken* in AK GG Art. 9 Abs. 1 Rn. 68.

¹⁹⁶ Zahlen für 1975 bei *Föhr*, a.a.O., S. 618; heute = 1995 bei *Bauer* in *Dreier*, Kommentar GG, Art. 9 Rn. 21.

¹⁹⁷ Der ADAC war nicht bereit, mir als Nicht-Mitglied seine Satzung zukommen zu lassen.

¹⁹⁸ *Rinken* in AK GG Art. 9 Abs 1 Rn. 67 mit zahlreichen wN.

¹⁹⁹ Hierzu *R. Steinberg*, Der Ökologischen Verfassungsstaat, S. 351 ff.

²⁰⁰ Zusammengefaßt im Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Zur Sache 3/76, S. 51 ff.

Fakten die Grundlage für das von governance geforderte Zusammenwirken unterschiedlichster Akteure bietet²⁰¹. Auch hier gilt also: neue Argumente für alte Forderungen.

Endbemerkungen

- 68** Klargestanden ist damit, daß governance eine vielschichtige Theorie ist, welche neuerdings durch die Übertragung des in Hinblick auf die internationalen Beziehungen entwickelten und durch die Globalisierung forcierten Modells eines weniger zentralen Staates neue Aktualität erlangt hat. Die Fragen werden aber im Rahmen der amerikanischen Pluralismus- und deutschen Steuerungsdebatte schon seit den 70er Jahren erörtert. So hat die durch governance initiierte Debatte vor allem die Zentralfrage der Theorie der internationalen Beziehungen, nämlich die nach der Zentralität des Staates, neu belebt. Klar geworden ist aber ebenfalls, daß die Theorien tatsächlich nicht einfach in das traditionelle rechts-links-Schema eingeordnet werden können. Es kommt vielmehr auf die Gewichtung der einzelnen Elemente an.
- 69** Verfassungsrechtlich stellt governance nicht leicht zu lösende Probleme, die Steuerungsfähigkeit des Rechts wird zweifellos geschwächt. Es kommt jedoch darauf an, Verfassung weiterzuentwickeln - die hier aufgezeigten Möglichkeiten können allenfalls einen ersten Schritt darstellen. Deswegen besteht kein Grund, die Verfassung bereits als „Teilordnung“ zu apostrophieren, wenn man die verfassungsinterpretativen und - ändernden Vorschläge aufnimmt und konsequent weiterentwickelt. Verfassung muß nicht nur, aber auch Verfahren bieten, die Verhandlungen leiten und kontrollieren lassen.
- 70** Damit stellt sich die hier vertretene Auffassung in gewisser Hinsicht als konservativ dar. Zwar werden die neuen Entwicklungen gewürdigt und als geeignet eingestuft, das überkommene „command and control“ System zu vervollständigen. Es wird jedoch versucht, nicht lediglich die Verfassung im Hinblick auf governance umzuschreiben, sondern governance mit gewissen, als unerlässlich angesehenen Grundstrukturen der repräsentativen Demokratie, zu versöhnen. Dies ist sicherlich kein leichtes Unterfangen. Damit unterscheidet sich dieser Ansatz von anderen, die „the validity of the model of representative democracy“, stärker in Frage stellen²⁰².
- 71** Das Verhältnis von „Staat“ und „Gesellschaft“ wurde hier nur insofern problematisiert, es für den gewählten Ansatz notwendig erscheint. Es ist jedoch wahrscheinlich, daß governance die Diskussion um das Verhältnis der beiden Pole neu belebt.

²⁰¹ Dies ist ein Punkt, um an die Diskurstheorie *Habermas* anzuknüpfen, was auch oftmals getan wird, vgl. *Gaudin*, *Gouvernance moderne*, S. 58.

²⁰² So z. B. *European Commission*, *Forward Studies Unit*, *Governance Progress Report*, 1996, S.11.

Anhang

Tabelle 1: **Governance-Ansätze**

geordnet nach Analyseebenen und gesellschaftlichen Teilbereichen: Versuch einer Systematisierung mit Nennung wichtiger Vertreter, so möglich; Übergänge fließend.

Ebene	Ökonomischer Bereich	Politischer Bereich	Bezeichnung
Organisationen	Firmenstrukturen und öff. Unternehmen	Strukturen von Verwaltungen	Corporate governance (1)
Sektoren und Zusammenwirken von Organisationen	Industrielle Ökonomie; sektorale Verbandsstrukturen	Sektorale Politikfelder	Industrielle Ökonomie/Neokorporatismus (<i>Streeck/Schmitter</i>)
Nationale Gesellschaft/EU	Markoökonomische Wirtschaftsstrukturen; wirtschaftspolitische Verhandlungssysteme	Nationale Politikbereiche (geht Hand in Hand mit ökon. Bereich).	Netzwerke/Verhandlungssysteme, auch um Environmental governance herbeizuführen (<i>Lipschutz</i>) (2) (<i>Scharpf/Mayntz/Grimm/Europ. Commission Forward Studies Unit</i>); Social-Political governance (<i>Kooiman/Kickert</i>) (3) Good Governance (4) (<i>IWF/Weltbank</i>) Neoliberalismus (5) (<i>Stoker</i> u. viele andere)
Weltgesellschaft	Globale Industriestrukturen; Joint Ventures, Strategische Allianzen, Handelsregime	Internationale Organisationen und Regime; transnationale Politikfelder	Global governance (6) (<i>Rosenau/Czempiel, Commission on Global governance</i>)

Tabelle 2: **Versuch einer Systematisierung der verfassungsrechtlichen Antworten**

Ebene	Problem	Lösungsansatz
Generell	Globalisierung, Verhältnis von Steuernden zu Gesteuerten verschimmt, Eingriffsfixierung der Verfassung → sinkende Steuerungsfähigkeit von Recht, notwendige Weiterentwicklung der Verfassung	„Collibration“ (<i>Dunsire</i>), Prozeduralisierung des Rechts, Öffentlichkeitspartizipation, Einbeziehung neuer Akteure
Staat - Verbände	Verhandlungen → Normersetzende Absprachen; Zunahme der Verbandsmacht und Verbandsanzahl	Konsequente Erweiterung des Eingriffsbegriffs; Einführung demokratischer Elemente in Verbandssatzungen; Verbandsklagerecht
Staat - Internationale Ebene	Souveränitätsverlust des Staates	Kompensation durch institutionalisierte Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren (<i>Multilevel governance, Scharpf</i>)
Staat - Bürger	Rechtliche Kompensation der Schwäche der überkommenen Steuerungsmechanismen durch Stärkung der Rechtsstellung des Einzelnen	Erweiterung des Anwendungsbereiches der Grundrechte (<i>Hager</i>); Einführung von Plebisziten auf nat/internat. Ebene