

Overeems Studie bietet einen konzisen Überblick über die Theoriebildung zum Verhältnis von Politik und Verwaltung. Dabei verknüpft er aktuelle Diskussionen mit ihrem ideengeschichtlichen Kontext und empirischen Befunden. *Overeem* gelingt es auf diese Weise, die PAD in Gestalt eines Verfassungsgrund- satzes zu rehabilitieren und so einen vielversprechenden Beitrag zur Stellung der Verwaltung im Verfassungsstaat zu leisten. Kritisch anzumerken ist, dass *Overeems* Terminologie oft im Unge- fährnen verbleibt. Dies gilt insbesondere für die ausbleibende Konkretisierung von polity, politics und policy im Kon- text der PAD. Auch die für den Argumen- tationsgang fundamentale Unter- scheidung von Parteipolitik und Politik im engeren Sinne lässt viele Fragen off- en. Diese begrifflichen Unschärfen mö- gen *Overeems* Ambition geschuldet sein, europäische und amerikanische Diskussionen in Verwaltungs- und Politikwissenschaft miteinander in einen fruchtbaren Dialog zu bringen und hierbei sowohl ideengeschichtliche, als auch empirische Befunde zum Zuge kommen zu lassen. Diese länder-, diszi- plin- und diskursübergreifende Pers- pektive stellt den produktivsten Aspekt von *Overeems* Studie dar und macht sie zu einer lohnenswerten Lektüre.

Niels Hegewisch

Roland Roth. Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation.
Hamburg. Edition Körber-Stiftung
2011. 328 Seiten. 16,00 €.

Über den Zustand der Demokratie be- steht Uneinigkeit. Da gibt es auf der einen Seite einen wirkmächtigen Dis- kurs, der mit Blick auf die politische Systeme des Westens von postdemo-

kratischen Verhältnissen spricht. Ver- wiesen wird dabei auf die zunehmende Bedeutung supra- und transnationaler Regime und einem damit einhergehenden Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Parlamente, sowie auf eine mittlerweile endemische Politikverdrossen- heit vieler Bürger. Auf der anderen Seite stehen Autoren wie Paul Nolte, Pierre Rosanvallon oder John Keane, die nicht von einer Krise oder gar ei- nem Ende der Demokratie, sondern ganz im Gegenteil von einer neuen zivilgesellschaftlichen Lebendigkeit spre- chen, die sich in der wachsenden Be- deutung nicht-konventioneller Beteili- gungsformen wie Demonstrationen, Volksentscheiden und Bürgerforen zeige. Wir würden mithin gegenwärtig einen Formwandel der Demokratie erleben, der nicht auf weniger, sondern auf mehr Demokratie im Sinne der Selbstermächtigung der Bürger ziele. Und haben in Deutschland nicht zuletzt die Proteste gegen die Energiepoli- tik der Bundesregierung und gegen den Bau des Stuttgarter Hauptbahnhofs mehr als deutlich die Lebendigkeit der Demokratie gezeigt?

Roland Roths Buch „Bürgermacht“, das er als eine Streitschrift verstanden wissen möchte, verhält sich zu dieser Kontroverse über Zustand und Zu- kunft der Demokratie unentschieden. Das ist einerseits ein Vorzug des Bu- ches, es ist aber auch Ausdruck einer Verlegenheit, in die sich eine Position begibt, die auf einen normativ an- spruchsvollen Demokratiebegriff nicht verzichten mag, zugleich aber die Au- gen vor einer demokratiefeindlichen Realität nicht verschließt. Es beschäf- tigt sich insbesondere mit dem gegen- wärtigen Zustand der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, ent- hält aber auch historische Ausführun-

gen zur Genese bürgerschaftlichen Protests und zu neuen demokratischen Verfahren in anderen Ländern, etwa dem Bürgerhaushalt in Lateinamerika oder den demokratischen Audits in Großbritannien. Insbesondere liefert *Roth* im Verlauf seiner Abhandlung einen breiten Überblick über neuere Verfahren der Bürgerbeteiligung, mit Schwerpunkt auf der kommunalen Ebene und im Bereich der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

Roth startet mit einer „realutopischen Einführung“ (13), in der ein Reformprogramm hin zu einer Bürgergesellschaft mit vielfältigen Partizipationsformen, die sich der „Weisheit der Vielen“ (20) verpflichtet weiß, skizziert wird. Utopisch ist es zunächst insofern, als dass es als ein Regierungsprogramm präsentiert wird, utopisch ist es aber auch, weil, wie *Roth* im weiteren Verlauf festhält, die gegenwärtigen gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine Vitalisierung der Demokratie kaum gegeben sind. *Roth* nennt hier mit Blick auf die Bundesrepublik einen „starke[n] Trend in Richtung Postdemokratie“ (83), die Krise der öffentlichen Haushalte, zunehmende soziale Spaltung, den „erbärmlichen Zustand“ (75) der Bildungsgerechtigkeit und nicht zuletzt die Hegemonie betriebswirtschaftlichen Denkens in Politik und Verwaltung, welche zu einer Schrumpfung des öffentlichen Gestaltungsraums, insbesondere auf kommunaler Ebene, geführt habe.

Vor diesem dann durchaus realistischen Hintergrund ist es auch nicht weiter verwunderlich, wenn die Bilanz der vielfältigen demokratiepolitischen Innovationen – *Roth* beschäftigt sich vor allem mit der Praxis der Bürgerkommune – gemischt ausfällt. Gerade weil die Beteiligung, etwa im Rahmen

von Bürgerhaushalten, mehr der Verwaltung des Mangels als der positiven Gestaltung der Lebensverhältnisse dient und sich in den oftmals gelobten neuen Beteiligungsverfahren vor allem die „besseren Schichten“ (156) engagieren, drohen diese im besseren Fall zu einer Symbol- und Alibiveranstaltung, im schlechten Fall gar zu einer Instrumentalisierung der Bürgerbeteiligung im Sinne der Akzeptanzbeschaffung für unpopuläre Entscheidungen zu verkommen.

Dennoch lässt *Roth* sich von dieser Bestandsaufnahme nicht einschüchtern. Er spricht vielmehr von „vorrevolutionären Zeiten“ (90), die sich im wachsenden Protest der Bürger etwa gegen den Neubau des Stuttgarter Hauptbahnhofes, gegen die Hamburger Schulreform aber auch in globalisierungskritischen Bewegungen offenbaren. Er zeigt, wie diese neuen Proteste in der Bundesrepublik sich in eine durchaus erfolgreiche Geschichte unkonventioneller Beteiligungsformen, etwa der Neuen sozialen Bewegungen, einreihen. Der selbstbewusste Bürger sei immer mehr an die Stelle eines autoritätsfixierten Untertanen getreten. Damit ist ein zweiter, optimistischer Strang des Buches bezeichnet, innerhalb dessen die eher pessimistischen Ausführungen zum Zustand der Demokratie gerahmt sind. *Roth* beruft sich hierbei auf ein wachsendes Unbehagen und Aufbegehren der Bürger. Das abschließende Urteil, es gebe eine „Vielzahl an demokratischen Alternativen und Handlungsmöglichkeiten“ (297), mag normativ überzeugend sein. Auf die Frage, wie angesichts der geschilderten postdemokratischen Tendenzen diese Handlungsmöglichkeiten nicht zu bloßen Alibiveranstaltungen

verkommen, liefert Roth keine Antwort.

Dirk Jörke

Schuppert, Gunnar Folke. *Governance und Rechtsetzung. Grundfragen einer modernen Regelungswissenschaft.* Baden-Baden. Nomos 2011. 413 Seiten. 69,00 €.

Nationalstaatlich orientierte Gesetzgebungslehre war gestern, trans- und internationale Regelungswissenschaft ist heute – so könnte man die zentrale Aussage von *Schupperts* grundlegendem Werk „Governance und Rechtsetzung“ stark vereinfachend zusammenfassen. Will man gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse erfolgreich und Krisen vorbeugend regeln, würden es die Klassiker einer Gesetzgebungslehre – Gesetz, Rechtsverordnung und Satzung – nicht mehr tun. Die Regelungsformen und auch die an der Regelungsetzung beteiligten Akteure hätten sich grundlegend erweitert. *Schuppert* zieht das Regelungsversagen im Vorlauf und Verlauf der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und die Regulierung des Internets als Beispiele heran, um den Befund zu illustrieren. Insbesondere der Verweis auf die Finanzkrise macht aber zugleich den durchaus präskriptiven Ansatz deutlich. Es geht um Regelsetzung, welche die anstehenden Probleme besser und angemessener löst. Dieser Aufgabe stellt sich der Autor grundlegend und umfassend in insgesamt sechs Teilaufgaben.

Im ersten Teil des gut 400 Seiten umfassenden Werkes widmet er sich ausführlich dem aktuellen Stand der Gesetzgebungslehre, wobei in diesem Teil naturgemäß der rechtswissenschaftliche Hintergrund des ehemaligen Vorsitzen-

den der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer stärker zum Tragen kommt. Aber auch bereits hier wird deutlich, weshalb *Schuppert* auch in politikwissenschaftlichen Diskursen eine wichtige Rolle spielt. So wird unter anderem die Rolle von Lobbyisten, Leibbeamten und Großkanzleien diskutiert. Verwaltungswissenschaftler werden hingegen die kritische Auseinandersetzung mit den „drei vermeintlichen Königswegen zu besserer Gesetzgebung“ (81) schätzen. Dass sein Fazit eher skeptisch ausfällt, unterstreicht die Bedeutung eines Ausbruchs aus dem „Ghetto der Gesetzgebungslehre“ (97), dem er sich im zweiten Teil widmet. Hier erhält man unter anderem einen profunden Überblick über die aktuelle verwaltungsrechtswissenschaftliche Diskussion. So wird sowohl die Impulsfunktion der sich als Steuerungswissenschaft und nicht mehr so sehr als Interpretationswissenschaft verstehenden Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft – sie hat sich stark für den Erkenntnisstand und die Perspektive der Sozialwissenschaften geöffnet – als auch die Impulsfunktion der Governance-theorie und des Innovationsrechts reflektiert. Während *Schuppert* im zweiten Teil bereits auf die Bedeutung von Auswahlprozessen bei der Instrumentenwahl, der Wahl des institutionellen Umfelds und des Regulierungssektors für eine Regelungswissenschaft hingewiesen hat, entfaltet er sie im dritten Teil als Teil der Rechtswissenschaft. Hierbei betrachtet er in einem ersten Unterkapitel das Gesetz aus ganz unterschiedlichen Perspektiven: aus der des modernen Gesetzgebungsstaates, aus der des New Public-Managements und aus der der Governance-theorie. Auch greift er ausführlicher die Klassiker der Gesetzgebungs-