

## Governance – ein neues Regime?

Rainer-Olaf Schultze

Wir leben in Zeiten ebenso rasanten wie tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandels, der Strukturen wie Prozesse demokratischen Regierens grundsätzlich herausfordert. Die „langen Wellen“ gesellschaftlich-politischer Regime-Stabilität sind kürzer geworden. Und sie sind stärker als zuvor von der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen und den daraus folgenden Widersprüchen bestimmt: Im internationalen System sind es zum einen die widersprüchlichen Prozesse der Ent- und Umgrenzungen der Politik, der De- und Transnationalisierung – mit der Folge der weitreichenden Souveränitätsverluste der (überwiegenden Zahl der) Nationalstaaten.<sup>1</sup> Dies ist verbunden mit den Versuchen des „Regierens ohne Regierung“<sup>2</sup> mittels sektoraler wie regionaler Governance<sup>3</sup> und mit Prozessen der Regionalisierung mittels intergouvernementaler und/oder supranationaler Governance, beispielhaft etwa im „Staatenverbund“ der Europäischen Union.<sup>4</sup> Es ist zum zweiten die globale Herausforderung durch die Erfolge autoritärer Regime bei ihrer kapitalistischen Modernisierung, die die demokratischen Systeme des Westens legitimatorisch unter Druck setzen.<sup>5</sup>

Mindestens so umfänglich und bedeutend sind die Wandlungsprozesse, die sich im Innern der westlichen Demokratien nach dem Ende der so genannten trentes glorieuses (*Jean Fourastié*) – der dreißig goldenen Jahre des Wohlfahrtsstaates – seit den späten 1970er Jahren vollzogen haben. Sie betreffen die Input- wie die Output-Dimension des Politischen und verändern mit den drei Kernelementen von Demokratie als Schutz (im Sinne der Garantie von Recht und Freiheit), als Partizipation und als Inklusion die Substanz demokratischen Regierens.<sup>6</sup> Diese drei Kernelemente stehen im Fokus der folgenden Überlegungen zum Politikwandel in Richtung gleichermaßen neo- wie post-demokratischer Governance.<sup>7</sup>

- 1 Siehe *Michael Zürn*, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt am Main 2005.
- 2 *James N. Rosenau* / *Ernst-Otto Czempiel*, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, New York 1995.
- 3 Vgl. *Maria Behrens* / *Alexander Reichwein*, *Global Governance*, in: *Arthur Benz* / *Susanne Lütz* / *Uwe Schimank* / *Georg Simonis* (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden 2007, S. 311 – 324; *David Held* / *Anthony G. McGrew*, *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*, Cambridge 2008.
- 4 Zum Einstieg vgl. *Rainer Eising* / *Andrea Lenschow*, *Europäische Union*, in: *Arthur Benz* / *Susanne Lütz* / *Uwe Schimank* / *Georg Simonis*, a.a.O. (Fn. 3), S. 325 – 338; zu Mehrebenensystemen etwa *Henrik Enderlein* / *Sonja Wälti* / *Michael Zürn* (Hrsg.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham 2010.
- 5 Vgl. *Michael Zürn*, *Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert*, in: *PVS*, 52. Jg. (2011), H. 4, S. 603 – 635.
- 6 Zur Geschichte der Demokratie und ihrem Strukturwandel in der Moderne siehe aus politikwissenschaftlicher Sicht *Robert Dahl*, *On Democracy*, New Haven 1998; *John Keane*, *Life and Death of Democracy*, London / New York 2010; sodann *Otfried Höffe*, *Ist die Demokratie zukunftsfähig?*, München 2009; *Paul Nolte*, *Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart*, München 2012. Zur Entwicklungsgeschichte der drei Kernelemente vgl. *Crawford. B. Macpherson*, *Nachruf auf die liberale Demokratie*, Frankfurt am Main 1983; *Thomas H. Marshall*, *Bürgerrechte und soziale Klassen*, Frankfurt am Main 1992.
- 7 Die Begrifflichkeiten in Anlehnung an *Colin Crouch*, *Postdemokratie*, Frankfurt am Main 2008; *Klaus von Beyme*, *Von der Postdemokratie zur Neodemokratie*, Wiesbaden 2013.

(a) Die Freiheits- und Rechtsstaatsdimension werden in Anbetracht der technologischen Revolutionen und der damit einhergehenden veränderten Sicherheitslagen zunehmend prekär.

(b) Die Krise der Wert- und Interessenberücksichtigung der überkommenen Institutionen der repräsentativen Demokratie, die Suche nach neuen Wegen der Partizipation sind offensichtlich. Die Wahlnorm verliert seit geraumer Zeit an Bedeutung und mit ihr geht die konventionelle Beteiligung der Bürger an den Parlamentswahlen aller Ebenen stark und nachhaltig zurück. Dabei handelt es sich auch, aber keineswegs vornehmlich um situative, leicht korrigierbare Probleme und Strategien der (De-)Mobilisierung<sup>8</sup>, denn Parlamente und Parteien können ihre Repräsentations- wie ihre Integrationsfunktion nicht mehr ausreichend wahrnehmen. Der Mitgliederschwund der Parteien, ihr Wandel von „Volksparteien“ zu „professionalisierten Wählerparteien“<sup>9</sup>, die Einflussverluste der Parlamente gegenüber den Exekutiven gehen an die Substanz und gefährden Akzeptanz und Legitimation. Die Forderungen nach Transparenz und politischer Rechenschaft („accountability“) wie nach Formen neo-demokratischer Provenienz als Antwort auf die „Substanzverluste des Parlamentarismus“<sup>10</sup> sind unüberhörbar, ihre Praxisversuche unübersehbar. Dabei geht es stets um die konkrete Ausgestaltung des Spannungsverhältnisses zwischen den beiden Traditionslinien von (individualistisch, markt-) liberaler und (deliberativ, gemeinwohldefinierter) republikanischer Demokratie.<sup>11</sup>

(c) Der Policy-Wandel resultierte zudem aus der besonderen Dialektik von Aufgabenzuwachs und Machtverlust der Politik im Wohlfahrtsstaat.<sup>12</sup> Sie führte institutionell zum Ausbau wie zur Ausdifferenzierung des Staatsapparates, nicht zuletzt auch zur Einrichtung einer Vielzahl nicht-majoritär bestellter (staatlicher, halbstaatlicher wie auch privater) Institutionen der Beratung, Regulierung und Implementation – und damit zum Machtverlust der demokratisch legitimierten Entscheidungsträger. In Anbetracht nicht-intendierter Folgewirkungen kam es häufig zu Diskrepanzen zwischen gesetzgeberischem Policy output und faktischem Policy outcome, der die Politikergebnisse in der Gesellschaft mehr als einmal in ihr Gegenteil verkehrte. Dadurch gerieten die Instrumente hierarchischer Steuerung und Implementation in die Krise, was gleichfalls die Erosion staatlicher Legitimität beförderte. Vor allem aber war es die materielle Überlastung, die die Finanzkrise des Staates beschleunigte

8 Vgl. *Armin Schäfer*, Die Nichtwähler als Durchschnittswähler: Ist die sinkende Wahlbeteiligung eine Gefahr für die Demokratie?, in: *Evelin Bytzek / Sigrid Roßteutscher* (Hrsg.), *Der unbekannte Wähler? Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen*, Frankfurt am Main 2011, S. 133 – 154; *Rainer-Olaf Schultze*, Trends der Wahlforschung, in: *Uwe Andersen* (Hrsg.), *Die Wahl des Deutschen Bundestages*, Schwalbach am Taunus 2013, S. 107 – 137; *Manfred Güllner*, *Nichtwähler in Deutschland (FES-Studie)*, Berlin 2013, passim.

9 *Klaus von Beyme*, *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*, Wiesbaden 2000.

10 *Heinrich Oberreuter*, Substanzverluste des Parlamentarismus, in: *APuZ*, B 38-39/2012, S. 25 – 31.

11 Vgl. *Richard Bellamy*, *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge 2007; im Blick auf die Legitimationsprobleme der EU vgl. *Fritz W. Scharpf*, Legitimität im europäischen Mehrebenensystem, in: *Leviathan*, 37. Jg. (2009), H. 2, S. 244 – 280.

12 Siehe für viele *Claus Offe*, Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand, in: *Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1, Baden-Baden 1987, S. 309 – 320.

und die Politik – und zwar weithin unabhängig von parteipolitischer Couleur – veranlasste, vom keynesianischen „sozialdemokratischen Konsensus“ (*Ralf Dahrendorf*) mit seinen zwei Säulen von markt-liberalem Wettbewerb in der Gesellschaft und gemeinwohlorientiertem Ausgleich durch die Politik Abschied zu nehmen und unter dem Dach von Governance neue institutionelle Formen und materielle Inhalte des Regierens zu entwickeln und zu praktizieren.

## 1. Governance-Forschung in der Governance-Falle

### 1.1. Vom „aktiven“ zum „aktivierenden“ und „schlanken“ Staat

Der seit den 1980/90er Jahren vollzogene Strategiewechsel – am treffendsten wohl als „staatliche Politik der Staatsentlastung“<sup>13</sup> charakterisiert – erfasste dabei Input wie Output des Politischen und hatte tiefgreifende strukturelle Konsequenzen institutioneller wie materieller Natur: An die Stelle des „aktiven Staates“ traten die Leitbilder vom „schlanken Staat“ oder vom „aktivierenden Staat“ und/oder „Gewährleistungsstaat“.<sup>14</sup> Der neo-liberale „schlanke Staat“ setzt dabei doppelstrategisch auf (a) Effizienzsteigerung im politisch-administrativen System, unter anderem durch die Verlagerung der Staatstätigkeit mittels Dezentralisierung und durch Wettbewerbselemente bei Planung, Verwaltung und Implementation, etwa in Form des New Public Management<sup>15</sup>, sowie auf (b) den Rückbau des (Sozial-)Staatsinterventionismus mittels Privatisierung und Outsourcing, unter anderem durch Public Private Partnerships<sup>16</sup> – notwendig verbunden mit subsystemischer Ausdifferenzierung und Autonomie in Politik wie Gesellschaft. Der „aktivierende Staat“ setzt demgegenüber auch auf Bürgerbeteiligung und Kooperation, und zwar im doppelten Wortsinne, nämlich von partizipatorischer wie finanzieller (Selbst-)Beteiligung beziehungsweise Eigenvorsorge. Dies leistet nicht regulative Normierung oder Distribution, schon gar nicht eine Politik der Redistribution zum gemeinwohldefinierten Ausgleich des Marktgeschehens; es erfordert vielmehr Steuerung durch Anreize und/oder dezentrale Kontextsteuerung, wodurch sich der Koordinierungsbedarf weiter erhöht.

13 Ebenda, S. 311.

14 *Stephan Lessenich*, Die Neuerfindung des Sozialen, Bielefeld 2008; *Gunnar Folke Schuppert*, Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden 2005; *Irene Dingeldey*, Der aktivierende Wohlfahrtsstaat, Frankfurt am Main / New York 2011.

15 Vgl. etwa *Christopher Pollitt* / *Geert Bouckaert*, Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State, Oxford 2011; *Jörg Bogumil* / *Stephan Grohs* / *Sabine Kuhlmann* / *Anna K. Ohm*, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin 2007; *Lars Holtkamp*, Local Governance, in: *Arthur Benz* / *Susanne Lütz* / *Uwe Schimank* / *Georg Simonis* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 366 – 377.

16 Siehe *Detlef Sack*, Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften, Baden-Baden 2009; *Gunnar Folke Schuppert*, Partnerships, in: *Mark Bevir* (Hrsg.), The Sage Handbook of Governance, Los Angeles 2011, S. 286 – 299.

## 1.2. Staatlichkeit im Wandel – unter Einfluss der Politikwissenschaft?

Die Politikwissenschaft trug dem skizzierten Politikwandel Rechnung, indem sie sich von der in die Krise geratenen Planungs- und Steuerungstheorie abwandte, Governance-Konzepte in den Mittelpunkt ihrer Forschungen rückte und auf diese Weise den Strategiewechsel der Politik nicht nur analytisch begleitete, sondern zugleich deutlich beeinflusst.<sup>17</sup> Anknüpfungspunkte lieferten die Institutionenökonomie, aus der Begriff und Konzeptualisierung stammen, sowie die Vergleichende Politikwissenschaft, die in vertikaler Perspektive die Föderalismus- und Politikverflechtungs-Forschung sowie Multi-Level-Governance-Analysen zur Politik der Europäischen Union beisteuerte<sup>18</sup>, in horizontaler Perspektive die liberale (Neo-) Korporatismus-Forschung.<sup>19</sup> Zentrale gemeinsame Grundannahmen – bei aller Unterschiedlichkeit der Positionen, die hier in Anbetracht der umfanglichen Literatur nicht nachgezeichnet zu werden brauchen<sup>20</sup> – sind dabei:

(1) Regieren beruht auf einem Mix von Regierungssystemen, unter denen demokratisch legitimates majoritäres Entscheiden durch die Politik zwar noch eine unter verschiedenen Steuerungsformen ist, deren Stellenwert deutlich an Bedeutung eingebüßt hat und weiter verlieren wird.

(2) Regiert wird vielmehr in und durch eine Vielzahl von Institutionen, die regional, vor allem aber auch sektoral ausdifferenziert, netzwerkartig und lose gekoppelt miteinander verbunden sind; sie sind folglich häufig nicht hierarchisch strukturiert und bedürfen damit der Mitwirkung der beteiligten beziehungsweise der Akzeptanz der betroffenen Akteure.

(3) Ausgehend von einem breiten Begriffsverständnis erfasst Governance „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zum hoheitlichen Handeln staatlicher Akteure“<sup>21</sup>.

17 Vgl. *Renate Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: *Gunnar Folke Schuppert / Michael Zürn* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden 2008, S. 43 – 60; *Gunnar Folke Schuppert*, Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“, ebenda, S. 13 – 40; *Renate Mayntz*, Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Frankfurt am Main / New York 2009.

18 Das empirische Material zur politikwissenschaftlichen Analyse von Verhandlungssystemen beziehungsweise von Verhandlungsdemokratien, eng verbunden mit Autoren wie *Fritz W. Scharpf*, *Arthur Benz* oder *Gerhard Lehmbruch*, entstammt nicht von ungefähr vor allem der Föderalismus- und Politikverflechtungsforschung, erweitert unter dem Eindruck der Prozesse der europäischen Integration zu Analysen von Mehrebenensystemen; vgl. etwa *Arthur Benz*, Politik im Mehrebenensystem, Wiesbaden 2009.

19 Vgl. *Philippe Schmitter / Gerhard Lehmbruch* (Hrsg.), Trends Towards Corporatist Intermediation, London 1979; *Gerhard Lehmbruch*, Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie, in: PVS, 37. Jg. (1996), H. 4, S. 735 – 751.

20 Über die Vielfalt der theoretischen Zugriffe wie die Fülle der empirischen Analysen informieren zahlreiche Sammelbände, unter anderem *Arthur Benz / Susanne Lütz / Uwe Schimank / Georg Simonis* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3); *Gunnar Folke Schuppert / Michael Zürn* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 17); *Mark Bevir* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 16). Zur kritischen Bestandsaufnahme siehe *Edgar Grande*, Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme, in: PVS, 53. Jg. (2012), H. 4, S. 565 – 592; aus konstruktivistisch-kritischer Sicht *Mark Bevir*, Democratic Governance, Princeton / Oxford 2010.

21 *Renate Mayntz*, Governance im modernen Staat, in: *Arthur Benz* (Hrsg.), Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004, S. 65 – 76, S. 66.

(4) Definierte man Regieren als Verhandeln im Schatten von Markt und Hierarchie<sup>22</sup>, wandte man sich primär der Untersuchung der Institutionen, Prozesse und Ergebnisse des Verhandeln zu – im Staat wie vor allem zwischen Staat und Gesellschaft, wobei man auf Freiwilligkeit, Koordination und Kooperation setzt und das Prozesshafte über das Strukturelle dominiert.<sup>23</sup>

(5) In der Polity liegt das Gewicht der Governance-Forschung auf Netzwerken und Netzwerkanalysen, gewinnen die Gerichtsbarkeit und die Justialisierung der Politik an Bedeutung – zu Lasten von Parlamenten und Parteien.

(6) Auf Politics bezogen dominieren Verhandeln, Kooperation und Koordination. Konflikt-Analysen um die politische Macht treten in den Hintergrund, worauf nur wenige Autoren aus dem deutschsprachigen Kreis der Governance-Forscher, etwa *Renate Mayntz* oder auch *Edgar Grande*<sup>24</sup>, aufmerksam gemacht haben. Subjekt–Objekt–Verhältnisse werden häufig ausgeblendet, die Frage nach dem cui bono zu selten gestellt.<sup>25</sup>

(7) Allerdings vertraut man auf die Einbeziehung neo-demokratischer Formen von Partizipation und Repräsentation.

(8) Policies sieht man als Ergebnisse, die aus Verständigung in Netzwerken resultieren und als Koproduktion zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren entstehen.

(9) Auch die Governance-Forschung orientiert sich weithin am Grundsatz „staatlicher Politik der Staatsentlastung“; die Konzepte eines „Dritten Weges“ oder auch des „aktivierenden Staates“ entstammen jedenfalls politik- beziehungsweise sozialwissenschaftlicher Forschung.<sup>26</sup>

In Anbetracht dieser weitreichenden Übereinstimmungen kann man mit *Edgar Grandes* kritischer Bestandsaufnahme unter dem ebenso schönen wie treffenden Titel „Governance-Forschung in der Governance-Falle“ konstatieren, dass „die politikwissenschaftliche Governance-Forschung (...) bei aller Vielfalt der Ansätze einen gemeinsamen konzeptionellen Kern“ besitzt.<sup>27</sup> Und nicht nur dies: Die neuen Institutionen, die kooperativen Handlungs- und Steuerungsmodi, die veränderten Formen und Verständnisse von Partizipation und

22 In Anlehnung an *Fritz W. Scharpfs* Definition politischen Handelns als „Verhandlungen im Schatten von Hierarchie und Wettbewerb“; vgl. *ders.*, Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: *Arthur Benz / Fritz W. Scharpf / Reinhard Zintl*, Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt am Main 1992, S. 11 – 27.

23 Vgl. *Gunnar Folke Schuppert*, a.a.O. (Fn. 17), passim; am deutlichsten formuliert dies *Edgar Grande*, wenn er Governance-Regime als „Ergebnis emergenter Ordnungsbildung und nicht (als) Produkt intentionaler Reform“ sieht; vgl. *ders.*, a.a.O. (Fn. 20), S. 382.

24 Vgl. *Edgar Grande*, a.a.O. (Fn. 20), passim.

25 Vgl. *Claus Offe*, Governance – „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm, in: *Gunnar Folke Schuppert / Michael Zürn* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 17), S. 61 – 76.

26 Zur Interpretation des offenkundigen Zusammenhangs zwischen Politik-/Sozialwissenschaft und politischer Reformpraxis in Richtung „staatlicher Politik der Staatsentlastung“, „Dritter Weg“, „aktivierender“ oder jetzt auch „vorsorgender Sozialstaat“ etc. siehe *Stephan Lessenich*, Die Neuerfindung des Sozialen, Bielefeld 2013; *Irene Dingeldey*, Governance und Sozialpolitik. Der aktivierende Staat als Gewährleistungsstaat, in: *Gunnar Folke Schuppert / Michael Zürn* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 17), S. 313 – 329; *Bernhard Wefels*, Die „Dritten Wege“. Eine Modernisierung sozialdemokratischer Politikkonzepte?, in: *Wolfgang Schroeder* (Hrsg.), Neue Balance zwischen Markt und Staat? Sozialdemokratische Reformstrategien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Schwalbach am Taunus 2001, S. 43 – 64; sowie vor allem *Mark Bevir*, a.a.O. (Fn. 16), der die Herausbildung von Governance in enger Verbindung zum neo-liberalen Rückbau des Sozialstaates sieht.

27 *Edgar Grande*, a.a.O. (Fn. 20), S. 567.

Repräsentation sind weithin positiv konnotiert. Zumindest der Mainstream der Governance-Community ist getragen von einem starken normativen Impetus.<sup>28</sup> Große Hoffnung setzt man dabei zum einen auf die neo-demokratische Erweiterung durch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure, konkret vor allem auf die Repräsentation von Umwelt- und Verbraucherinteressen als Ergänzung und Korrektiv der konfliktfähig organisierten Interessen von Kapital und Arbeit (siehe unten). Und man vertraut zum zweiten auf die Möglichkeit rationaler und sachgerechter Prozesse durch Policy-Lernen in den Netzwerken und auf Kontrolle durch die Vielfalt in den Netzwerkstrukturen.<sup>29</sup>

### 1.3. Paradigmenwandel in Praxis und Theorie – Antworten der Politikwissenschaft

Die demokratie- und repräsentationstheoretischen Diskurse reflektieren weithin die entstandenen Governance-Strukturen mit ihren neo-demokratischen Veränderungsmöglichkeiten und Anpassungsnotwendigkeiten. Sie gehen durchweg aus (a) vom Verlust nationalstaatlicher Souveränität und trans- wie supranationaler Vernetzung; (b) von Prozessen der Auflösung nationaler Identität und/oder kultureller Homogenität wie der Individualisierung und Pluralisierung der Lebenswelten; (c) von zunehmender Komplexität und Beschleunigung der gesellschaftlichen Problemlagen und den daraus folgenden Notwendigkeiten, die Politikprozesse (häufig sektoral) auszudifferenzieren und gleichzeitig zu professionalisieren; (d) vom Strukturwandel der Öffentlichkeit als Folge der digitalisierten und Zeit wie Raum entgrenzenden Kommunikation. Das klassische Modell moderner liberaler Demokratie ist für derartige Anforderungen nicht ausgestattet. Denn – wie die von *John Keane* übernommenen schematischen Darstellungen<sup>30</sup> deutlich machen: Repräsentation, Integration und Kontrolle durch Parlament und Parteien waren in der Vergangenheit vertikal, auf den National-/Territorialstaat hin konzipiert und die Entscheidungsfindung sah man im System der staatlichen Institutionen konzentriert; Wettbewerb um die politische Macht und Hierarchie dominierten (in der Theorie noch mehr als in der praktischen Politik) die Handlungs- und Entscheidungsmuster der Politik; die organisierten gesellschaftlichen Interessen wie die Medien wirkten in pluralistischer, weniger in neo-korporatistischer Sicht hauptsächlich von außen auf den Policy Output der staatlichen Institutionen ein.

Bei einem derartigen Paradigmenwandel in Theorie wie Praxis verwundert es nicht, dass es in den Theoriediskursen ein breites Spektrum an neo-demokratischen Reformantworten gibt, wobei man aus Gründen mangelnder Repräsentation und Effizienz insbesondere auf die Verbreiterung der individuellen wie der kollektiven Beteiligung und deren Vernetzung setzt. Ein treffendes Beispiel hierfür ist *John Keanes* Konzept der „monitory democracy“. Unter den veränderten Verhältnissen bestehen zwar die überkommenden Institutionen repräsentativ-demokratischer Politik – Wahlen, Parteien, Parlament und Regierung – fort. Sie

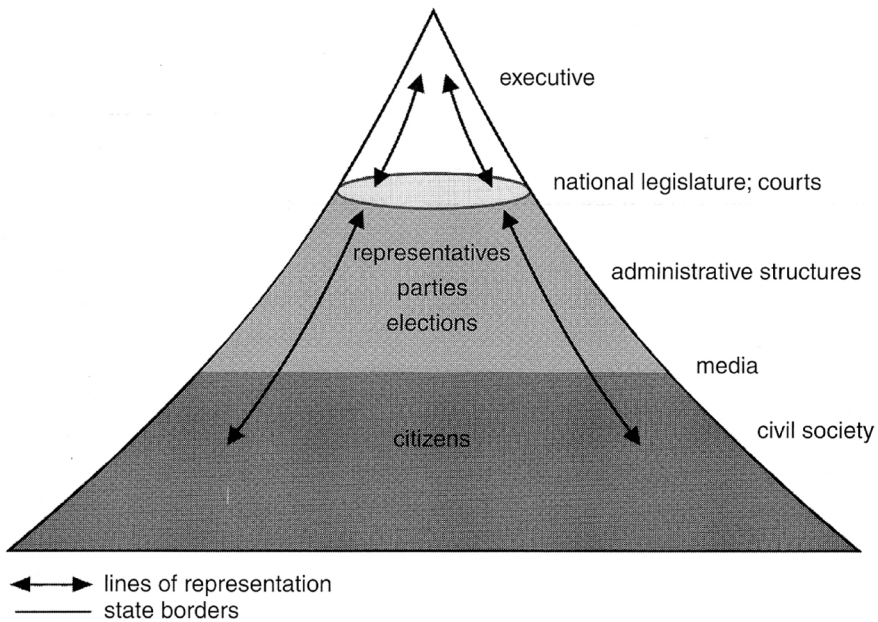
28 Allerdings wird dies nur allzu selten explizit gemacht und selbstkritisch reflektiert.

29 Siehe beispielsweise *Pierre Rosanvallon*, Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit, Reflexivität, Nähe, Hamburg 2010; *Richard Bellamy* / *Dario Castiglione*, Democracy by Delegation? Who Represents Whom and How in European Governance, in: Government and Opposition, 46. Jg. (2011), H. 1, S. 101 – 125.

30 Vgl. *John Keane*, Monitory democracy?, in: *Sonia Alonso* / *John Keane* / *Wolfgang Merkel* (Hrsg.), The Future of Representative Democracy, Cambridge 2011, S. 212 – 235.



Abbildung 1: Repräsentative Demokratie der Moderne



Quelle: John Keane, a.a.O. (Fn. 30), S. 217.

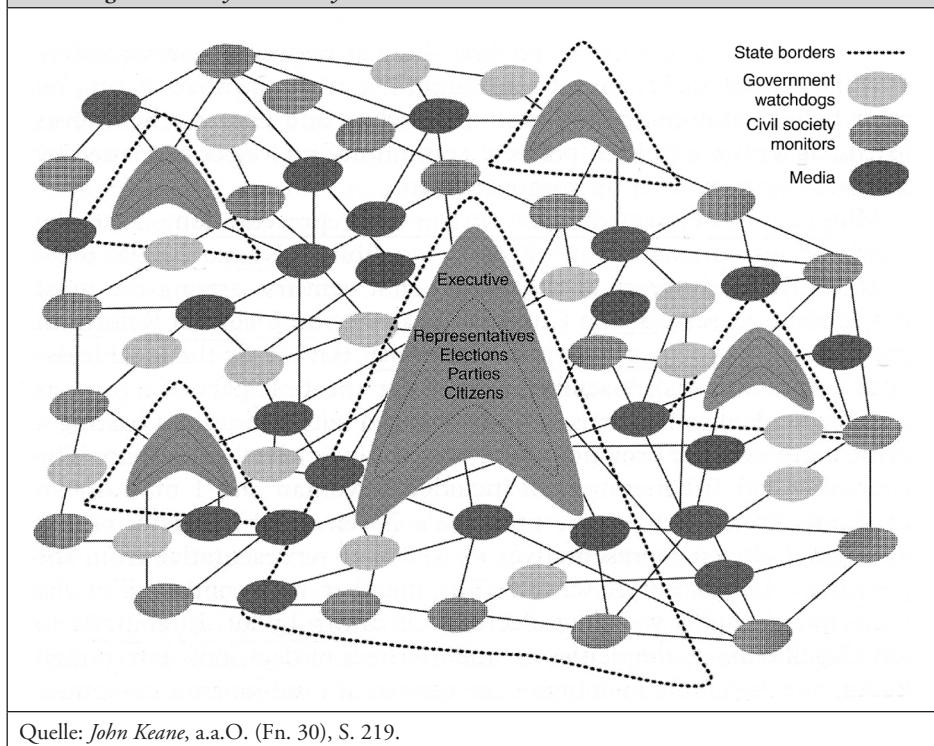
sind aber vernetzt mit einer Vielzahl von kollektiven Akteuren, entweder von der Politik eingesetzt oder aus der Gesellschaft heraus entstanden, manche mehr, viele weniger fest organisiert, viele mono-, manche multithematisch ausgerichtet und agierend. Zur Netzwerkstruktur zählt Keane damit zum einen die „government watchdogs“<sup>31</sup>, also die Vielzahl der von der Politik installierten staatlichen wie halbstaatlichen Regulierungs- und Aufsichtsbehörden oder auch Beratungsgremien, zum Beispiel Experten- und Enquete-Kommissionen usw., die im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben weithin autonom handeln und/oder ihre Kontrollfunktionen wahrnehmen können; zum zweiten die „civil society monitors“, zusätzlich zu den traditionellen Lobbygruppen der Wirtschaftsverbände also die Vielfalt der NGOs und sozialen Bewegungen sowie insbesondere ad hoc entstehende „citizens' assemblies“, also Bürgerinitiativen und Runde Tische etc. Solche Bürgerversammlungen haben etwa in der kanadischen Politik nennenswerte Bedeutung erlangt, indem sie die Repräsentationsbasis kulturell wie sozial und die Agenda thematisch verbreiterten, fallweise zum Verhandlungspartner der etablierten Politik avancierten oder gar Reforminitiativen – zum Beispiel Vorschläge zur Wahl- und Wahlsystemreform in den Provinzen British Columbia und Ontario – entwickelten und bis zum provinzweiten Referendum führten.<sup>32</sup>

Die Gründe des Demokratiewandels in Richtung Monitory Democracy sieht auch Keane in den Prozessen der Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile wie in den

31 Ebenda, passim.

32 Siehe Mark E. Warren / Hilary Pearse (Hrsg.), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge 2008.

Abbildung 2: Monitory Democracy



offenkundigen Defiziten der Wert- und Interessenberücksichtigung, die einhergehen mit der digitalen Revolution, die eine Welt der „communicative abundance“<sup>33</sup> hervorgebracht habe. Allerdings setzt er nicht primär auf die direktdemokratische Beteiligung des Einzelnen, etwa in Form der fortwährenden digitalen Liquid Democracy<sup>34</sup>, sondern auf die Erweiterung um zivilgesellschaftliche Repräsentation und auf sachgerechte Netzwerkerspertise zur Einhegung der staatlich-repräsentativen Demokratie. Zwar weist Keane als skeptischer demokratiethoretischer Realist durchaus auf die asymmetrischen Konfliktfähigkeiten und Machtverhältnisse in Politik wie Gesellschaft hin, sieht aber in der Vielfalt der zivilgesellschaftlichen kollektiven Akteure, staatlich eingesetzten Kontrolleure und in der Vielgestaltigkeit der Netzwerkkonstellationen die Gegengewichte, die Transparenz und demokratische Kontrolle gestatten – denn, so sein Fazit: „In the era of monitory democracy, the constant public scrutiny of power by hosts of differently sized monitory bodies with footprints large and small makes the most energetic, most dynamic form of democracy ever.“<sup>35</sup>

33 John Keane, a.a.O. (Fn. 30), S. 227 ff.

34 Vgl. Christoph Bieber / Claus Leggewie (Hrsg.), Unter Piraten. Erkundungen in einer neuen politischen Agenda, Bielefeld 2012; Sebastian Buck, Liquid Democracy – eine Realisierung deliberativer Hoffnungen? Zum Selbstverständnis der Piratenpartei, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 3, S. 626 – 635; siehe auch die einzelnen Beiträge der APuZ, B 7/2012 zum Thema „Digitale Demokratie“.

35 John Keane, a.a.O. (Fn. 30), S. 232.



## 2. Governance in der EU – widersprüchliche Realitäten, ernüchternde Beispiele

Die neo-demokratische Reformagenda zielt dem Anspruch nach auf partizipatives Regieren: zum einen ermöglicht durch die Erweiterung der Beteiligung um Interessen und Akteure der Zivilgesellschaft, zum zweiten durch Regieren in und durch Netzwerke, um auf diese Weise zu Effizienzsteigerungen im Policy Outcome wie zu Legitimationsgewinnen zu gelangen. Anspruch und Wirklichkeit klaffen jedoch – wie könnte es in Anbetracht der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen auch anders sein – weit auseinander.

### 2.1. Zivilgesellschaftliche Beteiligung: neo-demokratische Camouflage für autoritatives Regierungshandeln?

Besonders augenfällig treten die Theorie-Praxis-Widersprüche im Mehrebenensystem der Europäischen Union zu Tage. Sie sind durchaus typisch für die Regierungspraxis in Governance-Regimen, wie man auch, aber keinesfalls nur am (bei unterschiedlichen Legitimationspfaden doch eng) verwandten Regime des bundesrepublikanischen Verbundföderalismus und seiner Politikverflechtungsfälle zeigen könnte.<sup>36</sup> Die exemplarisch herangezogenen Beispiele werfen zudem ein bezeichnendes Licht auf das enge Wechselspiel zwischen dem Theoriwandlung in den Diskursen von (Sozial-)Wissenschaftlern und Politik-Praktikern der EU, denn in ihren normativen Positionen und daraus abgeleitet in ihren Grundsatzprogrammen folgt die EU – insbesondere die Kommission – schon seit geraumer Zeit den sozialwissenschaftlichen Theoriediskursen. Dies gilt beispielsweise für das Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“, aber auch für die Umweltaktionsprogramme der EU. Die *Prodi*-Kommission bekennt sich in ihrem 2001er Weißbuch wie in verschiedenen weiteren Publikationen ausdrücklich zur neo-demokratischen Erweiterung zivilgesellschaftlicher Beteiligung, insbesondere von Gemeinwohlinteressen<sup>37</sup>; es geht ihr um „direkte Mitwirkung“ der „organisierten Zivilgesellschaft“, um „gesellschaftliche Vielfalt im öffentlichen Diskurs“, die gewährleistet werden sollen durch Offenheit und Partizipation von unten nach oben, durch Transparenz und Rechenschaft, durch Effektivität und Kohärenz.<sup>38</sup>

Die praktischen Erfahrungen mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung im Governance Regime der EU sind hingegen ernüchternd, wie zum Beispiel *Beate Kohler-Koch*, *Christine Quittkat* u.a. in ihrer großangelegten empirischen Untersuchung „Die Entzauberung partizipativer Demokratie“<sup>39</sup> im Einzelnen akribisch gezeigt haben. Die Realität sieht nämlich anders aus:

36 *Fritz W. Scharpf* betont die unterschiedlichen Legitimationspfade sicherlich zu Recht; doch verändert dies wohl kaum entscheidend die Bedingungen des Regierens in den beiden politikverflochtenen Mehrebenensystemen; vgl. *Fritz W. Scharpf*, a.a.O. (Fn. 11).

37 Siehe EU-Kommission, *Europäisches Regieren*. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428, Brüssel 2001; dies., *Grünbuch*. Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, KOM (2001) 0366, Brüssel 2001; dies., Mitteilung der Kommission. Hinzu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs, KOM (2002) 276, Brüssel 2002.

38 Zu der Positionsbestimmung der Kommission siehe die ausführliche Interpretation von *Beate Kohler-Koch* / *Christine Quittkat* (Hrsg.), *Die Entzauberung partizipativer Demokratie*. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt am Main / New York 2011, S. 19 ff.

39 Siehe ebenda, passim.

Es besteht zwar eine große Vielfalt zivilgesellschaftlicher Gruppen, die am Konsultationsregime der EU, insbesondere der Arbeit der Kommission mit ihren verschiedenen legislatorischen und administrativen Facetten beteiligt worden sind. Insofern haben sich Umfang und Spektrum der Akteure, deren Interessen in die Politikformulierung einfließen, deutlich verbreitert. Allerdings kann weder von Repräsentativität, eher schon von thematischer Relevanz als Auswahlkriterium, noch von Chancengleichheit die Rede sein. Dafür sorgen die häufig von oben bestimmte oder mindestens beeinflusste Auswahl der zivilgesellschaftlichen Beteiligung durch die Exekutiven, territoriale Verzerrungen und vor allem die asymmetrische Ressourcenausstattung der Interessen zu Ungunsten des Gemeinwohls.<sup>40</sup> Es gelten unverändert die von verschiedenartigen Positionen aus vorgetragenen pluralismustheoretischen Argumente zur unterschiedlichen Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen. Zudem ist die Beteiligung stark themenabhängig, was zu paradoxen Konsequenzen führt, worauf *Kohler-Koch* u.a. zu Recht aufmerksam machen: „Die Senkung der Zugangsschwellen [der Beteiligung] lädt nicht nur die weniger privilegierten Interessengruppen zum Eintritt ein, sondern ermuntert auch potente Akteure, ihre Aktivitäten weiter zu verstärken.“<sup>41</sup> Ebenso offenkundig sind die Gefahren der Instrumentalisierung der zivilgesellschaftlichen Akteure durch die Exekutiven, etwa der Kommission, zum Zwecke ihrer Machtsicherung wie der Systemeffizienz. Divide et Impera-Strategien sind jedenfalls nicht von der Hand zu weisen. Erkauft wird die neo-demokratische Erweiterung der Beteiligung durch die Einflussverluste der traditionellen Institutionen repräsentativer Demokratie, der ohnehin von Akzeptanzproblemen stark betroffenen Parlamente und Parteien. Und nicht nur für den Politikprozess in der EU gilt, dass letztlich die autoritativen Entscheidungen nicht nur jenseits der Netzwerke, sondern unverändert durch transgouvernementales Aushandeln der Regierungen hinter verschlossenen Türen und durch die mehr oder minder formale Zustimmung der parlamentarischen Repräsentation(en) fallen.

Die Befunde sind jedenfalls eindeutig und lassen eigentlich nur skeptische Schlussfolgerungen zu. *Beate Kohler-Kochs* resümierende Bewertung fällt indessen eher zurückhaltend aus und beschränkt sich auf das Urteil: „Repräsentative Demokratie und partizipative Demokratie werden durch zivilgesellschaftliche Partizipation in ein Spannungsverhältnis gebracht, für dessen Auflösung keine Rezepte zur Verfügung stehen.“<sup>42</sup> Da drängt sich dann doch die Frage auf, ob es tatsächlich keine Auswege aus diesem Dilemma und damit aus der Governance-Falle geben sollte?

## 2.2. Umweltpolitik: symbolische Diskurse, machtpolitisches Kalkül

Mindestens so ausgeprägt sind die Theorie-Praxis-Widersprüche in der EU-Umweltpolitik. Vergleicht man die theoretischen Grundlagen der Umweltaktionsprogramme der Kommission mit dem Policy Output der Richtlinien im selben Zeitraum, zeigt sich zweierlei<sup>43</sup>: (1) In den Grundzügen der bislang sechs Aktionsprogramme spiegeln sich die politikwissenschaft-

40 Vgl. ebenda, S. 252 ff., S. 262.

41 Ebenda, S. 253.

42 Ebenda, S. 269 f.

43 Die Ausführungen der EU-Umweltpolitik folgen *Katja Walters* Augsburgs Dissertation „Umweltpolitischer Steuerungswandel in der EU“, Augsburg 2013, die den Theorie-Praxis-Widerspruch detailliert rekonstruiert und fallanalytisch-empirisch am Policy Output der Richtlinien überprüft.

lichen Theoriediskurse und deren Wandel im Zeitverlauf. Dies gilt insbesondere für die steuerungspolitische Instrumenten- und Zielwahl. Sie folgt eindeutig dem Theoriewandel hin zum Governance-Paradigma.<sup>44</sup> Nicht von ungefähr und analog zum fast zeitgleichen Weißbuch dominieren im sechsten Umweltaktionsprogramm von 2002 Instrumente indirekter Steuerung. An die Stelle von Macht und Hierarchie tritt jedenfalls konzeptionell eindeutig Markt und konsensuales Aushandeln.<sup>45</sup> (2) Allerdings sah auch hier die Regierungspraxis deutlich anders aus, denn der empirische Fallvergleich mit konkreten EU-Umwelt-Richtlinien zeigt, dass in der Policy-Trias von Ideen – Institutionen – Interessen die beiden letzteren, also Institutionen und Interessen, im Entscheidungsprozess dominierten. Zu konstatieren ist nämlich ein gegenstandsbezogen unterschiedlicher Steuerungsmix. Die institutionellen wie die gesellschaftlichen Akteure präferierten je nach dem konkreten zur Entscheidung anstehenden umweltpolitischen Gegenstand unterschiedliche Steuerungsinstrumente und versuchten mehr als einmal, solche durchzusetzen, die ihrer theoretisch zu erwartenden Positionierung zuwiderliefen. So können nicht nur – wie einflusstheoretisch zu erwarten – die EU-Institutionen, Kommission und Parlament, aus machtpolitischen Gründen, sondern eben auch Wirtschaftsvertreter und Umweltverbände für Instrumente hierarchischer Steuerung optieren und ihre grundsätzliche Präferenz für Markt beziehungsweise Konsens im konkreten Fall hintanstellen.<sup>46</sup> In Anbetracht derartiger Widersprüche bleibt nur die skeptisch-realistische Schlussfolgerung, die – wie die funktionalen Ähnlichkeiten im Verhältnis von Grundsatz- und Wahlprogrammen und der nachfolgenden anders gearteten Regierungspraxis der Parteien durchweg zeigen – durchaus generalisierbar ist: Ideen, Diskurse und Programme dienen primär symbolhaften Zwecken, denn bekanntlich bestimmen letztendlich Interessen und machtpolitisches Kalkül die Instrumenten- und Mittelwahl ebenso wie die materiellen Politikergebnisse.

### 2.3. Das Netzwerk der Komitologie – vom Irrglauben des Policy-Lernens

Gleichermaßen von Widersprüchen bestimmt und unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten mit Skepsis zu betrachten ist das Regieren in und durch Netzwerke, sofern man dabei auf die Un- oder auch Überparteilichkeit der – vielfach nicht-majoritär bestellten – Experten, Kontrolleure, Kommissionen, aber auch der Gerichtsbarkeit setzt, um auf diese Weise zu konsensorientierten, rationalen Ergebnissen und zu Effizienzsteigerungen wie zu Legitimationsgewinnen zu gelangen. Besonders markante, aber eben auch typische Beispiele sind auch hierfür so verschiedenartige EU-Institutionen wie die Europäische Zentralbank, der Europäische Gerichtshof und vor allem die Brüsseler Komitologie. Letztere ist ein besonders treffendes Beispiel für die Expertokratie und vielfach auch die Intransparenz des Netzwerk-Regierens, auf jeden Fall aber für den widersprüchlichen demokratiepolitischen Charakter solcher Verhandlungssysteme.<sup>47</sup> Politik-Netzwerke mögen den Input und den sachlich-rationalen Gehalt der Willensbildung erhöhen; sie können im Blick auf die Effektivität des Regierungshandelns sicherlich gute Dienste leisten: „Solche Institutionen berufen

<sup>44</sup> Vgl. ebenda, Teil 1, Kapitel 1 – 3, passim.

<sup>45</sup> Vgl. ebenda.

<sup>46</sup> Siehe ebenda, Teil 2, Kap. 4 – 7, passim.

<sup>47</sup> Vgl. *Sebastian Huster*, Europapolitik aus dem Ausschuss. Innenansichten des Ausschusswesens der EU, Wiesbaden 2008.

sich je nach Ausprägung auf eine Mischung aus Expertise, dem Schutz der Individualrechte und Rechenschaftspflichtigkeit oder auf die Mehrung von Wohlstand und kollektivem Selbstwertgefühl gepaart mit einer gewissen Rechenschaftspflicht. Die Partizipation der Regelungsbetroffenen und gesellschaftsweite öffentliche Auseinandersetzungen verlieren demgegenüber an Bedeutung.<sup>48</sup> Ihnen fehlt also zumeist die unabdingbare Rückbindung an die von den Verhandlungskompromissen Betroffenen, so dass sich der anvisierte Gewinn an demokratischer Input-Legitimation nicht einstellt, sondern es allein in output-orientierter Perspektive um technisch brauchbare und konsensfähige Ergebnisse gehen kann.<sup>49</sup> Fragt man nach den Entscheidungsspielräumen des Europäischen Gerichtshofes, so sind auch sie bei aller Unabhängigkeit des Gerichtes durch das Regelwerk der Verträge etwa in Sachen Wirtschafts- und Sozialpolitik inhaltlich in Richtung auf Liberalisierung und Deregulierung eingeschränkt und keineswegs offen, was die Beurteilung der Wahl makro-ökonomischer Strategien, etwa pro oder contra „liberaler Marktwirtschaft“ versus „koordinierter Marktwirtschaft“, durch die Unionspolitik oder auch durch die nationalstaatlichen Regierungen und Parlamente betrifft.<sup>50</sup>

Ähnliches gilt im Blick auf transnationale Governance-Regime. In ihrer groß angelegten Untersuchung zur globalen Wasserpolitik zeichnet beispielsweise *Petra Dobner*<sup>51</sup> detailliert nach, wie es den globalen Akteuren der Wasserwirtschaft mittels des Regimes und seiner Verhandlungspraxis gelingt, für das offenkundig öffentliche Gut Wasser eine Strategie privatwirtschaftlicher Wasserpolitik durchzusetzen. Entgegen dem Anspruch der Über- bzw. Unparteilichkeit des Regierens in Netzwerken stellt jedenfalls dieses Regime den untauglichen Versuch dar, die einseitige neo-liberale Wert- und Interessenrepräsentation zu korrigieren.<sup>52</sup> Man wird als Schlussfolgerung – verallgemeinernd – noch einen Schritt weiter gehen können: Hier wie anderswo erweist sich meist als Fiktion, dass Policy-Lernen in Netzwerken Interessenasymmetrien zugunsten des Gemeinwohls zu überwinden hilft und zu sachgerechter Entscheidung führt. Der durch Macht und Interessen definierte Bias in den Netzwerken ist allzu offenkundig.<sup>53</sup>

## 2.4. Zwischenbilanz

Die Governance-Strukturen haben das Regieren in der repräsentativen Demokratie tiefgreifend und dauerhaft verändert. Zum einen haben sich die Funktions- und Einflussverluste

48 *Michael Zürn*, a.a.O. (Fn. 5), S. 626.

49 Vgl. *Fritz W. Scharpf*, Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, MPIfG Working Papers 04/6, Köln 2004; *Rainer-Olaf Schultze*, Chancen für eine europäische Identität. Sozialwissenschaftliche Diskurse auf dem Prüfstand, in: *Friedemann Maurer / ders. / Theo Stammen* (Hrsg.), Kulturhermeneutik und kritische Rationalität, Lindenberg 2006, S. 487 – 506.

50 Vgl. *Martin Höpner / Armin Schäfer*, A New Phase of European Integration. Organized Capitalism in Post-Ricardian Europe, MPIfG Discussion Paper 07/4, Köln 2007, passim; *Fritz W. Scharpf*, Legitimität, a.a.O. (Fn. 11), S. 255 ff.

51 Vgl. *Petra Dobner*, Wasserpolitik. Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance, Frankfurt am Main 2010.

52 Vgl. ebenda, S. 334 ff.

53 Oder wie *Dobner* es pointiert auf den Begriff bringt: „Partizipation und Entscheidung haben so viel miteinander gemein wie Hund und Herr, sie koexistieren solange friedlich, bis sich die Machtfrage stellt“; ebenda, S. 337.

vor allem der Parlamente gegenüber den Exekutiven beschleunigt. Die Versuche, dem in der bundesrepublikanischen Politik von dritter Seite, durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, entgegenzusteuern, haben die Parlamentsrechte formal und auch symbolhaft in der öffentlichen Wahrnehmung zweifellos aufgewertet; es dürften aber Zweifel angebracht sein, ob dadurch die Erosion der Entscheidungsmacht des Parlaments auch faktisch hat gestoppt werden können.<sup>54</sup>

Zum anderen haben sich die mit der Herausbildung von Governance-Prozessen des Regierens verknüpften neo-demokratischen Hoffnungen – wie wir sahen – alles andere als erfüllt: (1) Entgegen der Intention hat die Verbreiterung der Beteiligung eben nicht die Asymmetrien in der Interessenrepräsentation entscheidend vermindert, sondern hat sogar vielfach zum Verlust an Zurechenbarkeit beigetragen, denn sie bezieht die Akteure der Zivilgesellschaft in die Verantwortung ein und erlaubt es den Akteuren der Politik, sich selbst zu entlasten, so dass die Subjekt/Objekt-Dimension des Regierens und das *cui bono* aus dem Blick zu geraten drohen – den politikwissenschaftlichen Analytikern im Übrigen genauso wie den betroffenen Bürgern. (2) Entgegen den Erwartungen garantiert das Regieren mit Hilfe von Netzwerken keineswegs Un- oder Überparteilichkeit beziehungsweise Interessenneutralität. Es befördert auch nicht notwendigerweise gemeinwohldefinierte Policy-Entscheidungen oder sozialen Ausgleich. Es ergibt sich vielmehr Steuerungsvielfalt je nach ökonomischer Interessenlage und vorhandenen Pfadabhängigkeiten, und es wird häufiger auf Hierarchie, Macht oder Markt denn auf Konsens gesetzt. Im Übrigen tendieren Verhandlungssysteme dazu – wie unter anderem *Fritz W. Scharpf* verschiedentlich gezeigt hat – „die vorhandene Verteilung von Vor- und Nachteilen zu reproduzieren; sie eignen sich nicht als Instrument zur Verwirklichung von Konzepten der Verteilungsgerechtigkeit, die auf Umverteilung basieren“<sup>55</sup>. Poin- tierter formuliert: Letztlich dominieren in solchen Netzwerken Kapitalinteressen über Gemeinwohlinteressen; oder – um die Schlagworte bundesdeutscher Politik aufzugreifen: Es dominiert die „marktkonforme Demokratie“ über den „demokratiekonformen Markt“.

### 3. Auswege aus der Governance-Falle?

In Anbetracht einer globalisierten Welt mit tiefgreifenden Sozial- und Kulturkonflikten verstricken sich die politisch handelnden Eliten mehr und mehr in der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen. Und sie geraten immer tiefer in die Governance-Falle der Widersprüche zwischen der Diskurs- und Symbolebene neo-demokratischer Politik einerseits und der Realität der Politikergebnisse andererseits. Handlungsstrategien der Konfliktvermeidung oder der Verschleierung, zum Beispiel die Rhetorik von der „Alternativlosigkeit“, und/oder Defensivstrategien des „Zeitkaufens“ – wie sie von unterschiedlichster Position aus gegenwärtig als Antwortversuch auf die Finanzkrise(n) propagiert werden – dürften keine erfolgversprechenden Wege aus dieser Falle darstellen.<sup>56</sup> Vielmehr wachsen mit ihnen die Legitimations-

54 Vgl. *Heinrich Oberreuter*, a.a.O. (Fn. 10), S. 28.

55 So unter anderem in: *Fritz W. Scharpf*, Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000, S. 209.

56 Dies gilt interessanterweise für Praktiker des Regierungshandelns, etwa der Bundesregierung unter *Angela Merkel* und *Wolfgang Schäuble*, wie für sozialwissenschaftliche Analytiker, die – wie etwa *Wolfgang Streeck* – eher systemkritischen Positionen zuzuordnen sind; siehe *Wolfgang Streeck*, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin 2013; zur Kritik an *Streeck*



defizite. Dabei geht es weniger um die Output-Dimension, sondern primär um die Beseitigung der Input-Defizite demokratischer Wert- und Interessenberücksichtigung durch konkrete Reformschritte qualitativer Natur, mit denen die bislang weithin auf das Symbolische reduzierte Politik neo-demokratischer Transparenz, Rechenschaftspflicht und zivilgesellschaftlicher Beteiligung tatsächlich effektiv werden könnte. Hier gilt es anzusetzen, will man der Governance-Falle entkommen – und zwar mindestens in dreierlei Hinsicht:

(1) Die Handlungsfähigkeit der Institutionen der repräsentativen Demokratie, insbesondere der Parlamente gegenüber den Exekutiven muss erneuert, die Verantwortlichkeit der Parlamentarier gegenüber den Wählern wiederhergestellt werden. Ansatzpunkte liefert die durchaus widersprüchliche Wahrnehmung der Bürger, bestimmt von einer „Mischung aus Vertrauen und Skepsis“<sup>57</sup>: Einerseits ist die Zustimmung zur Demokratie ungebrochen, wenn gegenwärtig rund 80 Prozent der Bürger mit ihr entweder ganz oder einigermaßen zufrieden sind.<sup>58</sup> Andererseits bestehen aber deutliche Unterschiede in Demokratiezufriedenheit und Institutionenvertrauen, politischem Interesse und politischer Partizipation. Das Vertrauen in Amt und Person beispielsweise des Bundespräsidenten, des Bundesverfassungsgerichtes oder auch der Polizei ist unverändert hoch, die Zustimmung zu Regierung, Parlament und Abgeordneten indessen deutlich geringer.<sup>59</sup> Und sie unterscheidet sich stark nach sozialer Schicht, Alter und Migrationshintergrund. Dies gilt für die Wahlbeteiligung ebenso wie für die Einschätzung der Parteien oder das politische Interesse: So sind etwa nur die Hälfte der Bürger politisch interessiert; fast die Hälfte der Befragten aus dem unteren Drittel der Gesellschaft sagen, dass „es nichts bringt, sich politisch zu engagieren“, und entsprechend fällt deren Wahlbeteiligung auch deutlich geringer aus als die der Ober- und Mittelschicht-Wähler. Die Bertelsmann-Stiftung spricht in ihrer jüngsten Partizipationsstudie nicht von ungefähr von „gespaltene(r) Demokratie“<sup>60</sup>. Will man den Prozess der Entfremdung zwischen Wählern und Gewählten stoppen, gilt es hier anzusetzen. Es geht um soziale Inklusion wie politische Kommunikation gleichermaßen. Zum einen betrifft dies das Wahlrecht und die Verbreiterung bürgerschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten jenseits der überkommenen engen Schranken des tradierten nationalstaatlichen Staatsbürgerschaftsrechtes, die in Anbetracht der (multi-kulturellen) Migration immer größere Zahlen von Mitbürgern zu „Bürgern zweiter (oder auch dritter) Klasse“ machen, da sie ihnen die politischen Partizipationsrechte verwehren.<sup>61</sup>

siehe Jürgen Habermas, Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft, in: *ders.*, Im Sog der Technokratie (Kleine Politische Schriften XII), Berlin 2013, S. 138 – 157.

57 Oscar W. Gabriel / Lisa Schöllhammer, Warum die Deutschen ihren Abgeordneten nicht mehr vertrauen als dem Bundestag, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 2, S. 414 – 420, S. 423.

58 Vgl. Thomas Petersen / Dominik Hierlemann / Robert B. Vehrkamp / Christopher Wratil, Gespaltene Demokratie. Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013 (Studie von IfD Allensbach/Bertelsmann Stiftung), Gütersloh 2013, passim.

59 Vgl. für viele Manfred Güllner, a.a.O. (Fn. 8), S. 37 ff.

60 Thomas Petersen / Dominik Hierlemann / Robert B. Vehrkamp / Christopher Wratil, a.a.O. (Fn. 58), dort sind die vorstehenden Angaben statistisch detailliert dokumentiert.

61 Philippe Schmitter hat zusammen mit anderen hierzu eine Reihe wichtiger Reformvorschläge unterbreitet: vgl. Philippe Schmitter, Wie könnte eine „postliberale“ Demokratie aussehen?, in: Claus Offe (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt am Main / New York 2002, S. 152 – 165; *ders.* / Alexander H. Trechsel, The Future of Democracy in Europe. Trends, Analysis and Reform. A Green Paper for the Council of Europe, Strasbourg 2004.

Zum zweiten sind die Repräsentanten gefragt, Form und Inhalt der politischen Kommunikation zu verändern, um politisches Interesse und bürgerschaftliches Engagement zu erhöhen. Von Parteien und Parlamentariern erfordert dies vor allem programmatische Unterscheidbarkeit und klare Positionierung im politischen Prozess. Dies wäre ganz sicher auch ein wichtiger Schritt, um das Parlament gegenüber der Exekutive aufzuwerten. Verstünde es sich wieder stärker als Redeparlament, könnte es seine Rolle als zentraler Debattenort politischer Grundfragen zurückgewinnen – ohne die Kontrollfunktion zu vernachlässigen. Voraussetzung dafür ist eine gewisse Entschleunigung der Politik bei gleichzeitiger Konzentration der parlamentarischen Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozesse auf Grundsatzalternativen jenseits der fachlichen Detailarbeit; nur beides zusammen dürfte auch faktisch die Bindung des Regierungshandelns an den Willen des Parlaments verstärken – insbesondere in den politikverflochtenen national-föderalen wie transnationalen Verhandlungssystemen der Regierungen. Auf diese Weise könnte das Verhältnis von Parlament – Opposition wie Mehrheit – und Regierung wieder vom Kopf auf die Füße gestellt werden.

(2) Es bedarf der Kontrolle der demokratisch nicht oder nur höchst indirekt legitimierten Institutionen und Netzwerkakteure. Insofern ist *Michael Zürn* beizupflichten, dass „erst die Verbindung von majoritären Entscheidungsverfahren in der Legislative und Exekutive mit nicht-majoritären Entscheidungsmodi (wie in der Judikative) eine demokratische Rechtfertigung möglich“<sup>62</sup> mache. Dies ist sicher eine notwendige, aber keineswegs eine hinreichende Bedingung. Ebenso notwendig sind Kompetenzeingrenzungen, die Offenlegung der Interessen, Art und Grad der Repräsentativität sowie die Transparenz der internen Entscheidungsgrundlagen und -prozesse aller derjenigen öffentlich-rechtlichen wie privatrechtlichen Institutionen und Netzwerke, die im Rahmen von Governance-Prozessen zunehmend auf das Regieren einwirken oder in Teilen jedenfalls funktional an die Stelle der repräsentativ-demokratisch legitimierten staatlichen Institutionen getreten sind. Ansonsten drohen ganz offensichtlich Gefahren technokratischer Expertenherrschaft.

(3) Gefordert sind aber insbesondere Gegengewichte gegen die asymmetrische Wert- und Interessenberücksichtigung auch und gerade in den Netzwerk-Institutionen der neo-demokratischen Governance-Strukturen. Dazu bedarf es Reformstrategien der „Ermächtigung“ der Minderheiten wie der nicht oder nur wenig konfliktfähigen Interessen und deren Akteure, seien sie ökologischer, seien sie ökonomischer oder kulturell-lebensweltlicher Natur. Dies geht nur doppelstrategisch: durch die Stärkung des zivilgesellschaftlichen Einflusses in den Institutionen wie durch direktdemokratische Aktion und durch die Rückbindung an den Souverän mittels Wahl und Abstimmung. Die historische Erfahrung legt dies jedenfalls nahe: Wenn es in der Geschichte moderner Demokratie zu Prozessen qualitativer Veränderung kam, stellten sich diese in der Regel nicht allein im Rahmen des etablierten Wahlprozesses her; sie resultierten vielmehr aus der Kombination von repräsentativ-demokratischer Wahlpolitik und direkt-demokratischer politischer Aktion. Die Integration der Arbeiterbewegung und die Einhegung des Klassenkonfliktes im Kontext der Fundamentaldemokratisierung des Wahlrechts belegt dies ebenso wie die Integration der „Stillen Revolution“ der Neuen Sozialen Bewegungen seit den 1960/70er Jahren und die darauf folgende Einhegung des Ökologiekonfliktes.<sup>63</sup> In der Gegenwart dürfte dies mehr denn je gelten. Praktisches Anschau-

62 *Michael Zürn*, a.a.O. (Fn. 5), S. 627.

63 Zur These von der Einhegung gesellschaftlicher Grundkonflikte durch Verlagerung in die Sphäre des Politischen siehe unter anderem die Klassiker *Seymour Martin Lipset*, Soziologie der Demo-

ungsmaterial hierfür liefern die teils widerstreitenden, teils erfolgreichen Erfahrungen mit der Vielzahl Runder Tische, nicht zuletzt auch *Heiner Geißlers* Mediation in Sachen Stuttgart 21, inklusive der anschließenden Volksabstimmung.<sup>64</sup> Ähnliches gilt wohl auch für die wesentlich aus der Zivilgesellschaft heraus angestoßene und/oder auch genossenschaftlich realisierte Politik der Rekommunalisierung des Wassers und die Versuche der Dezentralisierung beziehungsweise Kommunalisierung der Energiewirtschaft ganz generell.<sup>65</sup>

Sollen die neo-demokratischen Reformhoffnungen real werden, bedarf es des bürgerschaftlichen Protestes und der zivilgesellschaftlichen Partizipation in den Governance-Strukturen wie deren Vermittlung mit den Entscheidungsprozessen in den repräsentativ-demokratisch legitimierten staatlichen Institutionen. Dies stellt im Übrigen – ohne dass dies hier im Einzelnen ausgeführt werden kann – auch die politikwissenschaftliche Governance-Forschung vor veränderte Anforderungen. Selbstverständlich bleibt es deren Aufgabe, die Governance-Strukturen und Prozesse empirisch-analytisch und von einer Warte des skeptischen Realismus aus zu untersuchen. Doch reicht dies nicht aus, will man versuchen, die paradigmatischen Grenzen der Governance-Falle zu überwinden. Soll sich ihre Arbeit nicht im „Rätsellösen“ erschöpfen, muss sie stärker als bisher ihr Augenmerk auf die offenkundigen Anomalien und demokratischen Defizite der Politikprozesse richten, vor allem aber sich verstärkt herrschaftskritisch mit ihren Analysen an die Seite der betroffenen Bürger stellen.

Ohne derartige doppelstrategische Konzepte in Politik und Wissenschaft – so viel scheint sicher – wird jedenfalls zukünftig noch weniger als in der Vergangenheit der konfliktive, aber unabdingbare Ausgleich von (markt-)liberaler und (gemeinwohldefinierter) republikanischer Demokratie herzustellen sein.

kratie, Neuwied 1963; *Albert O. Hirschman*, Engagement und Enttäuschung, Frankfurt am Main 1984; *Robert A. Dahl*, Democracy and its Critics, New Haven 1989; vgl. auch *Rainer-Olaf Schultze*, Wahlen und politischer Wandel, in: Politische Bildung, 19. Jg. (1986), H. 2, S. 18 – 32.

64 Zur kontroversen demokratietheoretischen Einschätzung siehe den erhellenden Essay von *Winfried Thaa*, „Stuttgart 21“ – Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie?, in: PVS, 54. Jg. (2013), H. 1, S. 1 – 20.

65 Vgl. *Jens Libbe / Stefanie Hanke / Maic Verbücheln*, Rekommunalisierung. Eine Bestandsaufnahme (DifuPapers), Berlin 2011.