

Ute Clement · Jörg Nowak
Christoph Scherrer
Sabine Ruß (Hrsg.)

Public Governance und schwache Interessen



LEISTUNG BILDUNG LEHREN SOZIALISATION JUGEND RECHNEN ERZIEHUNG
IDENTITÄT GESCHLECHT FAMILIE KULTUR SCHULE ARBEIT BEHALF LERNEN
SEXUALITÄT UNTERRICHT RELIGION ALTER EVALUATION GENERATION SOZIAL
STRUKTUR DROGEN MEDIEN UMWELT KINDHEIT METHODEN PISA KRIMI
NALITÄT FREIZEIT INSTITUTIONEN ELTERN UNGLEICHHEIT LEISTUNG



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Ute Clement · Jörg Nowak · Christoph Scherrer
Sabine Ruß (Hrsg.)

Public Governance und schwache Interessen

Ute Clement · Jörg Nowak
Christoph Scherrer
Sabine Ruß (Hrsg.)

Public Governance und schwache Interessen



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010

Lektorat: Monika Mülhausen

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Rosch-Buch, Scheßlitz
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16612-4

Inhalt

<i>Ute Clement, Jörg Nowak, Sabine Ruß & Christoph Scherrer</i> Einleitung: Public Governance und schwache Interessen	7
<i>Ingo Bode</i> Disorganisierte Governance und Unterprivilegierung. Die Konsequenzen neuer Steuerungsformen in der gesetzlichen Krankenversicherung.....	27
<i>Andreas Hänlein & Wolfgang Schroeder</i> Patienteninteressen im deutschen Gesundheitswesen	47
<i>Ute Clement</i> Gestaltungsoptionen für das berufliche Schulwesen	63
<i>Barbara M. Kehm & Marek Fuchs</i> Neue Formen der Governance und ihre Folgen für die akademische Kultur und Identität	75
<i>Esther Mikuszyk, Jörg Nowak, Sabine Ruß & Helen Schwenken</i> Die politische Repräsentation von schwachen Interessen am Beispiel von MigrantInnen.....	95
<i>Christoph Scherrer, Andreas Hänlein, Miriam Heigl & Claudia Hofmann</i> Stärkung von Arbeiterinteressen durch soziale Vergabekriterien im öffentlichen Beschaffungswesen.....	111
<i>Alexander Roßnagel & Georg von Wangenheim</i> Schwache Interessen in der Selbstregulierung im Umweltrecht.....	127

Einleitung: Public Governance und schwache Interessen

Ute Clement, Jörg Nowak, Sabine Ruß & Christoph Scherrer

In den letzten Jahren hat sich im Schatten der breiteren Diskussion um die Veränderungen des Wohlfahrtsstaates der Begriff der ‚schwachen Interessen‘ etabliert. Als ‚schwach‘ werden die Interessen von Akteuren bezeichnet, die über wenige Ressourcen verfügen und aus strukturellen Gründen politisch schwer organisierbar sind. Dies trifft vor allem auf die Interessen von Akteuren zu, die früher schlichtweg als ‚Arme‘ bezeichnet worden wären. Diese Kategorie erweist sich allerdings als unzureichend: Zum einen wird die Kategorie der Vielfalt der Dimensionen sozialer Ungleichheit nicht gerecht, denn Armut lässt sich nicht ausschließlich durch einen Mangel an materiellem Wohlstand oder ökonomischer Macht definieren. Zum anderen sind manche der Gruppen, die wir unter ‚schwache Interessen‘ fassen, wie z.B. PatientInnen oder KonsumentInnen, nicht im materiellen Sinne arm. Der Begriff schwache Interessen kann nicht nur verschiedene Lagen sozialer Ungleichheit erfassen, sondern prinzipiell Aspekte struktureller Benachteiligung in gesellschaftlichen Regulierungs- und Verteilungsprozessen beleuchten. Neben den bereits genannten ‚Armen‘ rücken hier weitere Akteure in das Blickfeld – etwa UmweltschützerInnen oder VerbraucherschützerInnen. Mit diesen beiden Beispielen sind Interessen genannt, die zwar offenbar nicht allerorten und zu jedem Zeitpunkt (gleich) schwach sind, aber in Gesellschaften mit bestimmten Produktionsverhältnissen und politischen Institutionen durchaus als strukturell benachteiligt gelten müssen. Insofern fallen sie in die Kategorie ‚schwacher Interessen‘, wie wir sie definieren. Dass diese Kategorie eine abstrakte ist, deren konkrete empirische Bedeutung wandelbar ist, begreifen wir nicht als Nachteil, sondern als notwendige, kontextsensible und problemadäquate Konzeptualisierung. Weiter unten soll der Begriff differenzierter dargestellt und begründet werden; an dieser Stelle mag der Hinweis darauf genügen, dass er für den Kasseler Forschungsverbund erkenntnisleitend in dem Ansinnen geworden ist, die Auswirkungen neuer Steuerungsformen zu untersuchen. In kritischer Auseinandersetzung mit einer Governance-Forschung, deren wichtigstes Kriterium eine häufig herrschaftsfunktionale ‚Effizienz‘ darstellt, legen wir den Schwerpunkt auf Partizipation und Inklusion als Ansprüche demokratisch organisierter Gemeinwesen. Dabei beabsichtigen wir nicht nur eine Analyse bestehender

Bedingungen, sondern durchaus auch die Konzeption von Steuerungsformen, die schwachen Interessen zu mehr Durchsetzungsfähigkeit verhelfen.

In den einzelnen Forschungsprojekten wird der Charakter der spezifischen schwachen Interessen in Abhängigkeit vom jeweiligen Kontext bestimmt und konkretisiert. Dabei geht es auch darum, die mit ‚good governance‘ verbundenen Ansprüche auf ihren Realitätsgehalt zu überprüfen und der normativen Aufladung neuer Steuerungsformen mit Analysen zu deren faktischen Auswirkungen entgegenzutreten.

Good Governance und die Debatte um Steuerung

Dass gesellschaftliches Handeln über Bürokratie nur unzureichend gesteuert werden kann, ist ein Allgemeinplatz. Aber auch das freie Spiel des Marktes ist mindestens in solchen Politikfeldern, die öffentliche Güter wie Bildung, Ökologie oder Gesundheit produzieren, kein hinreichender Steuermechanismus. Jenseits von Staat und Markt, so lautet deshalb die Devise seit den 1990er Jahren, müssen Formen politischer Steuerung entwickelt und implementiert werden, die Staats- wie Marktversagen gleichermaßen vermeiden. Mit dem Konzept *Governance* soll die traditionelle Dichotomie der Koordinationsmechanismen Markt und Hierarchie überwunden werden. Wir möchten den Blick für Mischformen und weitere zusätzliche Mechanismen, wie zum Beispiel Verbände und Netzwerke, öffnen. *Governance* beschreibt sowohl Koordinationsformen privatwirtschaftlicher Transaktionen (Unternehmensgovernance, Governance von Wertschöpfungsketten) als auch öffentliches Handeln (Public Governance). Der Kasseler Forschungsverbund bezieht sich auf Public Governance, wobei wir im Folgenden der Einfachheit halber auf ‚Public‘ verzichten und nur den Begriff *Governance* verwenden.

Seit Anfang der 90er Jahre haben entwicklungspolitisch motivierte Akteure ein vielversprechendes und viel beachtetes Konzept alternativer Formen politischer und gesellschaftlicher Steuerung präsentiert: ‚Good Governance‘ erhebt den Anspruch, Demokratie, Sozial- und Rechtsstaatlichkeit miteinander zu verbinden. Durch die Beteiligung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft an der Formulierung und Umsetzung von Politik sollen – moderiert vom Staat – neue gesellschaftliche Potenziale erschlossen und genutzt werden. Demokratische Prinzipien wie Partizipation, die Wahrung der Menschenrechte, Rechtsbindung staatlichen Handelns und Gemeinwohlorientierung des Wirtschaftswachstums (Stichwort: pro-poor growth) werden mit funktionalen Zielen wie Freiheit von Korruption, Sicherung von makroökonomischer Stabilität und nachvollziehbarer Rechenschaftspflicht verknüpft.

Dem Anspruch nach soll bei der Kooperation verschiedenster Akteure die Dichotomie von Marktprozessen und staatlicher hierarchischer Steuerung zugunsten dialogischer Formen überwunden werden. Am wichtigsten sind dabei drei Formen der demokratischen Entscheidungsfindung:

- Erstens soll die Einbeziehung und gemeinsame Beratung mit direkt betroffenen Akteuren in der Politikformulierung und/oder -durchsetzung (Deliberation) Entscheidungen besser informieren und deren Akzeptanz erhöhen.
- Zweitens soll die Delegation von Entscheidungen an die direkt betroffenen Ebenen (Subsidiarität) zur Entbürokratisierung beitragen, staatliche Institutionen entlasten und Politikprozesse für ihre Adressaten greifbarer machen.
- Drittens besteht eine weitere Maxime der Good Governance-Diskussion im Prinzip der output-orientierten Steuerung: Damit wird es den Akteuren – bei vorgegebenen Zielen – überlassen, auf welchem Wege sie diese erreichen. Dies soll dem Anspruch nach zu mehr Selbstbestimmung innerhalb des Politikprozesses führen und Elemente der Selbststeuerung einführen.

Die Frage nach gesellschaftspolitischer Veränderung hin zu Good Governance ist also die Frage danach, welche neuen Steuerungsformen unter den Gesichtspunkten von Deliberation, Subsidiarität und erwünschten Outputs mit Hilfe welcher Instrumente etabliert werden sollen. Das heißt: Neben einer Analyseperspektive, mit Hilfe derer Handlungskoordination auf unterschiedlichen Ebenen beobachtet werden kann, sind mit der Diskussion um Good Governance auch Gestaltungsansprüche verbunden.

Die Weltbank veröffentlicht seit 1996 sogenannte Worldwide Governance Indicators (WGI), zu denen z.B. Mitsprache und Zurechenbarkeit von Leistungen, politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt, Effektivität der politischen Steuerung oder Korruptionskontrolle gehören (vgl. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>). Good Governance ist damit ein entwicklungspolitisch inspiriertes, normatives Konzept, welches es ermöglicht, staatliches Handeln in einem gewissen Rahmen zu orientieren und zu bewerten. Mit seiner Hilfe soll die Qualität von Governance-Strukturen weltweit messbar und vergleichbar werden.

Die mitunter unreflektierte Ausrichtung der Governance-Debatte an solchen normativen Ausrichtungen wird allerdings auch kritisiert (Scherrer 2000: 14; Mayntz 2004: 72). Die Kriterien dessen, was als Good Governance angesehen wird, sind nämlich so zahlreich wie widersprüchlich:

- Die Forderung nach ökonomischer Effektivität staatlichen Handelns kann durchaus in Widerspruch zur Ausweitung partizipativer und/oder deliberativer Aspekte politischer Entscheidungsfindung geraten.

- Wird das Kriterium der demokratischen Verfahren durch das Kriterium der Qualität von Politikergebnissen ersetzt, so entstehen ebenfalls Friktionen mit dem Ziel der Partizipation.
- Neue und effektivere Formen der Durchsetzung und Legitimation von öffentlicher Politik können sich von Formen der Dezentralisierung und Autonomie durchaus unterscheiden.

Die zumeist vorgenommene technokratische Analyse der Effizienz der jeweiligen Governance-Formen birgt die Gefahr, dass dominierende Politikinhalt und Interessen unhinterfragt übernommen werden. Diese These wird gestützt durch Befunde empirischer Governance-Forschung (Schneider 2000).

Welche Kriterien von Good Governance als relevante Handlungsleitlinien angesehen werden, ist jedenfalls abhängig von der eingenommenen sozialen Perspektive. Empfänger von Sozialhilfe werden den ‚schlanken Staat‘ nicht als Ausdruck von Good Governance werten, wenn die Agilität staatlichen Handelns mit Leistungskürzungen verbunden ist. Was als Problem gesehen wird, steht zumeist in einem engen Zusammenhang mit der jeweiligen Interessenlage.

Governance als analytisches Konzept

Jenseits der normativen Perspektive auf Governance ist in den vergangenen Jahren innerhalb der Gesellschaftswissenschaften auch ein analytischer Diskurs entstanden, der zunächst deskriptiv die Veränderungen in Funktionen und Modi der Koordination und Kommunikation sowie der beteiligten Akteursgruppen bei gesellschaftlicher Steuerung erfasst.

Aus dieser Sicht wird Governance als analytische Perspektive auf Steuerungs- und Regelungsprozesse verstanden und schließt damit alle denkbaren Gestaltungsformen unabhängig von ihrer normativ bestimmten Qualität ein. Mit ihrer Hilfe kann das Handeln öffentlicher und privater Akteure bei der Herstellung öffentlicher Güter untersucht werden. Politikwissenschaftler verfügen so über ein Instrumentarium, um komplexe Regierungs- und Steuerungsformen beschreiben und analysieren zu können, die a) auf mehreren räumlichen Ebenen und b) als Kooperation zwischen staatlichen Einheiten, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ablaufen – in Zeiten, in denen nationale Regierungssouveränität aus unterschiedlichen Gründen in Zweifel gezogen wird (Walther 2006) und die Bedeutung subnationaler wie supranationaler Handlungsebenen zunimmt, ist damit ein erheblicher Erkenntnisgewinn verbunden.

Der Unterschied zwischen den Konzepten der politischen Steuerung und der Governance besteht darin, dass Steuerungstheorien in der Regel einen Akteur bzw. eine Akteurkonstellation zum Gegenstand haben, während Governance-Theorien den Anspruch verfolgen, gleichzeitig unterschiedliche Akteure und Handlungsebenen wahrzunehmen. Zugleich werden – anders als beim Steuerungskonzept – auch Handlungskontexte systematisch in der Analyse berücksichtigt, z.B. wenn Prozesse der Makro-, Meso- oder Mikroebene oder wenn Beziehungen zwischen dem Prinzipal (Staat) und Agenten zu analysieren sind.

Grundlage unserer Forschung ist nun weder eine normative Bestimmung guter versus schlechter Governance ohne konkreten Kontextbezug noch eine scheinbar wertfreie Deskription aller denkbaren Formen von Handlungskoordination im gesellschaftlichen Raum. Ausgangspunkt unseres Ansatzes sind vielmehr die strukturellen Asymmetrien in der Gesellschaft und die Annahme, dass sich diese in Form von Bevor- und Benachteiligung bestimmter Interessengruppen auswirken. Obgleich seit den 80er Jahren verschiedene empirische Studien zur Frage der Durchsetzung ‚schwacher Interessen‘ vorgelegt wurden (vgl. von Winter/Willems 2000), sind diese Asymmetrien hinsichtlich ihrer normativen Implikationen und faktischen Konsequenzen im Rahmen der Governance-Perspektive noch nicht systematisch reflektiert worden. Unser Erkenntnisinteresse zielt darauf, solche Asymmetrien in ausgewählten Bereichen des Regierens zu identifizieren und ihre Auswirkungen innerhalb der jeweils aufgefundenen Governance-Arrangements zu prüfen. Dabei ist von besonderem Interesse, wie sich der Wandel von Governance-Formen auf solche Asymmetrien auswirkt. Im Anschluss an Heinelt (2008: 44f) gehören für uns Leitbilder und Standards des Regierens ebenso zu Governance-Strukturen wie der operative Teil des konkreten Regierens und die Institutionen und Politikinhalte politischer und gesellschaftlicher Steuerung.

Mit dem aktuell feststellbaren politischen, ökonomischen und sozialen Wandel im Kontext von Globalisierung und Europäisierung vollziehen sich nachhaltige Veränderungen des Verständnisses und der Praxis von Staatlichkeit. Zum einen verändern sich die Kräftekonstellationen in den OECD-Staaten: Die Globalisierung stärkt gesellschaftliche Kräfte, die von den neuen Mobilitätsmöglichkeiten mehr Gebrauch machen können. An den Polen des Mobilitätsspektrums stehen auf der einen Seite das Finanzkapital, auf der anderen Seite Arbeitskräfte in der fordistischen Massenproduktion. Während sich für das Finanzkapital die innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Handlungsspielräume erweitert haben, wird Arbeitskraft nicht nur seit Jahren deutlich weniger nachgefragt – ihrer Mobilität stehen einerseits geringe Qualifikationen diskriminierende Migrationsregime und andererseits der bisherige Lebensstandard gering Qualifizierter entgegen. Und auch der bisherige

Lebensstandard deutscher Arbeitskräfte führt dazu, dass sie in der Konkurrenz mit gering qualifizierten MigrantInnen aus ärmeren Ländern nicht mithalten können. Die staatliche Absicherung der gruppenspezifischen Risiken entwickelt sich allerdings in entgegengesetzter Richtung. Während die Risikoabfederung für das Finanzkapital von Finanzkrise zu Finanzkrise ausgeweitet wird (und zwar nicht nur für die Finanzinstitutionen, sondern auch für die Anleger aus den Mittelschichten; Scherrer 2008), werden die Sozialleistungen merklich gekürzt und mit steigenden Auflagen verbunden (Lessenich 2007; Brütt 2009).

Die Kapazitäten zur Umsetzung nationalstaatlicher Macht werden zunehmend auf andere Ebenen und neue Akteure verlagert (Jessop 1994: 65). Diese Entwicklungen stehen in engem Zusammenhang mit der transnationalen Durchsetzung marktzentrierter Produktionsmodelle (Dörre 2003) und der neuen Bedeutung von Finanzmärkten (Kädtler 2003). Zugleich wird aufgrund der stärkeren Wertschätzung von Eigeninitiative und Partizipation traditionelles, hierarchiebewusstes Verwaltungshandeln in Frage gestellt (Walther 2006).

Da der Nationalstaat aufgrund seiner Kompetenzen und Ressourcen eine der zentralen Instanzen für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft darstellt, gehen von diesen Wandlungsprozessen weit reichende Konsequenzen aus. Staatliches Handeln wird zunehmend auf Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet, staatliche Intervention verlagert sich auf die Angebotsseite und die Herstellung von Infrastruktur, zentrale Regierungsfunktionen werden an andere Ebenen und/oder Akteure delegiert und Wettbewerbspartnerschaften ersetzen den Tripartismus von Staat, Unternehmensverbänden und Gewerkschaften (Jessop 1994: 65; Blanke et al. 2005).

Aus der analytischen Perspektive des Governance-Ansatzes spielt sich Koordination öffentlicher und privater Akteure bei der Herstellung öffentlicher Güter auf unterschiedlichen Ebenen, d.h. territorial organisierten politischen Einheiten, ab, die miteinander interagieren, sich ergänzen und teilweise widersprechen. Anders als dies bei klassischen Formen der Staats- oder Regionalorganisation der Fall war, sind im Mehrebenensystem Kompetenzabgrenzungen und hierarchische Strukturen nicht mehr vorgegeben, sondern sie werden zum Gegenstand sozialer und politischer Aushandlungsprozesse (Käpplinger/Puhl 2003).

Mehrebenensysteme der Politik entstehen, wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, d.h. wenn Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen. Ihr grundlegendes Problem besteht darin, dass Anforderungen an politische Steuerung in unterschiedlichen Strukturkontexten (Arenen) zu erfüllen sind. Interdependenzen der Aufgaben auf unterschiedlichen Ebenen können durch externe Effekte verursacht sein, etwa

wenn Entscheidungen der zentralen Ebene die Entscheidungsspielräume dezentraler Einheiten verringern, oder sie können aus den Bedingungen und Prozessen der Ebenen selbst entstehen.

Aus unserer Sicht macht es das Konzept der Governance möglich, solche Interaktionen jenseits der Koordinationsmechanismen von Markt und Hierarchie systematisch zu erfassen. Auch die Zunahme an Ebenen (insbesondere die supranationale Ebene) und deren komplexer werdendes Zusammenspiel können mit ihm in den Blick genommen werden. Governance-Theorie nimmt Interdependenzen zwischen kollektiven Akteuren nicht nur als Hemmnis für politisches ‚Durchregieren‘ wahr, sondern macht sich ihr Management explizit zum Analysegegenstand (Benz 2004).

Schwache Interessen

Strukturelle Asymmetrien (z.B. Handel/Konsumenten, Einheimische/Zugewanderte, Beschäftiger/Beschäftigte) gehen damit einher, dass Interessengruppen über sehr unterschiedliche Ressourcen und gesellschaftliche Akzeptanz verfügen. Unser Erkenntnisinteresse richtet sich auf die Bedeutung von Governance-Strukturen für sogenannte schwache Interessen, die oft nicht artikuliert sind, nur schwach repräsentiert sind und über wenige Machtressourcen verfügen. „Der Begriff der ‚schwachen Interessen‘ bezeichnet eine relative Benachteiligung in der politischen Interessenkonkurrenz, die aus einer Minderausstattung mit den für die Artikulations-, Organisations-, Mobilisierungs- und Durchsetzungsfähigkeit notwendigen sozialen Eigenschaften resultiert.“ (von Winter/Willems 2000: 14) Dabei wird prinzipiell davon ausgegangen, dass Interessen sowohl durch die Selbstorganisation der Betroffenen (z.B. Arbeitslosenverbände) als auch durch Stellvertreter (z.B. Wohlfahrtsverbände, Kirchen) artikuliert werden können.

Aus einer deskriptiven Perspektive können schwache Interessen unterschiedliche Personenkreise wie z.B. Benachteiligte im Bildungssystem, politisch kaum repräsentierte Interessengruppen oder Nationen, Nicht-Versicherte, Arbeitslose, schwache Branchen- oder Unternehmensvertretungen etc. betreffen. Die Stärke oder Schwäche von Akteursgruppen kann beispielsweise an der Ausstattung mit Ressourcen, ihrer Kompetenz und Leistungsfähigkeit oder ihrem Zugang zu Entscheidungszentren gemessen werden. Schwäche ist immer relational, also in Bezug auf andere, stärkere Akteure zu verstehen. Insbesondere im Fall von Gruppen, bei denen die Zugehörigkeit aktuell noch gar nicht definiert werden kann, weil sie – wie dies bei potenziell durch Umweltschäden Betroffenen oder bei potenziellen Kon-

umenten der Fall ist – erst als latente Gruppen vorhanden sind, kann politische Partizipation an Governance-Prozessen nur stellvertretend erfolgen. Angesichts der weitreichenden Konsequenzen von Governance für große Teile der Bevölkerung halten wir eine systematische Erforschung der Partizipations- und Vertretungschancen solcher Gruppen für besonders wichtig.

„Interessen“ sind immer doppelt bestimmt: Sie haben mit der strukturellen Lage eines Akteurs ein objektives Moment, formieren sich aber immer in politischen Konflikten innerhalb der ‚objektiven Akteursgruppe‘ (Laclau/Mouffe 1985; Pringle/Watson 1992). Damit sind Interessen von Deutungssystemen abhängig und entstehen im Spannungsfeld von Selbst- und Fremddefinitionen (Nullmeier 2008). Interessen formieren sich über längere Zeiträume hinweg und bilden dabei eine gewisse „Kohärenz einer Handlungsorientierung“ (ebd.). Die Stärke oder Schwäche eines Interesses kann laut Frank Nullmeier anhand der vier Kriterien Ressourcen (Input-Stärke), Kompetenzen (Verfahrens-Stärke), Leistungen/Performanzen (Output-Stärke) und Wirkungen (Outcome-Stärke) beurteilt werden.

Während in der Verbändeforschung traditionell Handlungsfähigkeit „anhand der Kriterien Organisationsfähigkeit und Konfliktfähigkeit gemessen“ (Nullmeier 2000: 93) wird, betont Nullmeier die Relevanz von Argumentationsmacht und Rechtfertigungsfähigkeit, also der symbolisch-sprachlichen Politikebene, für die Mobilisierung schwacher Interessen. Damit werden die öffentliche Anerkennung eines Interesses und die Fähigkeit, ein Interesse öffentlich und argumentativ darstellen zu können, zu einem der Schlüsselfaktoren für schwache Interessen. Gerade der Mangel an Drohpotenzial, der schwachen Interessen eigen ist, kann tendenziell durch argumentative Strategien ausgeglichen werden (vgl. am Beispiel von Wohnungslosen Ruß 2005: 55). Angesichts der von Nullmeier konstatierten „Reökonomisierung des öffentlichen Diskurses“ (2000: 98) sieht dieser aber die öffentliche Diskussion auf wenige Argumentationsmuster reduziert. Unter den Bedingungen eines „exklusiven Produktivismus“ (108) seien ethische Argumente und die Betonung der funktionalen Notwendigkeit der eigenen Interessen für die gesamte Gesellschaft eher unwirksam. Dagegen hält Nullmeier die Anrufung einer allgemeinen Moral in Kombination mit dem Argument der Selbsterstörung (wenn schwache Interessen nicht berücksichtigt werden, so führe dies zu einer Zerstörung des bestehenden Systems) für ein tragfähiges Argumentationsmuster zur Rechtfertigung schwacher Interessen.

Wie Sabine Ruß (2005) zeigt, kann ein schwaches Interesse insbesondere in dem Fall Berücksichtigung finden, wenn es gelingt, ein gesellschaftliches ‚Problem‘ zu definieren und zugleich Lösungswege anzubieten, die von der Gesellschaft akzeptiert werden können. Effizient und effektiv gelöst muss es dann natürlich noch