

Vorwort

Die Idee für dieses Buch geht auf das wissenschaftliche Kolloquium zurück, das anlässlich der Emeritierung von Prof. Dr. Otwin Massing im Sommer 2002 an der Universität Hannover stattgefunden hat. Einige der Texte basieren auf Beiträgen dieses Kolloquiums, weitere Aufsätze aus politik- und rechtswissenschaftlicher Perspektive runden den vorliegenden Band thematisch ab.

In den letzten Jahren sind neben Otwin Massing zahlreiche weitere Wissenschaftler, die seit den 1960er Jahren maßgeblich zur Etablierung eines herrschaftskritischen Diskurses in verschiedenen bundesdeutschen Wissenschaftsdisziplinen (u.a. Soziologie, Politik- und Rechtswissenschaften) beigetragen haben, aus dem aktiven Dienst ausgeschieden. Die Beiträge dieses Bandes nehmen dies zum Anlass, nach der Aktualität von Herrschaftstheorien und den ihnen zugrunde liegenden Phänomenen zu fragen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei der Frage gewidmet, wie sich Herrschaftsphänomene im Zuge des gesellschaftlichen Wandels sowie der Europäisierung und Globalisierung von Politik und Lebensverhältnissen verändert haben und welche Rückwirkungen dies auf Herrschaftstheorien und Herrschaftskritik hat.

Mein Dank gilt den Autoren für die gute Kooperation und die bereitwillige Übernahme zusätzlicher Mühen, die ich ihnen im Interesse der Gesamtkonzeption des Buches abverlangt habe. Besonders danken möchte ich Susanne Rauhe, MLE und Cornelia M. Daneke, die mich bei den technischen Arbeiten und beim Korrekturlesen unterstützt haben. Die Hans Böckler Stiftung hat die Vorbereitung dieses Bandes ebenso wie das Kolloquium im Juni 2002 finanziell gefördert. Auch dafür vielen Dank!

Dieses Buch ist Otwin Massing zu seinem 70. Geburtstag am 3. Mai 2004 gewidmet.

Hannover, im April 2004

Hartmut Aden

Hartmut Aden

Herrschaftstheorien und Herrschaftsphänomene – Governance und Herrschaftskritik

Herrschaft ist eine der zentralen Grundkategorien der deutschsprachigen politischen Theorie und einiger ihrer Nachbardisziplinen wie der Staatstheorie, dem Staatsrecht oder der Soziologie. Bei genauerem Hinsehen ist sie komplex und vielschichtig. Seit einiger Zeit hat *Herrschaft* als theoretische Kategorie in Untersuchungen aktueller politischer und gesellschaftlicher Phänomene an Bedeutung verloren. Reinhart Koselleck (1982: 1) hat dazu konstatiert, *Herrschaft* gehöre „heute zu jenen politischen Schlagworten, die entweder tabuiert sind oder nur in kritischer Absicht verwendet werden.“ Andere, teils in der internationalen Diskussion besser anschlussfähige Konzepte wie *governance* oder *Steuerung* haben ein Stück weit die Rolle als zentrale theoretische Kategorien übernommen. Ansätze und Erkenntnisse einer kritischen Politik- und Gesellschaftswissenschaft, wie sie in der deutschsprachigen herrschaftskritischen Diskussion angelegt waren, sind dabei aus dem Blickfeld geraten.

Vor diesem Hintergrund erörtert das vorliegende Buch die Aktualität von Herrschaftstheorien und Herrschaftskritik sowie den Wandel der Phänomene, in denen sich Herrschaftsverhältnisse in Politik und Gesellschaft manifestieren. Die Themenstellung enthält bereits die implizite Hypothese, dass soziale Verhältnisse, die unter der Kategorie *Herrschaft* zusammengefasst wurden und werden, ihre grundsätzliche Bedeutung nicht verloren haben, auch wenn ihre Auswirkungen in manchen Bereichen vermittelt worden sind. Im Zentrum des Interesses steht die Frage nach dem theoretischen und praktischen Erklärungswert der Kategorie *Herrschaft* vor dem Hintergrund gewandelter politischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen, u.a. aufgrund der Europäisierung und Globalisierung der Lebensverhältnisse. Die Fragestellungen des Buches beschränken sich nicht darauf, den Wandel deskriptiv nachzuvollziehen. Vielmehr fragen sie auch nach der Rolle, die wissenschaftliche Kritik heute im Hinblick auf gewandelte Herrschaftsphänomene spielen kann. Dabei geht es nicht darum, ältere herrschaftskritische Ansätze gegen neuere, bisweilen stärker affirmative zu verteidigen. Vielmehr stehen auch herrschaftskritische Ansätze selbst im Hin-

blick auf ihre Aktualität vor dem Hintergrund gewandelter gesellschaftlicher Verhältnisse auf dem Prüfstand.

Die Fragestellungen des Buches haben weder eine einheitliche Definition der zu diskutierenden Kategorien *Herrschaft*, *Macht* und *governance* noch eine bestimmte normative Sichtweise vorgegeben. Neben einer Reihe von Gemeinsamkeiten ist so, durchaus intendiert, eine beträchtliche Bandbreite an unterschiedlichen begrifflichen und normativen Zugängen zu den behandelten Herrschaftstheorien und –phänomenen entstanden.

1. Herrschaftsbegriffe und Herrschaftstheorien in kritischer Bestandsaufnahme

Die sozialhistorische Rekonstruktion der Kategorie *Herrschaft* verweist auf Ursprünge in unterschiedlichen sozialen, politischen, rechtlichen und theologischen Konstellationen, die sich zum Teil überschneiden (vgl. Koselleck u.a. 1982: 2ff.). Gemeinsam war ihnen zunächst, in Übereinstimmung mit der etymologischen Herkunft des Begriffes, eine starke Personalisierung durch den Bezug auf einen konkreten „Herren“ (ebd.: 2; 5f.). Der Begriff *Herrschaft* hat in seiner spezifischen Komplexität keine Entsprechung im Lateinischen, im Englischen oder im Französischen. Eine Vielzahl von Begriffen übersetzt in diesen Sprachen jeweils bestimmte Teilaspekte (ebd.: 6ff.; 14).

Zentraler Bezugspunkt der herrschaftstheoretischen Diskussion ist bis heute Max Webers herrschaftssoziologische Kategorienbildung (zu deren Entstehung: Breuer 1991: 13ff.; Maurer 1999: 60ff.). Zwar haben zahlreiche weitere einflussreiche Autoren mit politik- und gesellschaftstheoretischen Interessen vor und nach Weber Fragen nach den jeweiligen Voraussetzungen und Folgen von Macht und Herrschaft gestellt. Doch fehlte in den vorangegangenen Arbeiten eine systematische Begriffsarbeit, wie sie für Webers Herrschaftssoziologie charakteristisch ist, während spätere Arbeiten zumeist an Webers Definitionen anknüpften und diese empirisch zu verifizieren oder ausdifferenzieren suchten (Überblick bei Imbusch (Hg.) 1998). Die Personalisierung ist in Webers Definition, der zufolge Herrschaft als Chance bezeichnet wird, „für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“ (Weber 1980 [1921]: 28), auf Seiten der Herrschaftsunterworfenen noch explizit vorhanden (zur Rolle der Beherrschten in Webers Herrschaftssoziologie: Breuer 1994: 177f.). Auf der Ebene der Herrschaft ausübenden Akteure basiert seine Typologie von Herrschaftsverbänden, deren „Mitglieder als solche kraft Ordnung Herrschaftsbeziehungen unterworfen sind“ (ebd.: 29), auf einem höheren Abstraktionsgrad. Gerade der Umstand, dass sich Webers Herrschaftssoziologie weder

auf Staaten noch auf Beziehungen zwischen Personen beschränkt, trägt dazu bei, dass sein begriffliches Instrumentarium bis heute zur differenzierten Analyse auch von komplexen Abhängigkeitsstrukturen geeignet ist (am Beispiel des Nationalsozialismus: Breuer, in diesem Band). Die Entpersonalisierung der Herrschaftstheorie auf der Ebene der Herrschaft ausübenden Akteure ermöglicht die Einbeziehung versachlichter, auf rationalisierten, oftmals rechtlich strukturierten Beziehungen basierender Herrschaftsformen in die Analyse von politischen und gesellschaftlichen Legitimationsmustern und Asymmetrien.

Auch die heutigen hochkomplexen Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme sind noch stark von der Existenz staatlicher Herrschaftsstrukturen im Sinne von Webers *legaler Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab* geprägt (Weber 1921 [1980]: 124ff.). Trotz des Trends zur Entformalisierung und Ökonomisierung staatlicher Verwaltungstätigkeit spielen die Alltagsformen dieser legal-bürokratischen Herrschaft, wie abgegrenzte Zuständigkeiten, die Beständigkeit hierarchischer Strukturen, Handlungsroutrinen, Stetigkeit und Professionalität (vgl. hierzu Breuer 1991: 221ff. und in diesem Band), nach wie vor eine wichtige Rolle. Sie entlasten das Zusammenleben ebenso wie das ausdifferenzierte Rechtssystem, das es ermöglicht „zu wissen, was man berechtigterweise von anderen (und von sich selbst!) erwarten kann [...]“ (Luhmann 1995: 151). Die in den Alltagsformen staatlicher Verwaltung steckenden, vielfach asymmetrischen Abhängigkeitsstrukturen sind durch die ausdifferenzierten Institutionalisierungsformen moderner bürokratischer Herrschaft weniger sicht- und spürbar geworden. Dies hat sich in neuerer Zeit dadurch verstärkt, dass sich staatliche Verwaltungen zunehmend als Dienstanbieter im Interesse der Bürgerinnen und Bürger begreifen oder zumindest deklarieren – ein Trend, der selbst Administrationen im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols erfasst hat.

In weiten Teilen der politik- und staatstheoretischen Diskussion kommt *Herrschaft* heute vorwiegend in mehr oder minder starker Anlehnung an Webers Kategorien im Kontext der Frage nach der Legitimation asymmetrischer Machtstrukturen im staatlichen Bereich vor. Herrschaftskritische Ansätze bemängeln daran das Fehlen der Frage nach dem materiellen Gehalt von Herrschaft und damit nach den Gewinnern und Verlierern legitim institutionalisierter Herrschaftsstrukturen. Sie fragen zudem nach den sozialstrukturellen und psychologischen Gründen, die Menschen dazu bewegen, sich Herrschaftsverhältnissen zu fügen (hierzu Massing, in diesem Band). Insbesondere thematisieren sie stärker die Problematik materieller Ungleichverteilung sowie ökonomisch bedingte Machtasymmetrien, die mit den jeweiligen Herrschaftsformen einhergehen, u.a. in der Arbeitswelt (vgl. die Beiträge von Massing, Röttger und Beerhorst, in diesem Band). Auch herrschaftstheoretische Arbeiten mit organisationstheoretischem Hintergrund

basieren auf einem weit über politische Systeme hinausreichenden Herrschaftsbegriff (vgl. Türk 1995; Bruch 2000).

Im Zuge der Internationalisierung wissenschaftlicher Diskurse hat das Fehlen einer eindeutigen Übersetzung von *Herrschaft* im Englischen und im Französischen (vgl. Koselleck u.a. 1982: 16) angesichts der faktischen Dominanz dieser beiden Sprachen zum Bedeutungsverlust des spezifisch deutschsprachigen Herrschaftsdiskurses beigetragen. Auch in der internationalen Diskussion hat sich Max Webers Herrschaftssoziologie zu einem zentralen Bezugspunkt entwickelt. Doch wird die in der englischsprachigen Weber-Literatur gängige Übersetzung von *Herrschaft* mit *authority* der Komplexität der deutschsprachigen Kategorie nur teilweise gerecht, auch wenn der Begriffsgehalt von *authority* wesentlich komplexer ist als der des deutschen Parallelbegriffs *Autorität* (vgl. z.B. Terrell u.a. 1997: 932f.). Gängige Wörterbücher übersetzen sowohl *Macht* als auch *Herrschaft* mit *power* (ebd.: 342 und 448). Die Übersetzung von *Herrschaft* mit *authority* ermöglicht daher die Wiedergabe von Webers Unterscheidung zwischen *Macht* und *Herrschaft*, bleibt aber hinsichtlich der begrifflichen Differenzierung und der sachlich-funktionalen Reichweite hinter Webers Herrschaftsbegriff zurück.

2. Government, Governance und Herrschaft

Häufig wird der Begriff *Herrschaft* auf legitim institutionalisierte politische Macht als Voraussetzung erfolgreichen Regierens in politischen Systemen verengt. Die Kategorie *Herrschaft* beschränkt sich jedoch auch nach dem von Max Weber geprägten Begriffsverständnis (1980 [1921]: 28ff.) nicht auf den Bereich des *Regierens* (*government*) und auf politische Systeme. Regierungsformen sind zugleich Herrschaftsformen. Umgekehrt sind aber nicht alle Herrschaftsformen Spielarten von Regieren, z.B. die alten ebenso wenig wie die neuen „Herr-Knecht“-Beziehungen im Arbeitsleben.

Seit sich in der Praxis internationaler Politik und in der politikwissenschaftlichen Diskussion, ausgehend von der Entwicklungstheorie, die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass Staaten und ihre Regierungen alleine bestimmte Probleme nicht zu lösen vermögen, hat sich der Begriff *governance* als eine Art Auffangkategorie etabliert. Er ist nicht eindeutig definiert, umfasst aber in den meisten Verwendungszusammenhängen (Überblick bei Kooiman 1999: 68f.) sowohl klassische Formen des Regierens als auch Arrangements und andere Kooperationsformen unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure wie Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen (*Non Governmental Organisations*, NGOs). *Government* ist somit nach der gängigen Begriffsverwendung eine „Teilmenge“ dessen, was als *governance* bezeichnet wird.

“Governance [...] encompasses the activities of governments, but it also includes any actors who resort to command mechanisms to make demands, frame goals, issue directives, and pursue policies. In today’s fragmented world these nongovernmental actors are extraordinarily varied and numerous, and their activities along and across the frontier are considered no less central to the processes of governance than are the policies of governments” (Rosenau 1997: 145).

Daraus lässt sich eine Typologie von *governance* unter mehr oder minder starker Involvierung klassischer Formen des Regierens entwickeln (vgl. Voigt, in diesem Band). In Varianten wie *Corporate Governance* als Etikett für Verhaltenskodices des Führungspersonals von Kapitalgesellschaften hat sich der Begriff auch in der ökonomischen und rechtswissenschaftlichen Diskussion etabliert.

In der *governance*-Diskussion kommt die herrschaftstheoretisch zentrale Machtdimension kaum vor. Sie will auch solche Akteurskonstellationen erfassen, bei denen Kooperation nicht auf Machtverhältnissen basiert, sondern auf Freiwilligkeit – sei es, weil sich die jeweiligen Akteure dadurch bessere Realisierungschancen für ihre Interessen versprechen, sei es, weil das Ziel der jeweiligen Kooperation den Überzeugungen, Werten und Zielen der Beteiligten entspricht. Stärker noch als die gängige Reduzierung von Herrschaft auf legitimes Regieren blendet die *governance*-Diskussion damit die Frage nach den materiellen Folgen der so bezeichneten Arrangements aus. Nichtstaatliche Akteure, von am Allgemeinwohl orientierten NGOs abgesehen, beteiligen sich in der Regel nicht allein deshalb an solchen Arrangements, weil sie sich davon eine effektive Steuerung und Problemlösung versprechen. Vielmehr tun sie dies, um über kurz oder lang Vorteile aus ihrem Engagement zu ziehen, sei es auch nur in Form von stabilisierten Strukturen, z.B. um Investitionen in zuvor instabilen oder unterentwickelten Teilen der Welt „sicherer“ zu machen.

Das Postulat von *good governance* führt nicht automatisch dazu, dass am Ende das Allgemeinwohl im Sinne der kurz- oder langfristigen Interessen breiter Bevölkerungsschichten als Gewinner dasteht. Hinter diesem Postulat stehen konkurrierende Positionen bezüglich des Allgemeinwohls selbst und der politischen und gesellschaftlichen Asymmetrien, die zur Verwirklichung der jeweils bevorzugten Ausdeutung von Allgemeinwohl in Kauf genommen werden.

Dort wo neue Formen von *governance* teilweise die bisherigen Funktionen von Staaten übernehmen, stellt sich die Frage, ob hier neue Herrschaftsformen entstehen. Diese Frage ist besonders im Falle der Europäischen Union virulent, die in vielen Bereichen quasi-staatliche und damit auch herrschaftlich-repressive Funktionen übernommen hat, deren offizieller Diskurs aber vor allem ihre spezifischen *good-governance*-Strukturen betont (hierzu Lemke, in diesem Band). Während sich hier staatstheoretisch das Problem der Kategorisierung verkoppelter nationaler Herrschaftsstruktu-

ren im System der Europäischen Union stellt, nimmt eine herrschaftskritische Perspektive darüber hinaus die materiellen Folgen der mit einer solchen Herrschaftskonstellation einhergehenden Machtverschiebungen und neuen Asymmetrien in den Blick (vgl. Wolf, in diesem Band).

3. Selbstbestimmung und Herrschaft

Die gängige Formel, Demokratie sei *Herrschaft auf Zeit*, ist isoliert betrachtet für eine moderne Demokratietheorie unzulänglich. Demokratie im Sinne einer Herrschaft des Volkes ist keineswegs dadurch garantiert, dass das Wahlvolk Machtbefugnisse zeitlich befristet an bestimmte Akteure delegiert. Auch ein Großteil der normativ-staatswissenschaftlichen Diskussion begnügt sich nicht mit der Annahme, Demokratie sei schon dadurch hinreichend gewährleistet, dass Machtausübung zeitlich begrenzt ist. Weitere demokratietheoretische Maßstäbe bilden vielmehr die Ausgestaltung, die Kontrolle und auch der *output* demokratischer Herrschaft. Die räumliche Expansion von Herrschaftssystemen, wie sie sich seit der Entstehung moderner Staaten entwickelt und durch die Europäisierungs- und Globalisierungstendenzen in den zurückliegenden Jahrzehnten fortgesetzt hat, erfordert ebenfalls eine Differenzierung der demokratietheoretischen Maßstäbe (hierzu Richter 1994).

Herrschaftstheoretisch lässt sich die Qualität eines demokratischen Systems daran messen, wie viel Spielraum es den Menschen für ihre Selbstbestimmung nicht nur einräumt, sondern auch real ermöglicht. Von Zeit zu Zeit das politische Führungspersonal wählen zu dürfen, ist für die alltägliche Lebensqualität nur mittelbar relevant. Individuelle Entfaltungsspielräume hängen vielmehr u.a. davon ab, inwieweit staatliche Stellen im Interesse öffentlicher Güter wie Sicherheit oder Bildung oder gar der Macht-sicherung herrschender Eliten in das Privatleben „hineinregieren“. So lässt sich etwa die demokratische Qualität der staatlichen Gewährung öffentlicher Sicherheit daran bemessen, inwieweit sie ihre Strukturen auf das Mindestmaß reduziert, das im Interesse der Sicherheit breiter Bevölkerungskreise erforderlich ist. Die lange Zeit dominierende Fokussierung vieler Sicherheitsinstitutionen auf die Sicherheit des Staates und seiner Herrschaftseliten ist daher herrschaftskritisch ebenso zu hinterfragen wie die mit der Sicherheit breiter Bevölkerungskreise begründeten Strategien staatlicher Sicherheitsinstitutionen, die eine Beschränkung individueller Selbstbestimmung zumindest in Kauf nehmen (hierzu Narr, in diesem Band).

Die Spielräume an Selbstbestimmung, die ein demokratisches System gewährleisten kann, stehen in enger Wechselwirkung mit Herrschaftsverhältnissen in anderen gesellschaftlichen Teilsystemen, insbesondere im Wirtschaftssystem. Die vielen Menschen, die in Armut leben, etwa als Folge