

**Prof. Dr. Michael Haus**

# **Transformation des Regierens und Herausforderungen der Institutionenpolitik**



**Nomos**

# Inhaltsverzeichnis

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1.    | Einleitung  | 11 |
| I.    | Zur Institutionalisierung neuer Formen des Regierens  |    |
| 2.    | Transformation des Regierens, 'Governance-Perspektive' und institutionenpolitische Diskurse der Gegenwart   | 23 |
| 2.1   | Einleitung  | 23 |
| 2.2   | Konzeptionelle Schichten, Ansprüche und Probleme der Governance-Perspektive   | 32 |
| 2.2.1 | Die Governance-Perspektive als 'Brückenkonzept' in der Thematisierung der Transformation des Regierens  | 32 |
| 2.2.2 | Analytische, theoretische und normative Dimensionen der Governance-Perspektive: Institutioneller Gestaltungsimpetus und Krise hierarchischen Regierens als übergreifende Motive | 35 |
| 2.3   | Von autoritativem Entscheiden zur institutionellen Gestaltung von interaktiven Handlungsräumen  | 41 |
| 2.4   | Governance und die drei Ebenen des Regierens  | 44 |
| 2.5   | Governance als verwaltungspolitisches Leitbild – jenseits des New Public Management?  | 46 |
| 2.6   | Governance als Element radikalpragmatischer Diskurse des Regierens: 'Gewährleistung' und 'Aktivierung' als neue Leitbilder  | 53 |
| 2.7   | Das Unbehagen an der Governance-Perspektive als Motor der Depolitisierung   | 60 |
| 2.7.1 | Kapitulation vor der Übermacht des Marktes?   | 61 |
| 2.7.2 | Governance als Depolitisierung oder Politisierung von Diskursen des Regierens?  | 65 |
| 2.7.3 | Dimensionen von Depolitisierung und (Re-)Politisierung  | 68 |
| 3.    | Divergierende Institutionenkonzepte und Probleme des Institutionendesigns als Herausforderung der Governance-Perspektive  | 72 |
| 3.1   | Die Wiederentdeckung der Institutionen im Neo-Institutionalismus und die Frage nach dem institutional design  | 72 |
| 3.2   | Die kalkulatorisch-regulative Perspektive des Institutionendesigns  | 75 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 3.3     | Die kulturalistisch-interpretative Perspektive des Institutionendesigns  | 81  |
| 3.4     | Kriterien für gutes politisches Institutionendesign?   | 84  |
| 3.4.1   | Vielfältigkeit des Neo-Institutionalismus und Governance-Perspektive   | 84  |
| 3.4.2   | 'Goodness of fit' und Irritation des Gewohnten   | 86  |
| 3.4.3   | Institutionelle Leitideen als Orientierungspunkte  | 88  |
| 3.4.4   | Konstitutionelle Regime und der Charakter der politischen Gemeinschaft   | 90  |
| 3.4.5   | Pfadkonstitution und Pfadabhängigkeit im Lernen aus Erfahrung  | 93  |
| 4.      | Problembezüge, Institutionen und normative Leitideen in politikwissenschaftlichen Governance-Konzepten                                   | 97  |
| 4.1     | Einleitung   | 97  |
| 4.2     | Zur Einordnung der vier Perspektiven des Regierens: Die Diagnose der 'Unregierbarkeit' und die Suche nach neuen institutionellen Designs | 102 |
| 4.3     | Das steuerungstheoretische Erbe der Governance-Perspektive: Kooperativer Staat, Systemrationalität und Policy-Konsens                    | 105 |
| 4.3.1   | Einleitung   | 105 |
| 4.3.2   | Von Planung über Steuerung zu Governance   | 108 |
| 4.3.3   | Wohlfahrtsökonomische, funktionalistische und lerntheoretische Gemeinwohlbezüge in steuerungstheoretischen Governance-Theorien           | 111 |
| 4.3.3.1 | Wohlfahrtsökonomisches Gemeinwohlverständnis   | 112 |
| 4.3.3.2 | Funktionalistisches Gemeinwohlverständnis und 'Systemrationalität'   | 115 |
| 4.3.3.3 | Die Grenzen utilitaristischer und funktionalistischer Perspektiven von Metagovernance  | 116 |
| 4.3.3.4 | Zur Metagovernance der Arenendifferenzierung bzw. Arenenkopplung: Policy-Lernen und postparlamentarische Demokratie                      | 119 |
| 4.3.3.5 | Risikoreiche Steuerung der Regulierung von Risiken und die Hoffnung auf Versöhnung von Risiko und Gemeinwohl                             | 123 |
| 4.4     | Normativ-institutionelle Reintegration des Regierens: Governance, politische Führung und die Orientierung an institutionellen Leitideen  | 127 |
| 4.4.1   | Rothsteins Theorie der moralisch-politischen Logik des Institutionendesigns als Ziel des Regierens                                       | 127 |
| 4.4.2   | Die Grenzziehung zwischen integrativen und aggregativen politischen Institutionen als Aufgabe des Regierens nach March und Olsen         | 132 |
| 4.5     | Postliberale Demokratie, Regierungstechnologien und die Demokratisierung von Netzwerksteuerung   | 141 |
| 4.6     | Governance in Bob Jessops Theorie des kapitalistischen Staates   | 150 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 4.7   | Die vier Perspektiven in der Zusammenschau – Komplementarität oder Unvereinbarkeit?  | 159 |
| 5.    | Politiknetzwerke und die mehrdimensionale Transformation des Regierens auf lokaler Ebene   | 165 |
| 5.1   | Die Institutionalisierung lokaler Selbstverwaltung im demokratischen Wohlfahrtsstaat   | 166 |
| 5.1.1 | Dimensionen der Integration moderner Gesellschaften – jenseits der Dominanz des Nationalstaates?                                     | 167 |
| 5.1.2 | Konsolidierung und Demokratisierung der kommunalen Selbstverwaltung  | 169 |
| 5.1.3 | Wohlfahrtsstaatliche Expansion und Koordinationsfunktion der lokalen Selbstverwaltung  | 172 |
| 5.1.4 | Diskurse der ‘Unregierbarkeit’ und Krise des staatszentrierten Integrationsmodells   | 173 |
| 5.1.5 | Dezentrierung von Integrationsaufgaben   | 175 |
| 5.1.6 | Modernes und postmodernes Institutionendesign der lokalen Politik: Rationalitätsbezüge und Konfliktlinien                            | 177 |
| 5.2   | Local Government und Local Governance als Idealtypen des Regierens   | 182 |
| 5.3   | Ein konzeptioneller Rahmen für die Analyse von lokaler Institutionenpolitik  | 187 |
| 5.3.1 | Institutioneller Kontext, Problemsituation und relevante Akteure   | 188 |
| 5.3.2 | Erklärungsansätze und ihre Deutungsoffenheit   | 192 |
| 5.3.3 | Zum Zusammenhang von kreativem Handeln und institutionalistischer Erklärung in der Analyse von Institutionenpolitiken                | 197 |
| II.   | Von der Einheitskommune zur Flexibilisierung des lokalen Regierens – Zur institutionellen Transformation lokaler Politik in Schweden |     |
| 6.    | Ausgangspunkte   | 203 |
| 6.1   | Einleitung: Lokale Institutionenpolitik in Schweden als ‘kritischer Fall’?   | 203 |
| 6.2   | Grundzüge der lokalen Selbstverwaltung in Schweden   | 207 |
| 6.3   | Abschied von ‘Volksheim’ und ‘Wohlfahrtskommune’?  | 212 |
| 6.4   | Berichte öffentlicher Kommissionen als Quelle: Die Frage der Deutungsmacht über die Tradition und die lokale Demokratie              | 217 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 7.    | Entwicklungsphasen und Diskurse der lokalen Institutionenpolitik in Schweden  | 223 |
| 7.1   | Einleitung  | 223 |
| 7.2   | Die ersten beiden Phasen: Kommunale Dienstleistungsdemokratie im starken Wohlfahrtsstaat                                | 226 |
| 7.2.1 | Erste Phase: Entstehung der Dienstleistungsdemokratie   | 226 |
| 7.2.2 | Zweite Phase: Rationalistische Perfektionierung des aktiven Staates und der Wohlfahrtskommune                           | 227 |
| 7.2.3 | 'Gleichwertigkeit' von Menschen und Orten als Meta-Ideal des demokratischen Wohlfahrtsstaates                           | 231 |
| 7.2.4 | Die Verwirklichung des Bürgerwillens und das Konzept der Meinungsübereinstimmung  | 232 |
| 7.2.5 | Das Erbe von lokaler 'Dienstleistungsdemokratie' und 'starkem Staat'  | 237 |
| 7.2.6 | Die Wohlfahrtskommune im Wandel: Von der 'Partnerschaft' mit dem Staat zur 'Dezentralisierung'                          | 240 |
| 7.3   | Dritte Phase: Grenzen der wohlfahrtstaatlichen Steuerung und aufbrechende Deutungskonflikte                             | 244 |
| 7.3.1 | Fiskalsteuerung, Dezentralisierung und politischer Postrationalismus als Antwort auf Probleme der Unregierbarkeit       | 244 |
| 7.3.2 | Rückkehr zur Freiwilligkeit: Das 'Freie Kommunen'-Experiment als symbolische Verwaltungspolitik und neue Steuerungsform | 248 |
| 7.3.3 | Machtfragen, schwedische Demokratietradition und akademische Dissidenten  | 252 |
| 7.3.4 | Die Krise der Meinungsrepräsentativität und das Auseinanderfallen der Glieder in der Kette des Regierens                | 256 |
| 7.3.5 | Lokale Auseinandersetzungen über neue Demokratie- und Steuerungsmodelle als Folge von Autonomie                         | 258 |
| 7.3.6 | Auseinandersetzungen in den öffentlichen Kommissionen über neue Demokratie- und Steuerungsmodelle                       | 260 |
| 7.4   | Vierte Phase: Demokratiepoltik, großstädtische Räume und Regionen   | 264 |
| 7.4.1 | Aufbruch zur Demokratiepoltik?  | 264 |
| 7.4.2 | Ermöglichungspolitik kommunalen Demokratiedesigns   | 268 |
| 7.4.3 | Gleichwertigkeit, Integration und Verantwortlichkeit – die schwedische Ausprägung der Governance-Problematik            | 272 |
| 7.4.4 | Bruch mit einer jahrhundertealten Tradition? Regionalisierung und das Schicksal der Provinzen                           | 275 |
| 7.5   | Schluss   | 277 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 8.  | Lokale Institutionenpolitik in Schweden heute – Konkurrierende Interpretationen ihrer Entwicklungslogik und -potentiale                                      | 282 |
| 8.1 | Erste Interpretation: Alles geht (aber nichts Besonderes mehr) – Das Ende der Reformära  | 283 |
| 8.2 | Zweite Interpretation: Nichts geht mehr außer dem Markt – Der Anfang einer neuen Normalität  | 285 |
| 8.3 | Dritte Interpretation: Es geht immer weiter – Demokratiepolitik als Evolution und institutionenpolitische Läuterung des universalistischen Wohlfahrtsstaates | 290 |
| 8.4 | Vierte Interpretation: Es geht weiter auf verstrickten und umkämpften Pfaden – Governance zwischen Integration und Konflikt                                  | 295 |
|     | 8.4.1 Dezentralisierung und staatliche Steuerungsversuche  | 298 |
|     | 8.4.2 Auflösung territorialer Funktionsmonopole und regional governance  | 302 |
|     | 8.4.3 Das lokale Entscheidungssystem und local governance  | 305 |
|     | 8.4.4 Vermarktlichung – noch einmal betrachtet   | 308 |
|     | 8.4.5 Stadtteilräte als hybride Institutionen  | 310 |
|     | 8.4.6 Nutzerbeteiligung und erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten   | 313 |
|     | 8.4.7 <i>Urban regimes</i> und ausdifferenzierte Netzwerkstrukturen  | 314 |
| 8.5 | Fazit  | 316 |
| 9   | Schluss  | 318 |
|     | Literatur  | 324 |