Joachim Blatter

3.1 Demokratie und Legitimation

Die Legitimität politischer Herrschaft stellt einen klassischen Topos der politischen Philosophie dar. Der Begriff Legitimität kann in einem normativen und in einem positiven Sinn interpretiert und benutzt werden. Im Hinblick auf die erste Verwendung wurde der Begriff Legitimität im deutschen Sprachraum lange Zeit mit „Rechtmäßigkeit" übersetzt (z.B. Westle 1991: 258), in jüngerer Zeit findet sich der international anschlussfähigere Begriff „Anerkennungswürdigkeit" (Cheneval 2005: 1). In der normativen Diskussion geht es um die theoretisch-konzeptionellen Grundlagen für ein anerkennungswürdiges Regime oder System politischer Herrschaft. Positive Analysen untersuchen dagegen die empirisch feststellbare Anerkennung bzw. Akzeptanz politischer Herrschaft und Herrschaftsordnungen durch die Mitglieder der entsprechenden politischen Einheiten.

Im Kontext der gegenwärtigen Transformationen politischer Steuerungs-, Integrations- und Herrschaftsordnungen tritt die Problematik der politischen Legitimation ins Zentrum vieler Analysen. Die klassischen Formen und Prozesse der politischen Legitimierung, die sich in den letzten rund 200 Jahren in den westlichen Demokratien entwickelt hatten, erscheinen angesichts vielfältiger Differenzierungen und Grenzverwischungen innerhalb des politisch-administrativen und zwischen dem politischen und dem gesellschaftlichen System als nicht mehr adäquat oder ausreichend, um bei der Bevölkerung Akzeptanz sowie Folge- und Mitwirkungsbereitschaft zu garantieren. Die neuen Formen der politischen Steuerung, Integration und Herrschaft, die meist unter dem Begriff Governance subsumiert werden, erfordern eine Weiterentwicklung der Demokratie- und Legitimationstheorie. Die entsprechenden Überlegungen werden nachfolgend skizziert. Zuerst sollen allerdings die wichtigsten Schritte der Transformation politischer Legitimation auf dem Weg zur klassischen Moderne und die verschiedenen Ausprägungen politischer Legitimierungsformen innerhalb der westlichen Demokratien dargestellt werden.

1 Demokratische Legitimation in der klassischen Moderne

Die Notwendigkeit der Legitimierung politischer Herrschaft beschränkt sich nicht auf moderne Formen der westlich-liberalen Demokratien. Jedes Regime oder System politischer Herrschaft benötigt ein Mindestmaß an Anerkennung, um zu funktionieren. Im Laufe der Geschichte lassen sich unterschiedliche Formen der Legitimierung feststellen. Auf dem Weg zu den demokratischen Legitimationsformen, wie sie in den westlichen Staaten im 20. Jahrhundert vorherrschten, lassen sich drei wichtige Veränderungen unterscheiden. Die erste, grundlegende Veränderung stellt der Wandel von nichtdemokratischen zu demokratischen

Formen der Herrschaft und Legitimation dar. Dieser Wandel erfolgte zum ersten Mal im 5. Jahrhundert v.Chr. in den griechischen Stadtstaaten, konnte sich aber nicht dauerhaft etablieren (Dahl 1994: 25). Erst die Aufklärung verdrängte innerhalb des Westens dauerhaft die religiöse Legitimierung monarchischer und kirchlicher Herrschaftsformen und erklärte „endgültig" den Willen des Volkes zur Basis politischer Legitimation. Für Max Weber war dies mit der Ablösung einer traditionalen durch eine legal-rationale Herrschaft verbunden, wobei er in seiner bekannten Typologie noch die charismatische Herrschaft als ein Übergangsphänomen aufnahm (Weber [1922] 1985: 122-176). Für Dahl hingegen war die Durchsetzung des demokratischen Nationalstaates im Laufe der Modernisierung bereits die „zweite große Transformation" der Demokratie. Im Vergleich zur direkten Demokratie der griechischen Stadtstaaten entwickelten die westlichen Nationalstaaten (→ Nationalstaat) eine repräsentative Form der Demokratie (Dahl 1994).

Diese unterschiedlichen Interpretationen zum grundlegenden Merkmal moderner demokratischer Legitimation spiegeln sich auch in den verschiedenen Institutionen und Demokratieverständnissen in den westlichen Ländern. Bevor darauf näher eingegangen wird, soll allerdings noch ein drittes Element des Wandels auf dem Weg zur modernen Demokratie erwähnt werden. Es ist dies der Wandel von einer stratifikatorischen bzw. ständischen Abgrenzung des Demos hin zu einer segmentär-territorialen Abgrenzung. Parallel zur territorialen Verankerung des Westfälischen Systems der politischen Herrschaft erfolgte eine schrittweise Ausdehnung der demokratischen Bürger- und Beteiligungsrechte auf alle Menschen innerhalb geographisch demarkierter Grenzen.

2 Unterschiedliche Schwerpunktsetzungen moderner Verständnisse von demokratischer Legitimation

Max Webers Beschreibung einer modernen Legitimationsgrundlage repräsentiert eine typisch deutsche legalistische und konstitutionalistische Konzeption demokratischer Legitimation. Ein solches Verständnis betont in erster Linie die formalen Regeln zur Formulierung des Willens des Volkes. Die Verfassung enthält aber nicht nur prozedurale Regeln, sondern auch starke substanzielle Normen, die über richterliche Kontrollverfahren der Willkür demokratischer Mehrheiten Grenzen setzen, um Freiheit und Gleichbehandlung der Einzelnen sicherzustellen. In den angelsächsischen Ländern basiert politische Legitimierung weniger auf der Verfassung, sondern wird durch starke Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten der Bevölkerung vor allem im Rahmen von Abstimmungen und Wahlen sowie durch ein System der institutionellen *Checks and Balances* sichergestellt. Eine weitere Linie demokratischer Legitimitätsvorstellungen mit insbesondere französischen Wurzeln betont die Bedeutung des Zugehörigkeitsgefühls zu einer politischen Gemeinschaft als Basis für die Folge- und Beteiligungsbereitschaft der Mitglieder und als Basis für die Loyalität gegenüber den Repräsentanten dieser Gemeinschaft. Kollektivistische Ansätze mit einer stärker materialistischen Ausrichtung betrachten die Sicherung von ökonomischem Wohlstand und sozialer Gleichheit als Basis der Legitimität eines politischen Systems. Solche Überlegungen führten in den kommunistischen Staaten zu einer Überordnung des politischen Systems

über die anderen sozialen Subsysteme, insbesondere über das ökonomische System, da nur dadurch die Umsetzung des politischen Willens der Gemeinschaft garantiert werden konnte.

Zwei Diskussionslinien prägten die moderne Debatte über politische Legitimität. Eine besonders in Deutschland ausgeprägte Debatte konzentrierte sich auf das Verhältnis von Legalität und Legitimität bzw. auf das Verhältnis von prozeduraler Form und moralischer Substanz für die Anerkennungswürdigkeit von politischer Herrschaft. Die Differenzierung von Form/Prozess und Norm/Substanz legitimer Herrschaft stellt die Basis für einen säkularen und liberalen Staat und für die Befreiung einer „positiven" Gesetzgebung aus holistischen Wertesystemen wie Religion und Tradition dar. Rein auf formalen Regeln und Verfahren basierende Demokratie- und Legitimierungsvorstellungen sind in Deutschland aber stets auf Widerspruch gestoßen (vgl. z.B. Westle 1991).

Eine zweite und in der angelsächsischen Politikwissenschaft dominierende Debatte konzentriert sich auf das Verhältnis von Legitimität und Leistungsfähigkeit politischer Herrschaft. Ausgangspunkt dieser Debatte ist üblicherweise das systemtheoretische Modell von David Easton (1965; 1975). In diesem Modell politischer Prozesse unterscheidet Easton zwischen den Anforderungen an das politische System (dem „Input") und den Leistungen des politischen Systems (dem „Output"). Je besser die Ergebnisse des politischen Systems den Erwartungen der Gesellschaft entsprechen, desto besser ist dessen Fortbestand gesichert. Außerdem unterscheidet Easton zwei Arten der Unterstützung: die spezifische und die diffuse. Die spezifische Unterstützung resultiert aus der kurzfristig erbrachten Leistung des politischen Systems (Output). Die diffuse Unterstützung bezieht sich dagegen auf eine generelle Unterstützung des politischen Systems. Easton unterscheidet zusätzlich zwei verschiedene Quellen der diffusen Unterstützung: erstens „Vertrauen" in die längerfristige Leistungsfähigkeit des politischen Systems und zweitens „Legitimität" als grundsätzliche Überzeugung, dem System Gehorsam zu schulden.

Eastons Konzepte wurden in der Folgezeit immer wieder aufgegriffen und reinterpretiert. So bezeichnet zum Beispiel Schmidberger (1997) die drei Quellen politischer Unterstützung als instrumentelle, reflexive und affektive Unterstützung und passt damit Eastons Konzept aktuellen handlungstheoretischen Vorstellungen in den Sozialwissenschaften an. Die eindeutig wirkmächtigste Reinterpretation von Eastons Modell hat Fritz Scharpf vorgenommen. Bereits 1970 hat er in seiner Konstanzer Antrittsvorlesung ein Modell „komplexer Demokratie" entwickelt und dabei die Differenzierung zwischen Inputs und Outputs als Kriterium für die Zuordnung von verschiedenen Demokratie- und Legitimationskonzepten eingesetzt (Scharpf 1970). Ende der 1990er Jahre hat er die Unterscheidung zwischen einer inputorientierten Legitimierung und einer outputorientierten Legitimierung im Kontext der Europäischen Integration wieder eingeführt, und diese Unterscheidung wurde in der Folgezeit weit über diesen Kontext hinaus aufgegriffen.

Scharpf (1998: 85) definiert die beiden Formen demokratischer Legitimierung unter Bezugnahme auf Abraham Lincolns berühmte Trias *government of the people, by the people and for the people*. Inputorientierte Legitimierung wird mit *government by the people* gleichgesetzt. Politische Entscheidungen sind dann legitim, wenn sie von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer politischen Gemeinschaft abgeleitet werden können. Wenn eine ausgeprägte kollektive Identität existiert, dann sind aus einer inputorientierten Perspektive

Mehrheitsentscheidungen legitim. Outputorientierte Legitimierung entspricht dagegen der Vorstellung *government for the people*. Die Legitimität des politischen Systems erwächst hier aus der Leistungsfähigkeit des Systems und erfordert keine gemeinsame Identität, sondern nur eine Reihe von gemeinsamen Interessen. Mechanismen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit sind Kontrollen durch regelmäßige Wahlen, aber auch unabhängige Expertisen sowie korporatistische und intergouvernementale Verhandlungssysteme. Im Gegensatz zu Easton begreift Scharpf damit die Anerkennungs- und Folgebereitschaft zu einem politischen System, die aus dessen Leistungen resultiert, als Form der demokratischen Legitimierung. Bemerkenswert ist weiterhin, dass Scharpf die dritte Dimension der Lincolnschen Trias – *government of the people* – und damit die Frage nach der Abgrenzung des Staatsvolkes bzw. der Mitgliedschaft einer politischen Gemeinschaft weitgehend ignoriert (Scharpf 1998: 85-92; 1999: 6-20).

3 Erosion politischer Legitimität in den westlichen Demokratien?

Vor dem Hintergrund dieser klassischen Ausprägungen und Konzeptionen demokratischer Legitimität wenden wir uns in den folgenden Abschnitten den gegenwärtigen Herausforderungen für die Legitimität des politischen Systems in der westlichen Moderne zu.

Bereits in den 1970er Jahren wurde eine Legitimationskrise der westlich-liberalen Demokratien postuliert (Habermas 1973), wobei diese Krise eher dem normativen Maßstab progressiver Intellektueller denn dem Legitimitätsempfinden der Bevölkerung geschuldet war (Kaase 1979). In jüngerer Zeit basiert dagegen die Diagnose einer Legitimitätskrise der westlichen Demokratien sowohl auf theoretisch-intellektuellen Überlegungen wie auch auf umfangreichen empirischen Untersuchungen. Bevor wir uns in den nachfolgenden Abschnitten detailliert mit den theoriebasierten Diagnosen eines Demokratie- und Legitimitätsdefizits und den möglichen Auswegen beschäftigen, wenden wir uns zuerst den empirischen Erhebungen und Befunden zu.

In den westlichen Staaten wird für die letzten Jahrzehnte ein durchgehender Trend zu einem geringeren Vertrauen in die klassischen demokratischen Institutionen diagnostiziert. Insbesondere Parteien und politischen Führungspersönlichkeiten wird immer weniger Vertrauen entgegengebracht, und die Wahlbeteiligung sinkt in den meisten Ländern. Auch klassische Institutionen wie das Parlament und die staatliche Bürokratie, aber auch Verbände und Medien genießen immer weniger Anerkennung. Es scheint aber falsch zu sein, daraus eine umfassende Legitimationskrise der Demokratie abzuleiten, denn die überwiegende Mehrheit der „kritischen Bürger" äußert trotz allem ein grundlegendes Vertrauen in demokratische Werte und Verfahren. Ihre Unzufriedenheit mit klassischen Institutionen demokratischer Willensbildung und Kontrolle äußert sich primär in einer Hinwendung zu neuen Formen der politischen Partizipation wie Demonstrationen und Internetkampagnen (Dalton 2004; Norris 2002).

Insgesamt scheint es so zu sein, dass sich viele Bürger auf die gesellschaftlichen und politischen Transformationen mit veränderten Erwartungshaltungen und Beteiligungsformen eingestellt haben, ohne dabei den Anspruch an und das Vertrauen in demokratische Legitimationsformen aufzugeben. In der (politik-)wissenschaftlichen Debatte dominierte

aber bis vor kurzem ein Krisendiskurs, da sich zwischen den jüngeren Governance-Formen und den klassischen Legitimierungsstrategien eine Lücke zeigt. Im Folgenden werden drei Dimensionen skizziert, in denen die Transformation politischer Steuerung und Integration zu Herausforderungen klassischer Legitimierungsformen und zu innovativen Formen demokratischer Legitimierung führte. Alle diese Transformationen haben dazu geführt, dass die klassische Vorstellung eines einzigen Zentrums politischer Entscheidung und Verantwortlichkeit zugunsten von Konzeptionen polyzentraler politischer Systeme aufgegeben werden muss. Sie haben weiterhin dazu geführt, dass die Grenzen der politischen Gemeinschaften offener, fragwürdiger und damit selbst zum Thema demokratischer Selbstbestimmung geworden sind. Schließlich wird immer deutlicher, dass die klassischlineare Vorstellung eines eindeutigen Pfades der politischen Meinungsbildung und Verantwortung, der von der Bevölkerung über Wahlen und Parteien zum Parlament und von dort zu Regierung und Verwaltung führt, den realen Prozessen der Interessenformierung und -aggregation sowie den realen Strukturen der Delegation, Entscheidungsfindung und Kontrolle nur noch sehr eingeschränkt entspricht.

4 Die Verschiebung und Verwischung der Grenzen zwischen Politik und Gesellschaft

Eine erste Dimension, in der die politische Realität in den westlichen Demokratien seit langem von den gerade skizzierten Schulbuchvorstellungen demokratischer Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und Legitimation abweicht, stellt das Verhältnis von Politik und Gesellschaft dar. In der repräsentativen Demokratie erfolgt die Koppelung zwischen dem gesellschaftlichen und dem politischen System über allgemeine Wahlen und über das Parlament. Das Verhältnis von Gesellschaft, Politik und Verwaltung wird idealtypischerweise als Principal-Agent-Verhältnis aufgefasst, indem die Gesellschaft Aufträge an die Politik und diese wiederum an die Verwaltung erteilt. Seit langem wird diesem Idealbild aber sowohl in positiven Analysen wie auch in normativen Konzepten widersprochen – kurioserweise lebte es aber in den 1990er Jahren in Form der ökonomischen New-Public-Management-Konzepte wieder auf (→ Public Management und Public Governance). Die positive Forschung zur Interessenvermittlung hat darauf hingewiesen, dass die organisierten Interessen neben den Parteien einen weiteren wichtigen Mechanismus der Koppelung zwischen gesellschaftlichem und politisch-administrativem System darstellen (→ Politische Interessenvermittlung). Während pluralistische Vorstellungen zur Interessenvermittlung die Einwirkungsrichtung von der Gesellschaft auf das staatliche System beibehalten, wird beim Neo-Korporatismus die einseitig gerichtete Principal-Agent-Vorstellung aufgegeben und das Zusammenwirken von staatlichen und privaten Organisationen als mehr oder minder symmetrisches Verhandlungssystem konzipiert.

Aber nicht nur in der positiven Analyse, sondern auch in der normativen Demokratietheorie wurde die repräsentative Demokratie als ungenügende Legitimationsbasis für politische Herrschaft in modernen Gesellschaften empfunden. Bereits seit Ende der 1960er Jahre häuften sich die Forderungen nach weiteren Partizipationsmöglichkeiten der Bürger jenseits

allgemeiner Wahlen. Während in der politischen Realität Forderungen nach dem Ausbau direktdemokratischer Mitbestimmungsmöglichkeiten im Vordergrund standen, konzentrierte sich der wissenschaftliche Diskurs stärker auf die Möglichkeiten der „assoziativen Demokratie" (Cohen/Rogers 1992; Warren 2001). Verbände, Vereinigungen und Bewegungen eröffnen nicht nur weitere Möglichkeiten gesellschaftlicher Beteiligung an politischen Prozessen (neben den Parteien), sondern auch Chancen für eine erleichterte und verbesserte Implementation politischer Entscheidungen und Optionen für eine gesellschaftliche Selbststeuerung.

Das letzte Argument deutet bereits in eine Richtung, die in jüngerer Zeit verstärkte Bedeutung erhalten hat. Während die positiven Theorien zur Interessenvermittlung und die ersten Argumente für eine assoziative Demokratie immer noch von einem einheitlichen Steuerungs- und Entscheidungszentrum ausgehen, wurde in jüngerer Zeit immer deutlicher, dass diese monozentristische Vorstellung nicht mehr adäquat ist. Die Delegation bestimmter Entscheidungskompetenzen an gesellschaftliche Arenen und Organisationen (zum Beispiel im Gesundheitsbereich), aber auch die „Entbündelung" der Staatsorganisation durch Phänomene wie „Quangos", „Agencification" und „Outsourcing" (Pollitt/Talbot 2004) und die Sektoralisierung der Politik, die insbesondere durch eine Mehrebenenpolitik vorangetrieben wird, führen zu einem polyzentralen Entscheidungssystem, in dem die verschiedenen Entscheidungssysteme nur noch eine lose Koppelung untereinander aufweisen (→ Multilevel Governance).

Diese interne Differenzierung des politisch-administrativen Systems wird ergänzt und verstärkt durch vielfältige Grenzverschiebungen und Grenzverwischungen zwischen dem öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Sektor. Während die Privatisierung von ehemals öffentlichen Infrastruktur- und Dienstleistungsunternehmen als Grenzverschiebung gewertet werden muss, stellen Policy-Netzwerke und Privat-Public-Partnerships Grenzverwischungen dar. Liberale Theoretiker sehen in der Grenzverschiebung, die mit Privatisierungen und Deregulierungen einhergeht, die Stärkung individueller Freiheit. Die entsprechende „Konsumentendemokratie" funktioniert allerdings nur, wenn das öffentliche Monopol der Leistungserbringung nicht durch private Monopole und Kartelle ersetzt wird. Die Grenzverwischungen gehen dagegen einher mit dem Konzept der „kooperativen Demokratie", bei der individuelle, kollektive und korporative Akteure aus der Zivilgesellschaft in die politische Willensbildung und Leistungserbringung eingebunden werden.

Alle diese Entwicklungen verstärken eine Polyzentralisierung sozio-politischer Entscheidungsfindung. Aus einer inputorientierten Perspektive kann ein polyzentrales System zu einer erhöhten Legitimität beitragen, da die Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungen und die Auswahlmöglichkeiten der Bürger vervielfältigt werden. Aus einer outputorientierten Perspektive wird dadurch die Leistungsfähigkeit gesteigert, da die Vorteile der Spezialisierung auftreten und es zu einer produktiven Verknüpfung von unterschiedlichen Akteuren und Ressourcen kommen kann. Kritiker verweisen auf die Tatsache, dass nicht alle gesellschaftlichen Interessen in ähnlicher Weise organisations- und artikulationsfähig sind, was zu einer Beeinträchtigung der Legitimationsfähigkeit der assoziativen oder kooperativen Demokratie führt. Die Legitimität der Konsumentendemokratie wird durch die zunehmende ökonomische Ungleichheit unterminiert. Diese inputorientierten Überlegungen werden durch das outputorientierte Argument ergänzt, das auf die reduzierte Steuerungs- und Integrationsfähigkeit eines polyzentralen Systems verweist (weil zum Beispiel Umverteilungsmöglichkeiten reduziert werden). Eine der zentralen Hoffnungen, die Beschränkungen eines solchen polyzentralen Systems zu überwinden, das vor allem durch Verhandlung (*bargaining*) und Verträge (*contracting*) innerhalb der spezialisierten Politikfelder und durch die „negative Koordination" zwischen Politikbereichen gekennzeichnet ist (→ Verhandlungen), beruht auf den Möglichkeiten der Kommunikation und Deliberation.

5 Die Verschiebung und Verwischung der Grenzen zwischen politischer Repräsentation und politischer Präsentation gesellschaftlicher Interessen und Ideen

Mit dem Wandel von der Industrie- zur Informations- und Kommunikationsgesellschaft rückte das Mediensystem als weiteres „intermediäres" Feld zwischen Gesellschaft und Politik immer deutlicher in den Vordergrund (→ Massenmedien). Dabei ist die entscheidende Erkenntnis, dass die Medien gerade nicht auf ihre Funktion als (neutraler) Informationsvermittler zwischen Gesellschaft und Politik reduziert werden können, sondern dass die öffentlichen Diskurse, für die sie die Plattform darstellen, gesellschaftliche Interessen und Ideen in starkem Maße produzieren und prägen. Wie bereits beim Konzept der assoziativen Demokratie gehen die Überlegungen zu einer deliberativen bzw. diskursiven Demokratie nicht mehr von einem linear gerichteten Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess von der Gesellschaft (bzw. ihren Mitgliedern) zur Politik aus. Kritisiert werden nicht nur die kollektivistischen Ideen von einem konsistenten Volkswillen, sondern auch die aggregativen Vorstellungen zur Demokratie, wie sie in individualistisch-rationalen Theorien der Demokratie vorherrschen. Insbesondere wird die Vorstellung infrage gestellt, dass in Wahlen und Abstimmungen die authentischen bzw. exogen determinierten Präferenzen der Bürger aggregiert werden und durch diese Verfahren ein legitimer Mehrheitswille identifiziert werden kann. Damit wird die einfache Vorstellung aufgegeben, dass die politischen Akteure und Programme gesellschaftliche Interessen, Identitäten und Ideologien nur abbilden bzw. repräsentieren. Stattdessen rückt die kommunikative Konstruktion dieser Interessen, Identitäten und Ideologien in den Vordergrund, wobei deren Bedeutung (im Sinne von Gewichtung wie auch von Richtung) vor allem durch deren Präsenz in den Medien bestimmt wird.

In Anlehnung und als Weiterentwicklung früherer „republikanischer" Demokratietheorien wird dem kommunikativen Prozess, der politischen Entscheidungen vorausgeht, zentrale Bedeutung zugemessen. Diese kommunikativen Prozesse prägen nicht nur die Wahrnehmungen und Einstellungen der politischen Entscheider, sondern auch die Wahrnehmungen und Präferenzen der Bürger. Entscheidend für die demokratische Qualität und Legitimationsfähigkeit dieser öffentlichen Kommunikationsprozesse ist deswegen ihre Offenheit gegenüber allen relevanten Informationen und Werten. Mit Dryzek (2000) können zwei Ausprägungen entsprechender Legitimationsformen unterschieden werden. Das Konzept einer „deliberativen Demokratie" besitzt eine Outputorientierung, da hier der Aus-

tausch von Informationen und Argumenten vor allem dazu dient, optimale bzw. konsensfähige Problemlösungen zu finden und damit die Leistungsfähigkeit des sozio-politischen Systems zu steigern. Das Konzept einer „diskursiven Demokratie" besitzt dagegen eine stärkere Inputorientierung. In diesen Vorstellungen dient der politische Kommunikationsprozess in erster Linie der Mobilisierung gesellschaftlicher Akteure sowie dem gesellschaftlichen Lernen und der individuellen Reflexion. Ziel ist weniger ein optimaler bzw. konsensfähiger Output, sondern ein stärkerer und aufgeklärter Input in das politische System.

Nun ist die reale öffentliche Massenkommunikation aber weniger durch eine habermasianische ideale Sprechsituation und durch verständigungsorientierte Argumentation geprägt, sondern durch Rhetorik, Framing, Inszenierungen, Infotainment und den Kampf um Aufmerksamkeit. In einem solchen kommunikativen Umfeld ist es für die Legitimität politischer Entscheidungen, Akteure und Systeme von entscheidender Bedeutung, ob eine und welche Wahrnehmung im öffentlichen Diskurs existiert. Vor dem Hintergrund der Polyzentralität des sozio-politischen Systems zeigt sich, dass der Kampf um Aufmerksamkeit nicht mehr nur den Parteienwettbewerb, sondern auch das gesamte gesellschaftliche und politisch-administrative System prägt. So muss das politische System nicht nur gegen die zunehmende Wahrnehmung eines Bedeutungsverlustes (zum Beispiel im Vergleich zum ökonomischen System) kämpfen, sondern innerhalb des politisch-administrativen Systems rivalisieren verschiedene Ebenen um die Wahrnehmung und Relevanzzuschreibung der Öffentlichkeit. In einer massenmedialen Kultur, in der Kritik an der Politik längst zur dominanten Form des journalistischen Opportunismus geworden ist, wird die kommunikative Strategie der positiven Profilierung immer mehr von der Notwendigkeit zur *blame-avoidance* ergänzt.

Aber nicht nur im Wettbewerb gegeneinander, sondern auch bei den Versuchen zur Koordinierung verschiedener Governance-Einheiten gewinnen kommunikative Instrumente deutlich an Gewicht (→ Politischer Wettbewerb). Bei der vertikalen Steuerung wird die Distribution von finanziellem Kapital durch die Vergabe von symbolischem Kapital ergänzt und/oder ersetzt (zum Beispiel durch Auszeichnungen wie „Regionen der Zukunft" oder durch Benchmarking-Studien). Auch bei der horizontalen Kooperation wird verstärkt auf kommunikative Prozesse des *blaming and shaming* gesetzt – prominentestes Beispiel ist die *Method of Open Coordination* innerhalb der Europäischen Union.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass in einem sozio-politischen System, in dem die Politik insgesamt, aber auch eine Vielzahl von spezifischen politischen Akteuren, Ebenen und Entscheidungszentren um die Aufmerksamkeit der Medien werben muss und die Medien ebenfalls den Imperativen der Aufmerksamkeitsökonomie folgen, Akzeptanz und Legitimität nicht mehr so sehr über den tatsächlichen Input und Output von Akteuren und Systemen hergestellt wird. Stattdessen prägen die von den Medien vermittelten – und nur dadurch für die Menschen „präsenten" bzw. existenten – Bilder über die politischen Inputs und Outputs die gesellschaftliche Wahrnehmung, Relevanzzuschreibung und Bewertung. Außerdem rücken Personen gegenüber den Inhalten in den Vordergrund massenmedialer Kommunikation. Zugespitzt bedeutet das, dass das „In-" oder „Out-Sein" von Themen und Akteuren im massenmedialen Diskurs und weniger die faktischen Inputs und Outputs die gesellschaftliche Wahrnehmung und damit auch die Legitimität politischer Akteure, Regime, Ebenen und Systeme bestimmen.

6 Die Verschiebung und Verwischung der territorialen Grenzen

Als dritte grundlegende Transformation des sozio-ökonomischen und -politischen Systems kann man die Verschiebung und Verwischung der territorialen Grenzen betrachten. Gleichzeitige Dezentralisierungs- und Zentralisierungstendenzen lösen das segmentäre westfälische System souveräner Nationalstaaten (→ Nationalstaat) mit klaren und kongruenten territorialen Grenzen auf und führen zu einer zunehmenden „Entbündelung" von vielfältigen Funktions- und Kompetenzräumen mit überlappenden Grenzen und einer sogenannten variablen Geometrie.

Mit den damit verbundenen Dezentralisierungstendenzen gewinnt eine wirtschaftswissenschaftliche Theorie an Gewicht, die im Wettbewerb (→ Politischer Wettbewerb) zwischen verschiedenen Governance-Einheiten und in der individuellen Möglichkeit zum Austritt (Exit) und Wechsel zwischen diesen Einheiten die konzeptionelle Grundlage nicht nur für die effiziente Bereitstellung kollektiver Güter, sondern auch für demokratische Kontrolle und Legitimation verortet (Tiebout 1956; Frey/Eichenberger 1996). Die Möglichkeiten des „voting with the feet" werden aber nicht nur durch Dezentralisierungen vergrößert; noch wichtiger ist die Tatsache, dass die Grenzen zwischen politischen Einheiten durchlässiger und Individuen und Investoren mobiler geworden sind (zumindest im Vergleich zur Nachkriegszeit; es sollte nicht vergessen werden, dass es eine ähnliche Situation bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts gab). Ein dezentrales und offenes System territorialer Governance-Einheiten ist aus polit-ökonomischer Perspektive legitim, weil den Bürgern mehr Wahlfreiheit eröffnet wird. Neben dieser inputorientierten Argumentation wird aber vor allem auch auf die verbesserte Leistungsfähigkeit dezentraler und kompetitiver Systeme verwiesen. Diese Ansicht dominierte in jüngerer Zeit in Theorie und Praxis – inzwischen zeigen sich allerdings bereits wieder Zweifel, die mit umfangreichen empirischen Belegen fundiert werden (vgl. z.B. Gerring u.a. 2005).

Die politische Kooperation zwischen den Nationalstaaten hat zu dieser Entwicklung der Öffnung der Grenzen und der binnenstaatlichen Dezentralisierung wesentlich beigetragen. In vielen Feldern ist damit aber nicht nur eine Deregulierung, sondern auch eine Reregulierung auf höherer Ebene verbunden. Insbesondere in Europa, wo diese Reregulierung auf kontinentaler Ebene weit fortgeschritten ist, ohne dass sich ein politisches System nach dem Muster der Nationalstaaten auf dieser Ebene etabliert hat, ist die Frage der demokratischen Legitimation eines solchen Regimes virulent (→ Europäische Union). Für die Europäische Union wurde insbesondere deswegen ein „Demokratiedefizit" diagnostiziert, weil sie inzwischen in fast allen Politikbereichen einen deutlichen Einfluss ausübt und weil trotz dieser faktischen Bedeutung nach wie vor die nationalstaatlichen Exekutiven im Rahmen des Europäischen Rates die wichtigsten Entscheidungskompetenzen besitzen und nicht das Europäische Parlament. Dies ist insbesondere deswegen problematisch, weil die nationalstaatlichen Exekutiven durch ihre *Gate-keeper*-Position im europäischen Mehrebenensystem informatorische und strategische Vorteile besitzen, durch die sie sich den binnenstaatlichen Bindungen und Kontrollen weitgehend entziehen können. Dies bedeutet, dass das wichtigste Entscheidungsgremium der Europäischen Union zum einen nur indirekt legitimiert ist und zum anderen diese indirekte Legitimation auch noch ausgehöhlt wird, weil die Ein-

fluss- und Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente, Parteien, Verbände und Medien systematisch reduziert werden.

Vor diesem Hintergrund hat sich in den letzten zehn Jahren eine intensive Diskussion zu der Frage entwickelt, wie die Legitimation der Europäischen Union gestärkt werden kann. In der öffentlichen Diskussion gibt es durchaus viele Anhänger einer Stärkung des Europäischen Parlaments, die damit die Entwicklung zu einem föderalen System der vereinigten Staaten von Europa vorantreiben möchten. Die damit verbundene Kompetenzverlagerung vom Europäischen Rat zum Europäischen Parlament bzw. die verstärkte Durchsetzung von Mehrheitsentscheidungen in allen Organen der Europäischen Union stößt aber in anderen Ländern und in der Wissenschaft auf große Bedenken. So verweist zum Beispiel Fritz Scharpf (1999) darauf, dass in Europa kein einheitlicher Demos mit einer starken kollektiven Identität existiert und damit ein System mit Mehrheitsentscheidungen nicht legitim ist. Scharpf beurteilt die Entwicklung einer starken europäischen Identität vor allem deswegen skeptisch, weil er die Basis für eine starke kollektive Identität im „Gemeinsamkeitsglauben" (Max Weber) verortet und dieser wiederum auf primordialen Elementen wie gemeinsamer Geschichte, Sprache, Kultur und Ethnie basiert (Scharpf 1999: 8).

Autoren mit einem weniger existenzialistischen Ansatz betonen dagegen die Abhängigkeit eines europäischen Demos von starken Institutionen, von der Existenz intermediärer Organisationen auf europäischer Ebene und/oder von einem transnationalen öffentlichen Diskurs. Die Institutionalisten verweisen darauf, dass auch bei der Entwicklung der Nationalstaaten – insbesondere in Frankreich – zuerst ein einheitlicher Staat geschaffen wurde und dieser dann die Bildung einer einheitlichen Nation und eines starken Kollektivbewusstseins vorantrieb. Aus dieser Perspektive trüge die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in das Parlament dazu bei, dass sich Identitäten und Interessen nicht mehr entlang nationalstaatlicher Linien, sondern entlang ideologischer Ausrichtungen formten und dass damit transnationale bzw. europäische Identitäten gestärkt werden. Aus sozial-konstruktivistischer Perspektive sind die Entwicklung eines stärker integrierten Bildungssystems, europäischer Vereinigungen und Verbände und die Entwicklung eines Mediensystems, das die Entwicklungen auf der europäischen Ebene nicht mehr ausschließlich aus nationaler Perspektive wahrnimmt und vermittelt, von zentraler Bedeutung (Cederman 2001).

Obwohl institutionalistische und sozial-konstruktivistische Ansätze die Möglichkeit der Entwicklung einer starken kollektiven Identität nicht grundsätzlich ausschließen, erscheint es sehr zweifelhaft, dass die entsprechenden inputorientierten Legitimierungsformen in absehbarer Zeit zu einer Stärkung der Legitimation der Europäischen Union beitragen können. Dies zeigt sich insbesondere in der jüngsten Ablehnung des Verfassungsentwurfes in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden. Aus institutionalistischer Sicht wäre eine Europäische Verfassung ein wichtiger Schritt zur regulativen und symbolischen Konstitutionalisierung einer verfassungsdemokratischen Bürgergesellschaft auf europäischer Ebene (Kleger 2005). Aus sozial-konstruktivistischer Sicht war es bereits ein legitimatorischer Fortschritt, dass der Verfassungsentwurf nicht auf einer Regierungskonferenz, sondern durch einen breit zusammengesetzten Europäischen Konvent erarbeitet wurde. Aber bereits der zweite kommunikativ und symbolisch wichtige Schritt, alle Bürger in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gleichzeitig über die Verfassung abstimmen

zu lassen, um dadurch einen „konstitutionellen Moment" zu ermöglichen, konnte nich mehr umgesetzt werden.

Angesichts der Schwierigkeiten zur Stärkung der Inputlegitimierung fordern liberal Autoren eine Zurückdrängung der Regulierungsaktivitäten der Europäischen Union. Sozi aldemokratische Autoren wie Fritz Scharpf setzen dagegen auf eine größere Akzeptan outputorientierter Legitimationsformen. Für Scharpf sind – wie bereits dargestellt – di durch unabhängiges Fachexpertentum, intergouvernementale und korporatistische Ver handlungssysteme sowie Policy-Netzwerke geprägten Strukturen deswegen kein Problen für die demokratische Legitimation, da sie die Leistungsfähigkeit der Europäischen Unio erhöhen. Aus dieser Perspektive ist das Hauptproblem für die europäische Legitimation di Asymmetrie zwischen den Zielsetzungen der „negativen Integration" (Deregulierung) un der „positiven Integration" (Reregulierung und Harmonisierung). Aber auch bei Scharp spielt die Wiedergewinnung von Gestaltungsmöglichkeiten (vor allem im Bereich der Sozi alpolitik) auf dezentraler Ebene eine besondere Rolle zur Stärkung der demokratische Legitimation. Insgesamt scheint es eine immer größere Unterstützung für die Idee eine subsidiären Aufgabenverteilung zu geben, wobei die Erfahrungen aus den Föderalstaate zeigen, dass eine klare Aufgabenzuordnung auf die verschiedenen Ebenen eine Illusio darstellt. Vielversprechender erscheint es, den verschiedenen Ebenen einen jeweils eigene Gestaltungsspielraum einzuräumen.

In jüngerer Zeit wird auch immer deutlicher, dass die Legitimität der Europäische Union nicht nur dadurch gefährdet ist, dass diese Ebene immer mehr Aufgaben an sic gezogen hat. Viel existenzieller scheint die Problematik der massiven Erweiterung um neue Mitglieder. Auch diese Erkenntnis kann man so zuspitzen, dass nicht mehr so sehr Input oder Output, sondern Fragen von „In" und/oder „Out" in den Mittelpunkt rücken. Bereits die Aufnahme der mitteleuropäischen und baltischen Staaten hat in der westeuropäischen Bevölkerung für Unruhe gesorgt – insbesondere, da sie mit einer weiteren Runde der „negativen Integration" (Stichwort: Dienstleistungsrichtlinie) koinzidierte. Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei werden in den nächsten Jahren die Frage nach der Grenze der Europäischen Union immer mehr in den Vordergrund rücken. Damit wird auch deutlich, dass die Diskussion um eine europäische Identität und Legitimität in den letzten dreißig Jahren fast ausschließlich binnenzentriert ausgerichtet war. Die Tatsache, dass Identität in erster Linie über die Wahrnehmung von Differenz produziert wird, sollte stärker in die Überlegungen zur Legitimierung der Europäischen Union einfließen. Ob die Wahrnehmung einer sicherheitspolitischen Bedrohung durch den islamischen Terror, einer ökonomischen Gefahr durch China oder einer hegemonialen Ignoranz der USA die externe Kontrastfolie liefert, die der Idee einer europäischen Sicherheits- und Wettbewerbsgemeinschaft Auftrieb verleiht, ist gegenwärtig offen. Insgesamt scheint aber klar zu sein, dass die Grenzen des Demos wieder aus dem Schatten der Natürlichkeit heraustreten und sich für die Demokratietheorie die Frage stellt, wie Entscheidungen über politische Grenzen demokratisch legitimiert werden können (Zielonka 2002; Whelan 1983; Barnett/Low 2004).

Da die territorialen Grenzverwischungen nicht auf europäischer Ebene haltmachen, stellt sich die Frage der demokratischen Legitimation von Regierung und Herrschaft auch auf globaler Ebene (→ Global Governance). Angesichts der geringeren Regelungsdichte und Verbindlichkeit konzentriert sich die Debatte hier bisher nicht auf legitime Entscheidungs-

mechanismen, sondern auf die Legitimität von Akteuren und deren Rechenschafts- bzw. Rechtfertigungsverpflichtungen (*accountability*). Im modernen Westfälischen System internationaler Beziehungen waren die souveränen Staaten die einzig legitimen Akteure, und die Prinzipien der Souveränität und Nichteinmischung stellten die klar dominierenden Regeln dar. Beides ist heute nicht mehr so selbstverständlich, da sich aktuelle Herausforderungen durch neue Akteure wie auch durch neue Prinzipien ergeben. Internationale Organisationen wie die UNO beziehen ihre Legitimität durch die Delegation staatlicher Macht; sie sind auf deren Unterstützung angewiesen und den Staaten gegenüber rechenschaftspflichtig. Legitimitätsprobleme entstehen primär durch mangelnde Effektivität und Effizienz der internationalen Organisationen. Die Legitimität von internationalen Nichtregierungsorganisationen beruht dagegen ausschließlich auf ihrer öffentlichen Reputation und damit auf einer externen Anerkennung.

Beim global eindeutig wichtigsten Akteur, den Vereinigten Staaten von Amerika, zeigt sich das Ungenügen klassischer Legitimierungsformen in einer entgrenzten Welt besonders deutlich. Spätestens seit der Intervention dieses Hegemons im Irak wird deutlich, dass das institutionalisierte System der internen Rechenschaft durch regelmäßige Wahlen in den USA nicht im Einklang mit der externen Anerkennung der amerikanischen Politik steht. Die ganz offensichtlich falsche Rechtfertigung dieses Krieges durch die US-amerikanische Regierung wurde vom amerikanischen Volk nicht sanktioniert. Damit wurde aber nicht nur die externe Anerkennung der USA, sondern auch die Legitimität neuer Prinzipien des Völkerrechtes – vor allem humanitäre Interventionen und vorbeugende Verteidigung – unterminiert.

7 Komplexe Demokratie: Komplementarität und Konkurrenz von verschiedenen Formen der politischen Legitimierung

Insgesamt lassen sich gegenwärtig zwei verschiedene Richtungen feststellen, in denen die Theorie der demokratischen Legitimation vorangetrieben wird, um damit den Transformationen von politischer Herrschaft, Steuerung und Integration gerecht zu werden. Zum einen wird die Basis für demokratische Legitimierungsformen immer mehr verbreitert. Fritz Scharpf betrachtet im Gegensatz zu Easton den Output bzw. die Leistungen eines politischen Systems als Ausdruck der demokratischen Selbstbestimmung eines Volkes und damit als Form der demokratischen Legitimierung. Angesichts der Binnendifferenzierung des politisch-administrativen Systems wird darauf hingewiesen, dass die Legitimität politischer Entscheidungen immer mehr auf der Anerkennungswürdigkeit der Prozesse innerhalb des politisch-administrativen Systems beruht (*throughput-* oder *withinput*-orientierte Legitimierung). Grundlegender sind aber die Hinweise darauf, dass die heutigen politischen Systeme dadurch gekennzeichnet sind, dass sich sowohl für die Entscheidungszentren wie auch für die Mitglieder existenzielle Fragen von Anerkennung oder Ignoranz sowie von In- oder Exklusion stellen, weil sowohl die Entscheidungszentren bzw. -arenen wie auch die Grenzen der politischen Einheiten aus dem Schatten der Natürlichkeit heraustreten und entscheidungs- und damit legitimationsbedürftig werden. Notwendig wird eine Ergänzung der

input- und outputorientierten Legitimierungsformen durch Legitimierungsmechanismen die demokratische Antworten auf die Fragen von „In/Out" liefern.

Die zweite Innovationsrichtung in der Demokratietheorie beschäftigt sich mit dem Zusammenspiel verschiedener Legitimierungsformen. Da sich bei allen Formen der demokratischen Legitimierung Unzulänglichkeiten ergeben, erscheint es naheliegend, die Legitimation politischer Systeme durch eine Kombination verschiedener Formen anzustreben (vgl. z.B. Lord/Magnette 2004). Dabei stellt sich aber die Frage nach der Verträglichkeit der verschiedenen Formen politischer Legitimation, denn es ist keineswegs klar, ob sich die verschiedenen Formen harmonisch ergänzen oder in Konkurrenz zueinander stehen. Theoretisch kann man zwar eine „Kultur der fairen Legitimationskonkurrenz" beschwören (Cheneval 2005: 11), aus dem Vergleich nationalstaatlicher Systeme ergibt sich aber eher, dass bestimmte Konfigurationen aus mehreren Legitimationsverfahren stabil sind, während andere Kombinationen keine dauerhafte Stabilität aufweisen. So erscheint insbesondere die parlamentarische Konkurrenzdemokratie nicht sehr verträglich mit Formen der assoziativen, kooperativen, deliberativen oder direkten Demokratie. Insofern lohnt es sich, weiter darüber zu streiten, wie man die demokratische Legitimität von Governance im nationalen, europäischen und internationalen Kontext stärken möchte (Benz/Papadopoulos 2006).

Literatur

Barnett, Clive/Low, Murray (Hrsg.), 2004: Spaces of Democracy. Geographical perspectives on citizenship, participation and representation. London u.a.: Sage.

Benz, Arthur/Papadopoulos, Yannis (Hrsg.), 2006: Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences. London/New York: Routledge.

Cederman, Lars-Erik, 2001: Nationalism and bounded integration. What it would take to construct a European demos, in: European Journal of International Relations 7 (2), 139-174.

Cheneval, Francis, 2005: Die EU und der Prozess ihrer Legitimation, in: Francis Cheneval (Hrsg.), Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union. Münster u.a.: Lit, 1-28.

Cohen, Joshua/Rogers, Joel, 1992: Secondary associations and democratic governance, in: Politics and Society 20, 393-472.

Dahl, Robert A., 1994: A democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation, in: Political Science Quarterly, 109 (1), 23-34.

Dalton, Russell J., 2004: Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies. Oxford u.a.: Oxford University Press.

Dryzek, John S., 2000: Discursive democracy. Politics, policy and political science. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Easton, David, 1965: A system analysis of political life. New York: John Wiley & Sons.

Easton, David, 1975: A Re-assessment of the concept of political support, in: British Journal of Political Science 5 (1), 435-457.

Frey, Bruno/Eichenberger, Reiner, 1996: FOCJ. Competitive governments for Europe, in: International Review of Law and Economics 16, 315-327.

Gerring, John/Thacker, Strom C./Moreno, Carola, 2005: Centripetal democratic governance. A theory and global inquiry, in: American Political Science Review 99 (4), 567-581.

Habermas, Jürgen, 1973: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Kaase, Max, 1979: Legitimitätskrise in westlichen Industriegesellschaften. Mythos oder Realität?, in: Helmut Klages/Peter Kmieciak (Hrsg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel. Frankfurt a.M.: Campus, 328-350.
Kleger, Heinz, 2005: Was kann und soll eine Europäische Verfassung? Überlegungen zum Verfassungsentwurf des Konvents, in: Francis Cheneval (Hrsg.), Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union. Münster u.a.: Lit, 153-178.
Lord, Christopher/Magnette, Paul, 2004: E Pluribus Unum? Creative disagreement about legitimacy in the EU, in: Journal of Common Market Studies 42 (1), 183-202.
Norris, Pippa, 2002: Democratic Phoenix. Reinventing political activism. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
Pollitt, Christopher/Talbot, Colin (Hrsg.), 2004: Unbundled government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation. London: Routledge.
Scharpf, Fritz W., 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz: Universitätsverlag.
Scharpf, Fritz W., 1998: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Michael Th. Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens? Opladen: Leske + Budrich, 81-104.
Scharpf, Fritz W., 1999: Governing in Europe: effective and democratic? Oxford u.a.: Oxford University Press.
Schmidberger, Martin, 1997: Regionen und europäische Legitimität. Der Einfluss des regionalen Umfeldes auf Bevölkerungseinstellungen zur EU. Frankfurt: Peter Lang.
Tiebout, Charles, 1956: A Pure Theory of Local Expenditure, in: Journal of Political Economy 64 (5), 416-424.
Warren, Mark E., 2001: Democracy and associations. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
Weber, Max, [1922] 1985: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr.
Westle, Bettina, 1991: Legitimität, in: Everhard Holtmann (Hrsg.), Politik-Lexikon. München/Wien: Oldenbourg, 324-327.
Whelan, Frederick G., 1983: Prologue. Democracy theory and the boundary problem, in: J. Roland Pennock/John W. Chapman (Hrsg.), Liberal Democracy. New York/London: New York University Press, 13-47.
Zielonka, Jan (Hrsg.), 2002: Europe Unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union. London/New York: Routledge.

Rainer Eising

3.2 Politische Interessenvermittlung

Governance unterstreicht die Dimension der Regelung und Steuerung in komplexen politischen Strukturen und Prozessen. Die Analyse der politischen Interessenvermittlung hat dieser Forschungsagenda bedeutende Impulse gegeben. Diese Anstöße kamen vor allem aus der international vergleichenden Forschung, selbst wenn in jüngeren Jahren auch die Rolle nichtstaatlicher Akteure in den internationalen Beziehungen stärker thematisiert wird. In der vergleichenden Analyse von Interessengruppen ist Governance einerseits eine Antwort auf die Binnendifferenzierung von Gesellschaft und Staat und die vielfältigen Strukturen und Prozesse der Interessenvermittlung zwischen beiden Sphären. Andererseits ist das Konzept eine Reaktion auf die Nutzung verschiedenartiger Formen der Handlungskoordination wie Markt, Hierarchie, Netzwerke und Verbände zur Lösung kollektiver Probleme und Bewältigung von Interdependenzen in und zwischen modernen Staaten (Mayntz 2004: 66).

Im Folgenden stelle ich zunächst grundlegende Formen der Interessenvermittlung und ihre Bezüge zur Governance-Diskussion vor, vor allem pluralistische und korporatistische Formen. Daraufhin analysiere ich Weiterentwicklungen dieser Ansätze zur Erfassung politischer Interessenvermittlung: Politiknetzwerke, Verhandlungssysteme und die Governance der Wirtschaft. Schließlich skizziere ich kurz aktuelle Entwicklungstrends: die Europäisierung und die Globalisierung der Interessenvermittlung. Dieser Überblick belegt, dass sich die Forschung zur politischen Interessenvermittlung entwickelt hat von Ansätzen, die jeweils einen dominanten Koordinationsmechanismus betonten – den Wettbewerb der Gruppen im Pluralismus und einvernehmliche Verhandlungen im Korporatismus –, zu Vorgehensweisen, die stärker die Abhängigkeit der Interessenvermittlung von institutionellen Kontexten betonen und die Bedeutung der Konfiguration dieser Koordinationsmechanismen unterstreichen.

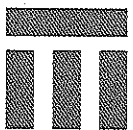
1 Pluralismus, Korporatismus und die Governance von Gesellschaften

Ein bedeutender Teil der Forschung über Interessengruppen ist damit befasst, grundlegende Formen der Interessenvermittlung zu identifizieren. Die identifizierten empirischen Regelmäßigkeiten geben Anlass zu weiterführenden Überlegungen über die demokratische Qualität und die Performanz dieser Formen der Interessenvermittlung. Im Mittelpunkt dieser Vorgehensweise stehen zwei Polartypen der Interessenvermittlung: der Pluralismus und der Korporatismus, die auf eine jeweils unterschiedliche Governance von Gesellschaften verweisen.

Arthur Benz · Susanne Lütz
Uwe Schimank
Georg Simonis (Hrsg.)

Handbuch Governance

Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder



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 Juni 2007

Alle Rechte vorbehalten
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von 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: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

Vorwort

Seit dem Studienjahr 2003/2004 bietet das Institut für Politikwissen
FernUniversität in Hagen in Kooperation mit der Soziologie und der
einen Masterstudiengang „Governance" an. Das vorliegende Handbuch
jüngste Ergebnis der intensiven Zusammenarbeit der Initiatoren des
diengangs dar. Bereits während seiner Konzeptionsphase war vorges
Studierenden zu Beginn des Masterstudiums einen möglichst breiten
über das Governance-Konzept und die mit ihm verbundenen, das Stu
genden Grundbegriffe zu vermitteln. Doch hat es noch des Anstoßes du
Schindler vom VS Verlag für Sozialwissenschaften bedurft, dass die gep
führung die Gestalt eines Handbuches annahm, das nun neben der gleic
der Autorengruppe herausgegebenen Governance-Reihe, die Lehrbüche
gener Masterprogramms versammelt, erscheinen kann.

Das Handbuch soll dazu beitragen, das „Zauberwort Governance" -
Gunnar F. Schuppert – zu entzaubern. Es soll daher in erster Linie d
schaftliche Selbstverständigung anregen, indem es das Erkenntnispot
attraktiven Konzeptes, aber auch seine Reichweite und Grenzen hera
Dies soll hier dadurch geschehen, dass möglichst viele derjenigen Fors
und Forscher, die sich aktuell mit ihm beschäftigen, zu Wort kommen. I
buchformat erlaubt es, die wesentlichen Grundformen (Strukturen) u
ihnen wirksamen Mechanismen von Governance (Teil A), die mit den
verbundenen Theorie- und Analyseperspektiven (Teil B) sowie die v
Anwendungsmöglichkeiten als Analyseinstrument interdependenter Sy
lektiven Handelns (Teil C) angemessen, wenn auch nicht vollständig u
tisch erschöpfend darzustellen. Allein der breite Überblick vermittelt ein
lichen Eindruck von der Leistungsfähigkeit des Konzeptes. Ob es sich
wissenschaftliche Schlüsselkategorie oder als modischer Zauber erweist,
an den Forschungsergebnissen ablesen lassen.

Dass von den einunddreißig Autorinnen und Autoren des Handbu
die Hälfte an der FernUniversität in Hagen lehrt, ist natürlich kein Z
Handbuch ist aus Forschungs- und Lehrzusammenhängen hervorgega
es soll neben der wissenschaftlichen Selbstvergewisserung der Politikwi
auch dazu dienen, Studierende, unter anderen jene der FernUniversität
sperrigen Begriff vertraut zu machen. Gemäß dem Hagener Lehrkonze
in der Angebotspalette durch auswärtige Gäste zu kompensieren, wo