

*Gleich und frei nach gemeinsam  
anerkannten Regeln*

Bound Governance

# Theorie der zivilen Moderne

Volker von Prittwitz (Hrsg.)

ISBN: 978-3-96110-176-4 (Online) / Dezember 2018

Freie Universität Berlin, Universitätsbibliothek

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des  
Verlegers unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für digitale Reproduktionen, die Ein-  
speicherung und Verarbeitung in digitalen Systemen, Vervielfältigungen, Übersetzungen und  
Mikroverfilmungen.

## Vorwort

Nur rechtsstaatliche Demokratie scheint dem Streben nach absoluter Macht und Krieg widerstehen zu können. Aber auch in Spiel, Sport, transparenten Verfahren, fairem Wettbewerb und regelgebundenen Handlungsprogrammen respektieren sich die Beteiligten. Es gibt also ein allgemeines Koordinationsmuster der zivilen Moderne, das sich in die Worte fassen lässt: *Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln* (Bound Governance).

Darum, wie dieses Koordinationsmuster strukturiert ist, was es leisten kann und wodurch es herausgefordert wird, geht es in diesem Buch. Hierzu finden Sie grundlegende Überlegungen, Beiträge zur Staatstheorie und Handlungstheorie sowie einen gerechtigkeitstheoretischen Diskurs über Gleichstellung und Freiheit. Dazu kommen dokumentierte Zitate und Originaltexte, anhand deren Sie verfolgen können, wie sich der Bound-Governance-Ansatz entwickelt hat. Die Texte lassen sich in der Reihenfolge entsprechender Kapitel, aber auch jeweils für sich lesen.

Inspiriert haben mich vor allem Niklas Luhmanns *Legitimation durch Verfahren*, Karl Poppers Wissenschafts- und Gesellschaftstheorie, Norbert Elias‘ Analyse des Zivilisationsprozesses, Johan Huizingas Kulturtheorie des Homo Ludens, Fritz W. Scharpf’s Arbeiten zu Verhandlungssystemen und Interaktionsformen, Paul Watzlawicks Kommunikations-Theorie, die neuere Governance-, Policy-, Umwelt- und Nachhaltigkeitsdiskussion, spieltheoretische Überlegungen, der aufklärerische Diskurs über Politik, Republik und Demokratie sowie politische Bewegungen der Gleichheit und Freiheit. Der grundlegende Gedanke ein- und mehrdimensionaler Governance entwickelte sich aber aus dem Ansatz der systematischen Politikanalyse, den ich seit den 1990er Jahren vertrete.

Allen, die politikanalytische Modelle und speziell den Bound-Governance-Ansatz mit mir diskutiert haben, bin ich dankbar. Felix Lorber danke ich dafür, dass er mich an mein Versprechen eines Bandes zum Thema erinnert hat, Mareike Schulz, Sandra Krause und Laura Oppermann für ihre anregenden Diskurs-Beiträge. Vor allem aber danke ich treuen Freunden, die mich *in der Bildungsrepublik Deutschland* ab und an finanziell unterstützt und mir dadurch ermöglicht haben, intensiv genug an dem Projekt zu arbeiten.

In der Hoffnung und Vorfreude auf eine breite Diskussion,

Berlin, im Dezember 2018

Volker Prittitz

# Übersicht

(Texte ohne Autorenangabe sind vom Herausgeber verfasst)

<b>1 Theorie der Zivilität (Grundlagen)</b>	6
• Wozu Theorie?	7
• Eine Typologie von Interaktionslogiken und Koordinationsformen	10
• Ein Prozessmodell auf- und absteigender Zivilität	20
• Gleichstellung - Koordination bei Kapazitätsdifferenzen	29
<b>2 Staatstheorie</b>	57
• Der Staat der zivilen Moderne	58
• Mehrebenige Staatsbürgerschaft	63
• Separatismus und Staatsänderung	68
• Zivile Außenpolitik	88
<b>3 Handlungstheorie</b>	95
• Zivilisatorische Vernunft	96
• Die Herausforderungen Betrug, Gewalt, Vermachtung und Korruption	98
• Zivile Öffentlichkeit	101
• Effektiver Klimaschutz. Lässt sich das Maya-Syndrom überwinden?	104
• Bound-Governance-Management: Transparenz - Kompetenz - Beteiligung	116
<b>4 Ein Diskurs zu Gleichstellung, Freiheit und Gerechtigkeitstheorie</b>	129
• Sandra Krause: Geschlechterquoten und Bound Governance	130
• Quoten-Politik oder effektive Gleichberechtigung?	145
• Laura Oppermann: Gleichbehandlung = Gleichstellung? Novellierungsvorschlag zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz	149
• Gleichbehandlung versus Gleichstellung (Schema)	166
• Gleich und frei. Von der Privilegienherrschaft zu den Menschenrechten	167
• Mareike Schulz: Theorien der Gerechtigkeit. Ein Vergleich	174

<b>5 Dokumentation</b>	188
• Aus: Johann Huizinga: <i>Homo Ludens</i> (1938)	189
• Aus: Norbert Elias: <i>Über den Prozess der Zivilisation</i> (1939)	189
• Aus: Karl Popper: <i>Die offene Gesellschaft und ihre Feinde</i> (1945)	189
• Aus: Niklas Luhmann: <i>Legitimation durch Verfahren</i> (1969)	190
• Aus: Hans-Herrmann Hartwich (Hrsg.): <i>Policy-Forschung in der BRD</i> (1985)	190
• Aus: <i>Das Katastrophenparadox</i> (1990)	190
• Aus: Fritz W. Scharpf: <i>Negative und positive Koordination</i> (1993)	191
• Aus: <i>Politikanalyse</i> (1994)	191
• Aus: <i>Ein- und mehrdimensionale Kommunikation</i> (1996)	191
• Die dunkle Seite der Netzwerke (2000)	192
• Zivile oder herrschaftliche Religion? (2002)	217
• Mehrdimensionale Kommunikation als Demokratie-Voraussetzung (2005)	218
• Aus: <i>Vergleichende Politikanalyse</i> (2007)	228
• Bound Governance (Verfahren) (2012)	229
• Aus: <i>Politik-Logiken im Ukraine-Konflikt</i> (2014)	248
• Multi-Dimensional Process Analysis (May 2015)	249
• Violence against the own people (April 2016)	253
• What is Political? (June 2016)	258
• Rituals - Moral - Ethics (August 03, 2016)	260
• Evolution or Revolution? (August 04, 2016)	265
• Bürgerschaft (Citizenship) und Zivile Moderne (Oktober 2016)	272
• Mehrebenige Bürgerschaft (November 2016)	285
• Effektive Gleichstellung (September 2017)	300
• Bound Governance - der Kampf um die zivile Moderne (September 2017)	334
• Kriegerische Öffentlichkeit (2017)	364
• Die zivile Moderne. Eine Theorie soziopolitischer Koordination (Auszüge)	371
• Governance-Herausforderung Künstliche Intelligenz (Februar 2018)	386
 Herausgeber und Autorinnen	394
Kurztext	395

# 1 Theorie der Zivilität (Grundlagen)

## Übersicht

- Wozu Theorie?
- Eine Typologie von Interaktionslogiken und Koordinationsformen
- Ein Prozessmodell der Zivilisierung und Entzivilisierung
- Gleichstellung - Koordination bei Kapazitätsdifferenzen

Über Theorie diskutiert sich besser, wenn klar ist, was sie leisten soll. Deshalb beschäftige ich mich in einem kurzen Anfangstext mit der Frage „*Wozu Theorie?*“.

Im zweiten Text werden grundlegende *Interaktionslogiken und Koordinationsformen* im Zusammenhang entwickelt - eine Typologie, auf der alle weiteren Überlegungen zu Bound Governance und ziviler Moderne aufbauen.

Wie und warum entwickelt sich Zivilität? Kann einmal erreichte Zivilität wieder verloren gehen? Falls ja, wie und warum? Um diese Fragen geht es im dritten Text unter dem Titel *Ein Prozessmodell der Zivilisierung und Entzivilisierung*.

*Gleich und frei* sollen sich Bound-Governance-Akteure begegnen. Wie aber kann dies bei ungleichen Kapazitäten der Beteiligten geschehen? Dies ist die leitende Frage, der ich im vierten Text unter dem Titel *Gleichstellung - Koordination bei Kapazitätsdifferenzen* nachgehe.

# Wozu Theorie?

**Volker von Prittwitz**

## Übersicht

1. Sozialwissenschaft ohne Theorie?
2. Anforderungen sozialwissenschaftlicher Theoriebildung

### 1. Sozialwissenschaft ohne Theorie?

Grau ist alle Theorie - zumindest Goethes Faust zufolge. Und nach der elften Feuerbach-These von Karl Marx (1845) kommt es nur darauf an, die Welt zu verändern, nicht sie verschieden zu interpretieren. Nicht Theorie zählt also, sondern Praxis, eine auch heute in den Sozialwissenschaften einflussreiche Auffassung - siehe den gängigen Begriff *Anwendungsorientierte Grundlagenforschung*, die zahlreichen sozialwissenschaftlichen *Bindestrich-Disziplinen*, in denen anwendungsnah und oft interdisziplinär, das heißt, ohne übergreifende Theorie, geforscht und gelehrt wird, und praxisorientierte Neugründungen von Instituten und Hochschulen.

So wichtig Praxis ist, so rechtfertigt sie doch keinen Verzicht auf wissenschaftliche Theorieentwicklung - im Gegenteil: Im Unterschied zu anderen Medien, so Journalismus, Geheimdiensten, Marktrecherche und Bürokratie, strebt gute Wissenschaft nach möglichst umfassender und genauer, dabei möglichst einfacher Theorie. Dabei regen sich wissenschaftliche Theorie und empirische Forschung wechselseitig an (Popper 1934: S.77-96). Indem wir Wirklichkeit besser verstehen, können wir sie neu analysieren und hieraus praktische Folgerungen ziehen. Wissenschaft fördert also Innovation durch Theoriebildung.

Diese Wechselwirkung ist bisher in den Naturwissenschaften weit besser zustande gekommen als in den Sozialwissenschaften: Die Natur- und Technikwissenschaften entwickeln sich nach einem viele Jahrhunderte langen Wechsel theoretischer und empirisch-analytischer Forschung stürmisch; die Sozialwissenschaften, insbesondere die Politikwissenschaft, verfügen dagegen bis heute über keine allgemein anerkannten theoretischen Grundlagen, kommunizieren untereinander wenig und werden angesichts ihrer geringen Produktivität öffentlich kaum wahrgenommen.

Dieser Entwicklungsunterschied kann zwar nicht 1:1 in entsprechende soziale Praxisformen übertragen werden, weil diese jeweils vielfältig beeinflusst sind. Es sollte uns aber zu denken geben, dass sich materiell-technologische Fortschritte stürmisch, ja geradezu dramatisch entwickeln: Die Menschheit ist inzwischen in der Lage, immer weiter in den Weltraum einzudringen; das menschliche Genom wird entschlüsselt; Di-

gitalisierung, Nanotechnologie und viele andere Technologien revolutionieren unseren Alltag; Künstliche Intelligenz überformt, ja ersetzt zunehmend anspruchsvolle menschliche Tätigkeiten. Demgegenüber dominiert politisch häufig bornierte, ja rückwärtsgewandte Machtpolitik, und existentielle Herausforderungen der Menschheit wie effektiver Klimaschutz werden verdrängt und marginalisiert. Selbst Aufrüstung hat, kaum widersprochen, wieder politische Konjunktur - mit wachsenden Kriegsrisiken.

Technischer Fortschritt und soziopolitischer Prozess fallen auseinander - verkörpert durch terroristische Piloten, die lediglich technische Studiengänge durchlaufen haben, und machtvolle Politiker, die ohne jedes Verständnis für Zivilität und Überlebensanforderungen der Menschheit agieren.

## **2. Anforderungen sozialwissenschaftlicher Theoriebildung**

In dieser Situation ist sozialwissenschaftliche Theoriebildung notwendiger denn je - vor allem unter zwei Gesichtspunkten:

- 1) Nur aufgrund gemeinsam anerkannter Begriffe, Modelle und Aussage-Systeme können sich die Sozialwissenschaften entwickeln - Theoriebildung als identitätsbildende und kommunikationsförderliche Grundlage von Wissenschaft.
- 2) Die Sozialwissenschaften müssen der Gesellschaft liefern, was sonst kein Medium liefern kann: Einsichten in grundlegende Zusammenhänge menschlicher Zivilisation - als Augenöffner und Impulsgeber soziopolitischer Innovation.

Leicht sind diese Anforderungen allerdings nicht zu erfüllen; denn Gesellschaft und Politik lassen sich nicht linear verstehen. Vielmehr kämpfen hier Akteure mit unterschiedlichen Weltsichten, Werten, Interessen und Handlungskonzepten um Einfluss. Dabei dominieren keineswegs immer die zukunftsträchtigeren Handlungsformen und Handlungsprogramme - mit der Folge hochkomplexer Wahrnehmungs- und Entscheidungsprozesse. Dementsprechend müssen nicht nur jeweils herrschende Sichtweisen berücksichtigt werden, sondern auch zukunftsfähige oppositionelle Programme, Interessen und Werte sowie erfolgversprechende Möglichkeiten ohne aktuelle Klientel. Andererseits muss Wissenschaft logisch konsistent und empirisch überprüfbar operieren (Röbken/Wetzel 2016; Weber 1904, 1913, 1922).

Gute Sozialwissenschaft versucht also, bestmöglich abzubilden und zu erklären, was ist - und was werden könnte.

## Literatur

Marx, Karl, 1845: Thesen über Feuerbach: [http://www.mlwerke.de/me/me03/me03\\_005.htm](http://www.mlwerke.de/me/me03/me03_005.htm)

Popper, Karl R., 1934/1969: Logik der Forschung, Tübingen

Röbken, Heinke/Wetzel, Katrin 2016: Qualitative und quantitative Forschungsmethoden, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Weber, Max, 1904: • Die »Objektivität« sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis; Erstdruck in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 19. Bd., Heft 1, 1904, S. 22-87

Weber, Max, 1913: Ueber einige Kategorien der verstehenden Soziologie, Erstdruck in: Logos. Internationale Zeitschrift für Philosophie der Kultur. Hrsg. v. R. Krone u. G. Mehlis. Bd. IV, Heft 3, Tübingen (Mohr Siebeck), S. 253-294

Weber, Max, 1922: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen, J.C.B. Mohr

# Eine Typologie von Interaktionslogiken und Koordinationsformen

**Volker von Prittwitz**

## Übersicht

### Einführung

1. Die Freund/Feind-Logik: Gemeinschaft und Krieg
2. Die Logik der Macht: Vertikale Koordination
3. Die Logik des Eigeninteresses: Horizontale Koordination
4. Die Logik wechselseitiger Bindung: Bound Governance
5. Weitere Bound-Governance-Perspektiven: Entfaltete Zivilität
6. Typologie
7. Beziehungen zwischen Interaktionslogiken

### Einführung

Ohne Kooperation und soziale Ordnung würde der Mensch in Anomie leben - in ständiger Furcht, beraubt oder umgebracht zu werden. Selbst wenn er überlebte, wäre er - ohne Arbeitsteilung - bitterarm, und die Menschheit hätte keine Chance, sich kulturell zu entfalten. Deshalb ist die Frage, wie Menschen im Verhältnis zueinander handeln (interagieren), seit jeher existentiell für die Menschheit. Dabei geht es um Verhaltensweisen einzelner historischer Persönlichkeiten, aber auch um soziopolitische Muster, nach denen Akteure soziale Situationen wahrnehmen, kalkulieren, kommunizieren und gezielt handeln, um Interaktionslogiken.<sup>1</sup> Der Terminus *Logik* soll dabei verdeutlichen, dass Akteure im Sinne jeweils bestimmter Interaktionsorientierungen (Scharpf 1993, S. 152/153) kalkulieren und verhaltensorientiert Schlüsse ziehen. Dabei ändern sich auch grundlegende Rationalitäts-Axiome.

Als fundamental betrachte ich in diesem Sinne vier Interaktionslogiken: die Freund/Feind-Logik, die Logik der Macht, die Logik der Eigeninteressen und die Logik wechselseitiger Bindung. Nach jeder Logik kann in charakteristischer Weise im Sinne der Allgemeinheit koordiniert oder nicht koordiniert werden. Damit ergibt sich eine interaktionslogische Typologie von Koordinationsformen. Verstehen und bezeichnen wir Koordination zum Wohl aller Beteiligten als Governance, handelt es sich also um eine interaktionslogische Governance-Typologie.

---

<sup>1</sup> Akteure werden sozialwissenschaftlich als menschliche Individuen, aber auch als handelnde soziale Einheiten gedacht. Zum Überblick politischer Akteurtypen siehe Prittwitz 2007: 99-119, insbesondere 99-103.

## 1. Die Freund/Feind-Logik: Gemeinschaft und Krieg

Krieg wurde in der Vergangenheit oft als identitäts- und gemeinschaftsstiftend, religiöns-, bewegungs- oder staatsdienlich oder gar als *Vater aller Dinge* überhöht. Grundlage dafür ist eine einfach und klar erscheinende, strikte Interaktionslogik, die Logik von Freund oder Feind. Demnach teilt sich die Welt in *Freund* oder *Feind* (*friend or foe*), die untereinander in prinzipiellem Gegensatz stehen: *Wir*, verstanden als enge Gemeinschaft (*Freund*), kämpfen gegen den uns existenziell bedrohenden *Feind*. Diesen mit jedem Mittel auszuschalten, ist nicht nur legitim, sondern geboten. Das denkbar Schlechteste für den Feind erscheint als das denkbar Beste für uns.

In dieser Logik verliert Menschlichkeit jede Bedeutung. Kommuniziert wird vielmehr ausschließlich nach Freund/Feind-Kriterien: In unserer engen Gemeinschaft kommunizieren wir harmonisch, ja überhöhen Gemeinsamkeiten emphatisch. Dritte werden dagegen als potenzieller oder aktueller Feind ausgeschlossen oder verfolgt. Feindselige Kommunikation setzt systematisch herab, schließt aus, lügt und täuscht - eine alles durchdringende, totalitäre Anti-Kommunikation. Öffentliche Kommunikation wird damit vergiftet, verändert in feindselige Propaganda, systematische Lüge und Herabsetzung, während man sich selbst überhöht und feiert. Dem entspricht, unter Umständen verzögert, das organisierte Verhalten: *Feinde* werden aus dem öffentlichen Leben ausgesperrt und schließlich verfolgt mit der Erlaubnis, ja dem letzten Gebot, alles Feindliche zu vernichten. Damit wird die Freund-Feind-Logik von der Logik der homogenen Gemeinschaft (*Freund*) zur Logik des Kriegs mit dessen charakteristischen Zügen: Massenhaftem Sterben und Tod, großem Leid, schweren physischen und psychischen Schäden und der Vernichtung wertvoller Ressourcen im großen Stil oft auf viele Jahrzehnte hinaus. Dabei werden insbesondere junge und ärmere Menschen für den Krieg begeistert oder dazu gezwungen, sich selbst zu opfern.

Kommt es, wie immer auch begründet, zu Krieg, hat allgemeinwohlorientierte Koordination (Governance), speziell Politik, versagt. Unterwirft sich Politik der Freund/Feind-Logik, so verliert sie ihre besondere Identität und ihre besonderen Wirkungspotenziale als Koordinations-Medium. Carl von Clausewitz' vielzitierter Satz *Der Krieg ist eine bloße Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln* (Clausewitz 1832/34, Buch 1, Kapitel 1, Abschnitt 24) reflektiert diesen prekären Zusammenhang nicht - im Gegenteil, er verdeckt und beschönigt ihn. Kein Wunder; denn er ist in der Logik der Macht verfasst worden, die nicht selten in die Logik des Kriegs übergeht.

## 2. Die Logik der Macht: Vertikale Koordination

Kann jemand seinen Willen auch gegen den Widerstand anderer durchsetzen, so lässt sich Koordination erzwingen - ein Vorteil gegenüber Anomie.<sup>2</sup> Dies gilt insbesondere in Gefahrensituationen, in denen schnell und energisch gehandelt werden muss. Aber auch in Routinesituationen erscheint Macht oft als attraktives, weil einfaches und durchsetzungsstarkes, Mittel der Handlungs-Koordination - dies in unterschiedlichen Formen:

- Hierarchie (wörtlich *Priesterherrschaft*), das heißt in anerkannter stufenweiser Über- beziehungsweise Unterordnung. Dabei wird Macht oft emphatisch überhöht, etwa in Form personeller Verherrlichung oder/und eines absoluten Gottesbezugs und nicht zuletzt in künstlerisch-ästhetischen Formen - eine insbesondere in Religionen oder quasireligiösen Systemen übliche Art der Herrschaft.
- Organisationsherrschaft (*Bürokratie*): Nachrangig privilegierte Organisationsträger setzen ihren Willen vermittelt über ihre Auslegungshoheit geltender Routine muster durch.
- Netzwerk-Herrschaft: Miteinander vernetzte Akteure üben Herrschaft aus, dies in negativer Absetzung gegenüber Nicht-Angehörigen des Netzwerks.
- Latente Machtausübung: *Sweet little lies* und verdeckte Anstöße (*Nudging*) steuern Adressaten in die erwünschte Richtung (Piasecki 2017).

Aus der großen Bedeutung von Macht ergibt sich ihre Logik. Demnach kann nur frei sein, wer über Macht verfügt. Ist jemand dagegen machtlos, muss er/sie sich unterordnen, anpassen oder fliehen. Demzufolge dreht sich alles darum, Macht zu erlangen, zu halten und auszubauen. Wer machtlos ist oder nach Macht strebt, verhält sich entsprechend unterwürfig als Untertan oder verlogen-opportunistisch - eine scheinbar universell gültige, alles durchdringende Logik. Demnach kann Religion nur herrschende oder unterdrückte Religion sein, kann Kultur sich nur als herrschende Kultur entfalten. Das herrschende Recht ist das Recht der Herrschenden, und der Staat ist eine Herrschaftssphäre, ein *Reich*.

Die Logik der Macht und ihr entsprechende vertikale Koordinationsmuster weisen allerdings charakteristische Funktionsschwächen auf. So sind in hierarchischen Systemen die Herrschaftskapazitäten tendenziell überlastet, während die Kapazitäten der Beherrschten oft nicht ausreichend genutzt werden; damit entstehen Informationseng-

---

<sup>2</sup> Der Machtbegriff im Sinne von *Macht über...* (Weber 1914/1980: 21) drückt das Spezifische von Macht als soziale Konstellation aus. Die von Gerhard Göhler (1997, Göhler/Iser/Kerner (Hrsg.), 2004) angestoßenen Öffnung des Machtbegriffs für eine Bedeutungs-Variante *Macht zu...* verfehlt diese Anforderung. Denn was noch im 19. Jahrhundert im deutschen Sprachraum üblich war, die Bezeichnung von Fähigkeit als Macht (*Er ist des Klavierspielens mächtig...*), kann politikanalytisch weit besser als *Kapazität* (capacities, capability) oder eben *Fähigkeit* bezeichnet werden. Nur dank dieser Abgrenzung lässt sich das Besondere der Macht scharf analysieren und typologisch einordnen; Bezeichnungen wie *power with* und *power to* (Partsch 2017) verschleiern diesen Sachverhalt.

pässen bei den Herrschenden, Motivationsmängel bei den Beherrschten. Insbesondere Formen von Privilegien-Herrschaft lassen sich relativ schwer legitimieren und stoßen daher leicht auf Widerstand. Produzierter Opportunismus schließlich kann sich auch gegen ein Machtsystem wenden, sei es, dass Inkompotenz bis in die Spitze aufsteigt, sei es, dass sich Kriminalität, Mord und Totschlag im System ausbreiten.

Auf Probleme stößt die Logik der Macht vor allem aber, wenn sich ihre Adressaten nicht willig oder interesselos zeigen oder gar als widerständig erweisen. Dann operieren Machthaber leicht mit Gewalt - was die prinzipielle Nähe der Logik der Macht zur Freund/Feind-Logik des Kriegs offenbart und dann alle prekären Seiten dieser Logik entfaltet. Schließlich wird Macht leicht zur Sucht. Dient aber Macht ausschließlich dem Machterhalt des Mächtigen, schlägt sie in Tyrannie um - ein bereits von Aristoteles (Politik, III.6) als solcher ausgewiesener Gegentypus zu allgemeinwohlorientierter Herrschaft.

Die Logik der Macht produziert offensichtlich ungerechte Systeme wie die Herrschaft der Reichen (*Ochlokratie*) oder Formen von Privilegien-Herrschaft, bei der Machträger Sonderrechte erhalten, so Kasten-Herrschaft, ständische Herrschaft oder Formen einer sich selbst an der Macht haltenden Bürokratie. Schließlich und nicht zuletzt tritt die Logik der Macht in Formen übersteigerten Etatismus und tyrannischer Herrschaft auf - sei es mit faschistischen, kommunistischen oder islamistischen Zügen.

### **3. Die Logik des Eigeninteresses: Horizontale Koordination**

Die Schwächen vertikaler Koordination lassen sich durch horizontale Koordination vermeiden, bei der die Beteiligten prinzipiell als gleich mächtig gelten. Dazu treten interessierte Akteure mit ausgewiesenen Eigentumsrechten in Austausch miteinander und koordinieren so ihre Interessen, etwa in Verhandlungsprozessen (Coase 1961; Scharpf 1992; 2000). Dabei sollen trotz konkurrierender Verteilungsinteressen alle Beteiligte profitieren.

Dies gilt nach Jürgen Habermas' Theorie des Kommunikativen Handelns (1984), nach neueren Diskurs-Theorien und Theorien der deliberativen Demokratie vor allem auch für das Argumentieren. Hierbei beziehen sich die Beteiligten auf Referenzpunkte, die ihnen trotz unterschiedlicher individueller Sichten und Interessen zugänglich sind (Elster 1991a, 1991b; Saretzki 1996). Insofern sind Argumentieren und Diskurs wohlfahrtsförderlich.

Auch die Perspektiven horizontaler Koordination weisen allerdings systemische Schwachpunkte auf. So stehen sich hierbei die Beteiligten nicht nur als interessierte Akteure, sondern auch als Herren des Verfahrens gegenüber. Damit aber entsteht eine widersprüchliche Konstellation. So versuchen die Einzelnen zumindest latent, über ihre Stellung als Herren des Verfahrens individuelle Verteilungsvorteile zu erreichen - was wiederum von der jeweiligen Gegenseite als illegitim betrachtet wird, das sage-

nannte *Verhandlungs-Dilemma* (Scharpf 1992). Damit bilden Verhandlungsprozesse eine regelumkämpfte Koordinationsform mit entsprechenden Legitimations- und Wirkungsproblemen.

In der politischen Öffentlichkeit bekannter als diese Einwände gegen Markt- und Diskurs-Konzepte sind klassische Hinweise auf *Marktversagen*. So entsteht in der herkömmlichen Marktwirtschaft häufig Arbeitslosigkeit, die Arbeitssuchende entreichtet und Unternehmer\*innen Macht gibt. Es entstehen oft Oligopole und Monopole, eine weitere Form von Vermachtung, und Kosten werden oft still an Dritte beziehungsweise die Allgemeinheit abgeschoben, externalisiert (Externe Kosten).

Schließlich ist das Argumentieren anfällig für Lüge, Betrug und Demagogie bis hin zu Darstellungsformen nach der Freund/Feind-Logik - siehe die Propaganda der Nationalsozialisten gegen Juden oder die aktuellen Öffentlichkeitsstrategien von Donald Trump und anderen Populisten. Werden solche Strategien systematisch eingesetzt, konterkarieren und bedrohen sie Demokratie, insbesondere, wenn dies mit Regierungsmacht geschieht.

#### **4. Die Logik wechselseitiger Bindung: Bound Governance**

Führt die Freund/Feind-Logik zu Krieg und weisen auch die Logiken der Macht und des Eigeninteresses prekäre Schwächen auf, so stellt sich die Frage nach einer Alternative: Können sich soziale Gruppen anders koordinieren als nach diesen Logiken?

Eine Antwort auf diese Frage hat sich schon in der frühen Menschheitsgeschichte, ja bereits bei hochentwickelten Tierarten in Form komplexerer Koordinationsmuster entwickelt, so des Spiels: Wer spielt, seien es Erwachsene, Kinder oder Tierjunge, will seinen Gegenüber nicht (als Feind) vernichten, sondern schont ihn/sie trotz scheinbarer Konkurrenz und Streits. Auch geht es nicht allein um Machtfragen oder darum, seine eigenen Interessen brutal durchzusetzen - vielmehr herrscht eine Art stilles Einverständnis zwischen den Beteiligten, eben nur zu spielen - und dieses Spiel schlagartig zu beenden, sowie äußere Gefahr droht.

Dass diese spezielle Umgangsweise nicht, wie lange Zeit geschehen, lediglich als unbedeutendes Verhaltensmuster von Kindern oder Tierjungen betrachtet werden sollte, hat bereits der Kulturanthropologe Johan Huizinga in seinem Buch *Homo Ludens* gezeigt (Huizinga 1939). Das Spiel wirkte über Jahrtausende hin kulturbildend, dies auch im Sinne strategischer Selbstbindung (Elster 1979).

Dabei bildet das Spiel nur eine, mehr oder weniger institutionalisierte, Form zivilisatorischer Selbstbindung, wie sich anhand anderer Koordinationssysteme, so Rechtsverfahren, Prüfungsverfahren, demokratischer Wahlen und Formen fair regulierter Marktwirtschaft zeigt: In all diesen Medien binden sich die Beteiligten prinzipiell an gemeinsam akzeptierte Regeln, die ihrerseits an Prinzipien der Gleichstellung und Freiheit gebunden sind.

Damit entsteht eine institutionelle Doppelstruktur: Die Beteiligten binden sich an gemeinsam anerkannte Regeln und erreichen dadurch Gleichstellung und Freiheit. Diese Doppelstruktur erweist sich bei genauerer Sicht als Kombination zweier unabhängiger Dimensionen, Regeldimension und operative Dimension: In der operativen Dimension (Spiel, Wahlen, Prüfungsverfahren) streben die Akteure nach bestmöglichem operativem Erfolg, ohne legitimen Einfluss auf die jeweilige Regelauslegung zu haben. In der Regeldimension dagegen sollen die geltenden Regeln norm- und situationsgerecht ausgelegt und durchgesetzt werden, ohne den jeweiligen operativen Verlauf und seine Ergebnisse zu manipulieren. Bound Governance ist damit ein zweidimensionales Koordinations-System aus Regeldimension und operativer Dimension. Dieses Koordinationssystem kann auch als *Herrschaft des Rechts (Rule of Law)* bezeichnet werden, in der Recht allgemeine Chancengleichheit und Handlungsfreiheit eröffnet. Allerdings geht es in Bound Governance über formalrechtliche Regelungen hinaus auch um informelle Prozesse.

Bound Governance erfüllt eine Reihe von Zivilisations- und Wohlfahrts-Funktionen:

- Individuelle Präferenzen werden in gemeinsam anerkannte Entscheidungen verwandelt (Kollektive Entscheidungsfunktion).
- Soll eine gemeinsame Herausforderung bewältigt werden, tragen Entscheidungen zu Steuerung bei (Steuerungsfunktion).
- Über die Regelebene kann sich das System selbst steuern, korrigieren und bewusst weiterentwickeln (Selbststeuerungs-Kapazität).
- Die Beteiligten sind durch ihre gemeinsame Regelbindung, Gleichstellung und verbriehte Freiheit wechselseitig gegen Übergriffe geschützt (Schutz- und Friedensfunktion) und respektieren sich wechselseitig (Respekt)
- Durch wechselseitigen Respekt werden vitaler Pluralismus und individuelle Freiheit möglich (Pluralismus-Funktion/Freiheit)
- Die entstehenden Interaktionsprozesse sind verlaufs- und ergebnisoffen, - ein enormer Leistungs- und Innovationsanreiz, weil sich damit operative Leistung lohnen kann (Motivationsfunktion).
- Leistungsmotivation fördert operative Leistung (Leistungsfunktion), was die allgemeine Wohlfahrt steigert (Wohlfahrtsfunktion).
- Offene Interaktionsprozesse verlaufen oft überraschend und dynamisch, damit unterhaltsam (Unterhaltungsfunktion).

Bound Governance- Systeme können allerdings angegriffen oder unterlaufen werden, wenn ihre Grundvoraussetzungen, so Regelbindung und vertrauenswürdige Kommunikation, nicht effektiv geschützt werden.

## 5. Entfaltete Zivilität

Sind Regeldimension und operative Dimension, beispielsweise bei einer demokratischen Wahl mit unabhängiger Wahlkommission, effektiv ausdifferenziert, so schützt dies vor Übergriffen und Manipulation - Grundlage für Vertrauen, Leistungsmotivation und einen zivilen Umgang miteinander. Gegründet auf diesen Schutz durch Bound Governance kann sachlich kommuniziert werden. Damit entfalten sich funktionale Teilsysteme, so Wirtschaft, Politik, Recht, Verwaltung, Wissenschaft, Sport und Unterhaltung, in denen neben institutionellen Strukturen vor allem Sachkompetenz zählt. Diese funktionale Ausdifferenzierung führt - bei wechselseitiger Ergänzung und Kooperation der Funktionssysteme - zu weit höherer allgemeiner Wohlfahrt als eine alles beherrschende Hierarchie; dies nicht nur, weil damit funktionale Arbeitsteilungsvorteile entstehen, sondern weil sich die einzelnen Funktionssysteme ihren jeweiligen sachlichen Herausforderungen frei und effizient stellen können.

Gegründet auf Bound Governance kann frei reflektiert, modelliert, verglichen und diskutiert werden - Potentiale, die Kommunikation, gemeinsames Verantwortungsgefühl und Innovationsfähigkeit stärken. Damit wird die zivile Moderne zu einer vergleichsweise problemsensitiven Gesellschaftsordnung. In dieser kann Korruption vergleichsweise intensiv bekämpft werden, und Umweltgefahren werden vergleichsweise sensibel thematisiert (Ökologische Zivilität).

Umgekehrt können durch den prinzipiellen Schutz jedes Menschen und die Sicherung allgemeiner Rechte und Freiheiten Konflikte pfleglich ausgetragen werden; Integration von Menschen unterschiedlicher Gemeinschaften, ja unterschiedlicher Kulturen wird möglich. Und die Chancen für eine empathische Wahrnehmung der jeweils besonderen Situation des anderen steigen. Somit ist die zivile Moderne keine kalte oder gar brutale Moderne, sondern eine *fehlerfreundliche* Ordnung, in der sich alle Beteiligte auch mit ihre Besonderheiten und Schwächen respektieren und zusammenarbeiten - ein enormes Potential kollektiver Stärke.

Schließlich gehören zu dieser Gesellschaft Humor und Witz - Optionen, die in einem reinen Machtsystem nicht bestehen. Hier könnte nämlich ein Witz wie der folgende leicht der letzte gewesen sein:

Fragt Hitler bei einem Truppenbesuch einen einfachen Soldaten: *Volksgenosse, was ist Ihr größter Wunsch, wenn in der Schlacht die Granaten links und rechts von Ihnen einschlagen?* Antwort: *Dass Sie, mein Führer, neben mir stehen.*

Wer miteinander scherzen kann, ohne dass es zu scharfem, vielleicht sogar gewaltsamen Konflikt kommt, respektiert sich dagegen und fühlt sich respektiert - Inbegriff der zivilen Moderne.

## 6. Typologie

Während nach der Freund/Feind-Logik nur im eigenen gemeinschaftlichen Lager koordiniert wird und leicht Krieg entsteht, kann nach der Logik der Macht vertikal und nach der Logik der Einzelinteressen horizontal koordiniert werden. Bound Governance (in der Logik wechselseitiger Bindung) ist demgegenüber zweidimensional strukturiert, weil hier eine unabhängige Regeldimension und eine unabhängige operative Dimension bestehen. Dabei sind alle Beteiligte gegen Übergriffe effektiv geschützt - ein Koordinationstypus mit vielfältigen Zivilisations- und Wohlfahrts-Funktionen. Mehrdimensionale Koordination mit eigenständigen Sach- und Policy-Dimensionen schließlich gründet sich auf strikten Teilnehmerschutz (*Bound Governance*); sie operiert aber in vielfältigen Koordinations-Dimensionen nach der Rahmen-Logik integraler Vielfalt - einem Koordinationstyp, der beste Chancen für ein gutes Leben und eine nachhaltige Entwicklung des Mensch-Umwelt-Systems eröffnet.

Tabelle 1: Interaktions-*Typen*

Koordinations-Dimensionen	Interaktions-/Koordinations-Form	Interaktionslogik	Zivilität
3 ... n	Entfaltete Zivilität Sachkommunikation Reflexion - Humor	Wechselseitige Bindung	
2	Bound Governance		
1	Horizontale Koordination	Unilaterale Interessen	
1	Vertikale Koordination	Macht	
0 - 1	Enge Gemeinschaft/Krieg	Freund-Feind	

Im Überblick betrachtet, nimmt die Zivilität von der Freund-Feind-Logik über die Macht- und Interessen-Logik bis zur Logik wechselseitiger Bindung zu.

## 7. Kombinationen und Mischungen zwischen Interaktionslogiken

Interaktionslogiken treten häufig kombiniert oder gemischt auf. So bedingen sich die Freund-Feind- und die Machtlogik: Wer in Kategorien absoluter Macht denkt und auf Widerstand trifft, betrachtet diesen Widerstand als feindlich. Umgekehrt bedeutet Gewalt brutale Machtausübung. Dabei schreiben historische Macht-Logiker wie Thukydides und Clausewitz Freund/Feind-Denken denjenigen zu, die selbst kämpfen müssen beziehungsweise geopfert werden. Sie selbst dagegen denken Krieg, abstrahierend von dessen Beschränktheit und Elend, vor allem als strategisches Machtmittel.

Die Logik der Eigeninteressen kann alle anderen Logiken instrumentalisieren - siehe beispielsweise Waffen-Exporteure, die die Freund/Feind-Logik im Sinne ihrer Eigeninteressen instrumentalisieren. Interessen- und Machtlogik sind oft eng verknüpft, und Eigeninteressen spielen auch in mehrdimensionalen Koordinationssystemen, zum Beispiel in geregelter Konkurrenz, eine große Rolle.

Ein prekärer Mischbereich von Freund/Feind-Logik und wechselseitiger Bindung entsteht durch diverse Formen der Rache, von der unbegrenzten und sich dynamisch steigernden Blutrache bis hin zu alttestamentarischen Formen gebundenen Ausgleichs nach dem Motto „Auge für Auge, Zahn für Zahn“.

Auch die zivile Moderne kombiniert unterschiedliche Interaktionslogiken und Koordinationsmuster, dies allerdings gebunden durch gemeinsam anerkannte Regeln, sodass sich eindimensionale Logiken einschließlich der Freund/Feind-Logik (etwa gegenüber Terrorismus oder äußeren militärischen Angriffen) prinzipiell nicht verselbständigen können. Im Überblick allerdings stehen sich eindimensionale und mehrdimensionale Interaktionslogiken gegenüber.

## Literatur

Elias, Norbert, 1939: Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Band 1: Wandlungen des Verhaltens in den weltlichen Oberschichten des Abendlandes (LXXXI, 333 S.) / Band 2: Wandlungen der Gesellschaft: Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation (491 S.), Basel: Verlag Haus zum Falken, 1939. Zweite, um eine Einleitung vermehrte Auflage. Zwei Bände, Bern / München: Francke, 1969. Taschenbuchausgabe 1976: Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft).

Elster, Jon, 1979: *Ulysses and the Sirens*, Studies In Rationality And Irrationality (1984: Cambridge Paperback Library)

Elster, Jon, 1991a: Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblee Constituent (unveröffentlichtes Manuskript, zitiert nach Saretzki 1996)

Elster, Jon, 1991b: Arguing and Bargaining in two Constituent Assemblies. The Storrs Lectures, Yale Law School (Ms., zitiert nach Saretzki 1996)

Fisher, Frank /Forrester, John (Ed.), 1993: The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham, NC/London: Duke University Press.

Göhler, Gerhard, 1997: Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken. Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden.

Göhler, Gerhard; Iser, Mattias; Kerner, Ina (Hrsg.), 2004: Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung, Springer VS/Springer com.

Partsch, Lena, 2017: 'Power with' and 'power to' in environmental politics and the transition to sustainability, in: Journal Environmental Politics Volume 26, 2017 - Issue 2, pp. 193-211.

Piasecki, Stefan, 2017: "Schubs mich nicht!" – Nudging als politisches Gestaltungsmittel: <https://www.bpb.de/lernen/digitale-bildung/werkstatt/258946/schubs-mich-nicht-nudging-als-politisches-gestaltungsmittel>

Prittitz, Volker von (Hrsg.), 1996: Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Leske + Budrich, Opladen,

Prittitz, Volker von, 2000: Die dunkle Seite der Netzwerke, in: Ders. (Hrsg.) Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, 2018, Text 27

Prittitz, Volker von, 2007: Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart: Lucius & Lucius, UTB 2871

Prittitz, Volker von, 11.11.2014: Politik-Logiken im Ukraine-Konflikt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Ukraine, Russland, Europa.

Saretzki, Thomas, 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? In: Volker von Prittitz (Hrsg.) 1996: Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Leske+Budrich, Opladen, S. 19 - 40.

Scharpf, Fritz W., 1992: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen (mit Arthur Benz und Reinhard Zintl). Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 10. Frankfurt a.M./New York: Campus. [Vergriffen]

Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. MPIFG Discussion Paper 93/1 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln (Verhandlungsdilemma).

Scharpf, Fritz W., 1996: Governance in the European Union (mit Gary Marks, Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck). London: Sage

Scharpf, Fritz W., 1997: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder/CO/Oxford: Westview Press.

Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich, UTB 2136 (Übersetzung aus dem Amerikanischen von Oliver Treib)

Thukydides, 2017: Der Peloponnesische Krieg. Griechisch-deutsch. Übersetzt von Michael Weißenberger. Berlin / Boston: DeGruyter (Sammlung Tusculum)

Weber, Max, 1921/1980 (5. Aufl.): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, Studienausgabe, besorgt von Johannes Winckelmann, Mohr Siebeck, Tübingen

# Ein Prozessmodell auf- und absteigender Zivilität

**Volker von Prittwitz**

## Übersicht

1. Allgemeine Modellannahmen
2. Zivilitätsprozesse
  - 2.1 Aufsteigende Zivilität
  - 2.2 Absteigende Zivilität
3. Der Kampf um die zivile Moderne

Wie und warum entwickelt sich Zivilität? Kann einmal erreichte Zivilität wieder verloren gehen? Falls ja, wie und warum? Diesen Fragen gehe ich im Folgenden anhand eines Prozessmodells nach.

### 1. Allgemeine Modellannahmen

In religiös-magischem Denken hat die Prophezeiung menschheitsgeschichtliche Tradition. Auch Hegel und Marx beanspruchten, Muster geschichtlicher Entwicklung philosophisch erfassen und damit den Gang der Geschichte voraussagen zu können. Diese Versuche, verbunden mit der Tendenz, bestimmte Entwicklungen zu favorisieren und zu propagieren, kritisiert Karl Popper in seinem Buch *Die Offene Gesellschaft und ihre Feinde* (1945) und in anderen Schriften (Popper 1936; 2000) als Historismus, eine hochgradig ideologische und freiheitsfeindliche Denkrichtung. Denn diese erwecke den Eindruck, Geschichte vollziehe sich nach einer vorgegebenen zwingenden Logik, angesichts deren nicht sinnvoll und frei gehandelt werden kann.

Diese Kritik teile ich: Freies menschliches Handeln und die Annahme zwingender Geschichtslogik schließen sich wechselseitig aus; religiöse und quasireligiöse Prognosen drücken kein Wissen über Zukunft aus, sondern lediglich Machtansprüche der jeweiligen Propagandisten. Damit ist allerdings nicht gesagt, dass soziopolitische Prozesse nicht besser verstanden werden könnten und sollten. Im Gegenteil: Ich halte es für eine wichtige sozialwissenschaftliche Herausforderung, soziopolitische Prozesse so genau und tiefgehend wie möglich zu verstehen.

Wie bisher sozial-, insbesondere politikwissenschaftlich versucht wird, Prozesse zu analysieren, erscheint mir allerdings als wenig erfolgsträchtig. So wird angenommen, dass in soziopolitischen Prozessen, zum Beispiel Demokratisierungsprozessen, unabhängige Variablen abhängige Variablen unter bestimmten intervenierenden Bedingungen beeinflussen (Welzel 2017; Stiehler 2016; Inglehart/Welzel 2009; Jahn 2006; Welzel 2002; Mill 1843). Letztlich geht es dabei darum, Wirkungen allgemeiner Gesetze oder Strukturen auf Verhalten und Prozesse zu isolieren - eine Vorgehensweise, die stark durch das naturwissenschaftliche Experiment geprägt ist.

Soziopolitische Prozesse sind allerdings keineswegs nur durch unabhängige Variablen, beispielsweise Strukturen, bestimmt. Vielmehr beeinflussen sie sich auch selbst in komplexen Volten und Querbeziehungen: Was einmal unabhängig wirkte, wird im zweiten oder fünften Prozessschritt selbst beeinflusst, hat Nebenfolgen auf intervenierende Variablen, die ihrerseits divers wirken, und so weiter. Dabei kann auch die Veränderbarkeit von Sachverhalten variabel wahrgenommen werden - siehe beispielsweise institutionelle Strukturen rechtsstaatlicher Demokratie, die über Jahrzehnte hinweg unantastbar schienen, im Zeichen populistischer Regression aber plötzlich zur politischen Handlungsvariable werden (Beispiele Ungarn, Polen, USA, Österreich). Soziopolitische Prozesse stellen sich damit als hochkomplex dar.

Angesichts dessen hilft das gängige komparatistische Untersuchungsmodell bei der soziopolitischen Prozessanalyse nicht weiter - im Gegenteil: Kanonisierte Forschung, die nur weitgehend feststehende Rahmenbedingungen als erklärfähig wahrnimmt, hat einen strukturalistischen Bias. Einsichten in den Gang geschichtlicher Prozesse werden damit eher verhindert als gefördert.

Dementsprechend bedeutungsarm ist diese Forschung auch, soweit es um geschichtliche Prozesse geht. So haben - im Wesentlichen beschreibend interpretierende - Historiker die Interpretationshoheit über soziopolitische Prozesse der Vergangenheit, und selbst Expertise zu aktuellen Prozessen wird häufig vor allem von Historikern erwartet. Politikwissenschaftler dagegen dienen, sofern sie überhaupt öffentlich gefragt werden, lediglich dazu, Politik nach journalistischen Fragen und Kriterien, also quasi als politische Fachjournalisten, zu kommentieren.

Als Alternative zu der unterkomplexen Prozessforschung schlage ich ein Prozessmodell situativ variierender Komplexität vor: Akteure nehmen generell Komplexität nur in einem Bereich wahr, in dem sie sich praktisch orientieren und sich rational verhalten können. Dementsprechend reduzieren sie ihre Komplexitätswahrnehmung bei subjektiver Überkomplexität, zum Beispiel wenn ungewohnte neue Phänomene auftreten oder mehrere Probleme zusammenkommen; bei subjektiver Unterkomplexität, zum Beispiel Langeweile, dagegen steigern sie ihre Komplexitätswahrnehmung, beispielsweise indem sie differenzieren oder kreativ komplizieren.

Daher empfiehlt es sich politikanalytisch, unterschiedliche Situationsmuster zu unterscheiden. Als solche Muster habe ich Situationen schwachen und starken öffentlichen Handelns, Routinesituationen sowie differenzierte Situationen vorgeschlagen (Pritt-witz 1994: 182-194; Pritt-witz 2007: 156-169). Bei der Analyse eines politischen Prozesses können sich aber auch andere Situationsmuster als charakteristisch und analytisch hilfreich erweisen.

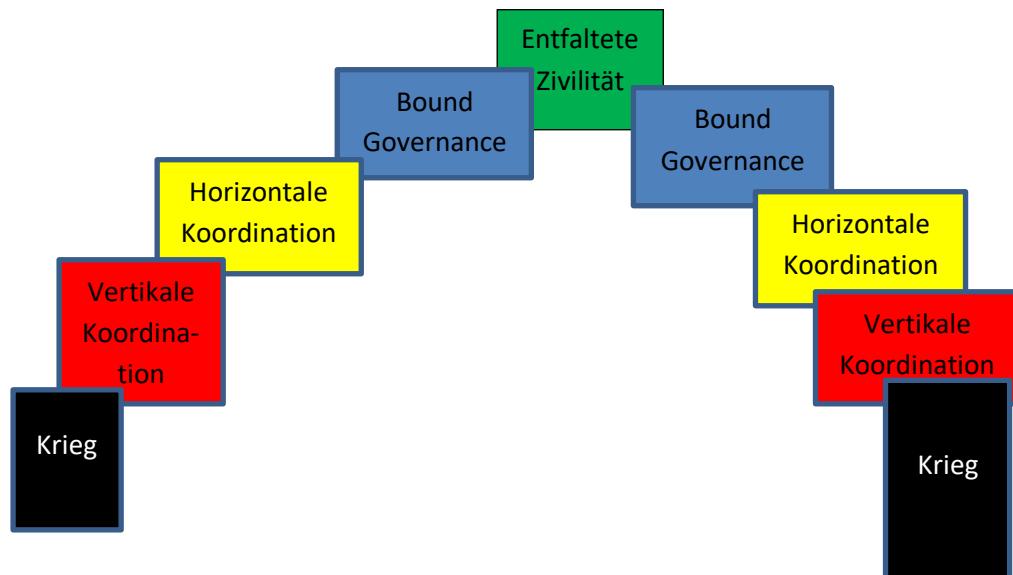
In jedem Fall werden soziopolitische Prozesse demnach als zeitliche Abfolgen oder andere Kombinationen von Handlungssituationen analysiert - dies in zwei Schritten:

- 1) Jede unterscheidbare Handlungssituation wird im Hinblick auf ihre Akteurkonstellationen und Handlungsformen untersucht.
- 2) Die Verknüpfungen zwischen den Handlungssituationen, üblicherweise Handlungsfolgen oder/und veränderte Rahmenbedingungen, werden bestmöglich geklärt.

## 2. Zivilitätsprozesse

Betrachten wir die interaktionslogischen Zivilitätsstufen *Anomie/Krieg*, *Machtlogik/Vertikale Koordination*, *Interessenlogik/Horizontale Koordination*, *Logik wechselseitiger Bindung/Bound Governance* und *Entfaltete Zivilität* als Rahmensituationen soziopolitischer Prozesse, so ergeben sich zwei prinzipielle Verknüpfungsoptionen zwischen ihnen, auf- und absteigende Zivilität:

Abbildung 1: Auf- und absteigende Zivilität



Demnach kann Zivilität in einem evolutionstheoretischen Sinn von Krieg bis entfalteter Zivilität aufsteigen; sie kann aber auch im Sinne von Verfall von entfalteter Zivilität bis Krieg absteigen; Zivilisationsgeschichte verläuft also ergebnisoffen.

## 2.1 Aufsteigende Zivilität

Zivilisierung lässt sich wohlfahrtstheoretisch im Sinne allgemeiner Nutzenmaximierung erklären: Die Beteiligten nutzen und entfalten überlegene Wohlfahrtspotenziale, die sich mit dem Fortschritt von einer Zivilitätsstufe zur nächsten ergeben. So eröffnen vertikale und horizontale Koordinationsformen größere Wohlfahrtspotenziale als Krieg, und zwei- und mehrdimensionale Koordinationsformen (Bound Governance +) ermöglichen noch einmal weit größere Wohlfahrt. Beispielsweise eröffnet Handel (horizontale Koordination) gute Chancen, über unilaterale Interessen hinaus auch multilaterale Interessen aller Beteiligten wahrzunehmen und Bound Governance-Strukturen zu entwickeln.

Dabei ist nicht jede Form individueller Rationalität vernünftig. Denn rationale Akteure können sich an jede Interaktionslogik und damit an alle Koordinations- oder Nichtkoordinationsformen anpassen, unabhängig davon, wie wohlfahrtsförderlich sie ist. So handeln nicht nur der rechtschaffene Handelsmann, sondern auch der Betrüger, der Waffenfabrikant und der Auftragsmörder in gewisser Weise rational. Vernünftig ist es demgegenüber nur, wenn individuelle Interessen mit gemeinwohlförderlichen Lösungen konvergieren - Inhalt des klassischen Utilitarismus (Bentham 1789, Mill 1843) und zentraler Diskursgegenstand der neueren Gerechtigkeitstheorie (Rawls 1975). Genau in diesem Sinne von Vernunft bietet Bound Governance individueller Interessenwahrnehmung einen legitimen und funktionalen Platz in einer gemeinsam anerkannten Ordnung - obwohl oder gerade weil individuelle Interessen durch die gemeinsam anerkannten Regeln geziert und motiviert werden (Schulz 2018).

Der Zivilisationsprozess wird prinzipiell durch wachsende wechselseitige Abhängigkeit gefördert, wie Norbert Elias in seinem Buch, *Über den Prozess der Zivilisation* (1939), herausgearbeitet hat. Konkret gilt dies insbesondere für funktionale Differenzierung und horizontale Arbeitsteilung, denn wechselseitige Abhängigkeit fördert wechselseitigen Respekt (Haas 1963). Ob und wie sich solche Momente praktisch durchsetzen, lässt sich aber nur in einer genaueren Situationsanalyse erkennen.

So lassen sich Krieg und Freund/Feind-Muster prinzipiell auf zwei Wegen überwinden:

- 1) Eine Seite siegt, eine machtlogische Lösung - Voraussetzung vertikaler Koordination (*Wehe den Besiegten, Gnade, Gestaltungsmacht der Sieger*)
- 2) Die Beteiligten erkennen, dass sie sich militärisch nicht durchsetzen können, sondern sich lediglich völlig erschöpfen. Dementsprechend versuchen sie, sich horizontal zu koordinieren, also einen Frieden auszuhandeln.

Ob es zu einer dieser beiden Lösungen kommt, Krieg also beendet und entsprechende Freund/Feind-Muster effektiv überwunden werden können (Positive Beispiele Deutschland/Frankreich seit den 1950er Jahren, Nordirland-Konflikt, Negativbeispiel Naher Osten), hängt allerdings von konkreten Situationen und dem situationsabhängigen

gen Handeln einflussreicher Handelnder ab und lässt sich nur in komplexen Situations-/Handlungsanalysen verstehen.

Gelingt es, Krieg und Freund/Feind-Muster zu überwinden, bestehen gute Chancen dafür, dass nicht nur Handel (horizontale Koordination), sondern auch verbindende Bound Governance-Strukturen und sogar Formen entfalteter Zivilität entstehen (Beispiel: Europäische Geschichte nach dem Zweiten Weltkrieg). Auch dies wiederum vollzieht sich aber nicht automatisch, sondern situations- und handlungsabhängig, also in einem anspruchsvollen Handlungsprozess. So müssen die Beteiligten lernen, übergreifend gemeinschaftlich zu denken, individuelle Rechte und Freiheiten des jeweils anderen zu achten und so ein pluralistisches Miteinander zu entwickeln.

Entwickeln sich Freundschaft oder gar Liebe, kann sich gebundenes Verhalten (allerdings auch Hass) unvermittelt und rasch entwickeln - eine interpersonale Konstellation, die literarisch-theatralisch, so etwa in Shakespeare (Marlow)-Stücken, häufig im Mittelpunkt steht, aber, vermittelt über Öffentlichkeit, auch soziopolitisch Bedeutung erlangen kann. Umgekehrt besteht grundsätzlich die Chance, dass Akteure, denen Freund/Feind-Muster auferlegt sind, zivile Normen etwa der Mitmenschlichkeit internalisiert haben. Schließlich stellt sich die Frage, wieweit sich Zivilität, etwa vermittelt durch das Muster des *Guten Königs*, in machtlogisch-hierarchischen Systemen entwickelt. Immerhin gelten autokratische Systeme herkömmlicherweise als vergleichsweise sicher - und gerade sakrale Kunst blüht häufig in hierarchischen Herrschaftsstrukturen.

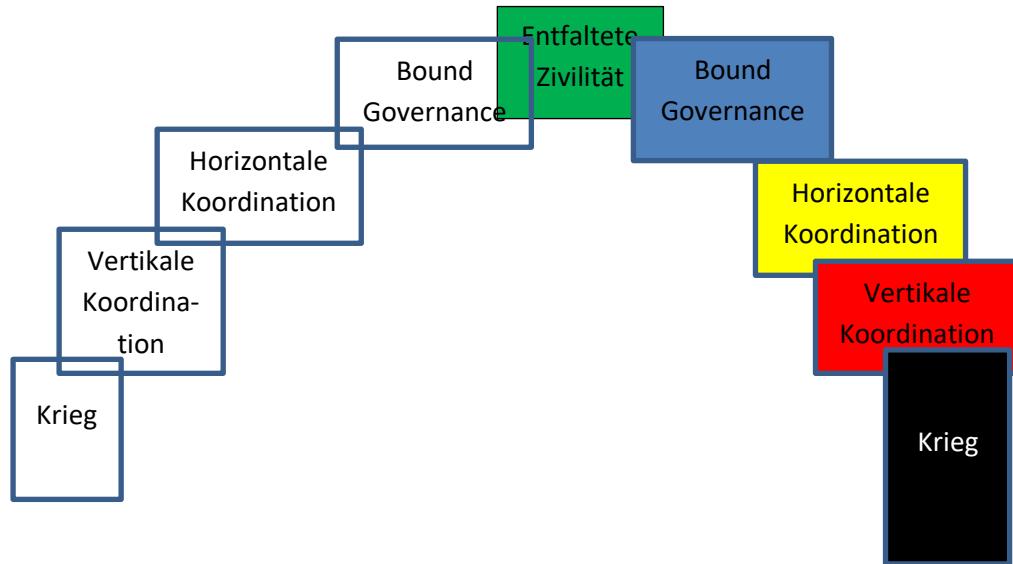
Derlei Variationen widerlegen den grundsätzlichen Zusammenhang von Zivilität und wechselseitiger Bindung allerdings nicht. Denn jede Form von Freiheit und Selbstentfaltung setzt Respekt und Schutz voraus - eine Aussage, die auch gerade für künstlerische Freiräume in Hierarchien gilt. Siehe aber auch eigenständige Rollenbilder der Frau in einigen patriarchalen Systemen (Rolle von Seherinnen bei den alten Germanen, die in vielen Kulturen übliche Stellung der Frau als weitgehend souveräne Chefim Haus oder Freiräume des Witzes gerade in Diktaturen).

## 2.2 Absteigende Zivilität

Zivilität kann umgekehrt auch absteigen - ein Prozess, der wohlfahrtstheoretisch unlogisch erscheint. Denn dabei werden ja Ordnungen mit günstiger Wohlfahrtsbilanz, so entfaltete Zivilität, durch Ordnungen mit zunehmend ungünstiger Wohlfahrtsbilanz bis hin zu Krieg ersetzt - ein Vorgang, der sich auch als institutioneller Kurzschluss verstehen lässt. Denn wenn mehrdimensionale Koordination in eindimensionale Interessen- oder Machtkalküle oder gar Freund/Feind-Logik übergehen, werden Regeldimensionen und operative Dimensionen miteinander *kurzgeschlossen* - nach dem Bild eines Kurzschlusses unterschiedlicher Stromkreisläufe, der zum Zusammenbruch führt (Prittwitz 2000). Wir Menschen denken und fühlen allerdings prinzipiell individuell - und individuelle Nutzenkalküle decken sich keineswegs immer mit kollektiven Nut-

zenkalkülen. So kann ein Akteur, der andere ausbeutet, trotz schlechterer kollektiver Bilanz große individuelle Vorteile erlangen. Und verschiedentlich erzielen Akteure individuelle Vorteile, indem sie die allgemeine Wohlfahrt senken - siehe einen Rüstungskonzern, der von Kriegsführung profitiert.

Abbildung 2: *Das Modell absteigender Zivilität*



Umgekehrt *kommen* Wohlfahrtssteigerungen nicht ohne weiteres bei Individuen oder Gruppen *an*, womit deren Wohlfahrtsanteil schneller sinkt als der allgemeine Wohlfahrtszuwachs. Angesichts solcher Divergenzen können eindimensionale Interessen- und Machtlogik und sogar Freund/Feind-Denken an Gewicht gewinnen, auch wenn sich Zivilität gesellschaftlich entfaltet hat. Wie dieser Zivilitätsverfall voranschreitet, lässt sich allerdings wieder nur phasen- und kontextspezifisch verstehen.

Am leichtesten ist die zivile Moderne dort angreifbar, wo sie nicht institutionell effektiv gesichert ist oder sogar selbst Freiräume für ihre Infragestellung schafft. Dies sind vor allem soziokulturelle Räume, die häufig religiös oder quasireligiös gerahmt werden. So wurde in den USA das gründungsgeschichtlich heilige Gut der *Pilgrim Fathers*, die Religionsfreiheit, zunächst im Sinne eines „*Wall of Separation*“ zwischen Religion und Staat verstanden. Inzwischen ist hieraus aber zumindest in einer Reihe evangelikaler US-Staaten (beispielsweise Utah) ein Anspruch auf weitgehend unbeschränkte Religionsherrschaft geworden. Selbst naturwissenschaftliches Grundlagenwissen kann im Zeichen evangelikaler Machtgewinne in einigen US-Bundesstaaten nicht mehr frei gelehrt werden - geschweige denn, dass sich mehrdimensionale Zivilität frei entfalten könnte.

Eine andere Art kultureller Regression entsteht aus rechtsextremistischen und populistischen Kulturen, die jeden sachlichen Diskurs durch unilaterales Machtdenken, Rassismus und Gewalt zu zerstören suchen - eine Kultur, die, teilweise in einem Bündnis mit religiösen Gemeinschaften, vor allem aber mit Anhängern wirtschaftlicher Protek-

tion und Isolation, immerhin den aktuellen US-Präsidenten stellt. Bei dieser Kulturzerstörung der zivilen Moderne werden zunehmend Online-Medien und Künstliche Intelligenz (*Political Bots*) eingesetzt.

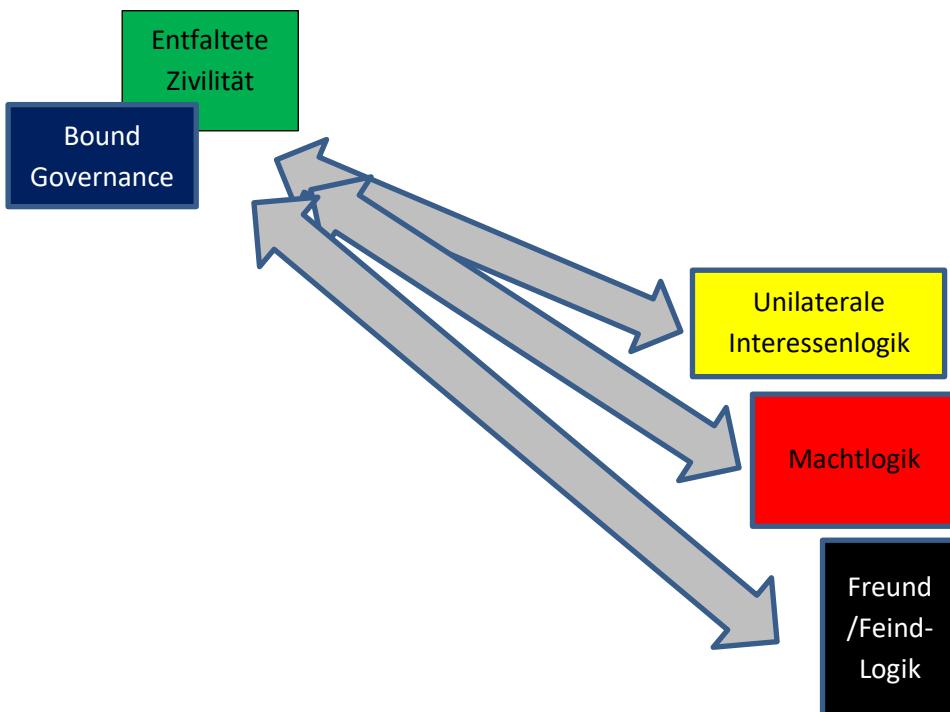
Bound Governance-Strukturen lassen sich in institutionell geschützten Systemstrukturen schwerer zerstören, vor allem, wenn eine ausreichend starke öffentliche Community zivile Errungenschaften engagiert verteidigt. Siehe den Widerstand gegen die Trump-Politik institutionellen Niedergangs in den USA, aber auch zunehmend zivilitätsbewusste Bewegungen in vielen europäischen und südamerikanischen Ländern. Werden zivile Institutionen allerdings gegen politische Angriffe kaum verteidigt, können sie von entschlossenen Feinden einer zivilen Ordnung abgeräumt und ihr Gegen teil verkehrt werden. Damit herrschen dann Willkür, absolute Machtlogik und oft sehr rasch auch Freund/Feind-Muster und Krieg.

Es bedarf meist großer Mühen und langer Zeit, bis sich Zivilität entfaltet. Werden Bound Governance und entfaltete Zivilität nicht ausreichend geschützt und gepflegt, können sie aber in geradezu dramatischen Dynamiken zusammenstürzen.

### 3. Der Kampf um die zivile Moderne

Anders als es in soziologisch geprägter Sicht (Parsons 1954, Luhmann 1984, Inglehart/Welzel 2009, Welzel 2016) erscheint, werden soziopolitische Prozesse massiv durch Akteurhandeln bestimmt. Dementsprechend treffen lineare Zivilisierung und lineare Entzivilisierung als Kampf um die zivile Moderne aufeinander. Dieser Kampf lässt sich veranschaulicht, interaktionslogisch aufgliedern.

Abbildung 3: *Der Kampf um die zivile Moderne*



Entfaltete Zivilität und Bound Governance haben mit verdeckter unilateraler Interessenlogik zu kämpfen - siehe *Steuervermeidung*: Zahlen Konzerne, die Hunderte von Milliarden Euro pro Jahr umsetzen, fast keine Steuern, so verletzt dies das grundlegende Bound Governance-Prinzip der allgemeinen Gleichstellung und schwächt die zivile Moderne ökonomisch wie politisch. Fundamental angegriffen wird die zivile Moderne, wenn geltende multilaterale Regelungen zugunsten unilateraler Vorgehensweisen aufgehoben werden. Grundsätzlich gilt das Gleiche, wenn Akteure verdeckt oder offen zu purer Machtlogik übergehen, etwa indem sie geltende rechtsstaatliche Normen, so Gewaltenteilung, aushöhlen oder beseitigen. Am eklatantesten schließlich sind militärische Angriffe gegen die zivile Moderne, so terroristische Angriffe gegen die Bevölkerung (im Sinne des Wortes *Terror = Schrecken*) - ein besonders unziviles Vorgehen.

Der Kampf um die zivile Moderne richtet sich allerdings nicht nur gegen externe Angriffe. Vielmehr geht es gerade auch darum, sich selbst nach Prinzipien dieser Moderne effektiv zu koordinieren - so Lobbymacht zu bekämpfen, durch die politische Gleichheit vor dem Gesetz ausgehebelt wird, oder *Racial Profiling* zu verhindern. Denn müssen einzelne ethnische Gruppen mit einem sachlich unangemessen hohen Risiko der Strafverfolgung leben, können sie sich nur schwer als gleich und frei fühlen. Dies macht sie anfälliger für kriminelles Handeln, was wiederum Racial Profiling zu legitimieren scheint - ein sich selbst verstärkender Prozess absteigender Zivilität...

### *Bezüge zur Populismus-Diskussion*

Im Modell der auf- und absteigenden Zivilität steht Populismus für Abstieg. Denn populistische Bewegungen präferieren in einer mehrdimensionalen (zivil-modernen) Ordnung eindimensionale und national einebenige Interaktionslogiken und Koordinationsmuster, also absteigende Zivilität. Dabei verbinden sie moderate Wähler\*innen, die gegebene Institutionen der Demokratie nicht völlig beseitigen wollen, und offenen oder verdeckten Extremismus, der die zivile Ordnung gewalttätig abschaffen will.

Die gegenwärtige Diskussion um Populismus und Populismustheorien (Jörke/Selk 2017, PVS 2018, Wikipedia-Stichwort *Populismus*) verfehlt diese grundlegende Einsicht der interaktionslogischen Zivilitätsanalyse. Anstatt fundamentale Zivilitätsverluste durch Populismus analytisch auszuweisen, werden elitäre Abwehrkämpfe geführt, so indem Konzepte wie *Volk* oder *volksnah* grundsätzlich als populistisch verortet werden. Der Begriff des Volks aber ist und bleibt Grundlage des modernen Demokratieverständnisses - klar benannt als Synonym der Allgemeinheit einschließlich seiner schwächsten Mitglieder und Minderheiten.

## Literatur

- Bentham, Jeremy, 1789: Introduction to the Principles of Morals and Legislation, hrsg. von J. H. Burns/H.L.A. Hart (The Collected Works of Jeremy Bentham), London 1970
- Coleman, James S., 1986: Social Theory, Social Research, and a Theory of Action, in: The American Journal of Sociology, Vol. 91, No 6. (May, 1986), pp. 1309-1335
- Elias, Norbert 1939/1978: Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen, Zwei Bände, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Haas, Ernst B. , 1961: International integration: the European and the universal process. Int. Organ. 15(3):366–92
- Haas, Ernst B. 1964: Beyond the Nation State. Stanford: Stanford Univ. Press
- Höffe, Otfried, 1975: Einführung in die utilitaristische Ethik, Beck, München
- Jahn, Detlev, 2006: Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. VS, Wiesbaden.
- Jörke, Dirk/Selk, Veith, 2017: Theorien des Populismus. Zur Einführung, Junius
- Luhmann, Niklas, 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft
- Luhmann, Niklas, 1999: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft
- Mill, John Stuart, 1843: A System of Logic, Ratiocinative and Inductive, John W. Parker
- PVS 2018: Herausgebergremium: Was ist Rechtspopulismus? Einleitung der Redaktion zum PVS-Forum, in: Politische Vierteljahresschrift, Volume 59, Issue 2, pp 319–321
- Prittwitz, Volker von, 1994: Politikanalyse, Opladen: Leske+Budrich, UTB 1707
- Prittwitz, Volker von, 2000: Die dunkle Seite der Netzwerke, in: Ders. (Hrsg.): Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, S. 192/193
- Prittwitz, Volker von, 2007: Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart: UTB 2871
- Rawls, John, 1975: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Übers. und hrsg. von: Hermann Vetter, Frankfurt am Main: Suhrkamp (John Rawls, 1971: A Theory of Justice.)
- Schimank, Uwe, 2007 (3. Aufl.): Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schulz, Mareike, 2018, Theorien der Gerechtigkeit. Ein Vergleich, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, S. 174-187
- Stiehler, 2016: [http://home.uni-leipzig.de/stiehler/images/download/powerpoint/l1\\_m07.pdf](http://home.uni-leipzig.de/stiehler/images/download/powerpoint/l1_m07.pdf)
- Inglehart, Ronald/Welzel, Christan 2009: How Development leads to Democracy: Researchgate
- Welzel, Christian 2002: Fluchtpunkt Humanentwicklung. Über die Grundlagen der Demokratie und die Ursachen ihrer Ausbreitung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

# Gleichstellung

## Koordination bei Kapazitätsunterschieden

**Volker von Prittwitz**

### Übersicht

#### Einführung

1. Spiel
2. Sport
3. Verfahren
  - 3.1 Zufallsverfahren
  - 3.2 Demokratische Wahlverfahren
  - 3.3 Prüfungsverfahren
  - 3.4 Gerichtsverfahren
  - 3.5 Gesetzgebungsverfahren
4. Marktwirtschaft
  - 4.1 Sich selbst regelnde Marktwirtschaft (Raubtier-Kapitalismus)
  - 4.2 Soziale Marktwirtschaft
  - 4.3 Komplex-opportunistische Marktwirtschaft
  - 4.4 Fair Economy
5. Koordination bei ungleichen Kapazitäten - Was lässt sich lernen?

#### Einführung

Die Welt ist voller Ungleichheit. Bound Governance aber erfordert Gleichheit und Freiheit. Wie lässt sich dieser Widerspruch auflösen? Wie funktioniert Bound Governance bei Kapazitätsdifferenzen?

Darum geht es in diesem Text. Dazu skizziere ich zunächst Herausforderungen und Logiken einzelner Koordinationssysteme und prüfe dann jeweils, wieweit und in welchen Formen hier Beteiligte gleichgestellt werden. Dann vergleiche ich die Ergebnisse und ziehe Schlussfolgerungen.

## 1. Spiel

Der Kulturanthropologe Johan Huizinga definiert das Spiel wie folgt:

*Spiel ist eine freiwillige Handlung oder Beschäftigung, die innerhalb gewisser festgesetzter Grenzen von Raum und Zeit nach freiwillig angenommenen, aber unbedingt bindenden Regeln verrichtet wird, ihr Ziel in sich selbst hat und begleitet wird von einem Gefühl der Spannung und Freude und einem Bewusstsein des Andersseins als das gewöhnliche Leben (Huizinga 1938/1987: 37).*

Im Mittelpunkt dieser Definition stehen Motivationskapazitäten des Spiels: Das Bewusstsein des Andersseins als das gewöhnliche Leben, das Gefühl von Spannung und Freude, die intrinsische Motivation und die strikte Freiwilligkeit von Beteiligung und Regelakzeptanz - herausragende Motivationsleistungen, die von großer Bedeutung für eine zivile Gesellschaft sind.

Wie aber kommt es zu diesen Motivationsleistungen? Antworten hierauf ergeben sich anhand einer phänomenologischen Durchsicht von Eigenschaften des Spiels: Im Spiel hat jeder Beteiligte reelle Erfolgschancen; Spiele sind prinzipiell so einfach und klar strukturiert, dass sie zumindest nach einer kurzen Einarbeitung von jedem Interessierten gespielt werden können. Schließlich sperren Spiele - funktional betrachtet - niemand prinzipiell aus - unabhängig von Alter, Kultur, Religion, Geschlecht oder Stand. Klassische Spiele entwickeln sogar eine eigene Spielwelt mit eigener Spielsprache, sodass sich in ihnen auch Menschen begegnen können, die ansonsten nicht oder nur schwer miteinander kommunizieren können. Schließlich sind alle Spieler\*innen strikt gleichgestellt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: *Gleichstellung im Spiel*

Spielregeln	Zugang
Gleich und verbindlich für Spieler*innen	Prinzipiell offen Technisch-epistemische Zugangsschwelle trotz Variation grundsätzlich niedrig Ökonomische Teilnahmevoraussetzungen niedrig
Gleichstellung durch alternierende Zugfolge	Epistemische Kapazität (Spielverständnis): Anforderungen niedrig
Gleichverteilung von Spielmaterial	Information weitgehend selbstbestimmt
Strikte Compliance-Anforderungen: Betrüger werden ausgeschlossen	

In jedem Spiel sind alle Teilnehmenden strikt gleichgestellt - eine zivilisationshistorisch bedeutsame Errungenschaft. Diese Gleichstellung gründet sich auf verbindliche, für alle Teilnehmenden gleiche Spielregeln, oft eine alternierende Zugfolge, strikt gleichverteiltes Spielmaterial und den institutionellen Schutz des jeweiligen Spiels. Die Spieler/innen sind also nicht nur formal gleichberechtigt, sondern auch hinsichtlich ihrer Aktionsmöglichkeiten und operativen Spielkapazitäten gleichgestellt (Gleiches Spielgeld). Dabei können die Spieler die Spielregeln üblicherweise nicht aus dem Spiel heraus verändern (Institutionenschutz).

Zu diesen institutionellen Grundlagen strikter Gleichstellung kommen vergleichsweise egalitäre Zugangs- und Nutzungsbedingungen des Spiels:

- Zumindest gute Spiele sind technisch einfach handhabbar; sie können leicht produziert, unter Umständen sogar ausschließlich im Kopf gespielt werden.
- Dementsprechend sind auch die ökonomischen Spielanforderungen im Allgemeinen gering. Meist wird kostenlos, etwa in der Familie oder im Bekanntenkreis (inzwischen oft online), gespielt.
- Spiele können zwar in ihren Abläufen und technischen Fertigkeiten von Spielern komplex, ja artistisch werden; die grundlegenden Regeln aber müssen einfach verständlich und nutzbar sein - eine Anforderung, die auch für komplexe Spiele wie Schach oder Go gilt.
- Ob Spieler ausreichend über Spielverlauf und Spielchancen informiert sind, liegt im Allgemeinen bei ihnen selbst.
- Die Anforderung, die Regeln zu befolgen (Compliance), geht über formale Regelbefolgung hinaus; denn auch Beteiligte, die lustlos spielen, können zum Spielverderber werden. Compliance-Probleme stellen sich - bei meist hoher Spiel-Motivation und geringen externen Stressfaktoren - meist nur in geringem Maß.

## 2. Sport

Der Sport hat - besonders im Wort *Olympische Spiele* ausgedrückt - spielerische Elemente. So wird er im Allgemeinen freiwillig ausgeübt; auch die für das Spiel charakteristische Vereinfachung von Realität findet sich im Sport, etwa in der klaren Strukturierung sportlicher Disziplinen. Schließlich steht gerade der Sport für gegenseitigen Respekt und strikte Gleichstellung - emphatisch ausgedrückt durch antirassistische Öffentlichkeits-Kampagnen im internationalen Sport: Spiel und Sport verbinden Menschen mehr als sie zu trennen. Dabei weist der Sport - vom Breitensport bis zum Leistungssport mit Amateur- und professionellem Sport - eine Reihe besonderer Gleichstellungs-Konstellationen auf, die mit der besonderen Bedeutung des Leistungsvergleichs in diesem Medium zu tun haben: Einerseits konkurrieren Sportler\*innen darum, wer die jeweils beste Leistung erbringt; andererseits teilen sie sich kapazitätsentsprechend auf.

Tabelle 2: *Idealtypische Gleichstellung im sportlichen Wettbewerb*

Institutionelle Gleichstellung	Zugangs- und Nutzungsbedingungen
Prinzipielle Gleichstellung	Prinzipieller Zugang offen
Allgemeinverbindliche gleiche Regeln	Technische und ökonomische Zugangsschwellen sollen niedrig sein
Kapazitätsgerechte Trennung von Wettbewerbs-Kategorien	Epistemisch/technische Anforderungen prinzipiell erlernbar
Integrierte Gleichstellung: Liga-- und Runden-Prinzip	Information: Strikte Transparenz
Losverfahren	
Regelschutz	Hohe Compliance-Anforderungen

### *Kapazitätsgerechte Wettbewerbskategorien*

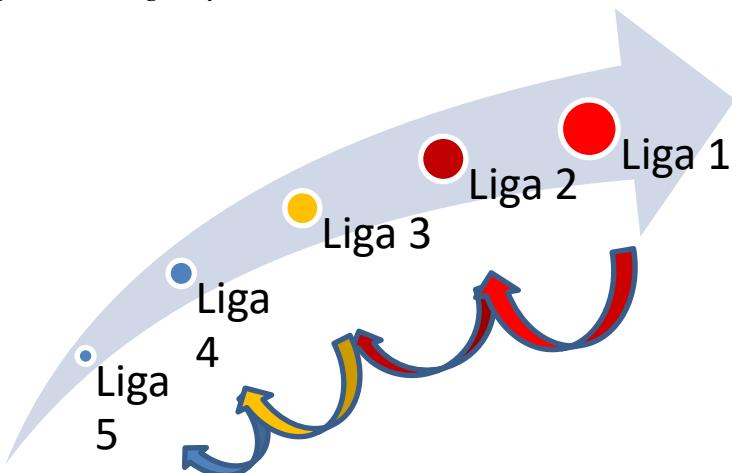
Sportliche Wettkämpfe finden üblicherweise in getrennten Wettbewerbskategorien statt, differenziert etwa nach Alter, Geschlecht oder Behinderung/Nichtbehinderung. Denn ohne derartige Differenzierung hätten die jeweils Schwächeren (Kinder gegenüber Jugendlichen, Jugendliche gegenüber Erwachsenen, Senioren, Behinderte gegenüber Nichtbehinderten) keine reellen Erfolgschancen - mit der Folge, dass nicht nur die Schwächeren, sondern auch die Stärkeren zutiefst demotiviert wären.

Kapazitätsgerechte Differenzierung in diesem Sinne unterscheidet sich fundamental von intendierter Ungleichstellung, beispielsweise einer religiös begründeten Ungleichstellung von Männern und Frauen. Denn bei Bound Governance sind alle Beteiligte, dabei auch Männer und Frauen, prinzipiell gleichgestellt. Werden sie unterschiedlichen Wettbewerbs-Kategorien zugeordnet, so nur, um ihnen faire Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen (*Getrennte Gleichstellung*). Bestehen keine grundsätzlichen Kapazitätsunterschiede, wie beispielsweise im Spring- oder Dressur-Reiten, besteht auch kein Anlass, eine sportliche Disziplin nach Männern und Frauen aufzuteilen. Im Gewichtheben und Boxen gehören die Sportler einer bestimmten Gewichtsklasse (vom Fliegengewicht bis Schwergewicht) an. Für den Fall, dass nicht in allen Gewichtsklassen ausreichend viele Sportler/innen antreten, wurde ein ausgeklügeltes Verrechnungssystem dieser Gewichtsklassen entwickelt. Dann können sich also auch Gewichtheber unterschiedlicher Gewichtsklassen, Altersklassen sowie Männer- und Frauen-Klassen miteinander messen. Im Skispringen wurden in den letzten Jahren leistungsbezogene Bewertungs-Systeme entwickelt, in denen aktuelle Umweltbedingungen (wie Windrichtung und Windstärke an unterschiedlichen Positionen an und unterhalb der Schanze) systematisch verrechnet werden - eine prozessuale Form leistungsbezogener Gleichstellung.

### *Integrierte Gleichstellung: Liga- und Runden-Systeme*

Werden einzelne Spielklassen in ein Liga-System integriert, kann von integrierter Gleichstellung gesprochen werden. Dabei werden nach unterschiedlichen Leistungs-Niveaus unterschiedliche Ligen gebildet, zwischen denen die Teilnehmer nach festgelegten Regularien auf- und absteigen können. Damit konkurrieren alle Sportler/innen (Teams) zwar zunächst auf ihrem Leistungsniveau und haben damit beste Chancen zu Erfolgen und Erfolgserlebnissen. Sind sie besonders erfolgreich, können sie aber nach festgelegten Regularien in die jeweils nächsthöhere Spielklasse aufsteigen; sind sie dagegen besonders erfolglos, steigen sie in die jeweils nächstniedrigere Spielklasse ab - eine dynamische und sehr leistungsförderliche Verbindung von Integration und Segregation - siehe Abbildung 1.

Abbildung 1: Das Liga-System



Was das Liga-System in saisonalem Rhythmus operationalisiert, wird in Runden-Systemen in der Abfolge einzelner Spielrunden organisiert - siehe den typischen Ablauf von Sportereignissen im Tennis, Skispringen oder Schachsport. Dabei sind die Sportler/innen zunächst nach ihrer bisher erfassten Spielstärke (national oder international) geordnet, Grundlage einer leistungsbezogenen Setzliste. Ausgehend von dieser wird in jeweils disziplinspezifischen Runden-Verfahren vorgegangen.

So spielen im Schach nach dem sogenannten Schweizer System in der ersten Runde der jeweils Topgesetzte gegen den Letztgesetzten, der Zweitgesetzte gegen den Vorletzten, und so weiter - bis zu Paarungen zwischen annähernd Gleichgesetzten. Der jeweilige Gewinner einer Paarung erhält einen Punkt, der Verlierer keinen Punkt; bei Unentschieden erhalten beide Beteiligte einen halben Punkt. In der zweiten Runde und allen folgenden Runden spielen jeweils Spieler mit der gleichen im Turnier erreichten Punktzahl gegeneinander. Innerhalb des Bereichs einer bestimmten Punktzahl allerdings gilt dann wieder die ursprüngliche Setzliste, sodass beispielsweise der bestgesetzte Spieler mit einem Turnierpunkt gegen den am schwächsten gesetzten Spieler mit einem Turnierpunkt spielt, und so weiter. Hieraus ergibt sich eine eigene Dynamik

von Schachturnieren mit möglichen Überraschungen vor allem in der ersten Runde (*Ein Kleiner schlägt einen Großen oder trotzt ihm ein Unentschieden ab...*) und tendenziell immer engeren und schärferen Duellen im Turnierverlauf bis hin zu den großen Schluss-Duellen der Spitzenkönner, aber auch aller anderer Konkurrenten auf ihrem jeweiligen Spielniveau. Im Tennis liegt demgegenüber die Liste möglicher Paarungen bereits am Turnierbeginn fest; dann wird nach dem KO-System vorgegangen. Dabei werden in der ersten Runde jeweils Leistungsstärkste gegen Leistungsschwächste gelost - eine Ansetzungsweise, die zu großem Stress auf beiden Seiten vor allem in der jeweils ersten Runde führt; denn Große können gegen Kleine aus dem Turnier fliegen, Kleine aber haben es mit einem oft übermächtigen Gegner zu tun. Letztlich aber verlaufen alle Duelle ergebnisoffen, womit auch große Überraschungen eintreten können.

In allen sportlichen Turnieren werden Zufallsverfahren (wie das Auslosen) zumindest modifizierend eingesetzt. Häufig werden Gegner regulär zugelost - ein reines Verfahren.

Je besser Koordinationsformen Trennung und Integration miteinander kombinieren, desto eher haben die Beteiligten eine Chance, a) gegen Gegner auf dem jeweils eigenen Leistungs-Level zu spielen, b) aufzusteigen und eventuell ganz an die Spitze zu kommen. Dies motiviert alle Beteiligte dazu, ihre bestmögliche Leistung zu erbringen, sich leistungsfähig zu halten und sich, soweit möglich, ständig weiter zu verbessern. Leistungskonkurrenz wird dabei regulär ausgetragen und entschieden - ein Wechsel von hoher Dynamik und Entspannung.

### *Zugangs- und Nutzungs-Bedingungen im Sport*

Noch ausgeprägter als im reinen Spiel, in dem die jeweilige Spielgemeinschaft darüber entscheidet, wer mitspielen darf, besteht im Sport prinzipielle Offenheit des Zugangs: Wer immer sich nach den gegebenen Regeln beteiligen will, ist zuzulassen - ein herausragendes Integrationsmoment des Sports.

Technisch und ökonomisch sind die Zugangsanforderungen sportlichen Wettbewerbs allerdings höher als im reinen Spiel. Denn ein sportlicher Spielbetrieb lässt sich meistens nur auf der Grundlage kostenintensiver Infrastruktur realisieren. Engagierte Alltagssportler allerdings organisieren sich von jeher selbst, wo auch immer.

Die epistemischen Voraussetzungen des Sports variieren - vergleiche beispielsweise einen 100-Meter-Lauf mit Rugby- oder Football-Regeln für einen europäischen Beobachter. Dementsprechend schwierig kann es für einen Außenstehenden auch sein, sportliche Spielverläufe zu verfolgen. Für Insider allerdings ist Information über den Spielverlauf und Spielperspektiven in der Regel weitgehend gegeben, da im Sport das Gebot strikter Transparenz besteht.

Demgegenüber ist die generelle Compliance-Anforderung von Bound Governance im Leistungssport ausgesprochen prekär: Da hier individuelle Leistungen vergleichend gemessen und bewertet werden, wollen die konkurrierenden Sportler alle für sie erreichbaren und praktisch veränderbaren Leistungsressourcen aktivieren, ein Interesse, das mit der Einhaltung geltender Wettbewerbs-Regeln leicht in Konflikt treten kann - siehe Fouls und Betrugs-Manöver, so Doping. Begründet werden derartige Regelverletzungen oft damit, man ziehe lediglich mit den Konkurrenten gleich, da diese ja auch Foul spielten, dopten etc. Gerade dies aber bedeutet einen Angriff gegen Bound Governance, denn damit wird die Möglichkeit einer effektiven Gleichstellung grundsätzlich bestritten.

Noch fundamentaler wird Bound Governance durch gezielte Spielmanipulation, etwa Wett-Betrug, angegriffen. Dabei sollen Spieler/innen oder Schiedsrichter durch Beste-chung dazu veranlasst werden, die operative Unabhängigkeit sportlicher Events zu gunsten externer Ziele, beispielsweise des Erzielens hoher Wettgewinne, zu unterlaufen - ein Vorgehen, das die Ergebnisoffenheit des Prozesses und die Chancengleichheit der Beteiligten beseitigt. Angesichts der fundamentalen Bedeutung effektiv gleicher Regelanforderungen für alle Wettbewerber\*innen im Sport sind die Bemühungen um Compliance hier besonders groß.

### 3. Verfahren

Der Begriff des Verfahrens steht in techniknahen Bereichen für einen geregelten, in Schritte zerlegbaren, wiederholbaren Ablauf, beispielsweise eine bestimmte Fertigungsmethode. Im Unterschied dazu wird unter einem Verfahren in der Sozialwissenschaft ein zwar regelgebundener, dabei aber ergebnisoffener Interaktions-Prozess als Muster verstanden. Hierbei agieren die operativ Beteiligten gleichgestellt und frei nach geltenden Rahmenregelungen - das klassische Bound Governance-Muster.

Konkrete Verfahrenstypen, so Zufalls-Verfahren, Wahlverfahren, Prüfungsverfahren, Gerichtsverfahren oder Gesetzgebungsverfahren, lassen sich systematisch als mehr oder weniger reine beziehungsweise gemischte Verfahren einordnen: Während Re-geldimension und operative Dimension in reinen Verfahren voneinander strikt getrennt sind, entstehen in gemischten Verfahren Mischformen - siehe Tabelle 3.

Tabelle 3: *Verfahrens-Formen*

	Zufalls-Verfahren	Demokratisches Wahlverfahren	Prüfungs-Verfahren	Gerichts-Verfahren	Gesetzgebungs-Verfahren
Rein	X	X			
Gemischt			X	X	X

Hierbei bezeichnet ein großes Kreuz (X) eine besonders ausgeprägte Form, ein kleines Kreuz (x) eine weniger ausgeprägte Form.

### 3.1 Zufallsverfahren

Wird eine Entscheidung nach einem Zufallsverfahren getroffen, beispielsweise Land nach einem geschützten Losverfahren verteilt, handelt es sich um ein reines Verfahren; denn dabei sind alle möglichen Optionen strikt gleichgestellt und der Entscheidungsprozess läuft, strikt unabhängig von gegebener Macht, ausschließlich nach dem vereinbarten fairen Verfahren. Deshalb gelten Zufallsverfahren als besonders gerecht.

Da die Beteiligten in Zufallsverfahren nicht selbst operativ handeln, sollte, bezogen auf diese Verfahren nicht von Freiheit gesprochen werden. Vielmehr machen sich die Beteiligten von dem jeweiligen Zufallsergebnis abhängig, was machtlogisch genutzt werden kann - siehe etwa *Gottesurteile*, die nicht nur in der mittelalterlichen Inquisition religiös legitimierte Herrschaftsinstitutionen stärkten.

Der Kitzel des Abwartens modifizierter Zufallsverfahren (mit kleinen Steuerungsimpulsen) kann auch Spielsucht fördern. Werden Ergebnisse von Zufallsverfahren von allen Beteiligten anerkannt, erfüllen diese Verfahren aber eine effektiv Koordinationsfunktion.

Tabelle 4: *Gleichstellung in Zufallsverfahren*

Institutionelle Gleichstellung	Zulassungs- und Nutzungsbedingungen
Strikte Gleichstellung von Optionen	Zulassung entscheidungsabhängig von der Gesamtgruppe
Strikte Verfahrensbindung mit strikt offenem operativen Prozess	Technische und ökonomische Voraussetzungen gering
Verfahrensschutz	Epistemische Voraussetzungen gering
	Informationsanforderungen gering
	Compliance-Anforderungen hoch

Unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung sind Zufallsverfahren also institutionelle Maschinen. Lediglich die Compliance-Problematik stellt sich, vor allem unter dem Gesichtspunkt möglichen Betrugs, in vergleichsweise hohem Maß. Selbst diese Problematik ist aber bei strikter Transparenz, etwa einem effektiv geschützten Losverfahren, im Allgemeinen gut zu bewältigen.

### 3.2 Demokratische Wahlverfahren

In einer demokratischen Wahl wählen Wahlberechtigte in einem festgelegten fairen Verfahren für einen festgelegten Zeitraum einen Amts- oder Mandatsinhaber oder ein Gremium. Dabei soll das Wahlsystem strikt unabhängig operieren und gegen jeden Manipulationsversuch geschützt sein. Nur wenn diese Unabhängigkeit allgemein als gegeben betrachtet wird, legitimieren Wahlen das jeweils gewählte Parlament und die hervorgehende Regierung zweifelsfrei. Hierbei gelten strikte Normen institutioneller Gleichheit, so die Prinzipien allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl. Gleiches Stimmengewicht ist dabei nicht unbedingt gleichbedeutend mit gleicher Erfolgswahrscheinlichkeit. Vielmehr gibt es neben Wahlsystemen, in denen die Wählerstimmen proportional verrechnet werden (Proportionale Wahlsysteme), auch Mehrheitswahlsysteme, die vor allem darauf ausgerichtet sind, die Bildung tragfähiger Regierungsmehrheiten zu fördern (*Konzentrationsfunktion*: Nohlen 2009). Dem dienen Verrechnungs-Modifikationen, so Sperrhürden oder Stimmenverstärkungen.

In einem demokratischen Wahlsystem müssen prinzipiell alle Bürger\*innen wählen und sich zur Wahl stellen können (Ausnahme Wahlalter); die epistemischen und informationellen Voraussetzungen müssen allgemein bewältigt werden können; sämtliche Regeln sind strikt einzuhalten (Hohe Compliance-Anforderungen).

Tabelle 5: *Gleichstellung in demokratischen Wahlverfahren*

Institutionelle Gleichstellung	Zulassungs- und Nutzungsbedingungen
Grundsätzliche Gleichstellung aller Wähler/innen	Gesamte Bevölkerung kann teilnehmen
Allgemeinverbindliches Wahlsystem	Wahlteilnahme muss allgemein praktisch möglich sein
Gleiche Stimmmöglichkeiten	Klares Wahlsystem
Gleiches Stimmengewicht auch bei variierender Erfolgswahrscheinlichkeit	Strikte Transparenz (Wahlregeln, Kandidat*innen, Stimmbezirke)

Diese grundlegenden Anforderungen sind in etablierten Demokratien nicht nur in Europa, Kanada und Neuseeland/Australien, sondern auch inzwischen auch asiatischen Ländern und einigen afrikanischen Ländern weitgehend realisiert - anders als in kulturell und soziopolitisch tief gespaltenen Ländern Afrikas und Lateinamerikas mit hochprekärem Demokratiestatus, so Venezuela oder Kenia.

Variierende Erfolgschancen von Wählerstimmen beispielsweise durch prozentuale Sperrhürden gehören zum regulären Erscheinungsbild von Wahlsystemen - an sich kein Sachverhalt, der die demokratische Legitimität von Wahlsystemen in Frage stellen würde. Dennoch lohnt es sich, Wahlsysteme im Hinblick auf Defizite und schwerwiegende Mängel effektiver Gleichstellung zu analysieren. Hierbei geht es nicht nur

um nichtrepräsentative (ungleiche) Strukturen in diversen nationalen Wahlrechten und dem Wahlrecht der EU, sondern auch um Effektivitäts-Mängel durch übermäßig komplexe, damit nicht anschauliche Wahlsysteme: Werden Wählerrechte strukturell zugunsten von Parteien oder anderen Machträgern beschnitten - siehe zum Beispiel die deutsche Regelung, wonach die Hälfte der Abgeordneten direkt durch die Parteien bestimmt wird, so sind Partei-Angehörige und vor allem Parteiführer deutlich *gleicher* als andere Bürger vor dem Gesetz.

Ähnliches gilt für Zugangshürden zum passiven Wahlrecht (Kandidatur), zum Beispiel durch Zulassungs-Zahlungen (*Abgeordneten-Beiträge* zu entstehenden Kosten) oder durch Netzwerk-Herrschaft in Parteien. Zugangssperren zum aktiven Wahlrecht für Frauen gab es noch bis weit in das 20. Jahrhundert hinein selbst in Staaten mit erklärtem Demokratieanspruch wie der Schweiz - und auch heute sind in vielen Ländern Migranten, Jugendliche, Straftäter\*innen und betreute Menschen von politischen Wahlen ausgeschlossen.

Prekär sein können auch technische Infrastruktur-Voraussetzungen des Wählens, gerade bei elektronischen Wahlsystemen, sowie ökonomische Kapazitätsvoraussetzungen (Anreisemöglichkeiten, Zeitverluste insbesondere in Entwicklungsländern). Epistemische Voraussetzungen sind abhängig vom Wahlsystem: So ist in Deutschland immer noch ungefähr einem Drittel der Wahlberechtigten der Unterschied zwischen Erst- und Zweitstimme noch nicht klar. Auch Informationsanforderungen, etwa bezüglich der Kandidaten, sind häufig nur ungenügend erfüllt. Schließlich bildet vor allem in instabilen und sozio-kulturell gespaltenen Ländern Wahlbetrug eine beträchtliche Herausforderung.

Zusammengefasst stellen sich demokratische Wahlverfahren als prinzipiell reine Bound-Governance-Form mit beträchtlichen Herausforderungen dar.

### **3.3 Prüfungsverfahren**

Prüfungsverfahren verlaufen im Spannungsfeld zweier unterschiedlicher Koordinationsmuster, hierarchischer Kooptation und Bound Governance:

- Nach dem Muster hierarchischer Kooptation bewerben sich Kandidaten\*innen darum, zu einem höheren Status zugelassen zu werden. Inhaber dieses Status prüfen dann, ob die Kandidaten in den angestrebten Status aufgenommen werden können und sollen. Zwischen Prüfern und Bewerbern besteht dabei insofern ein hierarchisches Verhältnis, als die Bewerber von der Bewertung höhergestellter Prüfer abhängig sind. Allerdings haben die Prüfer\*innen ein gemeinsames Interesse daran, qualifizierte Bewerber/innen aufzunehmen, womit der Raum für individuelle Machtgelüste eingeschränkt ist. Oft sind Prüfer in Personalunion auch Lehrende der Geprüften und haben insofern ein eigenes Helferin-

teresse daran, dass ihre Prüflinge erfolgreich abschneiden. Bereits insoweit ist hierarchische Kooptation eine gemischte Hierarchieform.

- Nach dem (zunehmend einflussreichen) Bound-Governance-Muster von Prüfungsverfahren sind Prüfende dagegen Regelakteure. Damit entscheiden sie zwar autoritativ über Prüfungsergebnisse, haben dies aber strikt regelgebunden zu tun und dürfen die Prüfungsergebnisse nicht operativ beeinflussen.

Dem Bound-Governance-Muster von Prüfungen entspricht institutionelle Gleichstellung und allgemeine, gleiche Zulassung, ein fundamentaler Unterschied zu vormodern-hierarchischem Prüfen im Sinne von Standesvorstellungen - siehe die folgende Tabelle.

Tabelle 6: *Gleichstellung in Prüfungsverfahren nach Bound-Governance-Kriterien*

Institutionelle Gleichstellung	Zulassungs- und Nutzungsbedingungen
Gleichgestellte Prüfungskandidat*innen	Allgemeine Zulassung
Allgemeinverbindliches Prüfungssystem	Technische Prüfungsvoraussetzungen gleich
Allgemeine Prüfungsinhalte	Epistemische Prüfungsvoraussetzungen Bewältigbar
Segregative und integrative Prüfungselemente	Transparenz
Auch Prüfer*innen strikt regelgebunden	Strikte Complianceanforderungen

Geprüft wird häufig in allgemeinen Lernstufen, so Schulklassen oder Kursstufen. Absolviert ein Kandidat eine Stufe erfolgreich, eröffnet ihm dies den Aufstieg in die nächsthöhere. Möglich sind aber auch Leistungsbewertungen in unterschiedlichen Schulphasen, die unmittelbar in die Abschluss-Bewertung eingehen. Insofern haben Prüfungsverfahren, übergreifend betrachtet, Elemente getrennter und integrierter Gleichstellung.

Prüfungsverfahren sind bei hierarchischer Kooptation, vor allem aber nach Bound-Governance-Anforderungen unter Compliance-Gesichtspunkten (Betrug, Fälschung von Prüfungsarbeiten) prekär. Denn nur wenn es gelingt, Prüfungsverfahren im Wesentlichen ohne Betrug und Manipulation durchzuführen, sind alle Kandidat\*innen gleichgestellt.

### *Prüfer unter Druck*

Ist es angesichts der skizzierten Anforderungen von Prüfungsverfahren legitim und sinnvoll, wenn Prüfungsteilnehmer Prüfer\*innen unter Druck setzen können?

Gegenüber hierarchischer Kooptation bedeutet es einen Rechtsgewinn, wenn sich die Prüfungskandidaten gegen Rechtsverstöße wehren können. Bei geltender Bound Governance haben Prüfungskandidat\*innen dagegen grundsätzlich das Recht, Regelverletzungen zu thematisieren und gegebenenfalls aufheben oder kompensieren zu lassen. Im Unterschied zum Prüfungskonzept hierarchischer Kooptation sind Prüfer nach Bound-Governance-Kriterien nämlich selbst strikt regelgebunden, können also nicht beliebig Macht ausüben. Verletzen sie geltende Regeln, so haben sie sich dafür zu verantworten, wobei eine prüferinterne Regelkaskade bis hin zu Hierarchie von Regelakteuren eine Rolle spielen kann.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass in Prüfungsverfahren die Trennung von Regeldimension und operativer Dimension aufgehoben wäre. Vielmehr gelten auch Prüfungsregeln unabhängig von Macht und Interessen einzelner operativer Akteure (Prüfungskandidaten\*innen). Können Prüfungskandidat\*innen dagegen Prüfer\*innen individuell, beispielsweise durch Angebote oder Drohungen, beeinflussen, so fällt zweidimensionale Bound Governance in Richtung eindimensionalen Verhandelns oder sogar einer neuen Machtkonstellation zurück. Dann gewinnen Verhandlungsmuster und machtgestützte Deals an Boden, und Prüfer\*innen tendieren dazu, nur noch gute Noten zu geben, um Klagen oder Druck zu vermeiden - eine dysfunktionale Folge im Sinne der Allgemeinheit.

### **3.4 Gerichtsverfahren**

Gerichtsverfahren sind insofern Bound Governance-Prozesse, als Gerichte strikt unabhängig und unparteiisch agieren, allgemeine Rechtssätze anwenden und relevante Tatsachen in einem rechtsstaatlichen Verfahren (unter Umständen über mehrere Instanzen hinweg) ermitteln und bewerten. Damit verlaufen rechtsstaatliche Gerichtsverfahren ergebnisoffen; vorab festgelegte Urteile sind also hochgradig illegitim und illegal.

Institutionell strikt getrennt sind operative Prozesse und Regelprozesse in Gerichtsverfahren allerdings nicht: Gerichte regeln und kontrollieren nicht einen von ihnen einen unabhängigen operativen Prozess, wie dies ein Schiedsrichter in einem sportlichen Team-Wettkampf tut; vielmehr erfüllen sie Regelfunktionen und operative Funktionen. So beeinflussen sie über das Handeln der Richterschaft, vor allem aber auch über die Staatsanwaltschaft in erheblichem Maße, wie ein Prozess inhaltlich verläuft - eine Aussage, die gerade auch die Tatsachenermittlung betrifft. Demzufolge sind Gerichtsverfahren Prozesse hierarchischer Tatsachenermittlung und Entscheidung. Hierzu gehört auch, dass sich Angeklagte meist einem Gerichtsverfahren zu stellen haben. Andererseits können verfahrensgebunden verlaufene Gerichtsverfahren ihrerseits rechts-

bildend wirken. Zusammen mit den angegebenen idealtypischen Bound-Governance-Charakteristika stellen sich Gerichtsverfahren damit als gemischte Bound-Governance dar.

Dementsprechend gemischt ist auch der Stand der Gleichstellung in Gerichtsverfahren: Prinzipiell sind vor Gericht alle Rechtssubjekte gleichgestellt, beginnend mit einem allgemeingültigen, damit gleichen Rechtsrahmen. In einem Rechtsstaat steht jeder Mann und jede Frau das Recht auf rechtliches Gehör zu. Alle Angeklagten gelten so lange als freie, souveräne Bürger, wie ihnen nicht Freiheitsrechte (nach einem möglichen Urteil) entzogen sind. In jedem Fall haben sie Anspruch auf rechtliches Gehör und rechtliche Vertretung - eine Anspruch, der bei fehlenden materiellen Mitteln auch durch die Stellung eines Armenanwalts gewährleistet wird. Es gibt allgemein festgelegte und damit gleiche Optionen, einen gerichtlichen Instanzenweg zu beschreiten. Schließlich gehört durch das Jugendstrafrecht ein segregatives Gleichstellungselement zum System der Gerichtsverfahren.

Tabelle 7: *Gleichstellung in Gerichtsverfahren*

Institutionelle Gleichstellung	Zulassung/Praktische Nutzung
Allgemeinverbindlicher Rechtsrahmen Anspruch: Gleicher Recht für Alle Keine Vorverurteilung Allgemeiner Instanzenweg	Allgemeine Zulassung des Rechtswegs im Rechtsstaat
Verteilte Rollenanforderungen von Angeklagten, Anklägern, Zeugen, Staatsanwaltschaft, Richtern	Zwangsbestellung bei Anklage Epistemische Hürden und Informationsanforderungen beträchtlich, aber über Anwaltschaft und Rechtsberatung bewältigbar
Allgemeiner Instanzenweg (Optional)	
Segregative Gleichstellung durch Jugendstrafrecht	Ungleiche Chancen vor Gericht durch ungleiche ökonomische Kapazitäten und die Gefahr von Netzwerk-Einflüssen

Dabei besteht in Gerichtsverfahren eine beträchtliche Rollenvielfalt zwischen Angeklagten, Anklägern, Anwälten, Staatsanwaltschaft und Gericht (Richtern, eventuell Schöffen). Jeder Beteiligte hat sich entsprechend seiner institutionellen Rolle zu verhalten und verfügt darin über besondere Aktionsmöglichkeiten - ein Unterschied zu durchgehender Gleichstellung. Innerhalb der jeweiligen Rollenzuordnungen soll dabei Gleichstellung gelten.

Gerade in privatrechtlichen Verfahren gelten viele Gleichstellungsgebote nicht. So lassen sich viele Beteiligte häufig durch ihre Anwälte vertreten, ohne zu erscheinen, und setzen darauf, von einem besonders guten Anwalt *herausgehauen* zu werden. Insbesondere kapazitätsstarke Akteure, so Unternehmen, Verbände und Netzwerke,

schließen häufig mit der Gegenseite oder gar dem Gericht einen Deal. Wer nicht die ökonomischen Mittel hat, um sich effektiv juristisch vertreten zu lassen, hat demgegenüber zumindest in privatrechtlichen Gerichtsverfahren kaum eine Erfolgschance gegen gut vertretene Rechtssubjekte - ein Widerspruch zu Bound-Governance-Anforderungen. Diese Gefahr besteht in Extremfällen auch in Strafsachen, wenn Netzwerke in die gemischte Struktur von Gerichtsverfahren eindringen und Bound Governance zerstören (Beispiel Gustl Mollat).

### **3.5 Gesetzgebungsverfahren**

Demokratische Gesetzgebung operiert mit Parlamenten, die in ergebnisoffenen, rechtsstaatlichen Wahlverfahren zustande gekommen sind. Auch unmittelbar hat sie sich im Einklang mit geltenden Verfassungsnormen zu vollziehen, alles Charakteristika zweidimensionaler Bound Governance.

Allerdings produziert Gesetzgebung selbst allgemeingültige Normen und Regeln, eine Tätigkeit von Regelakteuren. Unter Umständen können mit ihr sogar Verfassungsnormen geändert werden, die institutioneller Rahmen für weitere Gesetzgebung sind. Schon daher stellt Gesetzgebung eine gemischte Form von Bound Governance dar. Dem entsprechen abgestufte Mehrheits-Anforderungen, so eine parlamentarische 2/3-Mehrheit oder/und die mehrheitliche Zustimmung in einer quorumbehafteten Volksabstimmung, bei Verfassungsänderungen.

Dementsprechend weist demokratische Gesetzgebung gemischte Gleichstellungs-Anforderungen und Charakteristika auf:

- Die an Gesetzgebung beteiligten Parlamentarier sind durch einen rechtsstaatlichen Verfassungsrahmen, durch gleiche Stimmwerte aller Wähler und durch gleiche Stimmrechte aller beteiligten Abgeordneten institutionell gleichgestellt. Dabei besteht, wie bezüglich aller Kerninhalte vital-demokratischer Verfassungen, Institutionenschutz.
- Allerdings muss sich für jede erfolgreiche Gesetzgebung eine parlamentarische Mehrheit finden, was einen höheren Erfolgswert der Stimmen der Mehrheits- bzw. Regierungsfraktion bedeutet. Damit setzen demokratische Gesetzgebungs-Verfahren nicht nur institutionelle Gleichstellung, sondern auch handlungsfähige parlamentarische Mehrheiten, sprich Ungleichheit, voraus, eine Mischung, die umso eher zu einem eindimensionalen aushandlungs- und Argumentations- oder Machtprozess führen kann, je umfassender Machtpositionen sind. Dies ist ein potenzielles Einfallstor für illegitime Prozesse, so überstarken Lobbyismus und Korruption.

Ausgehend von diesem gemischten Bound Governance-Charakter demokratischer Gesetzgebung ist das Bewusstsein für den prinzipiellen Zusammenhang von allgemeinen Menschenrechten und Demokratie häufig unter die Räder gekommen: Selbst in hoch-

entwickelten OECD-Staaten werden die Werte allgemeiner Gleichheit und Freiheit im politisch-parlamentarischen Prozess nicht voll respektiert - siehe hier eine oft überstarke Exekutivmacht und überstarken Lobbyismus kleiner, mächtiger Interessen.

## 4. Marktwirtschaft

Einen Ort, an dem Anbieter und Nachfrager von Waren oder Dienstleistungen frei miteinander handeln, nennen wir Markt. Marktwirtschaft ist gegeben, wenn sich alle ökonomischen Kalküle über Marktpreise jeweiliger Güter koordinieren - im Unterschied zu einer staatlichen Plan- beziehungsweise Zentralwirtschaft, in der es kein Privateigentum und keine dezentralen ökonomischen Kalküle, also keine freie Wirtschaft, gibt. Hierbei sind allerdings unterschiedliche Auffassungen und Gestaltungsoptionen von Marktwirtschaft zu unterscheiden: Marktwirtschaft als System, das sich ohne unabhängige Institutionen selbst koordiniert, *Soziale Marktwirtschaft* mit dem Anspruch, gegebene Ungleichheiten und Fehlentwicklungen (Marktversagen) durch staatliche Institutionen bestmöglich zu regulieren, *Komplex-opportunistische Marktwirtschaft* mit dynamischen, ergebnisoffenen Wechselwirkungen zwischen Finanzsektor, *Realwirtschaft* und staatlichen Institutionen sowie grundlegende Ideen einer fairen Marktwirtschaft gebundener Koordination.

### 4.1 Raubtier-Kapitalismus

Die Formel des sich selbst regulierenden freien Marktes hat ihre Bedeutung gegenüber einer zentralistischen Planwirtschaft: Im Unterschied zu eindimensional machtgesteueter Wirtschaft operiert Marktwirtschaft mit unabhängiger operativer Dimension. Allerdings benötigt jeder freie Markt neben der Institution privaten Eigentums beziehungsweise privater Verfügung grundlegende unabhängige Institutionen, beispielsweise Institutionen, die Maße unabhängig festlegen.

Regelt sich ein Markt dagegen ohne gemeinsam anerkannte eigenständige Institutionen, so setzen sich die jeweils stärksten Unternehmen und Finanzakteure rigoros durch. Hierbei nutzen sie nicht nur ihre überlegene Marktmacht, sondern auch ihre soziopolitische Durchgriffsmacht beispielsweise auf Handels- und Produktionsnormen, Information und Kommunikationsträger. Das herrschende Wirtschaftsrecht wird dann zum Recht herrschender Wirtschafts- und Finanzunternehmen; kleine und schwächere Unternehmen werden durch größere und mächtigere geschluckt oder rigoros ausgebeutet (*Raubtier-Kapitalismus*). In diesem libertären Marktwirtschafts-Modell spielt Gleichstellung keine eigenständige Rolle. Sofern Gleichheit als Motiv auftaucht, dann im Sinne von Gleichrichtung oder Gleichschaltung unter der Macht großer Monopole, Oligopole und Finanzakteure. Kleine Unternehmen verlieren ihre Dispositionsfreiheit; Wirtschaftsfreiheit pervertiert zur Freiheit der Starken, Schwächeren auszubeuten oder zu vernichten - eine der allgemeinen Wohlfahrt abträgliche Ideologie.

## 4.2 Soziale Marktwirtschaft (Wohlfahrts-/Sozialstaat)

Versagt der institutionenarme Markt nach Kriterien des allgemeinen Wohls, so ist ein Korrektiv beziehungsweise eine Alternative gefragt. Hierzu entwickelten sich im Anschluss an die Marxsche *Kritik der Politischen Ökonomie* und das Marx/Engelsche Konzept der *Diktatur des Proletariats* im 20. Jahrhundert Konzepte zentralstaatlicher Planwirtschaft - Konzepte einer unproduktiven Gewaltherrschaft, die letztlich desaströs scheiterten (Unfreiheit, wirtschaftliche Entwicklungsblockade, Massenflucht, Untergang).

Demgegenüber bereitete der ordoliberalen Denkansatz der Sozialen Marktwirtschaft (Eucken 1939; 1952; Müller-Armack 1947) den Weg für eine teilinstitutionalisierte Marktwirtschaft. Demnach kann sich freie Marktwirtschaft nur mit einem starken Staat als Ordnungs-, Schutz- und Ausgleichsinstitution entwickeln. Diverse unabhängige Wirtschafts- und Sozialpolitiken, etwa Anti-Kartell-Politik, Sozialpolitik oder Politik der Infrastruktur- und Forschungsförderung, liegen in der Logik dieses marktwirtschaftlichen Modells und werden gefördert. Dazu kommen in der weiteren Konsequenz auch neuere Ausgleichspolitiken wie die Umweltpolitik oder die Genderpolitik, beispielsweise durch Quotenregelungen in Wirtschaftsvorständen.

Mit diesem Ansatz werden zwar grundlegende soziale Ungleichheiten nicht beseitigt, beispielsweise die Tatsache, dass nur ausreichend vermögende Personen oder Gesellschaften reelle wirtschaftliche Erfolgsschancen haben; es gibt also nach wie vor starke soziale Schichtunterschiede. Und komplexe Wirtschaftsstrukturen im Wechselzusammenhang von Finanzkapital, Realwirtschaft und staatlichen Institutionen stellten sich in der frühen Phase der Sozialen Marktwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg (ohne nennenswerte Staatsverschuldung und bei einem kaum entwickelten Bankensystem in Europa) noch nicht. Aber es entwickelt sich, gerade angesichts der gegebenen strukturellen Ungleichheiten, die sich häufig noch verstärken, eine Fülle von Ausgleichsinstitutionen und Ausgleichspolitiken. Diese lassen sich in interpersonelle Ausgleichsinstitutionen zwischen Personen und kleineren Kollektiven einerseits und interstaatliche Ausgleichsinstitutionen zwischen staatlichen Volkswirtschaften differenzieren.

### a) Interpersonelle Ausgleichsinstitutionen

Wirtschaftlich gleichgestellt kann nur sein, wer über grundlegende Menschenrechte und wirtschaftsrechtliche Freiheiten wie freie Mobilität, Handelsfreiheit, Gewerbefreiheit und freie Kreditvergabe verfügt. Zudem müssen diese Rechte institutionell - etwa gegen bürokratische Beschränkungen oder die Aufhebung durch Banken und wirtschaftliche Großunternehmen - geschützt sein. Effektiv können derartige Rechte schließlich erst werden, wenn sie von allen Bürgern praktisch eingeklagt oder anderweitig genutzt werden können. Dies ist wegen massiver epistemisch-informationeller und ökonomischer Hürden bisher nicht der Fall, sodass Gleichberechtigung häufig Ungleichstellung sogar verstärkt.

Sozialstaatliche Korrektur- und Ausgleichs-Ansätze wie Arbeitslosengeld, Krankenversicherung und allgemeine Rentenversicherungs-Modelle stellen Wirtschaftsbürger zwar nicht ex ante gleich; sie tragen aber praktisch dadurch zu dieser Gleichstellung bei, weil sie das Existenzrisiko bei einem wirtschaftlichen Scheitern reduzieren. Auch diese Sozialstaats-Formen werden wegen epistemisch-informationeller und ökonomischer Asymmetrien immer noch beschränkt genutzt - siehe die Obdachlosenproblematik in Ballungsräumen. Aber in Wohlfahrtsstaaten bestehen heute existentielle Wirtschaftsrisiken nicht mehr als Regelfall (Esping-Andersen 2003).

Tabelle 8: *Individualwirtschaftliche Gleichstellungs-Ansätze*

<b>Interpersonelle institutionelle Gleichstellung</b>	<b>Zugang</b>
Allgemeine Gleichberechtigung mit Institutionenschutz	Durch epistemisch-informationelle und ökonomische Asymmetrien beschränkt
Sozialstaat: Arbeitslosengeld, Krankenversicherung, Rentenversicherung	Prinzipiell offen; praktisch abhängig von bürokratietechnischer Kapazität
Progressive Besteuerung	Prinzipiell allgemein, praktisch stark durch asymmetrische Mobilität, Information und kriminelle Energie
Sammelklagen	Prinzipiell offen; individuelle Nutzbarkeit aber abhängig von Ausgestaltung und Kapazitäten
Garantiertes Grundeinkommen: Ausgestaltung beschlussabhängig	Dem Titel nach offen; konkret beschlussabhängig

Progressive Besteuerung reduziert grundsätzlich Einkommens- und Vermögensasymmetrien. Praktiken von Steuervermeidung beziehungsweise Steuerbetrug können diesen Gleichstellungsbeitrag aber stark vermindern. Das Instrument der Sammelklage stärkt grundsätzlich die Position der Verbraucher gegen die Industrie. Wie weit es individuell genutzt werden kann, hängt von seiner Ausgestaltung und individuellen Kapazitäten ab. Mit Gender-Quoten werden genderbezogene (kollektive) Verteilungsquoten festgelegt. Wieweit Individuen daraus Nutzen ziehen, kann von operativem Wettbewerb, aber auch Netzwerkkontakten abhängen.

Das Garantierte Grundeinkommen soll allgemeine materielle Grundsicherheit schaffen und damit die Ex-ante-Gleichheit von Bewerber\*innen fördern. Der - von der jeweiligen Ausgestaltung abhängige - Ansatz erscheint insbesondere im Zusammenhang mit Automatisationsfortschritten als wichtige Perspektive.

### b) Kollektivwirtschaftliche Gleichstellung

Gerade kollektive, so internationale, Gleichstellungs-Mechanismen haben bereits eine lange Tradition. Hierzu gehören Zölle, eine Besteuerungsform von Außenhandel. Importzölle können eine konkurrenzschwächere Volkswirtschaft gegenüber einer überlegeneren Wirtschaft schützen; sie behindern allerdings den internationalen Warenhandel und senken insofern die allgemeine Wohlfahrt.

Tabelle 9: *Kollektivwirtschaftliche Gleichstellungs-Ansätze*

<b>Kollektivwirtschaftliche Gleichstellung</b>	<b>Zugang</b>
Nationale Zölle	Präferiert als unilaterales Instrument, multilateral abträglich
Internationales Wechselkurs-System	Multilateral, dabei beeinflusst durch nationalstaatliche Strategien
Normen fairen Handels	Individuelle epistemische Voraussetzungen

Integrationsfreundlicher als Zölle sind von allen Beteiligten anerkannte (multilaterale) Wechselkurs-Systeme, in denen verschiedene Währungen getauscht werden können. Davon existieren zwei Optionen, flexible und feste Wechselkurse: Bildet sich ein Wechselkurs frei durch das Angebots- und Nachfrageverhalten auf dem Devisenmarkt, wird von flexiblem Wechselkurs gesprochen. Ein System fester Wechselkurse wird dagegen durch staatliche Vereinbarungen geschaffen und muss entsprechend durch staatliche Interventionen abgesichert werden. Eine seit den 1970er Jahren aufgekommene informelle Gleichstellungs-Strategie internationaler Wirtschaftsbeziehungen kursiert schließlich unter dem Label *Fairer Handel (Faire Trade)*. Dabei werden für Waren aus kleinen und mittleren Betrieben gering entwickelter Ländern (mit günstiger Ökobilanz) bewusst höhere Preise oberhalb des Marktwerts bezahlt - als Gleichstellungsbeitrag und Anreiz für umweltfreundliches Verhalten. Hierbei bestehen in der Praxis klare Asymmetrien zugunsten entwickelter Wohlfahrtsstaaten mit entsprechenden Wirtschaftskapazitäten und epistemischen Kapazitäten.

### 4.3 Komplex-opportunistische Marktwirtschaft

Gemessen an der realen Entwicklung, stellen sich die Konzepte der selbstregulierenden und der Sozialen Marktwirtschaft als unterkomplex dar. Faktisch haben sich nämlich zahlreiche staatliche Institutionen mit Wirtschaftsbezug entwickelt, die ihrerseits zunehmend abhängige Variablen in einem globalen, stark finanzwirtschaftlichen Kontext werden. Hintergrund dafür ist, dass das Finanzmarktvolumen, so das Volumen von Krediten und Spekulation, insbesondere abgeleiteten Spekulationsinstrumenten (Derivate), seit den 1970er Jahren weit stärker angestiegen ist als das Volumen real-

wirtschaftlicher Märkte. Bereits 2016 wurde das weltweite Geldvolumen allein der Derivate auf mehr als zehnmal so groß geschätzt wie das globale Bruttoinlandsprodukt (Heise 2016).

Damit verliert das ordo-liberale Wirtschaftsmodell einer Marktwirtschaft, die von einem souveränen Staat gerahmt, kontrolliert und bei Marktversagen bestmöglich ausgeglichen wird, seine empirische Fundierung. Potenziell alle staatlichen Institutionen und Politiken können vielmehr ihrerseits zum Spielball von Spekulation und starken wirtschaftlichen Interessen werden - was insbesondere schwächere und hierbei ökonomisch labile Volkswirtschaften betrifft. Aber auch die Politik eines wirtschaftlich als sehr solide geltenden Staates wie Deutschland ist heute in komplexer Weise mit wirtschaftlichen, insbesondere finanzwirtschaftlichen Interessen und Strategien, verbunden - siehe beispielsweise die EU-Politik zur *Rettung Griechenlands*, in der es in der es vor allem darum ging, den Verlust von Bankkrediten an Griechenland durch staatliche Garantien zu verhindern.

Das Kreditvolumen von Banken ist nach den bisher geltenden Regelungen durch einen minimalen Eigenkapitalanteil begrenzt (8% entsprechend der aktuelle Regelung Basel III, die auf Basel II (4%) und Basel I (2%) folgte. Die Banken müssen also im Verhältnis zu ihren risikogewichteten Aktiva lediglich 8 % Eigenkapital halten - während großen realwirtschaftliche Akteuren (von den Banken) 20% - 30% Eigenkapitaldeckung vorgeschrieben werden und von Kleinkreditnehmern häufig eine volle Eigenkapitaldeckung zumindest über Bürgschaften verlangt wird. Aus ihren bruchteilartig gedeckten Krediten zaubern gerade Großbanken und weitere Finanzakteure, so Hedge-Fonds, wiederum annähernd unendliche Mengen abgeleiteter Spekulations-Produkte (Derivate) - eine Quelle systematischer Täuschung jeweiliger Anleger. Dazu kommt: Alle diese hochspekulativen Produkte basieren letztlich (trotz des leicht gestiegenen Eigenkapitalanteils und Versuchen, Finanzakteure zur eigenen Fondsbildung für den Fall von Kreditausfällen zu bewegen) auf der Bereitschaft der Staaten, Banken im Konkursfall nach dem Motto, *Too big to fail*, zu retten.

Aus dieser Konstellation entstehen weitgehend unbegrenzte Spekulationspotenziale, komplexe Beziehungskaskaden zwischen Regierungen und Finanzwelt und hohe Risiken. So sind inzwischen annähernd alle Nationalstaaten in relevantem Maß verschuldet - bei Schuldner, die ihrerseits durch eben diese Staaten und die hinter ihnen stehenden Steuerzahler\*innen gestützt werden. Diese Beziehungsstruktur schlicht als Netzwerk aufzufassen, in dem Koordination ausgehandelt wird, greift zu kurz. Denn die beteiligten institutionellen Akteure, beispielweise Landesbanken, unterliegen jeweils charakteristischen Regelanforderungen; vor allem aber operieren gerade Finanzmärkte in offenen Prozessen, die sich dynamisch verstärken können.

Gerade wenn Kreditgeschäfte gebündelt und intransparent verbrieft werden (herkömmliche Definition von Derivaten), lassen sich faule Kredite verstecken und Käufer betrügen, eine illegitime Wirtschaftsform mit enormem gesamtwirtschaftlichem

Schadenspotenzial; denn damit werden an sich gescheiterte Wirtschaftsformen als erfolgversprechend neu bewertet und weltweit verbreitet, eine systemische Betrugsform. Betrügerische Intransparenz und das Aufhübschen von Schadenspotenzialen bilden ein allgemeines marktwirtschaftliches Risiko, sofern Intransparenz herrscht - siehe beispielsweise auch das Verhalten der großen US-amerikanisch beherrschten Rating-Agenturen, die sich in der Finanzkrise 2008 als von den Großbanken dominiert, insofern korrupt und betrügerisch erwiesen (Stelzer 2016, Laabs 2018). Ein grundlegendes Problem ergibt sich dabei daraus, dass nationale und subnationale staatliche Institutionen (wie Landesbanken) zu operativen Akteuren in international-globalen Wirtschaftsprozessen werden. Staatliche Institutionen verhalten sich dann nicht mehr als unabhängige Regelakteure, sondern - ohne internationale Schutzordnung - als freie Zocker und leichte Betrugsopfer.

Die wachsende Einkommens-Spreizung in OECD-Ländern, insbesondere in Deutschland, in den letzten beiden Jahrzehnten zeigt Wirkungen der komplex-opportunistischen Marktwirtschaft, die sich als modifizierte Weiterentwicklung des Raubtier-Kapitalismus im Zeichen hochentwickelter staatlicher Institutionen verstehen lässt. Dazu gehören als komplizierende Strukturen:

- 1) die herrschende Gesetzgebung zum Erbschaftsrecht (Bevorzugung von Erben schlechthin, insbesondere Bevorzugung von Großerben),
- 2) Ausgeprägte Herrschaft bürokratischer Netzwerke, durch die eingehende Steuergelder überproportional für den Staatsapparat und die ihn beherrschenden Netzwerke verwendet werden,
- 3) Übermacht der Banken und anderer Finanzakteure bis in die Regulierung von Finanzvorgängen hinein,
- 4) fehlende direkte Transfers an die Bürger\*innen (Mindesteinkommen)
- 5) asymmetrische Steuermodelle zu Lasten der kleinen und mittleren Einkommen.

#### **4.4 Fair Economy**

Angesichts des inzwischen erreichten Machtgewinns großer operativer Wirtschaftsakteure, insbesondere von Banken und Hedgefonds, der eigendynamischen Wucht entsprechender Marktprozesse und des beträchtlichen Einflusses machtlogisch agierender Akteure mag jedes Alternativkonzept zur gegenwärtigen Marktwirtschaftsform als unrealistisch erscheinen. Allerdings betrifft Ökonomie uns alle existentiell - und nicht nur dies: Sie beeinflusst auch gesellschaftliche und politische Entwicklungen fundamental. Daher ist verantwortungsbewusste Governanceanalyse gefordert, über marktwirtschaftliche Alternativkonzepte nachzudenken. Hierzu schlage ich das Konzept regel- und verantwortungsgebundener Ökonomie vor: *Fair Economy*. Mit diesem Konzept ergeben sich besondere Gleichstellungsoptionen von Marktwirtschaft.

Das Fair Economy-Konzept leitet sich vom Bound Governance-Konzept ab: In einer regel- und verantwortungsgebundenen Marktwirtschaft (*Fair Economy*) agieren alle

Wirtschaftsakteure prinzipiell gleichgestellt und frei im Schutz gemeinsam anerkannter Regeln. Damit besteht auch wirtschaftlich eine unabhängige Regel- und eine unabhängige operative Dimension; die Unabhängigkeit beider Dimensionen ist strikt zu schützen - eine normative Überlegung, die das ordoliberalen Marktwirtschafts-Konzept umfassender und konsequenter fasst:

- Wirtschaftspolitische Regelakteure haben - nach dem Vorbild von Schiedsrichtern - strikt unabhängig zu agieren. Dementsprechend können solche Akteure nicht operativ in den von ihnen geregelten Bereichen tätig sein, so beispielsweise als Leiter eines Wirtschaftsunternehmens, Kreditnehmer, Kreditgeber oder Spekulanten; denn dadurch ginge ihre Unabhängigkeit verloren, und es bestünde keine unabhängige Regeldimension mehr. Insbesondere staatliche Akteure, die als Regelakteure fungieren sollen, sind von operativen Wirtschaftsgeschäften ausgeschlossen.
- Da Wirtschaft heute mehrebenig mit hohem Globalisierungsgrad stattfindet, sind unabhängig agierende Regelinstitutionen mehrebenig bis hin zur globalen Ebene zu bilden. Fair Economy ist im Zeichen des hohen Globalisierungsgrades nur mit ausdifferenzierten globalen Regelinstitutionen möglich.
- Operative Wirtschaftsakteure, zum Beispiel Wirtschaftsunternehmen oder Banken, dürfen keine Wirtschaftsregeln einseitig beschließen oder anderweitig in Kraft setzen. Solche Regeln werden vielmehr nur durch die Gesamtheit aller Beteiligten gebildet, beispielsweise eine Wirtschaftsbranche zusammen mit den jeweiligen Verbrauchern und Verbraucher-Repräsentanten dieser Branche. Stellt sich ein Produkt als betrügerisch oder anderweitig kontraproduktiv dar, muss es durch die Allgemeinheit jederzeit wieder vom Markt genommen werden können.
- Wie ein Produkt(typ) und Regeln zum Umgang damit konzipiert werden, soll durch die jeweilige Gesamtheit bestimmt sein. So sollen beispielsweise die Regeln und Produkte des öffentlichen Fern- und Nahverkehrs nicht durch Monopole wie die Deutsche Bahn bestimmt werden, sondern durch die Öffentlichkeit und staatliche Institutionen, die allgemeine Interessen vertreten. Diese Regelungen sind so strikt zu gestalten, dass sie nicht durch einzelne operative Akteure ausgeschaltet oder unterlaufen werden können. So soll beispielsweise Wasser im Sinne der Interessen aller in einem Gebiet lebenden Menschen gewonnen, behandelt und verteilt sowie rückgewonnen werden. Operative Wirtschaftsakteure sollen nur innerhalb dieses strikten Regelsatzes agieren.
- In diesem Sinne gilt ein striktes Transparenzgebot: Zwar können operative Wirtschaftsakteure ihre Ziele frei, das heißt auch geheim gegenüber Konurrenten, vorbereiten und entwickeln; im Wettbewerb tätig sein können sie aber nur transparent - nach dem Vorbild von Sportlern, die in aller Öffentlichkeit miteinander konkurrieren, kritisch beobachtet vom jeweiligen Publikum.

### *Gleichstellungsformen von Fair Economy*

Wohlfahrtsstaat und Soziale Marktwirtschaft sind darauf angelegt, nachträglich eingetretene Ungleichheiten teilweise zu kompensieren (Arbeitslosengeld bei eingetretener Arbeitslosigkeit, Steuerprogression bei großen Einkommensunterschieden). Diese Ex-post-Modifikation kann die Start- und Verlaufsbedingungen wirtschaftlichen Wettbewerbs allerdings, falls überhaupt, nur in geringem Maße angleichen. So haben Großunternehmen oder/und Erben großer Erbschaften vollkommen andere wirtschaftliche Kapazitäten als Herr und Frau X. Fair Economy operiert demgegenüber mit bestmöglich gleichgestellten Ex-ante-Bedingungen, handhabt Wirtschaft also als Verfahren, in dem die Beteiligten prinzipiell chancengleich und frei ihren Erfolg suchen können. So sollen beispielsweise am Apothekenmarkt alle interessierten Produzenten und Lieferanten, die hierfür angemessen ausgebildet und qualifiziert sind, frei und gleichgestellt teilnehmen können. Aber auch die Konsumenten sollen sich über angebotene Mittel bestmöglich informieren und diese vergleichend beurteilen können - eine Gleichstellung von Konsumenten und Produzenten beziehungsweise Handel.

In diesem Sinne zeichnet sich Fair Economy durch folgende Muster aus:

1. Es bestehen allgemeine wirtschaftliche Freiheiten im Unterschied zu vormodernen Privilegien-Systemen. Damit werden auch die Wirtschaftsrechte schwächerer Konkurrenten, Einsteiger\*innen und Konsumenten effektiv geschützt - effektive Gleichberechtigung.
2. Es gibt allgemeingültige Prüf- und Qualifikationskriterien für Produkte und Personalzulassung.
3. Qualifizierte Wirtschaftsakteure, die sich lediglich aus Kapitalmangel an einem Markt nicht beteiligen können, sollen soweit gefördert werden, dass sie chancengleich teilnehmen können.
4. Soweit möglich, soll notwendige Infrastruktur für alle Beteiligte kostenfrei, zumindest aber kostenarm zur Verfügung stehen - so insbesondere Kommunikations- und Transport/Verkehrs-Struktur einschließlich Internet-Struktur.<sup>1</sup>
5. Im Sinne von Anti-Kartell-Überlegungen soll die Entstehung übermächtiger Wirtschaftskonzerne verhindert werden; bereits übermächtige Komplexe sind zu entflechten - eine Herausforderung des wirtschaftspolitischen Mehrebenen-Systems. Letztlich wird es dabei vor allem darum gehen, globale sowie regionale Monopole und Oligopole zu verhindern.
6. Neben Eigentums- sollen Besitzrechte, gekoppelt an spezifische Haftungspflichten und Verantwortlichkeiten, erweitert werden. Auf dieser Grundlage können dann Nichteigentümer leichter an Märkten teilnehmen (Beispiel: Wei-

---

<sup>1</sup> Privatbesitz sozioökonomischer Infrastrukturen führt seit jeher zu extrem ungleichen Eigentumsverhältnissen - siehe zum Beispiel das Postmonopol der Thurn und Taxis in Heiligen Römischen Reich, monopolartige Finanzdienstleistungen der Fugger, die Microsoft-Technologie im Computer-Markt seit den 1980er Jahren oder aktuelle Infrastrukturen des Internets in privater Hand, so bei Google und Amazon.

tergehende Rechte und Verantwortlichkeiten von Mietern gegenüber den Rechten und Verantwortlichkeiten der Wohnungseigentümer).

7. Rechte und Verantwortlichkeiten des Teilens bilden eine wichtige Perspektive gleichen und freien Wirtschaftshandels.
8. Ungleiche Kapitalmobilität, so die Möglichkeit der Steuerflucht, vor allem aber die Drohung, anderweitig zu investieren, können starken Druck auf (nationale) Regelinstitutionen ausüben. Daher stellen sich effektive globale Regelinstitutionen auch als wichtige Institution gleichgestellter Wirtschaft dar.
9. Fair Economy verlangt Transparenz. Hierzu gehören neben der Transparenz von Handels-, Produktions- und Finanzaktivitäten Steuer- und Abgabentransparenz sowie die Transparenz externer Kosten, so akuter und längerfristiger Umweltbelastungen.
10. Wirtschaftliche Regelinstitutionen sollten effektiv, dabei aber auch effizient zugeschnitten sein und entsprechend operieren. Unflexibel, problemfern, verachtet und teuer agierende Bürokratie gehört nicht zu Fair Economy.

### *Das wirtschaftliche Ligasystem*

Ein besonderes Gleichstellungs-Konzept von Fair Economy ist das wirtschaftliche Ligaprinzip: Bereits heute operieren wir alle auf jeweiligen Qualifikations- und Attraktivitätsniveaus: Während beispielsweise eine junge Sängerin zunächst nur in Familie und Freundeskreis, vielleicht auch in Schul- oder Kirchenchor singt, kann sie sich, möglicherweise gefördert durch ein Gesangsstudium, langsam nach oben arbeiten, bis sie schließlich in großen Konzerten, medial wahrgenommen, auftritt, vielleicht sogar zu einem Weltstar wird. Mit dieser Karriere verbinden sich jeweils entsprechende Kommunikationsfelder, Einnahmen, aber auch Verpflichtungen - ein Prozess, der sich auch umkehren oder in Sprüngen verlaufen kann.

Dieses Muster lässt sich in Anlehnung an das im Sport übliche Ligasystem als wirtschaftliches Ligasystem im Sinne von Bound Governance verstehen und analysieren. Hierbei ist ein mehr oder weniger rascher Auf- oder Abstieg zwischen den Ligen möglich - leistungsmotivierender Ausdruck operativer Freiheit. Mindestens ebenso wichtig aber ist, dass Akteure in jeder Liga mit Konkurrenten beziehungsweise Partnern vergleichbarer Qualifikation und sachbezogener Attraktivität interagieren können - zusammen eine Form dynamischer beziehungsweise freier Gleichstellung.

Soweit, so gut. Was aber folgt hieraus wirtschaftspolitisch? Zunächst einmal wird daran deutlich, warum das System komplex-opportunistischer Marktwirtschaft überhaupt einigermaßen funktionieren kann: Trotz schreiender Ungerechtigkeiten und Arbeitslosenquoten von bis zu 50% in einigen südlichen EU-Ländern ist das bestehende Wirtschaftssystem und das darauf basierende politische System europäischer Staaten bisher nicht zusammengebrochen - nur dadurch erklärbar, dass die Betroffenen sich recht und schlecht in anderen Interaktionssystemen zu helfen wussten. Dazu gehören neben regulären Transfer-Systemen des Sozialstaats Wirtschaftssysteme unterhalb dieser offiziös-staatlichen Ebene, so Formen von Nachbarschaftshilfe, familiäre oder sonstige Netzwerke. Nicht alle Menschen, die als arbeitslos geführt werden, erhalten ausreichende staatliche Transfermittel, um überleben zu können. Praktisch halten sie sich mit Formen informeller Ökonomie, beispielsweise in Verbänden, über Wasser, wobei es weniger um informelle Geldzahlungen (im Sinne von Schwarzmarktökonomie) geht als um andere Tauschgüter, beispielsweise geldlosen Warentausch oder die Beteiligung an Netzwerken.

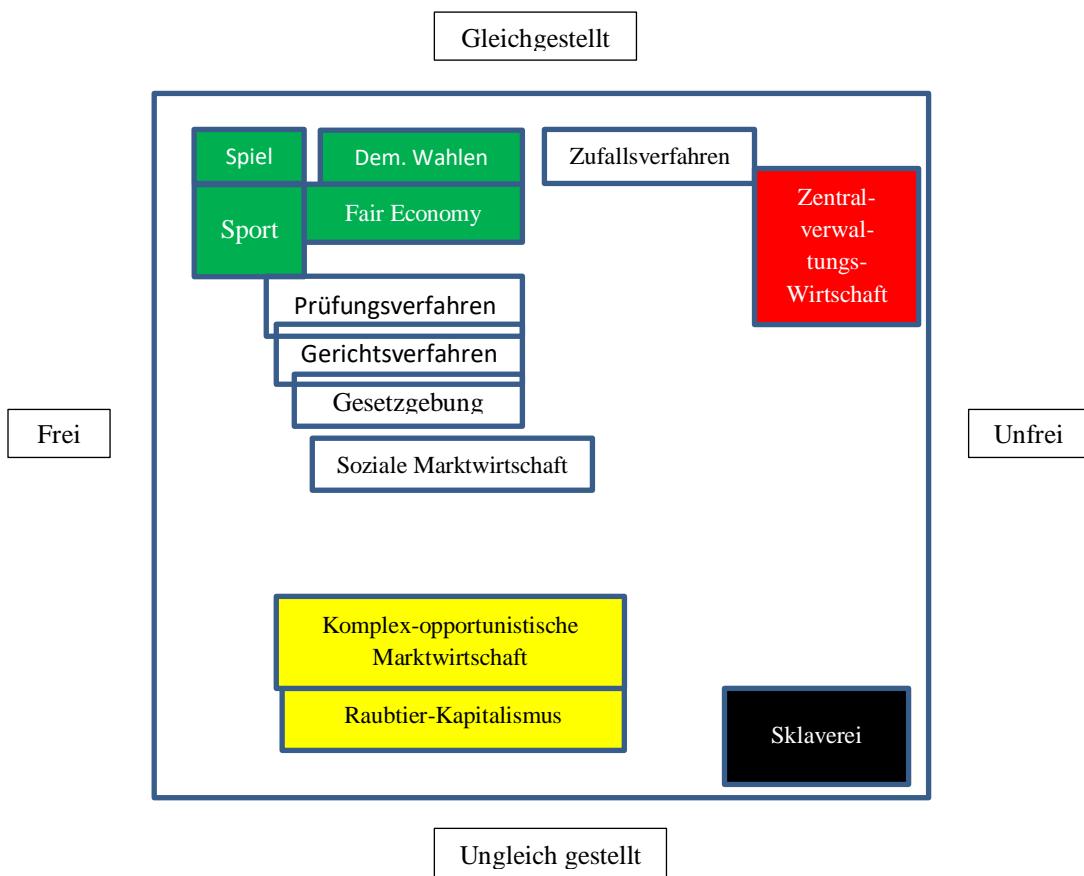
Vor allem aber ergeben sich aus dem Modell wirtschaftlicher Ligen anregende Fragen, zum Beispiel: Wie weit und nach welchen Mustern verteilt sich offiziöses (nationales) Geld in informellen Wirtschaftsbereichen? Wie weit können informelle Wirtschaftsprozesse mit eigenständigen Tauschmitteln intensiviert, wie unterschiedliche Ligen-Währungen ineinander getauscht werden? Wie lassen sich Krypto-Währungen mit regulären Geldsystemen verknüpfen? Welche informellen Institutionen könnten dazu beitragen, dass arbeitssuchende Menschen reelle Arbeitsplatzchancen erhalten und dabei fair für ihre Leistungen entgolten werden?

Ausgehend von derlei Fragen ergibt sich das Modell einer vielebenigen Marktwirtschaft, die die offiziös geltende Währungs-Wirtschaft einschließt, sich aber keineswegs auf diese beschränkt.

## 5. Gleichstellung bei ungleichen Kapazitäten - Was lässt sich lernen?

Alle skizzierten Koordinationssysteme erfüllen besondere Funktionen und operieren in besonderer Weise. Dabei zeigen sich aber doch übergreifende Koordinationsmuster: In regelgebundenem Spiel, Sport, demokratischen Wahlen und Fair Economy agieren alle Beteiligte gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln; Regeldimension und operative Dimension sind jeweils völlig unabhängig und der Zugang zu diesen Medien ist prinzipiell frei. Die Bound-Governance-Prinzipien werden also idealtypisch erfüllt. Auch Zufallsverfahren stellen die Beteiligten strikt gleich; Regeldimension und operative Dimension sind jeweils unabhängig. Allerdings fällt es schwer, hierbei von Freiheit zu sprechen, da die Beteiligten den Verlauf des Verfahrens objektiv nicht beeinflussen können.

Abbildung 2: Verteilung von Koordinationssystemen nach Gleichheit und Freiheit



Prüfungs-, Gerichts- und Gesetzgebungsverfahren vollziehen sich in der zivilen Moderne mit Bound-Governance-Anspruch. So sollen Prüfungen und Gerichtsverfahren fair und ergebnisoffen verlaufen, und auch Gesetzgebungsverfahren sind rechtsstaatlich gebunden. Allerdings ist der Zugang zu ihnen üblicherweise beschränkt oder, beispielsweise für Angeklagte in Strafprozessen, erzwungen. Und in den Verfahren sind Regel- und operative Dimension nicht durchweg klar getrennt (Beispiel Gerichtsverfahren), sodass von gemischten Verfahren zu sprechen ist.

Am weitesten von idealtypischer Bound Governance sind, abgesehen von Sklaverei, Raubtier-Kapitalismus und komplex-opportunistische Marktwirtschaft entfernt: Zwar unterscheiden sie sich von zentralstaatlicher Planwirtschaft dadurch, dass in ihnen eine eigenständige operative Dimension, insofern Freiheit, besteht; Raubtier-Kapitalismus und auch komplex-opportunistische Marktwirtschaft stellen die Beteiligten aber ausgeprägt ungleich. Freiheit ist dann libertäre Freiheit zu Ausbeutung und Betrug; ja Akteure mit überlegener Wirtschafts- und Regelmacht können Schwächere sogar wirtschaftlich völlig beherrschen oder auslöschen. Dem versucht Soziale Marktwirtschaft zwar regulativ zu begegnen; aber auch hier werden grundlegende Ex-ante-Ungleichheiten, so extrem unterschiedliche Kapitalausstattung und unterschiedliche politische Lobbymacht, nicht beseitigt. Demnach liefern weder unfreie Gleichstellung (durch diktatorische Zentralverwaltungswirtschaft) noch ungleich stellende Freiheit (durch Raubtier-Kapitalismus) Potenziale einer Gesellschaft der Gleichen und Freien.

Die Soziale Marktwirtschaft (Sozialstaat, Wohlfahrtsstaat) soll überstarke Ungleichheit marktwirtschaftlicher Prozessergebnisse verringern. Die seit dem Ende des 19. Jahrhunderts entwickelten wohlfahrtsstaatlichen Ex-post-Instrumente (Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pflegeversicherung, progressive Besteuerung) reichen allerdings zummindest bisher nicht aus, die immer größer werdende Chancengleichheit in der komplex-opportunistischen Marktwirtschaft zu verhindern. Ja sie wird als Legitimationshilfe genutzt, um bestehende massive Ungerechtigkeit und wirtschaftliche Funktionsmängel zu rechtfertigen.

Angesichts dessen sollten wohlfahrtsstaatliche Ex-post Instrumente nicht herabgewürdigt werden - immerhin machen sie für die Betroffenen einen wesentlichen Unterschied zu ökonomischen Existenzkrisen früherer Jahrhunderte aus. Aber den Möglichkeiten und Anforderungen der zivilen Moderne trägt dieses Wohlfahrtsmodell alleine nicht Rechnung.

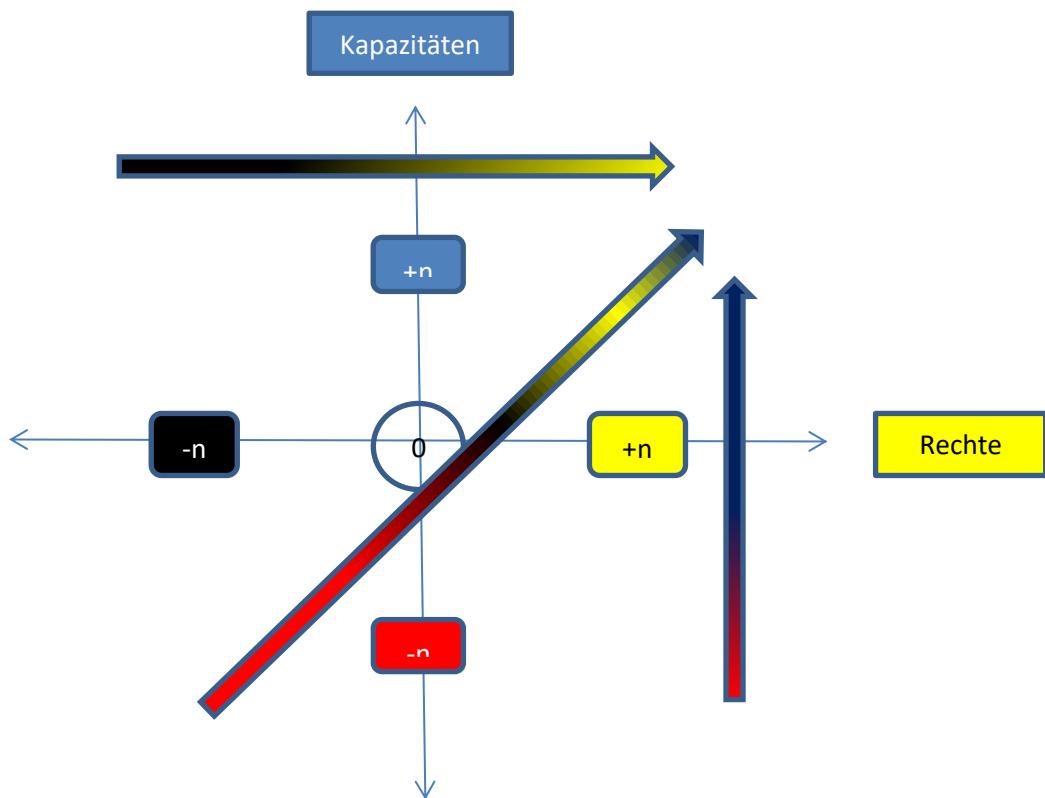
Zivil-moderne Governance lernt vielmehr vor allem von funktionierenden Bound-Governance-Mustern wie Spiel, Sport, fairen Gerichtsverfahren und demokratischen Wahlen: In der zivilen Moderne müssen alle Akteure in jeweiligen Koordinationssystemen gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln sein. Hierzu sind alle Privilegien ersatzlos abzuschaffen. Diese formal-rechtliche Innovation kann allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn die allgemeinen Menschenrechte effektiv wahrgenommen werden können. Dies heißt vor allem:

- 1) Offener Zugang zu allgemeinen Koordinationssystemen;
- 2) Alle qualifizierten Akteure, die ihre Rechte in einem Wettbewerbsprozess wahrnehmen möchten, aber an mangelnden Kapazitäten scheitern, sollten bestmöglich gestärkt werden (Kapazitätsförderung).
- 3) Effektiver Schutz vor Übergriffen - etwa gegenüber Betrug durch Kleingedrucktes, gegenüber Lobby- und illegitimer Organisationsmacht.

Was in Bound Governance zählt, sind effektive Gleichstellung und Freiheit. Dem haben staatliche Institutionen wie gesellschaftliche Governance zu dienen. Das dynamische Ligasystem kann und sollte als eine Option dafür umsichtig und kreativ erprobt werden.

Dieser Doppelcharakter freier Gleichstellung als effektiver Gleichberechtigung ist in der folgenden Abbildung schematisch verdeutlicht.

Abbildung 3: *Gleichstellung als effektive Gleichberechtigung*



Fehlen Freiheits- und Gleichheitsrechte, müssen diese allgemein hergestellt werden. Fehlen Kapazitäten zu effektiver Rechtswahrnehmung, sind diese zu fördern. Fehlen beide Voraussetzungen, wird es schwer...

## Literatur

Gösta Esping-Andersen 2002: Why We Need a New Welfare State: Oxford Scholarship Online

EU-Gleichstellungsbericht 2017:

<http://eige.europa.eu/news-and-events/news/gender-equality-index-2017-progress-snails-pace>

DIW Wochenbericht 4/2017: Einkommensverteilung und Armutsrisko

Eucken, Walter, 1939: Die Grundlagen der Nationalökonomie. Jena

Eucken, Walter, 1952: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Hrsg. von Edith Eucken-Erdsiek und Karl Paul Hensel. Mit einem Nachwort von Edgar Salin. Francke, Bern und Mohr, Tübingen

Heise, 2016: <https://www.heise.de/forum/Telepolis/Kommentare/Kurssturz-in-China/Die-Realwirtschaft-ist-nur-noch-ein-Anhaengsel-der-Finanzwirtschaft/posting-25527548/show/>

Johan Huizinga 1938/1987: Homo Ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel, Rowohlt (Reinbek bei Hamburg)

Karl Marx/Friedrich Engels 1848: Manifest der Kommunistischen Partei, London. Gedruckt in der Office der „Bildungs-Gesellschaft für Arbeiter von J. E. Burghard. 46 Liverpool Street, Bishopsgate („Bu23“; grüner Umschlag)

Karl Marx 1867: Das Kapital. Buch I, Verlag Otto Meissner, Hamburg.

Karl Marx 1885: Das Kapital. Buch II, hrsg. von F. Engels, Verlag Otto Meissner, Hamburg

Karl Marx 1894: Das Kapital. Buch III, hrsg. von F. Engels, Verlag Otto Meissner, Hamburg

Laabs, Dirk: Geheimakte Finanzkrise (ZDF info/12.09.2018, 20:15 Uhr)

Müller-Armack, Alfred, 1947 (Erstveröffentlichung): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, Hamburg 1947; Kastell, München 1990

Dieter Nohlen 2009: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme. 6., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Barbara Budrich, Opladen / Farmington Hills (Reihe UTB 1527)

Strobel, Thomas 2009: Soziale Marktwirtschaft als Instrument, nicht als Selbstzweck, in:

<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/soziale-marktwirtschaft-oekonomie-als-instrument-nicht-als-selbstzweck-1783035-p2.html>

Stelzner, Holger, 2016 (30.09): Der Irrtum der Deutschen Bank:

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/finanzkrise-der-irrtum-der-deutschen-bank-14461287.html>

Wildmann, Lothar, 2010: *Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Mikroökonomie und Wettbewerbspolitik*. Band 1 von Module der Volkswirtschaftslehre, Ausgabe 2, Oldenbourg Wissenschaftsverlag

## 2 Staatstheorie

### Übersicht

- Der Staat der zivilen Moderne
- Mehrebenige Staatsbürgerschaft
- Separatismus und Staatsänderung
- Zivile Außenpolitik

Als *Governance* gilt herkömmlicherweise vor allem Koordination jenseits des Staats. In Bound Governance wird allerdings systematisch zwischen operativer Dimension und Regeldimension unterschieden - eine Differenzierung, die gerade auch den *Staat der zivilen Moderne* betrifft. Damit eröffnen sich neue staatstheoretische Aspekte.

Ein zentrales Muster des Staats der zivilen Moderne ist die *Mehrebenige Staatsbürgerschaft* - von der lokalen bis zur globalen Ebene räumlicher Institutionalisierung und deren Wechselbeziehungen.

Wie sind *Separatismus und Staatsänderung* nach Bound-Governance-Kriterien zu beurteilen? Diese Frage wird grundsätzlich und im Vergleich unterschiedlicher Fälle diskutiert.

Schließlich geht es um *Zivile Außenpolitik* mit dem Fokus auf der Frage: „Legitimiert „*Gewalt gegen das eigene Volk*“ Gewalt?“.

# Der Staat der zivilen Moderne

**Volker von Prittwitz**

## Übersicht

1. Theoretische Grundlagen
2. Mehrebeniger Rechtsstaat
3. Verantwortlich agierender Staat
4. Demokratischer Staat
5. Wehrhafter Staat
6. Der Staat in der zivilen Moderne

### 1. Theoretische Grundlagen

Bis heute gilt der Staat als Herrschaftsinstitution, eine Staatsauffassung, die durch Max Webers Begriff der legitimen Herrschaft (Weber 1921), aber auch durch tradierte Elemente des absolutistischen Staatsverständnisses beeinflusst ist - so das Konzept des staatlichen Gewaltmonopols im Sinne von Thomas Hobbes (1651), das Konzept staatlicher Souveränität (Bodin 1583) und sogar Machiavellis Legitimation absoluter Macht als Herrschaftsgrundlage (Machiavelli 1513). Vom diesem herrschaftlichen Staatskonzept wird die *Zivilgesellschaft* als Sphäre gesellschaftlicher Selbstorganisation der Bürger\*innen abgegrenzt (bpb 2018); insofern schließen sich die Begriffe *zivil* und *Staat* aus.

Die zivile Moderne allerdings gründet sich auf Bound Governance-Systeme mit ausdifferenzierter Regel- und operativer Dimension. In diesem Sinne soll der zivile Staat als gesamtgesellschaftlicher Regelakteur allgemein anerkannte Regeln durchsetzen und schützen. Er verfügt zwar über ein Gewaltmonopol und muss effektiv gegen äußere und innere Feinde wehrhaft sein; im Unterschied zum absolutistischen Staat aber ist er an die Menschenrechte gebunden und hat den Einsatz von Gewalt möglich stark zu begrenzen. Koordiniert werden soll durch allgemeine Gesetze der Gleichheit und Freiheit sowie ökonomische Anreize, Kommunikation und Bildung.

Der zivile Staat herrscht also nicht, sondern regelt und agiert möglichst effektiv, wobei er an die Menschenrechte und darauf gestützte Normen gebunden ist. Abgesehen von staatsinternen Umsetzungsregeln (Verwaltungsvorschriften), werden diese Normen und entsprechende Regeln nicht vom Staat gebildet, sondern von der Allgemeinheit in demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Der zivile Staat setzt also als demokratischer Staat demokratisch gebildete Normen und Regeln bestmöglich um und schützt sie. Dementsprechend wird er durch die Allgemeinheit institutionell

ausgestaltet, personell besetzt und kontrolliert - ein Demokratieprinzip, das gegenüber mächtigen gesellschaftlichen Akteuren, etwa Akteuren aus Militär, Kirchen/Religion und Wirtschafts-Lobbies, aber auch gegenüber innerstaatlicher Vermachtung etwa durch Bürokratie geltend zu machen ist.

Schließlich soll der zivile Staat, etwa durch den Schutz vitaler Öffentlichkeit und funktionaler Teilsysteme wie Wissenschaft, besonders dazu beizutragen, dass sachpolitische Diskurse möglich und geschützt sind. Da sachpolitische Ziele nur funktional mehrebenig realisiert werden können - siehe etwa den Klimaschutz oder die effektive Regulierung globaler Ökonomie, ist der zivile Staat räumlich-institutionell mehrebenig strukturiert.

## **2. Mehrebeniger Rechtsstaat**

Der Staat wird herkömmlicherweise lediglich national als Nationalstaat gefasst. So gelten Koordinationsstrukturen unterhalb der Nationalstaatsebene meist nicht als staatliche Institutionen, sondern als Gemeinden oder Kommunen, und institutionelle Strukturen oberhalb der Nationalstaatsebene, so die Europäische Union, als Institutionen eigener Art. Schließlich wird globalen Institutionen, so den Vereinten Nationen, kein Staatscharakter zugesprochen.

Mit der zivilen Moderne entsteht dagegen ein Staat, in dem Gleichheit und Freiheit auf allen räumlich-institutionellen Ebenen geschützt und aktiviert werden sollen. Hierfür reicht eine ausschließlich nationale Sicht nicht aus. Denn *das Volk*, sprich die Allgemeinheit, besteht nicht nur aus der Bevölkerung eines bestimmten Nationalstaats, sondern letztlich aus allen auf der Erde lebenden Menschen. Dementsprechend gibt es auf allen räumlich-institutionellen Ebenen, von der lokalen bis zur globalen Ebene, Kapazitäten und Prozesse, zumindest aber Funktionsanforderungen eines Staats. Der zivile Staat ist also ein räumlich mehrebeniger Staat von der lokalen Einheit bis zur globalen Gemeinschaft aller Menschen. Dabei geht es durchaus - im Sinne des Jellinekschen Modells der drei-Staatselemente (Jellinek 1900) - um jeweils spezifische Räume mit der dort lebenden Bevölkerung und besonderen Durchsetzungskapazitäten. Diese werden allerdings im übergreifenden Modell des mehrebenigen Staates zusammengeführt.

In einem mehrebenigen Staat haben alle Menschen, die in bestimmte nationalen Territorien leben, jeweils spezifische Rechte und Freiheiten. Würden diese zugunsten zwangsläufig durchgreifender globaler Normen, zum Beispiel einer Norm unbegrenzter globaler Mobilität, aufgehoben, könnte dies zwar auf längere Sicht innovativ wirken; orts- und heimatgebundene Strukturen und entsprechende längerfristige Motivationsbindungen würden aber geschleift - keine menschenrechtlich akzeptable Perspektive. Angesichts dessen sind Menschenrechte unterschiedlicher räumlicher Ebenen in jeder Situation mit- und gegeneinander abzuwegen.

### **3. Verantwortlich agierender Staat**

Der Staat der zivilen Moderne hat allerdings nicht nur Rechtsansprüche und Funktionen unterschiedlicher räumlich-institutioneller Ebenen abzuwegen, sondern muss auch Sachprobleme bestmöglich analysiert und dementsprechend entschlossen angehen - siehe die Herausforderungen effektiven Klimaschutzes und eines selbstbewusst-vernünftigen Umgangs mit künstlicher Intelligenz. Dazu gehört eine kapazitätsbewusste Sichtweise, die ihrerseits relativ große Problemsensibilität ermöglicht (Prittwitz 1990, 1993). Nicht rituelles, sondern kapazitäts- und problembewusstes öffentliches Handeln charakterisiert also den zivilen Staat.

Bezogen auf Migration erscheinen Migrationsursachen, so Fluchtgründe und Push- wie Pull-Faktoren von Wirtschaftsmigration, von besonderer Bedeutung. Migration kann sich wiederum, je nach Handhabung, sehr unterschiedlich auf Ursprungländer und Zielländer auswirken. So streben relativ attraktive (reiche) Länder im Allgemeinen danach, die bestqualifizierten und bestsituierten Bevölkerungsanteile ärmerer Länder zu sich zu ziehen. Umgekehrt können hieraus auch relevante Ströme von Rücktransfers in die Ursprungsländer von Migration entstehen. Insofern hat der zivile Staat nicht einfach seine unmittelbaren ökonomischen Eigeninteressen zu verfolgen, sondern - auch in seinem eigenen längerfristigen Interesse - komplexere internationale und mehrebenige Wirkungsprozesse zu berücksichtigen.

Dem entspricht grundsätzlich mehrseitig-kooperatives (multilaterales) Denken im Unterschied zu borniert unilateralem Denken. Denn dabei fühlen sich die Beteiligten für eine gemeinsame Zukunft verantwortlich und entwickeln entsprechende gemeinsam akzeptierte Regeln und Programme.

### **4. Demokratischer Staat**

Wie wir wissen, bedeutet *Demokratie* wörtlich *Volksherrschaft*. Damit wurde noch in der griechischen Antike die Herrschaft der Armen assoziiert, und ethnische Nationalisten verbinden damit bis heute Zielvorstellungen ethnisch-religiöser Vorherrschaft. In der zivilen Moderne steht Demokratie dagegen für eine Ordnung, in der sich alle Bürger\*innen gegenseitig als gleichgestellt und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln respektieren. Dementsprechend gelten Verfahren gemeinsamer Willensbildung und autoritativer Entscheidung (*government by the people*), an der sich die gesamte Bevölkerung (*government of the people*) beteiligen kann, und nur eine menschenrechtlich fundierte Ordnung lässt sich als Demokratie gestalten. Schließlich und vor allem geht es dabei darum, bestmögliche Lösungen im Sinne der Allgemeinheit (*government for the people*) zu entwickeln und umzusetzen - eine kommunikativ-sachpolitische Herausforderung.

Der demokratisch legitimierte und begründete zivile Staat verfügt über ein allgemein anerkanntes Gewaltmonopol, dessen Handhabung immer wieder öffentlich überprüft wird. Gewalt ist also kein legitimes Mittel sozialer und politischer Auseinandersetzung - eine zivilisatorische Errungenschaft. Waffen sind dementsprechend nicht allgemein zugänglich; Waffenarsenale werden nicht aufgebaut, mit Waffen wird nicht gehandelt. Folglich operiert die politische Opposition in der zivilen Moderne nicht mit der Drohung oder Mitteln eines Bürgerkriegs. Umgekehrt begegnet der Staat seinen Bürger\*innen nicht militärisch; er verfügt zwar über ein Monopol legitimer Gewalt, setzt Militär aber prinzipiell nicht im Inneren ein. Die Polizei ist nicht militärisch organisiert und ausgestattet, sondern soll möglichst bürgerlich und freundlich operieren.

## **5. Wehrhafter Staat**

Dabei ist der zivile Staat nicht schwach. Vielmehr werden demokratisch legitimierte Beschlüsse, sei es im Einzelfall oder als Grundlage der gesamten sozialen Ordnung, effektiv durch- und umgesetzt.

Werden Demokratie und zivile Moderne politisch attackiert, müssen sie sich mit ihren institutionellen Potentialen und ihrem Fundus an Reflektion wehren. Welche Formen politischer Angriffe dabei als illegitim und damit als Sanktionsgegenstand betrachtet werden sollen, ist dementsprechend sorgfältig zu erörtern und abzuwagen. In jedem Fall geht es um den Schutz der zivilen Moderne. Dabei schließt Zivilität zwar das Ziel ein, möglichst wenig Gewalt einzusetzen; gewaltsame Angriffe können aber unter Umständen nur gewaltsam unterbunden werden. Hierzu sollte der Staat grundsätzlich in der Lage sein; denn die zivile Moderne verfügt als besonders leistungsstarke und wohlfahrtsförderliche Gesellschaftsordnung über Kapazitäten, die sich im Falle eines Falles dazu nutzen lassen, jeden Angriff abzuwehren.

## **6. Der Staat in der zivilen Moderne**

Zusammengefasst ist der Staat der zivilen Moderne Regelakteur einer Gesellschaft der Gleichen und Freien, verantwortlich handelnd, mehrebenig, demokratisch und wehrhaft. Jede dieser Anforderungen ist zwingend. So verliert ein Staat, der die Menschenrechte nicht respektiert, seinen zivil-modernen Charakter. Ähnliches gilt für Verantwortungslosigkeit, bornierte Einebenigkeit (Nationalismus) und Demokratiedefizite. Schließlich kann ein wehrloser Staat nicht überleben, ja noch nicht einmal effektiv agieren.

Die Welt steht nicht still. Daher hat sich auch und gerade der zivile Staat immer wieder mit neuen Fragen und Herausforderungen zu beschäftigen und sich unter Umständen neu zu organisieren. Die Grundprinzipien des zivil-modernen Staates allerdings dürfen nicht aufgegeben werden. So muss der zivile Staat selbst im Krieg immer noch als ziviler Staat erkennbar bleiben, der effektiv operiert, aber Gewalt zu begrenzen

sucht. Gewalt darf nie zum Selbstzweck oder gar zur Sucht werden. Dementsprechend werden auch alle anderen Leitanforderungen des zivilen Staats im jeweiligen situativen Zusammenhang bestmöglich abgewogen.

Zusammengefasst ergibt sich: Der Staat der zivilen Moderne ist ein besonderer Institutionen- und Handlungskomplex der zivil-modernen Gesellschaft. Die Staatstheorie der zivilen Moderne gründet sich daher auf ein Governance-Konzept, das den Staat mit einer Gesellschaft der Gleichen und Freien verbindet.

## **Literatur:**

Bodin, Jean 1583: Les six livres de la republique:

[http://classiques.uqac.ca/classiques/bodin\\_jean/six\\_livres\\_republique/six\\_livres\\_republique\\_tdm.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/bodin_jean/six_livres_republique/six_livres_republique_tdm.html)

Bpb (Bundeszentrale für politische Bildung) 2018: Zivilgesellschaft - ein Leitbild:

<http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138712/zivilgesellschaft>

Jellinek, Georg, 1900: Allgemeine Staatslehre ( Recht des modernen Staates, Bd. 1), Berlin:  
O. Haring

Hobbes, Thomas 1651: Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates. Teil I und II, Rückblick und Schluß (= Suhrkamp Studienbibliothek, Band 18). Herausgegeben von Lothar R. Waas. Suhrkamp, Berlin 2011 (übersetzt von Walter Euchner),

Lincoln, Abraham. 1863: The Gettysburg Address:

<http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/gettysburg.htm>

Machiavelli, Nico 1513: *Il Principe / Der Fürst*. Italienisch/Deutsch. Reclam Taschenbuch, Stuttgart 1995

Prittitz, Volker von, 1990: Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Opladen: Leske+Budrich

Prittitz, Volker von, 1993: Katastrophenparadox und Handlungskapazität. Theoretische Orientierungen der Politikanalyse, in: Adrienne Heritier (Hrsg.), Policy-Analyse, Sonderheft 24 der Politischen Vierteljahresschrift, S. 328-357.

Weber, Max 1921: Wirtschaft und Gesellschaft

# Mehrebenige Staatsbürgerschaft

**Volker von Prittwitz**

## Übersicht

1. Von der Hierarchie zur Herrschaft des Gesetzes
2. Funktionale Differenzierung
3. Subsidiarität und Koordinationsbedarf
4. Mehrebenige Staatsbürgerschaft

### 1. Von der Hierarchie zur Herrschaft des Gesetzes

Herkömmlicherweise betrachten wir Ordnung als Über- und Unterordnung nach einem hierarchischen Ebenen-Modell: Die höchste Ebene herrscht über die zweithöchste, diese über die drithöchste, und so fort - ein Modell, das historisch auf die Kasten- und Stände-Gesellschaft zurückgeht und noch tief in unserem Unterbewusstsein verankert ist.

Einigen sich Akteure allerdings auf Regeln der Gleichheit und Freiheit, so entsteht ein Ordnungsmuster, das nicht in dieses hierarchische Modell passt. Demnach sind alle Beteiligte an gemeinsam anerkannte Regeln gebunden, womit eine unabhängige Regeldimension entsteht. Regelakteure regeln dabei Verfahren, sind aber auch selbst an grundlegende Regeln und Werte der Gleichheit und Freiheit gebunden. Die festgelegten Verfahren dürfen nicht einseitig bestimmt oder manipuliert werden - auch nicht durch Regelakteure. Es wird also zweidimensional koordiniert mit unabhängiger Regel- und unabhängiger operativer Dimension.

Dabei sind die gemeinsam anerkannten Regeln im Zuge des jeweils laufenden Bound-Governance-Verfahrens strikt übergeordnet, können aber außerhalb des Verfahrens gemeinsam geändert oder neu entworfen werden. Dieser Wechselzusammenhang wird in der Praxis nach Stabilitätsstufen differenziert, so Ad-hoc-Regeln, Verwaltungsvorschriften, Verordnungen, Gesetzen und Verfassungsparagraphen, die sich nur mit qualifizierten Mehrheiten oder überhaupt nicht (Ewigkeitsparagraphen) ändern lassen. Damit ergibt sich ein gestuftes Bound-Governance-System, in dessen politischem Handlungsfokus die Bildung, Verabschiedung und Umsetzung allgemein anerkannter Gesetze liegt. Daher wird die Herrschaft des Rechts auch als Herrschaft des Gesetzes bezeichnet.

## 2. Funktionale Differenzierung

Bound Governance schützt vor illegitimen Durchgriffen. Damit können Akteure ihre besonderen funktionalen Fähigkeiten frei entfalten und sich in speziellen Formen und Teilsystemen untereinander frei und gleich austauschen - Grundlage dafür, dass sich funktionale Subsysteme wie Wirtschaft, Politik, Verwaltung oder Wissenschaft ausdifferenzieren können (Luhmann 1984/Schimank 1996).

Dieser Prozess begann bereits in der frühen Entwicklungsgeschichte des Menschen - siehe etwa frühe Höhlenmalerei und andere künstlerische Artefakte. Ausdifferenzierte Berufe mit entsprechender Arbeitsteilung gab es auch in Gesellschafts- und Staatsformen ohne entfaltete Bound-Governance-Strukturen, beispielsweise der babylonischen, persischen, indischen und ägyptischen Frühkultur sowie der griechischen Vorantike. Und heute weisen alle Industriegesellschaften ein differenziertes berufliches Spektrum auf.

Dass Bound Governance und funktionale Differenzierung dennoch prinzipiell zusammenhängen, zeigt sich aber anhand von Perioden der Religionsherrschaft, in denen sich Berufe und funktionale Teilsysteme traditionell nicht frei entwickeln können - siehe beispielsweise die Behinderung des freien Handels der Deutschen Hanse durch kirchennahe Kräfte, die Tatsache, dass Juden aus (angeblich) religiösen Gründen über Jahrtausende das Recht auf freie Berufswahl entzogen wurde, und schließlich die Wissenschaftsfeindlichkeit des Christentums, insbesondere der Katholischen Kirche, von der Renaissance bis in das 20. Jahrhundert hinein. Die europäische Ständegesellschaft (der Ungleichheit und Unfreiheit) behinderte aber auch im Ganzen die Entwicklung funktionaler Differenzierung, so etwa dadurch, dass allgemeine Berufs- und Wirtschaftsfreiheiten durch Privilegien und Monopole behindert waren. Voll entfalten konnte sich die funktionale Differenzierung erst mit dem Untergang der Ständegesellschaft beziehungsweise mit dem Aufstieg von Aufklärung, Rechtsstaat und Demokratie.

Bound Governance-Strukturen begründeten die zivile Moderne. Dabei entwickelte sich eine funktional hochgradig ausdifferenzierte Gesellschaft im Schutz operativer Freiheiten von Wissenschaft, Wirtschaft, Sport, Kultur und Politik. Dieser Prozess verband sich mit kommunikativer Differenzierung. So bildeten sich eigenständige Sphären reflexiver Kommunikation, Ästhetik, Humor und Unterhaltung - womit eine mehrdimensionale Gesellschaft entstand, die zivile Moderne.

### 3. Subsidiarität und Koordinationsbedarf

Räumlich umfassendere Koordination, beispielsweise nationalstaatliches Regieren, umfasst weniger umfassende Koordination, beispielsweise lokales Handeln, und kann deshalb als vorrangig (*höhere Ebene*) betrachtet werden. Allerdings entfaltet sich der Mensch - und darum geht es letztlich - am besten in seiner unmittelbaren Lebenssphäre. Dementsprechend soll, dem Subsidiaritäts-Prinzip zufolge, grundsätzlich möglichst nah am unmittelbaren Lebensbereich der Menschen koordiniert werden; räumlich umfassendere *höhere Einheiten* sollen also nur dann helfend (subsidiär) tätig werden, wenn niedere Einheiten eine Funktion nicht ausreichend wahrnehmen können.<sup>1</sup> So heißt es in der im Jahr 1931 veröffentlichten Sozialenzyklika *Quadragesimo Anno* von Papst Pius XI:

*Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen (Quadragesimo Anno, S. 79).*

Was in engem Koordinationsrahmen nicht zu bewältigen ist, muss allerdings in einem weiteren Rahmen bewältigt werden - eine Aussage, die nicht nur funktionell begründbar ist. Denn auch das alltägliche Leben in der zivilen Moderne sozialisiert sich in wachsendem Maße - siehe etwa alltägliche Effekte internationaler und globaler Arbeitsteilung, Veränderungen der alltäglichen Esskultur und Konsumwelt in Richtung Globalisierung oder weltweite Kommunikationsmöglichkeiten, gestützt auf globale Kommunikationstechnologie und weltweit agierende Medien. Vor allem aber sind die funktionalen Herausforderungen unserer Zeit derartig weitgreifend sozialisiert, dass privat-familiäre und lokale Koordinationsformen bei weitem nicht mehr ausreichen, um ein gutes Leben zu sichern. Vielmehr befinden wir uns durch den vor sich gehenden anthropogenen Klimawandel in einer - immer noch weit unterschätzten - Überlebenskrise des Mensch-Erde-Systems und damit der Menschheit. Diese Krise aber lässt sich nur mehrebenig, von der lokalen bis zur globalen Handlungsebene, bewältigen. Dies wiederum verlangt mehrebenige Bürgerschaft.

---

<sup>1</sup> Entwickelt in der Katholischen Soziallehre (Quadragesimo Anno 1931, Art. 79), aufgegriffen in Leitvorstellungen der Sozialen Marktwirtschaft und der Europäischen Union

## 4. Mehrebenige Staatsbürgerschaft

Der Begriff *Bürgerschaft* fasst alle Anforderungen von Bound Governance in der zivilen Moderne - als gesamtgesellschaftlicher Ordnung - zusammen:

- Es geht um eine Ordnung der Gleichheit und Freiheit nach gemeinsam anerkannten Regeln: Alle Bürger\*innen sind gleich und frei vor dem Gesetz.
- Alle Bürger\*innen sind (als citoyens) zusammen dafür verantwortlich, dass die gemeinsam anerkannte Ordnung bestmöglich gehandhabt und erhalten wird. Diese Verantwortung können sie in unterschiedlichen Formen, so auch durch Repräsentation ihres Willens, wahrnehmen.
- Alle Beteiligten an Bound-Governance-Verfahren können frei und gleichgestellt über ihre Governance-Vorstellungen kommunizieren. Hierzu respektieren sie sich gegenseitig, auch dadurch, dass sie sich verständlich und wahrhaftig respektive überprüfbar ausdrücken.
- In einer Gesellschaft ausdifferenzierter funktionaler Differenzierung können sich Bürger\*innen in unterschiedlichen Bound-Governance-Systemen engagieren, so in Wirtschaft und Politik, aber auch anderen Feldern, beispielsweise Wissenschaft, Kultur, Sport oder/und Unterhaltung. Als Teil der Bürgerschaft sind sie in jedem Fall aktiv und damit Akteure.
- Sollen gesellschaftlich übergreifende Staatsfunktionen bestimmt, legitimiert und kontrolliert werden, so ist von Staatsbürgerschaft zu sprechen.

Dieses Konzept hat sich historisch zunächst nur lokal entwickelt - siehe die Griechische und Römische Antike sowie einige oberitalienische Stadtstaaten seit der Renaissance. Regionaler und überregionaler Handel, der seinen Trägern teilweise besondere Freiheiten und Kapazitäten verschaffte, existierte allerdings teilweise ebenfalls schon seit dem Altertum - siehe zum Beispiel den Fernhandel der Babylonier/Assyrer, Phönizier, Ägypter, Griechen und Römer im östlichen Mittelmeerraum, den keltischen Handel über die Donau, später weiträumige Handelsnetze der Wikinger (Normannen) und der Deutschen Hanse in Europa. Zurückgehend bis ins Altertum gab es zudem - vor allem philosophisch und schriftstellerisch ausgedrückte - weltbürgerliche Einstellungen, die in integrativ-friedlichen Phasen des 19ten und 20ten Jahrhunderts an Einfluss gewannen.

Auch systematisch-logisch betrachtet, resultieren aus Strukturen der zivilen Moderne Impulse zu räumlich-institutioneller Mehrebenigkeit. So streben funktional ausdifferenzierte Systeme danach, sich räumlich-institutionell optimal an die jeweiligen Anforderungen anzupassen, von lokalen über regionale, nationale, inter- transnationale bis zu globalen Handlungsanforderungen. Neben Räumen unmittelbaren Lebens ergeben sich damit Räume und Ebenen unterschiedlicher Koordinationsweite.

Mehrebenigkeit betrifft schließlich auch das Konzept der Staatsbürgerschaft:

- Wer verantwortlich denkt, tut dies in jedem Fall in Bezug auf sein unmittelbares Umfeld; bürgerschaftlich verantwortliches Denken richtet sich daher zunächst und unmittelbar auf lokale oder regionale Governance. Gerade seit dem 19. Jahrhundert sind aber große nationale und inzwischen auch existentielle transnationale und globale Herausforderungen hinzugekommen.
- Demokratie mit gleichen Rechten für alle Bürger hat sich zunächst im lokalen Rahmen entwickelt und ist heute vor allem nationalstaatliche Demokratie. Hinzu kommt in Europa die Bürgerschaft der Europäischen Union als Rechtskonstrukt, das bisher stark auf nationalen Rechten basiert. Globale Rechte dagegen existieren bisher nur im menschen- und völkerrechtlichen Sinne.
- Zwar sind inzwischen föderale Rechte (im Verhältnis zwischen lokalen, regionalen und nationalen, eventuell supranationalen Rechtssubjekten) Gegenstand der üblichen Diskussion. Bei Konflikten zwischen Anforderungen der nationalstaatlichen und der globalen Ebene allerdings entscheidet bislang in der Regel nur die Macht der Nationalstaaten.

Angesichts dessen ergibt sich *Mehrebenige Staatsbürgerschaft* als Anforderung der zivilen Moderne: Während die lokale Bürgerschaft über Lokales beschließt und der auf seine Staatsbürger\*innen gegründete Nationalstaat über Nationales, koordiniert sich die organisierte Menschheit, gegründet auf die Institution des Erdbürgertums, mit Bezug auf alle globale Herausforderungen. Diese drei grundlegenden Ebenen von Staatsbürgerschaft haben sich untereinander abzustimmen, aber auch zu koordinieren mit möglichen weiteren räumlich-institutionellen Ebenen, so der supranationalen Ebene im Fall der Europäischen Union: Jede Ebene hat dabei eigenständiges funktionales und institutionelles Gewicht und jede Ebene ist gefordert, sich mit den anderen Ebenen vernünftig abzustimmen. Dazu aber muss die Menschheit gemeinsam anerkannte Rahmenregeln bilden.

## Literatur

Luhmann, Niklas 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main.

Schimank, Uwe 1996: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, Opladen: Leske + Budrich (UTB)

Quadragesimo anno: Die Pfingsbotschaft Pius XI. Die Enzyklika "Quadragesimo anno" Zum vierzigjährigen Gedenktag der Veröffentlichung der Enzyklika Rerum novarum, Alsatia, 1931

# Separatismus und Staatsänderung

Volker von Prittwitz<sup>1</sup>

## Inhalt

1. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker - Orientierungsprobleme
2. Individuelle oder kollektive Selbstbestimmung?
3. Kriterien struktureller Staats-Änderung - Perspektive Bound Governance
4. Fallvergleich
5. Schlussfolgerungen

## 1. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker- Orientierungsprobleme

Haben Minderheiten das Recht, aus einem Staatsverband auszutreten und einen neuen Staat zu gründen? Hierzu wird üblicherweise das Selbstbestimmungsrecht der Völker zitiert, das bereits nach dem Ersten Weltkrieg vom US-amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson propagiert wurde und im 1976 in Kraft getretenen Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ (UN-Zivilpakt) wie folgt gefasst ist:

*Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung (ICCPR Art.1, Absatz 1)*

So emphatisch das Selbstbestimmungsrecht der Völker auch gefasst ist, so umstritten ist es allerdings. So bezeichnete es der liberale Soziologe Ralf Dahrendorf 1989 unter der Überschrift, *Nur Menschen haben Rechte*, als Kollektivrecht, als Kampfbegriff, ja als barbarisches Instrument (Dahrendorf 1989). Und der Politikwissenschaftler und Historiker Götz Aly schreibt in eben diesem Sinne zum Selbstbestimmungsrecht der Völker:

*Als Kollektivrecht gehört es nicht zu den Allgemeinen Menschenrechten, weil es zutiefst vergiftet ist. Immer wieder zertraten Mehrheiten, die sich zum „Volk“ erklärten, unter dem Motto Selbstbestimmung die Rechte von Minderheiten und die das Individuum schützenden unveräußerlichen Grundrechte (Aly 2014).*

---

<sup>1</sup> Für Anregungen zu dem Text danke ich Felix Lorber

Entsprechend kommentiert der Journalist Stefan Ulrich die völkerrechtliche und politische Situation unter diesem Gesichtspunkt:

*Die einen betrachten es als guten Geist des Völkerrechts, die anderen als dessen Schreckgespenst: das Selbstbestimmungsrecht der Völker, wie es einst Lenin und dann, am Ende des Ersten Weltkriegs, US-Präsident Woodrow Wilson propagierten. Es verleiht den Prinzipien von Demokratie und Volksouveränität Schlagkraft und steht für eine internationale Ordnung, die auf Freiheit gebaut ist; auf die Freiheit eines Volkes, über sein Schicksal zu bestimmen und kolonialer oder imperialer Abhängigkeit zu entrinnen. Anderseits kann das Selbstbestimmungsrecht anarchisch wirken, indem es zum Staatszerfall beiträgt, die Zersplitterung in Kleinstländer fördert und Gruppen innerhalb eines Staates gegeneinander aufbringt, etwa wegen der Verteilung von Bodenschätzen. Die Reichweite des Geistes beziehungsweise Gespensts ist daher heftig umstritten, wie sich im Kosovo oder auf der Krim zeigt (Ulrich 2014).*

Diese Umstrittenheit des Selbstbestimmungsrechts der Völker und die damit entstandenen politischen Orientierungsprobleme haben schwere Folgen: In Separationskonflikten sehen sich die Kontrahenten jeweils voller Inbrunst im Recht und rechtfertigen damit sogar militärische Aktionen - ein Zustand, der dem Sinn des Völkerrechts, das ja ein friedliches Miteinander auf der Erde sichern soll, diametral zuwiderläuft und fundamentales politisches Versagen anzeigt. Angesichts dessen sollten wir reflektiert diskutieren, wie mit separativer Staatsgründung und anderen Änderungsformen grundlegender staatlicher Strukturen umzugehen ist. Hierzu erscheinen mir die Begriffe kollektiver und individueller Selbstbestimmung von besonderer Bedeutung.

## 2. Individuelle oder kollektive Selbstbestimmung?

Dahrendorf, Aly und andere betrachten das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Kollektivrecht, das kein Menschenrecht sein könne, das sich ja auf einzelne Menschen bezieht. Dementsprechend halten sie Selbstbestimmung für ein vergiftetes Konzept, das Minderheiten und Individuen ihre Rechte nimmt - eine Interpretation, für die sie historische Feststellungen anführen. So Aly:

*Der Begriff Selbstbestimmungsrecht der Völker entstand im 19. Jahrhundert als nationalistische Kampfparole. Im Ersten Weltkrieg wurde sie propagandistisch benutzt. Das geschah auch von deutscher Seite, um die baltischen und die ukrainischen Nationalbewegungen gegen Russland aufzuwiegeln; an führender Stelle verfochten jedoch Lenin und US-Präsident Wilson dieses Prinzip. Wenige Wochen nach dem Ende 1918 geschlossenen Waffenstillstand machte sich US-Außenminister Robert Lansing Gedanken, welchen gefährlichen Geist sein Präsident aus der Flasche gelassen habe: „Das ganze Wort „Selbstbestimmung“ ist bis zum Rand mit Dynamit geladen. Welch ein Verhängnis, dass dies Wort je geprägt wurde! Welches Elend wird es über die Menschen bringen! Welche Wirkung wird diese Formel zum Beispiel auf die Iren, die Inder, die Ägypter und die Burennationalisten haben? Werden sich nicht die Mohammedaner in Syrien und Palästina und womöglich auch in Marokko und Tripolis darauf berufen? Wie lässt sich dieses Prinzip mit dem Zionismus in Einklang bringen?“*

*Lansing befürchtete, die so freiheitlich anmutende Formel werde Völkerhass, Diskriminierung, ja Mord und Totschlag befeuern und viele Volksgruppen anstecken. Der Mann behielt recht. Präsident Woodrow Wilson hatte die Selbstbestimmung der Völker proklamiert, um die Pariser Friedensverhandlungen von 1919/20 zu erleichtern. Diese führten zur Gründung Polens, der Tschechoslowakei und Jugoslawiens, zu zahlreichen Abstimmungen über strittige Gebiete, begleitet von unzähligen Gewaltakten. Für Südtirol, das Sudetenland und Memel, für die gewaltsam weit in die Ukraine hineinverschobene polnische Ostgrenze, für die viel zu eng gezogenen ungarischen Außengrenzen oder das mit großer Mehrheit gewollte Projekt Deutsch-Österreich galt keine Selbstbestimmung, sondern allein das Diktat der Sieger. Weil im Ergebnis die Nationalehre vieler gekränkt wurde, sich Gefühle ungerechter Behandlung einfraßen und Minderheiten diskriminiert und terrorisiert wurden, zählt das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu den Ursachen der Katastrophen des 20. Jahrhunderts (Aly 24.03.2014).*

Nähern wir uns dem Gegenstand allerdings begriffsanalytisch, indem wir prüfen, welche Teilbedeutungen in dem Begriff *Selbstbestimmung der Völker* stecken, so ergibt sich eine positivere Bewertung des Begriffs. Als solche Teilbedeutungen betrachte ich:

- 1) Äußere staatliche Souveränität: Ein selbstbestimmter Staat hat das Recht, frei von externer Macht über seinen politischen Status zu entscheiden und souverän gegenüber äußeren Angriffen und Bedrohungen zu agieren - eine völkerrechtliche Bedeutungskomponente im Sinne des friedlichen Miteinanders souveräner Staaten.
- 2) Innere staatliche Souveränität: Ein selbstbestimmter Staat ist frei, über seinen Status zu entscheiden - eine Bedeutungskomponente, die Staaten unterschiedlicher politischer Systeme in die Völkergemeinschaft einbindet.
- 3) Mit dem Begriff *Völker* wird zumindest diffus ausgedrückt, dass nicht mehr abgehobene Dynasten die Struktur eines Staates bestimmen, sondern das gesamte Staatsvolk - entsprechend Georg Jellineks Drei-Elemente-Lehre von Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt (Jellinek, 1900).
- 4) Ob dabei der Begriff des (Staats-)Volks gemeinschaftlich, so ethnisch oder religiös, verengt interpretiert wird, hängt von der jeweils herrschenden Staatsauffassung ab: Während der Begriff gerade im ausgehenden 19. Jahrhundert und über lange Phasen des 20. Jahrhunderts hinweg nationalstaatlich, teilweise sogar nationalistisch (völkisch) verengt interpretiert und propagiert wurde, hat seit den 1970er Jahren ein pluralistisches Verständnis an Bedeutung gewonnen, wonach Angehörige unterschiedlicher Ethnien und Religionen ein Staatsvolk bilden.

Dafür, Selbstbestimmung der Völker offener in dem dargestellten Sinne zu verstehen, spricht nicht zuletzt die Tatsache, dass das Konzept in der UN-Charta und verschiedenen Menschenrechts-Pakten bruchlos mit der Proklamation von Menschenrechten verbunden worden ist: Nicht nur die deklarativen Präambeln der UN-Charta, des UN-Zivilpakts, des UN-Sozialpakts und anderer Völkerrechts-Grundlagen, sondern auch

die bruchlose Abfolge völkerrechtlicher und menschenrechtlicher Artikel spricht für die Rahmenauffassung von Selbstbestimmung in einem friedensförderlichen und menschenrechtlich gebundenen Sinne.

An dieser Stelle bietet es sich an, das Bound Governance-Konzept als grundlegendes Koordinationskonzept der zivilen Moderne in die Diskussion einzubeziehen: Haben Normen der zivilen Moderne für uns Gewicht und gründet sich diese Moderne auf Bound Governance, so sollten wir Bound Governance-Kriterien auch auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker und alle Formen struktureller Staats-Änderung beziehen.

### **3. Bound-Governance-Kriterien struktureller Staatsänderung**

Begegnen sich die Teilnehmer\*innen eines Koordinationssystems gleichgestellt und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, so besteht Bound Governance. Dieser zivil-moderne Koordinations-Typ impliziert individuelle Selbstbestimmung zweifach: Zum einen wählen und/oder gestalten die Beteiligten die geltenden Regeln frei und damit selbstbestimmt; zum anderen handeln sie (operativ) unter den jeweils geltenden Regeln frei und gleichgestellt, sprich selbstbestimmt. Damit ergeben sich folgende Bound-Governance-Anforderungen an strukturelle Staats-Änderungen:

1. Die jeweiligen Verfahrens-Regeln müssen von allen Beteiligten gleichgestellt und frei akzeptiert werden. Hierzu gehören nicht nur die Betreiber, sondern auch die Gegner der jeweiligen strukturellen Staats-Änderung. Denn die Entscheidungs- und Menschenrechte aller Beteiligten sind zu respektieren - und dauerhaft unlösbare Konflikte bis hin zu Terrorismus und Krieg strikt zu vermeiden.
2. Die gesamte Bevölkerung einschließlich sozialer Minoritäten zählt zum Volk und hat gesicherten Anspruch auf Gleichstellung und Freiheit.
3. Das Entscheidungsverfahren soll unabhängig, transparent und ergebnisoffen sein.

Ob diese Anforderungen erfüllt werden können, hängt von vielfältigen Faktoren und sich auf sie beziehende Fragestellungen ab. Besondere Bedeutung haben dabei folgende Fragen:

- Haben die Betreiber einer Staatsgründung genügend Argumente, Mittel und politisches Geschick, um ihr Vorhaben als multilateral legitim anerkannt durchzusetzen?
- Wie eng und vielfältig ist das für die neue Staatsgründung vorgesehene Staatsgebiet mit dem altem Staatsgebiet funktional vernetzt? Je enger und vielfältiger diese Vernetzung ist, desto unvernünftiger und weniger legitim erscheint eine Sezession - zum einen, weil dann durch eine Trennung umso größere Wohlverluste eintreten, zum anderen weil damit das politische Überleben des neuen Staates schwieriger zu sichern ist.

- Bestehen einseitige strukturelle Abhängigkeiten? Vor allem: Weist dabei das vorgesehene neue Staats-Gebiet besondere wirtschaftliche Vorteile auf? (Rosinen-Pickerei)? Falls ja, so würde eine Sezession das bisher bestehende Land ausbeuten - eine Konstellation, in der besonders heftiger Widerstand gegen die Separation zu erwarten ist.
- Werden in einem Staat bestimmte ethnisch-kulturelle, religiöse, geschichtliche und/oder sonstige soziale (nationale) Muster unterdrückt?
- Gibt es besondere Momente, die auch einem kontroversen Staatsbildungs-Prozess völkerrechtliche Legitimität verleihen können?

Nach den skizzierten Bound-Governance-Kriterien ergeben sich legitimationsförderliche und legitimations-abträgliche Faktoren. So legitimiert die allgemeine Akzeptanz jeweiliger Regeln eine Staats-Änderung in höchstmöglichem Maß. Legitimationsförderlich sind daneben ein unabhängiges, transparentes und international kontrolliertes Entscheidungsverfahren, stattgefundene Unterdrückung, geringe Verflechtung mit dem bestehenden Staat und ein respektvolles und freundliches Verhältnis zu den Nachbarstaaten.

Tabelle 1: Legitimation separativer Staatsbildung

	Legitimationsförderlich	Legitimationsabträglich
Akzeptieren alle Beteiligte inklusive der bestehenden Staaten die Separation?	Ja	Nein
Besteht ein unabhängiges Entscheidungsverfahren?	Ergebnisoffen International kontrolliert Transparent	Einseitige Beschlüsse International unkontrolliert Intransparent
Umgang mit minoritärer Nationalität im bisherigen Staat	Unterdrückt	Tolerant
Ökonomische Kapazitäten des Separationsvorhabens	Durchschnittlich	Überlegen (Rosinenpickerei)
Haltung zu Nachbarn	Respektvoll freundlich	Konflikthaft

Legitimationsabträglich ist es dagegen, wenn eine Ethnie (Nationalität) bereits über effektive Autonomierechte wie eigene Amtssprache und gesicherte wirtschaftliche Autonomierechte verfügt, mit dem bestehenden Staatsgebiet, so seiner Wirtschaft und Gesellschaft, intensiv verflochten ist, dabei aber ökonomische *Rosinenpickerei* betreibt und andere Ethnien respektlos bis feindlich behandelt. Völlig illegitim erscheint gewalttägiges Verhalten. Dem entsprechen in der Regel intransparente Verfahren ohne effektive internationale Kontrolle (siehe Tabelle 1).

Legitimationsförderliche und legitimationsabträgliche Faktoren struktureller Staatsänderung können sich jeweils verstärken oder aber schwächen. Dabei steht immer die Frage im Mittelpunkt, ob es gelingt, allseitige Zustimmung zu den Regeln eines Staatsbildungs-Prozesses zu gewinnen. Hierbei können ein unabhängiges, transparentes Verfahren, die stattgefundene Unterdrückung einer Nationalität, geringe Verflechtung mit dem bestehenden Staat und ein respektvolles und freundliches Verhältnis zu den Nachbarstaaten förderlich sein.

## 4. Fallvergleich

### 4.1 Historische und aktuelle Fälle

Ändern sich staatliche Strukturen, etwa durch Separation, Vereinigung oder Neugründung, so werden dabei die skizzierten Bound-Governance-Anforderungen mehr oder weniger erfüllt. Ich skizziere zunächst einige Bound Governance-nahe Fälle (Auflösung der Tschechoslowakei, deutsche Wiedervereinigung, EU-Erweiterung, Brexit) und dann mehr oder weniger gegenläufige Fälle (Katalonien-Konflikt, Krim-Annexion und Konflikt in der Ost-Ukraine, Kosovo-, Kurden-Konflikt, Gründung des Staates Israel).

#### 4.1.1 Die Auflösung der Tschechoslowakei

*Der 17. Juli 1992 ist ein Gedenktag im slowakischen Kalender, weil er für die weitere Entwicklung des Staates prägend war. Nach der Abstimmung des slowakischen Parlaments über die Souveränitätserklärung war nämlich klar, dass die Tschechoslowakei keine Zukunft mehr hat. Kurz danach trat der damalige tschechoslowakische Präsident Vaclav Havel zurück. „Ich kann nicht die Verantwortung für eine Entwicklung tragen, auf die ich keinen Einfluss mehr habe“, sagte er damals. ... Als Nationalfeiertag gilt jedoch der 1. September, an dem die slowakische Verfassung im Parlament verabschiedet wurde. In den darauffolgenden Monaten verhandelten dann die Regierungschefs beider Staaten, Vaclav Klaus für Tschechien und Vladimir Mečiar für die Slowakei, die Trennung der beiden Staaten. Seit dem 1. Januar 1993 existieren zwei unabhängige Staaten, die Tschechische Republik und die Slowakische Republik (Sulcova 2018).*

Die Auflösung der Tschechoslowakei kann als Beispiel dafür gelten, wie eine staatliche Struktur im Einklang mit Bound Governance-Prinzipien, also zivil-modern, aufgelöst wird. Zwar gab es dabei kein Referendum; die letztliche Struktur wurde vielmehr ausgehandelt. Die Vertreter des bestehenden Staates respektierten aber den Bildungsprozess zweier neuer Teilstaaten - nach gemeinsam akzeptierten Regeln. Das bis dahin bestehende gemeinsame Bundesparlament beschloss am 25. November 1992 seine Auflösung zum 1. Januar 1993 in einem demokratischen Verfahren, transparent, gleichgestellt und frei (Schuster 2012) So fair sich Tschechien und Slowakei institutionalen trennten, so freundschaftlich, ja brüderlich gehen sie bis heute größtenteils miteinander.

nander um - auf Basis guter sprachlicher Verständigungs-möglichkeiten und ähnlicher Lebensformen bis hin zu einer Kultur verbindender Scherze (Sulcova 2018).

#### **4.1.2 Die deutsche Wiedervereinigung**

Mit der Agonie und dem Zusammenbruch grundlegender Institutionen, Gesellschaftsmodelle und Legitimationsmuster des *Realen Sozialismus* entwickelten sich ab Februar 1990 konkrete Chancen für eine deutsche Wiedervereinigung. Dass diese in mehreren Stufen (Wirtschafts- und Währungs-Union im April 1990, 2+4-Verhandlungen und Einigung im Juli 1990, deutsche Einheit am 3. Oktober 1990) genutzt wurden, ist nicht selbstverständlich. Sowohl die britische als die französische Regierung agierten nämlich - in der Furcht vor einem zu starken Deutschland in der EU - lange Zeit gegen die deutsche Wiedervereinigung, und auch mit der Sowjetunion musste mit beträchtlichem Aufwand ein Interessenausgleich hergestellt werden. Die von der deutschen Bundesregierung unter Kanzler Kohl betriebene und schließlich auch von der DDR-Regierung unter de Maiziere getragene Wiedervereinigungspolitik führte aber schließlich bei günstigen politischen Rahmenbedingungen, so dem raschen Niedergang der sowjetischen Wirtschaftslage mit entsprechendem Geldbedarf und dem konstruktiven Verhalten des sowjetischen Präsidenten Gorbatschow, zu einer international akzeptierten Wiedervereinigung.

Die Vereinigung kam im Wesentlichen auf dem Weg geheimer Verhandlungen und ohne ein Referendum, aber in einer Atmosphäre gegenseitigen Respekts zustande. Eine entscheidende Bedingung war dabei, dass das wiedervereinigte Deutschland in multilaterale Strukturen der EU und der NATO mit der Perspektive respektvoll-friedlicher Beziehungen des Landes nach allen Seiten eingebunden werden sollte - eine Perspektive, die sich voll erfüllte: Das wiedervereinigte Deutschland hat sich hohe Reputation durch einen konsequent friedlichen und freundschaftlichen Umgang mit allen seinen unmittelbaren Nachbarn erworben; darüber hinaus ist es zu einem angesehenen und einflussvollen Akteur in zahlreichen multilateralen Organisationen und Foren geworden - bis hin zu den Vereinten Nationen, wo es im Juni 2018 mit 184 von 193 möglichen Stimmen zum nichtständigen Mitglied des UN-Sicherheitsrates für die Jahre 2019 und 2020 gewählt wurde (Zeit Online 08. 06.2018).

Zusammengefasst stellt sich die deutsche Wiedervereinigung als historisch begünstigter, politisch geschickt verfolgter Prozess der Staatsbildung nach Bound Governance-Kriterien dar.

### 4.1.3 Die Erweiterung der Europäischen Union

Nach Artikel 49 des EU-Vertrags steht jedem europäischen Land, das die 1993 formulierten Kopenhagener Kriterien erfüllt, das Recht zu, die Mitgliedschaft zur Europäischen Union zu beantragen. Diese Kriterien lauten wörtlich:

*Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem Voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können (Bundesregierung 2016 EU-Glossar Erweiterung)*

Einem Beitritt müssen das Europäische Parlament und alle bisherigen Mitgliedstaaten zustimmen. Vor der Erweiterung muss das Beitrittsland den Acquis communautaire, also die Gesamtheit des EU-Rechts, umsetzen. Damit bestehen ein politisches, ein wirtschaftliches und das Acquis-Kriterium des Beitritts (Bundesregierung 2018).

Governanceanalytisch lässt sich die EU-Erweiterung als institutionelle Kooptation verstehen, eine gemischte Bound Governance-Form. Dabei bestimmen die aktuellen Mitglieder einer Organisation gemeinsam darüber, nach welchen Regeln sie neue Mitglieder aufnehmen und ob sie dies in bestimmten Fällen tun wollen oder nicht. Der Aufnahmekandidat kann also nicht gleichberechtigt über die Aufnahmeregeln und -bedingungen mitbestimmen. In der Praxis allerdings gestaltet sich dieser Aufnahmeprozess doch als - oft über Jahre oder sogar Jahrzehnte reichender - Verhandlungsprozess.

Mit der EU-Erweiterung werden Ziele der zivilen Moderne verfolgt. So sollen Gleichstellung und Freiheit nach gemeinsam akzeptierten Regeln gestärkt und damit der Frieden in der Region effektiv gesichert werden; schließlich soll eine politische Zentripetalkraft für Staaten entstehen, die sich ansonsten möglicherweise für autoritäre oder totalitäre Staatsmodelle entscheiden würden - ein in der Praxis ambivalentes Ziel, da inzwischen eine Reihe mittel-osteuropäischer Staaten sowie Italien zunehmend populistisch regiert werden.

### 4.1.4 Brexit

Mit dem Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union wird zwar kein Nationalstaat gegründet; dennoch weist der *Brexit* charakteristische Separations-Muster auf: Großbritannien plant, sich von der Europäischen Union zu trennen, in die es im Jahr 1973 eingetreten war und mit der es komplexe institutionalisierte Beziehungen

entwickelt hatte - eine einseitige Initiative, mit deren Realisierung die Bedeutung der nationalen Ebene im britischen Mehrebenen-System zunimmt.

Der Vorgang erfüllt allerdings insofern Bound-Governance-Anforderungen, als das am 23. Juni 2016 stattgefundene Brexit-Referendum üblichen demokratischen Referendums-Anforderungen, so einer freien Wahlentscheidung und der unabhängigen Erhebung des Referendums-Ergebnisses, entsprach. Alle Beteiligte, insbesondere alle EU-Mitgliedsländer, haben den Austrittsregeln zuzustimmen und es findet ein von allen Beteiligten kontrolliertes Austritts-Verfahren statt. Insbesondere von der politischen Rechten in Großbritannien wurde das Land auch als Opfer ökonomischer Ausbeutung in der EU dargestellt - ein wichtiges Legitimations-Moment des Austritts in britischer Wahrnehmung. Dazu kommt der immer wieder erklärte Wille der britischen Regierung, auch in Zukunft vernetzt und in Freundschaft mit der EU agieren zu wollen - alles legitimationsförderliche Momente.

Wie inzwischen immer deutlicher wird, waren allerdings nicht alle Bound Governance-Anforderungen erfüllt. So wurde die öffentliche Meinung durch Fehlinformation (Fake News) über Kosten und Nutzen der Einbindung Großbritanniens in die EU beeinflusst (Danzig 14.11.2017). Führende Akteure der UKIP, so Nigel Farage und Boris Johnson, standen nach dem Brexit-Votum nicht mehr zu früheren Aussagen über Brexit-Folgen und zogen sich aus Spitzenämtern zurück. Schließlich wird angenommen, dass das Abstimmungsverhalten zum Brexit, darunter die sehr niedrige Abstimmungs-Beteiligung jüngerer und gebildeter Leute (tendenziell contra Brexit), durch Netz-Aktivitäten EU-feindlicher Political Bots beeinflusst worden ist (Smialek 2018).

Vor dem Hintergrund der skizzierten Unwägbarkeiten und Fehlentwicklungen, vor allem aber angesichts immer deutlicher werdender gravierender Nachteile des Brexit für die Menschen in Großbritannien, darunter weitgreifender Risiken für Integrationsprozesse in Nordirland, wird zurzeit heftig darum gerungen, wieweit der Brexit als harter Brexit kommen soll, durch weiche Brexit-Lösungen ersetzt oder sogar völlig gestoppt wird.

#### **4.1.5 Der Katalonien-Konflikt**

Katalonien, eine wirtschaftlich überdurchschnittlich prosperierende Region Spaniens, ringt seit Jahrhunderten um staatliche Unabhängigkeit. Dabei kam es zwar zu zwischenzeitlichen Autonomieverlusten, so im Spanischen Bürgerkrieg zwischen 1936 und 1939, in dem Katalonien auf Seiten der Republikaner kämpfte, und der folgenden Zerschlagung jeder Autonomie unter Franco. Bereits seit 1932 und dann wieder ab 1965 aber genießt die Region relevante Autonomierechte, die sich in den letzten Jahren noch stufenweise verstärkten. Im Unterschied zum Baskenland, das erst seit wenigen Jahren (2014) ohne gewalttätige separatistische Organisation (ETA) seine Auto-

nomie verfolgt, war und ist Katalonien also seit Jahrzehnten recht erfolgreich darin, Autonomierechte zu verfolgen und zu realisieren. Eine völlige staatliche Unabhängigkeit allerdings wollte und will die spanische Regierung (bisher) nicht einräumen - im Einklang mit der königlich-kastilischen Tradition eines unitarischen Staates.

Vor diesem Hintergrund weist der aktuelle Katalonien-Konflikt gemischte Bound Governance-Strukturen auf: Besonders unterdrückt ist Katalonien nicht; im Gegenteil: Rechtlich wie gesamtwirtschaftlich, aber auch kulturell (mit eigener Amtssprache Katalanisch) genießt die Region ausgeprägte Autonomie-Rechte, die nicht nur in Katalonien gerne wahrgenommen, sondern auch rechtlich und politisch in Spanien garantiert sind. Die Forderung völliger staatlicher Unabhängigkeit wird angesichts dessen selbst in Katalonien nur von einer leichten Mehrheit geteilt (Meta-Tagesschau 07.10.2017) und in Gesamt-Spanien deutlich abgelehnt. Dementsprechend stehen sich die Rechtsauffassung der spanischen Regierung, jedes Unabhängigkeits-Referendum Kataloniens sei illegal, und die leichte katalonische Mehrheitsauffassung, eine solche Abstimmung sei demokratisch, diametral gegenüber.

Das Unabhängigkeitsreferendum, das am 1. Oktober 2017 trotz politischen Widerstands, eines staatlichen Vetos und polizeilicher Gegenmaßnahmen Madrids stattfand, spiegelt diese Dualität wieder: Zwar versuchte die katalonische Regierung, das Referendum als völlig rechtmäßig möglichst unabhängig und fair durchzuführen; angesichts der gegebenen Rahmenbedingungen (viele Wahlurnen wurden beschlagnahmt, öffentlicher Druck pro Unabhängigkeit, unklare Kontrollbedingungen) erfüllt das Verfahren aber grundlegende Kriterien einer demokratischen Wahl nicht.

Legitimationsabträglich wirkten und wirken sich auch zwei ökonomische Tatsachen aus: Zum einen bildet Katalonien seit Jahrhunderten eine besonders prosperierende Region mit hochentwickelter Industrie und Dienstleistungs-bereichen - womit eine Unabhängigkeit Rosinenpickerei wäre. Zum anderen stellten und stellen sich Tausende von Unternehmen gegen die Unabhängigkeit, da sie von größeren Märkten abhängig sind. Immerhin gibt es aber keine aktive katalonische Terrororganisation, und Katalonien operiert in guten Wirtschaftsbeziehungen zu Gesamtspanien und der EU. Die Europäische Union gilt sogar den allermeisten katalonischen Separatisten als Hoffnungsperspektive.

#### **4.1.6 Krim-Annexion und Krieg in der Ost-Ukraine**

Russland und die Ukraine entwickelten sich über viele Jahrhunderte hinweg in einer Mischung von Identität, Kooperation und scharfen Konflikten (APUZ 47-48 2014). Vor diesem Hintergrund lassen sich die russische Krim-Annexion und der Krieg in der Ost-Ukraine ohne die Kenntnis der Ereignisse um den Sturz des russlandfreundlichen Präsidenten Janukowic 2013 und 2014 nicht voll verstehen; denn Russland erhob und erhebt bis heute - trotz diplomatisch anderslautender Erklärungen - einen diffusen Herrschaftsanspruch auf die Ukraine, insbesondere auf die ukrainischen Gebiete mit

einem relativ hohen Anteil russischer Bevölkerung (Krim: ca. 60%, Ost-Ukraine: ca. 45% - im Einzelnen:

*In den ukrainischen Regionen Luhansk (russisch Lugansk; 39,0 %), Donezk (38,2 %), Charkiw (25,6 %), Saporischschja (russisch Saporoschje; 24,7 %), Odessa (20,7 %), Dnipropetrowsk (russisch Dnepropetrowsk; 17,6 %), Mykolajiw (russisch Nikolajew) und Cherson (jeweils 14,1 %) gibt es große russische Minderheiten. In der Autonomen Republik Krim (58,3 %) sowie in der Stadt Sewastopol (71,6 %) stellen Russen die Bevölkerungsmehrheit sowohl gegenüber den Ukrainern als auch gegenüber den Krimtataren. Der Anteil derer, die Russisch als Muttersprache sprechen, ist jeweils höher als der der ethnischen Russen, da es auch ethnische Ukrainer und Angehörige anderer Nationalitäten gibt, die Russisch als Muttersprache angeben. Der Anteil liegt am höchsten in der Autonomen Republik Krim (77,0 %), Donezk (74,9 %), Luhansk (68,8 %), Saporischschja (48,2 %) Charkiw (44,3 %) (und Odessa in der Südukraine (41,9 %) (Wiki Ostukraine 2018).*

In diesem Sinne stellen sich die Krim-Annexion und die anhaltende massive militärische Unterstützung der Separatisten in der Ost-Ukraine als kriegerische Antwortformen auf gescheiterte russische Machtpolitik in der Gesamt-Ukraine dar. Machtpolitik bricht sich allerdings mit Bound Governance-Kriterien der zivilen Moderne: Staaten, die (als unabhängige Staaten) den Status von Gleichstellung und Freiheit nach übergreifend anerkannten völkerrechtlichen Regeln erlangt haben, so Polen, Finnland und die Baltischen Staaten, fürchten, ihre Unabhängigkeit durch eine militärische Intervention des früheren *Großen Bruders* wieder zu verlieren. Und die Ukraine kämpft aktuell darum, ihre Souveränität gegenüber dem übermächtigen Nachbarstaat bestmöglich zu erhalten.

Unter diesen Bedingungen bilden die russische Krim-Annexion und die russisch unterstützte Separation in der Ost-Ukraine das Gegenteil eines von allen Seiten akzeptierten Prozesses der Staatsgründung. Russland agierte militärisch zunächst einseitig offensiv, worauf die Ukraine in der Krim nicht und in der Ost-Ukraine erst deutlich verzögert militärisch reagierte. Die durchgeführten Referenden erfüllten grundlegende Anforderungen eines unabhängigen Entscheidungsprozesses, so internationale Kontrolle und Transparenz, nicht. Und das legitimierende russische Argument, die russische Minderheit in der Ost-Ukraine sei unterdrückt worden, erscheint angesichts der etablierten russischen Sprachkultur in der Ost-Ukraine nicht glaubhaft.

#### 4.1.7 Kosovo

Am 17. Februar 2008 erklärte sich das Kosovo zum „unabhängigen, souveränen und demokratischen Staat“ - neun Jahre nach dem Ende des Kosovokrieges.

*Das künftige Verhältnis zu Serbien blieb aber strittig, Verhandlungen über den Status waren ohne Ergebnis geblieben – trotz internationaler Vermittlung. .. Die internationale Gemeinschaft reagierte unterschiedlich: Während etwa die USA, Deutschland und Frankreich und auch einige internationale Organisationen wie die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds die Unabhängigkeit schnell anerkannten, positionierten sich bspw. Spanien, Russland und China dagegen. Serbien bezeichnete die Erklärung der Autonomie als Hochverrat. Ein Gutachten, das die UN-Vollversammlung auf die Initiative Serbiens beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag über die Rechtmäßigkeit der Unabhängigkeit Kosovos beauftragte, unterstützte jedoch die Autonomie: Am 22. Juli 2010 wurde die Unabhängigkeit durch das Gutachten für rechtmäßig und mit dem internationalen Völkerrecht vereinbar erklärt. Bis heute haben laut Informationen der kosovarischen Regierung 114 Staaten das unabhängige Land anerkannt. Derzeit ist Kosovo allerdings weder ein Mitglied der Vereinten Nationen noch Beitrittskandidat der EU, Mitgliedsstaat des Europarats oder der Interpol (bpb Hintergrund 06.02.2018).*

Nach Bound-Governance-Kriterien bildet auch die Unabhängigkeits-Erklärung des Kosovo einen höchst prekären Fall: Der Staat entstand in der Abfolge eines Kriegs gegen den massiven Widerstand Serbiens, durchgesetzt vor allem durch die USA, Deutschlands und Frankreichs. Zwar haben das Kosovo inzwischen 114 UN-Staaten anerkannt; aber nach wie vor halten viele Staaten, darunter neben Russland und China auch die EU-Mitglieder Spanien, Zypern, Rumänien und Slowakei, die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo für völkerrechtswidrig. Allgemein akzeptiert war und ist der Staatsbildungsprozess des Kosovo also nicht. Inzwischen plant Serbien, ein Referendum unter seinen Bürgern über die Unabhängigkeit des Kosovo durchzuführen (Sputnik 2018). Selbst ein international kontrolliertes Unabhängigkeits-Referendum fand nicht statt; anstelle dessen kam es zu einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung nach einem internationalen Verhandlungsprozess unter der Ägide der USA, der EU und Russlands. Vor allem aber folgt die Unabhängigkeit des Kosovo in extremer Weise der Logik der ethnischen Säuberung bis hin zu gegenseitigen Progromen zwischen Serben und Kosovo-Albanern - eine Struktur, die den Prinzipien der Gleichstellung und Freiheit nach gemeinsam anerkannten Regeln diametral widerspricht und weder soziopolitisch noch ökonomisch dauerhaft tragfähig ist. So hat das Kosovo traditionell, aber auch in der Gegenwart unter massiven Wirtschaftsproblemen zu leiden (LIPortal Kosovo).

#### 4.1.8 Die Kurdenfrage

Die Kurden, eine ethnische Volksgruppe des sunnitischen Islam mit eigener Sprache, sind in der Türkei, im Irak, im Iran und in Syrien verbreitet und umfassen nach gängiger Schätzung 25 bis 30 Millionen Menschen. Sie organisierten sich bis zum 19. Jahrhundert in Stämmen, verfolgen aber seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts, beeinflusst durch nationalstaatliche Bewegungen in Europa, das Ziel nationaler Selbständigkeit.

Dieses Vorhaben wird nach Bound Governance-Kriterien dadurch legitimiert, dass die Kurden in ihrer Geschichte häufig diskriminiert oder sogar gewaltsam verfolgt wurden - siehe das Vorgehen des irakischen Diktators Saddam Hussein gegen die irakischen Kurden mit chemischen Kampfmitteln. Und auch gegenwärtig genügen dem türkischen Alleinherrscher Erdogan bereits kurdenfreundliche Äußerungen und sachliche Analyse der Problematik, um Journalisten und NGO-Teilnehmer\*innen Aktivitäten als Terroristen strafrechtlich zu verfolgen. Ferner haben die Kurden verschiedentlich engagiert und effektiv Anliegen der Völkergemeinschaft unterstützt, so den Kampf gegen den Islamischen Staat. Zudem haben sie sich über Jahrhunderte hinweg als zwar kulturell eigenständige, aber doch friedensfähige Ethnie erwiesen und eine nachhaltige Politik der Gebiets- und Ressourcensicherung betrieben, die ihnen in vielen Gebieten, so im Irak und in Syrien, eine weitgehende Autonomie beschert hat.

Dennoch sind die Chancen für eine allgemeine Zustimmung zu einem eigenständigen Kurdenstaat in den vier Bestandsstaaten Türkei, Iran, Irak und Syrien bisher immer noch gering. Hintergrund dafür ist: Keiner dieser Staaten kann als zivil-modern gelten; daher werden mehrdimensionale und mehrebenige Entscheidungsverfahren, sofern sie überhaupt zustande kommen, durch eindimensionale Machtpolitik überlagert. Aber auch in der kurdischen Gemeinschaft spielten und spielen neben friedlich-zivilen Verhaltensformen immer wieder auch gewalttätige Vorgehensweisen eine Rolle, so durch terroristische Aktionen kleiner kurdischer Organisationen in der Türkei.

Zu dem einseitigen Unabhängigkeits-Referendum, das der Präsident der irakischen Kurden, Barzani, 2017 durchführen ließ, heißt es in einer Analyse:

*Ein Referendum, das im Ergebnis einen neuen Staat schafft, der die irakischen Grenzen zum Iran, zur Türkei und zu Syrien zu kurdischen Grenzen macht, lehnt die internationale Gemeinschaft aus Sorge ab, dass die Neuziehung von Grenzen die Büchse der Pandora öffnen und weitere regionale Krisen und Konflikte um Ethnien, Konfessionen und Territorien heraufbeschwören würde. Überdies gilt Präsident Barzani nicht als demokratisches Vorbild für die weitere Region, da dieser eigenhändig seine Amtszeit verlängerte und somit seit 2015 ohne öffentliche Legitimierung einfach weiterregiert. Besonders verstimmt ist man darüber, dass das Referendum auch in Gebieten stattfinden soll, die von kurdischen Kampfverbänden im Zuge des Kampfs gegen den IS erobert wurden, aber nicht zur mit Bagdad vereinbarten Autonomieregion gehören (Buhbe 2017).*

Den legitimationsförderlichen Momenten einer kurdischen Staatsgründung stehen also noch legitimationsabträgliche Momente entgegen. Solange sich die antizivilen Rahmenbedingungen in den vier Bestandsstaaten der Kurden nicht ändern, dürften die Kurden eine völlige Bound Governance-Strategie aber wohl auch kaum für realistisch halten.

#### **4.1.9 Die Gründung des Staates Israel**

Die Geschichte des Judentums war über mehr als zwei Jahrtausende hinweg - seit der babylonischen Eroberung Jerusalems und des Königreichs Judäa 586 vor Christus - eine Geschichte der jüdischen Diaspora. Seit dem 20. Jahrhundert ist sie aber auch die Geschichte des Staates Israel. In dieser Geschichte spielen Begriffe und Prozesse der zivilen Moderne nur eine marginale Rolle: Juden lebten zwar häufig gut integriert; immer wieder aber wurden sie unterdrückt und gewalttätig verfolgt - bis hin zur systematischen Ermordung von über sechs Millionen Juden und Jüdinnen durch das nationalsozialistische Deutsche Reich (Shoah) - ein starkes zusätzliches Legitimations-Moment für die durch den Politischen Zionismus (Herzl 1896) eröffnete Perspektive der Gründung des Staates Israel. Diese Gründung vollzog sich nach einem viele Jahrzehnte langen Ringen um jüdische Einwanderungsmöglichkeit nach Palästina und der durch den Rückzug der britischen Truppen möglich gewordenen Unabhängigkeitserklärung Israels am 14. Mai 1948 in einem vierzehn Monate dauernden Unabhängigkeitskrieg - einem Kampf, der nach neueren Einsichten von jüdischer Seite mit überlegenen militärischen Kapazitäten als ethnische Vertreibung geführt wurde (Herz 2008). Selbst Ministerpräsident Ben Gurion erklärte hierzu im Jahr 1951:

*Wenn ich ein arabischer Führer wäre, würde ich nie einen Vertrag mit Israel unterschreiben. Es ist normal; wir haben ihr Land genommen. Es ist wahr, dass es uns von Gott versprochen wurde, aber wie sollte sie das interessieren? Unser Gott ist nicht ihr Gott. Es gab Anti-Semiten, die Nazis, Hitler, Auschwitz, aber war es ihre Schuld? Sie sehen nur eine Sache: Wir kamen und haben ihr Land gestohlen. Warum sollten sie das akzeptieren?“ (Goldmann, S. 121, gleichlautend Palästina-Portal)*

Mit dem Aufkommen des Politischen Islamismus seit dem Ende der 1970er Jahre (Khomeini-Revolution im Iran) verschärkte und komplizierte sich dieser Kampf noch um eine religiös-kulturelle Komponente, womit Extremisten wie die Hamas nun auch noch religiös zur Vernichtung Israels aufrufen. Umgekehrt verhalten sich die mächthabenden Kräfte in Israel - im Unterschied zu früheren Friedens-Strategien etwa Jitzhak Rabins - heute verdeckt oder sogar offen kriegerisch. So erscheint die Geschichte des Staates Israel mit jeweiligen Aufs und Abs als Geschichte einer dauernden zumindest potenziell kriegerischen Auseinandersetzung - siehe dazu auch die Verlegung der US-amerikanischen Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem, in eine Stadt, die auch die Palästinenser und die mit ihnen verbündete islamische Welt als ihre Stadt begreifen

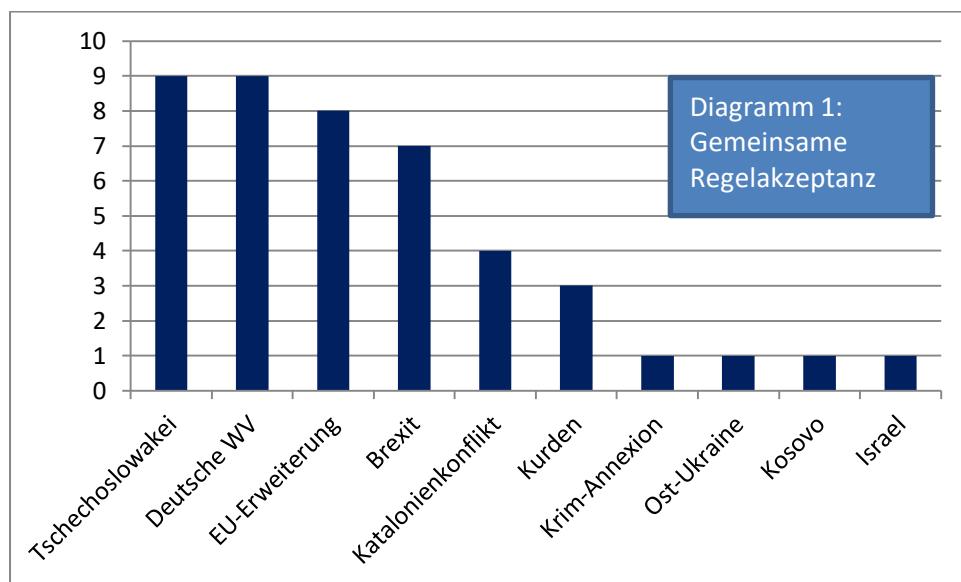
und proklamieren. Angesichts dessen bildet der Palästina-/Israel-Konflikt ein strukturelles Problem, dessen Lösung sich nicht absehen lässt. Dieser Konflikt bedeutet nicht nur tägliches Leid und schwere Wohlfahrtshemmisse für alle Beteiligte, insbesondere die Palästinenser; er kompliziert auch andere Konflikte im Mittleren Osten, so den Syrien-Krieg mit Hunderttausenden von Toten und Millionen von Flüchtlingen.

#### 4.10 Fall-Vergleich

Vergleichen wir die skizzierten Fälle nach einzelnen Bound Governance-Kriterien, so ergeben sich sehr unterschiedliche Profile.

##### 4.10.1 Gemeinsame Regelakzeptanz?

Wieweit akzeptieren alle Beteiligte (inklusive der bestehenden Staaten) die Regeln der jeweiligen Staats-Änderung?

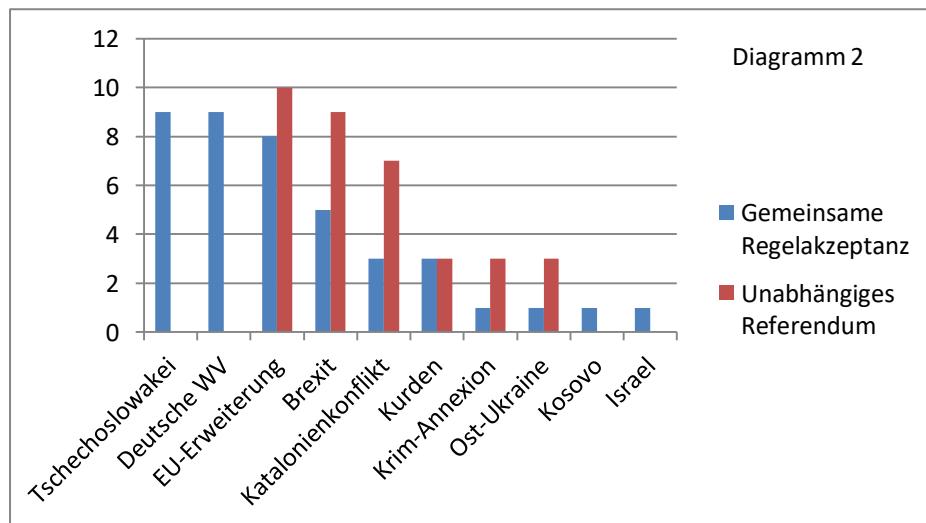


In Diagramm 1 stehen der Wert 10 für 100% und der Wert 0 für 0% gemeinsame Regelakzeptanz. Danach wurden/werden die Verfahrensregeln bei der Auflösung der Tschechoslowakei (9), der deutschen Wiedervereinigung (9) und der EU-Erweiterung (8) in besonders hohem Maß allseitig akzeptiert. Auch der Brexit (7) sollte und soll nach gemeinsam akzeptierten Regeln durchgeführt werden; faktisch gilt die gemeinsame Regelakzeptanz aber nicht unbeschränkt (Political Bots/Offizielle Lügen, politische Kämpfe). Im Katalonien-Konflikt (4) werden zwar ähnlich lautende Leit-Formeln (*Rechtsstaat, Demokratie, Europäische Union*) von allen Beteiligten proklamiert; übereinstimmend akzeptierte Regeln gibt es aber nur klar minoritär. Dies gilt noch stärker für die Bildung eines eigenen Kurden-Staats (3). Die Krim-Annexion, der Konflikt in der Ost-Ukraine, der Kosovo-Konflikt und die Gründung des Staates Israels schließlich vollzogen sich in verdeckt oder/und offen kriegerischer Form (1).

#### 4.10.2 Unabhängiges Referendum?

Unabhängige Referenden hat es zu EU-Beitritten gegeben (Beispiele Finnland, Polen, Slowakei); aber auch über den Brexit wurde in einem weitgehend unabhängigen Referendum entschieden. Daneben sind Referenden häufig ein legitimatorisches Mittel in einseitigen Separationsprozessen - siehe die Krim-Annexion, die Abspaltung der Ost-Ukraine, Katalonien und sogar die kurdischen Versuche, einen unabhängigen Staat zu bilden (2017). Keine Rolle spielten Referenden dagegen bei der Auflösung der Tschechoslowakei, bei der Wiedervereinigung Deutschlands, für die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo und bei der Gründung Israels.

Bewerten wir völlig unabhängige Referenden mit 10, abhängiges/parteiische Referenden mit 3, ein fehlendes Referendum mit 0, und kombinieren wir die sich ergebenden Referendumswerte mit den in Diagramm 1 wiedergegebenen Werten gemeinsamer Regelakzeptanz, so ergibt sich das folgende Diagramm.



Daran zeigt sich:

- Bei gemeinsamer Regelakzeptanz werden in bestimmten Fällen Referenden durchgeführt (EU-Erweiterung, Brexit) - eine geradezu idealtypischen Umsetzung von Bound Governance.
- Staatsstrukturen werden bei gemeinsamer Regelakzeptanz allerdings nicht selten ohne bestätigendes Referendum geändert - siehe die Bildung Tschechiens und der Slowakei aus der Tschechoslowakei und die deutsche Wiedervereinigung. Allerdings fragt es sich, ob die Durchführung eines Referendums, etwa im deutschen Fall, später aufgetauchte Probleme vermieden oder gemildert hätte.
- Auch in Fällen, in denen ein Staat ohne Regelakzeptanz aller Beteiligten, sprich einseitig, gegründet werden soll (Katalonien, Ost-Ukraine, Krim-Annexion, Irakisches Kurden-Gebiet), bilden Referenden ein beliebtes Instrument. Hierbei

soll der Anschein der Unparteilichkeit erweckt und die Anhängerschaft der Staatsgründung zusätzlich motiviert werden - propagandistische Funktionen.

4. Bei der Gründung des Staates Israel und der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo, in zwei Fällen ausgesprochen kriegerischer Staatsgründung, kam es auch zu keinen Referenden - eine besonders schwache Legitimationsbasis.

#### **4.10.3 Besondere Legitimations-Momente**

Staatsbildung wurde in zwei Fällen durch besondere Momente besonders legitimiert: 1) Die bitteren Erfahrungen der beiden Weltkriege, die von Europa, insbesondere Deutschland, ausgingen, legitimierten besonders die Gründung und laufende Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft/Union. 2) Das Bewusstsein für die Jahrtausende lange Verfolgung von Juden, vor allem die systematische Vernichtung großer Teile des europäischen Judentums durch den Nationalsozialismus (Shoah), legitimierte besonders die Gründung des Staates Israel - trotz dessen eklatanter Widersprüche.

Ein besonderes legitimationsabträgliches Moment bilden demgegenüber asymmetrische Verflechtung (Rosinenpickerei) im Fall Kataloniens sowie der Ost-Ukraine.

#### **4.10.4 Beziehungen zu Nachbarstaaten**

Die Beziehungen eines gebildeten Staates zu seinen Nachbar-Staaten sind nicht nur im jeweiligen Änderungsprozess von Bedeutung; sie zeigen auch den Erfolg eines solchen Prozesses nach längerer Zeit an. So entstanden in allen Fällen, in denen Staatsstrukturen mit gemeinsamer Regelakzeptanz verändert wurden (Auflösung der Tschechoslowakei, deutsche Wiedervereinigung, EU-Erweiterung), freundliche Beziehungsumfelder - und umgekehrt: In den Fällen, in denen Staaten nur gegen den Widerstand bestehender Staaten gewaltsam gegründet wurden (Israel, Kosovo, Krim-Annexion, Ost-Ukraine), bestehen bis heute feindselige Beziehungen zwischen den Beteiligten. Hieran konnten im Fall Israel auch die herausragend besonderen Legitimationsbedingungen nichts Grundlegendes ändern. In gemischten Fällen (Brexit, Katalonien, Kurden) sind die Beziehungen weiterhin gemischt - dies allerdings aktuell mit sich verschlechternder Tendenz (aufkommende Gefahr, dass der Bürgerkrieg in Nordirland wieder entflammt, Krieg der Türkei gegen kurdische Gebiete).

## 5. Schlussfolgerungen

Gibt es auch nur einen Funken Hoffnung auf Besserung, so ist ein ungerechter Friede tausendmal besser als ein gerecht erscheinender, aber nicht endender Krieg. Denn Krieg zerstört nicht nur Gebäude und Infrastruktur, sondern bedeutet allgemeines Leid und Tod. Alles Denken und Fühlen wird durch die Freund-Feind-Logik vergiftet, bis hin zu systematischer Lüge, allgemeinem Vertrauensverlust und dem Verlust jeder Humanität - fundamentale Verluste, die eine Gesellschaft jahrzehntelang schwer belasten und jeden Aufschwung verhindern können.

Staatliche Strukturen einseitig verändern zu wollen, birgt aber Kriegsrisiken. Denn solches einseitige Handeln des Kommunikationsabbruchs nimmt den jeweils anderen Beteiligten legitime Rechte. Daher ist jeder Separatismus, verstanden als Versuch, sich einseitig aus einem Staatsverband zu lösen und einen neuen Staat zu gründen, nach den Bound Governance-Kriterien der zivilen Moderne illegitim.

Staatliche Strukturen sollen demnach nur verändert werden, wenn alle Beteiligte die Regeln des geplanten Veränderungsprozesses akzeptieren. Mit anderen Worten: Um Staat und Gesellschaft, soziale Einheiten, institutionell zu verändern, muss soziopolitisch und nicht sektenhaft-kriegerisch gehandelt werden. Und auch beliebige religiöse Rechtfertigungen können gemeinsam akzeptierte Koordinationsregeln aller Beteiligten nicht ersetzen.

Handeln einzelne Akteure dennoch einseitig, so liegt es an den anderen, ihnen deutlich zu machen, dass sie *auf dem falschen Dampfer* sind: Ethnisch-nationale oder religiöse Besonderheiten zu verabsolutieren, bricht sich mit dem allgemeinen Wohlfahrtsinteresse zivil-moderner Gesellschaft, in der auch Menschen unterschiedlicher Ethnien und Religionen respektvoll miteinander leben und arbeiten. Erheben Akteure einer bestimmten Ethnie, einer bestimmten Religion oder eines bestimmten Standes Anspruch auf absolute Macht, auch durch staatliche Separation (Sezession), so verlieren damit alle anderen Menschen ihre Rechte und Vorteile allgemeiner Gleichstellung und Freiheit - ein Sachverhalt, der in Fällen asymmetrischer Separation (*Rosinenpickerei*) besonders bedeutsam ist.

Separatistische Ziele können in der offen-zivilen Moderne zwar politisch vertreten werden - dies aber nur in den Grenzen der gegebenen institutionellen Regeln und Strukturen. Jedes einseitige Handeln, das diese Regel-Strukturen bricht, ist dagegen illegitim und illegal. Der bestehende Staat hat es also energisch und effektiv zu unterbinden.

Lassen sich separatistische Regelbrüche nicht verhindern, kommt es zu einer fundamentalen Staatskrise. Auch und gerade in dieser Situation sollten alle Beteiligte im Auge haben, dass ein Bürgerkrieg - oft Ergebnis spontaner, unbedachter Aktionen oder Kommunikationsformen, nicht selten auch Folge gezielter Provokationen Dritter, etwa waffenliefernder *Partner* - in jedem Fall die bei weitem schlechteste Option bildet.

Immer sollte darüber kommuniziert werden, welche Regeln gemeinsam akzeptiert werden können - und dieser gemeinsam akzeptierte Regelbereich sollte immer möglichst weit ausgeweitet und möglichst effektiv durchgesetzt werden. In diesem Sinne reicht es nicht aus, in Einzelfällen zu schlichten; vielmehr sollte auch über Ursachen von Separation und Unzufriedenheit miteinander gesprochen und über gemeinsam praktikable Alternativlösungen nachgedacht werden.

Hierbei bildet ein - von der lokalen bis zur globalen Ebene reichender - Mehrebeniger Rechtsstaat eine wichtige Hilfe: Besteht ein effektives Mehrebenen-System, so können nationale Unverträglichkeiten zumindest teilweise auf anderen Ebenen ausgeglichen und effektive Koordinationsansätze entwickelt werden.

## Literatur

Aly, Götz, 23.04.2014: Kolumne zur Krimkrise: Selbstbestimmung Gift der Völker:

<https://www.berliner-zeitung.de/kolumne-zur-krim-krise-selbstbestimmung--gift--der-voelker-3324766#>

Bittner, Jochen 27. September 2017, DIE ZEIT Nr. 40/2017, online abgerufen am 25.06.2018 über <http://www.sueddeutsche.de/politik/unabhaengigkeitsbewegungen-im-rahmen-des-voelkerrechts-zwischen-selbstbestimmung-und-staatszerfall-1.2132005>

Bpb Hintergrund, 16.02.2018: Kosovo - Zehn Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung:

<http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/264826/unabhaengigkeit-kosovos>

Bpb Hintergrund, 23.07.2010: Unabhängigkeit des Kosovo rechtmäßig:

<http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69044/unabhaengigkeit-des-kosovo-rechtmaessig-23-07-2010>

Matthes Buhbe 2017: Die Kurdenfrage: <http://www.ipg-journal.de/interviews/artikel/die-kurdenfrage-2314/>

Bundesregierung 2016 (abgerufen 08.07.2018): EU-Glossar/ EU-Erweiterung:

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/EUGlossar/E/2006-07-27-erweiterung.html>

Dahrendorf, Ralf, 28. April 1989, 8:00 Uhr, aktualisiert am 21. November 2012, 19:09 Uhr: Die Zeit, Nr. 18/1989; <https://www.zeit.de/1989/18/nur-menschen-haben-rechte>

Jon Danzig, 14. 11.2017: How fake news caused Brexit: <https://eu-rope.ideasoneurope.eu/2017/11/14/fake-news-caused-brexit/>

Etymologisches Wörterbuch, Stichwort Volk: <https://www.dwds.de/wb/Volk>

Gedenktag (Tschechien/Slowakei): : <https://www.mdr.de/heute-im-osten/ostblogger/slowakei-gedenktag-100.html>

ICCPR 1966: UN-Zivilpakt: <https://www.zivilpakt.de/selbstbestimmungsrecht-der-voelker-3189/>

Nahum Goldmann in Le Paradoxe Juif (The Jewish Paradox), S. 121.

Georg Jellinek 1900: *Allgemeine Staatslehre* (= *Recht des modernen Staates*. Bd. 1). Berlin 1900; 2. Auflage 1905.; 3. Auflage 1914).

LIPortal Kosovo: <https://www.liportal.de/kosovo/wirtschaft-entwicklung/> (abgerufen am 03.7.2018)

Meta-Tagesschau 2017: Katalonien-Konflikt - jetzt spricht die „schweigende Mehrheit“

<https://meta.tagesschau.de/id/127668/katalonien-konflikt-jetzt-spricht-die-schweigende-mehrheit>

Dietmar Herz, 06.02.2006: Als Israel gegründet wurde: <https://www.zeit.de/2008/07/P-Pappe>

Palästina-Portal (abgerufen 08.07. 2018): [https://wwwarendt-art.de/deutsch/palestina/realer\\_zionismus\\_rassismus\\_zitate\\_38.htm](https://wwwarendt-art.de/deutsch/palestina/realer_zionismus_rassismus_zitate_38.htm)

Planet Wissen: Geschichte Kataloniens: [https://www.planet-wissen.de/kultur/suedeuropa/reiseland\\_katalonien/pwiegeschichtekataloniens100.html](https://www.planet-wissen.de/kultur/suedeuropa/reiseland_katalonien/pwiegeschichtekataloniens100.html)

Robert Schuster 24.11.2012: Wie sich die Tschechoslowakei teilte. Die Auflösung des Bundesparlaments, in: Radio Praha auf deutsch: <http://www.radio.cz/de/rubrik/geschichte/wie-sich-die-tschechoslowakei-teilte-die-aufloesung-des-bundesparlaments>

Gianna Smialek 21.05. 2018: Twitter Bots helped Jump and Brexit win:

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-21/twitter-bots-helped-trump-and-brexit-win-economic-study-says>

Sputnik News 01.06.2018: Serbien plant referendum über Kosovo-Unabhängigkeit:

<https://de.sputniknews.com/politik/20180601320969741-referendum-autonomien-abstimmen-abtrennung/>

Ulrich, Stefan: Zwischen Selbstbestimmung und Staatszerfall, Süddeutsche Zeitung, 17. September 2014: <http://www.sueddeutsche.de/politik/unabhaengigkeitsbewegungen-im-rahmen-des-voelkerrechts-zwischen-selbstbestimmung-und-staatszerfall-1.2132005>

Ralf Streck, 17. Dezember 2017: Das Baskenland blickt neidisch auf Katalonien:

<https://www.heise.de/tp/features/Das-Baskenland-blickt-neidisch-auf-Katalonien-3919881.html?seite=all>

Helena Sulcova, 29.06.2018: 25 Jahre Auflösung der Tschechoslowakei: Wie sich die Brüdervölker heute sehen: <https://www.mdr.de/heute-im-osten/ostblogger/slowakei-gedenktag-100.html>

Wikipedia: Die Kurden in der Türkei: [https://de.wikipedia.org/wiki/Kurden\\_in\\_der\\_Türkei](https://de.wikipedia.org/wiki/Kurden_in_der_Türkei)

Zeit Online 08 Juni 2018: Deutschland in UN-Sicherheitsrat gewählt:

<https://www.zeit.de/politik/Ausland/2018-06/vereinte-nationen-un-sicherheitsrat-deutschland-sitz-vollversammlung>

# Zivile Außenpolitik

Volker von Prittwitz

## Übersicht

1. Unzivile internationale Beziehungen
2. Legitimiert Gewalt gewaltsame Intervention?
3. Elemente ziviler Außenpolitik

### 1) Unzivile internationale Beziehungen

Das System internationaler Beziehungen ist wenig zivil: Zwar existieren internationale Institutionen, so völkerrechtliche Grundsätze bis hin zur UN-Menschenrechts-Charta sowie die Vereinten Nationen mit einzelnen internationalen Regimen, so dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), internationalen Abrüstungsvereinbarungen (SALT/START/ SORT) oder dem Pariser Klimaabkommen. Derlei Konventionen und Verträge allerdings gelten nach wie vor als besondere institutionelle Elemente in einem internationalen System relativer Anarchie.

Dementsprechend betrachten viele, vor allem große Nationalstaaten wie die USA, China und Russland, ihre nationale Souveränität als absolut; Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofs, die ihre Bürger betreffen sollen, lehnen sie strikt ab. Auch globale (vor allem US-amerikanische) Medien- und Finanzkonzerne operieren global primär nach ihrem eigenen Recht, lediglich punktuell verhandlungsbereit, wenn einzelne Staaten Druck machen.

Angriffskriege sind zwar seit dem Briand-Kellog-Pakt von 1928 völkerrechtlich geachtet und in einzelnen Verfassungen, so dem deutschen Grundgesetz (Art. 26.1), strikt verboten; faktisch finden aber auch heute diverse Kriege statt, an denen dritte Länder, darunter NATO-Länder, zumindest durch Waffenlieferungen und finanzielle Unterstützung von Kombattanten, aktiv beteiligt sind. Dabei beansprucht die USA als selbsternannter Weltpolizist traditionell zumindest in kleineren Staaten für sich praktische Interventionsmacht - dies als Exporteur von Waffen und Rüstungsgüter in 98 Länder (SIPRI 2018). Die aktuelle Trump-Regierung pusht die Rüstungsproduktion zurzeit noch weit über das bisherige Maß hinaus. Und auch die europäischen Länder, so vor allem Frankreich und Deutschland, gehören trotz geringerer Kapazitäten immer noch zu den größten Waffenproduzenten und Rüstungsexporten der Welt.

Mit dem Aufschwung populistischer Kräfte bekommt das machtpolitische Politik-Modell auf militärischer Grundlage noch weiter wachsenden Einfluss. Die USA, die 2018 zehnmal so große Rüstungsausgaben beschloss wie die zehn nächstgrößten Rüstungsproduzenten zusammen, versucht mit einem Erfolg, andere Staaten, insbesondere die NATO-Staaten, zu massiver Aufrüstung zu bewegen - eine Bestärkung eines machtlogischen Weltbilds und ein Hebel für eine noch bessere Bilanz der US-Waffenindustrie. Selbst der 1967 in Kraft getretene Weltraum-Vertrag, nach dem sich alle Weltraum-Akteure verpflichteten, den Weltraum kooperativ zu nutzen, wurde inzwischen durch die Trump-Regierung praktisch aufgekündigt, indem sie nun auch den Weltraum zu militarisieren beschlossen hat - eine Entwicklung, gegen die es bisher keinen Protest gibt. Allerdings operiert auch das in den letzten Jahrzehnten zur Großmacht gewordene China inzwischen mit massiven Machtansprüchen über sein Territorium hinaus bis hin zur Weltraum-Politik. Und auch Russland verfolgt wieder massiv Großmacht-Vorstellungen, flankiert von Mächtigern-Großmächten wie der Türkei unter ihrem autoritären Präsidenten Recep Tayyip Erdogan.

Die skizzierte Situation der internationalen Beziehungen spiegelt sich in der Theorie der internationalen Beziehungen. Diese hat zwar mit Ernst B. Haas in den 1960er Jahren funktionalistische und mit Robert Keohane, Joseph Nye und Stephen Krasner seit den 1970er Jahren neo-institutionalistische Elemente im Sinne der Logik wechselseitiger Bindung hervorgebracht; mit Alexander Wendt, Thomas Risse und anderen haben sich seit den 1990er Jahren sogar konstruktivistische Ansätze etabliert, die sich interaktionslogisch als Elemente entfalteter Zivilität interpretieren lassen. Im Mittelpunkt der IB-Theorie steht aber traditionell der Neo-*Realismus* im Sinne absoluter oder relativer Machtlogik und unilateraler Interessenlogik, also eindimensionalen Denkens - eine Sicht, die auch neoinstitutionelle Ansätze erheblich beeinflusst.

Damit stellen sich Realität und Theorie der internationalen Beziehungen als macht- und interessenlogisch dominiert dar. Dabei werden Krieg, Kriegsvorbereitung und Rüstungsexporte nicht systematisch in Frage gestellt; im Gegenteil: Inzwischen gilt Aufrüstung wieder als politisches Gebot auf allen Seiten - womit viele Ressourcen von lebensnotwendigen Verwendungsformen abgezogen, laufende Kriege befeuert und das Risiko neuer Kriege und Gewalt vergrößert werden. Umgekehrt bleiben existentielle Herausforderungen der Menschheit, die mit leistungsfähiger Governance durchaus bewältigt könnten, unbewältigt - so die Belastung der Ozeane durch Plastikmüll, die Weltraummüll-Problematik (*Space Debris*), die rasch fortschreitende Verringerung der globalen Artenvielfalt, vor allem der sich enorm beschleunigende und verstärkende Klimawandel.

## 2) Legitimiert Gewalt gewaltsame Intervention?

Es gibt Konstellationen, in denen militärische Gewalt eingesetzt werden muss.

### *Legitimationsquellen militärischer Intervention*

Breitet sich ein aggressives unziviles System aus, werden also andere Staaten angegriffen oder bedroht, wird militärischer Widerstand notwendig - ein Fall, der in den letzten Jahren durch den Aufstieg des Islamischen Staates (IS) entstand: Diese Terrormiliz hatte noch vor wenigen Jahren beträchtliche Gebiete im Irak und Syrien unter ihrer Kontrolle und bedrohte zahlreiche andere Staaten mit der Ankündigung, ein islamisches Reich im gesamten Mittelmeer-Raum nach dem Vorbild des Propheten Mohammed im 7. und 8. Jahrhundert errichten zu wollen. Und auch heute noch bildet sie eine terroristische Rückzugsorganisation und Propagandaquelle. Demzufolge war und ist die koordinierte militärische und politische Bekämpfung des IS legitim, ja notwendig nach Bound-Governance-Kriterien. Historisches Paradebeispiel legitimer militärischer Intervention in diesem Sinne war der Zweite Weltkrieg. In diesem widerstanden die USA, die Sowjetunion und Großbritannien dem nationalsozialistischen Deutschland (mit Italien, Österreich und Ungarn), einem System, das systematisch Millionen von Juden und anderen Minderheiten ermordete. Und auch Japan, das seit den 1930er Jahren extrem aggressiv auf China, Korea und andere fernöstliche Länder ausgriff, konnte von den USA in einem aufopferungsvollen Kampf militärisch niedergegrenzt werden. Aufgrund dieser militärischen Erfolge war es möglich, dass schließlich demokratische Ordnungen in Westeuropa und Japan entstanden.

Als eine zweite Legitimationsquelle militärischer Intervention gelten inzwischen fundamentale Menschenrechtsverstöße im Sinne eines Genozids gegen das eigene Volk nach dem Muster des 1994 stattgefundenen Genozids an den Tutsis in Ruanda: Geht ein Herrscher gewaltsam gegen das eigene Volk vor, verstößt dies eklatant gegen die Menschenrechte auf Leben, Gesundheit und menschliche Würde - eine Formel, von der ausgehend das Konzept der *Humanitären Intervention* entwickelt wurde.

*Als humanitäre Intervention wird ein Eingriff mit bewaffneten Truppen in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates bezeichnet, der den Schutz von Menschen in einer humanitären Notlage, beispielsweise bei großflächigen Menschenrechtsverletzungen, zum Ziel hat. Im engeren Sinn beziehen sich humanitäre Interventionen auf die einheimische Bevölkerung, nicht auf den Schutz von Staatsbürgern der intervenierenden Länder (Schutz eigener Staatsangehöriger). Vorausgesetzt wird, dass der betroffene Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, den Gefährdeten selbst Schutz zu bieten. Die humanitäre Intervention ist nicht als Instrument in der Charta der Vereinten Nationen verankert und kollidiert mit dem Souveränitätsprinzip, weswegen die völkerrechtliche Zulässigkeit der humanitären Interventionen umstritten ist (Humanitäre Intervention, Wikipedia-Stichwort/20.09.2018)*

### *Relativierungen und Gegenaspekte*

Beide Legitimationsquellen militärischer Intervention (*aggressive Expansion* und *Gewalt gegen das eigene Volk*) sind allerdings in jedem einzelnen Fall sorgfältig zu prüfen. So kam die Erfolgsgeschichte des Zweiten Weltkriegs unter ganz besonderen Bedingungen zustande:

- Japan und das nationalsozialistische Deutschland betrieben in den 1930er und 1940 Jahren eine extrem aggressive, völkervernichtende Expansionspolitik, die die USA und andere Staaten geradezu in einen Krieg zwang.
- Beide Länder, insbesondere Deutschland, hatten vor ihrer politischen Wende zu aggressivem Rassismus und Militarismus ökonomisch-technische und zivile politische Kapazitäten entwickelt. Deutschland stellte bis zum Ersten Weltkrieg die führende Wissenschaftsnation der Welt dar, entwickelte bereits seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts sozialstaatliche Ansätze und versuchte sich von 1918 bis 1933 an einem Demokratieexperiment, der Weimarer Republik.
- Die militärische Niederlage Deutschland und Japans war derartig total und tiefgehend, dass militärisches Gehabe in der öffentlichen Meinung beider Länder über viele Jahrzehnte hinweg negativ bewertet wurde.

Hier von unterscheiden sich die Rahmenbedingungen einiger späterer militärischer Interventionen - siehe den Vietnam-Krieg sowie die US-Interventionen im Irak und Libyen, im weiteren Sinne auch politisch-militärische Aktivitäten der NATO im *Arabischen Frühling* und dessen Folgen, insbesondere im Syrien-Krieg. In all diesen Fällen bedrohten die bekämpften Systeme die OECD-Länder nicht - eine im Fall des irakischen Diktators Saddam Hussein besonders eindeutig belegte, zunächst in Frage gestellte, Tatsache. Zudem waren und sind in vielen dieser Länder Strukturen der zivilen Moderne, so Rechtsstaat, faire Wirtschaftssysteme oder regelgebundener Breiten- und Spitzensport, bis heute nicht verankert. Elemente moderner Demokratie, so freie politische Wahlen, bilden daher häufig immer noch Fremdkörper in primär machtlogisch strukturierten Gesellschaften.

Und auch das Muster *Gewalt gegen das eigene Volk*, das im Fall Ruandas eine humanitäre Intervention gerechtfertigt hätte, erweist sich in zahlreichen anderen Fällen als zweischneidige Legitimation militärischer Gewalt und Kriegsfinanzierung. So operieren nicht nur totalitäre Regime wie Nord-Korea, sondern auch viele autoritäre Regime mit dem Anspruch, Gewalt unbegrenzt einzusetzen zu dürfen. Die Formel „*Gewalt gegen das eigene Volk*“ könnte demnach beispielsweise auch gegen Chinas Uiguren-Politik (mit Konzentrationslagern) oder gegen den Umgang des Erdogan-Regimes mit den Kurden und anderen Teilen der politischen Opposition gerichtet werden. Geschähe dies und würden demzufolge *Humanitäre Interventionen* in diesen Ländern gestartet, wären wir dem dritten Weltkrieg sehr nah - eine völlig unverantwortliche und wirklichkeitsferne Option.

Auch in Syrien rechtfertigte und rechtfertigt die Tatsache autoritärer Herrschaft verantwortungsethisch nicht, durch die waffentechnische und finanzielle Unterstützung von Widerstandsgruppen einen Bürgerkrieg zu entfachen und am Laufen zu halten: Zwar gehört der Einsatz von Chemiewaffen zu den besonders schrecklichen Verbrechen in diesem Krieg. Der gesamte Krieg aber stürzte Millionen von Menschen ins Unglück und destabilisiert bis heute den Nahen Osten. Menschenrechtlich lässt sich dies in keiner Weise begründen.

### **3) Elemente ziviler Außenpolitik**

Besteht zur bisher herrschenden Handhabung internationaler Sicherheitspolitik eine Alternative? Ich schlage dazu das Konzept ziviler Außenpolitik vor.

#### *Ziel: Globale Bound Governance*

Zivile Außenpolitik strebt nach einem zivilen Miteinander der Menschheit in wechselseitigem Respekt. Dazu sollen Krieg und Hochrüstung prinzipiell überwunden werden; gemeinsame Herausforderungen der Menschheit dagegen rücken in den Mittelpunkt - Perspektiven, die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs propagiert werden, aber bisher nur bruchstückhaft realisiert sind.

Hierzu gehört das UN-Motto *Herrschaft des Rechts*: Selbst in den Vereinten Nationen dominieren bisher nicht allgemeine Prinzipien gleichen Rechts: Zwar können in der Generalversammlung der Vereinten Nationen alle Staaten im Allgemeinen frei und gleichberechtigt sprechen, ein wichtiges Element von Bound Governance; eine auch nur einigermaßen angemessene und tragfähige globale Governancestruktur allgemeiner Gleichheit und Freiheit fehlt aber. So verkörpert die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bestehende Struktur des UN-Sicherheitsrats (trotz inzwischen erreichter Modifikationen) immer noch das Machtdenken des 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Neue Governance-Optionen, in denen alle Beteiligte gleich und frei unter Berücksichtigung der jeweiligen Größenverhältnisse entscheiden könnten, existieren immer noch nicht.

Zivile Außenpolitik, beispielsweise der Bundesrepublik Deutschland, ist demgegenüber gefordert, Kommunikations- und Abstimmungsformen in den Vereinten Nationen zu entwickeln, die allgemeine Gleichheit und Freiheit bei unterschiedlichen Kapazitäten sichern.

#### *Primat der Sachpolitik*

Der Entwurf globaler Bound Governance, in der die menschenrechtliche Grundauffassung von Gleichheit und Freiheit bei ungleichen Kapazitäten umgesetzt wird, beschränkt sich allerdings nicht auf die Vereinten Nationen. Vielmehr zielt zivile Politik generell, auch gerade in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, darauf, Muster allgemeiner Gleichstellung und Freiheit durchzusetzen - ein Beitrag dazu, tiefgreifende Asym-

metrien zwischen Nord und Süd anzugehen. Damit aber treten Sachpolitiken, die herkömmlicherweise als Felder von *Low politics* aufgefasst werden, in den Mittelpunkt: Mit ziviler Außenpolitik wird *Low politics* das neue *High politics*. Politik zielt dabei nicht primär auf Machtgewinn oder gar die siegreiche Beendigung von Kriegen, sondern darauf, die Wohlfahrt aller Beteiligten durch bessere Sachpolitiken zu erhöhen - eine Perspektive, die insbesondere auch umwelt- und energiepolitisch gilt (*Umweltaußenpolitik*).

### *Mehrebenenpolitik und gute Nachbarschaft*

Zivile Außenpolitik operiert räumlich mehrebenig. Dabei wird der jeweils besondere Koordinationsbeitrag einzelner räumlicher Ebenen von der lokalen bis zur globalen Ebene berücksichtigt - Voraussetzung für vernünftige Konfliktlösungen. So sollten Nationalstaaten frei darüber bestimmen können, ob und welche Migranten sie in ihr Land lassen wollen. Andererseits müssen die Menschenrechte aller Migranten, insbesondere Flüchtlinge, die ja Erdbürger\*innen sind, gesichert und effektiv geschützt werden. Erst wenn beide Rechtskomplexe, die Rechte der Nationalstaaten und die globalen Rechte jedes Menschen, respektiert werden, kann sich zivile Migrationspolitik entwickeln und entfalten. Werden demgegenüber Migrationsursachen und Migrationsprobleme jenseits des Nationalstaats verdrängt, entstehen autoritär-unzivile Umgangsformen mit der Problematik, die diese verschärfen.

Zivile Außenpolitik ist zudem Politik der guten Nachbarschaft; denn Menschen können nur friedlich zusammenleben, wenn sie ihre Länder und Kulturen wechselseitig als gleich und frei respektieren. Uns Deutsche betrifft dies nicht nur mit Bezug auf Frankreich, die inzwischen überwundene jahrhundertelange Reizkonstellation autoritärer Reiche; vielmehr müssen wir es lernen, die Kulturen aller unserer Nachbarstaaten, darunter Polens und Tschechiens, als eigenständig wahrzunehmen und zu würdigen.

Zivilität verlangt daher wechselseitige Bindungen und Freiheiten sowohl in vertikal-institutioneller (Mehrebenen-) Sicht als horizontal zwischen den jeweils Beteiligten einzelner räumlich-institutioneller Ebenen.

### *Realisierungschancen*

Zivile Außenpolitik ist ein Idealtypus, der sich unter günstigen Rahmenbedingungen bereits zu realisieren begonnen hat - siehe etwa die friedliche, mehrebenige Struktur der Europäischen Union im Unterschied zu den nationalistisch-chauvinistischen *internationalen Beziehungen* in Europa im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert. Diese Rahmenbedingungen allerdings sind größtenteils hausgemacht: Zivilität und damit auch zivile Außenpolitik kann auf- und absteigen (S. 20-28), abhängig von früheren und aktuellen Situationswahrnehmungen und Handlungsformen der Beteiligten.

Das üblicherweise mit der literarischen Figur des Barons von Münchhausen assoziierte Bild dessen, der sich selbst am Schopf aus dem Sumpf zieht, führt hier also nicht zur absoluten Wahrheitssuche (*Münchhausen-Trilemma*), sondern verdeutlicht lediglich folgenreiche Rückbezüge eigenen Handelns: Zivile Außenpolitik mag auf den ersten Blick unrealistisch erscheinen, solange dominierende Akteure unilateral oder gar kriegerisch agieren; selbst bei Krieg können mehr oder weniger gewaltbasierte Kriegsführung und Politik aber sehr folgenreich sein. In noch höherem Maße gilt dies mit wachsenden Handlungsspielräumen: Ob sich Akteure machtorientiert oder gar kriegerisch begegnen, ist keineswegs zwingend vorbestimmt, sondern hängt oft entscheidend davon ab, wie die Beteiligten bisher miteinander umgegangen sind und wie sie aktuell miteinander umgehen. Dazu gehören inhaltliche Kommunikation, aber auch der stetige Versuch, Zivilitätsfortschritte institutionell abzusichern und sich energisch gegen Zivilitätseinbrüche zu stemmen.

## Literatur

Freedom House 2018: Freedom in the World: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>

Bartosch, Ulrich/Ganszyk, Klaudius (Hrsg.): *Weltinnenpolitik für das 21. Jahrhundert. Carl-Friedrich von Weizsäcker verpflichtet*. Weltinnenpolitische Colloquien Bd. 1, LIT-Verlag, Berlin 2009.

Hey, Christian, 2013: Nachhaltige Mobilität in Europa, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden

Holtrup Mostert, Petra, 2011: Die Umweltäußenpolitik Deutschlands: Auf dem Boden der Realität, in: Thomas Jäger, Alexander Höse, Kai Oppermann (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, S. 394-413.

SIPRI 2018, Stockholm International Peace Research Institut:

<https://www.sipri.org/news/press-release/2018/asia-and-middle-east-lead-rising-trend-arms-imports-us-exports-grow-significantly-says-sipri>

Schmitter, Philipp C. 2006: Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism, in: Journal of European Public Policy, Volume 12, 2005 - Issue 2: The Disparity of European Integration: Revisiting Neofunctionalism in Honour of Ernst Haas

Weber, Max, 1919/1988: Politik als Beruf, in: Gesammelte Politische Schriften, hrsg. von J. Winckelmann, 5. Auflage Mohr Siebeck, Tübingen

# 3 Handlungstheorie

## Übersicht

- Zivilisatorische Vernunft
- Die Herausforderungen Betrug, Gewalt, Vermachtung und Korruption
- Wie kann zivile Öffentlichkeit entwickelt und geschützt werden?
- Effektiver Klimaschutz: Lässt sich das Maya-Syndrom überwinden?
- Bound-Governance-Management: Transparenz - Kompetenz - Beteiligung

Prozesse auf- und absteigender Zivilität lassen sich auch nach Handlungskriterien analysieren. Einige Fragen, die sich dabei stellen, werden im Folgenden diskutiert:

Gibt es ein besonderes zivilisatorisches Handlungskalkül, *zivilisatorische Vernunft*?

Inwiefern unterscheiden sich die *Herausforderungen Betrug, Gewalt, Vermachtung und Korruption*? Wie können sie sich kombinieren - und welche Handlungsperspektiven ergeben sich daraus für die zivile Moderne?

Was heißt *Zivile Öffentlichkeit*? Wie entwickelt sich diese, was bedroht sie und wie kann sie am ehesten geschützt werden?

Welche Probleme stellen sich, wenn eine Zivilisation mit existenzbedrohlichen Folgen ihrer technisch-ökonomischen Entwicklung fertig werden will? Und welche Handlungs-Folgerungen ergeben sich daraus? (*Effektiver Klimaschutz. Lässt sich das Maya-Syndrom überwinden?*)

Bound Governance braucht Transparenz, Kompetenz und optimale Beteiligung. Wie weit sind diese Anforderungen in ausgewählten Koordinationssystemen realisiert? Welche Managementprobleme stellen sich dabei und was lässt sich daraus lernen?

# Zivilisatorische Vernunft

**Volker von Prittwitz**

## Übersicht

1. Reguläre Bound Governance-Kalküle
2. Opportunismus
3. Konter-Kalküle
4. Heroischer Kampf für Zivilität
5. Zivilisatorische Vernunft

Akteure handeln im Allgemeinen rational, also mit Kalkül. Damit fragt es sich: Nach welchen Kalkülen gehen Akteure mit Bound Governance-Strukturen um? Gibt es zivilisatorische Vernunft?

### 1. Reguläre Bound-Governance-Kalküle

Bei effektiver Bound Governance ist es prinzipiell vorteilhaft, sich regelgerecht zu engagieren, denn:

- a) in ergebnisoffenen Verfahren steigen die individuellen Erfolgsschancen mit dem individuellen Engagement,
- b) werden Akteure, die geltende Regeln verletzen, leicht erwischt und dann für ihre Regelverletzung sanktioniert.

Verhalten sich Akteure angesichts dessen regelgebunden, wächst die allgemeine Wohlfahrt. Kommt diese allen Beteiligten zugute, wird regelgerechtes Verhalten noch attraktiver - ein sich selbst verstärkender Prozess (*race to the top*).

### 2. Opportunismus

Einzelne Akteure können allerdings versuchen, besondere Vorteile zu erzielen, indem sie geltende Regeln unterlaufen. Solche Regelverletzungen können Koordinationsprozesse bereits im Einzelfall beschädigen. Solange sich das Gros der Beteiligten regelgerecht verhält, ist Bound Governance allerdings immer noch effizienter als Regellosigkeit. Mit sinkendem Compliance-Grad dreht sich dies aber. Dann ist *der Ehrliche ... der Dumme* - eine Konstellation, die im sogenannten Gefangenendilemma (*Prisoners Dilemma*) gefasst wird. Dabei erscheint Kooperation als irrational, da prinzipiell ausbeutbar; umgekehrt erlaubt Nichtkooperation, den jeweils anderen mit besten Gewinnchancen auszubeuten - eine Konstellation, die zu Kooperationsverlust führt, die Tragödie der Gemeingüter.

Hält sich niemand mehr an allgemeine unabhängige Regeln, löst sich Bound Governance völlig auf. Dann ist es rational, sich ausschließlich an eindimensionalen Interaktionslogiken orientieren, sich beispielsweise einem übermächtigen Akteur zu unterwerfen, sich opportunistisch anzupassen oder zu fliehen.

### **3. Konter-Kalküle**

Lehnt jemand Bound Governance-Systeme, beispielsweise demokratische Wahlen, grundsätzlich ab, wird er/sie versuchen, diese gezielt zu schwächen und zu beseitigen. Derartige Konter-Kalküle verbinden sich häufig mit eigenen Helferinteressen, beispielsweise dem Aufbau oder der Repräsentanz einer soziopolitischen Bewegung.

### **4. Heroischer Kampf für Zivilität**

Umgekehrt gibt es Menschen, die mit hohem persönlichem Einsatz für Werte der Zivilität eintreten, auch wenn ihre persönlichen Erfolgsschancen schlecht stehen - siehe beispielsweise Johan Hus (im Sinne eines menschlichen Glaubens), Olympe de Gouches (im Sinne der Frauen- als Menschenrechte) oder Angehörige des 20. Juli 1944, die ihre Konsequenz mit ihrem Leben bezahlten. Oder siehe Whistleblower wie Edward Snowden, die massive persönliche Nachteile für ihren Kampf hinnehmen - ein heroisches Kalkül, in dem Helferinteressen eine Rolle spielen können, denn Helden leben oft im allgemeinen Gedächtnis fort. Daneben gibt es viele stille Helden, die sich - oft unerkannt - konsequent im Sinne ihrer ethisch-politischen, beispielsweise ökologischen, Leitwerte, also gesinnungsethisch konsequent, zu verhalten suchen.

### **5. Zivilisatorische Vernunft**

Zivilisatorische Vernunft ist allerdings nicht zwingend an heroisches Verhalten gebunden. Denn auch wer sich im Alltag an herrschende Strukturen anpasst, kann Werte und Kalküle der Zivilität vertreten. Dies gilt insbesondere für Gedanken- und Meinungsbildner wie Wissenschaftler\*innen, politisch Aktive, Schriftsteller\* oder Lehrer\*innen. Vorbilder dafür mögen Persönlichkeiten wie Aristoteles, Thomas Hobbes, John Locke, Thomas Jefferson oder Abraham Lincoln sein, die sich persönlich oft angepasst (zum Beispiel in der Nutzung von Sklavenarbeit) verhielten, dabei aber Kalküle der Zivilität herausragend entfalteten.

Auch im 21. Jahrhundert gilt: Unabhängig davon, wie sich jemand alltäglich verhält, ist es folgenreich, ob sich jemand für Normen und Kalküle wechselseitiger Bindung einsetzt oder nicht. Dazu gehört es auch, existentielle Herausforderungen der Menschheit klar als solche zu benennen und Ansätze zu ihrer Bewältigung bestmöglich zu entwerfen und zu diskutieren.

# Die Herausforderungen Betrug, Gewalt, Vermachtung und Korruption

Volker von Prittwitz

## Übersicht

1. Betrug
2. Gewalt
3. Vermachtung
4. Korruption
5. Organisierte Kriminalität und gewalttätige Vermachtung

Betrug, Gewalt, Vermachtung und Korruption sowie ihre Kombinationen fordern Bound Governance in jeweils besonderen Formen heraus.

### 1. Betrug

Anerkannte Regeln gegenseitiger Bindung können durch Betrug unterlaufen werden. Dabei versuchen die Betrüger\*innen, für sich besondere Vorteile zu erreichen, indem sie Menschen oder Organisationen über bestehende Bedingungen und ihre Absichten täuschen und so zu für sie selbst schädlichen Entscheidungen veranlassen. Durch Betrug werden also vertrauensvoll Handelnde ausgebeutet. Dagegen richten sich:

- 1) Transparenz (Identitätsnachweis, Beleganforderungen des Wahrheitsgehalts von Aussagen; positive Transparenz-Kultur).
- 2) Rechtsfolgenumkehr: Nicht der Betrogene, sondern der/die Betrüger\*in hat entstandene Schadensfolgen zu beheben und zu begleichen.
- 3) Sanktionen: Betrug ausreichend scharf und effektiv bestrafen.
- 4) Faires Verhalten belohnen und fördern.

### 2. Gewalt

Zwingt Gewalt Betroffene zu etwas, verletzt sie deren Recht auf freie Selbstbestimmtheit. Schädigt Gewalt Opfer körperlich und/oder psychisch, verletzt sie deren Rechte auf Gesundheit und Leben. Dementsprechend widerspricht Gewalt Bound Governance prinzipiell und wird hier ausgeschlossen beziehungsweise sanktioniert. Selbst das *Staatliche Gewaltmonopol*, das diesen Ausschluss bezogen auf operative Akteure, traditionell ausdrückt, legitimiert nach Bound-Governance-Kriterien keine unbegrenzte Gewaltanwendung von Regelakteuren, etwa vormoderne Prügelstrafe oder die Todesstrafe. Vielmehr haben auch Regelakteure bei der Durchsetzung gemeinsam anerkannt

ter Regeln und Programme geltende Gewaltbindungen zu respektieren. Auch die historische, bis heute übliche Bezeichnung *Gewaltenteilung* steht lediglich dafür, dass unterschiedliche staatliche Institutionen Regelmacht gleichgewichtig besitzen sollen.

Rache, also Vergeltung durch entsprechende Gewalt des jeweiligen Opfers oder des Staates, ist keine Institution der zivilen Moderne. Vielmehr soll hier Gewalt grundsätzlich verhindert und, sofern doch eingetreten, möglichst eng begrenzt und sanktioniert werden. Dem dienen die Regelmacht von Regelakteuren sowie Prävention. Vor allem aber sollen effektive Gleichheit und Freiheit prinzipiell die Motivation zu Gewalt nehmen.

### **3. Vermachtung**

Von *Vermachtung* wird selten gesprochen. Um grundlegende Bound-Governance-Herausforderungen zu verstehen, brauchen wir den Begriff aber. Denn Machtformen, die allgemeine Gleichheit und Freiheit aufheben, sind in Bound-Governance-Systemen illegitim. Dies gilt für informelle wie für formell institutionalisierte Machtstrukturen:

- Militärische Vermachtung entsteht, wenn militärische Organisationsformen und Freund/Feind-Denken zivile Denk- und Handlungsformen dominieren.
- Gewinnen religiöse Organisationen die Oberhand über Einstellungen und Regeln selbstbestimmter Gleichheit und Freiheit, so besteht religiöse Vermachtung. Dem entsprechen religiös-kirchliche Privilegien, so Steuerprivilegien und die Abhebung von allgemeinem Recht sowie daraus entstehende endemische Risiken religiöser Gewalt bis hin zu sexueller Gewalt.
- Heben Akteure mittels ihrer ökonomischen Ressourcen allgemeine Gleichheit und Freiheit nach gemeinsam anerkannten Regeln auf, ist eine Gesellschaft ökonomisch vermachet.
- Bürokratie bedeutet wörtlich *Herrschaft des Büros*. Auch eine solche Herrschaft pervertiert Bound Governance, ja kann sie praktisch aufheben.

Gegen jede dieser Vermachtungsformen und ihre Kombinationen richten sich Bound Governance und alle Faktoren, die diese stärken und schützen.

### **4. Korruption**

Das Wort *Korruption* heißt lateinisch *Verderbtheit*. Nach dem interaktionslogischen Modell wird dabei zweidimensionale Koordination durch einen speziellen *Deal* (horizontaler oder vertikaler Koordination) unterlaufen. Breitet sich Korruption aus, geht zweidimensionale Koordination vollständig in eindimensionale Koordination über - ein massiver Wohlfahrtsverlust. Gegen Korruption wirken Transparenz, durch die Korruption leichter entdeckt und bestraft werden kann, alle vitalen Formen von Bound Governance und alle Faktoren, die Bound Governance stärken, so Bildung und effektive Bestrafung von Korruption.

## **5. Organisierte Kriminalität und gewalttätige Vermachtung**

Mit Betrug, Gewalt, Vermachtung und Korruption werden Bound Governance und zivile Moderne unterlaufen oder/und attackiert. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang: Verstößt ein Bürger lediglich gegen ein einzelnes Ge- oder Verbot, ist dies ein Routinefall für Ordnungsinstitutionen. Verstößt jemand dagegen grundsätzlich gegen allgemeingültige Regeln, weil er/sie einem mächtigen Clan angehört, fragt es sich, ob der zivile Staat allgemeingültige Gesetze effektiv durch- und umsetzen kann oder ob er an gegebenen Machtstrukturen scheitert.

Besonders prekär wird diese Frage, wenn Regelakteure bestochen oder unter Druck gesetzt werden - ein Phänomen, das sich weniger durch verstreute Aktivitäten einzelner ergibt als durch Formen organisierten Kriminalität (von Doping-Netzwerken aus Sportlern, Betreuern, Ärzten und Pharmaindustrie über ethnische Clanstrukturen bis zu diversen Mafia-Formen). Dies zeigt die besondere Bedeutung von Vermachtung, in der unterschiedliche Typen von Regelverletzungen nach eindimensionalen Koordinationslogiken kombiniert werden. Derlei komplexe Vermachtungsformen sind nicht auf ausgewiesenen kriminelle Organisationen beschränkt. Vielmehr können auch formell legale Strukturen, beispielsweise Parteiennetzwerke, kirchliche Machtstrukturen oder bürokratisch-wissenschaftliche Netzwerke, allgemeine Menschenrechte zugunsten privilegierter Netzwerkangehöriger beschränken oder aufheben.

Vollständig ruiniert werden Bound-Governance-Strukturen, wenn sich Vermachtung und Korruption mit Gewaltpotentialen verbinden, so in der langen Tradition mafioser Organisationen, in der Hooligan-Szene und der rechtsextremistischen Szene, offen terroristisch schließlich in islamistischen Terrornetzwerken wie dem IS. Gerade im letztgenannten Fall verbinden sich mit terroristischen Gewaltstrategien ausgeprägte Machtlogiken, der Versuch, sich in gescheiterten Staaten breit zu machen und die Strategie, alltägliche Kleinkriminalität und Kleinkriminelle für sich zu nutzen.

Vor allem gewalttätige Vermachtungskomplexe fordern den Staat der zivilen Moderne heraus - eine Bedrohung, die bislang noch zu selten ernst genommen und professionell gemanagt wird. Vor allem aber reicht effektive Bound Governance gerade unter diesem Gesichtspunkt weit über den Staat hinaus. Denn nur wenn sich auch die Bürger\*innen und die Medien dagegen wehren, dass Gewalt und eindimensionale Macht- und Interessenlogiken überhand nehmen, können die Freiheiten und die Lebensqualität der zivilen Moderne erhalten bleiben. Dies schließt die Fähigkeit und Bereitschaft ein, Vermachtungsformen auch innerhalb staatlicher Behörden, beispielweise der Polizei, kritisch zu beobachten und, wenn denn notwendig, öffentlich zu thematisieren.

# Zivile Öffentlichkeit

**Volker von Prittwitz**

## Übersicht

1. Theoretische Grundlagen
2. Herausforderungen und Bedrohungen ziviler Öffentlichkeit
3. Wie umgehen mit den Attacken gegen zivile Öffentlichkeit?

### 1. Theoretische Grundlagen

In autoritären Systemen steht prekäre Information nur bevorzugten Akteuren zu - siehe den Titel *Geheimrat* im autoritären Staatsaufbau Österreichs und Preußens im 18. und 19. Jahrhundert. Träger dieses Titels hatten ursprünglich, im Unterschied zu untergeordneten Beamten, unmittelbaren Bezug zum jeweiligen Herrscher, kommunizierten und entschieden also geheim und waren damit von besonderer *Exzellenz*. Demgegenüber müssen sich bei Bound Governance alle Beteiligte darüber verständigen, nach welchen Regeln und Programmen sie sich koordinieren wollen. Dazu braucht es Öffentlichkeit, entweder bezogen auf eine spezielle fachliche Gemeinschaft (Fachöffentlichkeit) oder bezogen auf die politische Allgemeinheit (politische Öffentlichkeit).

Geprägt wird intakte Öffentlichkeit, abgesehen von der Garantie grundlegender Menschenrechte wie der Meinungs-, Presse- und Demonstrationsfreiheit, vor allem durch die Bereitschaft zu respektvoller Diskussion und das ernsthafte Bemühen um gemeinsame Lösungen. Dies bedeutet, dass die Beteiligten nicht einseitig Auffassungen oder Beschlüsse *verlautbaren* oder gezielt lügenhafte Propaganda betreiben, sondern inhaltlich zu kommunizieren zu suchen (Habermas 1981). Sind diese Voraussetzungen gegeben, sieht es gut für vitale Demokratie aus. Denn Demokratie verlangt nicht nur einfache Mehrheitsbildung (*of / by the people*), sondern auch das Ringen um bestmögliche sachliche Lösungen im Sinne von Governance *for the people* (im Anschluss an Abraham Lincolns Gettysburg Address) - eine Anforderung, die in den vergangenen Jahrzehnten breit als *deliberative Demokratie* diskutiert und analysiert worden ist.

## 2. Herausforderungen und Bedrohungen ziviler Öffentlichkeit

Was behindert, was bedroht oder zerstört zivile Öffentlichkeit? Antworten auf diese Fragen ergeben sich im Umkehrschluss aus den skizzierten Anforderungen: Alles, was die grundlegende Bound-Governance-Logik wechselseitiger Bindung beeinträchtigt oder zerstört, blockiert beziehungsweise zerstört vitale Öffentlichkeit im Sinne deliberativer Demokratie. Dazu gehören alle eindimensional vermaßten Kommunikationsformen, vor allem aber Kommunikation nach der Freund/Feind-Logik. Denn im Freund/Feind-Denken haben öffentlich anerkannte Sachkategorien und Verständigungspotenziale keinen Platz; anstelle dessen wird totalitär propagiert, wozu die Lüge ein reguläres Mittel bildet. Kriegerische Propaganda bildet daher, anders als oft wahrgenommen, den strikten Gegentypus zu vitaler Öffentlichkeit.

### *Internet und Political Bots*

Das Internet war von seinen Erfindern zunächst als wissenschaftsbezogenes Austauschmedium konzipiert und organisiert worden - ein Konzept vitaler Öffentlichkeit. Im Zeichen der Macht großer Medienkonzerne, des dominanten Strebens nach vermarktungsfähigen Big Data und der anonymem Produktion, Versendung und Rezeption von Inhalten hat sich dieses Konzept allerdings zum großen Teil verflüchtigt. Anstelle dessen sind unilateral vermaßte Kommunikationsformen sowie anonyme Prozesse der Meinungsbildung und Meinungsmanipulation weltweit im Internet aufgestiegen - eine Entwicklung, die inzwischen von Mitvätern des Internets wie Tim Berners Lee und Vint Cerf kritisiert wird (Schmiechen 2017, Laguna 2018).

Ein besonderer Gegenpol zu vertrauenswürdigem Kommunizieren entsteht aus dem Einsatz von Social Bots beziehungsweise Political Bots, das heißt automatisierten Sozial-Media-Accounts, die Falschaussagen und Desinformations-Netzwerke im Internet verbreiten und damit politische Spaltung anfeuern.

*They can increase the influence of positive, negative, or “authentic” fake news stories; promote opinion posts from a variety of accounts (botnets); and circulate memes. Their ability to shape online political discourse and public opinion, however, is generating legitimate concerns (datadrivenjournalism 2018).*

Versucht ein notorischer Lügner systematisch, breit anerkannte Regeln inhaltlicher Kommunikation und Institutionen freier Presse außer Kraft zu setzen, so wird die zivile Moderne frontal angegriffen. Es erscheint nur folgerichtig, dass sich der frühere Trump-Berater Steve Bannon zur Planung und Ausgestaltung entsprechender Aktionen in *War Rooms* zurückzog - ein erklärter Feind der zivilen Moderne.

### 3. Wie umgehen mit den Attacken gegen zivile Öffentlichkeit?

Wie bedeutsam die Achtung gemeinsam anerkannter Prinzipien allgemeiner Gleichheit und Freiheit sind, erkannte bereits Jean-Jacques Rousseau. Als Folgerung empfahl er ein bürgerliches Dogma in Form einer Zivilreligion (Rousseau 1762, S. 186f). Der dabei enthaltene normative Anteil des Religiösen, der im 18. Jahrhundert noch selbstverständlich und zwingend erschien, löst sich mit dem Bound-Governance-Konzept allerdings auf. Denn bei der gemeinsamen Normsetzung geht es lediglich darum, dass die Beteiligten Regeln gemeinsam anerkennen und möglicherweise verändern.

Stellen sich Akteure außerhalb des Kanons gemeinsam anerkannter Regeln, so hat dies aber auch heute nichts mit freiem Konflikttausch zu tun, sondern greift die geltende Ordnung allgemeiner Gleichheit und Freiheit an. Genau in diesem Sinne ist immer die Freiheit zu operativem Konflikttausch von Angriffen gegen die Ordnung der Freiheit und Gleichheit zu unterscheiden: Während alle operativen Freiheiten ein wertvolles Gut der zivilen Moderne bilden, muss sich die zivile Moderne gegen Angriffe auf ihre Ordnung effektiv und dazu entschlossen und umsichtig wehren. Dazu gehören klare öffentliche Aussagen, die sich allen direkt und indirekt Beteiligten vermitteln lassen. Dazu gehören klare rechtliche Grenzen, durch die die grundlegenden Freiheiten und wechselseitigen Bindungen aller Beteiligten geschützt werden. Und schließlich gehören dazu massiv verstärkte Anstrengungen zu einer politischen Bildung, die junge wie ältere Bürger\*innen in die Lage versetzt, den Wert wechselseitiger Bindung und Freiheiten zu erkennen und zu diskutieren.

### Literatur/Links

Datadriven journalism net 2018:

[http://datadrivenjournalism.net/news\\_and\\_analysis/a\\_primer\\_on\\_political\\_bots\\_part\\_one](http://datadrivenjournalism.net/news_and_analysis/a_primer_on_political_bots_part_one)

Habermas, Jürgen, 1962: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. 5. Auflage, Neuwied/Berlin 1971 .

Habermas, Jürgen, 1981: Theorie des kommunikativen Handelns. (Bd. 1: Handlungsrationali-tät und gesellschaftliche Rationalisierung, Bd. 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft), Frankfurt am Main.

Laguna, Rafael 2018: Tim Berners-Lee, die Magna Carta und das digitale Greenwashing: <https://t3n.de/news/tim-berners-lee-magna-carta-1124817/>

Prittitz, Volker von, 2005: Mehrdimensionale Kommunikation als Demokratievoraussetzung, in: Ders. (Hrsg.): Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, S. 218-227.

Rousseau, Jean-Jacques, 1762: Du contrat social ou Principes du droit politique. Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts. Französisch/Deutsch. In: Reclams Universal-Bibliothek. Band 18682. Philipp Reclam jun., Stuttgart 2010.

Schmiechen, Frank 27. März 2017: <https://www.gruenderszene.de/allgemein/vint-cerf>

# Effektiver Klimaschutz

## Lässt sich das Maya-Syndrom überwinden?

**Volker von Prittwitz**

### Übersicht

1. Das Maya-Syndrom
2. Politik zum Klimawandel
  - 2.1 Problembewusstsein
  - 2.2 Aktivitäten
  - 2.3 Klimadaten
  - 2.4 Interessen- und Einflusskonstellationen
3. Herausforderung Klimaschutz
  - 3.1 Krieg
  - 3.2 Hoffnung und Verantwortungsgefühl
  - 3.3 Effektiver Klimaschutz
  - 3.4 Klimaschutz durch zivile Moderne

### 1. Das Maya-Syndrom<sup>1</sup>

Die Kultur der Mayas, einer Gruppe indigener Völker im Raum der mittelamerikanischen Halbinsel Yukatan, erreichte in der Zeit von 250 nach Christus bis 900 ihre Hochphase - mit einem voll entwickelten Schriftmedium, der unabhängigen Entwicklung von Mathematik, Architektur und Städtebau mit fortgeschrittenen Be- und Entwässerungs-Technik, Kunsthandwerk, Malerei und herausragenden religiösen Bauten. Bereits im 9. Jahrhundert wurden einzelne Maya-Zentren im südlichen Tiefland allerdings aufgegeben; in der Folgezeit kam es zu einem rapiden Bevölkerungsverlust in der gesamten Zentralregion Yucatáns. Zahlreiche Städte wurden verlassen, die Bewässerungssysteme verfielen. Nach der Mitte des 10. Jahrhunderts wurden im gesamten Tiefland keine monumentalen Steinstelen mehr errichtet.

Dieser Zusammenbruch der Maya-Gesellschaft wird in der Forschung breit und langanhaltend diskutiert. Dabei lassen sich zwei Hauptansätze unterscheiden, nicht-ökologische Erklärungsmodelle und ökologische Erklärungsmodelle:

---

<sup>1</sup> Die sachliche Darstellung des Forschungsstands zum Untergang der Maya schließt an das Wikipedia-Stichwort *Maya* (07.10.2018) an. Hiervon zu trennen sind die Überlegungen zum Maya-Syndrom, die ich persönlich verantworte.

- Die nicht-ökologischen Erklärungsmodelle umfassen Erklärungsansätze der unterschiedlichsten Art, wie Invasionen, Katastrophen und Epidemien. Die Mehrzahl der Maya-Forscher bezweifelt jedoch, dass eine Eroberung als Hauptgrund für den flächendeckenden gesellschaftlichen Zusammenbruch im Tiefland infrage kommt.
- Die ökologischen Erklärungsmodelle konzentrieren sich auf das Verhältnis zwischen Mensch und Umwelt: Während der späten klassischen Periode scheint sich dieses Verhältnis deutlich verschlechtert zu haben. Einer stark gewachsenen Bevölkerung stand eine begrenzte Ackerbaufläche mit zum Teil nur geringwertigen Böden gegenüber, die – trotz Bewässerung – offenbar hauptsächlich im traditionellen und flächenintensiven Milpa-System bearbeitet wurde. Aufgrund dieser Beobachtungen formulierte Orator Fuller Cook im Jahre 1921 seine Hypothese der Bodenverarmung. (Cook 1921) Computersimulationen des NASA-Forschers Benjamin Cook haben ergeben, dass aufgetretene Dürren durch starke Rodungen verstärkt wurden, man hier also wahrscheinlich von einer durch den Menschen mitbeeinflussten lokalen Klimaveränderung sprechen kann.<sup>2</sup>

Der Untergang der Maya-Zivilisation ist allerdings nicht der einzige Fall, in dem eine erfolgreiche und mächtige Hochkultur unterging, ohne dass sie von Dritten erobert und dem Erdboden gleich gemacht worden wäre - siehe beispielsweise das kambodschanische Angkor-Reich zwischen dem 9. und 15. Jahrhundert, dessen Untergang (auch) auf ökologische Veränderungen zurückgeführt wird (Spiegel-Online 2010). Vor allem aber impliziert die bislang erfolgreiche Zivilisation der Menschheit akute Risiken ihres eigenen Untergangs. Nur wenn wir deren Charakter und Entwicklung zu verstehen lernen, haben wir eine Chance, sie zu überwinden.

In diesem Sinne besteht ein Maya-Syndrom. Dieses bezeichnet Konstellationen, in denen eine erfolgreiche Zivilisation die sozio-ökologischen Folgen ihrer Entwicklung nicht bewältigen kann und deshalb untergeht. Hierzu gehören üblicherweise mangelnde Problemwahrnehmung und Handlungsblockaden.

Wie es hierzu jeweils kommt, ist offen - entsprechend der Bezeichnung *Syndrom*, die lediglich ein Problemmuster (etymologisch von Altgriechisch: *syndrome* für das *Zusammenlaufen/Zusammenkommen*) bezeichnet. Demzufolge stellt sich in jedem Einzelfall die Frage, warum die Beteiligten nicht fähig sind, den eigenen Untergang und seine Gründe zu erkennen. Denn erst wenn die hauptsächlichen Erklärungsfaktoren des Phänomens erfasst und im Zusammenhang verstanden sind, kann erfolgversprechend gehandelt werden.

---

<sup>2</sup> Alle Angaben im Anschluss an das Wikipedia-Stichwort „Maya“ (07 Oktober 2018)

## 2. Politik zum Klimawandel

Prüfen wir die bisherige Klimapolitik nach Kriterien des Maya-Syndroms, so ergeben sich vom Syndrom abweichende und dem Syndrom entsprechende Phänomene.

### 2.1 Problembezwusstsein

In mehreren Regionen der Welt, insbesondere Europa, Südamerika und Teilen der Bevölkerung Nordamerikas, besteht - insbesondere bei relativ hoher Bildung - Bewusstsein für die Klimaproblematik. Allerdings fühlt sich der weit überwiegende Teil der Befragten nicht persönlich durch den Klimawandel bedroht (Ming Lee und andere, 2015).

In einzelnen Ländern, so Deutschland, sind sich 2018 besonders viele Menschen der Klimaproblematik bewusst. So waren nach einer Anfang Oktober 2018 veröffentlichten Umfrage über 70% der Deutschen der Auffassung, die Bundesregierung *müsste mehr für den Klimaschutz tun* (Stern 2018). Allerdings gilt Klimapolitik seit den 1990er Jahren gerade in Mitteleuropa eher als Errungenschaft denn als Problem. Auch wenn Befragte ein Kästchen „*Die Bundesregierung muss mehr für den Klimaschutz tun*“ ankreuzen, tun sie das häufig in der Überzeugung, dass gerade in Europa viel Sinnvolles zum Klimaschutz getan worden ist und getan wird. Und Deutschland gilt in Teilen der medialen Öffentlichkeit immer noch als klimapolitischer Vorreiter; eine grundsätzliche klimapolitische Umorientierung erscheint also nicht nötig.

Es herrschen also zwei Wahrnehmungsmuster der Klimaproblematik:

- 1) Es gibt zwar ein Problem; dieses betrifft mich aber nicht persönlich.
- 2) Es sollte zwar mehr unternommen werden; mein Land aber ist bereits aktiv.

Der klimapolitische Prozess wird also nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

### 2.2 Aktivitäten

Insbesondere seit dem Erdgipfel von Rio im Jahr 1992 hat sich auf allen räumlichen Ebenen von der globalen bis zur lokalen und privaten Ebene eine Fülle klimabezogener Aktivitäten entwickelt. So ist Klimapolitik in vielen Ländern unter den Stichworten *Mitigation (Milderung)* und *Adaptation (Anpassung)* Routine geworden. Der Übergang von fossiler zu regenerativer Energie und Energiesparen sind übliche Handlungsprogramme - siehe insbesondere die deutsche *Energiewende*. Klimagerechtes Bauen, klimaneutrale Technikentwicklung, umweltschutzorientierten Wirtschaftsformen (*Ökologische Modernisierung*) und diverse Prüfinstrumente klimagerechten Verhaltens, so der ökologische Fußabdruck, haben sich verbreitet. Dabei ist eine Fülle von Organisationen in Gesellschaft und Politik, darunter auch Forschungseinrichtungen und Ausbildungsgängen, zu Klimaschutz und Nachhaltigkeit entstanden. Die Europäische Union verhandelt gestaffelte Ziele der Emissionssenkung von Treibhausgasen (so

eine Senkung um 40 Prozent bis 2030 im Vergleich zu den Werten von 1990, möglicherweise sogar um 45 Prozent). Die Weltgemeinschaft schließlich hat sich nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls im Pariser Abkommen vom Dezember 2015 darauf verständigt, die Klimaerwärmung seit dem Beginn der Industrialisierung auf nicht mehr als  $2^{\circ}$  Celsius, möglichst  $1,5^{\circ}$  Celsius ansteigen zu lassen.

Klimapolitik kann allerdings nur effektiven Klimaschutz produzieren, wenn sie die Klimaproblematik ausreichend tief (ursächlich), intensiv, umfassend und rasch angeht.<sup>1</sup> Dies aber ist nicht so:

- Kausale Tiefe: Die Umstellung auf regenerative Brennstoffe und Energiesparen sind zwar inzwischen regulärer Gegenstand von Klimapolitik; Bevölkerungswachstum und die damit verbundene Ausweitung ressourcenintensiver Zivilisationsformen (mit hohem Konsum, regulärem Flug-, Kfz-Verkehr) aber werden noch nicht einmal klimapolitisch thematisiert.
- Intensität: Die Intensität von Klimapolitik wächst zwar tendenziell, variiert aber sehr stark.
- Umfang: Klimapolitik operiert nach dem Muster des *Sowohl als auch* meist sektorale beschränkt (Umweltpolitik bestimmt Umweltdiskussion, Wirtschaft Wirtschaftspolitik). Dabei werden klimapolitische Fortschritte oft durch massives Gegenhandeln konterkariert. Global operiert Klimapolitik bisher - auch mit den Vereinbarungen von Katowice - lediglich in Zielprogrammen; praktisch operiert sie dagegen national beschränkt. Damit differieren Klimaschutzanforderungen international stark - womit Akteure aus strenger reglementierten Ländern klimabelastende Aktivitäten und Produkte in weniger oder praktisch nicht reglementierte Länder verlagern/exportieren. So wird Klimaschutz systematisch durch globale Exporte von Kohle und Autos unterlaufen.
- Geschwindigkeit: Langfristige Handlungspläne stehen im Vordergrund. Handeln im Hier und Heute dagegen wirkt häufig gegen Klimaschutz.

Dieser Fehlbilanz der fast dreißig Jahre Klimapolitik bisher entspricht, dass bisher - im Unterschied zu Modellen des Klimawandels - kein übergreifendes Modell der Klimapolitik entwickelt worden ist, in dem wesentliche Variablen der globalen Klimapolitik erfasst und erklärungräftig verbunden werden. Zwar entwickelte der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU 1996) den Syndrom-Ansatz, bezog diesen aber nicht auf den klimapolitischen Prozess (WBGU 2007).

---

<sup>1</sup> Die allgemeinen Modellgrundlagen für diese Einsicht habe ich bereits in meinem 1990 erschienenen Buch: *Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik* (Prittwitz 1990, S. 53-71) dargestellt. Die dort verwendeten Termini *Wirkungstiefe*, *Wirkungsbreite*, *Wirkungsgeschwindigkeit* und *Wirkungsschärfe* lassen sich nach problembezogenen Indikatoren, so *Problemtiefe*, *Problemumfang*, *Problemintensität* und *Problemgeschwindigkeit*, sowie handlungsbezogenen Indikatoren, so *Governancetiefe*, *Governanceumfang*, *Governanceintensität* und *Governancegeschwindigkeit*, ausdifferenzieren.

## 2.3 Klimadaten

Während die sauren Niederschläge (*Acid Rain*-Problematik) und die Schädigung der stratosphärischen Ozonschicht durch Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) umwelt-politisch jeweils in ca. einem Jahrzehnt weitgehend bewältigt werden konnten, ist die Klimaproblematik auch nach ca. 30 Jahren Klimapolitik völlig unbewältigt; ja sie hat sich in den letzten Jahren sogar dramatisch verschärft und verschärft sich in hohem Tempo weiter.

Ausgangspunkt dafür ist der fundamentale Anstieg der atmosphärischen Konzentration wichtiger Treibhausgase im globalen Industrialisierungsprozess. Entsprechend diesem Immissionsanstieg wandelt sich das globale Klima in den letzten Jahrzehnten massiv. So ist die globale Durchschnittstemperatur seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts bereits um ca. ein Grad angestiegen und hat sich in den letzten Jahren noch weiter beschleunigt (Weltgesundheitsorganisation 2017). Das Meereis in der Arktis geht rasch zurück. Auch die Mehrzahl aller Gletscher hat in den zurückliegenden Jahrzehnten zum Teil stark an Masse und Fläche verloren. Betroffen sind davon bis auf wenige Ausnahmen alle Regionen, von den Tropen über die mittleren Breiten bis zu den polaren Eiskappen. Die Alpengletscher schrumpften in den vergangenen 150 Jahren etwa um ein Drittel ihrer Fläche, ihr Volumen ging zwischen 1901 und 2011 um fast die Hälfte zurück (Benston 2018). Eine Langzeitstudie des Alfred-Wegener-Institut zeigt: Die Tiefenwasser der Grönlandsee erwärmen sich derzeit zehnmal stärker als alle Weltmeere im Mittel. Ursache sind veränderte Strömungsprozesse (Alfred-Wegener-Institut 2018). Viele Böden mit (bisherigem) Permafrost tauen offensichtlich auf. Dies zeigen teilweise skurrile Phänomene, so die Entstehung riesiger Löcher und Krater. Es ist also damit zu rechnen, dass die Böden bereits begonnen haben, Methan und andere Treibhausgase abzugeben - ein enormes Potential weiter beschleunigten Klimawandels.

Anstatt dass dieser fundamentale Anstieg zu einer Senkung der globalen Treibhausgasemissionen geführt hätte, wurden auch 2017 noch Treibhausgase auf höchstem Niveau emittiert und 2018 liegen die THG-Emissionen noch einmal um 2,7% höher als 2017 - ein neuer Rekordwert (scinexx 2018): Auch nach fast dreißig Jahren Klimapolitik und einer Fülle globaler Klimaschutz-Diskussionen, mit einer Fülle von Plänen, Forschungsprogrammen und Beschlüssen läuft die praktische Emission von Treibhausgasen also genau in die Gegenrichtung dessen, was notwendig wäre - ein klimapolitisches Desaster. In den Worten des Klima-Meteorologen Mojib Latif:

*De facto gibt es keinen Klimaschutz, weder weltweit noch in Deutschland.*  
 (Tagesschau 20:00 Uhr, 28.07.2018)

## 2.4 Interessenkonstellationen und Prozessmuster von *Klimaschutz*

Das Scheitern der bisherigen Klimapolitik erklärt sich meines Erachtens zu einem großen Teil interessenanalytisch.

Während die Versauerung der Umwelt (*Acid Rain*) und die Schädigung der stratosphärischen Ozonschicht (*Ozonloch*) durch eine strikte Regulierung technischer Verfahren (mit mittlerer Wirkungstiefe) bewältigt werden konnten, verlangt effektiver Klimaschutz universelle (globale, branchenübergreifende, alle Menschen betreffende) Verhaltens- und Strukturveränderungen mit größerer Wirkungstiefe, so die Umstellung auf regenerative Brennstoffe und Energiesparen, aber auch Wachstumskontrolle (beispielsweise den Verzicht auf nicht klimaneutrale industrielle Aktivitäten an den Polen, in der Tiefsee). Damit aber divergieren Verursacherinteressen (an der Weiternutzung klimaschädigender Stoffe und Verfahren) und Betroffenen-Interessen (an effektivem Klimaschutz) gesamtgesellschaftlich strukturell. In dieser strukturellen Interessenspannung hat sich ein großer, ständig weiter wachsender Helfermarkt mit stabilen Helferinteressen entwickelt (Verkauf klimafreundlicher Produkte und Verfahren, klimabzogene Beratungsdienste, Klimaforschung mit der Produktion von Prognosemodellen und Klimapolitikberatung).

Unter diesen Bedingungen verläuft der klimapolitische Prozess völlig anders als die Politikprozesse zum *Sauren Regen* und zum Schutz der stratosphärischen Ozonschicht (*Ozonloch*): Anstatt in einem auf eine Hauptentscheidung und folgende Implementations- und Verbesserung ausgerichteten politischen Entscheidungssystem, findet Klimapolitik, differenziert nach Mitigation- und Adaptation-Aspekten, als Dauerveranstaltung statt. Dabei sind alle beteiligten Hauptinteressen dauerhaft einzubinden: Klimapolitik soll die Hoffnung auf effektiven Klimaschutz bestärken (Betroffeneninteressen); andererseits soll sie auch den klimapolitischen Helfermarkt bestmöglich sichern und auszubauen helfen. Schließlich dürfen auch mächtige Akteure mit Verursacherinteressen nicht vergaucht werden; denn diese sollen ja klimapolitische Regelungen und Programme mittragen und mitfinanzieren, zumindest aber nicht zu scharf bekämpfen.

Dementsprechend erscheinen nur *Win-Win-Lösungen*, die keiner Interessengruppe wehtun, attraktiv, ja überhaupt möglich. Effektiver Klimaschutz mit stringenten Entscheidungen, die betriebswirtschaftlichen Kalkülen großer Verursacher wie der Kohle- oder Automobilindustrie zuwider laufen würden, erscheinen dabei weit weniger wünschenswert als die Aussicht auf eine unendliche Kette klimapolitischer Anstrengungen, Forschungs- und Beratungsprogramme. Denn nur diese bringen ja immer neue Aufträge, nur diese ermöglichen/sichern Karrieren. Und nur diese kontrollieren das Risiko, dass der Gesamtstrom ökonomischer Mittel aus der weltweiten Vermarktung klimaschädigender Produkte und Verfahren anhält. Klimapolitik ist gekauft.

Die sich als kritisch verstehenden Medien machen all das überwiegend klaglos mit, ja unterstützen es: Klimabezogene Langfrist-Planung und Langfrist-Politik anstatt entscheidungsbezogener Politik heute werden - trotz einzelner Proteste in der Öffentlichkeit - als rationale Vorgehensweise hingenommen und brav präsentiert; sektorale beschränkte Klimapolitik wird nicht in Frage gestellt, globale Verursacherdaten und ein effektives globales Klimaschutz-Konzept werden nicht eingefordert - Fakten, an denen auch marktschonend formulierte Optionsüberlegungen nichts ändern (Lövbrand et al.; Beck/Mahony 2018).

Zum Scheitern effektiven Klimaschutzes gehört schließlich die Ersetzung von Politik durch Moral: *Da allem Anschein nach keine globalen Handlungsnormen und -regeln zu effektivem Klimaschutz durchgesetzt werden können, muss eben jeder einzelne das Seine/Ihre für den Klimaschutz tun...* Dementsprechend leben wir gerade in Deutschland in einem Zeitalter umweltbezogener Ersatz-Aktivitäten, so exzessiven Müllsammlungs- und -ordnens. Dazu gehört der Ablasshandel des 21. Jahrhunderts: Klimakompensation. Demnach können klimabelastende Aktivitäten durch Versprechen klimaentlastender Aktivitäten, beispielsweise des besonderen Schutzes von Regenwäldern, *entgolten* werden - ein Vorgehen, das dem Ablasshandel des 16. Jahrhunderts frappierend gleicht. Da gleichzeitig gerade in schwach regulierten Regionen tausend neue Aktivitäten zur Emissionssteigerung entstehen und ökonomische Kompensations-Versprechen immer auch eine potenzielle Betrugskomponente haben, ist Kompensation mehr Teil des Problems als Teil der Lösung. Siehe beispielsweise das - angeblich über viele Projekte kompensierende - Brasilien unter einem rechtsextremen Präsidenten, der bereits anthropogenen Klimawandel als unbewiesene Behauptung propagiert und die CO-Emissionen des Landes nach Kräften steigern will.

Klimafreundliche Ökonomie und klimagerechtes individuelles Handeln sind zwar dringlich nötig; sie können effektive Klimaschutz-Politik allerdings nicht ersetzen. Denn Politik bildet gerade im globalen Rahmen ein System mit ganz besonderen Funktionen: Nur politisch können zwischen unterschiedlich motivierten Akteuren gemeinsam anerkannte, damit verbindliche, Normen und Regeln zu effektivem Klimaschutz vereinbart werden. Nur politisch kann lösungsorientiert kommuniziert werden. Wird Politik dagegen durch Ökonomie und Moral ersetzt, fehlen diese Funktionen.

Genau dieser worst case ist eingetreten: In der fast dreißigjährigen Klimapolitik sind Handlungssymbole und zahlreiche Handlungsansätze und Handlungsfelder entstanden, aber kein integrierter, effektiver Klimaschutz. Verursacht wird dieses Politikversagen nicht durch unveränderliche Sachzwänge und nicht durch übermächtige globale Verursacher, sondern durch mangelnde Reflektion und Lernblockaden gerade auch der sozialwissenschaftlichen Community, die als allererste für selbtkritische Reflektion verantwortlich gewesen wäre. Aber gerade auch diese hat sich zugunsten von Ökonomisierung und Moralisierung entpolitisirt.

### **3. Lässt sich das Maya-Syndrom überwinden?**

Was tun? Soll das Mensch-Erde-System weiter bestehen, müssen wir das Syndrom bornierter Interessen und Lernunfähigkeit des Klimaschutzes überwinden. Dazu sollte eine erste Schock-Überlegung beitragen.

#### **3.1 Krieg**

Falls Militärstrategen den Klimawandel als umfassende Klimakatastrophe betrachten lernen, werden sie vermutlich militärische Problemlösungen ins Auge fassen; denn jede zusätzliche Emissionseinheit von Treibhausgasen verstärkt und verlängert die Klimakatastrophe - und mit einem großen, insbesondere einem atomaren, Krieg dürfte die Treibhausgasemission drastisch fallen. Bemüht etwa durch einen nicht anders lösbarer Wertekonflikt oder gar ein Missverständnis, könnte dann ein militärisch besonders starker Akteur einen solchen Krieg vom Zaun brechen.

Gegen eine solche Strategie würden sich bedrohte Staaten allerdings mit allen Mitteln wehren; ein atomarer Klimaangreifer trüge also selbst ein hohes Risiko atomarer Selbstvernichtung. Vor allem aber würde die Klimakatastrophe wegen ihres kumulativen Charakters auch nach einem möglichen atomaren Emissions-Cut voraussichtlich nicht enden. Vielmehr würden die Folgen eines Atomkriegs mit den Folgen zunehmend unerträglicher Klimabedingungen zusammenwirken - eine schlicht wahnsinnige Strategie also.

#### **3.2 Hoffnung und Verantwortungsgefühl**

Demgegenüber hoffen wir alle, dass es schon nicht so schlimm kommen wird. Denn Energie lässt sich schon heute regenerativ, also ohne Treibhausgasemissionen, produzieren. Könnte dies in Zukunft nicht für alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche verwirklicht werden? So ja die Projektionen und Planungen der internationalen klimapolitischen Gemeinschaft.

Nicht alle Emissionsquellen allerdings lassen sich technologisch schließen - siehe etwa die beträchtlichen Methan-Emissionen von Kühen. Zudem verlangen Bau und Einsatz klimagerechter Technologie ihrerseits den Einsatz zusätzlicher Ressourcen. Vor allem aber versuchen Akteure grundsätzlich, sich unter den jeweils gegebenen Bedingungen individuelle Vorteile zu sichern - eine Verhaltensweise, die nach dem Gefangenendilemma als *Tragedy of the Commons* modelliert wurde. Neu industrialisierte und sich neu industrialisierende Länder dürften zudem auch weiterhin das Recht beanspruchen, sich emissionsintensiv zu entwickeln, da sich ja die alten Industriestaaten auch nach diesem Muster entwickelt haben. Schließlich betrifft uns die Gefahr klimatischer Kettenreaktionen durch das Auftauen der Permafrostböden und durch in der Tiefsee gespeicherte Treibhausgase voraussichtlich keineswegs erst in mehreren Jahrzehnten, sondern beginnend bereits heute.

Angesichts dessen erscheint nur Hans Jonas' *Prinzip Verantwortung* (1979) orientierungsfähig. Diese *Ethik für die technologische Zivilisation* ist darauf gerichtet, unabsehbare Risiken zu vermeiden, um die Existenz der Menschheit nicht zu gefährden:

*„Handle so, daß die Wirkungen deiner Handlung verträglich sind mit der Permanenz echten menschlichen Lebens auf Erden.“ – Das Prinzip Verantwortung (Jonas 1979, S. 36)*

Allerdings kann ein soziales System ein Problem nur dann als solches wahrnehmen, wenn es annimmt, dieses bewältigen zu können - eine kapazitätstheoretische Einsicht, die sich logisch wie historisch belegen lässt (Prittwitz 1990; 1993). Daher dürfte das Maya-Syndrom nur dann zu überwinden sein, wenn sich Verantwortungsgefühl mit Hoffnung effektiv verbindet.<sup>2</sup> Dazu gehört ein tragfähiges Konzept effektiven Klimaschutzes.

### 3.3 Effektiver Klimaschutz

Das Klima lässt sich nur effektiv schützen, wenn alle wesentlichen Faktoren des Klimawandels erfasst werden (Problemprofil) und alle anthropogenen Faktoren ausreichend beeinflusst werden (Handlungsprofil). Entscheidend sind dabei die Kriterien ausreichender Governance-Tiefe, ausreichenden Governance-Umfangs, ausreichender Governance-Geschwindigkeit und ausreichender Governance-Intensität:

- **Governancetiefe (Depth):** Zwar können THG-Senken bereits emittierte THG binden; auf einer begrenzten Erde aber existieren nur begrenzte THG-Senken. Und auch atmosphärisches Geo-Engineering, mit dem verhindert werden soll, dass atmosphärische THG-Konzentrationen Klimawandel verursachen, ist kostenbehaftet bis hin zu schwersten Nebenwirkungen auf der Erde. Daher kann nur Klimagovernance effektiv sein, die die Bildung von THG-Emissionen ausreichend reduziert (Übergang zu regenerativer Energie, wachsende Energieeffizienz, Kontrolle von Wirtschaftswachstum und Bevölkerungswachstum).
- **Governanceumfang (Scope):** Klimarelevant sind Quellen auf der gesamten Erde (räumlicher Umfang), über einen langen Zeitraum hinweg (zeitlicher Umfang) und in vielfältigen Praxiskontexten (sachlicher Umfang). Daher kann nur Klimagovernance effektiv wirken, die in ausreichendem räumlichen, zeitlichen und sachlichen Umfang wirkt. Insbesondere müssen räumliche Schadstoffexporte (zwischen stark und schwach regulierten Ländern) ausreichend begrenzt werden.

---

<sup>2</sup> Ernst Bloch assoziierte sein *Prinzip Hoffnung* mit der Marxschen Zukunftsvorstellung eines gesetzmäßig-dialektischen Fortschritts: „*Die dialektisch-historische Tendenzwissenschaft Marxismus ist derart die vermittelte Zukunftswissenschaft der Wirklichkeit plus der objektiv-realen Möglichkeit in ihr; all das zum Zweck der Handlung.*“ (Bloch 1954, Seite 331). Angesichts der Blindheit dieser Fortschrittsauffassung für die Offenheit geschichtlicher Prozesse verwende ich den Begriff *Prinzip Hoffnung* nicht.

- Governancegeschwindigkeit (Speed): Bereits die Annahme, massiver Klimawandel würde erst lang- oder mittelfristig eintreten, hat sich als verfehlt herausgestellt. Noch verfehlter aber ist die Vorstellung, Klimawandel von morgen und übermorgen könnte verhindert werden, indem die Menschheit bis morgen oder übermorgen lernt, sich klimagerecht zu verhalten. Das Klima von morgen und übermorgen wird vielmehr bereits heute verursacht. Deshalb verlangt effektiver Klimaschutz nicht nur langfristig stabile Umstellungen, sondern radikal verändertes Verhalten bereits heute und gestern.
- Governanceintensität (Intensity): Bei günstigen Motivationsvoraussetzungen kann bereits ausreichende Problem- und Handlungs-Information Klimaschutz stark fördern. Meistens sind Menschen aber nicht so motiviert; denn wer lebt, sucht sich prinzipiell bestmöglich zu reproduzieren. Bestehen keine unmittelbar spürbaren Verhaltensbindungen, führt dies aber genau zum Gegenteil von effektivem Klimaschutz. Daher verlangt ausreichende Governance-Intensität, dass fundamentale Verhaltensbedingungen zwingend im Sinne der skizzierten Governanceziele (ausreichend tief, umfassend und rasch) geändert werden. Dazu gehört politisch, dass Klimaschutz zu einem innen- und außenpolitischen Kriterium ersten Ranges wird. Versuche einer ausschließlichen Win-Win-Klimapolitik sind krachend gescheitert. Klimapolitik muss auch mit politischen Kosten betrieben werden.

### **3.4 Klimaschutz durch zivile Moderne**

Angesichts des Scheiterns freier Klimapolitik könnte man annehmen, das Mensch-Erde-System ließe sich nur diktatorisch oder in einer Rückentwicklung (Revolution) zur Vormoderne erhalten. Allerdings sprechen mehrere Argumente gegen diese Schlussfolgerung:

- 1) Vormodern geprägte Kulturen sind, wenn sie in Kontakt mit der technisch-ökonomischen Moderne gekommen sind, üblicherweise indifferent oder gegen effektiven Klimaschutz eingestellt - siehe beispielsweise evangelikale Strömungen in den USA und Brasilien, die oft eng mit Rechtsextremismus verflochten sind, sowie das wahhabitisch geprägte Saudi-Arabien.
- 2) Die Trumpsche Logik einseitiger Interessen (*America First*) und ähnliche populistische Denkweisen und Handlungsprogramme erschweren es enorm, die Klimaproblematik als solche wahrzunehmen.
- 3) Dasselbe gilt noch mehr für das bornierte Denken in Macht- oder Freund/Feind-Kriterien; denn um in Sachkategorien wie Klimaschutz denken zu können, muss ein Akteur gemeinsame Interessen der gesamten Menschheit zur Kenntnis nehmen.
- 4) Probleme, die in der technisch-ökonomischen Moderne entstanden sind, lassen sich nur im Verständnis dieser Moderne wahrnehmen und lösen.

- 5) Die globale Vielfalt unterschiedlicher soziopolitischer Systeme wird aller Voraussicht nach noch längere Zeit bestehen bleiben. Normen effektiver globaler Klimapolitik können damit nur durch wechselseitig bindende Koordinationsformen (Bound Governance) erreicht werden.

All dies spricht dafür: Effektiver Klimaproblematik verlangt ziviles Umgehen, gegenseitigen Respekt und gemeinsame Verantwortung der Menschheit. Allerdings muss die klimapolitische Öffentlichkeit, insbesondere ihr sozialwissenschaftlicher Forschungs- und Beratungs-Sektor, in Richtung effektiven Klimaschutzes umdenken.

## Literatur

Alfred-Wegner-Institut 2018: Klimawandel/Eisschmelze

<https://www.br.de/klimawandel/eisschmelze-eis-polkappen-antarktis-arktis-100.html>

Beck, Silke/Mahony, Martin, 3 July 2018: Interdisciplinary Reviews: *The IPCC and the new map of science and politics*, in: Wiley, Climate Change (PDF)

Beniston, Martin et al.: *The European mountain cryosphere: a review of its current state, trends, and future challenges*. In: *The Cryosphere*. Band 12, 2018, doi:10.5194/tc-12-759-2018.

Bloch, Ernst, 1954 (Erstveröffentlichung): *Das Prinzip Hoffnung*. Suhrkamp, Frankfurt am Main

Bojanowski, Axel (Spiele Online), 08.12.2011: *Tödliche Dürre: Selbstgemachter Klimawandel stürzte Maya ins Verderben*: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/toedliche-duerre-selbstgemachter-klimawandel-stuerzte-maya-ins-verderben-a-801443.html>

Cook, O. F.: *Milpa agriculture, a primitive tropical system*. In: Annual Report of the Board of Regents of the Smithsonian Institution = Annual report, 1919. Washington, D.C., 1921, S. 307–326.

Decker, Markus, 24.04.2018: *Wenn die Statistik nicht ins Konzept passt*

<http://www.fr.de/politik/meinung/leitartikel/kriminalitaet-wenn-die-statistik-nicht-ins-konzept-passt-a-1492684>

Europaparlament: CO2-Äquivalente im globalen Ländervergleich:

[http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20180301STO98928/Treibhausgase\\_missionen-nach-landern-und-sektoren-infografik](http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20180301STO98928/Treibhausgase_missionen-nach-landern-und-sektoren-infografik)

Franz, Angelika (Spiegel Online), 20.03.2011: Archäologie: Chronisten aus Holz:

<http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/archaeologie-chronisten-Aus-holz-a-751358.html>

Eisermann, Michael 2018: Spieltheorie und ökonomisches Verhalten (Vorlesungsmaterialien)  
<http://www.igt.uni-stuttgart.de/eiserm/lehre/2018/Spieltheorie/>

Greenpeace 2018/Spiegel online: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/fahrraeder-deutsche-staedte-investieren-laut-greenpeace-wenig-in-sicheren-radverkehr-a-1225249.html>

INOGOV (Innovations in Climate Governance): E-Mail-Werbung, Tyndall Centre for Climate Change Research, School of Environmental Sciences, University of East Anglia, Norwich, Norfolk, NR4 7TJ

Jonas, Hans, 1979: *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt am Main

Lövband, Eva et al. 2015: *Who speaks for the future of Earth? How critical social science can extend the conversation on the Anthropocene*, in: Global Environmental Change, April 2015

Ming Lee, Tien/M. Markowitz, Ezra/Howe, Peter D./Ko, Chia-Ying & Leiserowitz, Anthony A., 2015: *Predictors of public climate change awareness and risk perception around the world*, in: Nature Climate Change, Volume 5, pages 1014–1020 (2015)

Intergovernmental Panel on Climate Change: Fourth Assessment Report – Working Group I, Chapter 4: *Observations: Changes in Snow, Ice and Frozen Ground*. (PDF, 4,9 MB 2007, S. 356–360)

Planet Wissen: Maya: [https://www.planet-wissen.de/kultur/voelker/maya\\_ein\\_ewiges\\_raetsel/index.html](https://www.planet-wissen.de/kultur/voelker/maya_ein_ewiges_raetsel/index.html)

Prittitz, Volker von 1990: *Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*, Leske + Budrich: Opladen

Prittitz, Volker von 1993: *Katastrophenparadox und Handlungskapazität. Theoretische Orientierungen der Politikanalyse*, in: Heritier 1993, S. 328-355

Scinexx, 18. Dezember 2018: *CO2-Ausstoß steigt ungebremst*:  
<https://www.scinexx.de/news/geowissen/co2-ausstoss-steigt-ungebremst/>

Spiegel Online, 30.03.2010: *Khmer-Imperium. Klimaschwankungen könnten Angkors Untergang besiegt haben*:

<http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/khmer-imperium-klimaschwankungen-koennten-angkors-untergang-besiegt-haben-a-686369.html>

Statista.com: Umfrage zur Klimapolitik der Bundesregierung

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74028/umfrage/umfrage-zur-klimapolitik-der-bundesregierung/>

Stern 2018: Umfrage: *Regierung sollte mehr für den Klimaschutz tun*:

<https://www.stern.de/panorama/umfrage--regierung-sollte-mehr-fuer-klimaschutz-tun-8389844.html>

WBGU: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 1996: *Welt im Wandel – Herausforderung für die deutsche Wissenschaft. Hauptgutachten* 1996, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg.

WBGU 2007: *Welt im Wandel. Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Springer: Berlin - Heidelberg - New York.

WMO 2017: Pressemitteilung 4/2017, Weltorganisation für Meteorologie, 21. März 2017:  
[https://de.wikipedia.org/wiki/Klimawandel#/media/File:WMO\\_Global\\_average\\_temperature\\_anomaly\\_1850\\_2016.png](https://de.wikipedia.org/wiki/Klimawandel#/media/File:WMO_Global_average_temperature_anomaly_1850_2016.png)

[http://wiki.bildungsserver.de/klimawandel/index.php/Methan\\_im\\_Permafrost](http://wiki.bildungsserver.de/klimawandel/index.php/Methan_im_Permafrost) abgerufen am 22.08.2018

# Bound Governance-Management

## Transparenz - Kompetenz - Beteiligung

**Volker von Prittwitz**

### Übersicht

#### Einführung

1. Managementkriterien effektiver Bound Governance
  - 1.1 Transparenz
  - 1.2 Kompetenz
  - 1.3 Beteiligung
2. Wie Bound Governance gemanagt wird - ein Überblick
  - 2.1 Sport
  - 2.2 Demokratische Wahlen
  - 2.3 Gerichtsverfahren
  - 2.4 Wirtschaft
3. Übergreifender Vergleich
4. Magisch unteilbar - ein Koordinationsdesaster
  - 4.1 Das Phänomen
  - 4.2 Erklärung
5. Schlussfolgerungen

#### Einführung

Wie kann Bound Governance bestmöglich gemanagt werden?

Dabei geht es in der Praxis um Einzelfälle; denn nur in Kenntnis der jeweiligen situativen Bedingungen lässt sich ermessen, wie am besten vorzugehen ist. Aus den fundamentalen Bound-Governance-Prinzipien ergeben sich aber auch grundsätzliche Orientierungs-Kriterien, so Transparenz, Kompetenz und Beteiligung. Diese Kriterien stelle ich in diesem Kapitel näher dar und vergleiche, wie(weit) sie in ausgewählten Bound-Governance-Systemen verwirklicht werden.

Unter ungünstigen Rahmenbedingungen kann Bound-Governance allerdings auch desaströs scheitern, wie das Phänomen der magischen Unteilbarkeit zeigt. Hieraus und aus den präsentierten Vergleichsergebnissen ergeben sich schließlich einige Schlussfolgerungen.

## 1. Managementkriterien von Bound Governance

### 1.1 Transparenz

Da Bound Governance nach gemeinsam anerkannten Regeln funktioniert, müssen alle Regeln allen Beteiligten bekannt und klar sein (Regeltransparenz). Dies betrifft die Regelakteure, zum Beispiel Schiedsrichter, die ja die Regeln auslegen und anwenden sollen, und die operativen Akteure, zum Beispiel Spieler, die sich nach den Regeln zu verhalten haben. Aber auch dem Publikum sollten die jeweiligen Regeln zumindest im Wesentlichen zugänglich sein; denn nur dann kann das Publikum die Abläufe verstehen und sich unterstützend engagieren.

Weiterhin sollte klar zu erkennen sein, wie der jeweilige Bound-Governance-Prozess einschließlich der jeweiligen Regelauslegung abläuft (Verfahrens-Transparenz). Dazu muss allgemein erfasst werden können, a) wie sich die operativen Akteure, b) wie sich die Regelakteure verhalten, c) auf welche wahrgenommenen Sachverhalte sich prekäre Entscheidungen stützen. Erst Regel- und Verfahrenstransparenz nach den angegebenen Kriterien ermöglichen es zusammen, Abläufe zu verstehen, besondere Leistungen zu würdigen, aber auch Fehlleistungen operativer oder Regelakteure zu erkennen - wichtige Grundlage für Motivation, Leistungs- und sachliche Kritikfähigkeit.

Hieraus ergeben sich als Aufgaben von Transparenz-Management:

- Jeweilige Bound Governance-Regeln möglichst klar fassen und operationalisieren
- Regeln allgemein bekannt geben
- Operative Abläufe und Regelentscheidungen, insbesondere prekäre Abläufe, transparent handhaben
- Akteure, die sich Transparenz einsetzen, stärken.

### 1.2 Kompetenz

Regelakteure wie operative Akteure von Bound Governance-Systemen müssen über ausreichende Fähigkeiten und Kenntnisse verfügen, um ihren jeweiligen Rollenanforderungen als Regelakteur oder operativer Akteur gerecht werden zu können. Und auch das beobachtende Publikum sollte in der Lage sein, dem jeweiligen Verfahren folgen und es vernünftig beurteilen zu können. Kurz gefasst: Alle Beteiligten sollten ausreichend kompetent sein.

Kompetenz-Management besteht darin, die Kenntnisse und Fertigkeiten, die den jeweiligen Akteur-Rollen in Bound-Governance-Systemen dienen, zu fördern. Dazu gehören Ausbildung und Schulung von Regelakteuren sowie operative Ausbildungs- und Trainings-Formen. Aber auch alle Formen, in denen die Kompetenz von Beobachtern, beispielsweise Journalisten, erhöht wird, sind förderlich in diesem Sinn.

### 1.3 Beteiligung

Effektive Bound Governance setzt voraus, dass sich ausreichend viele operative Akteure beteiligen. Was ausreichend bedeutet, hängt dabei vom einzelnen Koordinationsystem ab. So werden beispielsweise Abstimmungsergebnisse politischer Referenden üblicherweise nur als verbindlich anerkannt, wenn sich die Bevölkerung in einem festgelegten Mindest-Anteil an der Abstimmung beteiligt hat (Quorum).

Regelakteure müssen ihren Pflichten als Regelakteur nachkommen, damit ein Verfahren gilt oder überhaupt zustande kommen kann (Beispiele Gerichtsverfahren oder Prüfungsverfahren) - ein besonders striktes Beteiligungserfordernis. Dem Publikum dagegen steht es frei, zu erscheinen und sich mehr oder weniger engagiert zu beteiligen. Förderlich für viele Bound Governance-Systeme aber ist es, wenn ausreichend großes Publikum anwesend ist und sich dieses (mit Ahs und Ohs und kritischen Kommentaren) engagiert beteiligt.

Umgekehrt lassen gegebene Kapazitäten oft nur bestimmte maximale Teilnehmer\*innen-und Publikums-Zahlen zu. Ansonsten könnte es im Extremfall zu einer Katastrophe kommen. Bound Governance-Systeme setzen - als Systeme regelgebundener Gleichstellung und Freiheit - aber auch bestimmte Proportionen zwischen Beteiligten-Gruppen Voraus. Stimmen diese nicht mehr - werden beispielsweise konkurrierende Teams zu groß, so kann ein Bound Governance-Prozess leicht autoritäre oder chaotische Züge annehmen, seinen Charakter als Koordination der Gleichen und Freien verlieren. Angesichts dessen muss die Beteiligung an Bound Governance-Prozessen zwischen Minimal- und Maximal-Standards gehalten werden.

#### *Aufgliederung*

Ein wichtiges Instrument dieses Beteiligungs-Managements ist es, Bound Governance-Systeme bestmöglich aufzuteilen beziehungsweise zu gliedern. Reguläre Strategien dieser Gliederung sind Segmentation, Liga- und Turnierprinzip:

- Teilt sich ein Ganzes in prinzipiell gleichartige Teile, so wird von segmentärer Differenzierung, Segmentierung oder Segmentation gesprochen. Dabei reproduzieren sich bestimmte Regelstrukturen in eigenständigen, aber möglicherweise miteinander interagierenden Einheiten - eine biologische Grundform des Lebens, aber auch eine soziale Errungenschaft im Sinne von Bound Governance. Denn mit Hilfe gezielter Segmentation können übergroße Gruppen, in denen Bound-Governance-Prinzipien verloren gehen, durch angemessen große Teilgruppen ersetzt werden, in denen die Beteiligten gleichgestellt und frei interagieren.
- Als Ligaprinzip können wir ein Koordinationsprinzip bezeichnen, nach dem funktionale Einheiten unterschiedlich großer Kapazität (Leistungsstärke) aufeinander bezogen werden. Dabei werden einzelne Ligen gebildet, in denen Ak-

teure (Teams) vergleichbarer Leistungsstärke miteinander konkurrieren. Die Ligen sind untereinander durch die institutionalisierte Möglichkeit eines regelmäßigen Auf- und/oder Abstiegs verbunden. Da hierdurch auch Akteure mit unterschiedlicher Leistungskapazität gleichgestellt und frei interagieren können, handelt es sich um ein zentrales Bound-Governance-Prinzip.

- In Turnieren konkurrieren Teams miteinander, wobei minimale Kapazitätsanforderungen gestellt werden können.

Verbinden sich Segmentation und Ligaprinzip, so wird der Wettbewerb schärfer - eine Wohlfahrtsfunktion. Aber auch ohne Ligaprinzip wachsen die Chancen für gleichgestelltes, freies Handeln, so Spielfreude für Alle, mit der Aufteilung einer übergroßen Gruppe in reguläre Gruppen. In der Praxis allerdings können Segmentations-Blockaden auftreten: Auch übergroße Funktions-Gruppen mit schweren Funktionsmängeln teilen sich unter bestimmten Bedingungen nicht in reguläre Gruppen auf; vielmehr bleiben sie längere Zeit bestehen oder vergrößern sich sogar noch weiter - bis zum völligen Funktionsverlust. Wie kann es hierzu kommen? Dem gehe ich im Folgenden zunächst anhand eines Vergleichs unterschiedlicher Fallbereiche nach: Sport, Wirtschaft, Gerichtsverfahren und demokratische Wahlverfahren.

## 2. Wie Bound Governance gemanagt wird - ein Überblick

### 2.1 Sport

Einzelne internationale Sportverbände, so das Internationale Olympische Komittee oder die Fédération Internationale de Football Association (FIFA), die formalrechtlich als gemeinnützige Vereine institutionalisiert sind, haben sich in den vergangenen Jahrzehnten zu gigantischen Profit-Maschinen entwickelt. Sie koordinieren sich nicht nach Bound Governance-Mechanismen, sondern korruptionsnah, indem Entscheidungen für bestimmte Veranstaltungsorte (für Olympische Spiele, Weltmeisterschaften, kontinentale Meisterschaften) und Exekutiv-Posten unter der Hand verkauft werden. Möglich wird die große ökonomische Prosperität dieser Organisationen, abgesehen von rigorosen Praktiken im Umgang mit den jeweiligen Veranstaltern und deren soziökonomischen Umfeldern, nur durch ein exzellentes Produkt, das mehr als jedes andere Koordinationsmedium für Bound Governance steht: Sport.

Die regelgebundene Gleichstellung und Freiheit im Breiten- wie im Leistungssport wird im Allgemeinen, insbesondere in hochattraktiven Sportarten wie Tennis oder Fußball, hochtransparent gemanagt. Dabei hat sich gerade in den letzten Jahren eine starke Regel-Dynamik zugunsten immer größerer Transparenz entwickelt - siehe zum Beispiel das *Hawkeye* im Tennis, mit dessen Hilfe millimetergenau geklärt werden kann, ob ein gespielter Ball in oder out war, oder die Torkamera, den sich zunehmend institutionalisierenden Videobeweis zur Klärung strittiger Regelentscheidungen im Fußball sowie die beginnende Diskussion darüber, das in anderen teamsportarten üblicher Prinzip der effektiven Spielzeit zu übernehmen, um Zeitschinderei zu vermeiden.

Auch der Respekt gegenüber den Sportlern\*innen als rechtsgeschützte Individuen nimmt nach meiner Beobachtung in der Tendenz zu. Allerdings gibt es unter diesem Gesichtspunkt der Achtung der Menschenwürde nach wie vor gravierende Defizite. So können sich Sportler nicht selten nicht autonom organisieren, um ihre Rechte zu vertreten und Sportfunktionäre maßen sich an, Sportler\*innen kollektiv zu vertreten. Um Dopingpraktiken einzudämmen bzw. zu verhindern, werden unter Umständen Kontrollpraktiken nötig, die in Konflikt mit Normen der Menschenwürde treten - ein Abwägungsproblem, da Dopingbekämpfung von überragender Bedeutung im Sinne von Bound Governance ist.

Unter dem Gesichtspunkt operativer Kompetenz wiederum bildet gerade der Leistungssport eine immer bedeutungsvollere Orientierung für die Allgemeinheit: Es gibt kaum einen anderen Bereich, der durch die operative Leistungsfähigkeit seiner Teilnehmer\*innen derartig im öffentlichen Fokus ist wie der Leistungssport. Dabei sind große Leistungszuwächse in den allermeisten Sportarten für die letzten Jahrzehnte nachweislich und leicht erfassbar gegeben - siehe beispielsweise die Technikentwicklung im Eiskunstlauf, die Weitentwicklung im Skispringen, die Leistungsdichte im Alpinen Sport, Geschwindigkeit und Technik in vielen Teamsportarten. Auch die Kompetenz des Publikums von Sportveranstaltungen ist in den vergangenen Jahren, soweit erkennbar, gewachsen - siehe beispielsweise die Tatsache, dass heute auch Frauen kompetent über Fußball und andere Teamsportarten mitreden können - ein großer Unterschied zur Situation etwa in den 1960er oder 1970er Jahren.

Damit korrespondieren sehr positive Beteiligungs-Tendenzen des Sports: Das weltweite Publikum für Sportveranstaltungen wächst, soweit zu erkennen, hochdynamisch - vor allem aber ist der Breitensport zu einer gesamtgesellschaftlichen Institution geworden, der alle Gesellschafts-Bereiche und Altersstufen betrifft. Hiermit wiederum verbindet sich der enorme Aufstieg des Leistungs- und Profisports.

## 2.2 Demokratische Wahlen

Mit Hilfe von Wahlen werden in einer Demokratie parlamentarische Repräsentanten und damit indirekt auch die Regierung bestimmt - ein Mittel der politischen Richtungsbestimmung und Personalauswahl, aber auch der Legitimation von Demokratie. Als demokratisch gelten dabei nur allgemeine, unmittelbare, gleiche, freie und geheime Wahlen - Kriterien, die die regelgebundene Gleichstellung und Freiheit der Wahl, also Bound Governance, sicherstellen sollen. Ob diese Kriterien erfüllt werden, lässt sich wiederum nur bei strikter Regel- und Verfahrenstransparenz überprüfen. Diese Transparenzgebote bilden also Operationalisierungs-Anforderungen demokratischer Wahlen.

In der Praxis werden diese Gebote häufig nur teilweise realisiert. So ist politisches Wahlrecht häufig so komplex strukturiert und so schwer verständlich formuliert, dass es die Bürger\*innen nicht oder nur mit Einschränkungen verstehen und kennen - siehe

beispielsweise das deutsche Wahlrecht. Dabei verschleiert mangelnde Transparenz nicht selten Wahlrechts-Regelungen, die Bound Governance-Anforderungen zumindest partiell nicht erfüllen - siehe zum Beispiel die Regelung, dass Kandidaten, die nicht vom Volk gewählt, unter Umständen direkt sogar explizit abgewählt worden sind, von den Parteien (über Parteienliste) dennoch ins Parlament einziehen können.

In institutionellen demokratischen Wahlen werden die Wähler\*innen und die Kandidat\*innen prinzipiell als souveräne Akteure respektiert. In Wahlkämpfen allerdings ist dies keineswegs immer so. Vielmehr beleidigen Parteien und einzelne Wahlkämpfer\*innen nicht selten andere Kandidaten/Parteien. Mit Political Bots verbinden wir - vor allem nach den Erfahrungen im US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf von 2015 und 2016 - hochgradig illegitime Täuschungs- und Destruktions-Manöver.

Sachliche Kenntnisse und Verstehen politischer Zusammenhänge (Kompetenz) fördern den demokratischen Charakter politischer Wahlen; allerdings gelten die grundlegende Bound-Governance-Kriterien regelgebundener Gleichstellung und Freiheit auch für Wähler\*innen und Kandidat\*innen, die wenig Kompetenz aufweisen. Ähnliches gilt für die Wahlbeteiligung: Eine möglichst hohe Wahlbeteiligung ist zwar im demokratischen Sinne wünschenswert; und sehr niedrige Wahlbeteiligung verringert die Repräsentativität politischer Wahlen. Allerdings gelten herkömmlicherweise auch politische Wahlen mit niedriger Wahlbeteiligung als demokratisch - bis hin zur Überlegung, dass Wahlenthaltung selbst als politischer Willensausdruck (im Sinne von Protest) gewertet werden kann. Fehlen allerdings Wahlkandidaten, so kommt das System der repräsentativen Demokratie zwingend in die Krise. Und auch wenn politische Wahlen kein engagiertes Publikum haben, sich also niemand um Wahlen und Wahlergebnisse schert, hat Demokratie ein Problem.

Demokratie-Management hat also die Transparenz politischer Wahlen (Regelstruktur, Verlauf), die Kompetenz der Beteiligten und ausreichende aktive wie passive Beteiligung an Wahlen nach Kräften zu fördern.

## 2.3 Gerichtsverfahren

Während demokratische Wahlen dem Idealtypus von Bound Governance weitgehend entsprechen, bilden Gerichtsverfahren eine gemischte Bound-Governance-Form. Denn diese Verfahren enthalten häufig Zwangselemente. Zudem sind in ihnen operativen Strukturen und Regelstrukturen verschiedentlich spezifisch miteinander verkoppelt, so beispielsweise in der Rolle des Richters und vor allem der Rolle der Staatsanwaltschaft.

Entsprechend diesem gemischten Bound-Governance-Charakter sind Transparenz-Anforderungen in Gerichtsverfahren nur von untergeordneter Bedeutung; nicht wenige Abläufe werden sogar ausgesprochen intransparent gehandhabt, so etwa die Beratsschlagung des Gerichts oder der Schöffen über ein Urteil. In der Regel wird nur einer

kleinen Zahl von Beobachtern Zugang gewährt; öffentliche Medien sind häufig vom eigentlichen Kernverfahren völlig ausgeschlossen, und manchmal, so in Militärverfahren, finden Gerichtsprozesse überwiegend oder völlig geheim statt.

Der Institution des Gerichtsverfahrens liegt zwar die fundamentale Anforderung zu grunde, auch Angeklagte als Rechtsträger\*innen zu respektieren; in der Praxis gerichtlicher Verfahren wurde und wird diese Anforderung aber nicht selten nur partiell erfüllt, so etwa durch autoritäre Verfahrensführung und despektierliche Behandlungsweisen der Angeklagten oder einzelner Zeugen - fundamentale Abweichungen von Bound Governance.

Kompetenz wird in Gerichtsverfahren in überragender Weise der Richterschaft zugeschrieben, während Schöffen und Zeugen nach anderen Kriterien bestellt werden. Quasi als Ausgleich hierfür gilt eine Gleichgewichtsmechanismus der Kompetenz zwischen Repräsentanten der Anklage (Staatsanwälte) und Verteidigung (Rechts-Anwälte, Verteidiger).

Auch die praktische Beteiligung an Gerichtsverfahren unterliegt speziellen Regularien und gestaltet sich entsprechend spezifisch: Angeklagte haben sich dem Verfahren, insbesondere in Strafverfahren, zu stellen; in Privatklage-Fällen dagegen lassen sich insbesondere mächtige und gut vertretene Angeklagte häufig vertreten, ohne anwesend zu sein. Akteure der Richterschaft und Repräsentanten (Anwälte) dagegen nehmen in institutionalisierter Form teil. Ob und wie viel Publikum teilnimmt, variiert sehr stark - je nach der öffentlichen Aktualität des Falls.

Vor diesem Hintergrund unterliegt Bound-Governance-Management von Gerichtsverfahren speziellen Anforderungen. So geht es darum, Transparenz im Rahmen des möglichen herzustellen und entsprechendes Verfahrensrecht zu bilden. Die Rechte aller Beteiligten, Angeklagte, aber auch Opfer sind möglichst konsequent im Sinne von Gleichstellung und Freiheit weiterzuentwickeln, Kompetenz zu solchen Verfahren zu erhöhen - auch in der Öffentlichkeit.

## **2.4 Wirtschaft**

Die Zeit der ständischen, auf Privilegien gegründeten Wirtschaft ist vorbei. So gelten heute allgemeine Wirtschaftsfreiheiten wie Handels- und Gewerbefreiheit; kleinere Ein- und Verkäufe - häufig qua Internet - gehören zum Alltag der Gesamtbevölkerung unserer Gesellschaft. Dennoch entspricht auch das, was wir heute als Marktwirtschaft kennen, Bound Governance-Kriterien häufig nicht:

- Praktisch sind große Teile der Wirtschaft in der Hand kapitalreicher Akteure, insbesondere von Banken und anderen Finanz-Akteuren
- Einkommen, vor allem aber Eigentum ist auch in modernen Staaten nach wie vor sehr ungleich verteilt und wird tendenziell immer noch ungleicher.

- Geltende Rechtsformen, so das Erbrecht, verfestigen diese Ungleichheiten auch als Ex-Ante-Strukturen von Wirtschaft, sodass keine Chancengleichheit besteht.

Es verwundert nicht, dass unter diesen Bedingungen kaum Transparenz über grundlegende Wirtschaftsabläufe und Wirtschaftsstrukturen besteht. So ist die Tatsache, dass große Finanzakteure auch über den Großteil der Realwirtschaft verfügen, kaum bekannt. Auch die aktuellen Zahlenrelationen zwischen Realkapital und Finanzkapital sind öffentlich weitgehend unbekannt. Diese wirtschaftsbezogene Intransparenz widerspricht Bound Governance-Anforderungen fundamental, genauso wie die skizzierte strukturelle Chancenungleichheit im Wirtschaftsprozess.

Auch der Respekt gegenüber dem Wirtschaftsbürger steht inzwischen zwar im Gesetz, ist faktisch häufig nicht gegeben - siehe beispielsweise regulär täuschendes Verhalten von Großbanken gegenüber ihren Kleinkunden oder den als regulär geltenden Lobbyismus, durch den der einzelne Citoyen quasi persifliert wird.

Wirtschaftliche Regelkompetenz gehört zwar zu den Kernfeldern der Ausbildung in jedem modernen Staat. Da Bound-Governance-Strukturen hier aber nur fragmentarisch bestehen, ist regelbezogene Bound-Governance-Kompetenz aber prekär - siehe beispielsweise Kompetenzen des Anti-Kartell- und des Anti-Korruptions-Kampfes sowie der Finanzaufsicht: Es gibt entsprechende Institutionen und Ausbildungsgänge; sie sind aber, gemessen an den Kapazitäten asymmetrischer Wirtschaftsmacht, wenig entwickelt und auch theoretisch überholungsbedürftig.

Operative Wirtschaftskompetenzen werden gesellschaftlich und staatlich hochgeschätzt und sind Gegenstand intensivster Ausbildung. Aber angesichts der überstarken Lobby wirtschaftlicher Machtpolitik verschwimmen die Kompetenzen mit Kompetenzen der Aushebelung von Bound Governance-Strukturen - bis hin zur teilweise leitenden Vorstellung, Wirtschaft sei eine Form des Kriegs. Damit aber wird Wirtschaft aus der zivilen Moderne in eine unzivile Moderne, ja teilweise in vormoderne Zeiten geführt.

An Wirtschaft zu ihrem eigenen Vorteil beteiligen würden sich schließlich sehr viele Menschen sehr gerne. Dies ist Vielen allerdings angesichts der gegebenen ungleichen Strukturen, die Schwächere häufig praktisch ausschließen, zumindest aber enorm diskriminieren, nicht ohne weiteres möglich. Dies gilt teilweise sogar auch für die Beteiligung an staatlicher Regelsetzung und Regelumsetzung - zumindest immer dann und insofern, wie übermächtige Lobbies Bound-Governance Politik einer fairen Wirtschaft unter gleichstellt Freien aushebeln.

## 2.5 Vergleich zwischen Koordinations-Medien

Vergleichen wir die behandelten Koordinationsmedien (Sport, Respekt, Gerichtsverfahren, Wirtschaft) nach den behandelten Handhabungskriterien (Transparenz, Respekt, Kompetenz, Beteiligung), so zeigen sich ausgeprägte Profile.

### 2.5.1 Transparenz

Tabelle 1: *Transparenz-Vergleich ausgewählter Koordinations-Bereiche*

	Sport	Demokratische Wahlen	Gerichtsverfahren	Wirtschaft
Regeltransparenz	Vorbildlich	Mittel bis groß	Mittelhoch	Mittel bis gering
Ablauftransparenz	Größtenteils vorbildlich	Prinzipiell hoch, aber faktisch variierend	Meist gering	Oft gering
Entscheidungs-Transparenz	Starke Verbesserungs-Dynamik	Geringe Verbesserungsdynamik	Häufig Geheim	Meist gering bis fehlend

Unter allen behandelten Transparenzgesichtspunkten (Regeltransparenz, Ablauftransparenz, Transparenz prekärer Entscheidungen) sticht der Sport positiv Heraus: Hier herrscht mit wenigen Ausnahmen, so dem Eiskunstlauf und Boxen, vorbildliche Transparenz. Und es wird weiter in vielen Disziplinen intensiv daran gearbeitet, die Transparenz prekärer Entscheidungen zu erhöhen, woraus eine starke Verbesserungsdynamik unter diesem Gesichtspunkt resultiert.

Auch demokratische Wahlen vollziehen sich in Ländern der zivilen Moderne nach vorherrschender Auffassung prinzipiell transparent, gestützt auf strikt unabhängig operierende Wahlbehörden, die alle Ergebnisse so bald wie möglich öffentlich bekannt machen. In der Praxis sind Wahlgesetze allerdings häufig überkomplex und nicht anschaulich - ein Verlust an demokratischer Kapazität. Wahlstimmen werden üblicherweise nicht öffentlich ausgezählt, und einmal institutionalisierte Wahlsysteme werden häufig auch dann nicht reformiert, wenn sie Demokratie massiv einschränken, da sie (in der bestehenden Form) meist als identitätsbildend aufgefasst werden - siehe den Fall des überkomplexen und nur eingeschränkt demokratischen deutschen Wahlsystems, in dem vor allem die Parteien, nicht aber die Wähler\*innen bestimmen, welche Abgeordneten ins Parlament einziehen (können).

Gerichtsverfahren und Wirtschaft schließlich operieren traditionell nicht nach Maßstäben durchgehender Transparenz - im Gegenteil, häufig gilt Geheimhaltung sogar als hehres Gut des jeweiligen Koordinations-Mediums. So wird die Öffentlichkeit in Gerichtsverfahren meist ausgeschlossen, und Schöffen und Gericht entwickeln ihre letzten Entscheidungen sogar explizit geheim. Auch in der Wirtschaft dominiert Geheimhaltung, wenn auch durch Open-Source-Ansätze vertreten sind.

## 2.5.2 Kompetenz

Auch in puncto operativer Kompetenz ragt der Sport (Leistungssport) Heraus. Aber auch in den anderen Koordinationsmedien, insbesondere der Wirtschaft, wird auf entsprechende Ausbildung großer Wert gelegt. In demokratischen Wahlen wie dem Breitensport, den dem Idealtypus von Bound Governance nächsten Koordinationsmedien, spielt dieses Kriterium dagegen eine deutlich geringere Rolle. Ähnliches gilt für die Verteilung von Regel-Kompetenz.

Tabelle 2: *Kompetenz-Vergleich ausgewählter Koordinations-Bereiche*

	Leistungs-Sport	Demokratische Wahlen	Gerichtsverfahren	Wirtschaft
Regelkompetenz	Sehr groß	Mittel	Professionell: Meist hoch	Variiert - oft gering
Operative Kompetenz	Extrem groß	Variiert stark zwischen Kandidaten (hoch) und Wähler*innen (niedrig)	Professionell: Meist hoch	Variiert
Publikums-Kompetenz	Variiert - aber tendenziell groß	Variiert - häufig gering	Gering	Gering

Hinsichtlich der Publikums-Kompetenz dagegen zeigt sich wieder den Vorsprung des Sports vor den anderen Medien. In der Wirtschaft legen viele Akteure demgegenüber großen Wert darauf, dass sie für ihr Vorgehen keinerlei Publikum haben.

## 2.5.3 Beteiligung

Unter Beteiligungs-Gesichtspunkten zeigt sich noch am ehesten ein klares Profil im Hinblick auf den Institutionalisierungsgrad: Während die Beteiligung von Regelakteuren im (Leistungs-)Sport, bei der Durchführung demokratischer Wahlen und bei Gerichtsverfahren fest und zwingend geregt ist, vollziehen sich wirtschaftliche Prozesse nicht selten ohne institutionelle Regelakteure. In Strafgerichtsverfahren haben Angeklagte üblicherweise vor Gericht zu erscheinen; es besteht also Zwangsbeteiligung.

Tabelle 3: *Beteiligungs-Vergleich ausgewählter Koordinations-Bereiche*

	Leistungssport	Demokratische Wahlen	Gerichtsverfahren	Wirtschaft
Regelakteure	Institutionalisiert	Institutionalisiert - oft Defizite	Institutionalisiert	Oft defizitär
Operative Akteure	Variiert - institutionalisiert	Variiert stark	Institutionalisiert, unter Umständen erzwungen	Variiert stark, nicht selten Zugangsbarrieren
Publikum	Variiert stark	Variiert gering	Variiert stark	Gering

### 3. Übergreifender Vergleich

Setzen wir die skizzierten qualitativen Profile in ein einfaches Dreier-Schema (gering - mittel- groß) um, so ergibt sich folgende Überblicks-Graphik:

Tabelle 4: *Bound-Governance-Management: Medienbezogener Vergleich*

	Sport	Wahlen	Gerichtsverfahren	Wirtschaft
Regeltransparenz	grün	gelb	gelb	gelb
Ablauf- Transparenz	grün	gelb	rot	rot
Transparenz prekärer Entscheidungen	grün	gelb	rot	rot
Regel-Kompetenz	grün	gelb	grün	gelb
Operative Kompetenz	grün	grün	gelb	grün
Publikums-Kompetenz	gelb	gelb	rot	rot
Beteiligung/Regelakteure	grün	grün	grün	rot
Beteiligung/Operative Akteure	grün	gelb	gelb	gelb
Beteiligung/Publikum	gelb	gelb	gelb	rot

Legende: Rot: Gering; Gelb: Mittel; Grün: Hoch

Das Ergebnis ist eindrücklich: Die vier ausgewählten Koordinationsmedien Sport, Wahlen, Gerichtsverfahren und Wirtschaft zeigen in sich verringerndem Maße Bound-Governance-Profile nach den hier zugrunde gelegten Kriterien der Transparenz, des Respekts vor der Menschenwürde, der Kompetenz und Beteiligung.

### 4. Magische Unteilbarkeit - ein Koordinationsdesaster

Bound Governance kann unter vielen Umständen und Gesichtspunkten scheitern. Davor möchte ich hier lediglich ein besonderes Phänomen darstellen, die Unfähigkeit einer losen Gruppe, sich - je nach den gegebenen Bedingungen - vernünftig aufzuteilen.

#### 4.1 Das Phänomen

Fußball wird regulär mit 11 gegen 11 Spieler\*innen gespielt, aber auch kleinere Kicks sind im Breitensport üblich. Was aber geschieht, wenn zu viele Spieler kommen, beispielsweise 34?

Liegt doch auf der Hand, möchte man meinen: Die Gruppe teilt sich in zwei Kicks, beispielsweise einen Kick mit neun gegen neun (18) und einen mit acht gegen acht (16) Spieler\*innen - eine optimale Lösung für alle Beteiligte. Aus eigenem Erleben muss ich allerdings berichten: In einer großen losen Gruppe läuft die Sache unter Umständen ganz anders:

- Erscheinen zu viele Spieler, so passiert lange nichts. Versuche, das Problem gemeinsam anzusprechen, scheitern. Das Problem wird verdrängt.
- Gelingt es jemand dennoch, ausreichend viele Interessenten für ein Spiel mit vernünftiger Teilnehmerzahl zu motivieren, geschieht Folgendes: Bildet sich eine mehrheitlich große Teilgruppe, so folgt der nun kleinere Rest, wie von Geisterhand gesteuert, flugs der großen Gruppe - und alle 34 Spieler stehen nun wieder zusammen; dies kann sich mehrfach hintereinander wiederholen, unabhängig davon, wer der sich jeweils bildenden neuen Gruppe gerade angehört hat.
- Bildet sich aber eine zu kleine Gruppe, so kommt niemand aus der übergroßen Gruppe zu Hilfe. Im Gegenteil: Treffen noch weitere Spielinteressenten ein, so schließen sich diese nicht der kleinen Gruppe an, sodass diese spielfähig wird. Vielmehr streben sie geradlinig zur übergroßen Gruppe. Darauf kritisch angesprochen, antworten sie ausweichend (*Will heute mal mit dem oder dem spielen*) oder gar nicht.
- Schon damit vergrößert sich die große Gruppe noch einmal. Kehrt schließlich die zu kleine - da spielunfähige - Gruppe wieder zur übergroßen Gruppe zurück, ist offensichtlich: Obwohl alle spielen wollen, kann nicht vernünftig gespielt werden, ein Koordinationsdesaster.

## 4.2 Erklärungen

Woraus resultiert die dargestellte Unfähigkeit, sich in Untergruppen aufzugliedern?

Sehen wir von der These mangelnder Intelligenz ab, könnten Netzwerkbeziehungen als hinderlich ausgemacht werden. Allerdings wirkt die desaströse Gruppendynamik durch alle Netzwerkbeziehungen hindurch. So schließt sich die jeweils kleinere Gruppe innerhalb von Sekunden der großen an, unabhängig davon, wer wen besser kennt. Auch das Streben danach, immer bei den *Besten*, also den Spielern mit dem höchstem Gruppenrenomme, spielen zu wollen, erklärt das skizzierte Muster nicht; denn auch die besten Spieler gehen bei einer Aufteilung sofort zur übergroßen Gruppe über, womit dann wieder alles beim Alten wäre. Insoweit waren/sind es nicht Intelligenzvarianz, soziale Netzwerkbeziehungen und personenfixierte Renomme-Profile, die vernünftige Koordination unter Gleichen und Freien (Bound Governance) behindern. Was dann?

Ich sehe dafür vor allem eine Erklärung: das im Menschen tiefliegende, nämlich entwicklungsgeschichtlich begründete Streben nach Sicherheit im Rahmen der jeweils größten Gruppe. Bestehen keine allgemein anerkannten Regeln oder andere Institutionen, die vernünftige Gruppengrößen festlegen, so treten archaische Muster eindimensionaler Koordination nach Kriterien wie Interesse, Macht und Angst in den Vorder-

grund. Dabei verspricht eine möglichst große Gruppe am ehesten Sicherheit, auch wenn dies nach Kriterien optimalen Spielens völlig unvernünftig ist.

Dazu kommt eine ergänzende Erklärung: Es gibt Akteure, die nicht gleich und frei Sport betreiben wollen, sondern aus Macht Lust gewinnen. In übergroßen Gruppen haben solche Akteure aber überdurchschnittlich gute Chancen, ihren Machtkampf auszuleben - bis hin zur Möglichkeit, andere zu mobben. Dies etwa dadurch, dass hier die Kapazitätsunterschiede zwischen stärkeren und schwächeren Spielern ausgeprägter sind als in kleineren ausdifferenzierten Gruppen. Dem entspricht, dass solche Akteure besonders häufig über Regeln und Regelauslegung streiten - eine Form regelumkämpfter horizontaler Koordination, verbunden mit Machtmotiven.

Schließlich kommt es zu den beschriebenen desaströsen Abläufen nur, wenn die jeweilige Gesamtgruppe nicht ausreichend integriert ist: Anomie statt Bound Governance.

## 5. Schlussfolgerungen

Da die vier ausgewählten Koordinationsfelder (Sport, Wahlen, Gerichtsverfahren, Wirtschaft) in absteigendem Maße nach Bound-Governance-Kriterien gemanagt werden, die zivile Moderne aber auf Bound Governance beruht, bieten sich Sport und demokratische Wahlen als Lernpool ziviler Modernisierung an: Wahlen, vor allem aber Wirtschaft und Gerichtsverfahren sollte transparenter gehandhabt werden. Auch faire Formen von Beteiligung und Aufteilung sind hier konsequenter einzufordern. Schließlich dürfte Kompetenzbildung faire Bound Governance-Koordination gerade in der Wirtschaft erleichtern.

Allerdings setzt effektive Bound Governance ausreichende Integration voraus. Einigkeit und Recht und Freiheit gehören also zusammen - eine Folgerung, die der deutschen Nationalhymne ihre nationale Borniertheit nimmt: Die zivile Moderne braucht Gemeinsamkeit - gegen Spaltung, Mobbing, Hass und Gewalt. Dazu helfen gemeinsam anerkannte Institutionen.

## Literatur

Uwe Schimank: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. 2. Auflage. Leske Budrich, Opladen 1996, ISBN 3-8252-1886-4.

Uwe Schimank: Differenzierung und Integration der modernen Gesellschaft. Band 1: Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie. VS, Wiesbaden 2005, ISBN 3-531-14683-1.

Uwe Schimank: 2009: Wie sich funktionale Differenzierung reproduziert - eine akteurtheoretische Erklärung, in: Hill, Paul/Kalter, Frank/Kopp, Johannes/Croneberg, Clemens/Schell, Rainer (Hrsg.): Hartmut Essers Erklärende Soziologie. Kontroversen und Perspektiven, Frankfurt am Main: Campus,

Weinert, F. E. (2001). *Vergleichende Leistungsmessung in Schulen – eine umstrittene Selbstverständlichkeit*. In: F. E. Weinert [Hrsg.], Leistungsmessung in Schulen. Weinheim und Basel: Beltz-Verlag.

# 4 Ein Diskurs zu Gleichstellung, Freiheit und Gerechtigkeitstheorie

## Übersicht

- 1) Sandra Krause: Geschlechterquoten und Bound Governance
- 2) Quoten-Politik oder effektive Gleichberechtigung?
- 3) Laura Oppermann: Gleichbehandlung = Gleichstellung?
- 4) Gleich und frei. Von der Privilegienherrschaft zu den Menschenrechten
- 5) Mareike Schulz: Bound Governance und Theorien der Gerechtigkeit

Dieser Teil enthält einen Diskurs um Gleichstellung, Freiheit und Gerechtigkeitstheorien.

Entspricht Quotierungspolitik Bound Governance? Darüber diskutieren Sandra Krause und Volker von Prittitz in ihren Beiträgen miteinander.

Inwiefern gleichen, inwiefern unterscheiden sich Gleichbehandlung und Gleichstellung? Laura Oppermann entwickelt Vorschläge zu einer Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) - Ausgangspunkt für einen Diskurstext des Herausgebers.

Mareike Schulz diskutiert den Bound-Governance-Ansatz nach gerechtigkeitstheoretischen Kriterien insbesondere im Vergleich zu Konzepten von John Rawls.

# Geschlechterquoten und Bound Governance

Sandra Krause

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
  2. Effektive Gleichstellung, Freiheit und offener Prozess
  3. Gleichstellungsdefizite bei Frauen
    - 3.1 Gesellschaftliche Probleme: Strukturelle Diskriminierung
    - 3.2 Die gläserne Decke
  4. Gleichstellungsinstrument Frauenquote
    - 4.1 Darstellung
    - 4.2 Pro und Contra allgemein
    - 4.3 Pro und Contra aus Bound Governance Perspektive
  5. Der Balanceakt zwischen Gleichstellung und Freiheit
    - 5.1 Herausforderungen für die Regelebene
    - 5.1 Gleichstellungsform: Handicap beim Golf
  6. Fazit
- Literaturverzeichnis

## 1. Einleitung

Dieser Beitrag hat zum Ziel, das Thema Geschlechter- bzw. Frauenquoten aus Bound Governance Perspektive zu bewerten. Bound Governance vereint in sich die Prinzipien der effektiven Gleichstellung und der Freiheit, was einem Balanceakt gleicht, da diese beiden Prinzipien sich oft entgegenstehen. Vor diesem Hintergrund erachte ich es als besonders interessant, das Instrument Quotierung zu betrachten, da gerade diesem oft vorgeworfen wird, Gleichstellung auf Kosten von Freiheit zu erreichen. Diese Ansicht werde ich genauer beleuchten und einen Versuch der Dekonstruktion vornehmen.

Dazu werde ich nach einem kurzen Rückblick in die Theorie der Bound Governance zunächst gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Gleichstellungsdefizite beschreiben, das Thema Frauenquote darstellen und dessen Pro- und Contra Argumente zuerst allgemein und dann mit Bound Governance Begriffen betrachten. Dabei gehe ich besonders auf die Frage des Zeitpunkts von Gleichstellungsmaßnahmen ein: Macht es einen Unterschied, ob die Maßnahmen am Beginn eines Entscheidungsprozesses (*ex ante*) oder am Ende eines Entscheidungsprozesses (*ex post*) vorgenommen werden? Oder kann das Ende eines Entscheidungsprozesses nicht gleichzeitig ein *ex ante* Impuls für einen anderen Entscheidungsprozess darstellen? Meine Argumentation bewegt sich in Richtung der Betonung der Prozesshaftigkeit von Entwicklungen anstatt des Beharrens auf Start- und Endpunkten.

Als Impuls für Handlungsperspektiven werde ich abschließend auf das Prinzip des Handicaps im Golf eingehen, das zeigt, dass Regelebenen möglich sind, die gegebene Vorteile korrigieren und trotzdem einen Wettkampf ermöglichen. Diese Regelgestaltung wende ich auf Quotierungen an, um zu zeigen, dass diese entgegen gängiger Ansichten nicht freiheitsfeindlich sein müssen, sondern im Gegenteil die Waage zwischen Gleichstellung und Freiheit wahren und somit Bound Governance Kriterien entsprechen können.

## **2. Effektive Gleichstellung, Freiheit und offener Prozess**

Für diesen Beitrag sind vor allem die in der Theorie der Bound Governance erwähnte effektive Gleichstellung sowie Freiheit und offene Prozesshaftigkeit wichtig, daher werde ich im Folgenden noch einmal näher auf diese eingehen.

Formal gleiche Rechte zu besitzen bedeutet nicht, dass diese auch wahrgenommen werden können. Dazu braucht es Ressourcen (beispielsweise ökonomische) sowie ausreichende Information. Gleichberechtigung ist eine Voraussetzung für Gleichstellung, an die sich durch verschiedene Maßnahmen (wie Umverteilung oder gezielte Förderung von benachteiligten Gruppen) angenähert werden kann. Bound Governance geht über formale Gleichberechtigung hinaus und fordert, dass diese gleichen Rechte auch tatsächlich genutzt werden können:

“Frei kann nach dem Modell der zivilen Moderne nur sein, wer vor dem Gesetz gleichgestellt, das heißt effektiv gleichberechtigt ist. Dazu müssen alle Bürger/innen ihre gleichen Rechte auch praktisch nutzen können” (von Prittitz 2018, S. 380).

Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass Bound Governance *ex ante* operiere und somit der Freiheit der Akteur\_innen sowie der Offenheit von Prozessen ein hohes Stellenmaß zuweise. Von *ex post* Instrumenten und Gleichmachung werde demnach abgesehen, damit die Leistungsmotivation nicht geschwächt werden könne (von Prittitz 2017a, S. 331).

Nach einem Überblick über Gleichstellungsdefizite bei Frauen (Punkt 3) sowie über Geschlechterquoten zur Überwindung dieser (Punkt 4.1 - 4.2) werde ich wieder auf die Theorie der Bound Governance zurückkommen, um Quotierungen vor dem Hintergrund dieser zu bewerten.

### **3. Gleichstellungsdefizite bei Frauen**

#### **3.1 Gesellschaftliche Probleme: Strukturelle Diskriminierung**

Trotz der Errungenschaften der Frauen- und Genderbewegungen in den letzten Jahrzehnten und formaler Gleichberechtigung von Männern und Frauen laut Art. 3 Abs. 2 GG zeigt sich in der Realität, dass oft noch alte Rollenbilder vorherrschen und Frauen und Männer oft nur formalrechtlich dieselben Freiheiten haben. Die faktische Ungleichheit und -behandlung der Geschlechter wurzelt in einer historisch erwachsenen und allseits präsenten *strukturellen Diskriminierung*, die schwer zu durchdringen ist und weitreichende Folgen hat (Benda, 1986, S. 6ff.). Diese strukturelle Diskriminierung werde ich im Folgenden genauer darstellen, um zu zeigen, inwiefern Frauen im Vergleich zu Männern einer Mehrfachbelastung ausgesetzt sind, die sich auf Chancen in der Bildung, Arbeitswelt und Politik auswirkt.

So sind häufig Frauen noch immer mehr von Haushaltarbeit und Kinderbetreuung vereinnahmt, selbst wenn beide Partner\_innen in Vollzeit beschäftigt sind, was durch die Mehrfachbelastung der unbezahlten Arbeit zu Nachteilen auf dem Arbeitsmarkt führt (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2016). Zudem sind von Alleinerziehung in den meisten Fällen Frauen betroffen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2012, S.5).

Diese noch immer vorherrschende traditionelle Arbeitsteilung ist z.B. daran zu sehen, dass das *Ernährermodell* staatlich noch immer durch das Ehegattensplitting gefördert wird, welches steuerliche Vergünstigungen und Vergünstigungen bei der Versicherung vorsieht, wenn ein\_e Ehepartner\_in nicht oder nur geringfügig beschäftigt ist (Klammer & Klenner, 2004, S. 177).

Von diesen Rollenverteilungen gehen auch oft die Arbeitgeber\_innen aus; sie stufen Frauen als weniger flexibel ein und hegen Vorbehalte, Frauen in gebärfähigem Alter bzw. Mütter einzustellen, da davon ausgegangen wird, dass diese wegen der Kinder für längere Zeit ausfallen könnten, obschon theoretisch beide Elternteile zu gleichen Teilen Elternzeit nehmen dürfen (Bauernschuster & Fichtl, 2013, S. 45f.).

Die Arbeitswelt ist in Deutschland zudem vergleichsweise wenig familienfreundlich gestaltet; so gibt es noch immer einen massiven Kita-Platz-Mangel und fehlendes Personal in der Betreuung (Geis, 2018) und die Arbeitszeiten können von Arbeitnehmer\_innenseite meist wenig flexibel gestaltet werden, wie es bspw. durch *Home-Office* möglich wäre (Bauernschuster & Fichtl, 2013, S. 47). So würde ein großer Teil erwerbsloser Frauen gerne am Arbeitsmarkt teilhaben, fühle sich jedoch durch ein mangelfhaftes Kinderbetreuungsangebot daran gehindert (Bien et al., 2006).

Darüber hinaus würden Männern und Frauen oftmals bestimmte Eigenschaften zugeschrieben, die Frauen in der Arbeitswelt geringere Chancen einhandeln, sodass Männern trotz gleicher Qualifikation der Vorzug gewährt wird, weil z.B. davon ausgegangen wird, dass sie rationaler handeln und eine stärkere Durchsetzungskraft haben (Bauernschuster & Fichtl, 2013, S. 45).

### **3.2 Die gläserne Decke**

Wie oben angedeutet, spiegelt sich die faktische Ungleichstellung von Frauen und Männern auch in der Bildung, Arbeitswelt und Politik wider. Darauf werde ich im Folgenden näher eingehen. Denn obwohl heutzutage keine formalen Bildungsunterschiede mehr zwischen Männern und Frauen bestehen und Frauen knapp die Hälfte der Beschäftigten ausmachen, stoßen Frauen oft im Laufe ihrer Karriere an eine in der Literatur häufig genannte “gläserne Decke” (Kucsko-Stadlmayer, 2007, S. 9): Damit ist gemeint, dass Frauen sowohl in den Hochschulen als auch in der Wirtschaft und Politik auf den unteren Ebenen zwar stark, nach oben hin aber immer weniger repräsentiert sind, sich das Verhältnis also “immer weiter zugunsten der Männer verschiebt” (Wagner, 2012, S. 168).

So erreichen mittlerweile mit 53% mehr Frauen als Männer die Hochschulreife (Malecki, 2016, S. 32) und machen etwa die Hälfte der Studierendenschaft aus. 45,2% der Promovierenden sind Frauen, aber nur noch 30,4% der Habilitierten. Und obwohl etwa die Hälfte des Hochschulpersonals weiblich ist, sind nur 23,4% der hauptberuflichen Professor\_innen weiblich, in der höchsten Besoldungsstufe C4 sogar nur 11,6% (Statistisches Bundesamt (Destatis), 2016).

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich in der Arbeitswelt. Annähernd die Hälfte der Beschäftigten insgesamt sind weiblich (Bundesagentur für Arbeit, 2017, S. 19). Allerdings arbeiten diese oft in Teilzeit oder sind in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis (ebd., S.12). Sieht man sich jedoch höhere Positionen wie Führungspositionen an, sinkt der Anteil von Frauen dramatisch: 2017 waren in den Aufsichtsräten der DAX-Unternehmen 33,3% und in den Vorständen der DAX-30-Unternehmen 13% weiblich (Holst & Wrohlich, 2017, S. 8). 2016 lag der Frauenanteil in Führungspositionen in Deutschland bei 22,5% (Bürgel Wirtschaftsinformationen , 2016, S. 2). 2017 lag der Frauenanteil in den Vorständen der zweihundert größten deutschen Unternehmen bei 8,1% (Holst & Wrohlich, 2017, S. 8).

Hinzu kommen große Gehaltsunterschiede zwischen den Geschlechtern, die als *Gender Pay Gap* bezeichnet werden und sich in Deutschland 2016 auf - unbereinigte - 21% beliefen (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2018). Diese beziehen sich zum Teil auf die Berufswahl; allerdings gibt es auch innerhalb von Berufsfeldern eklatante Einkommensunterschiede:

“So ist die Lohnlücke bei VerkäuferInnen (29 Prozent), Bankfachleuten (25 Prozent) und BuchhalterInnen (24 Prozent) noch höher als der durchschnittliche Gender Pay Gap. Entscheidet sich ein Mann für den typischen Frauenberuf der Sprechstundenhilfe, so verdient er im Durchschnitt sogar 43 Prozent mehr als seine Kolleginnen [...]. Übt eine Frau als Dreherin oder Metallarbeiterin aber einen typischen Männerberuf aus, liegt ihr Gehalt auch unter dem ihrer männlichen Kollegen, und zwar um 28 Prozent” (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2017).

Die gläserne Decke zeigt sich zudem auch in der Politik. 2017 lag beispielsweise der Anteil an Frauen im deutschen Bundestag bei 30,9% (Bundeszentrale für politische Bildung, 2017). Dies liegt nicht bloß am geringen Anteil an weiblichen Parteimitgliedern in allen Parteien (selbst bei den Grünen sind nur 39% der Mitglieder Frauen (Niedermayer, o.D.). Denn der Aufstieg für Frauen ist durch die in Punkt 3.1 dargestellten Rollenverteilungen ressourcenmäßig schwieriger zu bewältigen, da nicht nur die Bildung und das Fachwissen, sondern vor allem die zeitliche Abkömmlichkeit eine Rolle spielen, da sich die politische Arbeit immer mehr zu einer Hauptbeschäftigung entwickelt. Während Parlamentarierinnen ihrem Beruf oft nur durch Verzicht auf Ehe und/oder Kinder nachgehen können, sei es für männliche Parlamentarier recht üblich, Kinder und Partner\_innen zu haben (Hoecker, 2009). Zudem herrschen im Politikgeschäft schwer zu durchbrechende patriarchale Strukturen vor: Es sei von essentieller Bedeutung, in informelle Macht- und Entscheidungsstrukturen eingebunden zu sein, um Erfolg in der politischen Karriere zu erzielen, wobei Frauen von diesen Strukturen sehr oft ausgeschlossen seien (ebd.).

Um diese sogenannte gläserne Decke zu durchbrechen, werden seit den 80er Jahren stark Frauen- bzw. Geschlechterquoten als Instrument diskutiert und finden bereits seit längerer Zeit Anwendung, polarisieren aber gleichzeitig sehr. Im Folgenden werde ich Quoten und die Diskussion dieser genauer darstellen, um einen Hintergrund für die Bewertung aus Bound Governance Perspektive zu schaffen.

## **4. Frauenquote als Instrument zur Herstellung von Gleichstellung und Vereinbarkeit dieser mit den Prinzipien der Bound Governance**

### **4.1 Darstellung der Frauenquote**

Vor dem Gesetz sind Männer und Frauen gleichberechtigt und “[d]er Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin” (Art. 3 Abs. 2 GG), was bedeutet, dass der Staat sich zum aktiven Handeln verpflichtet. Der Gleichheitssatz des Grundgesetzes bildet somit die Grundlage für Maßnahmen wie Geschlechterquoten.

Da sich bisherige *freiwillige* Vereinbarungen der Wirtschaft, Frauenquoten einzuführen, als kaum wirksam erwiesen haben, sei es also erforderlich, gesetzlich vorgeschriebene Quoten einzuführen (Roessler, 2013).

## Quoten bedeuten die

„bevorzugte Behandlung einer Gruppe von Menschen, die durch ein bestimmtes Merkmal miteinander verbunden sind (Frauen, rassische Minderheiten, Behinderte), bei der Vergabe von Arbeits- und Ausbildungsplätzen und generell bei sämtlichen Funktionen und Positionen, die in einer Gesellschaft zu besetzen sind“ (Fürst, 1998, S. 233).

Quoten haben zum Ziel, die „faktisch bestehenden Ungleichgewichte zwischen Männern und Frauen auszugleichen“ (Wagner, 2012, S. 168). In der Regel werden Quoten lediglich in hohen Positionen eingesetzt, da dort die Asymmetrien am stärksten sind (Holst, 2013, S. 280f.).

Bei Quotierungen kann je nach Einzelfall zwischen verschiedenen Ausformungen unterschieden werden. Für die Diskussion der Rechtmäßigkeit von Quoten spielen die einzelnen Ausformungen dieser jedoch keine Rolle (Raasch, 1991, S. 119), weshalb jene hier nur kurz skizziert werden. Unterschieden werden absolute und relative Quoten, Entscheidungs- und Ergebnisquoten, leistungsbezogene und leistungsunabhängige Quoten sowie imperative und influenzierende Quoten (Wagner, 2012, S. 169). In der Regel wird jedoch zwischen absoluten und relativen Quoten unterschieden: Nach absoluten Quoten werden Frauen bei der Auswahl so lange bevorzugt, bis ein bestimmter Prozentsatz erreicht ist. Ein Beispiel dafür ist die Geschlechterquote von mindestens 30 Prozent für Aufsichtsräte von voll mitbestimmungspflichtigen und börsennotierten Unternehmen, die 2015 vom Bundestag beschlossen wurde (Deutscher Bundestag, 2015). Bei relativen Quoten hingegen werden Frauen in einem Bewerbungsprozess bei gleicher Qualifikation einem Mann gegenüber bevorzugt. Ein Beispiel dafür stellt das Landesgleichstellungsgesetz von 1991 dar, das unter bestimmten Voraussetzungen eine Bevorzugung von Frauen bei Stellenbesetzungen und Beförderungen vorsieht (Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung. Abteilung Frauen und Gleichstellung, o.D.).

In Deutschland gibt es seit einigen Jahren Geschlechter- bzw. Frauenquoten in verschiedenen Bereichen. Neben dem bereits genannten Beispiel für Aufsichtsräte von voll mitbestimmungspflichtigen und börsennotierten Unternehmen, das seit 2016 gilt, müssen etwa 3500 weitere Unternehmen eigene Zielvorgaben für eine Erhöhung des Frauenanteils festsetzen. In Aufsichtsgremien des öffentlichen Dienstes gilt ebenfalls seit 2016 eine Geschlechterquote von 30% (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2018). Die etablierten politischen Parteien haben - abgesehen von der FDP - schon seit geraumer Zeit Frauenquoten: Bei den Grünen müssen seit der Gründung 1979 mindestens 50% aller Ämter und Mandate weiblich und Wahllisten alternierend mit Männern und Frauen besetzt sein. Die SPD beschloss 1988 eine Frauenquote von 40% für alle Ämter und Mandate. Die Linke verpflichtete sich, Vorstände, Kommissionen, Arbeitsgremien und Delegationen mindestens zu 50% mit Frauen zu besetzen. Die CDU hat seit 1996 ein sogenanntes Frauenquorum, nach welchem

beide Geschlechter zu mindestens einem Drittel an Parteiämtern und öffentlichen Mandaten teilhaben sollen (Kürschner, 2009). Die CSU führte 2010 eine Frauenquote von 40% verpflichtend für alle Vorstandssämter ab Bezirks- und Landesebene und Delegiertenversammlungen ein (Heim, 2010).

#### **4.2 Pro und Contra allgemein**

Trotz ihrer bereits breiten Anwendung wird die Frauenquote sehr kontrovers diskutiert und wirkt extrem polarisierend (Wagner, 2012, S. 181). Sie wird aus verschiedenen Perspektiven geführt, wobei ich jedoch nach einem Überblick besonders die rechtliche bzw. Gerechtigkeitsperspektive betrachten werde, da ich diese für die Bewertung aus Bound Governance Sicht als besonders wichtig erachte.

Aus wirtschaftlicher Sicht lässt sich die Frage stellen, ob eine Frauenquote eine Verschwendug männlicher Talente, oder aber, ob eine Nichteinführung der Frauenquote eine (fortsetzende) Verschwendug weiblicher Talente darstelle: Durch den Eingriff in Unternehmensentscheidungen könnten einerseits Wohlfahrtsverluste auftreten, andererseits könnte argumentiert werden, dass eine Benachteiligung von Frauen und somit der Hälfte der Bevölkerung eine Ressourcenverschwendug darstelle, die ebenfalls Wohlfahrtsverluste entstehen lasse (Bauernschuster & Fichtl, 2013, S. 46).

Aus Sicht einiger feministischer Strömungen setze eine Frauenquote nicht an den eigentlichen Problemen an und könne diese sogar verstärken, da sie indirekt fordere, dass Frauen sich an die männliche Norm anpassen, anstatt dass darum gekämpft werde, die eigene Identität anzuerkennen zu lassen (vgl. z.B. Bennholdt-Thomsen, 1987, S. 38).

Vor allem aber ließe sich die Frage stellen, ob ein Eingriff zur Bevorzugung einer Gruppe (in diesem Fall Frauen) nicht umgekehrt eine Diskriminierung der anderen Gruppe (in diesem Fall Männer) darstelle. Auf diese Frage sowie ergänzende Kriterien und Nebeneffekte möchte ich mein Augenmerk legen, da diese eine Herausforderung für die miteinander in Verbindung stehenden Prinzipien der Gleichstellung und Freiheit der Bound Governance darstellen.

Besonders in der Öffentlichkeit wird das Instrument Frauenquote mit seiner Härte und Sanktionskraft häufig als Diskriminierung von Männern präsentiert, indem eine Gleichbehandlung der Geschlechter aufgehoben und Männer dementsprechend benachteiligt würden (vgl. z.B. Smolka, 2014; Sprenger, 2012; Tiedge, 2014). Auch Frauen würden dadurch diskriminiert werden, da sie noch mehr um Akzeptanz kämpfen müssen als zuvor, da ihnen vorgeworfen werden könne, als sogenannte *Quotenfrau* ihren Posten gar nicht zu verdienen und diesen anstatt durch Qualifikation nur durch ihr Dasein als Frau erhalten zu haben (Wagner, 2012, S. 180). Dem ließe sich jedoch entgegenhalten, dass in der Vergangenheit Sanktionen tendenziell am Anfang Wider-

stand und Ablehnung hervorgerufen, auf längere Sicht jedoch Vorurteile und Nichtanerkenntnung selten verstärkt hätten und darüber hinaus Frauen in führenden Positionen vermehrt akzeptiert worden seien (Raasch, 1991, S. 66).

Der Vorwurf der umgekehrten Diskriminierung lässt sich mit dem Grundgesetz und den Menschenrechten nicht aufrechterhalten: Das Gleichstellungsziel des Art. 3 Abs. 2 GG schließe durch seinen verfassungsrechtlich bindenden Auftrag zu seiner Verwirklichung Quoten als "Mittel, Chancengleichheit besonders effektiv umzusetzen" (ebd., S.160) ein. Der Zeitfaktor spielt dabei ebenfalls eine Rolle:

"Das Grundgesetz statuiert Menschenwürde, Gleichheit und individuelle Freiheit nicht als abstrakte Zielgrößen für ferne Zeiten und nachwachsende Generationen, sondern als für heutige Menschen tatsächlich erlebbare Realität. Die Gleichstellung der Frau im Erwerbsleben verlangt deshalb, daß Maßnahmen ergriffen werden, die eine spürbare Veränderung, eine deutlich erkennbare Entwicklungsdynamik bewirken" (ebd., S.178).

Das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* der Vereinten Nationen von 1979 erlaube eine *aktive* Gleichstellungspolitik; demnach seien Maßnahmen zur Erreichung einer effektiven anstatt bloß formalen Gleichstellung nicht diskriminierend, sofern sie nach dieser wieder aufgehoben werden (Wagner, 2012, S. 169). So besagt Art. 4 Abs. 1:

"zeitweilige Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der De facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens, dürfen aber keinesfalls die Beibehaltung ungleicher oder gesonderter Maßstäbe zur Folge haben; diese Maßnahmen sind aufzuheben, sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind."

Es lässt sich also feststellen, dass eine zeitweilige Ungleichbehandlung der Geschlechter auf rechtlicher Ebene geduldet wird, insofern dies erforderlich ist, um eine tatsächliche Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu erreichen bzw. sicherzustellen.

Neben der grundsätzlichen Kritik der Geschlechterdiskriminierung können jedoch eine Reihe weiterer Implikationen von Quoten hinterfragt oder hervorgehoben werden: Zum Beispiel ließe sich die Frage stellen, ob Frauenquoten, die meist nur in hohen und Spitzenpositionen eingesetzt werden, nicht eine Form von Elitarismus darstellen, indem sie nur bereits privilegierten Frauen zu Gute kommen. Andererseits erhöht sich die Möglichkeit, dass weibliche Lebensrealitäten stärker berücksichtigt werden und es Auswirkungen auf den ganzen Arbeitsmarkt hat, wenn mehr Frauen in Entscheidungspositionen vertreten sind (Holst, 2013).

Zudem können Quoten vorgeworfen werden, Freiheit und Leistung einzudämmen, indem diese *vorschreiben*, wer eingestellt bzw. für ein Amt ausgewählt wird. Dabei muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass Quoten für die einzelnen Bewerberinnen nur eine *Möglichkeit* darstellen, da jene sich dennoch im Wettbewerb mit anderen Bewerberinnen befinden. Bestimmte Resultate können also nicht vorgeschrieben werden (Raasch, 1991, S. 159).

Ein wichtiger Nebeneffekt der Frauenquote ist ihre Verstreuungswirkung und Schaffung einer Frauenrepräsentanz auf breiterer Basis. Wenn Frauen isoliert in Führungspositionen sind, ist es schwieriger, diskriminierende Strukturen zu durchbrechen. Quoten tragen dazu bei, dass eine *kritische Masse* entsteht, die Gruppeninteressen vertreten kann (Davidson-Schmich & Kürschner, 2011, S. 28). Darüber hinaus können Quoten die oftmals informellen und auf Kontakt- und Machtnetzen beruhenden Personalentscheidungen (siehe Punkt 3.2) objektiver gestalten.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass Geschlechterquoten grundrechts- und menschenrechtskonform sind. Im Folgenden werde ich überprüfen, inwiefern sie auch mit Bound Governance Kriterien in Einklang zu bringen sind.

### **4.3 Pro und Contra aus Bound Governance Perspektive**

Bound Governance setzt eine strikte Gleichstellung der Akteur\_innen voraus. Gleichzeitig wird, wie bereits in Punkt 2.2 ausgeführt, Freiheit und offener Prozesshaftigkeit ein hoher Stellenwert beigemessen. Demzufolge bewegen Quotierungen sich im Spannungsverhältnis zwischen den Prinzipien der Bound Governance. Nach Prittitz stellen Quoten ein *ex post* Instrument dar und entsprechen demnach nicht Bound Governance Kriterien, da sie in die Regelebene eingreifen, indem sie eine Ergebnisgleichheit forcieren würden, die mit Chancengleichheit nicht mehr vereinbar sei und Freiheit einebnen würde. Sie seien nur sinnvoll, wenn laufende Gleichstellungsprozesse durch politische Vermachtung, beispielsweise patriarchalische Netzwerke in Aufsichtsräten oder Bundeswehr, behindert werden. Es sei jedoch beispielsweise nicht praktikabel, per Quote eine Gleichverteilung der Geschlechter in Ingenieurstudiengängen erwirken zu wollen. (Prittitz 2017a, S. 324)

Allerdings treten Quoten in einem Prozess ein und nicht in einem gesellschaftlichen Vakuum. Bestimmte Strukturen ergeben einen kumulativen Vorteil für Männer; die Anzahl an Bewerberinnen für ein Ingenieurstudium ist von gesellschaftlichen und erzieherischen Bedingungen vorgeprägt: Eine Schülerin sieht die Wahl des Ingenieurstudiums vielleicht nicht als eine für sie plausible Möglichkeit, da ihr wenige Vorbilder und Beispiele vorgelebt bzw. aufgezeigt werden. So wird es aus jetziger Perspektive, in der Frauen weniger dazu neigen, sich für einen Ingenieurstudiengang zu entscheiden, als praxisfern empfunden, eine Frauenquote in dem Bereich einzuführen. Aus Perspektive der zukünftigen Generation, die dadurch eine Steigerung der Möglichkeiten, Beispiele und Anreize erfährt, könnte dies hingegen sinnvoll erscheinen.

Für eine Karriereorientierung von zukünftigen Ingenieurstudentinnen könnte eine Quote als *ex ante* Maßnahme gesehen werden, während sie gleichzeitig für die jetzigen Studienbewerberinnen als *ex post* Maßnahme gesehen werden könnte:

“Denn es ist abhängig von der Perspektivwahl des Betrachters, ob eine Quotierungsvorgabe den Anfangs- oder Endpunkt einer Entwicklung markiert oder eine Zwischenstufe betrifft. Die quotierte Vergabe von Ausbildungs- oder Studienplätzen kann als Endpunkt des Wettbewerbs um Qualifikationsmöglichkeiten gesehen werden oder als erster Zugang zu späterer qualifizierter, beruflicher Praxis und zum beruflichen Aufstieg” (Raasch, 1991, S. 158).

Die Begriffe *ex ante* und *ex post* sind demnach relativ und nicht absolut und sollten nicht als Gegensätze, sondern vielmehr prozesshaft betrachtet werden:

“Die Strecke vom Start zum Ziel wird nicht im gesellschaftsfreien Raum zurückgelegt, sondern ist ebenso durch geschlechtsspezifische Benachteiligungen geprägt wie die Startphase. Deshalb muß Startchancengleichheit mehr umfassen als die Angleichung am Start” (ebd., S.156).

Es könnte also sinnvoll sein, den gesamten Prozess, der zum Erlangen eines Ausbildungsplatzes, Berufes oder Postens führt, zu berücksichtigen, anstatt eine Dichotomie von Anfang (*ex ante*) und Ende (*ex post*) zu verfolgen, damit die formal gleichen Chancen überhaupt wahrgenommen werden können. Auch bei Quotierungen handelt es sich dennoch weiterhin um *Chancen*, also Möglichkeiten, die keineswegs feste Ergebnisse diktieren und somit mit Bound Governance Kriterien vereinbar sein müssten, da diese ebenfalls von bloßer formaler Gleichberechtigung absieht und eine praktische Nutzbarkeit der Rechte fordert. Die Regelebene ist schließlich an eine effektive Schaffung von Gleichstellung gebunden. Im Folgenden werde ich näher darauf eingehen, wie auf Regelebene damit umzugehen ist, wenn die Beteiligten nicht effektiv gleichgestellt sind.

## 5. Der Balanceakt zwischen Gleichstellung und Freiheit

### 5.1 Herausforderungen für die Regelebene

“Über die Regelebene kann sich das System selbst steuern, korrigieren und bewusst weiterentwickeln” (von Prittitz, 2018, S. 376). Der Regelebene kommt also eine hohe Bedeutung zu. Es stellt sich die Frage, wie die Regelebene gestaltet werden muss, um sowohl Freiheit als auch Gleichstellung gewährleisten zu können. Prittitz hebt das Ligasystem im Sport als besondere Gleichstellungsform hervor, da dieses gleichzeitig integrativ als auch segregativ ist: Innerhalb ist eine Liga integrativ; alle Akteur\_innen sind gleichgestellt. Darüber hinaus sind Ligen nach Leistung organisiert; werden höhere Leistungen erzielt, ist es möglich, aufzusteigen, werden niedrigere Leistungen erzielt, ist es möglich abzusteigen - insofern ist eine Liga segregativ. Daraus ergeben sich für alle Beteiligten hohe Chancen, da sie meist auf gleichem bzw. ähnlichem Niveau sind, was für die Motivation förderlich ist. Es findet also eine kapazitätsgerechte Gleichstellung statt (von Prittitz, 2017b, S. 306/307).

Für viele Sportarten ist dieses Ligasystem äußerst sinnvoll, doch außerhalb des Sports - in der Gesellschaft, auf dem Arbeitsmarkt - gibt es keine Ligen; das Prinzip der segregativen Ligen ist nicht möglich, da es nur *einen* Arbeitsmarkt gibt. Leistungsver-

gleich findet dennoch statt, wodurch die beschriebenen Diskriminierungen stattfinden. Daher muss der Leistungsvergleich umgedacht werden.

## **5.1 GleichstellungsInstrument Handicap beim Golf**

Es stellt sich also die Frage, wie Wettbewerb trotzdem stattfinden kann. Dazu möchte ich das Prinzip des Handicapsystems im Golf als alternative Form der Regelebene vorstellen, die ohne Ligen Leistungsvergleich zwischen ungleichen Spieler\_innen ermöglicht und meiner Ansicht nach ein ähnliches Prinzip wie Quotierungen darstellt. Um im Golf Vergleiche zwischen Spieler\_innen unterschiedlicher Spielstärken herstellen zu können, wird die Kennzahl des Handicaps angewandt. Es gleicht verschiedene Leistungsfähigkeiten der Spieler\_innen aus, sodass “im Extremfall sogar ein Anfänger gegen einen Spieler mit einstelligem Handicap spielen und gegen diesen gewinnen könnte” (Deutscher Golf Verband e.V., o.D.). Jede\_r Spieler\_in hat eine bestimmte Vorgabe in Form einer Zahl, die angibt, wie viele Schläge von dem\_der schlechteren Spieler\_in schlechter gespielt werden dürfen. So können die Spielleistungen ins Verhältnis gesetzt werden, was auch die einzige Funktion des Handicaps sein soll; es soll keineswegs als Eigentum oder Privilegierung der Spieler\_innen betrachtet werden, sondern lediglich Vergleichbarkeit von Leistungen ermöglichen: Es “führt Spieler unterschiedlichen Potentials zusammen und selektiert sie nicht” (ebd.). Bei Leistungsveränderungen wird die Zahl des Handicaps immer wieder neu angepasst. Das Leistungsvergleichssystem beim Golf ergibt den Vorteil, dass die Akteur\_innen zum Wettkampf und dazu motiviert werden, unabhängig vom Niveau der Mitspieler\_innen das Beste aus sich herauszuholen, da eine eventuelle Resignation durch Aussichtslosigkeit nicht gegeben ist. Der Golfsport bietet also ein Beispiel für eine Regelebene, die natürliche Vorteile korrigieren und trotzdem einen Wettkampf ermöglichen kann und somit sowohl Gleichstellung als auch Freiheit in sich vereint.

Meiner Ansicht nach entspricht dies dem Prinzip von Quotierungen, indem diese ausgehend davon, dass die Teilnehmenden am Wettbewerbsprozess nicht gleichgestellt sind, ein Instrumentarium zur Verfügung stellen, welches diesen dennoch eine aussichtsvolle Teilnahme am Prozess ermöglicht. Somit können Quotierungen nicht als wettbewerbsfeindlich, sondern viel eher als wettbewerbsmotivierend betrachtet werden. Eine Gestaltung der Regelebene wie im Golf oder durch Quoten müsste nach der Theorie der Bound Economy möglich sein, denn “zeigt sich, dass das gebildete Marktsystem unter den jeweiligen Bedingungen nicht optimal funktioniert, können die Marktregeln solange optimiert werden, bis die angestrebten Ziele erfüllt werden” (von Prittitz, 2018, S. 382).

## 6. Fazit

In diesem Beitrag habe ich den Versuch unternommen, das Instrument Quote mit Bound Governance Kriterien in Einklang zu bringen. Ich habe gezeigt, dass in jedem Falle Handlungsbedarf zur Gleichstellung der Geschlechter besteht, da eine *effektive* Gleichberechtigung nicht gegeben ist. Von dieser Ausgangslage habe ich mich damit auseinandergesetzt, wie eine effektive Gleichstellung verfolgt werden kann, ohne dabei Freiheit und offene Prozesshaftigkeit zu vernachlässigen. Dazu habe ich der Aussage, Geschlechterquoten seien als *ex post* Instrumente mit Bound Governance Kriterien nicht vereinbar, widersprochen, indem ich die Gegenüberstellung von *ex ante* und *ex post* Maßnahmen dekonstruiert und für eine offenere Betrachtung von Entwicklungsprozessen plädiert habe. Ich habe argumentiert, dass Quoten die Prinzipien von Gleichstellung und Freiheit durchaus in sich vereinen können und Leistungsmotivation gefördert wird. Dieses Argument habe ich anhand des Handicaps im Golfsport, welches einen Ausgleich von Spielstärken bereits in die Regelebene integriert, veranschaulicht. Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle Beteiligten eines Prozesses gleich sind, müssen Maßnahmen eingesetzt werden, die Unterschiede ausgleichen, um einer Wettbewerbsfähigkeit und damit einhergehenden Leistungsmotivation überhaupt erst den Weg zu ebnen, was meiner Argumentation zur Folge durchaus den Kriterien der Bound Governance entspricht.

## Literaturverzeichnis

- Bauernschuster, S., & Fichtl, A. (2013). *Brauchen wir eine gesetzliche Frauenquote?* ifo Schnelldienst Vol. 66, S. 39-48.
- Benda, E. (1986). *Notwendigkeit und Möglichkeit proaktiver Aktionen zugunsten von Frauen im öffentlichen Dienst. Gutachten im Auftrag der Leitstelle Gleichstellung der Frau.* Freiburg: Senatskanzlei - Leitstelle Gleichstellung der Frau - der Freien und Hansestadt Hamburg.
- Bennholdt-Thomsen, V. (1987). *Die Ökologiefrage ist eine Frauenfrage.* In Die Grünen im Bundestag/AK Frauenpolitik (Hrsg.), *Frauen und Ökologie* (S. 29ff.). Köln.
- Bien, W., Rauschenbach, T., & Riedel, B. (2006). *Wer betreut Deutschlands Kinder? DJI-Kinderbetreuungsstudie.* Weinheim und Basel: Cornelsen Verlag.
- Bundesagentur für Arbeit. (Juli 2017). *Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt. Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2016.* Von Statistik Arbeitsagentur. Arbeitsmarktberichterstattung: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Frauen-Maenner-Arbeitsmarkt.pdf> abgerufen
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (Juli 2012). *Alleinerziehende in Deutschland – Lebenssituationen und Lebenswirklichkeiten von Müttern und Kindern.* Von Monitor Familienforschung. Beiträge aus Forschung, Statistik und Familienpolitik:

<https://www.bmfsfj.de/blob/76232/4abcbfc3b6124fccc2766fd4cc11e87c/monitor-familienforschung-ausgabe-28-data.pdf> abgerufen

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (29. Januar 2018). *Frauen und Arbeitswelt: Quote für mehr Frauen in Führungspositionen: öffentlicher Dienst*. Von BMFSFJ: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-und-arbeitswelt/quote-oeffentlicher-dienst> abgerufen

Bundeszentrale für politische Bildung. (15. November 2017). *Dossier Frauen in Deutschland: Frauenanteil im Deutschen Bundestag*. Von Bundeszentrale für politische Bildung: <http://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauen-in-deutschland/49418/frauenanteil-im-deutschen-bundestag> abgerufen

Bürgel Wirtschaftsinformationen . (30. Juni 2016). *Ostdeutsche Bundesländer sind führend bei der Frauenquote – Hamburg ist Hauptstadt der Chefs*. Von CRIF Buergel: <https://www.crifbuergel.de/sites/default/files/aktuelles/studien/fuehrungspositionen.pdf> abgerufen

Davidson-Schmich, L. K., & Kürschner, I. (2011). Stößt die Frauenquote an ihre Grenzen? Eine Untersuchung der Bundestagswahl 2009. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 42, No. 1, S. 25-34.

Deutscher Bundestag. (6. März 2015). *Dokumente: Bundestagsbeschlüsse am 5. und 6. März*. Von Deutscher Bundestag: [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw10\\_angenommen\\_abgelehnt/363754](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw10_angenommen_abgelehnt/363754) abgerufen

Deutscher Golf Verband e.V. (o.D.). *Handicap - Handicap kompakt*. Von Rules4You: [http://www.golf.de/dgv/rules4you/handicap/handicap\\_kompakt.cfm](http://www.golf.de/dgv/rules4you/handicap/handicap_kompakt.cfm) abgerufen

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. (2. März 2016). *Themen & Nachrichten - Pressemitteilung/Press Release*. Von DIW Berlin: [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.528162.de/themen\\_nachrichten/auch\\_in\\_doppelverdiensthaushalten\\_vollzeiterwerbstägige\\_frauen\\_leisten\\_deutlich\\_mehr\\_hausarbeit\\_als\\_maennerunterschiede\\_verringern\\_sich\\_kaum.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.528162.de/themen_nachrichten/auch_in_doppelverdiensthaushalten_vollzeiterwerbstägige_frauen_leisten_deutlich_mehr_hausarbeit_als_maennerunterschiede_verringern_sich_kaum.html) abgerufen

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. (25. Oktober 2017). *Pressemitteilung/Press Release: Große Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern in Deutschland*. Von DIW Berlin: [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.567667.de/themen\\_nachrichten/grosse\\_einkommensunterschiede\\_zwischen\\_frauen\\_und\\_maennern\\_in\\_deutschland.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.567667.de/themen_nachrichten/grosse_einkommensunterschiede_zwischen_frauen_und_maennern_in_deutschland.html) abgerufen

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. (2018). *DIW Glossar: Gender Pay Gap*. Von DIW Berlin: [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.543722.de/presse/glossar/gender\\_pay\\_gap.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.543722.de/presse/glossar/gender_pay_gap.html) abgerufen

Fürst. (1998). Gleichheitsgrundsatz und Quotenregelung. In D.-H. (Hrsg.), *Die rechtliche Stellung der Frau* (S. 233-249). Wien: Orac Verlag.

- Geis, W. (10. Februar 2018). *Kinderbetreuung: Es fehlen immer noch fast 300.000 Plätze für unter Dreijährige*. Von Institut der deutschen Wirtschaft: <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/wido-geis-es-fehlen-immer-noch-fast-300000-u3-plaetze-380184.html> abgerufen
- Heim, D. (15. Oktober 2010). *Pressemitteilung zur Vorstandssitzung*. Von CSU Ortsverband Hammelburg:  
<http://www.csu.de/verbaende/ov/hammelburg/aktuelles/archiv/pressemitteilung-zur-vorstandssitzung/> abgerufen
- Hoecker, B. (5. November 2009). *Dossier Frauen in Deutschland: Frauen in der Politik*. Von Bundeszentrale für politische Bildung: <http://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauen-in-deutschland/49362/frauen-in-der-politik> abgerufen
- Holst, E. (2013). Frauenquote - Ungeliebtes Muss? In *Wirtschaftsdienst 2013: Kurz kommentiert* (S. 280f.). ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.
- Holst, E., & Wrohlich, K. (2017). *Managerinnen-barometer: Unternehmen. Spitzengremien großer Unternehmen: Geschlechterquote zeigt erste Wirkung in Aufsichtsräten – Vorstände bleiben Männerdomänen*. Von DIW Wochenbericht Nr. 1+2:  
[https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.550243.de/17-1-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.550243.de/17-1-1.pdf) abgerufen
- Klammer, U., & Klenner, C. (2004). Geteilte Erwerbstätigkeit – gemeinsame Fürsorge. Strategien und Perspektiven der Kombination von Erwerbs- und Familienleben in Deutschland. In L. e. (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?* (S. 177 - 207). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kucska-Stadlmayer, G. (Februar 2007). Gleichstellung von Frauen und Männern an vollrechtsfähigen Universitäten. *Zeitschrift für Hochschulrecht*, S. 8-17.
- Kürschner, I. (27. November 2009). *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 50/2009): Frauen in Politik und Medien*. Von Bundeszentrale für politische Bildung:  
<http://www.bpb.de/apuz/31548/frauen-in-den-parteien?p=all> abgerufen
- Malecki, A. (März 2016). *Schulen auf einen Blick. Ausgabe 2016*. Von DESTATIS wissen.nutzen:  
[https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Schulen/BroschuereSchulenBlick0110018169004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Schulen/BroschuereSchulenBlick0110018169004.pdf?__blob=publicationFile) abgerufen
- Niedermayer, O. (o.D.). *Anteil der Frauen an den Mitgliedern der politischen Parteien in Deutschland am 31. Dezember 2016*. Von Statista - Das Statistik-Portal:  
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192247/umfrage/frauenanteil-in-den-politischenparteien/> abgerufen
- Raasch, S. (1991). *Frauenquoten und Männerrechte*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Roessler, B. (2013). Sind Quoten notwendig - und sind sie gerecht? *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, S. 829–830.
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung. Abteilung Frauen und Gleichstellung. (o.D.). *Zum Verhältnis von Antidiskriminierung und Förderung*. Von Berlin.de Poli-

tik, Verwaltung, Bürger: <https://www.berlin.de/sen/frauen/recht/agg/verhaeltnis-agg-lgg/> abgerufen

Smolka, K. M. (14. November 2014). *Geschlechterdebatte: Sind Frauen die besseren Menschen?* Von Frankfurter Allgemeine Wirtschaft:

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschen-wirtschaft/sind-frauen-die-besseren-menschen-13266736.html> abgerufen

Sprenger, R. (22. Juli 2012). *Debatte: Die Frauenquote ist männer- und frauenfeindlich.* Von Welt: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article108357151/Die-Frauenquote-ist-maenner-und-frauenfeindlich.html> abgerufen

Statistisches Bundesamt (Destatis). (2016). *Frauenanteile Akademische Laufbahn.* Von DESTATIS Statistisches Bundesamt:

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/Hochschulen/Tabellen/FrauenanteileAkademischeLaufbahn.html> abgerufen

Tiedge, A. (29. April 2014). *Diskriminierung im Job "Männer neigen dazu, sich benachteiligt zu fühlen".* Von Karriere Spiegel: <http://www.spiegel.de/karriere/diskriminierung-im-job-maenner-klagen-gegen-frauen-bevorzugung-a-966118.html> abgerufen

von Prittwitz, V. (2017a). *Effektive Gleichstellung. Bound Governance bei Kapazitätsdifferenzen,* in: Ders. (Hrsg.), 2018: *Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln*, S. 300-333.

von Prittwitz, V. (2017b). *Bound Governance. Der Kampf um die zivile Moderne,* in: Ders. (Hrsg.), 2018: *Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln*, S.334-363.

von Prittwitz, V. (2018). *Die zivile Moderne - Eine Theorie soziopolitischer Koordination,* in: Ders. (Hrsg.), 2018: *Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln*, S. 371-385.

Von Prittwitz, V. (Hrsg.) 2018: *Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln. Bound Governance - Theorie der zivilen Moderne*, 393 Seiten, Berlin: Freie Universität Berlin - Universitätsbibliothek (Hier)

Wagner, M. (Oktober 2012). Quotenregelungen im Universitätsgesetz – Eine verfassungsrechtliche und rechtspolitische Bewertung. *zeitschrift für hochschulrecht, hochschulmanagement und hochschulpolitik: zfhc*, S. 167-183.

# Quoten-Politik oder effektive Gleichberechtigung?

## Volker von Prittwitz

Quoten-Politik gilt als Instrument von Gleichstellung. Handelt es sich dabei um eine Form von Bound Governance, wie Sandra Krause vertritt? Um dies klären zu können, müssen wir den Begriff der Gleichstellung genauer betrachten.

### *Was heißt Gleichstellung?*

Nach dem aktuellen deutschsprachigen Wikipedia-Text zum Stichwort bezeichnet Gleichstellung *die Maßnahmen der Angleichung der Lebenssituation von im Prinzip gleichberechtigten heterogenen Bevölkerungsgruppen* (01.06. 2018). Im Mittelpunkt stehen dabei Unterschiede der Lebenssituation von Bevölkerungsgruppen, die als heterogen aufgefasst werden (wie Frauen und Männer).

Auch im Bound Governance-Konzept geht es um Gleichstellung - dies allerdings nicht bezogen auf die allgemeine Lebenssituation und nicht speziell bezogen auf *heterogene Bevölkerungsgruppen* (wie Frauen und Männer). Vielmehr sollen durch Gleichstellung (beziehungsweise Gleichheit) allgemeine gleiche Rechte von allen Beteiligten praktisch und wirkungsvoll, insofern gleich, genutzt werden können. Ein Beispiel hierfür ist der Fußball, in dem alle Spieler\*innen ihre gleichen Rechte effektiv wahrnehmen können - so durch allgemeine Transparenz, ähnlich gute Ausstattung und das Liga-System, nach dem Teams ähnlicher Leistungskapazität in jeweils einer Liga spielen, aber miteinander durch Auf- und Abstiegsregeln dynamisch verbunden sind. Damit können sowohl kapazitätsstärkere als kapazitätsschwächere Beteiligte ihre gleichen Rechte wirkungsvoll wahrnehmen - eine enorm motivierende gerechte Koordinations-Struktur.<sup>1</sup>

Gleichstellung in diesem Sinn bezieht sich auf jede(n) Einzelne(n) in einem Koordinationsystem. So sollen alle Wähler\*innen in einer Demokratie praktisch in der Lage sein zu wählen. Hierzu hat das Wahlrecht allgemein verständlich, nachvollziehbar und handhabbar sein; umgekehrt sollen potenzielle Wähler\*innen durch entsprechende politische Bildung das Wahlverfahren kennen und verstehen lernen. Wer immer wählen will, muss das Wahllokal rasch genug erreichen können - eine Aufgabe optimaler Terminierung, aber auch eine Herausforderung Mobilität zu sichern und zu fördern.

---

<sup>1</sup> Das im Golf-Sport übliche Handicap-System betrachte ich lediglich als eine Variante des Liga-Systems, denn das jeweilige *Handicap* verbindet die Zuordnung jeweiliger Golfspieler\*innen zu unterschiedlichen Leistungs-Niveaus mit der Möglichkeit, auch mit besseren oder schlechteren Mitspielern zu spielen, vor allem aber sein Leistungsvermögen nach und nach sichtbar zu verbessern (im Sinne eines Aufstiegs im Liga-System). Allerdings ergeben sich konkrete Bemessungsprobleme jeweiliger Handicaps; Profis spielen generell nach einer Brutto-Wertung, ohne Handicaps (netto) zu berücksichtigen.

Als Folge allgemeiner individueller Gleichstellung in diesem Sinn werden allerdings auch die beteiligten Gruppen (kollektiv) gleichgestellt.

Quoten-Regelungen, zum Beispiel die 30%ige Frauen-Quote in DAX-Vorständen oder die 50%-Quote von Frauen im Vorstand von Bündnis 90/Die Grünen, sollen Anteile bestimmter Bevölkerungsgruppen, zum Beispiel Frauen, in bestimmten Gremien gegenüber dem Ist-Zustand erhöhen. Damit tragen sie dazu bei, solche Gruppen kollektiv gleichzustellen - mit Symbolgehalt und möglicher motivierender Wirkung auch für individuelle Gleichstellungsformen. Alle Beteiligten stellen sie aber nicht individuell gleich; vielmehr erhöhen sie lediglich die operativen Erfolgschancen eines kleinen Teils jeweiliger Bevölkerungsgruppen, in entsprechende Jobs oder Funktionen zu kommen und können insofern sogar desintegrierende Züge aufweisen. Nach Gleichstellungs-Anforderungen von Bound Governance weisen sie damit eine gemischte Bilanz auf.

### *Was heißt Freiheit?*

Allgemein verbinden wir Freiheit mit der Vorstellung, ohne Zwang zwischen unterschiedlichen Möglichkeiten auswählen und entscheiden zu können (Wahlfreiheit). Dabei wird zwischen negativer und positiver Freiheit unterschieden: Während negative Freiheit die *Freiheit von* etwas bezeichnet, beispielsweise die Freiheit von Unterdrückung, verstehen wir unter positiver Freiheit die Freiheit zu etwas, beispielsweise das Recht auf freie Meinungsausübung. Freiheit zu etwas wiederum lässt sich im Sinne materieller Rechte, etwa des Rechts auf Wahlfreiheit, Meinungsfreiheit oder freie Mobilität, interpretieren. Konkreter betrachtet, geht es aber auch gerade um die Freiheit, solche Rechte in geregelten Verfahren, das heißt prozessrechtlich (prozedural), durchsetzen zu können. Bound Governance schließt alle diese Freiheits-Aspekte ein: Es herrschen zwar gemeinsam akzeptierte Regeln; in deren Schutz aber kann, wer immer sich beteiligt, sich frei von Übergriffen zwischen unterschiedlichen Optionen entscheiden. Dabei wiederum nimmt er/sie grundlegende Menschenrechte (im Sinne von *Freiheit zu*) wahr, wobei ergebnisoffene Verfahren von besonderer Bedeutung sind.

Quoten-Regelungen, durch die sich die Erfolgschancen einzelner Angehöriger benachteiligter Gruppen verbessern, lassen sich unter bestimmten Gesichtspunkten als freiheitsförderlich einordnen. Ermöglichen sie Angehörigen benachteiligter Gruppen, ihre Rechte effektiv wahrzunehmen, so geben sie diesen damit auch *Freiheit zu*. Wird etwas nach Quote allerdings ohne ergebnisoffenen Koordinationsprozess schlicht verteilt, so besteht keine zweidimensionale Bound Governance mit unabhängiger Regel- und eigenständiger operativer Dimension mehr. Alle Freiheiten eines ergebnisoffenen Prozesses nach prozedurellem Recht gehen damit verloren - bis hin zur Gefahr, dass über Verteilungsergebnisse ausschließlich machtfundiert entschieden wird.

Sicherlich können angegliche Lebensverhältnisse Voraussetzung neuer ergebnisoffener Prozesse werden, wie Sandra Krause argumentiert; ob dies wirklich geschieht, ist aber zweifelhaft. Wird machtbestimmt, also ohne unabhängige Regeldimension, sprich unfrei, gleichgestellt, kann sich dies leicht ausbreiten. Freiheit und darauf gegründete Motivationskraft und Produktivität gehen dann verloren. Würden beispielsweise die Sieger und Platzierten des European Song Contest nicht in einem offenen Wettbewerb, sondern im Wesentlichen nach vorgegebenen Quoten benachteiligter Gruppen (Frauen, Behinderte, Unterdrückte Ethnien, Religionen) bestimmt, wäre das Ganze sehr leistungsabträglich, langweilig, demotivierend und ohne wirtschaftliche Existenz-Chance.<sup>2</sup>

### *Gemeinsam anerkannte Regeln*

Quoten-Regelungen werden häufig als Instrument im Kampf um die legitimen Rechte benachteiligter Gruppen aufgefasst. Demnach gilt es, Quoten auch mit knappsten Mehrheiten und öffentlichem Druck gegen bestehende Seilschaften und verharschte Machtstrukturen etwa des Patriarchats durchzusetzen. So leicht sich diese Strategie auch nachvollziehen lässt, so vordergründig und kurzschnüllig ist sie; denn werden Quoten bei schwacher Akzeptanz durch- und umgesetzt, so führt dies leicht zu Ausweich- und Konterstrategien wie der Herabsetzung so gewählter Frauen als inkompetenter Quotenfrauen oder zu Boykott.<sup>3</sup>

Idealtypische Bound Governance beruht demgegenüber auf gemeinsam anerkannten Regeln, die alle Beteiligte sinnvoll und effektiv umsetzen wollen. Dementsprechend lassen sich Quotenregelungen, wenn überhaupt, nur bei hoher Akzeptanz als Bound Governance-Form einordnen. Nur wenn die Beteiligten Quoten in hohem Maße akzeptieren, werden sie diese nämlich sinnvoll - in einer Verbindung von Kompetenz und Gleichstellung - handhaben.

### *Schlussfolgerungen*

Was folgt aus dieser Analyse? Quotierung, eine Form kollektiver Gleichstellung, kann den Kampf um individuelle Gleichstellung symbolisch fördern. So hat die Frauenbewegung der letzten Jahrzehnte nicht zuletzt durch die Auseinandersetzung um Frauenquoten das öffentliche Bewusstsein für den Sinn und die Notwendigkeit allgemeiner Gleichstellung gestärkt. Sofern ergebnisoffene Koordinationsprozesse, zum Beispiel Wahlprozesse, durch Quotenregelungen personell offener werden, fördern Quoten auch grundlegende menschenrechtliche Freiheiten (Gleichheit vor dem Gesetz). Zu-

<sup>2</sup> Skurrilerweise operierte die Auswahl deutscher Beiträge für den Wettbewerb über viele Jahre hinweg nach diesem Muster - mit entsprechenden Platzierungsergebnissen, nämlich ganz am Schluss...

<sup>3</sup> So ist der Anteil der Frauen im Deutschen Bundestag trotz Quoten-Politiken bei Bündnis 90/Die Grünen, der Linken, SPD und CDU/CSU bei der Bundestagswahl 2017 auf 31% zurückgegangen.

dem verbessern sich damit für diejenigen, die in den Genuss entsprechender Quoten-Förderung kommen, die Chancen auf operativen Erfolg.

Bereits die - meist große - Differenz zwischen der Zahl derjenigen, die durch eine Quote gefördert werden, und der Zahl derjenigen, die sich ohne Quotenförderung durchzuschlagen haben, zeigt aber die Schlagseite dieses Instruments: Es wirkt bereits innerhalb der geförderten Gruppen ungleich. Zudem haben Bewerber, die durch eine kollektive Bevorzugung einer anderen Bevölkerungsgruppe individuell benachteiligt werden, unter dieser Quote individuell zu leiden. Ihr an sich gegebenes Recht auf Gleichberechtigung wird also beschnitten, ohne dass sie hierfür individuell verantwortlich wären. Quotenregelungen können gerade bei mangelnder Akzeptanz effektive Gleichstellung sogar eher behindern, wenn sie in ihrem Realisierungs-Bereich ausgebremst, sinnwidrig eingesetzt, ironisch konterkariert oder offen boykottiert werden. Schließlich würde eine konsequente Quoten-Politik in einem stagnativen Sammelsurium und Machtkampf autoritärer Besitzansprüche einzelner Quotenbereiche enden - nach dem Muster ethnisch-religiös geprägter Konkordanz-Systeme im Nahen Osten, die häufig autoritäre Systeme und Krieg produzieren.

Demgegenüber erweist sich effektive Gleichberechtigung, die allen Beteiligten zugutekommt und praktisch wirkt, als *Königsweg* der Emanzipation: tiefgehend, umfassend, frei und nachhaltig. So stieg der Anteil der weiblichen Studierenden in Deutschland und vielen anderen OECD-Ländern nachhaltig und liegt inzwischen in vielen Studiengängen über 50% (Boeckler-Stiftung 2012). Dies nicht primär durch Quoten-Politik; vielmehr resultiert dieser emanzipatorische Erfolg aus einem breiten Strom von Gleichstellungs-Momenten - von geänderten Rollen-Mustern in der kindlichen und jugendlichen Erziehung über die konsequente Schulpolitik nach Bound Governance-Mechanismen bis hin zu sich massiv ändernden Berufsbildern und entsprechender Attraktivität auch für Frauen.

Hieraus sollten wir lernen: Gleichstellung in der zivilen Moderne heißt vor allem, alle Träger\*innen gleicher Rechte in die Lage zu versetzen, ihre Rechte frei und wirkungsvoll wahrzunehmen.

## **Literatur/Links**

Krause, Sandra 2018: Geschlechterquoten und Bound Governance, in: Prittitz, Volker von 2018 (Hrsg.): Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln. Bound Governance - Theorie der zivilen Moderne, Berlin, S. 130-144.

destatis 2016: Frauenanteile/Akademische Laufbahn

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/Hochschulen/Tabellen/FrauenanteileAkademischeLaufbahn.html>

# Gleichbehandlung = Gleichstellung?

## Novellierungsvorschlag zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz

**Laura Oppermann**

### Übersicht

1. Einleitung
2. Diskriminierung als soziales Phänomen
3. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz
4. Novellierungsvorschläge nach Bound Governance Prinzipien
5. Gleichbehandlung, Gleichberechtigung und Gleichstellung
6. Fazit

In diesem Beitrag werden anhand der Bound Governance Theorie gesellschaftliche Gleichbehandlung und Gleichstellung gegenübergestellt und der Begriff Diskriminierung anhand der soziopolitischen Interaktionslogiken ausdifferenziert. Anhand des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) wird auf der praktischen Ebene untersucht, inwiefern Gleichbehandlung in Deutschland gesetzlich gesichert und Gleichstellung praktisch umgesetzt wird. Die dadurch aufgedeckten Defizite des Gesetzes zeigen, dass in Deutschland noch immer kein horizontaler Diskriminierungsschutz geboten wird, weswegen im weiteren Verlauf Novellierungsvorschläge abgeleitet werden, die auf der konsequenten Anwendung des Zwei-Ebenen-Systems Bound Governance beruhen und durch gemeinsam akzeptierte Regeln gesellschaftliche Gleichstellung und Freiheit generieren.

### 1. Einleitung

Ein Unternehmen sucht „junge, motivierte Mitarbeiter“. Menschen in höherem Alter und bei wörtlicher Betrachtung auch Frauen hätten bei dieser Stellenausschreibung keine Chance. Das vor rund zehn Jahren in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) soll vor solchen und vielen anderen Fällen von Diskriminierung schützen. Durch den eingeschränkten Geltungsbereich und einige weitere Lücken im Gesetzestext ist jedoch noch immer kein horizontaler Diskriminierungsschutz in Deutschland gewährleistet.

Laut einer Studie (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2015) der Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat rund ein Drittel der in Deutschland lebenden Menschen in den vergangenen zwei Jahren Diskriminierung erfahren. Diskriminierung ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, das sowohl dem diskriminierten Menschen als auch der Gesamtgesellschaft schadet, da es entgegen dem Freiheits- und Selbstbestim-

mungsideals wirkt und somit einer integralen Vielfalt im Weg steht und sogar Innovationen hemmen kann (Bertelsmannstiftung 2018, S. 6).

In dem folgenden Beitrag werden Ursprünge und Dimensionen von Diskriminierung herausgearbeitet und Begrifflichkeiten geklärt, um das AGG hinsichtlich seiner Wirksamkeit zu prüfen. Es werden aus Bound Governance Perspektive Novellierungsvorschläge erörtert, die zu einem höheren Maß an Zivilität und Gleichbehandlung führen und damit eine Basis für effektive Gleichstellung in unserer Gesellschaft bilden. Schlussendlich wird die vorherrschende Diskrepanz zwischen gesetzlich festgeschriebener Gleichbehandlung von Menschen und der gesellschaftlich operativ umgesetzten Gleichstellung kritisch diskutiert.

## **2. Diskriminierung als soziales Phänomen**

Im Sinne einer formalen Definition meint Diskriminierung die Verwendung von kategorischen, also vermeintlich eindeutigen Unterscheidungen von Menschengruppen zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlung, die eine gesellschaftliche Benachteiligung zur Folge haben. Diesen abstrakt gebildeten Gruppen wird eine kollektive Identität mit bestimmten negativen Eigenschaften (Vorurteilen) zugeschrieben (Scherr 2016). Entgegen dem Verständnis von Bound Governance und einer zivilen Moderne im idealtypischen Sinne wird den diskriminierten Menschengruppen der Status eines gleichberechtigten Gesellschaftsmitgliedes abgesprochen, sodass ihre faktische Benachteiligung nicht als ungerecht, sondern vielmehr als unvermeidbares Resultat ihrer Andersartigkeit betrachtet wird.

### **2.1 Interaktionslogiken in Bezug auf Diskriminierung**

Um das Phänomen der Diskriminierung in seiner Komplexität zu begreifen und das AGG hinsichtlich der Wirksamkeit seiner Maßnahmen zu untersuchen ist es sinnvoll, verschiedene Dimensionen von Diskriminierung mit Hilfe der soziopolitischen Interaktionslogiken (Prittitz, 2018, S. 372) zu analysieren und so die Ursachen und Intentionen von praktizierter Diskriminierung herauszuarbeiten.

Das extremste Beispiel für Diskriminierung basiert auf einer Freund-Feind-Einordnung und ist besonders in Kriegen zu beobachten. Die Interaktionslogik nach dem Freund-Feind-Schema lässt sich insbesondere dann verzeichnen, wenn Menschen anomisch aufeinander treffen. Durch die Abwesenheit einer gemeinsamen Ordnung kann jederzeit die Angst bestehen, in irgendeiner Form vom „Feind“ geschädigt zu werden (Prittitz, 2018, S. 372). Auch ohne Krieg kann es jedoch zu Freund-Feind-Diskriminierung kommen. Aktuell erlebt unsere Gesellschaft dieses Phänomen teilweise durch rechtspopulistische Parteien wie die AfD, die Diskriminierung gegen Geflüchtete in Deutschland anheizt. In diesem Fall wird der „Fremde“ zum Feind ge-

macht. Dieser gesellschaftlich veranlagte starke emotionale Drang, eine solche Unterscheidung vorzunehmen, bestätigt die psychoanalytische Beobachtung Sigmund Freuds, [dass es]

*„immer möglich [ist], eine größere Menge von Menschen in Liebe aneinander zu binden, wenn nur andere für die Äußerung der Aggression übrig bleiben.“* (Freud 1930, S. 473)

Wichtig anzumerken ist allerdings, dass Fremdenfeindlichkeit weniger eine reale Gefahr von außen zugrunde liegt, sondern sie vielmehr von einer inneren Angst röhrt, die auf „Feindobjekte“ projiziert wird (Berghold 2007, S. 149). Für dieses Verhalten gibt es verschiedene Erklärungsmodelle: Aus sozialpsychologischer Sicht wird ein negatives Fremdbild geschaffen, um durch die Abgrenzung ein überlegenes Selbstbild zu erzeugen (Skenderovic 2015).

Aus evolutionsbiologischer Sicht ist die Fremdenfeindlichkeit ein überlebensnotwendiges Erbe aus der Zeit der Jäger und Sammler. Da es existentiell war, innerhalb der eigenen Gemeinschaft das eigene Territorium und seine Ressourcen zu sichern und verteidigen, galt der Fremde als eine potentielle Gefahr für die Gemeinschaft. Der bei Ressourcenknappheit aufkommende Konkurrenzkampf zwischen der eigenen Gemeinschaft und der fremden führte evolutionär zu einem generellen Misstrauen gegenüber anderer Gesellschaften und ist eine Erklärung für die immer noch partiell in der Gesellschaft verwurzelte Fremdenfeindlichkeit (Hölldobler 2003).

Beide Erklärungsansätze haben gemein, dass quasi natürliche Gegebenheiten akzeptiert werden. Es steht außer Frage, dass Fremdenfeindlichkeit in der heutigen Zeit im Wesentlichen auch durch die gesellschaftliche und politische Konstruktion von Selbst- und Fremdbildern herbeigeführt ist. Der US-amerikanische Friedens- und Konfliktforscher Vamik Volkan verzeichnete in seiner Forschung über die Ursachen von Feindbildern jedoch den Effekt, dass eine Abgrenzung vom „Feind“ letztendlich zu einer Annäherung führt – also das Gegenteil des gewünschten Effekts erzielt:

*„The more we want to be completely different from the enemy the greater the resemblance, however unconscious. And the more we long to distance ourselves from the enemy, the more our excessive preoccupation with him, the more tightly are we tied to him, consciously and unconsciously.“* (Volkan 1988, S. 5)

Ein weiterer wichtiger Aspekt von Diskriminierung ist Macht. In Form einer vertikalen Koordination wird gegen den Willen oder ohne den Einbezug anderer etwas durchgesetzt. In seltenen Fällen wie Gefahrensituationen kann diese Vorgehensweise effektiv sein, in der Regel weist sie aber einen geringen Grad an Zivilität auf und ist somit nach

dem Bound-Governance-Verständnis mit einem gleichgestellten und freien Miteinander nicht vereinbar. (Prittitz 2018, S. 373)

Um Diskriminierung zu verstehen, müssen auch gesellschaftlich vorhandene Machtstrukturen diskutiert werden. Speziell Deutschland hat eine koloniale und politische Vergangenheit, die von rassistischen Überzeugungen und Handlungen geprägt ist. Findet bewusst oder unbewusst eine durch Macht bestimmte Hierarchisierung aufgrund der ethischen Herkunft statt, spricht man von Rassismus.

Auch auf der horizontalen Koordinationsebene der Interessenlogik kann Diskriminierung entstehen. Grundsätzlich ist bei diesem Koordinationstypus die Macht zwar auf unterschiedliche Akteure verteilt, sodass im Idealfall durch Tauschangebote und die mitschwingende Exit-Option aller Beteiligten ein Kompromiss gefunden wird, jedoch kann es zu Zusammenschlüssen einzelner Akteure und somit zur Bündelung von Macht kommen, was zu einer Übervorteilung von Interessengruppen führt. Um diesen Verhandlungsvorteil zu erlangen, ist die Diskriminierung einer Teilgruppe ein häufig gebrauchtes Instrument. (Prittitz 2018, S. 375)

Um Diskriminierung effektiver zu vermeiden lohnt sich der Blick über die beschriebenen eindimensionalen Koordinationstypen hinaus hin zu dem zweidimensionalen Konzept von Bound Governance. Dieses Prinzip schafft Gleichstellung und mehrt die Freiheit, Berechenbarkeit und Effektivität eines Systems und weist zugleich ein hohes Maß an Zivilität auf. (Prittitz 2012).

Damit ein funktionierendes Bound Governance System in einer Gesellschaft etabliert werden kann und Diskriminierung verhindert wird, ist jedoch in hohem Maße die Politik gefordert: Da in unserer praktischen Marktwirtschaft immer noch Vermachtungsformen vorkommen, ist als Folge auch Diskriminierung, wie beispielsweise die schlechtere Bezahlung von Frauen, zu vermerken. (Prittitz 2017a) Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz als Bestandteil deutscher Antidiskriminierungspolitik ist nur ein kleiner Teil von vielen wichtigen Aufgaben der Politik auf dem Weg hin zu einer nicht nur formell gleichberechtigten sondern auch praktisch gleichgestellten Gesellschaft. In Teilbereichen unserer Gesellschaft, in denen Bound Governance Strukturen bereits verankert sind (u. a. Spiel, Sport, demokratische Wahlen (Prittitz 2017a) lässt sich der positive Effekt und die zunehmende Abwesenheit von Diskriminierung bereits verzeichnen.

Ein noch höheres Maß an Zivilität und ein maximales Entfaltungspotential sowohl für das Individuum als auch für die Gesamtgesellschaft birgt die mehrdimensional koordinierte Logik der Integralen Vielfalt. Auf der Basis des zweidimensionalen Bound Governance Konzepts mit gemeinsam akzeptierten Regeln und gleichgestellt und frei handelnden Individuen kann durch integrale Vielfalt zusätzlich in weiteren Dimensionen koordiniert und kommuniziert werden. Durch integrierte Lebensformen wie viel-

fältiges Lernen und Arbeitsteilung werden die Potenziale aller Gesellschaftsmitglieder optimal genutzt, sodass Diskriminierung keinen Raum findet. Durch die prinzipielle Entwicklungsoffenheit herrscht ein hohes Maß an Respekt, Kommunikation und Innovationsfähigkeit (Prittitz 2018, S. 377). Entscheidend ist dabei ein effektiver Teilnehmerschutz wie zum Beispiel durch Diversity Management innerhalb von Unternehmen und Institutionen.

### **3. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz**

Das am 18. August 2006 in Kraft getretene AGG löste auf Basis der europäischen Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung das Beschäftigtenschutzgesetz ab, welches Arbeitnehmer/innen vor sexueller Belästigung schützen sollte. Im Gegensatz zum Beschäftigtenschutzgesetz geht das AGG über den Schutz vor sexueller Belästigung hinaus und umfasst Regelungen zum Schutz vor Benachteiligungen aus Gründen der ethnischen Herkunft, Religion, des Alters, des Geschlechts, einer Behinderung oder der sexuellen Identität. Es greift sowohl im Arbeits- als auch Zivilrecht (Rühl et al. 2007, S. 14).

Vor dem Inkrafttreten des AGG existierten Antidiskriminierungsvorschriften in Deutschland nur im Arbeitsrecht und waren im Wesentlichen auf geschlechterspezifische Diskriminierung sowie Diskriminierung aufgrund von Behinderung bezogen. Durch die Ausweitung des Anwendungsbereiches im Zivilrecht wird deutlich, dass Diskriminierung ein gesamtgesellschaftliches Problem ist, welches kollektive aber auch individuelle Verantwortung für die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen in der Gesellschaft bedeutet (Liebscher 2014, S. 5).

Das AGG verbietet Ungleichbehandlung jedoch nur dann, wenn sie auf einem der genannten Merkmale beruht. Es findet also nicht in allen rechtlichen und gesellschaftlichen Bereichen Anwendung. Herauszustellen gilt außerdem, dass das AGG nicht Diskriminierung in seiner Komplexität verbieten und sanktionieren kann, sondern nur eine Benachteiligung von Personen in konkreten Situation. Diskriminierung als ein soziales Phänomen umfasst neben der Benachteiligung von Personen auch noch Faktoren der sozialen Herabwürdigung und Stigmatisierung und korreliert mit Vorurteilen oder emotionalen Assoziationen gegenüber Menschen(gruppen).

### **3.1 Aufbau und Inhalt**

Das AGG ist eingebettet in das „Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung“ und untergliedert sich in sieben Abschnitte:

Allgemeiner Teil (§1-5): Im allgemeinen Teil des Gesetzes werden die Ziele formuliert, der allgemeine Anwendungsbereich erläutert sowie Begriffsbestimmungen vorgenommen, wie zum Beispiel die „Definition des Tatbestandes der unzulässigen Benachteiligung“ (§1-3). Darüber hinaus wird festgelegt, wie mit Mehrfachdiskriminierung umzugehen ist.

Schutz der Beschäftigten vor Benachteiligung (§6-18): Im zweiten Abschnitt geht es um die Benachteiligungen in Beschäftigung und Beruf, also den arbeitsrechtlichen Teil des Gesetzes. Neben dem allgemeinen Anwendungsbereich des ersten Abschnitts wird in §6 des zweiten Abschnitts nun der persönliche Anwendungsbereich der Benachteiligungsverbote von Beschäftigten geregelt und Handlungspflichten des Arbeitgebers beschrieben. Außerdem werden Rechtsfolgen und Ansprüche der Beschäftigten bei Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot definiert.

Schutz vor Benachteiligung im Zivilrechtsverkehr (§19-21): Im dritten Abschnitt werden die Benachteiligungsverbote für das allgemeine Zivilrecht formuliert. Da die Gleichbehandlungsrichtlinien der EU zivilrechtlichen Diskriminierungsschutz nur in Bezug auf die Merkmale Rasse [sic!], ethnische Herkunft und Geschlecht gewähren, werden an dieser Stelle des AGG die Diskriminierungsverbote auf Grund der Merkmale Religion, Alter, Behinderung und sexuelle Identität ergänzt.

Rechtsschutz (§22-23): Der vierte Abschnitt regelt die Beweislast, welche im Fall einer Klage sowohl im zivilrechtlichen als auch im arbeitsrechtlichen Bereich beim Kläger liegt. Die Beweislastregel (§22) gibt an, dass die betroffene Person Indizien für die Benachteiligung vorbringen muss.

Sonderregelung für öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse (§ 24): Dieser Abschnitt enthält die Regelung, dass in öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen bei Anwendung des AGG die besondere Rechtsstellung von Beamten, Richtern und Zivildienstleistenden berücksichtigt werden muss.

Antidiskriminierungsstelle (§25-30): Der sechste Abschnitt des AGG regelt die Rechtsstellung, Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingerichtet wird.

Schlussvorschriften (§31-33): Der siebte und letzte Abschnitt legt Übergangs- und Schlussvorschriften fest und beschreibt, wie sich das AGG zu anderen Vorschriften verhält.

Durch den erstmalig zusammengeführten Diskriminierungsschutz im Arbeits- und Zivilrecht wird deutlich, dass der Gesetzgeber um einen nach Bound Governance Verständnis horizontalen Schutz bemüht ist, obwohl dieser nicht lückenlos ist, was im weiteren Verlauf noch diskutiert wird.

### **3.2 Geltungsbereiche und deren Grenzen**

Im Arbeitsrecht gilt das AGG für alle Bereiche vor, während und nach einer Beschäftigung, so beispielsweise im Bewerbungsverfahren, Beschäftigungs- und Ausbildungsverhältnis, bei Weiterbildungen, Beförderungen und auch bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses (Rühl 2007, S. 42). Es ist für jegliche Beschäftigte gültig mit Ausnahme von Soldat/innen, für die das SoldGG, das Gleichbehandlungsgesetz für Soldatinnen und Soldaten, gilt.

Im zivilrechtlichen Anwendungsbereich liegt der Schwerpunkt auf sogenannten „Massegeschäften“ (§19 AGG). Gemeint ist das Agieren innerhalb eines Geschäftes, das in Bezug auf die Ware oder Dienstleistung in „Masse“ angeboten wird, wie beispielsweise Personennahverkehr, Einkaufshäuser, Diskotheken oder Gaststätten (Rühl 2007, S. 95).

Das AGG weist in seinen Geltungsbereichen einige Lücken auf. Im Bereich des öffentlichen Dienstes verhält es sich so, dass das AGG zwar Beschäftigte im öffentlichen Dienst schützt (§24 AGG), wenn es um das Verhältnis von Bürgern zu staatlichen Behörden geht, sind Betroffene aber nicht durch das AGG geschützt. Polizei- und ordnungsbehördliches Handeln sind nicht im Geltungsbereich inbegriffen, sodass sich beispielsweise Opfer von willkürlichen Polizeikontrollen („Racial Profiling“) anderweitigen Rechtsschutz suchen müssen. Gleches gilt für Schulen und Universitäten.

Dass auch der persönliche Geltungsbereich des AGG begrenzt ist, wird schon in §1 des Gesetzes deutlich, in dem die geschützten Merkmale beschrieben sind. Das Gesetz verbietet eine Benachteiligung auf Grund von Rasse [sic!] oder ethnischer Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Identität. Im Umkehrschluss suggeriert diese Auflistung, dass Menschen, denen keine der genannten Eigenschaften zugeschrieben wird, per se nicht von Benachteiligung betroffen seien.

Die Realität zeichnet ein anderes Bild: Eine experimentelle Studie (Falk et al. 2009, S. 526) zur Arbeitsmarktintegration von ehemaligen Strafgefangenen hat gezeigt, dass bei gleicher Qualifikation ein/e ehemalige/r Strafgefangene/r deutlich schlechtere

Chancen auf eine Einstellung hat als ein Mensch ohne Haftvergangenheit. Gleichermaßen gilt für Menschen, die in der ehemaligen DDR sozialisiert wurden. Im Jahr 2010 hatte eine Frau vor dem Arbeitsgericht Stuttgart geklagt, weil sie im Bewerbungsverfahren um eine Stelle als Buchhalterin auf Grund ihrer ostdeutschen Herkunft abgelehnt wurde. Auf ihrem zurückgesandten Lebenslauf war mit Bleistift ein „(-) Ossi“ vermerkt worden. Sie klagte auf Entschädigung gemäß AGG §15, da sie sich durch die Zuschreibung einer ethnischen Minderheit benachteiligt sah. Die Klage wurde abgewiesen, da das Gericht die Ablehnung auf Grund der DDR-Herkunft nicht als eine Benachteiligung wegen der ethnischen Herkunft auffasste (Hensche 2010). Trotzdem eine faktische Benachteiligung vorlag, wurde die Klägerin nicht durch das AGG geschützt, da ihre erfahrene Benachteiligung in keine der festgeschriebenen Kategorien passte. Ähnliche Fallbeispiele gibt es zu übergewichtigen, psychisch kranken, obdachlosen oder überschuldeten Menschen sowie Analphabeten und weiteren Personengruppen, die aufgrund ihrer sozio-ökonomischen Lage oder ihres sozialen Status diskriminiert werden.

#### **4. Novellierungsvorschläge nach Bound Governance Prinzipien**

Ein wiederkehrendes Schema bei der Benachteiligung von Menschen in unserer Gesellschaft ist die Tendenz, eine Kategorisierung vorzunehmen. Dies hat nicht selten eine Hierarchisierung der Menschen zur Folge, bei der die schlechter Gestellten eine Stigmatisierung erfahren und deshalb Nachteile in persönlicher und beruflicher Umgebung erleben.

##### **4.1 Diskriminierungsdimension „Sozialer Status“**

Da die beschriebenen Fallbeispiele von Diskriminierung gezeigt haben, dass die Gruppen benachteiligter Menschen sehr kleinteilig und spezifisch ausfallen können, und mit der jetzigen Fassung des AGG viele Betroffene nicht vor Diskriminierung geschützt sind, sollte eine weitere generelle Diskriminierungsdimension „sozialer Status“ eingeführt werden. Diesen Vorschlag machte bereits das Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. im Jahr 2011.

Nach Bound Governance Verständnis ist diese Erweiterung unbedingt notwendig, da die Regelebene, in diesem Fall das AGG, für alle Menschen gleichermaßen geltend sein muss. Bislang schützt das Gesetz nur Teile unserer Gesellschaft, was einem horizontalen Koordinationstypus nicht gerecht wird und zu faktischer Ungleichbehandlung führt. Dass eine solche Ergänzung die Freiheit und Gleichstellung in unserer Gesellschaft mehrt, wurde auf europäischer Ebene bereits erkannt und durch Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention aufgegriffen:

*„Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.“ (Europäische Menschenrechtskonvention 1950, Abschnitt 1, Artikel 14)*

Dieses offene Diskriminierungsverbot der EU sollte auch Vorbild für das zur Zeit noch begrenzte Diskriminierungsverbot des AGG sein. Ein feststehender Katalog von derzeit sechs Gründen für Diskriminierung wird einem offenen und dynamischen Gesellschaftsmodell nach Bound Governance Kriterien nicht gerecht, da Grenzfälle und gesellschaftliche Entwicklungen nicht oder nur durch hohes Auslegungsgeschick berücksichtigt werden können.

Es muss erkannt werden, dass es sich bei den bisher im AGG festgeschriebenen Diskriminierungsgründen um gesellschaftliche Strukturkategorien handelt, anhand derer Menschen stigmatisiert werden und soziale Chancen und Rangordnungen verteilt werden.

Die US-amerikanische Juristin Martha Minow hat diese gesellschaftliche und politische Schieflage der Antidiskriminierungspolitik wie folgt beschrieben:

*„It drags some people into categories who do not belong, or leave some out, all the while enshrining the categories as permanent and immovable.“ (Minow 1992, S. 79)*

Die Diskriminierungsdimension „Sozialer Status“ ist hinsichtlich gesellschaftlicher Entwicklungen flexibel und bietet für einen großen Teil der Gesellschaft, der sich im Falle einer Diskriminierung bislang nicht auf das AGG berufen konnte, horizontalen Schutz.

Um eine Beliebigkeit bei der Anwendung der neuen Diskriminierungsdimension zu verhindern ist es nötig im Gesetzestext festzuhalten, wie sich Diskriminierung definiert: Sie knüpft an historisch verankerte Ungleichheitsstrukturen an, die im Ergebnis eine Stigmatisierung, Benachteiligung oder gesellschaftliche Ausgrenzung von Personengruppen zur Folge haben. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes veranschaulicht Diskriminierung im rechtlichen Verständnis anhand folgender Gleichung:

*Diskriminierung = Benachteiligung + geschützte Diskriminierungskategorie + kein sachlicher Grund. (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2017, S. 20)*

## 4.2 Sprache

Auffällig ist, dass im Gesetzestext des AGG viele Partizipien im Plural substantiviert werden („Beschäftigte“), um dem generischen Maskulinum zu entgehen und den Text selbst geschlechtergerecht zu gestalten: „[...] die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten“ (§8(1)).

Tabelle 1: Novellierungsvorschlag zur einheitlichen Sprache im AGG (Eigene Darstellung)

AGG	Novellierungsvorschlag
§10 (5): „[...] eine Vereinbarung, die die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses ohne Kündigung zu einem Zeitpunkt vor sieht, zu dem <b>der oder die Beschäftigte</b> eine Rente wegen Alters beantragen kann [...].“	„[...] eine Vereinbarung, die die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses ohne Kündigung zu einem Zeitpunkt vorsieht, zu dem <b>die beschäftigte Person</b> eine Rente wegen Alters beantragen kann [...].“
§19 (5): „[...] Die Vermietung von Wohnraum zum nicht nur vorübergehenden Gebrauch ist in der Regel kein Geschäft im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1, wenn <b>der Vermieter</b> insgesamt nicht mehr als 50 Wohnungen vermietet.“	„[...] Die Vermietung von Wohnraum zum nicht nur vorübergehenden Gebrauch ist in der Regel kein Geschäft im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1, wenn <b>die vermieltere Person</b> insgesamt nicht mehr als 50 Wohnungen vermietet.“
§21 (1): „ <b>Der Benachteiligte</b> kann bei einem Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot unbeschadet weiterer Ansprüche die Beseitigung der Beeinträchtigung verlangen. [...]“	„ <b>Die benachteiligte Person</b> kann bei einem Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot unbeschadet weiterer Ansprüche die Beseitigung der Beeinträchtigung verlangen. [...]“

Inkonsequent ist jedoch, dass die zu schützenden Objekte zwar geschlechtsneutral dargestellt werden („*der oder die Beschäftigte*“, §10 (5)) aber das handelnde Subjekt immer noch männlich ist: „*der Arbeitgeber*“ (§12 (1), §14, §16, §17), „*der Vermieter*“ (§19 (5)).

In §21 ist dann wiederum nur von „*dem Benachteiligten*“ die Rede. „*Die Benachteiligte*“ kommt an dieser Stelle nicht vor. Diese Uneinheitlichkeit sollte in einem Antidiskriminierungsgesetz, in dem insbesondere auch der Schutz vor Benachteiligung auf Grund des Geschlechts geregelt wird, nicht ausbleiben.

Eine Möglichkeit, das AGG sprachlich konsequent genderneutral zu formulieren, ist die Verwendung von Adjektiven und dem Subjekt „Person“ dahinter. So können umständliche und lange Ausdrücke, die den Lesefluss behindern, vermieden werden und es wird nicht wie bisher in der grammatischen Konstruktion der Formulierung gewechselt.

### **4.3 Transparenz im Bewerbungsverfahren**

Bislang ist es in Unternehmen gängig, Bewerber/innen in Form von standardisierten Absageschreiben mitzuteilen, dass sie die Stelle nicht bekommen haben.

Tabelle 2: *Novellierungsvorschläge nach Bound Governance Prinzipien (Eigene Darstellung)*

<b>Bound Governance-Prinzip</b>	<b>AGG</b>	<b>Novellierungsvorschlag</b>
Gleichstellung	z.T. noch Verwendung des generischen Maskulinums, substantivierte Partizipien in inkonsequenter Verwendung	Durchgängige Verwendung von Adjektiv + „Person“
Transparenz	Keine Regelungen zu Bewerbungsabsagen (Standardisierte Absagen möglich und gängig)	Neuer Paragraph: Pflicht zu begründetem Absageschreiben seitens der arbeitgebenden Person oder Institution
Horizontale Koordination	Geschützte „Merkmale“ (§1 AGG): Ethnische Herkunft, Religion, Geschlecht, Alter, Behinderung, sexuelle Orientierung	Zusätzliche Diskriminierungsdimension „sozialer Status“

Dieses intransparente Bewerbungsverfahren bietet seitens der Unternehmen rechtliche Sicherheit, sich nicht näher mit dem AGG auseinandersetzen zu müssen. Es bleibt im Verbogenen und für die sich bewerbende Person nicht nachvollziehbar, ob sie aufgrund von Diskriminierungskategorien wie beispielsweise dem Alter, Geschlecht oder der ethnischen Herkunft abgelehnt wurde. Eine rechtliche Verpflichtung, begründete Absageschreiben zu formulieren hätte gleich mehrere positive Effekte: Das Unternehmen setzt sich zwangsläufig mit dem Thema Diskriminierung auseinander und überdenkt eventuell vorhandene Schemata, die sich bewerbende Person erhält im Idealfall konstruktives Feedback. Auch kann Diskriminierung aufgezeigt und unter Berufung auf das AGG sanktioniert werden. Zwar würden keine oder nur sehr uninformed Unternehmen im begründeten Absageschreiben explizit angeben, die bewerbende Person sei aufgrund einer Diskriminierungskategorie abgelehnt worden, sollte in Wahrheit jedoch genau das der Grund sein, bietet das begründete Absageschreiben zumindest Vergleichbarkeit und Anhaltspunkte.

## **5. Gleichbehandlung, Gleichberechtigung und Gleichstellung**

Artikel 3 des deutschen Grundgesetzes legt ein Gleichberechtigungsgebot für alle Menschen fest. Es besagt, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und entsprechend die gleichen Rechte haben (Art 3, Absatz 1 GG). Das Grundrecht der Gleichberechtigung ist somit zwar unmittelbar geltendes Recht, gilt jedoch als Individualrecht, welches sich lediglich auf die Beziehung zwischen Staat und Einzelpersonen bezieht. Das AGG hingegen regelt die Gleichbehandlung von Personen untereinander in Form eines Diskriminierungsverbots im Bezug auf bestimmte Merkmale. Es schafft auf der Regelebene Normen, die im Arbeits- und Zivilrecht geltend sind und Gleichbehandlung für Menschen, die innerhalb der genannten Geltungsbereiche agieren, festlegt. Dass formelle Gleichbehandlung jedoch noch keine effektive Gleichstellung innerhalb der Gesellschaft bedeutet, zeigen unter Anderem die erläuterten Fallbeispiele.

Bei einer gesamtgesellschaftlichen Problematik, wie Diskriminierung sie ist, müsste nach Verständnis von Bound Governance die Regelebene – das AGG – allgemeingültiger sein, um einen horizontalen Schutz zu gewährleisten und zumindest die generelle Chance zu absoluter Gleichstellung zu ermöglichen. Die bereits genannten Novellierungsvorschläge zum AGG – insbesondere die Erweiterung der Diskriminierungsdimensionen um „sozialer Status“ - schreiben auf institutioneller Ebene Gleichbehandlung fest, auf Basis derer praktizierte Gleichstellung angestrebt werden kann.

Per Definition meint Gleichbehandlung einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, nach dem:

*„Personen, die sich in gleicher Rechtslage befinden, gleich zu behandeln sind.“*  
(Brockhaus 2018)

Aus dem normativen Grundsatz der Gleichbehandlung heraus ist es die Aufgabe und Verantwortung der Zivilgesellschaft, Gleichstellung operativ umzusetzen. Diese Umsetzung erfolgt individuell, da sie angepasst an unsere Gesellschaftsstrukturen immer wieder verändert werden muss. Gleichstellung ist dann erreicht, wenn Menschen trotz unterschiedlicher Voraussetzungen (Behinderung, Alter etc.) die uneingeschränkte Teilhabemöglichkeit in der Gesellschaft haben. Zur Veranschaulichung folgendes Beispiel:

Person A hat eine körperliche Behinderung, wegen der sie im Rollstuhl sitzt. Sie studierte Grafikdesign und bewirbt sich mit dem Abschlusszeugnis um eine Stelle in einer Werbeagentur. Das AGG sorgt an dieser Stelle für Gleichbehandlung, indem es im arbeitsrechtlichen Teil feststellt, Menschen dürfen nicht auf Grund von Behinderung im Bewerbungsverfahren benachteiligt werden. Die Werbeagentur stellt Person A aufgrund ihrer Qualifikationen ein. Gleichstellung kann Person A dann am Arbeitsplatz erfahren, indem die Werbeagentur barrierefreie Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsplatz schafft (Fahrstuhl, Rampen etc.) und beispielsweise einen speziellen behindertengerechten Computer und Schreibtisch einrichtet, mit dem Person A die Funktionsinschränkungen des Körpers Ausgleichen und die arbeitsplatztypischen Arbeiten ausüben kann.

Im Gegensatz zu Gleichbehandlung, der konsequenten Umsetzung von gleichem Recht für alle, bedeutet Gleichstellung einen gesellschaftlichen individuellen Mehraufwand beziehungsweise die zur Verfügungsstellung weiterer Ressourcen, um vorhandene individuelle ungleiche Verteilungen auszugleichen. Erst dann kann im Resultat jeder Mensch unserer Gesellschaft zu gleichen Teilen partizipieren, weil alle die gleichen Verwirklichungschancen haben.

Die Wichtigkeit von Gleichstellung wird auf politischer und gesellschaftlicher Ebene nach und nach erkannt, was unter anderem durch die zunehmende Zahl von Gleichstellungsbeauftragten deutlich wird.

Die generelle Gleichbehandlung, die das AGG (fast vollständig) für die Gesamtgesellschaft festlegt ist der formelle Rahmen und die Basis für Gleichstellung, die in den jeweiligen Lebensbereichen individuell geschaffen werden muss. Im Bound Governance System des Sports gibt es dafür beispielhafte Umsetzungen: Die Spielregeln des Fußballs schreiben eine generelle Gleichbehandlung aller Teilnehmenden vor, durch die Unterteilung des Sports in Altersklassen, Männer/Frauen-Fußball und Fußball speziell für Menschen mit Behinderungen wird eine segregative Gleichstellung geschaf-

fen, und das Ligasystem ist schlussendlich ein Beispiel für integrative Gleichstellung, die effektiv umgesetzt wird (Prittitz 2017a).

Trotz zahlreicher Positivbeispiele für effektive Gleichstellung und der institutionellen Grundvoraussetzungen (unter anderem durch das AGG), ist die Gleichstellung von sogenannten „Minderheiten“ noch immer nicht gesamtgesellschaftlich umgesetzt. Das hängt von vielen Faktoren wie dem Rollenverständnis, Erwartungen, Gewohnheiten und der persönlichen Einstellung ab und nicht zuletzt von Deutschlands patriarchal und hierarchisch geprägten Strukturen. Es bedarf weiterhin eines hohen Maßes an Kommunikation der Vorteile von effektiver Gleichstellung (Chancengleichheit, Freiheit, Innovationsfähigkeit u.v.m.) und stärkerer Implementierung von Bound Governance Systemen, um mehr Zivilität in unserer Gesellschaft zu erreichen und Gleichbehandlung und Gleichstellung näher zusammen zu bringen.

## **6. Fazit**

Das AGG hat durch die Zusammenführung des zivil- und arbeitsrechtlichen Schutzes vor Benachteiligung einen wichtigen Beitrag zur Gleichbehandlung von Menschen in Deutschland geschaffen. Die Einführung des Gesetzes hat darüber hinaus einen regen Diskurs zu Diskriminierung angestoßen. Auch haben zahlreiche Studien der Antidiskriminierungsstelle des Bundes das Ausmaß von Benachteiligung im Arbeits-, Bildungs- und auch Wohnungsmarkt aufzeigen können und politischen Handlungsbedarf und rechtliche Schutzlücken offengelegt. Es ist wichtig zu erkennen, dass Freiheit, Menschenwürde und Gleichheit die menschenrechtlichen Grundprinzipien bilden, auf Basis derer sich effektive Gleichstellung entfalten kann. Das AGG manifestiert auf gesetzlicher Ebene, dass eine unterschiedliche Behandlung aufgrund stigmatisierender Kollektivzuweisungen dem Ideal von Selbstbestimmung und Freiheit widerspricht und deshalb nicht zulässig ist. Nichts desto trotz weist der Gesetzestext immer noch Lücken auf, die es nachzubessern gilt. Dazu zählt die Einführung der Diskriminierungsdimension „Sozialer Status“ und auch die Überarbeitung der Formulierungen hin zu einer einheitlichen und genderneutralen Sprache. Die Nicht-Einhaltung selbiger in der aktuellen Fassung macht umso mehr deutlich, dass die Problematik von Diskriminierung noch nicht ausreichend im politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Diskurs Einzug gehalten hat. Die Betrachtungsweise aus Perspektive des Bound Governance Systems und die Einordnung von Diskriminierungsarten in soziopolitische Interaktionslogiken hat die Vielschichtigkeit von Diskriminierung deutlich gemacht und gibt konstruktive Impulse zur Novellierung des AGG. Auch macht sie gleichermaßen deutlich, dass auch auf operativer Ebene Handlungsbedarf besteht, um formelle Gleichbehandlung zu effektiver Gleichstellung zu führen.

## Literaturverzeichnis

- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2015). Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Erste Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung und einer Betroffenenbefragung. In: [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Handout\\_Umfrage\\_Diskriminierung\\_in\\_Dtschl\\_2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Handout_Umfrage_Diskriminierung_in_Dtschl_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=4) [Letzter Zugriff am 21.03.2018].
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017). Der Diskriminierungsschutz im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz. In: Handbuch rechtlicher Diskriminierungsschutz. Berlin: Nomos.
- Berghold, Josef (2007). Feindbilder und Verständigung: Grundfragen der politischen Psychologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bertelsmannstiftung (2018). Faktor Vielfalt – Die Rolle kultureller Vielfalt für Innovationen in Deutschland. In: [http://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfalt\\_Leben/Studie\\_LW\\_Faktor\\_Vielfalt\\_2018.pdf](http://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfalt_Leben/Studie_LW_Faktor_Vielfalt_2018.pdf) [Letzter Zugriff am 25.05.2018].
- Brockhaus (2018). Gleichbehandlung. In: <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/gleichbehandlung-arbeitsrecht>. [Letzter Zugriff am 29.03.2018].
- Deranty, Jean-Philippe / Renault, Emmanuel (2012). Arbeit als Ort von Ungerechtigkeit und Herrschaft. Die Grenzen der zeitgenössischen politischen Philosophie. In: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 60 (4): 573–592.
- Europäische Menschenrechtskonvention (1950). Diskriminierungsverbot. In: Artikel 1, Abschnitt 14.
- Falk et al. (2009). Benachteiligung wegen mangelnden Vertrauens? Eine experimentelle Studie zur Arbeitsmarktintegration von Strafgefangenen. In: Monatsschrift für Kriminologie. Bnd. 92 (2009). Köln: Heymanns.
- Freud, Sigmund (1930). Das Unbehagen in der Kultur. In: ebd.: Das Unbehagen in der Kultur. Und andere kulturtheoretische Schriften. Wien: Internationaler psychoanalytischer Verlag.
- Hensche (2010). Minus-Ossi-Fall: Diskriminierung als „Ossi“? In: [https://www.hensche.de/Arbeitsrecht\\_aktuell\\_Ossi\\_Diskriminierung\\_Antidiskriminierungsrecht\\_ArbG\\_Stuttgart\\_17Ca8907-09.html](https://www.hensche.de/Arbeitsrecht_aktuell_Ossi_Diskriminierung_Antidiskriminierungsrecht_ArbG_Stuttgart_17Ca8907-09.html) [Letzter Zugriff am 29.03.2018].
- Hölldobler, Bert (2003). Die Angst vor dem Fremden: Die evolutionsbiologischen Wurzeln der Xenophobie. In: Tele-Akademie, SWR 3, 11. Mai 2003.
- Hopfner, Sebastian (2007). Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz: ein Leitfaden für die arbeitsrechtliche Praxis. VVW GmbH.

Johannsen, Melanie (2015). Gleichberechtigung & Gleichstellung: Was die deutsche Gesellschaft tut, um die Ideale (nicht) umzusetzen. Hamburg: disserta Verlag.

Liebscher, Doris (2014). Recht als Türöffner für gleiche Freiheit? Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren AGG. In: <http://www.bpb.de/apuz/221577/eine-zwischenbilanz-nach-zehn-jahren-agg?p=all>. [Letzter Zugriff am 21.03.2018].

Liebscher, Doris (2013). Diskriminierung erkennen, AGG umsetzen! Fallbeispiele, Fakten, Handlungsempfehlungen - eine Handreichung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung. In:

[http://www.basisundwoge.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/basisWoge\\_Handreichung\\_AW\\_2013.pdf](http://www.basisundwoge.de/fileadmin/user_upload/pdf/basisWoge_Handreichung_AW_2013.pdf). [Letzter Zugriff am 21.03.2018].

Mäs, Michael (2005). Regionalismus, Nationalismus und Fremdenfeindlichkeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Merx, Andreas, / Joana Vassilopoulou (2007). Das arbeitsrechtliche AGG und Diversity-Perspektiven. In: [http://edocs.fu-berlin.de/docs/receive/FUDOCS\\_document\\_000000014719](http://edocs.fu-berlin.de/docs/receive/FUDOCS_document_000000014719). [Letzter Zugriff am 21.03.2018].

Minow, Martha (1992). Not only for myself: Identity, Politics and the Law. New York: New Press.

Prittitz, Volker von, 2018: Die zivile Moderne. Eine Theorie soziopolitischer Koordination, in: Ders. (Hrsg.): Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, S. 371-385.

Prittitz, Volker von, 2017b: Bound Governance. Der Kampf um die zivile Moderne, in: Ders. (Hrsg.): Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, 334-363.

Prittitz, Volker von, 2017a: Effektive Gleichstellung – Bound Governance bei Kapazitätsdifferenzen, in: Ders. (Hrsg.): Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, S. 300-333.

Prittitz, Volker von, 2012: Bound Governance (Verfahren), in: Ders. (Hrsg.): Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, 229-247.

Prittitz, Volker von (Hrsg.), 2018: Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln. Bound Governance - Theorie der zivilen Moderne, Berlin: Freie Universität Berlin - Universitätsbibliothek (Hier)

Rühl, Wolfgang et al. (2007). Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz: AGG. Aktuelles Recht für die Praxis. München: Beck.

Sachweh, Patrick (2017). Criticizing Inequality? How Ideals of Equality Do and Do Not – Contribute to the De-Legitimation of Inequality in Contemporary Germany. In: Historical Social Research / Historische Sozialforschung 42 (3): 62–78.

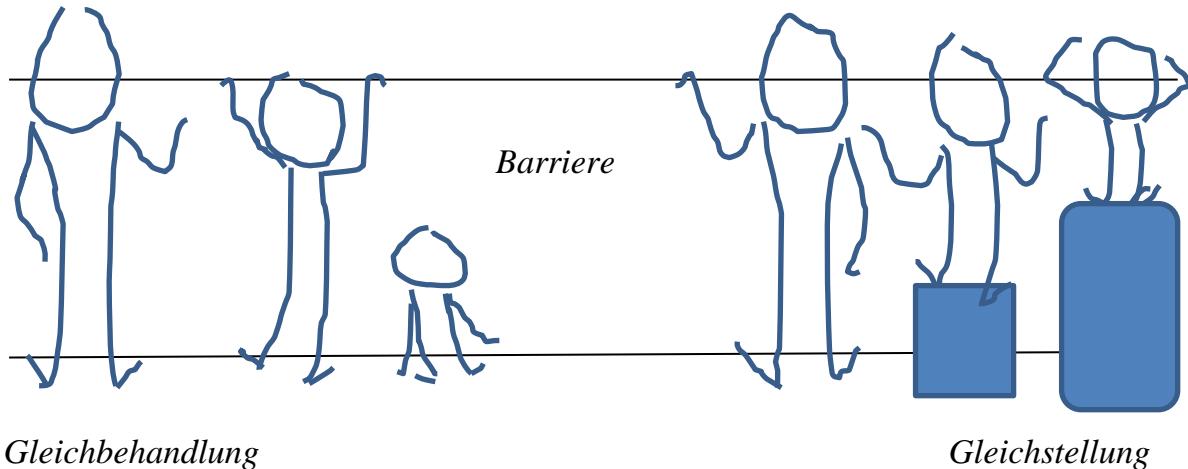
- Scherr, Albert (2016). APUZ. Diskriminierung/Antidiskriminierung – Begriffe und Grundlagen. In: <http://www.bpb.de/apuz/221573/diskriminierung-antidiskriminierung-begriffe-und-grundlagen?p=all>. [Letzter Zugriff am 21.03.2018].
- Skenderovic, Damir (2015). Fremdenfeindlichkeit. In: Historisches Lexikon der Schweiz. In: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16529.php>. [Letzter Zugriff am 21.03.2018].
- Volkan, Vamik (1988). The Need to Have Enemies and Allies: From Clinical Practice to International Relationships. Northvale, NJ: Aronson.
- Wersig, Maria (2017). Fälle zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG): Eine Einführung in Theorie und Praxis des Antidiskriminierungsrechts in 22 Fällen. Dortmund: Barbara Budrich Verlag.

# Gleichbehandlung versus Gleichstellung

Volker von Prittwitz

Auf komplexe Fragen einfache Antworten zu finden, ist nicht leicht und häufig prekär; denn damit besteht ja die Gefahr, dass komplexe Sachverhalte zu einfach und damit irreführend dargestellt werden. Das folgende Schema, das in ähnlichen Formen schon häufig dargestellt worden ist (Froehle 2018), veranschaulicht aber einen wesentlichen Unterschied der Gleichstellung zur Gleichbehandlung, den Kapazitätsausgleich.

*Abbildung: Gleichbehandlung versus Gleichstellung*



Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung - siehe links - werden Personen in gleicher Rechtslage, zum Beispiel als Zuschauer\*innen, gleich behandelt. Nach dem Grundsatz der Gleichstellung werden dagegen alle in die Lage versetzt, ihr gleiches Recht auch praktisch wahrzunehmen.

Hierbei sollte das gewählte Bild nicht zu eng interpretiert werden: Es geht weniger um Zuschauer, die eine Sportveranstaltung trotz Bretterzaun (sprich ohne zu zahlen) sehen wollen, als darum, dass alle ihre gleichen Rechte auch wirklich wahrnehmen können.

## Link:

Froehle, Craig, 2018: <https://medium.com/@CRA1G/the-evolution-of-an-accidental-meme-ddc4e139e0e4> (abgerufen am 16.10.2018)

# Gleich und frei

## Von der Privilegienherrschaft zu den Menschenrechten

**Volker von Prittwitz**

### Übersicht

1. Privilegienherrschaft
2. Allgemeines Recht - Gleichberechtigung - Gleichbehandlung
3. Gleichstellung: Gleich und frei
4. Die Menschenrechte - Herrschaft des Rechts

### 1. Privilegienherrschaft

Das Wort *Privileg* leitet sich vom Lateinischen *privus* (*einzeln, gesondert*) und *lex/legis* (Gesetz) ab und bezeichnete im Römischen Reich positive wie negative Sonderregelungen für einzelne Personen. Erst nach dem Untergang des Römischen Reichs, also ab dem frühen Mittelalter, wurde der Begriff auch auf Gruppen bezogen, auf Vorechte (positive Privilegierung) beschränkt und mit der Option der Vererbbarkeit verbunden. Die Inhaber von Privilegien erlangten also für sich und möglicherweise ihre Nachkommen einen rechtlich fundierten Vorteil gegenüber anderen (Wikipedia: Gleichstellung, 21.07. 2018)

Dieses ungleiche Recht bildete und entfaltete sich in Europa bis in die Neuzeit hinein als Element ständischer Privilegienherrschaft. So wurden Privilegien nicht in einer Gesellschaft der Gleichen vergeben, sondern von absoluten Herrschern, beispielsweise Kaisern, Königen oder Päpsten, an Untergebene - quasi als Gegenleistung gegen Stabilisierungsbeiträge der ungleichen Ordnung: Privilegien beschränkten die Rechte des Landesherrn zu Gunsten der Stände; umgekehrt stützten die Stände die gegebene Machtstruktur bis ihre Spitze hinein, etwa dadurch, dass sie ihren Landesherrn (Fürsten) Krieg führende Verwaltungsfunktionen einnahmen oder die gegebenen soziale Ordnung religiös legitimierten. Und auch die Angehörigen niederer Stände, so Handwerk und Bauernschaft, wurden so an ihrem gesellschaftlichen Ort gehalten. Das Privilegiensystem bildete in Europa bis in die frühe Neuzeit, ja teilweise sogar bis zum Ersten Weltkrieg, eine zusammenhängende Privilegienherrschaft - mit ungleichen Ständen, ungleicher Reputation, ungleichem Recht und ungleichen politischen Einflussstrukturen.

Diese ungleiche Gesellschaftsordnung setzt sich bis heute ausschnittsweise fort - siehe beispielsweise Handwerksprivilegien wie das Apotheker- und Schornsteinfeger-Privileg oder den *Historischen Namens-Adel*, dessen Mitglieder sich bis heute als durch Geburt oder Heirat bestimmte Angehörige adliger Familien identifizieren.

## **2. Allgemeines Recht - Gleichberechtigung - Gleichbehandlung**

Mit der Philosophie der Aufklärung, der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten und der Französischen Revolution im 18. Jahrhundert verlor die Vorstellung, eine ungleiche Gesellschaftsordnung sei *organisch, natürlich* oder göttlich vorgegeben, sozial und politisch an Boden. In den modernen verfassungsgestützten Republiken schließlich bildet das Privileg keine systematische Rechts- und Gesellschaftsgrundlage mehr. Anstelle dessen ist zumindest dem Anspruch nach das Gesellschaftsmodell allgemeinen Rechts getreten. Demnach gelten Rechtsnormen über den Einzelfall hinaus für alle Menschen im jeweiligen staatlichen Territorium. Grundlegend sollen die Menschenrechte (in Deutschland Grundrechte) sein.

In dieser Rechtsordnung gelten unterschiedliche Rechtssubjekte als gleich vor dem Gesetz (vor der Verfassung und vor jedem Gericht), also gleichberechtigt. Diese Gleichberechtigung gilt als Kern der Menschenwürde. Sie bezieht sich auf alle Menschen in einem Rechtsraum, unabhängig von sozialer Stellung, Geschlecht, sexueller Orientierung, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit und Alter - das genaue Gegen teil ungleicher Privilegien-Herrschaft. So heißt es in Artikel 3 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland:

*„Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“* (GG Artikel 3, Ab. 3)

Gleichberechtigte Personen, die sich in gleicher Rechtslage befinden, sollen gleich behandelt werden - ein Grundsatz, der im Arbeitsrecht besonders bedeutsam ist. So können Gruppen von Arbeitnehmern unterschiedlicher Merkmale (Dauer der Betriebszugehörigkeit, Alter) zwar differenziert behandelt werden; einzelne Arbeitnehmer dürfen aber durch den Arbeitgeber aus sachfremden Gründen nicht gegenüber anderen, die sich in vergleichbarer Lage befinden, schlechter gestellt werden. Im Verwaltungsrecht stellt der Grundsatz entsprechend ein Korrektiv gegen Ermessensmissbrauch dar (Duden Recht 2015). Der Grundsatz der Gleichbehandlung lässt sich auch als Gebot verstehen, Menschen nicht zu diskriminieren. Demnach sollten Menschengruppen nicht kategorisch (vermeintlich eindeutig) unterschieden werden, um ihre Ungleichbehandlung zu rechtfertigen (Scherr 2016). Nicht-Diskriminierung lässt sich schließlich als Teil von Gleichstellung verstehen. Hierbei allerdings stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Gleichheit und Freiheit.

### 3. Gleichstellung: Gleich und frei

Gleichstellung wird häufig definiert, ohne Anforderungen von Freiheit zu berücksichtigen. So heißt es im darauf bezogenen deutschsprachigen Wikipedia-Stichwort:

*Unter Gleichstellung versteht man die Maßnahmen der Angleichung der Lebenssituation von im Prinzip gleichberechtigten heterogenen Bevölkerungsgruppen (z. B. Gleichbe rechtigung von Frau und Mann).*

Damit wird Gleichstellung als Angleichung alltäglicher Lebensstrukturen heterogener Gruppen interpretiert. Diese Interpretation erscheint schon insofern prekär, als sich in der zivilen Moderne Alltagsmuster tendenziell eher individualisieren und damit differenzieren. Vor allem aber wird damit übersehen, dass sich Gleichstellung in der zivilen Moderne mit Freiheit verbindet: Nur wenn Akteure *vor dem Gesetz* gleich sind, also gleiche Rechte besitzen und sich wechselseitig nach einem allgemeinen Gesetz gegenseitig in ihrer Handlungsfreiheit respektieren, handelt es sich um Gleichstellung im zivil-modernen Sinn (Bound Governance). Würde dagegen der Lebensalltag unterschiedlicher Akteure angeglichen, gäbe es keine Freiheit - und damit auch all die positiven Effekte ergebnisoffener, freier Prozesse nicht, beispielsweise Wettbewerb und Innovation. Die Gesellschaft würde in tumben Mustern statischer Gleichheit erstarren, höchst unfrei und unproduktiv werden und damit tendenziell verarmen - genau die Muster, die das kommunistische Gesellschaftsmodell unfreier Angleichung unattraktiv gemacht und zum Untergang des *Realen Sozialismus* geführt haben.

Wie sinnarm eindimensionale Gleichstellung ohne Institutionen gesicherter Freiheit ist, wird anhand eines Gedankenexperiments, beispielsweise des Sports, noch deutlicher: Würden Sportler\*innen ohne Regeln zu einem freien sportlichen Wettbewerb gleichgestellt, so würden alle Beteiligte alltäglich gleiche Ergebnisse erzielen - dies im Zeichen herrschender Macht. Damit ständen nicht mehr Sportler\*innen im Mittelpunkt des Sports, sondern die jeweils Machthabenden, zum Beispiel Funktionäre. Es ginge nicht darum, wer einen Sport besser oder am besten ausübt, sondern wer das stärkste Netzwerk hinter sich hat oder anderweitig besonders großen Einfluss gewinnt - eine Gesellschaft eindimensionaler Macht. Deshalb ist Gleichstellung nur zusammen mit Freiheit sinnvoll, in einem zweidimensionalen Bound-Governance-System mit eigenständiger Regel- und eigenständiger operativer Dimension.

In Kenntnis dieser Bound-Governance-Überlegungen beschäftigt sich Laura Oppermann (in diesem Band) mit Beziehungen zwischen Gleichbehandlung und Gleichstellung. Zu Gleichstellung schreibt sie dabei:

*Im Gegensatz zu Gleichbehandlung, der konsequenter Umsetzung von gleichem Recht für alle, bedeutet Gleichstellung einen gesellschaftlichen individuellen Mehraufwand beziehungsweise die zur Verfügungsstellung weiterer Ressourcen, um vorhandene individuelle ungleiche Verteilungen auszugleichen. Erst dann kann im Resultat jeder Mensch unserer Gesellschaft zu gleichen Teilen partizipieren, weil alle die gleichen Verwirklichungschancen haben* (Oppermann 2018, S. 161).

Demnach sollen auch Akteure unterschiedlich großer Kapazitäten gleichermaßen an Gesellschaft teilhaben (partizipieren) können und damit gleiche Chancen haben sich zu verwirklichen - eine Sicht, die dem Bound-Governance-Konzept der effektiven Gleichberechtigung insofern entspricht, als es um gleiche *Chancen* gehen soll. Denn wer von Chancen spricht, schließt einen Prozess nicht, sondern eröffnet Handlungsfreiheit. Allerdings kann uneingeschränkte gesellschaftliche Teilhabemöglichkeit bestimmter Akteurgruppen auch von oben herab, etwa durch entsprechende Verteilungsbeschlüsse oder sogar Diktate, hergestellt werden. Und Oppermanns Formulierung *gleiche Verwirklichungschancen* wird nur selten auf offene (harte) Wettbewerbsprozesse, sondern überwiegend auf geschützte Bereiche bezogen. In dieser Weise gehandhabt, erscheint Gleichstellung dann aber eher als autoritatives Schutz-Konzept denn als offenes Interaktions-Konzept.

Gleichstellung nach Bound Governance-Kriterien hat sich demgegenüber immer dem Feuer freier Interaktion nach gemeinsam anerkannten Regeln auszusetzen. Erst wenn gleichgestellte Akteure frei handeln können, entstehen Impulse dafür, die Gesellschaft der Freien und Gleichen angemessen zu institutionalisieren. Dabei geht es nicht nur darum, Ressourcen an Schwächeren zu verteilen (was Opperman zentral stellt); vielmehr sind gerade auch institutionelle Muster zu entwickeln, nach denen sich auch Akteure unterschiedlich großer Kapazitäten gleich und frei begegnen können - eine innovative Herausforderung, die beispielsweise zur governanceanalytischen Fassung des Ligaprinzips (Prittitz 2017/2018) geführt hat.

Die Bound-Governance-Formel *Gleich und Frei* gilt auch umgekehrt als *Frei und Gleich*: Allgemeine Freiheit benötigt effektive Gleichberechtigung, denn ansonsten beutet Privilegierte die rechtlich Benachteiligten aus. Dies zeigt sich an einer (libertären) Marktwirtschaft mit minimaler oder fehlender staatlicher Regulation und Vorechten für einzelne Akteure. Siehe Chile, wo Wasser seit der Pinochet-Diktatur (1973 - 1990) ein zu 100% privatisiertes öffentliches Gut bildet und Wasserrechte auf Lebenszeit verkauft wurden/werden.

Folgen dieser Situation waren/sind unter anderem (Sandrock 2013):

1. Die Wasserprixe sind relativ hoch und steigen weiter.
2. Es gibt regionale Wassermanopole, die vor allem in der Hand privater, teilweise internationaler Großunternehmen liegen.
3. Agrarexporte, so in letzter Zeit vor allem der Export der extrem wasserintensiven Avocados, werden hierdurch gefördert.
4. Bäuerliche Klein- und Mittelstrukturen verschwinden tendenziell.
5. Die Allgemeinbevölkerung hat insbesondere in Provinzen mit hohem Agrarexportanteil, so der Provinz Petorka, vor allem in den Sommermonaten große Probleme, an Trinkwasser zu gelangen. Eine grundlegende Lebensressource ist damit für Teile der Bevölkerung nur noch schwer und bei hohen Preisen zugänglich. Damit wird das allgemeine Recht auf Wasser und damit das Recht auf Leben massiv eingeschränkt; Ungleichheit schlägt sich in Unfreiheit nieder.

#### **4. Die Menschenrechte - Herrschaft des Rechts**

Inbegriff einer Gesellschaft der Freien und Gleichen sind die Menschenrechte. Diese wurden bereits in der Unabhängigkeitserklärung von dreizehn US-amerikanischen Staaten (am 4. Juli 1776) und in der bis heute gültigen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte der Französischen Nationalversammlung (am 26. August 1789) proklamiert. Als weltweit wichtigster Katalog der Menschenrechte gilt aber die am 10. Dezember 1948 von den Vereinten Nationen verkündete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (UN-Menschenrechts-Charta). aus deren dreißig Artikeln werden häufig - traditionell verankerte - Abwehrrechte des Menschen gegen den Staat (negative Freiheiten) und eine zweite Generation von Menschenrechten mit dem Fokus auf soziale Menschenrechte (Freiheiten zu...) unterschieden.

Governanceanalytisch stellen sich die Menschenrechte demgegenüber als funktionales, logisch strukturiertes Normen-System im Sinne von Bound Governance dar: Jedem Menschen stehen, unabhängig von seiner sozialen Stellung, seinem Geschlecht, seinem Alter, seiner ethnisch-kulturellen und religiösen Zugehörigkeit sowie sexuellen Orientierung oder irgendeinem anderen sozialen Merkmal, unverbrüchliche und unteilbare Lebens- und Entfaltungs-Rechte zu. Durch diese unabhängig und universell geltenden Rechte entsteht in allen menschlichen Interaktions-Mustern eine unabhängige Dimension gemeinsam anerkannten Rechts, die alle Beteiligte gegenseitig bindet - evolutionsgeschichtlich interpretierbar als Weiterentwicklung tierischer Beißhemmung gegenüber Artgenossen. Können Akteure mehrdimensional interagieren, beispielsweise Spiel und Ernst unterscheiden, zivilisieren sich Lebensgemeinschaften - ein fundamentales Muster kollektiver Entwicklung und Stärkung; denn differenzierungsfähige Kollektive sind Quasi-Kollektiven ohne Beißhemmung, die sich ausschließlich auf der Macht des Stärkeren gründen und leicht selbst vernichten, prinzipiell überlegen. Kooperation ist Teil von Evolution (Axelrod 1984).

Anders als nach der historisch geprägten Vorstellung der Menschenrechte, geht es logisch betrachtet bei den Menschenrechten nicht vor allem um individuelle Abwehrrechte gegen den Staat. Vielmehr steht das prinzipielle Recht freier Entfaltung jedes Menschen im Mittelpunkt - eine positive Denkfigur, die bis zu Sozialen Menschenrechten wie dem Recht auf Soziale Sicherheit (Artikel 22, UN-Charta), dem Recht auf Wohlfahrt (Artikel 25) und dem Recht auf Bildung (Artikel 26) reichen kann. Grundlegend dafür sind die Basisrechte nach den Artikeln 1 (Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit), Artikel 2 (Verbot der Diskriminierung), Artikel 3 (Recht auf Leben), Artikel 6 (Anerkennung als Rechtsperson) und 7 (Gleichheit vor dem Gesetz). Aber auch die Gedanken-, Gewissens-, Religionsfreiheit (Artikel 18, UN-Charta), die Meinungs- und Meinungs- und Informationsfreiheit (Artikel 19) sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 20) wurden lediglich historisch als Rechte gegen übermäßige Staatsmacht aktuell; systematisch sichern sie freie soziopolitische Entfaltung gegenüber jedem potenziell übergriffigen, auch gesellschaftlichen, Akteur. Alle diese Rechte können in der Regel nur mit Hilfe staatlicher Institutionen realisiert werden, schließen aber Übermaßverbote staatlichen Handelns gegenüber dem/der Einzelnen ein.

Auch Menschenrechte, die vorrangig als Abwehrrechte beziehungsweise Freiheiten von etwas interpretiert werden, können sich nur durch handlungsfähige Akteure verwirklichen. Solche Akteure können aber nur schwer oder gar nicht aktiv werden, wenn sie nicht über ausreichende Sicherheiten und Ressourcen im Sinne der grundlegenden sozialen Menschenrechte verfügen. Auch daher tritt die historisch betrachtete zweite Generation der Menschenrechte, die üblicherweise als nachrangig betrachtet wird, in den Vordergrund.

Alle Menschenrechte lassen sich, wie in Artikel 28 der UN-Charta ausgedrückt ist, nur in einer sozialen und internationalen Ordnung realisieren, in der diese Rechte effektiv geltend gemacht werden können (Artikel 28, UN-Charta). Die Menschenrechte haben also, nach dem Wortlaut der UN-Charta der Menschenrechte und funktionell-logisch, eine weitreichende politische Ordnungs-Konsequenz im Sinne der Herrschaft des Rechts (*Rule of Law*) - eine bisher weitgehend übersehene Anforderung.

Der auf gemeinsame Wohlfahrt ausgerichteten Logik der Menschenrechte entspricht es, dass die Menschheit ihr Überleben nachhaltig sichert. Hierzu gehört, dass sich das Mensch-Erde-System ausreichend rasch an den anthropogenen Klimawandel anpassen kann. Vor allem aber muss der menschgemachte Klimawandel durch vernünftiges Handeln effektiv, das heißt rasch und tiefgehend genug, gemildert werden (Für eine ganze Forschungs-Community: Oberthür/Northrop 2018). Schließlich stellt sich in dramatisch zunehmender Geschwindigkeit und Schärfe die Herausforderung, dem blind-technokratischen transhumanistischen Projekt der Ersetzung der Menschheit durch Künstliche Intelligenz effektiv entgegen zu wirken: Alle Menschenrechte sind nur solange sinnvoll, wie sich die Menschheit nicht selbstmörderisch durch technische Konstrukte ersetzt.

## Literatur/Links

ARD 2018: Weltspiegel-Reportage: Avocado - Umweltkiller Superfood:  
<https://www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/weltspiegel/sendung/umweltkiller-superfood-100.html>

Robert Axelrod (1984): The Evolution of Cooperation. Basic Books, New York

Duden Recht A-Z. Fachlexikon für Studium, Ausbildung und Beruf. 3. Aufl. Berlin: Bibliographisches Institut 2015. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.  
 Stichwort Gleichbehandlung: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22316/gleichbehandlung>

Netzwerk Menschenrechte: Soziale Menschenrechte, abgerufen am 09.07.2018:  
<https://www.netzwerk-menschenrechte.de/soziale-menschenrechte-1134/>

Oberthür, Sebastian/Northrop, Elisa, 2018: Towards an Effective Mechanism to Facilitate Implementation and Promote Compliance under the Paris Agreement, Climate Law, 8, 39-69.

Oppermann, Laura, 2018: Gleichbehandlung = Gleichstellung? Novellierungsvorschlag zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, in: Prittitz, Volker von (Hrsg.): Bound Governance. Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, S. 149-165

Prittitz, Volker von, September 2017: Effektive Gleichstellung. Bound Governance bei Kapazitätsdifferenzen, in: Prittitz, Volker von (Hrsg.) 2018: Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln. Bound Governance - Theorie der zivilen Moderne, Berlin, S. 300-333

Scherr, Albert, 2016. APUZ. Diskriminierung/Antidiskriminierung – Begriffe und Grundlagen. In:  
<http://www.bpb.de/apuz/221573/diskriminierungantidiskriminierungbegriffeundgrundlagen?P=all>. [Letzter Zugriff am 21.03.2018].

Eberhard Schulz-Stiftung für Menschenrechte und Partizipation:  
<http://www.sozialemenschenrechtsstiftung.org/menschenrechte/soziale-menschenrechte.html>

Sandrock, Jorge, 2013: Privatisierung vs. Regulierung - Braucht Chile eine neue Wasserpoltik? [https://www.hss.de/download/publications/AMEZ\\_14\\_Wasser\\_06.pdf](https://www.hss.de/download/publications/AMEZ_14_Wasser_06.pdf)

UN-Sozialpakt: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/ICESCR/icescr\\_de.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_de.pdf)

Wikipedia: Gleichstellung, 21.07.2018: <https://de.wikipedia.org/wiki/Gleichstellung>

Vereinte Nationen: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948

# Theorien der Gerechtigkeit

## Ein Vergleich

Mareike Schulz

### Übersicht

1. Einleitung
2. Bound Governance und die zivile Moderne
3. Moderne politische Theorien
  - 3.1 John Stuart Mill: Utilitarismus
  - 3.2 Der klassische John Rawls: Gerechtigkeit als Fairness
  - 3.3 Der neue John Rawls: Vernünftiger Pluralismus
4. Fazit
5. Literatur

### 1. Einleitung

*Freiheit und Gleichheit nach gemeinsam akzeptierten und bindenden Regeln.* Dieser Leitgedanke fasst einen der zentralen Aspekte des von Volker von Prittitz (2012, 2017a) entwickelten Konzepts einer Bound Governance zusammen. Hierzu gehört neben einer angestrebten Gleichstellung aller Personen die strikte Trennung von operativer und Regelebene. Prittitz führt dafür zwar immer wieder empirische Beispiele an; in der Hauptsache aber geht es um eine politische Theorie, deren Einordnung und Vergleich mit politischen Theorien der Moderne bisher aussteht. Davon ausgehend möchte ich der Frage nachgehen, inwieweit sich Kernaspekte der Bound Governance mit grundlegenden Argumentationslinien ausgewählter Gerechtigkeitstheorien übereinbringen lassen.

Um diese Frage zu beantworten, sollen die dafür notwendigen Teilespekte der Bound-Governance-Theorie von Volker von Prittitz zunächst kurz aufgegriffen werden (2). Anschließend werde ich die Kernaspekte der Bound Governance mit politischen Theorien der Moderne hinsichtlich ihrer Übereinstimmungen und Differenzen analysieren (3). Da es im Umfang dieser Arbeit nicht möglich ist, einen Überblick über sämtliche im politischen Diskurs gehandelte Gerechtigkeitstheorien zu geben und diese zu analysieren, habe ich mich lediglich auf drei Theorien beschränkt, welche inhaltlich stark aufeinander aufbauen: Zunächst werde ich John Stuart Mills Interpretation des *Utilitarismus* untersuchen (3.1). In dieser Theorie wird die Annahme getroffen, dass alle Menschen als gleichwertige Mitglieder einer Gesellschaft angesehen werden, in der keine Person einen höheren oder niedrigeren moralischen Wert hat als eine beliebige andere. Diese Überlegung erinnert zunächst an das Prinzip der Freiheit und Gleichheit

und somit an einen Grundsatz der Bound Governance. Vom Utilitarismus ausgehend werde ich anschließend John Rawls‘ *Theorie der Gerechtigkeit*, welche sich durch das sogenannte Differenzprinzip auszeichnet, und den damit verbundenen Urzustand analysieren (3.2). Hierbei ist besonders die Frage relevant, ob Personen im Urzustand frei und gleich im Sinne des Konzepts der Bound Governance sind. Abschließend untersuche ich eine weitere Theorie Rawls‘, die des *Politischen Liberalismus*, in dem der vernünftige Pluralismus als zentraler Aspekt herausgestellt werden kann und Anlass zur Überlegung gibt, ob dieser nicht als theoretische Voraussetzung für die von Prittwitz beschriebene zivile Moderne herangezogen werden muss (3.3).

## 2. Bound Governance und die zivile Moderne

Ausgangspunkt beinahe jeden Systems der Koordination ist ein vorher herrschender Zustand der Anomie. Das Wort Anomie ist dem Griechischen entlehnt, wobei anomía „Gesetzlosigkeit“ bedeutet. Verschiedene Arten der Koordination können diesem Zustand entgegenwirken. *Vertikale Koordination* zeichnet sich beispielsweise dadurch aus, dass eine Person ihren Willen auch gegen Widerstand durchsetzen kann und wird daher auch als Logik der Macht bezeichnet. *Horizontale Koordination* oder Interessenlogik beschreibt hingegen eine Koordinationsform, in welcher alle Beteiligten über Verhandlungsmacht und das Drohpotenzial eines Verhandlungsausstiegs verfügen (Prittwitz, 2017). Sowohl horizontale als auch vertikale Koordination können als eindimensional bezeichnet werden. Während die vertikale Koordination auf Hierarchie beruht und von oben herab agiert, mangelt es der horizontalen Koordination an übergeordneten und unabhängigen Regeln und Institutionen, die diese einhalten.

Als Gegenmodell dieser eindimensionalen Koordination wird von Prittwitz das Verfahrenskonzept der „Bound Governance“ vorgeschlagen. Dieses zeichnet sich durch eine Doppelstruktur der Logik aus: Auf der einen Seite müssen die Teilnehmenden eines Verfahrens bestimmte Regeln akzeptieren und sich an diese binden. Zum anderen sind auch die Verfahrensregeln selbst gebunden und zwar an „grundlegende ethische Anforderungen der Moderne“, also „Chancengleichheit und Handlungsfreiheit“ (beide ebd.). Damit diese Doppelstruktur möglichst störungsfrei funktionieren kann, ist eine weitere Differenzierung notwendig. Diese manifestiert sich durch die strikte Trennung von einer operativen Ebene und einer Regelebene. Die Regelebene soll hierbei den „sachliche[n] Zweck eines Verfahrens, dessen Rollenstrukturen mit jeweiligen Anforderungen und Rechten der Beteiligten, die prozeduralen Ablaufphasen und die Erfolgskriterien eines Verfahrens“ (ebd.) festlegen. Die operative Ebene hingegen zeichnet sich dadurch aus, dass alle Beteiligten prinzipiell ihre Chancen und Freiheiten gleich nutzen (können). Damit beide Ebenen gemäß ihrer Bestimmung handlungsfähig sind, dürfen die Akteur\_innen der operativen Ebene keinen Einfluss auf die Setzung der Regeln nehmen, da nur so gewährleistet werden kann, dass alle Beteiligten den Gesetzen nach gleich behandelt werden und keine Person systematisch benachteiligt

wird. Eine strikte Trennung zwischen den Ebenen kann daher als Voraussetzung für das Funktionieren einer Bound-Governance-Struktur angesehen werden.

Die beschriebenen zentralen Aspekte der Bound Governance gehen in Prittitz‘ Modell in der *zivilen Moderne* auf. Hierbei wird umso mehr Zivilität erreicht, desto mehr Dimensionen in einem gesellschaftlichen System vorzufinden sind. Dadurch handeln die Mitglieder einer Gesellschaft „wechselseitig regelgebunden und frei, insofern zivilisiert“ und „die Gesellschaft [kann sich] in ergebnisoffenen Verfahren immer wieder erneuern [...] und damit modern [bleiben]“ (Prittitz, 2018, S. 380).

## 2. Moderne politische Theorien

### 3.1 John Stuart Mill: Utilitarismus

*These: Das Prinzip des Utilitarismus nach John Stuart Mill setzt das Glück vieler über das Glück des Einzelnen und widerspricht somit einer wesentlichen Grundidee der zivilen Moderne.*

„So zu handeln, wie man selbst behandelt werden möchte, und seinen Nachbarn so zu lieben wie sich selbst, stellt die ideale Vervollkommenung der utilitaristischen Moral dar.“ (Mill, 2006, S. 26f.<sup>1</sup>)

Diese Moral, welche laut John Stuart Mill eine der reinsten Formen des Utilitarismus beschreibt, erinnert zunächst stark an die Grundzüge von Bound Governance, weshalb ich sie als Ausgangspunkt des in dieser Arbeit angestrebten Vergleichs stellen werde. Der Grundgedanke des Utilitarismus lässt sich am besten durch sein angestrebtes Ziel beschreiben: „*soviel Glück für so viele Menschen wie möglich*“ (Nasher, 2009, S.11). Der Utilitarismus wurde im englischsprachigen Raum entwickelt, wobei „utility“, „Nützlichkeit“ bedeutet. Somit kann der Utilitarismus als „Nützlichkeitsprinzip oder [als] Prinzip des größten Glücks“ (Mill, 2006, S. 6) bezeichnet werden. Mill vertritt dabei den Standpunkt, dass „einige Arten des Vergnügens wünschenswerter und wertvoller sind als andere“ (ebd. S. 14), wodurch sich Vergnügen qualitativ sowie quantitativ voneinander unterscheiden können. Stehen verschiedene Vergnügen in Konkurrenz zueinander, muss abgewogen werden, welches Vergnügen dem anderen vorzuziehen ist, welches also in der Konsequenz die „besseren“ Folgen mit sich bringt.

Der Utilitarismus ist im Allgemeinen als konsequentialistisch zu definieren. Das bedeutet, dass nicht die Absichten, sondern die Konsequenzen einer Handlung für die moralische Bewertung derselben ausschlaggebend sind (Nasher, 2009, S. 14). Diese Bewertung soll im Utilitarismus in zwei Stufen geschehen: „In der Frage, welches von zwei Vergnügen mehr wert [...] ist, muß das Urteil derjenigen, die durch die Kenntnis beider qualifiziert sind, als letzte Instanz akzeptiert werden. Und wenn sie sich nicht

---

<sup>1</sup> Übersetzung von Manfred Kühn. Originaltitel: *Utilitarianism* (1863).

einig sind, muß das Urteil der meisten gelten“ (Mill, 2006, S. 17). In einem ersten Schritt müssen demnach die Menschen über die Gewichtigkeit von Vergnügen urteilen, die beide bereits erfahren haben. Bei Unstimmigkeit zwischen diesen Personen wird in einem zweiten Schritt das Vergnügen als höherwertig eingestuft, welches die meisten Personen, die beide Vergnügen bereits erfahren haben, als höherwertig einzuordnen, beziehungsweise, welches den meisten Menschen zu einem Nutzen verhilft. Somit geht der Utilitarismus davon aus, „dass Einzelglück von Einzelleid abgezogen werden kann, um den Gesamtnutzen von Handlungen zu kalkulieren“ (Nasher, 2009, S.22).

Meines Erachtens sind an dieser Stelle aus Sicht der Bound Governance mehrere kritische Anmerkungen einzubringen:

Zunächst ist die in der Bound Governance essenziell notwendige und strikte Trennung zwischen Regel- und operativer Ebene zu nennen. Der Konsequentialismus macht in einer reinen Form des ursprünglichen Utilitarismus eine solche Trennung unmöglich, was durch ein Beispiel veranschaulicht werden kann: „Wenn etwa ein Richter von der Unschuld eines Beschuldigten überzeugt ist, ein Freispruch aber zu Unruhen und Toten in der Bevölkerung führen würde, hat er die moralische Pflicht, den Unschuldigen zu verurteilen“ (Nasher, 2009, 32). Versucht man, die Menge an Glück beziehungsweise Unglück zu messen und in ein numerisches Zahlensystem zu übertragen, könnte folgende Verteilung angenommen werden: Sind beispielsweise fünfzig Menschen von dem Urteil der Unschuld des Angeklagten negativ betroffen, indem sie durch einen Freispruch jeweils 10 Nutzenpunkte verlieren (insgesamt also 500 Nutzenpunkte abgezogen werden), während der Freigesprochene 200 Nutzenpunkte gewinnt, so erhält man einen Gesamtnutzen von -300. Kehrt man das Beispiel um und jede betroffene Person erhält bei einer Verurteilung des Angeklagten 10 Nutzenpunkte dazu, während der Verurteilte 200 Nutzenpunkte verliert, erhielte man einen Nutzen von +300. Nach der Idee des Utilitarismus wäre der zweite Ausgang dem ersten vorzuziehen. Nach Kriterien des Bound Governance wäre der zweite Ausgang hingegen in keinem Fall hinzunehmen. Das hier genannte Beispiel verdeutlicht, inwieweit die strikte Trennung der Ebenen Personen gegen Übergriffe und Willkürherrschaft schützen kann, beziehungsweise, welche verheerenden Folgen das Fehlen der Unabhängigkeit der Regel-ebene hätte: Gäbe es die Trennung der Ebenen nicht, hätte die operative Ebene (die fünfzig betroffenen Personen) die Möglichkeit, die Regelebene und ihre Repräsentant\_innen zu beeinflussen, wodurch diese nicht mehr frei und unabhängig agieren könnte. Dass zusätzlich nicht nur ein Aufsummieren, sondern im besonderen Maße ein Messen von subjektiven Nutzen gegen eine vielfältige Gesellschaft spricht, in der jede Person frei und gleich leben kann (was auch bedeutet, dass jede Person Leid und Freude unabhängig von anderen Personen empfinden kann), ist zudem herauszustellen. Auch hier sind Bound Governance und die Leitgedanken des Utilitarismus miteinander unvereinbar.

Als Gegenmodell zu einem „Handlungsutilitarismus“, in welchem Situationen wie die oben angeführte entstehen können, wurde von Mill in den Grundzügen eine Art des „Regelutilitarismus“ eingeführt. Mill versteht hierunter zwar kein System mit mehreren Ebenen, ist aber der Überzeugung, dass Menschen nach gewissen Regeln handeln sollten:

Während [der ganzen Zeit der Entwicklung der Menschheit] lernte die Menschheit durch Erfahrung, welche Handlungsfolgen zu erwarten sind, von denen die Klugheit und auch die Moral des Lebens abhängen. Leute reden so, [...] als müsse sich jemand in demselben Moment, in dem er versucht ist, jemanden zu ermorden oder seinen Besitz oder sein Leben zu gefährden, zum ersten Mal fragen, ob Mord und Diebstahl dem menschlichen Glück schaden. [...] Es ist eine wahrhaft merkwürdige Vorstellung, daß die Menschheit sich nicht darüber einigen könnte, was nützlich ist, nachdem sie sich auf die Nützlichkeit als das beste Kriterium der Moral geeinigt hätte [...]. (Mill, 2006, S. 36f.)

Mill nimmt hiermit an, dass die Menschen selbst ein ausreichend ausgeprägtes Maß an Gerechtigkeitsempfinden und Urteilungsvermögen besitzen. Er traut ihnen zu, die Konsequenzen ihres Handelns hin zum größtmöglichen Wohl der Allgemeinheit abzustimmen. In Zeiten eines in Europa wieder verstärkt anwachsenden Rechtsextremismus und Fremdenhasses ist es allerdings kaum möglich, Mills Urteil dahingehend Glauben zu schenken. Es ist also zu erkennen, dass auch der Regelutilitarismus letzten Endes in nichts anderem mündet als im Handlungsutilitarismus (Nasher, 2009, S. 42) und somit nicht mit den Kriterien von Bound Governance vereinbar ist.

Ein weiterer zentraler Aspekt des Utilitarismus verlangt an dieser Stelle nach einer genaueren Analyse: „everybody to count for one, nobody for more than one“ (Crossley, 1990, S. 40). Dieses Prinzip, welches dem Utilitarismus zu Grunde gelegt und als Bentham's Diktum (ebd.) bekannt ist, scheint mit der zivilen Moderne zunächst offenbar vereinbar. Alle Personen werden dabei als ethisch gleichgewichtig verstanden. Es bildet damit einen der zentralsten Grundsteine für eine Demokratie, welche wiederum als politische Operationsform von Bound Governance verstanden werden kann. Allerdings können auch hier Spannungsverhältnisse zwischen den beiden Prinzipien herausgestellt werden: Man nehme dazu an, es solle beispielsweise über ein Gesetz abgestimmt werden, welches einer Minderheit an Menschen ein Recht zusichert, das für eine Mehrheit an Menschen allerdings Einschränkungen bedeutet (hierzu betrachte man beispielsweise die Zuteilung von Land an indigene Gruppen). Hätte dann die Minderheit nach Bound-Governance-Kriterien nicht das Recht auf eine Durchsetzung dieses Rechts? Auch diese Überlegung mündet aus Sicht des Utilitarismus schlussendlich in einer Situation, in der einer kleinen Gruppe an Personen gewisse Rechte (Nutzen) zu Gunsten einer großen Mehrheit entzogen werden. Weil nach Bound-Governance-Kriterien allerdings der Schutz von Minderheiten gewährleistet sein muss, da diese einen Teil integraler Vielfalt darstellen, ist auch hier ein Widerspruch zu erkennen.

Zusammenfassend kann daher folgendes festgehalten werden: aus den angeführten Überlegungen und der Diskussion geht hervor, dass der Ausgangsthese zugestimmt werden kann. Da im Utilitarismus immer der größte Nutzen der größtmöglichen Menge an Personen anzustreben ist, kann ein Ignorieren der Bedürfnisse von Minderheiten oder Einzelpersonen die Folge sein, was wiederum nicht mit der Idee der zivilen Moderne vereinbar ist.

### **3.2 Der klassische John Rawls: Gerechtigkeit als Fairness**

*These: John Rawls‘ Theorie der Gerechtigkeit als Fairness und sein diskutierter Urzustand stellen sicher, dass alle Menschen nach Bound-Governance-Kriterien als Freie und Gleiche behandelt werden.*

John Rawls, welcher lange Zeit dem Utilitarismus nahestand, sich später allerdings davon abwendete (Ladwig, 2011, S. 130), ist durch seine Theorie der Gerechtigkeit bekannt geworden. In dieser vertritt er die Vorstellung von Gerechtigkeit als Fairness. Rawls‘ Theorie lässt sich zur Gruppe der Vertragstheorien zählen. Rawls stellt dabei die These auf, dass eine Gesellschaft nur gerecht sein kann, wenn sie auf Grundsätzen beruht, welche „freie und vernünftige Menschen in ihrem eigenen Interesse in einer anfänglichen Situation der Gleichheit zur Bestimmung der Grundverhältnisse ihrer Verbindung annehmen würden“ (Rawls, 1975, S. 28)<sup>2</sup>. Hierbei geht er davon aus, dass sich die freien und gleichen Personen in einem theoretischen Urzustand befinden, aus dem heraus sie über die Grundsätze entscheiden:

*Zu den wesentlichen Eigenschaften dieser Situation gehört, daß niemand seine Stellung in der Gesellschaft kennt, seine Klasse oder seinen Status, ebensowenig sein Los bei der Verteilung natürlicher Gaben wie Intelligenz oder Körperkraft. [...] Die Grundsätze der Gerechtigkeit werden hinter einem Schleier des Nichtwissens festgelegt. Dies gewährleistet, daß dabei niemand durch die Zufälligkeiten der Natur oder der gesellschaftlichen Umstände bevorzugt oder benachteiligt wird. (ebd. S. 29)*

Der Schleier des Nichtwissens kann bei Rawls als zentraler Aspekt und Ausgangspunkt für seine Theorie verstanden werden. Er verfolgt damit das Ziel, „Grundsätze auszuschließen, die man vernünftigerweise nur dann [...] vorschlagen kann, wenn man bestimmte für die Frage der Gerechtigkeit unerhebliche Tatsachen kennt“ (ebd. S. 36). So könnte eine reiche Person beispielsweise für den Grundsatz eintreten, Steuern, die der allgemeinen Wohlfahrt dienen, abzuschaffen, da ihr diese ungerecht erscheinen. Aus diesem Urzustand heraus müssen nach Rawls Grundsätze, sogenannte Gerechtigkeitsgrundsätze, gewählt werden, an welchen sich alle weiteren Entscheidungen in einem System orientieren. Rawls‘ Vorstellungen nach würden Menschen im Zustand der Gleichheit folgenden zwei Grundsätzen zustimmen: „einmal [der] Gleichheit der Grundrechte und -pflichten; zum anderen [dem] Grundsatz, daß soziale und wirtschaft-

---

<sup>2</sup> Übersetzung von Hermann Vetter. Originaltitel: *A Theory of Justice* (1971).

liche Ungleichheiten [...] nur dann gerecht sind, wenn sich aus ihnen Vorteile für jedermann ergeben, insbesondere für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft“ (ebd. S. 31f.). Zudem ist Rawls davon überzeugt, dass die Gesellschaft ein in sich und nach außen geschlossenes System ist, welches nicht mit anderen Gesellschaften interagiert (ebd. S. 24).

Besonders der Annahme bezüglich einer geschlossenen Gesellschaft muss mit Hinblick auf Bound Governance widersprochen werden. Die zivile Moderne zeichnet sich unter anderem durch die Idee einer mehrebenigen Bürgerschaft (Prittitz, 2017a; ders. 2018, 381) aus. Jede Person ist somit nicht nur Bürger\_in eines Orts, einer Kommune oder eines Nationalstaats, sondern möglicherweise ebenso eines supranationalen Staatenverbunds (beispielsweise der EU) und der Erde im Gesamten und somit Erdbürger\_in. Der zivilen Moderne wird zwar das Grundprinzip der Subsidiarität zugrunde gelegt, allerdings wird von dem Verständnis ausgegangen, dass bestimmte Probleme nicht auf nationalstaatlicher Ebene gelöst werden können. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die globale Klimaerwärmung. Während kein Nationalstaat alleine in der Lage ist, diese Herausforderung zu bewältigen, können nur von allen Staaten gemeinsam getragene und akzeptierte Regeln (hier sind beispielsweise das Kyoto-Protokoll oder das Pariser Abkommen zu nennen) zu einer Lösung führen. Zudem könnte argumentiert werden, dass in einer Gesellschaft nach Rawls‘ Vorstellungen (würde eben diese Gesellschaft auf ein supranationales oder globales Level erweitert werden) jede Person hinter dem Schleier des Nichtwissens der Gefahr ausgesetzt wäre, in einem durch den Klimawandel verdorrtem oder aber von Überflutung bedrohtem Teil der Erde zu leben. Nach Rawls‘ Argumentation würde eine solche Gesellschaft nur einem Gesellschaftsvertrag zustimmen, der auch Menschen in dieser Situation eine Grundversorgung sicherstellte.

Allerdings gibt es bei Rawls‘ Theorie der Gerechtigkeit auch zentrale Aspekte, welche mit der Vorstellung einer zivilen Moderne kongruieren. Hier sollte zunächst der ausdrückliche Schutz der Rechte von Minderheiten genannt werden:

Natürlich kennen [die Beteiligten] nicht ihre religiösen oder moralischen Überzeugungen oder den Inhalt ihrer persönlichen moralischen oder religiösen Verpflichtungen. [...] Ferner wissen die Beteiligten nicht, wie ihre religiösen oder moralischen Auffassungen in ihrer Gesellschaft dastehen, ob sie etwa in der Mehrheit oder Minderheit sind. [...] Sie müssen nun entscheiden, welchen Grundsatz sie aufstellen sollen, der die bürgerlichen Freiheiten bezüglich der grundlegenden religiösen, moralischen und philosophischen Interessen regelt. (Rawls, 1975, S. 235)

Der Grundsatz, der Rawls hier leitet, ist der der gleichen Freiheit. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Grundprinzip der gleichen Freiheit aller Mitglieder, auf welchem Rawls‘ Theorie aufbaut, mit der Freiheit der zivilen Moderne übereinstimmt. Problematisch ist hierbei die Frage, aus welchen Überlegungen heraus die angestrebte gleiche Freiheit sowie die Vermögensgleichheit akzeptiert wird: Während Rawls gera-

de damit argumentiert, dass Menschen, die eben *nicht* wissen, welche Stellung sie in der Gesellschaft innehaben, eine Grundordnung akzeptieren, ist gerade der Faktor der Einigung vor dem Hintergrund der Pluralität ausschlaggebend in der zivilen Moderne. Die zivile Moderne baut auf dem Grundsatz der integralen Vielfalt auf, der Idee also, dass Menschen auf einer horizontalen Ebene in den Diskurs treten und in einem durch Regeln vorgegebenen Rahmen, welcher auf der vertikalen Ebene von Repräsentant\_innen ausgeführt und von beispielsweise Richter\_innen überwacht wird, Lösungen erarbeiten. Nur so ist sicherzustellen, dass alle Personen die gesetzten Regeln auch befolgen. Zudem ist herauszustellen, dass gerade dadurch, dass die Mitglieder in Rawls' theoretischer Gesellschaft diese Regeln selbstständig festlegen, eine Trennung zwischen operativer Ebene und Regelebene nicht stattfindet und eine Regelebene in gewisser Weise gar nicht existiert.

Wie oben beschrieben vertritt Rawls zudem die Meinung, eine gerechte Ordnung müsse immer eine Gleichverteilung der Grundgüter mit sich führen. Eine Ungleichverteilung ist seiner Meinung nach nur dann gerecht, wenn dadurch das schwächste Mitglied der Gesellschaft einen Vorteil daraus ziehen würde. Hier widerspricht er ganz konkret der Vorstellung des Utilitarismus, in welchem es die schwächste Person einer Gesellschaft akzeptieren müsste, weniger eines bestimmten Guts zu bekommen, wenn dadurch der allgemeine Nutzen steige. Aus Sicht der Bound Governance beziehungsweise der Fair Economy wäre diese Güterverteilung nicht zu rechtfertigen. Demnach transformieren sich Eigentums-Unterschiede [durch Privateigentum] am Ende eines Wirtschaftslebens (ex post) in große Unterschiede von Startkapital (Ex ante) - Ausgangspunkt für wachsende ökonomische Ungleichheit (Prittitz, 2018, S. 381). Das Konzept der Bound Economy verläuft hierbei also unter dem Leitgedanken *Eigentum verpflichtet* kongruent zu Rawls' Überlegungen, in dem Sinne, als dass die extreme Anhäufung von Eigenkapital dann und nur dann zu rechtfertigen ist, wenn auch das schwächste Mitglied einer Gesellschaft dadurch bessergestellt ist. In der zivilen Moderne könnte das beispielsweise durch Reichensteuern realisiert werden.

Rawls nennt in seinen Überlegungen zudem einen Zustand der Chancengleichheit. Hierbei räumt Rawls Unterschiede zwischen formaler und fairer Chancengleichheit ein:

Im System der natürlichen Freiheit bestimmt sich die Anfangsverteilung nach der [...] Vorstellung der den Fähigen offenstehenden Laufbahnen. [...] Die bestehende Einkommens- und Vermögensverteilung zum Beispiel ist die summierte Wirkung früherer Verteilungen natürlicher Fähigkeiten [...]. (Rawls, 1975, S. 92f.)

Dies ist laut Rawls ein unfairer Zustand, da dadurch Personen, die von Geburt an begünstigt sind, in der Vermögensverteilung Vorteile haben. Hieran anknüpfend stellt er heraus,

daß Positionen nicht nur in einem formalen Sinne offen sein sollen, sondern daß jeder auch eine faire Chance haben soll, sie zu erlangen. [...] Man geht von einer Verteilung der natürlichen Fähigkeiten aus und verlangt, daß Menschen mit gleichen Fähigkeiten und gleicher Bereitschaft, sie einzusetzen, gleiche Erfolgsaussichten haben sollen, unabhängig von ihrer anfänglichen gesellschaftlichen Stellung. (ebd. S. 93)

Dieser Gedanke verläuft kongruent mit zwei verschiedenen Prinzipien der zivilen Moderne: Auf der einen Seite werden hier Gleichberechtigung und Gleichstellung unterschieden. Sowohl in Rawls' Theorie als auch im Konzept von Bound Governance wird die Gleichstellung der bloßen Gleichberechtigung vorgezogen, da somit eine als ungerecht zu bewertende zufällige Anfangsverteilung von Gütern und Eigenschaften ausgeglichen werden soll. Auf der anderen Seite führt Rawls hier eine Art des Liga-Systems ein, welches in der zivilen Moderne von enormer Wichtigkeit ist. Hierbei wird davon ausgegangen, dass nur Personen mit einer gleichen oder ähnlichen Ausprägung von Fähigkeiten in Konkurrenz (beispielsweise um politische Positionen) treten sollen, da nur so garantiert ist, dass sie auch wirklich realistische Chancen haben zu gewinnen. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass Personen durch die Verbesserung ihrer Fähigkeiten und den Ausbau ihrer Erfahrung in die nächsthöhere Gruppe auf- beziehungsweise durch die Verschlechterung der Fähigkeiten in die nächstniedrige Gruppe absteigen können. In jeder Gruppe herrscht somit eine mehr oder weniger ausgewogene faire Chancengleichheit für alle Mitglieder.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass der Rawls' Überlegungen zugrundeliegende zentrale Urzustand dem Bound-Governance-Konzept widerspricht, welches sich in hohem Maße über Transparenz und Diskurs definiert. Trotzdem ist zu erkennen, dass Rawls' Theorie zentrale Aspekte aufweist, welche zu der Idee von Bound Governance kongruent verlaufen.

### 3.3 Der neue John Rawls: Vernünftiger Pluralismus

*These: John Rawls' politischer Liberalismus kongruiert mit der Bound Governance insbesondere, indem er durch das Anerkennen eines vernünftigen Pluralismus eine Art integraler Vielfalt ermöglicht.*

Das ernste Problem, an das ich denke, betrifft die in *A Theory of Justice* verwendete unrealistische Idee einer wohlgeordneten Gesellschaft. Es ist ein wesentliches Merkmal der mit der Konzeption der Gerechtigkeit als Fairneß verbundenen Idee einer wohlgeordneten Gesellschaft, daß alle Bürger in ihr dieser Konzeption auf der Grundlage einer – wie ich jetzt sage – umfassenden philosophischen Lehre zustimmen. [...] Eine moderne demokratische Gesellschaft ist nicht einfach durch einen Pluralismus umfassender religiöser, philosophischer und moralischer Lehren gekennzeichnet, sondern durch einen Pluralismus zwar einander ausschließender, aber gleichwohl vernünftiger umfassender Lehren. Keine dieser Lehren wird von Bürgern allgemein bejaht. (Rawls, 2003, S. 12)<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Übersetzung von Wilfried Hinsch. Originaltitel: *Political Liberalism* (1993).

Rawls übt in seinem Werk *Politischer Liberalismus* Kritik an seiner eigens vorher aufgestellten Theorie, indem er erklärt, dass eine Gesellschaft in der konstitutionellen Demokratie niemals eine Gesellschaft mit gleichen Vorstellungen und Zielen ist. Er führt damit den Begriff des „vernünftigen Pluralismus“ (ebd. S. 13) ein. Diesen unterscheidet er von einer Art bloßem Pluralismus, der auch unvernünftige und unbegründete beziehungsweise dem Grundsatz der Gerechtigkeit widersprechende Interessen zulässt. Er stellt sich in Folge dessen die Frage, wie „einander zutiefst entgegengesetzte, aber vernünftige umfassende Lehren zusammen bestehen und alle dieselbe politische Konzeption einer konstitutionellen Ordnung bejahen“ (ebd. S. 14) können. Als Lösungsansatz dieses Problems nennt Rawls hier die „Konzeption der Gerechtigkeit als Fairneß“ (ebd. S. 74). Dieser Begriff unterscheidet sich von der bloßen Gerechtigkeit als Fairness insoweit, als er ihn nun als eine freie Auffassung versteht, welche „die Unterstützung eines übergreifenden Konsenses gewinnen [kann]“ (beide: ebd. S. 75) und somit unabhängig von einer oder mehrerer Weltanschauungen funktioniert. Rawls stellt mehrere Anforderungen an seine Konzeption: Zunächst schreibt er allen Mitgliedern einer Gesellschaft zwei moralische Vermögen zu: „[die] Anlage zu einem Gerechtigkeitssinn und [die] Befähigung zu einer Konzeption des Guten“ sowie ein Vernunftsvermögen „des Urteilens, Denkens [und] Schließens“ (beide: ebd. S. 85). Er argumentiert, dass das Vorhandensein und Nutzen dieser Vermögen eine Zusammenarbeit zum Vorteil aller regeln könne. Zudem werden ausgehend von einem Urzustand der Menschen alle Personen als freie und gleiche Bürger\_innen, die in eine Gesellschaft hineingeboren wurden, angesehen. Hinzu kommt, dass den Bürger\_innen einer Gesellschaft „sowohl politische als auch nicht-politische Ziele und Bindungen“ (ebd. S. 99) zugesprochen werden. Rawls geht hierbei davon aus, dass die Grundwerte der politischen Gerechtigkeit bejaht, während gleichzeitig die religiösen oder nicht-institutionellen Ziele und Vorstellungen verfolgt werden können und setzt indessen einen übergreifenden Konsens voraus, zu welchem die Bürger\_innen einer Gesellschaft gelangen können. Rawls vertraut der Gesellschaft zudem insofern, als er „ihre[n] Bürger[n] einen normal wirksamen Gerechtigkeitssinn“ (ebd. S. 105) zuspricht. Als weiteren wesentlichen Aspekt führt Rawls die Bürden des Urteilens an. Hierunter versteht er die „Idee vernünftiger Meinungsverschiedenheiten [...] zwischen [...] vernünftigen Personen“ (ebd. S. 129).

Hier könnte zunächst vermutet werden, dass Rawls, indem er seine Vorstellung einer Gesellschaft um das Faktum vernünftiger Pluralität und die Bürden des Urteilens erweitert, der Idee integraler Vielfalt näherkommt. In Anbetracht der oben geführten Diskussion ist dies allerdings fraglich. Integrale Vielfalt kann, wie bereits erläutert, dann und eben nur dann entstehen, wenn keine der beiden Ebenen „Macht“ und „Interessen“ alleine agiert, da nur so eine Sicherung vielfältiger Interessen gewährleistet werden kann.

Des Weiteren geht Rawls davon aus, dass Menschen in der Lage sind, politisch-gesellschaftliche von religiösen, moralischen oder anderweitig nicht-politischen Vorstellungen zu trennen, dass sie also weltanschauliche Werte von politischen Ansichten lösen können. Hierbei stellt sich nicht nur die Frage, ob dies praktisch möglich ist – denn wer sollte einer politischen Ordnung zustimmen, die im Widerspruch zu seiner oder ihrer moralischen Weltanschauung steht? Vielmehr ist die sich daraus ergebende Überlegung relevant, inwieweit ein Konsens bezüglich einer politischen Ordnung gerade diese integrale Vielfalt beschneiden würde. Hierzu sollte noch einmal näher auf Rawls‘ Vorstellung einer von allen Weltanschauungen freien Gerechtigkeitskonzeption eingegangen werden. Folgt man seiner Logik, müsste eben diese Konzeption auch frei von weltanschaulichem Vokabular formuliert sein, um keiner Weltanschauung mehr oder weniger Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Dies würde allerdings ebenso bedeuten, dass man dadurch den Mitgliedern einer Gesellschaft zumutet „eineige ihrer zentralen Überzeugungen im politischen Prozess nicht oder jedenfalls nicht angemessen ausdrücken zu können. Christen können in ihm nicht als Christen, Atheisten nicht als Atheisten argumentieren“ (Ladwig, 2011, S.176). Wie kann man sich allerdings einen politischen Prozess vorstellen, in welchem verschiedene Religionen und Philosophien nicht mehr aus ihrer eigenen Überzeugung heraus argumentieren können? In der zivilen Moderne soll genau das ermöglicht werden, indem Personen des politischen Prozesses zugestanden wird, aus ihrer Überzeugung heraus argumentieren zu können.

Zudem ist es notwendig, Rawls‘ Definition von Freiheit und Gleichheit der Bürger\_innen näher zu untersuchen. Hierbei kommt seiner Ausführung über die Gleichheit der Bürger\_innen lediglich eine untergeordnete Rolle zu „und zwar zum einen durch die Annahme, dass alle Bürger gleichermaßen kooperative Mitglieder sind, und ferner durch das Konstrukt des Urzustandes [...]“ (Koller, 2015, S.52). Auf den Aspekt der Gleichheit geht Rawls zwar etwas weiter ein, bezieht sich hierbei allerdings vor allem auf (1) ein Recht auf eine Identität, die von ihrer Konzeption des Guten unabhängig ist, (2) ein Recht gegenüber den gesellschaftlichen Institutionen Ansprüche geltend zu machen, die sich auf ihre Konzeptionen des Guten beziehen und (3) das Recht, Verantwortung für die eigenen Ziele zu übernehmen und nur solche Ziele zu verfolgen, die mit der Gerechtigkeit vereinbar sind (ebd., S.52f.). Der Freiheitsbegriff in der Bound Governance geht allerdings über den der persönlichen Freiheit nach Rawls hinaus, indem davon ausgegangen wird, dass nur die Personen frei sein können, die gleichgestellt und insofern effektiv gleichberechtigt sind. Zudem setzt Freiheit in der zivilen Moderne, wie bereits häufiger erwähnt, voraus, dass eine Regelebene unabhängig von einer operativen Ebene agieren und Regeln setzen kann, an die sich alle Personen halten müssen. Diese ist in Rawls‘ vertragstheoretischen Vorstellung nicht gegeben.

Hervorzuheben ist überdies, dass Rawls in seinen Überlegungen von freien und gleichen Bürger\_innen einige Personen grundsätzlich unbeachtet lässt:

Mit Blick auf unser Ziel klammere ich solche zeitweiligen Einschränkungen von Fähigkeiten jedoch ebenso aus wie dauerhafte Behinderungen und psychische Störungen, die so ernsthaft sind, daß die von ihnen Betroffenen keine kooperativen Gesellschaftsmitglieder im üblichen Sinne sein können. (Rawls, 2003, S. 87)

Hierbei ist zu erkennen, dass Rawls bestimmten Personen die Freiheit und Gleichheit aberkennt. Diese Aberkennung ist mit der zivilen Moderne unvereinbar, da in ihr alle Personen nach ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten in den politischen Prozess eingebunden werden. So ist es nicht denkbar, dass sowohl körperlich als auch geistig eingeschränkten Personen der Zugang zum politischen Prozess grundsätzlich verwehrt wird. Vielmehr muss ihnen ein Ort ermöglicht werden, an dem sie gemäß ihrer Fähigkeiten mitdenken und -wirken können. Zudem ist Rawls' konsequenter Ausschluss einer Gruppe von Personen, die er als nicht in der Lage erachtet am politischen Prozess teilzunehmen, auch insofern als kritisch anzusehen, als er dadurch auch nicht einbezieht, welche gesonderten Regelungen oder Möglichkeiten ebendieser Personengruppe zugestanden werden. Die Aufgabe der zivilen Moderne ist allerdings auch die, auf Bedürfnisse, Rechte und Pflichten aller in ihr lebenden Personen einzugehen.

Zusammenfassend ist Rawls' vernünftiger Pluralismus nicht mit einer in der zivilen Moderne angestrebten integralen Vielfalt gleichzusetzen. Besonders durch ein Nicht-einbeziehen von schwächeren Personen sowie Menschen mit Behinderung und den de facto Ausschluss von weltanschaulich geprägtem Vokabular kann eine integrale Vielfalt nicht entstehen.

### **3. Fazit**

Nach der oben durchgeführten Analyse verschiedener politischer Theorien der Moderne komme ich zu folgendem Schluss:

Betrachtet man die diskutierten Theorien oberflächlich, lässt sich zunächst vermuten, dass eine Vielzahl an Ähnlichkeiten zwischen den jeweiligen Theorien und Überlegungen, auf denen die zivile Moderne beruht, zu finden sind. Hier kann beispielsweise einer der Leitaspekte des Utilitarismus (*Everybody counts as one, nobody counts more than one*) sowie das Grundprinzip *Freiheit und Gleichheit*, welches man in beiden Theorien von Rawls findet, genannt werden. Eine tiefere und detailliertere Analyse ergibt allerdings, dass viele der Aspekte der politischen Theorien, die vermeintlich mit der Bound Governance kongruieren, aus heutiger Sicht und in Bezug auf die zivile Moderne zu kurz greifen. Exemplarisch möchte ich an dieser Stelle die Idee des vernünftigen Pluralismus nennen. Diese erweitert zwar Rawls' Idee der *Gerechtigkeit als Fairness*, kann durch den Mangel einer unabhängigen Regelebene allerdings keineswegs mit dem Konzept der integralen Vielfalt gleichgesetzt werden. Auch die Abwe-

senheit eines Minderheitenschutzes in der Theorie des Utilitarismus sowie das Problem des Gebrauchs von weltanschaulich geprägtem Vokabular im Konzept des vernünftigen Pluralismus stellen aus Sicht des Bound-Governance-Konzepts Unzulänglichkeiten dar.

Trotzdem konnten auch solche Aspekte identifiziert werden, welche die angeführten politischen Theorien der Moderne mit dem Bound-Governance-Konzept verbinden. Als Beispiel dafür wäre das Differenzprinzip Rawls‘ zu nennen, welches dem Modell einer Fair Economy nahekommt, in dem Teile des Vermögens besonders reicher Menschen zur Hilfe besonders armer Menschen innerhalb einer Gesellschaft genutzt werden sollten. Auch die Unterscheidung zwischen Gleichberechtigung und Gleichstellung (formaler und fairer Chancengleichheit) ist sowohl in Rawls‘ Theorie als auch in den Grundüberlegungen der zivilen Moderne zu finden.

Schlussendlich möchte ich allerdings festhalten, dass eine vollkommene und allumfassende Analyse der hier vorgestellten Theorien und Konzepte die Kapazität dieses Beitrags übersteigen würde und ich mit diesem Beitrag keineswegs den Anspruch auf Vollständigkeit erhebe. Zudem möchte ich betonen, dass auch diese genauso wie alle vorher und von anderen Personen getätigten Interpretationen doch genau das bleibt: eine Interpretation. Aufgrund der Aktualität und Neuheit des Konzepts der Bound Governance und des damit einhergehenden Modells der zivilen Moderne bleibt abzuwarten, welche Interpretationen und Deutungen noch folgen und welche Erkenntnisse sie mit sich bringen werden.

#### 4. Literatur

- Crossley, David J., 1990: Utilitarianism, Rights and Equality, in: *Utilitas*, 2. Band, Heft 1, S.40-54.
- Koller, Peter, 2015: Grundlegende Ideen des Politischen Liberalismus (Vorlesung I), in: Klassiker Auslegen, 49. Band, Hrsg. von: Otfried Höffe. Berlin/Boston, De Gruyter, S. 47-62.
- Ladwig, Bernd, 2011: Gerechtigkeitstheorien zur Einführung, 2. Auflage. Hamburg, Junius Verlag.
- Mill, John Stuart: Utilitarismus. Übers. und hrsg. von: Manfred Kühn, 2006, Hamburg, Felix Meiner Verlag (John Stuart Mill, 1861: Utilitarianism.)
- Nasher, Jack, 2009: Die Moral des Glücks. Eine Einführung in den Utilitarismus, Berlin, Duncker & Humblot.
- Prittitz, Volker von, 2007: Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart, Lucius & Lucius.
- Prittitz, Volker von, 2012: Bound Governance (Verfahren), in: Ders. (Hrsg.), 2018: Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, Berlin, S. 229-247
- Prittitz, Volker von, 2017a: Mehrebenige Bürgerschaft, in: Ders. (Hrsg.), 2018: Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, Berlin, S. 285-299
- Prittitz, Volker von, 2017b: Bound Governance. Der Kampf um die zivile Moderne, in: Ders. (Hrsg.), 2018: Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, Berlin, S. 334-363
- Prittitz, Volker von, 2018: Die zivile Moderne. Eine Theorie soziopolitischer Koordination, in: Ders. (Hrsg.), 2018: Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln, Berlin, S. 371-386
- Prittitz, Volker von (Hrsg.), 2018: Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln. Bound Governance . Theorie der zivilen Moderne, Berlin: Freie Universität Berlin - Universitätsbibliothek (Hier)
- Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Übers. und hrsg. von: Hermann Vetter, 1975, Frankfurt am Main, Suhrkamp (John Rawls, 1971: A Theory of Justice.)
- Rawls, John: Politischer Liberalismus. Übers. und hrsg. von: Wilfried Hinsch, 2003, Frankfurt am Main, Suhrkamp (John Rawls, 1993: Political Liberalism.)

# 5 Dokumentation: Zitate und Texte

Im folgenden Teil finden Sie Literaturzitate und datierte Texte zur Entwicklung des Bound-Governance-Ansatzes - mit allen Widersprüchen und Wendungen.

## Übersicht

- Aus: Johann Huizinga: *Homo Ludens* (1938)
- Aus: Norbert Elias: *Über den Prozess der Zivilisation* (1939)
- Aus: Karl Popper: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde* (1945)
- Aus: Niklas Luhmann: *Legitimation durch Verfahren* (1969)
- Aus: Hans-Herrmann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der BRD* (1985)
- Aus: *Das Katastrophenparadox* (1990)
- Fritz W. Scharpf: *Negative und positive Koordination* (1993)
- Aus: *Politikanalyse* (1994)
- Aus: *Ein- und mehrdimensionale Kommunikation* (1996)
- Die dunkle Seite der Netzwerke (2000)
- Aus: *Zivile oder herrschaftliche Religion?* (2002)
- *Mehrdimensionale Kommunikation als Demokratie-Voraussetzung* (2005)
- Aus: *Vergleichende Politikanalyse* (2007)
- Bound Governance (Verfahren) (2012)
- Aus: *Politik-Logiken im Ukraine-Konflikt* (2014)
- Multi-Dimensional Process Analysis (May 2015)
- Violence against the own people (April 2016)
- What is Political? (June 2016)
- Rituals - Moral - Ethics (August 03, 2016)
- Evolution or Revolution? (August 04, 2016)
- Bürgerschaft (Citizenship) und Zivile Moderne (Oktober 2016)
- Mehrebenige Bürgerschaft (November 2016)
- Effektive Gleichstellung. Bound Governance bei Kapazitätsdifferenzen
- Bound Governance - der Kampf um die zivile Moderne (2017)
- Kriegerische Öffentlichkeit
- Die zivile Moderne. Eine Theorie soziopolitischer Koordination (Kap. 1)
- Governanceherausforderung Künstliche Intelligenz (2018)

### Aus Johan Huizinga: *Homo Ludens* (1938)

*Spiel ist älter als Kultur; denn so ungenügend der Begriff Kultur begrenzt sein mag, er setzt doch auf jeden Fall eine menschliche Gesellschaft voraus, und die Tiere haben nicht auf die Menschen gewartet, daß diese sie erst das Spielen lehrten. Ja, man kann ruhig sagen, daß die menschliche Gesittung dem allgemeinen Begriff des Spiels kein wesentliches Kennzeichen hinzugefügt hat. Tiere spielen genau so wie Menschen. Alle Grundzüge des Spiels sind schon im Spiel der Tiere verwirklicht. Man braucht nur junge Hunde beim Spielen zu beobachten, um in ihrem munteren Balgen alle diese Züge zu erkennen. Sie laden einander durch eine Art von zeremoniellen Haltungen und Gebärden ein. Sie beobachten die Regel, daß man seinem Bruder das Ohr nicht durchbeißen soll. Sie stellen sich so, als ob sie fürchterlich böse wären. Und das Wichtigste ist: an alledem haben sie offensichtlich ungeheuer viel Vergnügen und Spaß. Nun ist ein solches Spielen junger, miteinander tollender Hunde nur eine der einfachen Formen des Tierspiels. Es gibt viel höhere und entwickeltere Stufen: echte Wettkämpfe und schöne Vorführungen vor Zuschauern.*

Huizinga, Johan, Erstveröffentlichung 1938: *Homo Ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel*, Rowohlt Hamburg, S. 9

*„Spiel ist eine freiwillige Handlung oder Beschäftigung, die innerhalb gewisser festgesetzter Grenzen von Zeit und Raum nach freiwillig angenommenen, aber unbedingt bindenden Regeln verrichtet wird, ihr Ziel in sich selber hat und begleitet wird von einem Gefühl der Spannung und Freude und einem Bewusstsein des ‚Andersseins‘ als das ‚gewöhnliche Leben‘.“*

Huizinga, Johan: 1938/1991 (*Rowohlt Enzyklopädie*), S. 37

### Aus Norbert Elias: *Über den Prozess der Zivilisation* (1939)

*Auf diese Weise vollzieht sich also der geschichtlich-gesellschaftliche Prozess von Jahrhunderten, in dessen Verlauf der Standard der Scham- und Peinlichkeitsgefühle langsam vorrückt, in dem einzelnen Menschen in abgekürzter Form von neuem. Wenn man darauf aus wäre, wiederkehrende Prozesse als Gesetz auszudrücken, könnte man in Parallelen zu dem biogenetischen von einem soziogenetischen und psychogenetischen Grundgesetz sprechen.*

Elias, Norbert, 1939 (Erstveröffentlichung): *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*. Band 1: *Wandlungen des Verhaltens in den weltlichen Oberschichten des Abendlandes*, Basel: Verlag Haus zum Falken, 1939, S. 174.

### Aus Karl Popper: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde* (1945)

*... Statt als Propheten zu posieren, müssen wir zu den Schöpfern unseres Geschicks werden. Wir müssen lernen, unsere Aufgaben zu erfüllen, so gut wir nur können, und wir müssen auch lernen, unsere Fehler aufzuspüren und einzusehen....*

Popper, Karl Raymund, 1945/1992: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, Band 2: *Falsche Propheten. Hegel, Marx und die Folgen*, S. 328, C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, UTB 1725, S. 328

### Aus Niklas Luhmann: Legitimation durch Verfahren (1969)

*Demgegenüber ist das Entscheidungstempo eines Systems, das sich nicht auf jede Kommunikation definitiv verlässt, geringer - die Umwelt muss ihm also mehr Zeit bewilligen -; dafür aber ist die Offenheit, die Komplexität und die Widersprüchlichkeit der möglichen Kommunikationen größer. Eine Verfahrensstruktur kann dank dieser größeren Komplexität im System selbst „Kritik“ und „Alternativen“ erzeugen und eine Zeitlang offenhalten. Verfahren können daher Funktionen übernehmen, die einfacheren Systemen verschlossen sind, namentlich Funktionen der „kooperativen“ Wahrheitssuche von divergierenden Standpunkten aus und Funktionen des Darstellens und austragen von Konflikten.*

Luhmann, Niklas 1969/1993: *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, S. 50

*Nur wenn das politisch-administrative System des Staates insgesamt ein hinreichendes Maß funktioneller Differenzierung entwickelt, kann es jene innere Komplexität erreichen, die in einer Zivilisationsgesellschaft erwartet werden muß und die seine Legitimität trägt.*

Luhmann, Niklas 1969/1993: *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, S. 218

### Aus Hans-Hermann Hartwich: Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland (1985)

Im November 1984 fand in Hannover ein Symposium zum Selbstverständnis der deutschen Politikwissenschaft statt, in dem die wissenschaftliche Herausforderung durch die Policyforschung unter den Begriffe Policy - Politics - Polity vielfältig diskutiert wurden. Der Konferenzleiter und Herausgeber des Konferenzbandes, Hans-Hermann Hartwich, schreibt in dem Konferenzband zusammenfassend:

*Die Ergebnisse des Symposiums ermutigen zur Fortsetzung. Sie sollten die bisher beteiligten und bislang noch nicht beteiligten Politikwissenschaftler anregen, sich in Forschung und auch in der Lehre mit den aufgeworfenen Fragen kritisch auseinanderzusetzen. So könnte eine offensichtlich fruchtbare Kommunikation unter den politikwissenschaftlichen Fachkollegen weitergeführt werden, und es wäre möglich, das Fach als Ganzes deutlicher als in den letzten Jahren mit seiner wissenschaftlichen Kompetenz im Spektrum der Wissenschaften und auch in der politischen Öffentlichkeit zur Geltung zu bringen.*

Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.) 1985: *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 6

### Aus: Volker von Prittwitz: Das Katastrophenparadox (1990)

*Politik analysieren heißt, Elemente der Politik zu identifizieren und ihre Verknüpfungsformen aufzuzeigen. Solche Politikelemente sind immer wieder auftauchende Bedingungen und Formen politischen Handelns, beispielsweise Interessen, Wert- und Einflußstrukturen, Handlungsziele und -instrumente... In diesem Buch wird das „Handwerkszeug“ von Politikanalyse für die Umweltpolitik entwickelt.*

Volker von Prittwitz, 1990: *Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*, Opladen: Leske + Budrich, Klappentext

### **Aus Fritz W. Scharpf (1993): Positive und negative Koordination**

*Nun gibt es zwar eine Reihe von normativen Lösungen für die Regelung von Verteilungskonflikten in Verhandlungssituationen, (...), die bei vollständiger Information rationalen Akteuren akzeptabel erscheinen sollten. Aber dies ändert nichts an der Tatsache, daß für das praktische Verhandlungsverhalten unter unvollständiger Information die "kompetitiven" Orientierungen und verhandlungstaktischen Manöver, die den Erfolg im Verteilungsstreit begünstigen, psychologisch inkompatibel sind mit den "kooperativen" Einstellungen und Verhaltensweisen, die der kreativen Suche nach insgesamt besseren Lösungen dienlich wären. Schlimmer noch, Akteure, die gutwillig zu dieser Suche beitragen, laufen Gefahr, in der Verteilungsfrage übervorteilt zu werden. Hier liegt der Kern des "Verhandlungsdilemmas" (Lax/ Sebenius 1986), welches oft zu suboptimalen Verhandlungsergebnissen führt oder eine Einigung sogar in Situationen verhindert, in denen koordiniertes Vorgehen für alle Beteiligten höchst vorteilhaft sein könnte.*

Scharpf, Fritz W.: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, MPIFG Discussion Paper 93/1 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, S. 16; Lax, David A./ Sebenius, James K, January 1986: Interests: The Measure of Negotiation, in: Negotiation Journal, 73ff

### **Aus Volker von Prittwitz: Politikanalyse (1994)**

*Wie läßt sich Politik sinnvoll analysieren? Dieser Leitfrage wird im folgenden unter inhaltlichen, methodischen und organisatorischen Gesichtspunkten nachgegangen. Damit entsteht ein Überblick des aktuellen Know-how wissenschaftlicher Politikanalyse für Forschung und Studium mit Bezügen zu Journalismus, Politikberatung und Politischer Bildung.*

Volker von Prittwitz, 1994, Politikanalyse, Vorwort, Opladen: Leske + Budrich, UTB 1707, Vorwort

### **Aus Volker von Prittwitz: Ein- und mehrdimensionale Kommunikation (1996)**

*Anders als eindimensionale Kommunikation ist mehrdimensionale Kommunikation durch spezifische Merkmale unterschiedlicher Kommunikationsebenen geprägt. Besonders anschaulich wird diese Kommunikationsform anhand des Kommunikationstypus „Spiel“ ... Nur dadurch, dass die Spielregeln eingehalten werden, entsteht eine geschützte Spielwelt, die ungezwungenes, dabei auch gerade konflikthaftes Spiel möglich macht. Erst im Schutz freien Konflikttauschs (mit klaren erfolgsbezogenen Regeln) entfalten nicht wenige Menschen ihre Leistungspotenziale bis hin zu Spitzenleistungen an Kreativität, Selbstdisziplin und taktischer Raffinesse. Die für das Spiel typische Kombination von Teilnehmerbindung und freiem Konflikttausch wirkt sich also individuell leistungs- bzw. kollektiv wohlfahrtsförderlich aus. Nach diesem Muster lassen sich auch andere weniger spielerische Kommunikationsformen verstehen. Hierzu gehören der Konflikttausch nach Fairneß-Normen, Höflichkeit und Humor... Zu dieser zweidimensionalen Struktur kommt bei einigen Kommunikationsformen noch das Element der Reflexion.*

Prittwitz, Volker von 1996: Verhaneln im Beziehungsspektrum eindimensionaler und mehrdimensionaler Kommunikation, in: Ders. (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Leske + Budrich Opladen, S. 45/46

# Die dunkle Seite der Netzwerke (2000)

Den auf den nächsten Seiten wiedergegebenen Text (orthographisch geringfügig korrigiert/2003) bot ich im Jahr 2000 der Zeitschrift für Politik an. Deren Redaktion teilte mir mit, sie würden den Text gerne nehmen; allerdings müsste ich dazu das Kapitel 3.2 (*Akademische Netzwerke*) streichen. Da ich dazu nicht bereit war, kam eine reguläre wissenschaftliche Publikation nicht zustande - und ich stellte den Text ins Internet.

12 Jahre später kommentierte Klaus F. Röhl, Ruhr-Universität Bochum, den Text in seinem Blog [www.RSOZBlog.de](http://www.RSOZBlog.de) wie folgt:

## Wo bleibt »Die dunkle Seite der Netzwerke«?

Volker von Prittitz hat sie ans Licht gezogen. Anscheinend ist von Prittitz schlecht vernetzt. Ich habe seinen nur **online veröffentlichten Aufsatz<sup>1</sup>** erst jetzt gefunden. Von unseren Rechtstheoretikern wird er schon gar nicht zur Kenntnis genommen. Aber die Lektüre lohnt sich.

Von Prittitz befasst sich mit Policy-Netzwerken. Zunächst konstatiert er eine »sozialwissenschaftliche Netzwerkeuphorie«. In der Politikwissenschaft werde eine zunehmende Verbreitung von Policy-Netzwerken konstatiert und ihnen dabei wundersame Funktionen zugeschrieben:

»*Informale Netzwerke fördern demnach unter den Beteiligten vertrauensvolle Zusammenarbeit und schnellen, ungehinderten Informationsfluss (Marin/Mayntz (Hrsg.) 1991; Fukujama 1999). Vernetzte Akteure teilen, etwa in Verhandlungen, Güter untereinander optimal auf, ein Potenzial der Wohlfahrtssteigerung (Scharpf 1993, 2000). In Netzen von Regulierern und Regulierten lassen sich Beschlüsse effizienter umsetzen (Benz 1994), und selbst innovative Prozesse, etwa der ökologischen Modernisierung, werden in vernetzten Strukturen besonders häufig festgestellt (Jänicke/Kunig/Stitzel 1999).*«

Sein Fazit:

»*Zusammenfassend stellen sich informelle Akteursnetzwerke unter Gerechtigkeits-, Leistungs- und Demokratiegesichtspunkten als prekär dar. Sie sind zwar für die unmittelbar Beteiligten mit Vorteilen verbunden, tendieren aber zur Ausbeutung der Allgemeinheit, verkehren regelgebundene Leistungslogik in machtorientierte Tauschlogik und konterkarieren vitale Demokratie eher als diese zu fördern.*«

Dieses Fazit macht er an drei Beispielen plausibel, an den Aktivitäten der Landwirtschaftslobby vor dem und während des BSE-Skandals, an der Macht akademischer Netzwerke bei Steuerung von Forschungsthemen, Forschungsgeldern und Stellenbesetzungen und schließlich am »Netzwerk Parteienstaat«, mit dem die Parteieneliten am Parlament vorbei auf Regierung, Verwaltung und selbst auf die Justiz einwirken.

Volker von Prittwitz

# Die dunkle Seite der Netzwerke

## Strategien gegen Vermachtung und Korruption

Hierarchie und Markt wird in der neueren Governanceanalyse das Netzwerk-Konzept als empirisch zunehmend bedeutsam und normativ perspektivreich gegenübergestellt: Informale Netzwerke fördern demnach unter den Beteiligten vertrauensvolle Zusammenarbeit und schnellen, ungehinderten Informationsfluss (Marin/Mayntz (Hrsg.) 1991; Fukujama 1999). Vernetzte Akteure teilen, etwa in Verhandlungen, Güter untereinander optimal auf, ein Potenzial der Wohlfahrtssteigerung (Scharpf 1993, 2000). In Netzen von Regulierern und Regulierten lassen sich Beschlüsse effizienter umsetzen (Benz 1994), und selbst innovative Prozesse, etwa der ökologischen Modernisierung, werden in vernetzten Strukturen besonders häufig festgestellt (Jänicke/Kunig/Stitzel 1999). Mit der Zuschreibung derartiger Funktionen hat sich geradezu eine sozialwissenschaftliche Netzwerkeuphorie entwickelt: Netzwerke erscheinen nicht nur als allgegenwärtige Form sozialer, ökonomischer und politischer Organisation (Jansen/Schubert (Hrsg.) 1993; Kappelhoff 2000), sondern auch als grundsätzlich überlegenes Governance-Muster (Kenis/Schneider (Hrsg.) 1996; Dose/Voigt 1996; Döhler 1990; Döhler/Manow 1995; Hild 1997; Kohler-Koch 1998; Strulik 2000; Castells 2000).

Von dieser Netzwerkeuphorie der Sozialwissenschaft hebt sich die herrschende Einstellung zu politischen Netzwerken in der Öffentlichkeit deutlich ab. Eine überwiegend positive Konnotation des Wortes *Netzwerk* entstand hier nie. Im Gegenteil: Zeitungs-, Rundfunk-, Fernseh- und Internetjournalisten sowie öffentliche Kritiker des Parteien- und Verbändestaats zeigen immer wieder schwerwiegende Fehlentwicklungen im Zeichen vernetzter Macht auf, sei es im Sprachspiel des Skandals (Rüstungsskandale, Bauskandale, Parteienskandale), der Krise (Krise des Gesundheitssektors, BSE-Krise), der Korruption, des *Filzes*, der *Mauschelei* oder des *Klüngels*.

Die in der Öffentlichkeit im Vordergrund stehende dunkle Seite der Netzwerke sollte aber auch netzwerktheoretisch erfasst werden. Anregungen dazu lassen sich nicht nur aus der öffentlichen Diskussion gewinnen, sondern auch aus wissenschaftlichen Diskursen, so - quasi gegen den Strich lesend - aus der euphemistischen Netzwerk- und Verhandlungsdiskussion, aus der neueren Kritik des Parteidstaats und den Argumenten für direkte Demokratie (Arnim 1993, 1997, 2000; Heußner/Jung (Hrsg.) 1999), aus der insbesondere in der Neuen Politischen Ökonomie und der Staatsrechtslehre üblichen Unterscheidung unterschiedlicher Entscheidungsebenen nach dem Muster von *Spielregeln* und *Spiel* (Morlok 1999), aus Analyseansätzen der Korruption (Alemann/Kleinfeld 1992; Liebl 1992; Wewer 1992; Seibel 1992) sowie aus Abhandlungen spezieller Korruptionsphänomene, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung (Spannowsky 1994; Meyer 1995; Becker 1998). Mit den folgenden Überlegungen möchte ich dazu beitragen, dass Vermachtung und Korruption nicht länger als Spezialphänomene abgetan, sondern in einen systematischen Zusammenhang mit der Logik und Herrschaft informeller Netzwerke gebracht werden. Ausgangspunkt sind Überlegungen zu den Typen und den Operationsweisen von Netzwerken.

## 1. Typen und Operationsweisen von Netzwerken

Das grundlegende Verständnis sozialer, dabei politischer Netzwerke lässt sich mit zwei Basissätzen umreißen: In Netzwerken ist jeder der Beteiligten mit jedem anderen Beteiligten verbunden. Alle Beteiligte sind grundsätzlich in der Lage, eigenständig zu handeln.<sup>1</sup> Netzwerke in diesem Sinne allseitiger Verbindungsstrukturen zwischen Akteuren können nach unterschiedlichen Kriterien analysiert und typologisiert werden. So ergeben sich nach dem Kriterium der Offenheit geschlossene und offene Netzwerke, nach dem Einflusskriterium durchgehend horizontal und teilweise vertikal strukturierte Netzwerke, nach dem Kriterium der Formalität informelle und formelle Netzwerke, nach dem Konformitätskriterium Netzwerke konformer und Netzwerke pluraler Handlungsorientierung, nach dem Dauerhaftigkeitskriterium dauerhafte und weniger dauerhafte Netzwerke und nach dem Kriterium der Kollektivität Netzwerke mit und Netzwerke ohne kollektiven Akteurscharakter.

Offensichtlich ergibt sich schon durch unterschiedliche Kombinationen dieser Kriterienausprägungen eine Fülle unterschiedlicher Netzwerkformen. Beispielsweise lassen sich Policynetzwerke, seit Jahrzehnten Gegenstand der Netzwerkforschung (Marin/Mayntz (Hrsg.) 1991; Windhoff-Héritier 1987) und inzwischen insbesondere unter der Rahmenbezeichnung *Global Governance* Untersuchungsthema (Reinicke 2000; Witte/Reinicke/Benner 2000; Brand 2000), als handlungsorientiert, abgegrenzt, informell und in ihrer Zusammensetzung flexibel einordnen. Städtenetzwerke (Kern 2001) stellen sich demgegenüber als stärker formalisiert, weitgehend offen, auf Dauer angelegt und mehr oder weniger handlungsorientiert dar.

In Feldern, in denen Aspekte der kollektiven Willensbildung eine Rolle spielen, stellt sich allerdings ein bestimmter Netzwerktypus immer wieder als fundamental Heraus. Dies sind weitgehend geschlossene, dauerhafte, informell strukturierte und informell operierende Netzwerke, die in hohem Maße kollektive Handlungsfähigkeit und Macht vermitteln. Informelle Akteursnetzwerke dieser Art haben im Hinblick auf Vermachtung und Korruption, den hier zu behandelnden Gegenstand, überragende Bedeutung. Durch ihr genaueres Verständnis werden aber auch bestimmte Strukturen und Operationsweisen deutlicher, die soziale und politische Netzwerke im Allgemeinen charakterisieren. Sie stehen daher als Idealtypus soziopolitischer Netzwerke im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen.<sup>2</sup>

Netzwerke in diesem Sinn funktionieren zunächst nach der Grundregel, dass Netzmitglieder im Entscheidungsfall gegenüber Netzaußenseitern strikt präferiert werden. Diese strikte Präferenz reduziert die wahrgenommene Komplexität in Auswahlfragen auf die einfache Beziehungsrelation Netzmitglied oder Netzaußenseiter. Netzwerke erleichtern damit Auswahlprozesse und geben den Beteiligten Verhaltenssicherheit. Sachprobleme können nach diesem Muster allerdings nur angemessen bewältigt werden, wenn sich innerhalb des Netzwerks entsprechender Sachverständ befindet. Fehlt dieser, geraten netzwerkdominierte Systeme in Managementprobleme, die sie häufig durch Nichthandeln (*Aussitzen*) oder Scheinhandeln, beispielsweise die demonstrative Gründung eines netzwerkdominierten Ausschusses, zu bewältigen suchen.

---

<sup>1</sup> Die verbreitete Differenzierung zwischen biologisch-neuronalen, elektronischen und sozialen Netzwerken (siehe zum Beispiel Online Katalog der Freien Universität Berlin/<http://opac.fu-berlin.de>, Stichwort Netzwerke) wird hiermit durch die Beschränkung auf soziale Netzwerke aufgegriffen. Dies heißt allerdings nicht, soziale Netzwerke ließen sich durchweg klar von elektronischen Netzwerken unterscheiden. Denn auch diese werden ja im sozialen Raum betrieben. Und selbst für die Analyse biologischer Netzwerke können Aussagen nach einem sozialen Netzwerkmodell anregend sein.

<sup>2</sup> Unter Idealtypus wird hierbei im Anschluss an den Weberschen Begriff eine die Forschung anregende Strukturvorstellung (Idee) verstanden, die durch einseitige Steigerung eines oder einiger Gesichtspunkte und durch Zusammenschluss von Einzelfeststellungen gebildet worden ist (Weber 1904/1995: 70ff)

Innerhalb von Netzwerken werden strittige Entscheidungen im allgemeinen auf Grundlage der jeweiligen Tauschpotenziale der Beteiligten ausgehandelt, so Geld, Stellen, Organisations- und Regelmacht, Beziehungs-, Prozess- oder Sachwissen: Wer großes Tauschpotenzial hat, verfügt über die besten Chancen der Durchsetzung. Damit sind institutionalisierte Akteure, die über öffentlich anerkannte und garantierte Tauschpotenziale, insbesondere Handlungsmacht, verfügen, grundsätzlich bevorzugt. Da Tauschpotenziale aber in der jeweiligen Entscheidungssituation optimal aktiviert werden müssen, sind auch Organisationskapazitäten von Gewicht, mit denen Tauschpotenziale situativ aktiviert werden. Schließlich können Tauschpotenziale optimal gepflegt und - etwa durch Sekundärtausch - vergrößert werden, umgekehrt aber auch durch Inaktivität oder Nachlässigkeit schwinden. Netzwerkdominierte Systeme sind daher durch große Betriebsamkeit insbesondere einflussreicher und aufstiegsorientierter Beteigter mit dem Ziel geprägt, netzbezogene Tauschressourcen zu reproduzieren, zu vergrößern und zu kumulieren. Wo immer Akteursnetzwerke an Einfluss gewinnen, wandelt sich demnach die herrschende Systemlogik in Richtung einer Beziehungs- und Tauschlogik.

Der Ausgleichs- und Entwicklungsmechanismus des Tausches in Netzwerken reicht allerdings, anders als in offenen Marktstrukturen, nur bis zu den jeweiligen Netzwerkgrenzen. Soll ein neuer Akteur in den Tausch einbezogen werden, muss dieser zur Beteiligung am Netzwerk bereit sein, aber auch von den anderen Netzwerkmitgliedern als Mitglied akzeptiert werden. Der Tauschmechanismus ist also der Sicherung der Gruppenidentität von Netzwerken respektive deren längerfristiger Reproduktion untergeordnet. Idealtypische Akteursnetzwerke zeichnen sich demzufolge in der Regel durch beträchtliche Dauerhaftigkeit aus und entfalten ihre Stärken über unterschiedliche Kontextsituationen hinweg. Umgekehrt können sie sich am besten entfalten, wenn die Rahmenbedingungen ihrer Existenz längerfristig gesichert sind, beispielsweise auf der Grundlage institutionalisierter Privilegien ihrer Mitglieder.

Ebenfalls im Sinne dieser längerfristigen Reproduktion ist der Umstand zu sehen, dass Akteursnetzwerke nicht nur Handlungs- und Tauschsphären, sondern auch soziale Räume bilden und zudem häufig in sozialen Lebenswelten verankert sind. Vernetzt sind in Akteursnetzwerken also nicht nur Akteure, sondern auch Lebenswelten und kollektive Handlungsspäre. Dementsprechend gibt es kaum rein politische Netzwerke. Typisch für politikrelevante Akteursnetzwerke ist vielmehr gerade, dass sich in ihnen soziale und politische Abläufe verbinden. Hieraus wiederum folgt, dass idealtypische Netzwerke mit Politikbezug nicht laufend kollektives Außenhandeln produzieren. Netzwerke können vielmehr über längere Zeit hinweg schwerpunktmäßig innere Willensbildung oder ihre Eigenreproduktion betreiben und gegebenenfalls längere Zeit vollkommen ruhen. Dennoch und manchmal gerade dadurch verfügen sie über beträchtliche kollektive Handlungspotenziale.

Ihrer sozialen Einbettung zum Trotz sind dauerhafte Akteursnetzwerke primär durch die Eigeninteressen der Beteiligten bestimmt: Wer an kollektiven Willensbildungsprozessen teilnimmt, verfolgt üblicherweise nicht nur zu repräsentierende Interessen, sondern auch eigene Akteursinteressen.<sup>3</sup> Beispielsweise agieren Partei- und Verbandspolitiker nicht zuletzt mit dem Interesse, ihre Wahlchancen und ihre Machtposition auszubauen. Informelle Akteursnetzwerke, die ja öffentlich nicht kontrolliert oder auch nur eingesehen werden können, erlauben den Beteiligten besonders gut, ihre Akteursinteressen zu verfolgen, Machtpositionen zu errichten und zu verstärken. Deshalb bilden sich solche Netzwerke in aller Regel, sowie einzelne Akteure wiederholt an kollektiven Willensbildungsprozessen teilnehmen.

---

<sup>3</sup> Akteursinteressen können in vielen Kontexten, beispielsweise dem Gesundheits- oder Umweltbereich, auch als Helferinteressen analysiert werden. Dabei geht es dem jeweiligen Helfer darum, seine Position als Helfer zu erhalten und auszubauen (Prittitz 1990: 116/117, 1994: 28).

## 2. Prekäre Wirkungspotenziale von Netzwerken

Durch die allseitige Verbindung ihrer Mitglieder haben Netzwerke hervorragende innere Kommunikationsvoraussetzungen: Netzinterne Kommunikationsprozesse können sich damit rasch und mit großem Effekt vollziehen. Anders als im massenpsychologischen Kommunikationsprozess bleibt dabei der einzelne souveräne Akteur eine Korrekturinstanz von Gerüchten, und bei der Vielzahl handlungssouveräner Akteure besteht eine gute Chance dafür, dass die Reichhaltigkeit unterschiedlicher Problem- oder Lösungsgesichtspunkte berücksichtigt wird. Die für Netzwerke typischen informellen Vorgehensweisen erleichtern zudem rasches situationsgerechtes Kommunizieren und Handeln.

Diese grundsätzlichen Vorteile von Netzwerkstrukturen vergrößern sich noch im Umfeld kommunikationsschwacher, starr formalisierter Strukturen: Sind beispielsweise zwei Bereiche, etwa Recht und Politik, durch formelle Barrieren voneinander getrennt, so können Mitglieder eines Netzwerks, das beide Bereiche informell miteinander verbindet, für sich überproportional großen Nutzen Hieraus ziehen: In einem solchen Netzwerk fließen nämlich nicht nur für die Beteiligten wertvolle Informationen über Interdependenzen beider Bereiche; es ergeben sich damit auch Möglichkeiten zur praktischen Beeinflussung beider Bereiche, über die unvernetzte Akteure nicht verfügen. Bereichsgrenzen durchdringende Steuerungsmacht dieser Art können die Netzwerkmitglieder wiederum vorteilhaft im Sinne ihrer individuellen Karriere- und Einkommensziele nutzen.

Netzwerkgestützte Informations-, Macht- und Einkommensvorteile bedeuten allerdings gleichzeitig relativ verschlechterten Informationszugang, Einflussverlust und Einkommensnachteile für aktuelle oder potentielle Konkurrenten außerhalb des Netzwerks. Vor allem aber unterlaufen sie allgemeine Verfahren, die auf der strikten Trennung bestimmter Bereiche basieren. Dass die Leistungsfähigkeit von Verfahren entscheidend davon abhängt, ob es gelingt, institutionell gesetzte Trennungen zu etablieren und zu sichern, ist in verschiedenen Zusammenhängen bereits thematisiert worden.<sup>4</sup> Für die Netzwerkdiskussion ist diese Problematik aber besonders prekär, da sich Vernetzung und institutionelle Trennung grundsätzlich diametral entgegenstehen.

Der Zusammenhang, um den es geht, lässt sich zunächst anhand eines allseits vertrauten technischen Vorganges veranschaulichen: Elektrischer Strom kann nur dann fließen, wenn strom- und spannungsführende Teile eines Stromkreislaufs strikt voneinander getrennt gehalten werden. Verbinden sie sich dagegen auch nur kurz, so kommt es zum bekannten Phänomen des Kurzschlusses: Eine bislang hell brennende Birne hört schlagartig auf zu brennen oder zerplatzt, der Stromkreislauf wird durch die aus ihren Halterungen gedrückten (*Herausliegenden*) Sicherungen augenblicklich unterbrochen und kann erst dann wieder geschlossen werden, wenn der Kurzschluss behoben ist.

Auch in sozialen Systemen gibt es funktionale Trennungsanforderungen, insbesondere Trennungsanforderungen zwischen der operativen Ebene und der Regelebene kollektiver Verfahren: Nur wenn Gerichtsverfahren, Wahlverfahren oder Wettbewerbe im Rahmen vorgegebener, durch einzelne Beteiligte nicht willkürlich veränder- und interpretierbarer Regeln stattfinden, können sie ihre Leistungspotenziale, so gleiche Beteiligungschancen, Zukunftsoffenheit, Leistungsmotivation und allgemeine Akzeptanz, entfalten. Sind Verfahrensregeln gegen Interventionen einzelner Verfahrensteilnehmer nicht strikt geschützt so sinkt dagegen die Leistungsfähigkeit des betroffenen Verfahrens stark ab; Leistungsmotivation, institutionelle Akzeptanz und soziales Vertrauen der unmittelbar und mittelbar Beteiligten verringern sich. Denn diejenigen, die die Regeln willkürlich bestimmen und auslegen können, entziehen sich damit Leistungsanforderungen und Verhaltensbindungen. Die Teilnehmer ohne Regel-

---

<sup>4</sup> Einen Literaturüberblick gibt Morlok 1999 mit den Schwerpunkten der Neuen Politischen Ökonomie und der Staatsrechtslehre

macht dagegen fühlen sich unfair behandelt, sind nicht mehr leistungsmotiviert und trauen weder dem Verfahren noch den anderen Verfahrensbeteiligten.

Eine besondere Form des institutionellen Kurzschlusses bildet die Korruption. Hierbei kaufen Verfahrensteilnehmer von Verfahrensreglern illegitime Verfahrensvorteile oder bestimmte Regelentscheidungen. Dieser illegitime Kauf kann mit dem Tauschmittel Geld, aber auch mit Naturalien, beispielsweise Flügen, Urlaub, Rotlichtbestrahlung, Beförderungen, Stellenvergabe oder illegitimer Entscheidungskoppelung, getätigt werden.<sup>5</sup> Geschieht er in Kenntnis der Illegalität eines Vorteilkaufs respektive einer Vorteilsannahme, stellt er einen kriminellen Normbruch dar. Sind verbindliche Verfahren dagegen nur schwach entwickelt oder gelten sie durch verbreiteten Normbruch in der Praxis nur mehr in geringem Grade, so werden Vorteilskauf und Vorteilsannahme zumindest von den Beteiligten verbreitet als lässige Sünde, als nicht belangbare Normalität oder gar als verteidigungsfähiger Besitzstand betrachtet. Eine derartige Sozialkultur des Tausches zwischen Akteuren der operativen Ebene und der Regelebene führt zum dauerhaften institutionellen Kurzschluss. Sie schafft zwar für die unmittelbar beteiligten Akteure lokale Optima, dies aber auf Kosten der Allgemeinheit (globaler Optima). Regelungsanforderungen im Sinne von Verfahren, die die Allgemeinheit, dabei gerade auch Minderheitsbedürfnisse und Bedürfnisse einflussschwacher Mehrheiten, schützen, werden strukturell unterlaufen. Grundlegende Erfordernisse einer modernen Gesellschaft, so Zukunftsoffenheit von Entscheidungen, Leistungsmotivation, daraus entspringende Leistungsfähigkeit sowie institutionell gestütztes soziales Vertrauen, werden verfehlt.<sup>6</sup>

Die skizzierte Tauschlogik der Netzwerke korrespondiert mit der Logik der Korruption insofern, als unterschiedliche Bereiche miteinander verbunden und in ihren Produkten Tauschfähig gemacht werden. Nach der internen Netzwerklogik erscheint Korruption lediglich als Tausch. Für Akteure, die zu Bestechung oder Vorteilsannahme bereit sind, bilden Netzwerke umgekehrt eine Art Einbettung. Im besonderen gilt dies für relativ geschlossene, informelle, relativ dauerhafte Netzwerke, wie sie hier als Idealtypus gefasst worden sind. Diese nämlich können von der Öffentlichkeit abgeschottete eigenständige Netzwerkwelten schaffen, in denen Korruption als regulärer Tausch ohne jedes Problem gehandhabt wird.

Mächtige Akteursnetzwerke verfehlen schließlich Grundanforderungen der Demokratie, in der das Wohl der Allgemeinheit im Mittelpunkt stehen, die Wahl und Rückbindung der Regierung durch das Volk und die reguläre Beteiligungsmöglichkeit des Volkes an der Willensbildung gesichert sein soll. Akteursnetzwerke konterkarieren nämlich nur zu oft sozial rationale Problemlösungen; sie bieten als informell und verdeckt operierende Einheiten kaum Möglichkeiten zur öffentlichen Kontrolle und Entscheidungslegitimation oder breite Beteiligungschancen. Soweit ihr Wirken für die Öffentlichkeit erkennbar wird, senkt es oft sogar Akzeptanz und Motivation im Sinne vitaler Demokratie.

---

<sup>5</sup> Wie von Alemann/Kleinfeld (1992) im Überblick darstellen, wird der Begriff der Korruption ubiquitär und recht diffus verwendet. Liebl (1992) listet phänomenologisch eine Reihe von Unterformen auf, so die Gewinnmaximierungskorruption (Überhöhte Rechnungsstellung, Auschaltung der Kontrolleure durch Korruption), Verdrängungskorruption (Auschaltung konkurrierender Mitbewerber), die Finanzierungskorruption (Verwaltungskorruption bezüglich öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute), die Auflagenkorruption (Umgehung von Umweltauflagen), die Grenzkontrollkorruption (Auschaltung staatlicher Überwachung im grenzüberschreitenden Verkehr), die Leistungskorruption (Wie Verdrängungskorruption, aber ohne höheren Preis), die Genehmigungskorruption (Kauf von Genehmigungen außerhalb des Bau- und Umweltbereichs) und die Aufenthaltskorruption (Erlangen von Aufenthaltserlaubnissen und ähnlichem).

<sup>6</sup> Demzufolge zeigt die Tatsache, dass klientelistische Strukturen auch in modern geltenden Gesellschaften ihren festen Platz haben, nicht an, dass solche Strukturen per se auch modernen Charakter hätten und funktional im Sinne einer sozialen Leistungsgesellschaft wären, wie dies in Teilen der Diskussion über Klientelismus angenommen wird (siehe zum Beispiel Roniger 1994).

Zusammenfassend stellen sich informelle Akteursnetzwerke unter Gerechtigkeits-, Leistungs- und Demokratiegesichtspunkten als prekär dar. Sie sind zwar für die unmittelbar Beteiligten mit Vorteilen verbunden, tendieren aber zur Ausbeutung der Allgemeinheit, verkehren regelgebundene Leistungslogik in machtorientierte Tauschlogik und konterkarieren vitale Demokratie eher als diese zu fördern.

### *3. Fälle*

Der empirische Beleg der entwickelten Netzwerkkritik wird dadurch erschwert, dass gerade herrschende, wirkungsstarke Netzwerke häufig in der Lage sind, prekäre Daten geheim zu halten, zumindest aber eine öffentliche Diskussion ihrer Strukturen, Operationsweisen und Handlungswirkungen zu unterbinden. Dennoch haben investigativ arbeitende Journalisten, Prüfinstitutionen, Wissenschaftler und öffentliche Kritiker zahlreiche Nachweise netzwerkgestützter Vermachtung und Korruption zu Tage gefördert. Mächtige Netzwerke bestehen insbesondere in Wirtschaftssektoren, die stark von öffentlichen Aufträgen abhängen, so im Rüstungsbereich, im Baubereich, im Gesundheitsbereich, in der Landwirtschaft oder im Forschungs- und Wissenschaftsbereich.<sup>7</sup> Im Bau- und im Gesundheitssektor sind in den letzten Jahren geradezu regulär Netzwerksstrukturen festgestellt worden, die den hier getroffenen allgemeinen Aussagen entsprechen.<sup>8</sup> Darüber hinaus existieren aber auch prekäre sektorübergreifende Netzwerke. Ein besonders einflussreiche Form davon sind Strukturen, die unter dem Stichwort *Parteienstaat* diskutiert werden.

Im Folgenden illustriere ich die dunkle Seite der Netzwerke anhand von zwei sektoriellen Netzwerken, des agroindustriellen Komplexes im Fall BSE und der akademischen Netzwerke unter besonderer Berücksichtigung der Politikwissenschaft. Im Anschluss greife ich Analyseergebnisse zum Parteienstaat zur Illustration sektorübergreifender Netzwerke auf.

#### *3.1 Der agroindustrielle Komplex im Fall BSE*

Viele der in der EU produzierten landwirtschaftlichen Produkte, etwa Getreide oder Fleisch, wären ohne massive Subventionen international nicht wettbewerbsfähig. Entgegen den proklamierten GATT-Normen eines freien Welthandels und den Willensbekundungen, Importbeschränkungen gerade für Produkte aus Entwicklungsländern abbauen zu wollen, betreibt die Europäische Union daher traditionell eine Landwirtschaftspolitik der hohen Zoll- und Subventionsmauern.<sup>9</sup> Aber auch innerhalb der EU wird Landwirtschaft in einem engmaschigen System staatlicher Preis-, Qualitäts- und Prozessvorgaben administriert, die ihrerseits in einem politischen Ringen zwischen den beteiligten Interessengruppen und Nationalstaaten zustande kommen.<sup>10</sup> Unter diesen Bedingungen sind landwirtschaftspolitische Netzwerke von überragender Bedeutung. Das wichtigste Netzwerk dieser Art ist der sogenannte agroindustrielle Komplex, der auf die Förderung agrarindustrieller Betriebe abzielt und sich aus Agrarin-

---

<sup>7</sup> Martin Jänicke (1986) sieht als Kernakteure solcher Netzwerke die jeweils sektorspezifische Industrie und die staatliche Bürokratie, die öffentliches Handeln in diesen Sektoren zu initiieren und zu verwalten hat. Folgerichtig verwendet er auch die Bezeichnung *bürokratisch-industrielle Komplexe*. Beteiligt sind allerdings oft auch Politiker, Experten, Journalisten und andere Akteursgruppen, so Produzenten- und Konsumentengruppen jeweiliger Sektoren, die Netzwerkaktivitäten öffentlich und/oder finanziell unterstützen, so dass die Bezeichnung sektorale Netzwerke angemessener erscheint.

<sup>8</sup> Siehe zum Gesundheitsbereich [\(08.06.2001\)](http://www.medical-tribune.de/070politik/bka.html), zum Baubereich [\(08.06.2001\)](http://www.payer.de/kommkulturen/kultur084.htm).

<sup>9</sup> Beispielsweise ist argentinisches Rindfleisch bei seiner Einfuhr in die EU grundsätzlich mit 12,8% seines Einfuhrwertes und einem nach Fleischklassen variierenden Zuschlag zu verzollen. Dieser beträgt bis zu 304,1 Euro pro 100 Kilogramm. Siehe dazu <http://europa.eu.int/comm/taxation-customs/> (13.06.2001).

<sup>10</sup> Siehe [\(10.05.201\)](http://www.europa.eu.int/pol/agr/index_de.htm) Die Politikbereiche der Europäischen Union - Agrarpolitik.

dustrie samt Futtermittelindustrie, Teilen der Bauernschaft, der Agrarbürokratie und der Agrarpolitik zusammensetzt.

Die Entstehung und Ausbreitung von BSE in England und anderen EU-Ländern seit dem Beginn der achtziger Jahre ist nur angesichts des Einflusses dieses Komplexes zu verstehen.<sup>11</sup> So wurde unter der Direktive des englischen Landwirtschaftsministeriums, eines Zentrums dieses Netzwerks, seit 1974 das Fleisch der durch die Traberkrankheit (Scrapie) befallenen und getöteten Schafe zu Tiermehl verarbeitet und systematisch an Rinder verfüttert, ein lebensmitteltechnisch hochgradig risikoreiches Vorgehen, da dieses Fleisch nach wie vor prionenhaltig war.<sup>12</sup> Auf Drängen des Europäischen Verbands der Mischfutterindustrie gab es von 1978 an keine klare Kennzeichnung bei Tierfutter mehr. Nur noch allgemeine Kategorien zu den Inhaltsstoffen waren aufgeführt. Der Gehalt an bestimmten Inhaltsstoffen, beispielsweise an Ttermehlen, musste dagegen nicht mehr angegeben werden, so dass einfache Bauern keine Kontrollmöglichkeit mehr über die Zusammensetzung von Mischfutter und Kraftfutter hatten.<sup>13</sup> Ab 1981 wurde die Form der Tiermehlproduktion in England den Produzenten völlig selbst überlassen und dementsprechend, soweit heute erkennbar, in höchst riskanter Form *ver einfacht*.<sup>14</sup>

Mitglieder des agroindustriellen Komplexes, so Beamte des britischen Landwirtschaftsministeriums, später auch anderer nationaler Landwirtschaftsbehörden, so in Deutschland, und von England unterwanderten EU-Generaldirektion mit Bezug zur BSE-Problematik (Landwirtschaft, Verbraucherschutz) unterdrückten Information über gesundheitliche Recycling-Risiken und BSE-Krankheitsfunde sowie entsprechende, beantragte medizinische Forschungsprojekte. Dies geschah teilweise mit mafiosen Praktiken.<sup>15</sup> In Folge dessen konnten bereits problembewusste Experten nicht aktiv werden und eine öffentliche Wahrnehmung wurde verschleppt. Selbst als das gesundheitliche Risikopotenzial der Problematik im Grundsatz bekannt geworden war, wurden notwendige Regelungen zur Bekämpfung von BSE Jahre unterbunden oder durch opportunistische Vermarktungspolitik ersetzt.

Aufgrund dieser Vorgehensweisen und Strukturen kam ein energisches zielbewusstes Management der BSE-Risikoproblematik rund zwei Jahrzehnte lang nicht zustande; im Gegenteil: Die Entstehung und Ausbreitung von BSE wurde geradezu gefördert. Bereits bis Ende 2000 waren über 180.000 Rinder in Großbritannien und Hunderte von Rindern in anderen Ländern an der tödlichen Krankheit als erkrankt gemeldet. An der neuen, noch wenig erforschten Variante der Creutzfeld-Jacob-Krankheit, die seit

<sup>11</sup> Die Bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) ist erstmals 1985 in Großbritannien beobachtet worden [85,86]. In der Folge hat man in wesentlich geringerer Zahl auch Fälle in weiteren europäischen Ländern registriert. Die Übertragbarkeit ist 1988 erstmals nachgewiesen worden [29]. Die wahrscheinlichste Ursache für das Auftreten von BSE ist eine in den Jahren 1981 und 1982 beginnende Fütterung der Kuh mit von Wiederkäuern stammenden Proteinen, kombiniert mit einer Umstellung der Herstellungsverfahren für Tierkörpermehl [84,86,87,88]. Das BSE-Agens hat im Unterschied zum Scrapie-Agens Stammcharakteristika, die seit den ersten Fällen konstant geblieben sind [12,30,80,91]. Rinder aller Rassen können nach einer Inkubationszeit von 18 Monaten bis mehreren Jahren [90] ab einem Alter von 22 Monaten an BSE erkranken [89]. Die häufigsten Anfangssymptome treten unabhängig vom Laktationsstadium auf; sie sind unspezifisch und umfassen Konditions- und Gewichtsverlust, verminderte Milchleistung, Verhaltens- und Bewegungsstörungen. Bis dahin unauffällige Tiere fangen plötzlich an, heftig zu schlagen, weigern sich, den Melkstand zu betreten oder durch Türöffnungen zu gehen, sondern sich auf der Weide von der Herde ab, sind ängstlich und zeigen Hyperästhesie oder Muskelzittern. Die ersten Bewegungsstörungen äußern sich oft in Form einer leichten Nachhandataxie oder in darauf zurückzuführender Mühe beim Aufstehen und sogar in Festliegen. Nach einem progressiven Krankheitsverlauf von 40 bis 60 Tagen verenden die Tiere oder müssen getötet werden [18,46,85,86,89] (Schicker 1998).

<sup>12</sup> Chronik der BSE-Krise, <http://userpage.fu-berlin.de/~dittbern/BSE.html> (15.05.2001).

<sup>13</sup> Chronik der BSE-Krise, <http://userpage.fu-berlin.de/~dittbern/BSE.html> (15.05.2001).

<sup>14</sup> Dressel 2000, S. 9-13.

<sup>15</sup> Der Spiegel Nr. 3/15.01.2001, S.28, Frankfurter Allgemeine Zeitung 02.12.2001, S.41-43

1995 vor allem in England festgestellt und auf den Einfluss von BSE zurückgeführt wird, starben bis Mai 2001 88 Menschen. Wie viele Tote sie noch fordern wird, ist bei einer angenommenen Latenzzeit zwischen fünf und 35 Jahren, noch schwer abzuschätzen. Bei der viele Jahre langen Verseuchung von Rindfleisch ist aber zumindest in Großbritannien ein gesundheitliches Desaster von großem Umfang nicht ausgeschlossen. Zu diesen gesundheitlichen Folgen kommen ökonomische: Mit der wachsenden Zahl öffentlich bekannt werdender BSE-Fälle und erkannter gesundheitlicher Risiken des Menschen verringerte sich ab Ende 2000 das Konsumentenvertrauen in Rindfleisch in Deutschland und anderen risikobewussten EU-Ländern drastisch und die Nachfrage nach Rindfleisch brach weitgehend zusammen. Zahlreiche Bauernhöfe, Schlachthöfe und andere Betriebe der Rindfleischproduktion gerieten in eine Krise. Der Aufkauf und die Tötung von 400.000 Rindern in Deutschland wegen der BSE-Krise verursachten nach Schätzungen Gesamtkosten von 647 Millionen Mark. Davon übernahm der Bund 362 Millionen, die restlichen Kosten trug die EU, die ca. 1,7 Millionen Rinder mit Ausgleichzahlung für die Bauern töten ließ, eine zusätzliche Belastung des EU-Haushalts in Höhe von 700 Millionen Euro. Insgesamt werden die Kosten in Deutschland auf 2,1 Milliarden Mark geschätzt.<sup>16</sup>

Im BSE-Fall zeigt sich beispielhaft, wie sektoriell vernetzte Macht in ein gesundheitspolitisches und ökonomisches Desaster führt.

### *3.2 Akademische Netzwerke*

Anders als der agroindustrielle Komplex im BSE-Fall gilt die Grundstruktur der universitätsakademischen Sphäre, so wie sie sich über Jahrhunderte in Kontinentaleuropa entwickelt hat, im Allgemeinen als legitim.<sup>17</sup> Und nicht nur konservative Hochschulverbände, so der Deutsche Hochschulverband, betrachten sie anderen Organisationsformen von Wissenschaft nach wie vor als überlegen.<sup>18</sup> Bestimmend für diese Struktur ist die Stellung der Universitäten zwischen Staat und Selbstorganisation. Demnach werden die Hochschullehrer durch staatliche Organe offiziell berufen und üblicherweise verbeamtet, Gebäude, Personal und Betrieb von Hochschulen aus Steuergeldern finanziert. So privilegiert und aus allgemeinen Mitteln finanziert organisieren sich wissenschaftliche Gemeinschaften mit dem Anspruch der Selbstbestimmung, der Wissenschafts-Autonomie. Demnach entscheidet die Gemeinschaft der Professoren einer Universität - in Abstimmung mit der bestehenden Gebietskörperschaft - darüber, wer neu an die Universität berufen (Kooperation), wie die vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel verteilt und wie Lehre und Forschung organisiert werden sollen. Auch in der universitätsübergreifenden akademischen Forschungsförderung entscheiden dem Prinzip nach Hochschullehrer durch wissenschaftliche Gutachten.

Unter diesen Rahmenbedingungen kann Forschung und Lehre zwar in unterschiedlichen Formen organisiert werden. Akademische Organisationsmodelle und Ablaufmuster werden nämlich auch durch intervenierende Faktoren beeinflusst, beispielsweise durch wissenschaftstheoretische und ethische Überlegungen, allgemeine rechtliche Normen und Formen des Organisationslernens im interregiona-

---

<sup>16</sup> Siehe <http://www.bseinfopage.de/News/Archiv/kw2001-06.htm> (11.06.2001).

<sup>17</sup> Bereits die Vorläufer der heutigen Universitäten, kirchlich geprägte Klosterschulen, vertraten Autonomieansprüche gegenüber weltlichen Instanzen. Mit dem Aufstieg des Absolutismus gerieten diese Schulen zunehmend unter den Einfluss staatlicher Instanzen. So lag in den deutschen Ländern die Besetzungsdrohheit der Hochschullehrer in den Händen jeweiliger Landesfürsten, woraus sich ab dem 17. Jahrhundert eine Art Wettbewerb um die Gründung von Landes-Universitäten sowie eine klare Ausrichtung der Hochschullehre an den unmittelbaren Erfordernissen von Staat (Verwaltung, Militär, Justiz) und Ökonomie entwickelte. Trotz der Erneuerungsbewegung der Universitäten im Humboldt'schen Geist seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts, die die Bedeutung von übergreifendem Wissen und Forschung sowie die Wissenschaftsfreiheit proklamierte, bewegte sich die Universität in Europa bis heute im Spannungsfeld zwischen Selbstorganisation und Staat (Dorf 2000).

<sup>18</sup> Neben den offiziellen Verbands-Positionen in diesem Sinne werden in der vom Verband herausgegebenen Monatszeitschrift *Forschung & Lehre* allerdings auch kontroverse Stellungnahmen von Mitgliedern abgedruckt.

len und internationalen Wissenschaftsvergleich. Davon abgesehen stellt sich die akademische Selbstorganisation auf der Grundlage staatlicher Finanzierung aber als eine geradezu paradigmatische Voraussetzung für Verhandlungsprozesse, Koppelgeschäfte und netzwerkgestützte Vermachtung dar. Hierbei werden nämlich operative Prozesse der Forschung und Lehre und wissenschaftliche Regelprozesse wie die Qualitätsbegutachtung, die Personalauswahl und die Mittelverteilung in einem abgeschlossenen Kreis privilegierter Akteure bestimmt, die in jeweiligen Entscheidungssphären, beispielsweise Institut oder Fachdisziplin, untereinander in allseitiger Verbindung stehen.

Ausgangspunkt dafür ist die im akademischen Bereich verbreitete Entscheidungsregel durch Mehrheit. Denn in einem eng geschlossenen Kreis souveräner Akteure kommt mehrheitliche Zustimmung, abgesehen von Überzeugungsprozessen, nur durch Anreize, also durch Tausch zustande. Netzwerke bilden aber nach dem Muster *Ich stimme grundsätzlich für dich, weil ich erwarten kann, dass du grundsätzlich für mich stimmst* quasi eine geronnene Struktur gegenseitiger positiver Tauschversprechen und sind daher grundlegend für die Mehrheitsbildung in abgegrenzten Gemeinschaften souveräner Akteure. Dementsprechend sind wissenschaftliche Gemeinschaften besonders stark durch Netzwerkbeziehungen beeinflusst, wobei wissenschaftsnahe Netzwerke, etwa um Untersuchungsansätze oder Subdisziplinen, aber auch wissenschaftsfernere Netzwerke, etwa Netze parteipolitischer Art, eine Rolle spielen können. Vernetzungsgrad und Macht korrespondieren dabei üblicherweise in hohem Grade. So werden beispielsweise Fachgutachter-Positionen bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft in aller Regel von hochgradig vernetzten Hochschullehrern besetzt, die vom Vorstand der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) vorgeschlagen und von einer Mehrheit von Verbandsmitgliedern gewählt worden sind.

Derartige Vernetzungsphänomene erscheinen insofern als wenig problematisch, als hierbei wissenschaftsnahe Netzwerke miteinander konkurrieren: Vernetzung steht dann ja lediglich für pluralistische Gruppenbildung im Rahmen wissenschaftlicher Konkurrenz. Schon dabei kann sich wissenschaftliche Leistung allerdings nur im Rahmen einflussreicher Beziehungsnetzwerke verwerten. Anlage und Durchführung von Forschung haben sich also strikt an die in solchen Netzwerken geltenden Strukturen und Paradigmata zu halten, was in der Tendenz dazu führt, dass autoritäre Netzwerkstrukturen mit ihren jeweiligen *Netzwerkurus* befestigt und herrschende Paradigmata verstetigt werden.<sup>19</sup> Offensichtlich prekär wird akademische Netzwerkherrschaft aber, wenn Entscheidungen im akademischen Sektor nach unterschiedlichen, dabei auch wissenschaftsfernen Netzwerkbezügen fallen, inhaltliche und methodische Leistungskriterien also an Boden verlieren gegenüber wissenschaftsübergreifenden Beziehungs- und Tauschkriterien. Wissenschaftlicher Erfolg korrespondiert dann nicht mehr mit Entdeckungsfähigkeit, Kritikfähigkeit und analytischer Schärfe, sondern mit der Kumulation von Netzwerkbeziehungen, den Erfolgen sogenannter *Netzwerkarbeit*.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Angesichts dessen erscheint ein systematischer Zusammenhang zwischen der von Paul Kuhn festgestellten Festigkeit wissenschaftlicher Paradigmen (Kuhn 1954) und der im akademischen Sektor herrschenden Netzwerkherrschaft als naheliegend.

<sup>20</sup> Zur empirischen Fundierung dieser analytisch gewonnenen Aussage fehlen bisher übergreifende systematische Untersuchungen. In einer solchen Untersuchung könnte unter anderem folgenden individuellen Feststellungen nachgegangen werden: 1. Einzelnen akademischen Disziplinen mit Politikbezug werden unter Wissenschaftlern und in der Öffentlichkeit klare parteipolitische Profile zugeschrieben. Die Jahrzehntelange Reproduktion solcher Profile dürften sich ohne die Wirkung parteipolitischer Seilschaften nicht vollständig erklären lassen. 2. Die wissenschaftliche Leistungsresponsivität von Habilitationen scheint in der deutschen Politikwissenschaft (Beispiel Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin) gegenüber anderen Kriterien, so parteipolitischen Netzwerkzusammenhängen, an Bedeutung zu verlieren. 3. Besetzungsprozesse jeder Art werden bis heute in der deutschen Politikwissenschaft intransparent durchgeführt. Auch ein transparenter Markt für befristete Stellen, so Vertretungsprofessuren, fehlt bisher vollkommen. 4. Hochschullehrer, die zeitweise eine leitende Funktion in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft einnahmen, erreichten danach in einigen Fällen unabhängig von ihrer formellen und informellen Qualifikation vor der Übernahme der Verbandsfunktion rasch Spitzenpro-

Die Problematik spitzt sich dadurch zu, dass akademische Netzwerke angesichts der begrenzten Zahl von Mitgliedern und der weitgehenden lokalen Verfügungsmacht einzelner Netzwerkmitglieder oft den Charakter von Herrschaftsinstitutionen erlangen, die potentielle Konkurrenten vollkommen ausschließen können. So werden in der deutschen Politikwissenschaft Universitätsprofessuren in aller Regel nur für Bereiche vergeben, die den Grenzen der herrschenden wissenschaftlichen Subeinheiten, Theorie und Geschichte des politischen Denkens (1), politisches System der Bundesrepublik Deutschland (2), internationale und interregionale Komparatistik (3), Internationale Beziehungen und Außenpolitik (4) sowie Methodenfragen (5), entsprechen. Kandidaten, die in anderen Teilbereichen der Politikanalyse qualifiziert sind oder in verschiedenen der sogenannten Kernbereiche der Disziplin publiziert haben, gelten demgegenüber als Netzwerkexterne und haben damit verschwindend geringe akademische Berufschancen, eine Art Berufsverbot.

Dass es unter diesen Bedingungen kaum zu politikwissenschaftlichen Diskursen kommt und stattdessen subdisziplinäres Häuschendenken und beflissenes Ausmalen gängiger wissenschaftlicher Paradigmen dominieren, verwundert nicht. Können sich selbst ausgewiesene Politikwissenschaftler kaum grundsätzlichere Kritik und alternative Denksätze leisten, so gilt dies selbstredend noch mehr für den sogenannten wissenschaftlichen Nachwuchs: Aspiranten auf eine politikwissenschaftliche Karriere haben ausschließlich dann eine Chance zum Erfolg, wenn sie sich netzwerkgerecht verhalten, also sich strikt an herrschenden Paradigmen orientieren und netzwerkorientierte Betriebsamkeit zeigen. Zu einer grundsätzlicheren Kritik erscheinen in diesem System nur Wissenschaftler in der Lage, die auf eine politikwissenschaftliche Netzwerk-Karriere bewusst verzichten oder aber äußerst risikobereit sind, - denkbar schlechte Voraussetzungen für einen innovativen Diskurs, in dem Entdeckungsfreude, analytische Innovation und Freude an der Leistung zählen.

### *3.3 Netzwerk Parteienstaat*

Neben sektoralen Netzwerken existieren auch sektorübergreifende Netzwerke. Ein wirkungsmächtiges Netzwerk dieser Art wird unter dem Begriff *Parteienstaat* gefasst. Dieser von Otto Koellreuter 1926 eingeführte, aber von Gerhard Leibholz (1929, 1958) in positiver Konnotation geprägte Begriff markiert die Tatsache, dass Parteien in der repräsentativen Demokratie dominant geworden sind. Diese Dominanz bezieht sich, wie Kritiker des Parteienstaats (Hesse 1959; Hennis 1982, 1992; Arnim 1991, 1997, 2000) hervorheben, nicht nur auf Bereiche, in denen Parteien besondere Funktionen erfüllen, so auf Parteienwahlkampf, Regierungsbildung und parlamentarische Abstimmungsprozesse. Parteidominante sind im Parteienstaat vielmehr auch Entscheidungsbereiche, in denen der einfache Bürger bestimmen könnte, so die Auswahl politischer Wahlbewerber. Starken Einfluss haben die Parteien auf die öffentliche Verwaltung und öffentlich-rechtliche Bereiche wie Rundfunk und Fernsehen. Ja sogar Staatsanwaltschaften und Gerichte - siehe in Deutschland insbesondere das Bundesverfassungsgericht - unterliegen in erheblichem Maße dem Parteieneinfluss.

Die wachsende Parteidominanz, die in Europa bisher allerdings noch in ungleichem Maße festzustellen ist<sup>21</sup>, hat zunächst allgemeine strukturelle Gründe, so die Tendenz zur gesellschaftlichen Ausdifferenzierung des politischen Sektors: Im Zeichen wachsender gesamtgesellschaftlicher Arbeitsteilung spezialisiert sich auch die Beschäftigung mit Politik. Nicht mehr der einfache Bürger, sondern der

---

fessuren. 5. Während es in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg lediglich üblich war, mächtige Spitzenpolitiker mit dem Doktortitel ehrenhalber (*honoris causa*) zu beglücken, breitet sich inzwischen der Gebrauch des Professorentitels unter Leitern und Abteilungsleitern von Behörden und Spitzenverbänden aus.

<sup>21</sup> Während parteienstaatliche Strukturen in bestimmten EU-Ländern, so Belgien, Österreich und Deutschland in massiver Weise und in anderen Ländern in recht starkem Maße bestehen, so in Schweden, Dänemark, Griechenland und Italien, zeigen andere EU-Länder, so Finnland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande oder Spanien, eine deutlich geringere staatliche Parteidominanz (Ismayr (Hrsg.) 1999).

- in einer Partei organisierte - Berufspolitiker ist der hauptsächliche politische Akteur. Bürger, die selbst vorrangig wirtschaftlich, sozial und privat (Familie, Erlebnis-, Spaßgesellschaft) tätig sind, lassen Politik in wachsendem Maß durch spezialisierte Handlungsträger, so Parteien und Verbände, machen. Ja selbst Bürgerprotest wird zunehmend durch spezialisierte, professionelle Protestorganisationen (Beispiel Greenpeace) betrieben. Ein anderer Grund für den gewachsenen Parteieneinfluss dürfte darin liegen, dass das Mehrheitsprinzip in modernen Gesellschaften an Bedeutung gewonnen hat. Denn in Flächendemokratien mit vielen Millionen Einwohnern werden, zumal bei wachsender Komplexität der Sachprobleme, Entscheidungen zunehmend nur im Schatten majoritärer Entscheidungspotenziale möglich. Damit aber ist es nicht verwunderlich, dass die Akteursorganisation, die politische Mehrheiten am ehesten sichern kann, politische Mehrheitsparteien, zur entscheidenden politischen Organisationsform wird. Die von Leibholz dargestellte Entwicklung von der individuellen Honorarrendemokratie zur Parteidemokratie entspricht insofern Bedingungen und Anforderungen der modernen Demokratie, weshalb parteienstaatliche Strukturen nach dominierender politikwissenschaftlicher Auffassung schlichtweg als normal gelten (Schütt-Wetschky 2001).

Der heutige Parteienstaat birgt allerdings gravierende Gefahren in sich, so vor allem die des institutionellen Kurzschlusses: Parteien dringen in institutionell getrennte Bereiche, so neben der Legislative auch in die Exekutive und Judikative sowie staatsferne Bereiche ein und verbinden diese informell, wodurch die auf einer institutionellen Trennung beruhenden Funktionsanforderungen dieser Bereiche unterlaufen werden. Verhalten sich beispielsweise Staatsanwälte in einer Spendenaffaire nach den Weisungen des von Mehrheitsparteien besetzten Justizministeriums eines Landes, so wird die für einen Rechtsstaat fundamentale Sanktionsfähigkeit der Justiz gegenüber Parteien beschränkt oder geht ganz verloren. Dies wiederum unterhöhlt das Vertrauen der Bürger in die Integrität des staatlich-politischen Systems und hat negative öffentliche Leitbildwirkung. Ist die öffentliche Verwaltung Teil eines Parteiennetzwerks, so verschlechtert dies die Konkurrenzbedingungen für nicht einbezogene Parteien in illegitimer Weise. Denn eine durch bestimmte Parteien dominierte Verwaltung wird zu klientelistischen Umgangsformen mit anderen Angehörigen der betreffenden Parteien tendieren, diesen beispielsweise prekäre Informationen früher oder ausschließlich zukommen lassen, diese bei der Vergabe von Aufträgen favorisieren und ähnliches. Einer parteiklientelistischen Verwaltung liegt es auch nahe, für die eigene Partei staatlich finanzierte Werbeaktivitäten zu starten, diese zumindest aber still bei der Darstellung in offiziellen Programmen und Verlautbarungen zu favorisieren. Umgekehrt können Parteien eine öffentliche Verwaltung, die Teil eines informalen Netzwerks mit ihnen bildet, ihrerseits nicht mehr ohne weiteres kontrollieren. Denn netzwerkgestützte Beziehungsmacht ist gegenseitig, so dass illegitime Vorgehensweisen der Verwaltung bis hin zur Korruption nicht mehr ohne weiteres im Parlament thematisiert werden.

Vernetzen sich schließlich einzelne parteistaatliche Netze noch einmal untereinander, so ergibt sich ein informelles Netzwerk all derjenigen, die im Parteienstaat privilegierte Positionen einnehmen. Entsprechend dem allgemeinen Interesse politischer Akteure an der Stabilisierung und dem bestmöglichen Ausbau ihrer Position sind solche parteienübergreifenden Netzwerke darauf gerichtet, die institutionelle Privilegierung von Parlaments-, Regierungs- und höheren Verwaltungsangehörigen gegenüber der allgemeinen Bevölkerung zu erhalten und weitestmöglich auszubauen. Ansonsten konkurrierende Parteien verbünden sich dazu gegen die Öffentlichkeit mit dem Ziel, a) ihre staatliche Finanzierung möglichst vollständig durchzusetzen, b) Offenlegungspflichten der Parteienfinanzierung zu boykottieren, c) den Organisationstypus der politischen Partei rechtlich zu einer staatlichen Institution zu erklären, d) die Tätigkeiten parteipolitisch orientierter Funktionsträger in Parlament und Regierung möglichst hoch zu dotieren, e) Pensionszahlungen an ehemalige Funktionsträger in Parlament und Regierung, perspektivisch sogar an Funktionsträger von politischen Parteien zu sichern und möglichst stark zu erhöhen.

Die Operationsmechanismen zur Durchsetzung dieser Netzwerkziele sind detailgenau dargestellt worden (Arnim 1997, 2000, 2001, Scheuch 1992). Im Mittelpunkt stehen dabei Mechanismen des institutionellen Kurzschlusses, insbesondere die Selbstermächtigung von Parlamenten oder Verwaltungen, sich ihre von der Allgemeinheit finanzierten Diäten und Pensionszahlungen selbst zu bestimmen. So haben parlamentarische Fraktionen im Bundestag und Landtagen der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten mit zunehmender Abgebrühtheit ihnen offen stehende Möglichkeiten genutzt, um ihr eigenes Gehalt (Diäten) und vor allem die Pensionszahlungen an ehemalige Funktionsträger in Parlament und Regierung in eine Höhe zu bringen, die ein Vielfaches der Durchschnittsrenten beträgt und selbst höher als die von Spaltenverdienern in staatlichen Positionen liegt (Arnim 2001). Die entscheidende Machtgrundlage für diese Ausbeutung der Allgemeinheit durch ihre politisch-staatlichen Spitzenrepräsentanten bildet die Vernetzung von Parteien und Staatsbeamten. Dabei sichert die Institution des Berufsbeamtenstums den Parteien in der öffentlichen Verwaltung und öffentlich-rechtlichen Bereichen eine dauerhafte Basis ihrer Macht, da auch parteiliche Berufsbeamten nicht abgewählt werden können und daher auf Dauer mit ihren Möglichkeiten zur Vakanz, ihrem Prozesswissen und ihrer Organisationsmacht ihrer Partei zuarbeiten können. Die gesicherte Stellung der Parteien als hauptsächliche Organisationsträger der politischen Willensbildung wiederum ermöglicht, das Berufsbeamtenstum politisch abzusichern und seine ökonomische wie politische Stellung auszubauen, beispielsweise großzügige Bedingungen der Vakanz und des gesicherten Wiedereintritts ins Berufsleben oder großzügige Pensionsbedingungen für höhere Beamte zu beschließen.

Mit dieser Vernetzung entsteht eine sich selbst legitimierende, ökonomisch und politisch privilegierte Herrschaftsschicht, die in mehr oder weniger kritischer Konnotation als *Politische Klasse* bezeichnet wird (Arnim 1993, 1997, 2000; Beyme 1993; Rebenstorf 1995; Golsch 1998).<sup>22</sup> Die Bildung einer solchen Herrschaftsklasse als normalen Vorgang im Sinne der von Gaetano Mosca und Alfredo Pareto Ende des 19. Jahrhunderts entwickelten elitentheoretischen Vorstellungen zu betrachten, erscheint mir nicht angebracht.<sup>23</sup> Klassenbildung dieser Art steht nämlich in krassem Gegensatz zu dem Leitbild einer modernen, sozial mobilen Gesellschaft, in der Leistung Aufstiegschancen ohne Ansehen von Schicht oder Klassenzugehörigkeit verspricht. Etabliert sich die Vorstellung einer üblichen Klassenbildung dieser Art, so werden hiermit unter den Herrschenden Verhaltensmuster räuberischer Herrschaft legitimiert und erleichtert.<sup>24</sup> Unter denjenigen, die sich nicht mit der herrschenden Klasse identifizieren, verliert Politik andererseits jeden Gemeinwohlauspruch und erscheint als illegitime Sphäre, der mit Selbstverweigerung oder Widerstand zu begegnen ist. Was eintritt, ist also genau das Gegen teil eines produktiven Verhältnisses von Politik und Gesellschaft.

#### *4. Strategien gegen Vermachtung und Korruption*

Wer die dunkle Seite der Netzwerke zur Kenntnis nimmt und dennoch die Möglichkeit öffentlichen Steuerungshandelns nicht völlig ausschließt, stellt sich die Frage, wie mit informellen Akteurs-Netzwerken umgegangen werden soll. Die Antwort auf diese Frage dürfte vor allem durch die Beurteilung des Charakters jeweiliger Netzwerke und der kontextbezogenen Steuerungschancen angesichts

---

<sup>22</sup> Dabei ergeben sich auffallende Parallelen zwischen der höfisch-feudalen Gesellschaft früherer Jahrhunderte und der heutigen Gesellschaft sektorieller Funktionsnetzwerke und sektorübergreifender Parteien-Netzwerke. Waren es in der höfischen Gesellschaft die am Königshof Partizipierenden, Kirche, Klein-, vor allem aber Hochadel, die über ökonomische und politische Ressourcen als Privileg verfügten, so bilden nun die Angehörigen der politischen Klasse, zusammen mit den Spaltenbürokratisch-funktionalen Netzwerken, eine privilegierte Machtelite.

<sup>23</sup> Siehe in diesem Sinne Beyme 1993; implizit Schuett-Wetschky 2001, zum Literaturüberblick Rebenstorf 1995.

<sup>24</sup> Siehe hierzu beispielhaft das Verhalten Berliner Spaltenpolitiker im Rahmen parteienstaatlicher Vernetzung von Politik, Wirtschaft und Finanzsektor, das im Sommer 2001 zu einer akuten Finanzkrise der Stadt führte.

des Wirkens von Netzwerken bestimmt sein: Werden informelle Netzwerke, wie in der euphemistischen Netzwerkanalyse üblich, als förderlich oder harmlos betrachtet, so ergibt sich ein Optionenspektrum öffentlichen Handelns, das von dem gezielten Aufbau und der Unterstützung von Netzwerken durch öffentliche Organe über Indifferenz bis zur Forderung nach pluralistischen Rahmenbedingungen für Netzwerkhandeln reicht. Erscheinen Netzwerke im Sinne der Elitentheorie als Befestigungsmuster von Klassenherrschaft und wird das von Vilfredo Pareto stammende Modell einer Elitenzirkulation als realitätsnah betrachtet (Pareto 1975: 129f), so liegen strategische Folgerungen nahe, die je nach Standpunkt darauf abzielen, die Vernetzung der herrschenden Elite beziehungsweise jeweiliger Gegeneliten zu fördern. Werden informelle Akteursnetzwerke dagegen, wie in diesem Artikel, als Gefahr für den sozialen und demokratischen Rechtsstaat und als Belastung der allgemeinen Wohlfahrt betrachtet, so ergibt sich die strategische Leitfrage, wie der Macht informeller Akteursnetzwerke, unabhängig von ihrer jeweiligen Trägerschaft, der Boden entzogen werden kann. Ausgangspunkt dafür sind Alternativoptionen zur Netzwerkherrschaft.<sup>25</sup>

#### *4.1 Alternativen zur Netzwerkherrschaft*

Da Vermachtung auf der Fähigkeit von Akteuren beruht, allgemeine Regeln in ihrem eigenen Interesse willkürlich zu unterlaufen, auszuöhnen, umzuinterpretieren oder neu zu setzen, besteht die grundsätzliche Alternative hierzu in der wirkungsvollen Trennung von operativer Ebene und Regelebene. Daher zielt die kritische Netzwerkanalyse, anders als die herrschende Netzwerkanalyse und weitere Analyseansätze, die normativ auf wachsende Vernetzung orientiert sind, vor allem darauf ab, einander zugeordnete Entscheidungsebenen zu differenzieren und institutionell getrennt zu halten. Dieser Ansatz ist auf den Schutz legitimer Rechte der Allgemeinheit gegenüber mächtigen Minderheiten gerichtet. Besonders geschützt werden sollen damit die Rechte von Individuen und Gruppen, die nicht in Akteursnetzwerken organisiert sind, keine Regelmacht besitzen, aber regelgebundene Leistung für die Allgemeinheit erbringen. Zentral im Sinne dieses Alternativansatzes sind allgemeine Verfahren auf der Grundlage anerkannter Verfahrensnormen und Entscheidungskriterien sowie allgemeine Leistungskriterien. Zu deren Fundierung und Sicherung gehören generelle Normen der Rechtsgeltung und Sanktionsfähigkeit, Unvereinbarkeits- und Anti-Korruptionsnormen, öffentliche Transparenz sowie Ansätze direkter Demokratie. Ergänzend wirken ökonomische Grundlagen der Verfahrensautonomie und soziale Fairnessnormen.

##### *a) Allgemeine Verfahren*

Verfahren sind Regelprozesse, mit denen komplexe Koordinationsaufgaben, insbesondere bei Interessen- und Wertgegensätzen, entscheidungsoffen, aber von allen Beteiligten anerkannt und daher verbindlich bearbeitet werden.<sup>26</sup> Grundlegend für solche Regelprozesse sind vorab festgelegte Verfahrensschritte und Entscheidungskriterien in einer kontextoffenen Wenn-dann-Formulierung. Beispielsweise setzt der Urteilsspruch in einem Strafverfahren über Schuldverteilung und Strafmaß, unabhängig

---

<sup>25</sup> Zur Analyse dieses Fragenkomplexes erscheint das Konzept der Netzwerksteuerung als wenig hilfreich. In der unter dieser Bezeichnung geführten Diskussion (Sydow/Windeler (Hrsg.) 2000) geht es nämlich um die Selbststeuerung von Netzwerken im Sinne ihres optimalen Funktionierens, während Netzwerke in kritischer Sicht als prekäre Komplexe behandelt werden, deren Funktionieren im Sinne ihrer Eigenlogik gerade beschränkt oder verhindert werden soll. Mächtige Netzwerke zeichnen sich zudem gerade durch ihre Fähigkeit aus, Steuerungsimpulse zu ihrem eigenen Vorteil zu kehren, wozu Korruption ein gängiges Mittel darstellt.

<sup>26</sup> Eine sinngemäße Zusammenfassung des Luhmann'schen Verfahrensbegriffs (Luhman 1969/1993). Technische Verfahren, bei denen auf bestimmte Art und Weise mit Natur oder Artefakten umgegangen wird, bleiben hier außer Betracht. Dies auch entsprechend der Beschränkung der Diskussion auf soziale und politische Netzwerke.

vom konkreten Gegenstand und den Beteiligten, zwingend die Plädoyers von Staatsanwaltschaft und Verteidigung Voraus, die ihrerseits wiederum auf den Ergebnissen der Zeugenvernehmung und anderen Verfahrensschritte beruhen. Der Verfahrens-Begriff bezeichnet aber keine rituelle Folge von Handlungen, sondern lediglich einen institutionell strukturierten Prozess. Dessen konkreter Verlauf und Ergebnis stehen nicht von vorne herein fest, Ausdruck fairer Verfahrensbedingungen, unter denen alle Beteiligte ihre Chance haben, und zentrale Voraussetzung der Bereitschaft aller Beteiligten, sich bis zum Verfahrensabschluss rollengemäß zu beteiligen und das zustande kommende Ergebnis zu akzeptieren, auch wenn es nicht ihren Wunschvorstellungen entspricht (Teilnehmerbindung).

Grundzüge des Verfahrenskonzepts charakterisieren Koordinationsprozesse mit unterschiedlichen Gegenstandstypen und Entscheidungskriterien. Hierzu gehören normanwendende Verfahren, beispielsweise Gerichtsverfahren (Entscheidungskriterien Rechts- und Schuldbeschluss) oder wissenschaftliche Bewertungsverfahren (Entscheidungskriterium wissenschaftliche Qualität), normbildende Verfahren, beispielsweise die Gesetzgebung (Entscheidungskriterium Parlamentsmehrheit), politische Wahlverfahren (Entscheidungskriterium Wählermehrheit) und ökonomische Marktverfahren (Entscheidungskriterium Gewinn).<sup>27</sup> Dem Verfahrenskonzept entspricht schließlich auch der Institutionentypus *Spiel*, der durch besondere Reinheit und Übersteigerung bestimmter Verfahrenskomponenten einen anregenden Idealtypus für Verfahrensanalysen bildet. Im Mittelpunkt steht dabei die Doppelstruktur aus *Spielregeln* und *Spiel* (Morlok 1999): Die Spielregeln werden durch die Spielenden gemeinschaftlich anerkannt oder festgelegt, woraus gemeinschaftliche Teilnehmerbindung folgt. Im Spiel dagegen stehen die Beteiligten einander in freien Konstellationen, dabei gerade auch in Konkurrenz, ja Nullsummenbeziehungen, gegenüber. Die Freiheit, individuelle Bedürfnisse auch auf Kosten Anderer auszuleben, wird also im Spiel durch den gemeinschaftlichen Beschluss der Spielenden, sich strikt an die Spielregeln zu halten, gesichert.<sup>28</sup>

Verfahren sind zwar für alle Beteiligte verbindlich. Die Weite des Beteiligtenkreises und damit die Allgemeinheit von Verfahren kann aber variieren. So werden Parlamentswahlen üblicherweise erst auf der Grundlage des allgemeinen aktiven und passiven Wahlrechts für alle erwachsenen Staatsbürger (Männer und Frauen) als allgemein bezeichnet. Allgemeine Verfahren in diesem Sinne, an denen sich jeder Interessierte unabhängig von speziellen Akteurressourcen beteiligen kann, realisieren den verfahrenstypischen Normgehalt der Sozialität und Fairness besonders vollständig, weil durch sie kein interessierter ausgeschlossen wird.

Die Logik allgemeiner Verfahren unterscheidet sich grundsätzlich von der skizzierten Netzwerklogik:

- ♦ Während Netzwerke nur Akteuren mit Verhandlungspotenzialen (Bargaining Power) offen stehen, also Privilegierung ausdrücken und fördern, sind allgemeine Verfahren allen Interessenten zugänglich. Diskriminierung wird damit grundsätzlich ausgeschlossen, ein fundamentaler Beitrag zu gesellschaftlicher Gerechtigkeit.

---

<sup>27</sup> Auch Verhandlungsprozesse können Verfahrenszüge aufweisen, so geregelte Kommunikationsformen und Formen der Teilnehmerbindung (Prittitz 1996: 48 ff). Da hierbei die Prozessregeln aber nicht zwingend vorgegeben sind, sondern von den Beteiligten selbst ausgehandelt werden, entsteht die Gefahr eines Kurzschlusses zwischen dem Handel von Verhandlungsregeln und dem eigentlichen substantiellen Handel, die von Scharpf (1992) als Verhandlungsdilemma bezeichnet wird. In keinem Fall stellen Verhandlungen allgemeine Verfahren dar, da an ihnen lediglich Akteure mit Verhandlungsmacht beteiligt sind, nicht aber die Allgemeinheit.

<sup>28</sup> Hinzu kommen weitere typische Eigenschaften des Institutionentypus Spiel, die die Motivation und Bindung der Beteiligten erhöhen, so relative Einfachheit und Klarheit der Spielregeln, die Garantie gleicher Ausgangsbedingungen und gleicher Erfolgschancen sowie die Bildung und Sicherung einer eigenständigen, in sich geschlossenen Spielwelt (Spezieller zum Idealtypus Spiel im Anschluss an den Spieltheoretiker Johann Huizinga siehe Prittitz 1994: 96-98, zum allgemeinen Konzept der Teilnehmerbindung Prittitz 1996).

- ◆ Während Netzwerkentscheidungen durch strikte Präferenz zugunsten der Netzwerkmitglieder vorprogrammiert sind, zeichnen sich Verfahren durch ihre Ergebnisoffenheit aus. Die Komplexität des Regelungstypus *Verfahren* ist also vergleichsweise groß, Verfahrensanforderungen sind im Allgemeinen schwieriger zu bewältigen als einfache Beziehungsentscheidungen nach dem Kriterium *Netzwerk oder Nichtnetzwerk*. Andererseits können Verfahren Koordinationsleistungen auch in Fällen erbringen, in denen Netzwerke versagen, so wenn keine gemeinschaftlichen, sondern lediglich gesellschaftliche Beziehungen zwischen den Beteiligten bestehen.<sup>29</sup>
- ◆ Während interne Netzwerkentscheidungen im Tausch vorhandener Ressourcen getroffen werden, was wiederum Anstrengungen fördern, solche Ressourcen, darunter Regelmacht, zu steigern, zählt in Verfahren primär die regelgebundene Leistung. Dies gilt selbst für Normbildungsprozesse, in denen Interessen an bestimmter Normbildung nach bestimmten Rahmenregelungen, also regelgebunden, verfolgt werden. Netzwerke motivieren damit primär dazu, Tauschwerte Ressourcen zu erwerben und zu sichern, Verfahren motivieren primär zu regelgebundener Leistung.
- ◆ Während idealtypische Netzwerke Machtpotenziale ihrer Mitglieder in der Gesellschaft stützen und verstärken, wird Akteursmacht in allgemeinen Verfahren, die nach allgemein akzeptierten Verfahrensschritten und Entscheidungsregeln stattfinden, außer Kraft gesetzt, zumindest aber begrenzt.
- ◆ Vermittelt über ihre - auch symbolisch ausgedrückten - Funktionen der Verfahrensgerechtigkeit, Leistungsmotivation und vitalen Demokratie stärken Verfahren allgemeine Toleranz und allgemeines Vertrauen in staatlich-soziale Institutionen.<sup>30</sup> Anders als idealtypische Netzwerke, die eine gemeinschaftliche Kapazität darstellen können, aber die Gesamtgesellschaft häufig ausbeuten, bilden allgemeine Verfahren damit eine soziale Kapazität.

### *b) Allgemeine Leistungskriterien*

Die Trennung von operativer Ebene und Regelebene wird durch vorgegebene allgemeine Leistungskriterien erleichtert. Ein idealtypisches Beispiel hierfür stellen universell gültige Leistungskriterien im Bereich des Sports, so des Tennissports, dar. Die Entscheidung über Sieg und Niederlage wird hier über die Aggregation einzelner Leistungsbewertungen nach allgemein anerkannten Leistungskriterien getroffen, ein Bewertungs- und Entscheidungssystem, das in seiner Klarheit und Stimmigkeit idealtypischen Charakter hat.<sup>31</sup> Derartig stimmige Systeme von Leistungsbewertung und Erfolgsentscheidung erleichtern das Verfahrensverständnis aller unmittelbar und mittelbar Beteiligten sowie die praktische Handhabung von Verfahren durch die unmittelbar Beteiligten; damit wiederum tragen sie zur Regelakzeptanz, Teilnehmerbindung und Vermittelbarkeit des Verfahrens bei. Allgemeine Systeme der Leistungsbewertung können allerdings auch eigenständig wirken, ohne zwingend mit Entscheidungsverfahren verkoppelt zu sein. So ist der leistungsorientierte Vergleich ohne zwingende Entscheidungsfolgen (Benchmarking) zu einem wichtigen Stimulans leistungsorientierter Verwaltungsreform geworden (Bandemer 1998).

---

<sup>29</sup> Die Bedeutung von Verfahren wächst damit insbesondere in Phasen, in denen Vergesellschaftungsschübe entstehen, die gewachsene Gemeinschaftsgrenzen durchbrechen. Der gegenwärtige Globalisierungsschub inklusive massiv ansteigender globaler Migrationsströme lässt sich in diesem Sinne mit wachsenden Anforderungen der Verfahrensbildung und Verfahrensdurchsetzung assoziieren.

<sup>30</sup> Zur Bedeutung institutioneller Symbolik in der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie siehe Göhler 1997, zur Diskussion symbolischer Politik als offen konnotiertes Analysekonzept Prittwitz 2000.

<sup>31</sup> Kleinste bewertete Leistungseinheit ist dabei, ob ein Spieler den Tennisball, wenn er am Schlag ist, innerhalb des abgegrenzten Spielfeldes platziert oder nicht. Verfehlt er das Spielfeld oder schlägt er den Ball ins Netz, so zählt dies als eine Wertung für den jeweiligen Gegner. Aus der Aggregation solcher Bewertungen ergibt sich die Wertung nach Spielgewinnen, Satzgewinnen und Matchgewinn.

### c) Unvereinbarkeits- und Antikorruptionsnormen

Allgemeine Verfahren und Leistungskriterien können und sollten durch Normen geschützt werden, die sich gezielt gegen eine willkürliche Beherrschung von Regelprozessen durch Regeladressaten richten. Hierzu zählen vor allem Unvereinbarkeitsnormen, die die gleichzeitige Funktion von Personen oder Organisationen in aufeinander bezogenen Operations- und Regelprozessen als unvereinbar ausschließen. Ein Beispiel hierfür sind Gebote der Gewaltenteilung zwischen der staatlichen Judikative, einem Bereich mit hoher, unter Umständen verfassungsrechtlicher Kontroll- und Regelkompetenz, und Bereichen, die der Judikative unterliegen.<sup>32</sup> Dieses Unvereinbarkeitskonzept wird vor allem mit Normen des personenbezogenen Ausschlusses der Ämterhäufung administriert. Ein anderes Unvereinbarkeitskonzept ist darauf gerichtet, Zusammenschlüsse operativer Einheiten zu unterbinden, durch die Systemregeln unterlaufen werden könnten. Ein Beispiel hierfür sind Verbote marktgefährdender Kartelle. Hierbei soll das Funktionieren des übergreifenden Regelprinzips Wettbewerb durch Verbote von Unternehmensverbindungen geschützt werden, die eben dieses Regelprinzip aushebeln und damit illegitime Regelmacht gewinnen könnten. Im Mittelpunkt stehen dabei organisationsbezogene Unvereinbarkeitsgebote.<sup>33</sup>

Am unmittelbarsten gegen Korruption gerichtet sind Antikorruptionsnormen, die unrechtsförmige Kaufbeziehungen zwischen Akteuren der operativen Ebene und der darauf bezogenen Regelebene explizit verbieten und den Bruch solcher Verbote mit Sanktionen belegen. Hierbei werden im deutschen Strafgesetzbuch Vorteilsannahme (§ 331), Bestechlichkeit (§332), Vorteilsgewährung (§333) und Bestechung (§334) differenziert, wobei Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung vergleichsweise geringfügig, Bestechlichkeit und Bestechung deutlich schärfer sanktioniert werden (Fätkinhäuer 1995). Schon die Existenz solcher Antikorruptionsnormen signalisiert zwar öffentlich, dass Korruption abzulehnen und zu sanktionieren ist, woraus sich eine sozial-administrative Orientierungsfunktion im Kampf gegen Korruption ergibt. Die praktische Wirksamkeit derartiger Normen steht und fällt allerdings mit ihrer konkreter Ausgestaltung, so der exakten Formulierung von Straftatbeständen und Strafmaß. Diesbezüglich werden in zahlreichen Ländern, so auch der Bundesrepublik Deutschland, noch gravierende Defizite als gegeben gesehen, so die Ungleichbehandlungen von aktiver und passiver Korruption, die Strafvoraussetzung einer auf beiden Seiten willentlichen unrechtsförmigen Handelns und die Strafvoraussetzung einer relevanten Einkommenserhöhung des Bestochenen (Zachert 1995). Der 1994 erst nach Jahrzehntelangen Forderungen in das deutsche Strafgesetzbuch eingefügte Artikel 108e zur Abgeordnetenbestechung hat nach herrschender Meinung wissenschaftlicher Kommentatoren lediglich symbolischen Charakter (Becker 1998; Fätkinhäuer 1995: 77). Und zur Bekämpfung interrespektive transnationaler Korruption liegt abgesehen von Empfehlungen der OECD kein nennenswerter Normbestand vor (Pieth 1995). Im Gegenteil, Bestechungsgelder sind in zahlreichen Ländern, darunter Deutschland, immer noch steuerlich abzugsfähig, eine Regelung, die vom Bundesverband der Deutschen Industrie sogar offensiv vertreten wird (Willemse 1995).

---

<sup>32</sup> Siehe Hesselberger 1995, 169 ff; Oberreuter 1996, 215 ff; kritisch Blank/Fangmann/Hammer 1996, 147 f.

<sup>33</sup> In der Diskussion werden allerdings legale und legitime Kartelle von nichtlegalen Kartellen abgegrenzt. Siehe dazu Dönnepbrink 1995 oder die kontroverse Diskussion um strategische Allianzen (Götz 1996).

#### d) Ökonomische Sicherung von Regelkompetenz

Die Grundüberlegung eines weiteren, ergänzenden Sicherungsansatzes von Regelautonomie ist einleuchtend: Regelungsakteure sollen nicht nur institutionell, sondern auch ökonomisch gesichert sein, so dass die Gefahr ihrer Korruption sinkt. Aufgrund dieser Überlegung staatlich garantierte, hoch dotierte Lebensstellen für staatliche Regelakteure zu fordern, erscheint naheliegend, aber keineswegs logisch zwingend. In einer auf Einkommensmaximierung gerichteten Welt existieren nämlich keine absoluten Deckungsgrenzen des Gutes *Einkommen*. Angebotenes *Zusatzeinkommen*, das das offizielle Einkommen möglicherweise bei weitem übersteigt, ist unter diesen Bedingungen nach wie vor hoch attraktiv. Ja die durch das garantierte Einkommen geweckten materiellen Bedürfnisse können das Streben nach einem wie auch immer entstehenden *Zusatzeinkommen* leicht noch weiter vergrößern. Dies gilt insbesondere, wenn Einkommen nicht leistungsresponsive garantiert wird, wie im Fall üblicher Beamtengehälter und Pensionszahlungen. Ökonomisch privilegierte Regelakteure werden unter diesen Bedingungen nämlich dazu tendieren, ihr Grundgehalt mit minimalem Leistungsaufwand zu sichern und ihre Hauptenergie darauf zu richten, möglichst hohes *Zusatzeinkommen* zu erzielen. Damit aber sind Regelakteure mit sicherem, leistungsunabhängigem Gehalt für illegitime Außeneinflüsse und Korruption sogar in besonders hohem Maße anfällig. Eine Alternative zu informeller Netzwerk-herrschaft bilden also nur ausreichend hohe, aber strikt leistungsresponsive bemessene Einkommen von Regelakteuren.

#### e) Transparenz, Öffentlichkeit und Privatsphäre

Im Unterschied zu Netzwerkaktivitäten im Verborgenen lassen sich öffentlich einsehbare, transparente Vorgänge vergleichsweise leicht durch die Öffentlichkeit kontrollieren. Deshalb sind transparente Strukturen und Prozesse grundsätzlich weit weniger durch Vermachtung und Korruption gefährdet als undurchsichtige Regelungsprozesse.<sup>34</sup> Sie bilden daher ein Alternativelement zur Herrschaft informeller Netzwerke.

Transparenz ist allerdings nicht gleichbedeutend mit jeder Form von Öffentlichkeit. So können Verlautbarungsöffentlichkeit, Agitationsöffentlichkeit und öffentliche Inszenierung Vermachtung sogar stärken. Dies zeigen cäsaristische Formen öffentlicher Heroeninszenierung und öffentliche Aufmärsche in Rechts- wie Linksdiktaturen, die massenpsychologisch wirken, aber keine aufgeklärte Öffentlichkeit oder gar sachliche Transparenz schaffen. Aber auch die politische Öffentlichkeit in repräsentativ-parlamentarischen Demokratien steht keineswegs immer für Transparenz. So suchten in der CDU-Spendenaffaire seit dem Spätherbst 1999 angegriffene Spitzenpolitiker geradezu die Medienöffentlichkeit, um sich gegenüber dem öffentlichen Publikum durch Ehrenworte und das Bekenntnis Fehler gemacht zu haben, von diskreditierenden Vorwürfen zu entlasten. Genau dadurch aber festigten sie ihr Widerstandspotenzial gegen die Offenlegung entscheidender Abläufe, Personen und Verantwortungsstrukturen der Spendenproblematik.<sup>35</sup> Nicht jede Form von Öffentlichkeit, sondern sachliche Transpa-

---

<sup>34</sup> Im Bewusstsein für diesen Zusammenhang veröffentlicht die Organisation Transparency International seit 1995 jährlich einen Corruption Perceptions Index; siehe [www.dse.de/zeitschrift/ez1199-3.htm](http://www.dse.de/zeitschrift/ez1199-3.htm), Nr. 11 vom November 1999 (01.07.2001).

<sup>35</sup> So schreibt Andreas Zielcke am 7. Februar 2000 in der Süddeutschen Zeitung zur Kritik des deutschen Bundestages bei der Aufarbeitung der Spendenaffaire (Titel: *Die Stummen des Volkes*): *Sagt man von Dunkelmännern, sie scheuen das Licht, so ist es hier umgekehrt: Die Schwarzgeldjongleure suchen das Licht der Öffentlichkeit und scheuen den parlamentarischen Binnenraum ihrer Verantwortung...Im Parlament sprechen die Abgeordneten für ihre Wähler, in den Medien sprechen sie zu ihren Wählern...Dazwischen liegen demokratische Welten; es ist der Unterschied zwischen Repräsentation und Person. Spricht man nicht für, sondern zu seinem Publikum, kann es folgerichtig um so persönliche Dinge gehen wie ein Ehrenwort - im Bundestag wäre die Persönlichkeit dieser privaten Ausflucht offensichtlich.*

renz bildet also eine Alternative zu informeller Netzwerkmacht. Dies spricht dafür, nicht nur die Ergebnisse, sondern auch die Prozesse der politischen Regelsetzung für die Öffentlichkeit generell einsehbar zu handhaben.

Die anzustrebende Transparenz von Regelprozessen ist allerdings nicht gleichzusetzen mit einem Bild von Gesellschaft, in der jeder Vorgang kontrollierbar und überprüfbar wird. Im Gegenteil, eine transparente Gesellschaft ohne gesicherte Privatsphäre würde Vermachtung Voraussichtlich eher verstärken als schwächen. Nur zu oft äußert und reproduziert sich Vermachtung nämlich auch darin, dass Herrschaftsinstanzen willkürlich Abläufe auf der operativen Ebene bestimmen und einsehen können. Dies reicht in totalitären Diktaturen soweit, dass eine abgeschottete und damit vor unliebsamer Kontrolle bestens geschützte Herrschaftsclique durch Spitzeltum und andere Mechanismen die Gesellschaft bis ins Detail durchleuchtet und zu kontrollieren sucht - eine fatale Umkehrung des Transparenzgebotes von öffentlichem Handeln und Regelsetzung in ein Prinzip der allgemeinen Bespitzelung. Fatal nicht nur, weil privates Leben verunsichert wird, sondern auch weil soziale, ökonomische und politisch-rechtliche Verfahren ihre Basis der Unverletzlichkeit und informationellen Autonomie der Beteiligten verlieren.

Regeltransparenz, intakte Öffentlichkeit und geschützte Privatsphäre bilden also nur im Zusammenhang eine Alternative zu Vermachtung und Korruption.

#### *f) Direkte Demokratie*

Insbesondere in der Parteienstaatsdiskussion werden Ansätze der direkten Demokratie als fundamentale Alternative zu Vermachtung und Korruption behandelt. Das Kürzel *Direkte Demokratie* steht dabei für eine institutionalisierte Entscheidungskultur, in der die Allgemeinheit (das Volk) durch Abstimmungen politische Sachentscheidungen trifft, überprüft oder in Gang setzt (Heußner/Jung (Hrsg.) 1999). Daneben verstehen einige Autoren auch direkte Wahlverfahren politischer Repräsentanten, so Direktwahlen von Exekutivspitzen wie Bürgermeister, Landräte, Ministerpräsidenten oder Staatspräsidenten und direkte Auswahlmöglichkeiten von Parlamentsbewerbern/innen, etwa durch die Wahlverfahren des Kumulierens und Panaschierens, als Formen direkter Demokratie im weiteren Sinn (Arnim 2000: 204).

Da in direktdemokratischen Verfahren die Entscheidung beziehungsweise die Initiative zu einer Entscheidung darüber, wie in einer öffentlichen Angelegenheit vorgegangen werden soll, bei der Allgemeinheit selbst liegt, verlieren dadurch formelle Volksrepräsentanten, aber auch informell agierende Netzwerke mächtiger Akteure an Gewicht. Mechanismen der direkten Demokratie können zumindest fallweise eine Kontrolle parlamentarischer und administrativer Instanzen ermöglichen (Borchert 2000; Zach 2000). Da deren Entscheidungen häufig durch informelle Netzwerke beeinflusst sind, bedeutet dies gleichzeitig eine mittelbare Kontrollkapazität der Allgemeinheit über die Produkte informeller Netzwerke. Schließlich gewinnt die Allgemeinheit das im Parteienstaat verschiedentlich verloren gegangene Recht zurück, Einfluss auf die Auswahl politischen Personals zu nehmen, so dass die politische Klasse nun nicht mehr ohne weiteres nach ihrer internen Netzwerklogik über politische Karrieren entscheiden kann.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Die insbesondere von Hans Herbert von Arnim (1993, 1997, 2000) immer wieder vorgeschlagene Option einer die Personalauswahl einschließenden Wahlkompetenz des Volkes auch auf Länder- und Bundesebene würde das deutsche Regierungssystem nicht nur weiter demokratisieren, sondern auch international, etwa in der Europäischen Union leichter harmonisierbar machen. Im internationalen Institutionenvergleich wird nämlich das in Deutschland geltende Wahlrecht unter dem Gesichtspunkt der Listenform zwar üblicherweise als Mischform verortet (Nohlen 2000: 93-95). Die bisher auf Bundesebene geltende Regelung einer starren, ausschließlich von den Parteien bestimmten Wahlliste stellt aber gerade im europäischen Rahmen eine klar minoritäre Regelung dar (Ismayer 1999).

Die im Begriff des Volkes oder der Allgemeinheit vielfach mitschwingende Vorstellung einer Identität von Adressaten und Produzenten öffentlicher Willensbildung löst allerdings das grundsätzliche Beziehungsproblem zwischen operativer Ebene und Regelebene nicht auf. Auch und gerade Formen der direkten Demokratie können nämlich nur dann ihrem Sinn entsprechend funktionieren, wenn sie auf klar ausgewiesenen und strukturierten Verfahren beruhen. Diese direkt demokratischen Verfahren wiederum müssen in allgemeiner, nicht auf einen einzelnen Fall zugeschnittener, Form bestimmt sein, um die Grundlage für entsprechende Abstimmungen bilden zu können. Fehlen solche allgemeinen Verfahren direktdemokratischer Willensbildung oder werden sie ad hoc gesetzt, um dann im selben Zuge und gleichsinnig angewandt zu werden, so sind schwere Missbräuche nicht ausgeschlossen - eine Gefahr, die auch durch die Analyse der Angst der Regierenden vor dem Volk und durch Hinweise auf die unproblematische Rolle direktdemokratischer Willensbildung in der deutschen Geschichte nicht ausgeräumt wird (Arnim 2000; Majer 2000, Schiffers 2000).

Cäsaristische Putschpotenziale mittels direktdemokratischer Scheinregelungen sind allerdings nur außerhalb etablierter parlamentarisch-repräsentativer Demokratien ein mögliches Problem. Innerhalb solcher Demokratien besteht dieses dagegen in strukturellen Demokratiedefiziten, die netzwerkgestützte Vermachtung und Korruption erleichtern. Um dieses Problem zu beheben, können verfahrensgestützte Formen direkter Demokratie gerade in Wechselwirkung mit repräsentativen Demokratimechanismen einen wichtigen Beitrag leisten.

#### *g) Soziale Fairness-Normen*

Gegen die willkürliche Beherrschung von Regelprozessen gerichtet sind schließlich nicht nur formell-rechtliche Normen, sondern auch - üblicherweise informelle - soziale Normen. Ein in vielen Alltagsbereichen vertrauter Normtyp dieser Art sind Fairnessnormen. Als solche werden nicht nur selbstbindende Wertorientierungen im Sinne einer für alle Beteiligten akzeptablen Güterverteilung verstanden (Elsster 1989, 1991), sondern auch wertgestützte Selbstbindungen an legitim erscheinende Regelmuster. Beispielhaft hierfür sind sportliche Fairness-Normen. Demnach verhält sich fair, wer die geltenden Spielregeln nicht nur dem Buchstaben, sondern dem leitenden Gedanken nach respektiert und mit Leben erfüllt. Ein fairer Spieler weiß im Falle eines Falles auch ohne vorgeschriebene Spielregeln sich entsprechend Prinzipien eines für alle Beteiligten chancengleichen ergebnisoffenen Verfahrens zu verhalten. Er/Sie tut dies im Bewusstsein für den Sinn und den allgemeinen Nutzen solcher Verfahren, wobei er gegebenenfalls persönliche situative Nachteile hinnimmt.

Ähnliche Wirkungen wie soziale Fairnessnormen können auch verbreitete Gewohnheiten, etwa Unternehmensstile regelgebundener Konkurrenz oder regelachtende Lebensstile, sowie Reflexionsmuster ausüben, die darauf hinauslaufen, Fairnessanforderungen gedanklich zu fundieren und Vermachtung argumentativ abzulehnen. Solche informellen Norm- und Lebensstilmuster verringern die Gefahr von willkürlichen Regelbruch und Vermachtung, da sie sozialen Druck gegen Vermachtungsversuche ausüben. Dieses wiederum schafft oder vergrößert Vertrauen in allgemeine Verfahren sowie Vertrauen von Verfahrensteilnehmern untereinander, ein typisches Charakteristikum sozialer Kapazität (Putnam 1993; Fukujama 1999).

#### *4.2 Realisierungschancen und Realisierungswege*

Dass sich die skizzierten Alternativelemente zu Vermachtung und Korruption nicht ohne weiteres realisieren lassen, ergibt sich bereits aus dem Gegenstichwort der Vermachtung: Akteursnetze, die Regelprozesse infiltrieren und in ihrem Interesse dominieren, wissen sich auch mit großer Durchsetzungskraft gegen Anstrengungen zu wehren, die auf netzwerkbedrohliche strukturelle Veränderungen gerichtet sind. Vor allem aber haben sich Formen von Netzwerkherrschaft, so die vernetzte Macht der Parteien im Parteienstaat, in vielen Ländern derart umfassend und tief verankert, dass ihre schädlichen Folgen fatalistisch hingenommen oder überhaupt nicht mehr als solche identifiziert werden. So wird die Vergabe staatlicher Ämter, ja selbst außerstaatlicher Stellen nach Parteizugehörigkeit in Deutschland nicht mehr als prekär betrachtet, obwohl eine Parteizugehörigkeit von Staatsbeamten nach den im Grundgesetz festgeschriebenen Grundsätzen des Berufsbeamtentums nicht legitim erscheint und dementsprechend auch kein institutioneller Mechanismus zum Parteienausgleich im öffentlichen Dienst, etwa durch Wahlen, vorgesehen ist. Hinzu kommen objektive Probleme, Alternativen zur Netzwerkherrschaft zu realisieren. So setzt die Konstruktion allgemeiner Leistungskriterien die Fähigkeit aller Beteiligten Voraus, sich auf gemeinsam akzeptierte Qualitätsziele und daraus abgeleitete Operationalisierungen zu einigen, eine Anforderung, die im Zeichen von Vereinzelung und netzwerkbeherrschter Vermachtung nur schwer erfüllt werden kann.

Angesichts dessen Alternativen zur Netzwerkherrschaft generell als unrealisierbar zu betrachten, erscheint aber aus mehreren Gründen vorschnell:

- Die skizzierten strukturellen Wirkungen informeller Netzwerkherrschaft, mangelnde Motivation zu regelgebundener Leistung, Mobilitäts- und Innovationsblockaden und Politikverdrossenheit, bilden einen dauerhaften Fonds von Unzufriedenheit, aus dem jederzeit eine gegenläufige Bewegung entstehen kann,
- Trotz aller Universalisierung archaischer Netzwerkmustere bilden institutionelle Errungenschaften der modernen Gesellschaft, insbesondere die Ausbildung autonomer Verfahren, einen strukturellen Orientierungspunkt für soziale und politisch-rechtliche Alternativen zu einer durchgehenden Vermachtung.
- Insbesondere der Verfahrenstypus der allgemeinen, gleichen, freien Wahlen eröffnet Möglichkeiten für Innovationsanstöße gegen Vermachtungsstrukturen. So konnten in der Bundesrepublik Deutschland verschiedentlich im Vorfeld von Wahlen institutionelle Reformen in Richtung direkter Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene angestoßen werden (Arnim 2000: 258-267).
- Krasse Vermachtungs- und Korruptionsformen führen immer wieder zu akuten Leistungskrisen. Werden diese öffentlich skandalisiert, so kann dies kritische Wahrnehmungsprozesse von Netzwerkstrukturen in Gang setzen.

Entscheidende Hürde für die Problemerception der dunklen Netzwerkseite bildet allerdings die Entstehung eines instruktiven Gesamtbildes der Problematik. Einzelne, ab und an auftauchende Skandalfälle informeller Netzwerkherrschaft reichen als Grundlage hierfür nicht aus. Der für Skandale typische ausschließliche Bezug auf den jeweiligen Einzelfall kann das Nachdenken über Netzwerkstrukturen und Folgeschäden sogar behindern. Zusammenhängende Muster von Problem- und Kapazitätswahrnehmung müssen vielmehr auch als solche entwickelt und verdeutlicht werden. Im Zuge sind dabei die Sozialwissenschaften, insbesondere die Politikwissenschaft. Nur wenn hier ein grundlegender Paradigmenwechsel von der Perspektive der informellen Vernetzung zur Perspektive machtzügelnder Verfahrenssysteme zustande kommt, wird ein verfahrensorientierter Reformprozess eine analytische Basis erhalten können.

Im Mittelpunkt eines solchen Paradigmenwechsels sollte die Rezeption von Verfahrenswerten stehen: Gegenüber relativ einfach strukturierten institutionellen Mustern wie Solidarität, staatlicher Hierarchie und Netzwerken, die zumindest in Kontinentaleuropa als fest verankert gelten können, ist das weit komplexere institutionelle Muster des Verfahrens bisher in deutlich geringerem Maße ethisch fundiert und soziopolitisch verankert: Insbesondere offener Wettbewerb und Markt, verschiedentlich aber auch Öffentlichkeit und Wahlverfahren, gelten immer noch verbreitet als unsozial, das heißt unsolidarisch, wohlstandsfeindlich, ja verschiedentlich sogar als irrational. Angesichts dessen erscheint eine politisch-ethische Diskussion von Verfahrensinstitutionen und Verfahrenswerten überfällig zu sein: Erst in dem Maße, indem offene Verfahren, so Wettbewerb, Öffentlichkeit und allgemeine Wahlen, zu einem reflektierten und emotional breit verankerten öffentlichen Gut werden, kann die unendlich erscheinende Geschichte der Macht informaler Netzwerke eine Lösung finden. Die wissenschaftliche Politikanalyse könnte und sollte durch kritische Netzwerkanalyse ihren Teil zum Durchbruch von Verfahrensinstitutionen und Verfahrenswerten beitragen.

## Literatur

- Alemany, Ulrich von/Kleinfeld, Ralf (1992): Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), S. 259-282.
- Arnim, Hans Herbert von (1993): Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes? München.
- Arnim, Hans Herbert von (1997): Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, München.
- Arnim, Hans Herbert von (2000): Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung - am Volk vorbei, München.
- Arnim Hans Herbert von (2001): Politik macht Geld. Das Schwarzgeld der Politiker – weißgewaschen, München.
- Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.) (2000): Direkte Demokratie, Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. Bis 29. Oktober 1999 an der deutschen Hochschule für Veraltungswissenschaften Speyer, Berlin.
- Bandemer, Stephan von (1998): Benchmarking, in: Stephan von Bandemer/Bernhard Blanke/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 362-368.
- Becker, Michaela (1998): Korruptionsbekämpfung im parlamentarischen Bereich unter besonderer Berücksichtigung des § 108e StGB sowie der Verhaltensregeln des Bundestages, Bonn.
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktion, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden.
- Benz, Arthur/Seibel Wolfgang (Hrsg.) (1992): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden.
- Beyme, Klaus von (1993): Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt am Main.
- Blank, Michael/Fangmann, Helmut/Hammer, Ulrich (1996): Grundgesetz. Basiskommentar, 2. Auflage, Köln.
- Borchert, Jens (2000): Politische Klasse ohne demokratische Kontrolle? Die Pathologien der politischen Professionalisierung und die Zukunft der Demokratie, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), S. 113-136.
- Brand, Ulrich (2000): Alternative zur neoliberalen Globalisierung, Münster.
- Castells, Manuel (2000): Materials for an exploratory theory of the network society, British Journal of Sociology, Vol. No. 51, Issue No. 1, S. 5-24.

- Dönnebrink, Elmar (1995): Legale und legitime Kartelle. Eine Untersuchung auf der Basis des Koordinationsmängel-Diagnosenkonzepts, Frankfurt am Main.
- Döhler, Marian (1990): Gesundheitspolitik nach der "Wende". Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Döhler Marian/Manow Philip (1995): Formierung und Wandel eines Politikfeldes - Gesundheitspolitik von Blank zu Seehofer, MPIFG Discussion Paper 95/96, Köln.
- Dorf, Yvonne Jeannette (2000): Der Universitätsprofessor. Hochschullehrer im Beamtenverhältnis. Selbstverständlichkeit und/oder Notwendigkeit?, Frankfurt am Main.
- Dose, N./Voigt, R. (1995): Kooperatives Recht: Norm und Praxis, in: Ders., Kooperatives Recht, Baden-Baden, S. 11-39.
- Dressel, Kerstin (2000): The Cultural Politics of Science and Decision-Making. An Anglo-German Comparison of Risk Political Cultures. The BSE Case, <http://sparc.airtime.co.uk/bse/dressel.htm>.
- Elster, Jon (1989): The cement of society. A study of social order, Cambridge, u.a.
- Fätkinhäuer, Hans-Jürgen (1995): Strafdrohung und Strafrechtslage in Deutschland, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hsg.), S. 71-78.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Berlin (Hrsg.) (1995): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen. Bekämpfungsstrategien, Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 16. und 17. Februar 1995 in Berlin, Bonn.
- Fukuyama, Francis (1999): The great disruption: human nature and the reconstruction of social order, New York.
- Götz, Gero (1996): Strategische Allianzen: Die Beurteilung einer modernen Form der Unternehmenskooperation nach deutschen und europäischen Kartellrecht, Baden-Baden.
- Göhler, Gerhard (1997): Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation, in: Gerhard Göhler u.a., Institution - Macht - Repräsentation: Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken, Baden-Baden, S. 11-62.
- Golsch, Lutz (1998). Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänkern im Deutschen Bundestag, Baden-Baden.
- Hennis, Wilhelm (1982): Überdehnt und abgekoppelt. An den Grenzen des Parteienstaates, in: Ders. (1998), Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten, Stuttgart, S. 69-92.
- Hennis, Wilhelm (1992): Der "Parteienstaat" des Grundgesetzes. Eine gelungene Erfindung, in: Ders. (1998), Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten, Stuttgart, S. 107-135.
- Hesse, Konrad (1959): Die normative Kraft der Verfassung, Tübingen.
- Hesselberger, Dieter (1995): Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung, 9. Auflage, Bonn.
- Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.) (1999): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte - Praxis - Vorschläge, Augsburg.
- Hild, Paul (1997): Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Steuerungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht, Berlin.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (1999): Die politischen Systeme Westeuropas, 2. Auflage, Opladen.
- Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg) (1993): Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg.
- Jänicke, Martin (1986): Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München/Zürich.
- Jänicke, Martin/Kunig, Philip/Stitzel, Michael (1999): Umweltpolitik, Bonn.

- Kappelhoff, Peter (2000): Der Netzwerkansatz als konzeptueller Rahmen für eine Theorie interorganisationaler Netzwerke, in: Jörg Sydow/Arnold Windeler (Hrsg.), S. 25-57.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.) (1996): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt a.M. und New York.
- Kern, Kristine (2001): Transnationale Städtenetzwerke in Europa, in: Eckhard Schröter (Hrsg.), Empirische Verwaltungs- und Policy-Forschung. Internationale, nationale und lokale Perspektiven, Opladen.
- Koellreuter, Otto (1926): Die politischen Parteien im modernen Staate, Breslau.
- Kohler-Koch, Beate (1998): The evolution and transformation of European Governance, Wien.
- Kuhn, T.G. (1973): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt a.M.
- Leibholz, Gerhard (1929): Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativbegriffs, Berlin, New York.
- Leibholz, Gerhard (1958): Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe.
- Liebl, Karlhans (1992): Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer empirischen Erhebung, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), S. 283-294.
- Loddenkemper, Heinz-Joseph (1998): Transparenz im öffentlichen und privaten Wirtschaftsrecht. Eine Untersuchung zu ihrer Bedeutung anhand ausgewählter Beispiele aus dem Bank-, Börsen- und Medienrecht, Baden-Baden.
- Luhman, Niklas (1993): Legitimation durch Verfahren, (1. Auflage 1969), Frankfurt a.M.
- Majer, Diemut (2000): Die Angst der Regierenden vor dem Volk. Verfassungs- und geistesgeschichtliche Betrachtung zu den Schwierigkeiten direktdemokratischer Bürgerbeteiligung seit 1789, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), S. 27-50.
- Marin, Berndt/Mayntz, Renate (Hrsg.) (1991): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt a.M.
- Meyer, Mathias (1995): Forschungssubventionen aus wettbewerbpolitischer Sicht, Baden-Baden.
- Morlok, Martin (1999): Die Unterscheidung von konstitutioneller Ebene ("Spielregeln") und täglicher Politik ("Spiel") im Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie und der Staatsrechtslehre, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzung für "gute" und bürgernahe Politik?, Berlin, S. 163-180.
- Nohlen, Doeter (2000): Wahlrecht und Parteiensystem, 3. Auflage, Opladen.
- Oberreuter, Heinrich (1996): Die Gewaltenteilung, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 4. Auflage, München, S. 215-220.
- Pareto, Vilfredo (1975): Einleitung zu Les Systèmes Socialistes, in: Ders., ausgewählte Schriften, Frankfurt a.M. u.a., S. 108-152.
- Pieth, Mark (1995): Empfehlungen der OECD gegen Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), S. 57-61.
- Prittitz, Volker von (1990): Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Opladen.
- Prittitz, Volker von (unter Mitarbeit von Kai Wegrich, Stefan Bratzel und Sebastian Oberthür) (1994): Politikanalyse, Opladen.
- Prittitz, Volker von (Hrsg.) (1996): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen.

- Prittwitz, Volker von (2000): Symbolische Politik – Erscheinungsformen und Funktionen am Beispiel der Umweltpolitik in: Gertrude Lübbe-Wolff (Hrsg.), *Symbolische Umweltpolitik*, Frankfurt am Main, S. 259-276.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton (NJ).
- Rebenstorf, Hilke (1995): *Die Politische Klasse. Zur Entwicklung und Reproduktion einer Funktionselite*, Frankfurt am Main und New York.
- Reinicke, Wolfgang H. (2000): The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks, *Foreign Policy*, Winter 1999/2000, S. 45-57.
- Roniger, Luis (1994): The Comparative Study of Clientelism and the Changing Nature of Civil Society in the Contemporary World, in: Luis Roniger/Ayse Günes-Ayata (Hrsg.), *Democracy, Clientilism, and Civil Society*, Boulder (Col.) und London, S. 1-18.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und Institutionelle Lösungen, in: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl (Hrsg.), *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Fraunkfurt a.M. und New York. S. 51-96.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Roland Czada/Manfred G.Schmidt (Hrsg.) *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Opladen, S. 25-50.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Scheuch Erwin K. und Ute (1992): Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie, Reinbek bei Hamburg.
- Schicker, Ernst (1998): Spongiforme Enzephalopathien bei Mensch und Tier, in Ueli Braun (Hrsg.), *BSE und andere spongiforme Enzephalopathien* (<http://www.parey.de/demos/26332121/kap1.htm> (11.06.2001)).
- Schiffers, Reinhard (2000): Schlechte Weimarer Erfahrungen?, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), S. 51-66.
- Schuett-Wetschky, Eberhard (2001): auswanderung der Politik aus den Institutionen: Schwächung der Demokratie? Zur Legitimation der Parteidemokratie. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 11 Jg., Heft 1/01, S. 3-29.
- Seibel, Wolfgang (1992): Theoretische und methodologische Perspektiven der Analyse "abweichen-den" Verwaltungshandelns, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), S. 327-367.
- Spannowsky, Willy (1994): Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, Berlin.
- Strulik, Torsten (2000): Governance globalisierter Finanzmärkte. Policy-Netzwerke und Kontextsteuerung im Bankensystem, in: Jörg Sydow/Arnold Windeler (Hrsg.), S. 301-326.
- Sydow Jörg/Windeler, Arnold (Hrgs.) (2000): Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken, Opladen/Wiesbaden.
- Weber, Max (1995): Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, (1. Aufl. 1904), Schutterwald/Baden.
- Wewer, Götz (1992): Prolegomena zu einer Untersuchung der Korruption in der Verwaltung, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), S. 295-324.
- Willemse, Arnold (1995): Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Schmiergeldzahlungen - ein Statement, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), S. 133-138.
- Windhoff-Héritier, A. (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt am Main und New York.

Witte, Jan Martin/Reinicke, Wolfgang H/Brenner Thorsten (2000): Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks, Internationale Politik und Gesellschaft 2/2000: S. 176-188.

Zach, Manfred (2000): Kontrolle der politischen Klasse durch direkte Demokratie, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), S. 137-146.

Zachert, Hans Ludwig (1995): Korruption und Korruptionsbekämpfung - Zehn Thesen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), S. 85-94.

**Aus: Volker von Prittwitz, Zivile oder herrschaftliche Religion? Fundamentalismus, Religionsfreiheit und die Verantwortung des zivilen Staates, in: aus Politik und Zeitgeschichte (Wertepluralismus und Toleranz/B 18/2002), S. 38**

*Religionsfreiheit konstituiert keine rechtsfreien Räume. Auch wer eine Religion ausübt, hat in einer Zivilgesellschaft alle Rechte und Pflichten eines Staatsbürgers. Alles zivilstaatlich gesetzte Recht, vom einfach-gesetzlichen Recht bis zum Verfassungsrecht, ist grundsätzlich auch für die Religionsausübung verbindlich. Dieser zweifache Bezug zwischen Staat und Religion, geschützte Religionsfreiheit und durchgehende Rechtsbindung, lässt sich auch als universelles Programm der Zivilgesellschaft verstehen.*

# Mehrdimensionale Kommunikation als Demokratiebedingung

**Volker von Prittwitz**

(Text zu einem Vortrag im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung am 15. Dezember 2005)

## Überblick

1. Demokratiebegriff
2. Demokratiebedingungen
3. Kommunikationstheoretischer Ansatz: Ein- und mehrdimensionale Kommunikation
4. Mehrdimensionale Kommunikation als Demokratiebedingung
5. Schlussfolgerungen

### 1. Demokratiebegriff

Dem seit den 1990er Jahren geführten Deliberationsdiskurs zufolge besteht Demokratie primär in der gründlich reflektierenden Auseinandersetzung und Beratung über politische Fragen. Die Fähigkeit zu sachlicher Argumentation und kommunikativem Handeln konstituiert demnach vitale Demokratie vorrangig gegenüber formellen Institutionalisierungen. Dabei bilden Sachkommunikation und Reflexion quasi eine Brücke zwischen normativen Partizipationsanforderungen kritischer Öffentlichkeit und sozialer Steuerungsfähigkeit (Offe/Preuß 1991; Habermas 1992; Dryzek 2000; Goodin 2003; Buchstein 2004).

Anschließend an diesem Diskurs und der Kritik mehrheitsdemokratischer Entscheidungsverfahren durch Rational-Choice-Analysen (Arrow 1951; Riker 1982; Scharpf 2000) kreist die aktuelle demokratietheoretische Diskussion um die Stichworte Rationalität, Outputorientierung und Postdemokratie. Im Mittelpunkt stehen hierbei zum einen outputseitige (rationalistische) Demokratieinterpretationen. Entscheidungslegitimation wird dabei nicht mehr inputseitig von der Zustimmung der Regierten abgeleitet, sondern davon, dass effektive Programme dem Allgemeinwohl dienen und dem Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit genügen. In Bezug auf kollektiv verbindliche Entscheidungen haben dabei demokratische Verfahren nur instrumentelle Bedeutung. Sie sind nützlich, wenn und insofern Mehrheitsentscheidungen oder demokratisch kontrollierte hierarchische Entscheidungen geeignet sind, allgemeinwohlorientierte Politik hervorzubringen (Scharpf 2000: 255/256). Da die Beurteilung von Outputqualität in diesem Sinne nur von Expertennetzen geleistet werden kann, läuft dieses Denken zunächst auf die Legitimation expertokratischer, insbesondere epistemisch-neokorporatistischer Governanceformen hinaus, eine wenig dramatisch erscheinende Schlussfolgerung, da Experteneinfluss von jeher zu funktionierenden Regierungssystemen gehört. In der weiteren Konsequenz allerdings erscheint damit auch die völlige Abkehr von allen inputseitigen normativen Demokratieanforderungen möglich, wie Hubertus Buchstein deutlich macht: Diese Output-Legitimation hat kaum mehr etwas mit Demokratie, wie sie traditionell verstanden wurde, zu

tun. Der bisherige semantische Kern des Demokratiebegriffs war die Input-Legitimation, das heißt, die Identität von Autoren und Adressaten der Gesetzgebung. Die Umstellung des Demokratiebegriffs auf die Output-Legitimation eröffnet die Möglichkeit, im Namen der Demokratie gegebenenfalls funktionale Äquivalente zum partizipatorischen Legitimationsmodus zu vertreten und damit Staatsformen, die aus traditioneller Sicht als diktatorisch, aristokratisch oder technokratisch bezeichnet wurden, zu den Demokratien zu rechnen (Buchstein 2004: 60).

Unter dem Stichwort Postdemokratie ist die Rücknahme des demokratischen Partizipationsgebotes – in zunächst kritischer Konnotation – als Real tendenz festgestellt und festgeschrieben worden. Demnach ist Demokratie in den modernen westlichen Systemen zu einem formalen und praktisch folgenlosen Verfahren verkümmert. Da der Machtkreislauf in modernen politischen Systemen eine Verkehrung erfahren und nun über das Mediensystem und ein komplexes System vermachteter Institutionen von oben nach unten verläuft, wäre es angemessener, für moderne westliche Systeme den Begriff liberale Oligarchien zu verwenden. Wir leben in der Epoche der Postdemokratie (Zolo 1998). Weitere stützende Argumente der Postdemokratiethese in diesem Sinne ergeben sich aus prekären Ergebnissen des Zusammenhangs zwischen ausländischen Investitionen, Senkung der Handelsschranken und Demokratiestabilität sowie der größeren äußeren Aggressivität verkümmter Demokratien (Li/Reuveny 2003; Teusch/Kahl 2001, Buchstein 2004).

Dafür, dass der Begriff Postdemokratie inzwischen über die sozialwissenschaftliche Diskussion hinaus rezipiert und dabei zu einem diffusen, normativ eher antidemokratischen Szenekürzel geworden ist, sprechen aktuelle Anmerkungen im Internet wie: Liebe Alle,...wurde des öfteren im Plenum von einem postdemokratischen Modell gesprochen. Auf meine kritische Nachfrage, was denn unter Postdemokratie genau zu verstehen sei, erhielt ich nur den Hinweis, dass die Antwort darauf zweitrangig sei: Wichtig wäre es, dass man das Neue endlich mal durch einen entsprechend sexy Begriff würdige (Stefan Lutschinger/netznetz.net Postdemokratie: ein Nach-Ruf, 27.10.05).

Wer sich heute mit dem Anspruch sozialwissenschaftlicher Forschungsorientierung auf Demokratie bezieht, kommt angesichts dieser weit gespannten, aktuellen Debatte nicht um eine Explikation und Begründung seines Demokratiebegriffs herum. Meine Position hierzu entwickle ich aus der Tradition der komparatistischen politischen Systemforschung (Almond et al. 2000; Fuchs/Klingemann/Fuchs 2001, Merkel 2004). Demnach können zwar inputseitige Operationen wie Inklusion, Partizipation oder die Sicherung von Freiheitsrechten, die ja auch Kosten erzeugen, Steuerungsoutputs zur Bewältigung öffentlicher Aufgaben nach Effizienzgesichtspunkten gegenüber gestellt werden. Die höchste Steuerungseffizienz hat demnach ein System mit maximaler Steuerungswirkung und minimalem Steuerungsaufwand. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass nicht nur äußere Steuerungsoutputs Leistungen politischer Systeme darstellen, sondern auch Bewältigungsformen immanenter Anforderungen des Steuerungsprozesses respektive der Systemreproduktion. So bildet beispielsweise die Einbeziehung der Gesamtbevölkerung (Männer, Frauen, zunehmend auch Jugendliche, Migranten) in den Legitimations- und Kontrollprozess durch die gesicherte Durchführung allgemeiner, unmittelbarer, gleicher, freier Wahlen ein übliches Evaluationskriterium demokratischer Performanz.

Die Gewichtung zwischen Output- und Inputleistungen in diesem Sinne kann zwar im Längsschnitts- und Querschnittsvergleich erheblich variieren. So tendieren Betroffene und Be-

obachter entsprechend dem Grenznutzentheorem dazu, Anforderungen besonders hoch zu bewerten, die gerade am wenigsten erfüllt werden, ein Zusammenhang, der auch in der Postmaterialismus-Diskussion und der sich daran anschließenden neueren komparatistischen Werteforschung thematisiert worden ist (Inglehart 1977, 1999, Welzel 2002 u.a.). In jedem Fall hat aber die vergleichende Systemanalyse beide Gesichtspunkte im Auge zu behalten. Demnach erscheinen mir ausschließlich outputorientierte (rationalistische) Beurteilungsansätze, nach denen politische Systemleistungen allein anhand bestimmter äußerer Steuerungskriterien beurteilt werden, weit weniger vernünftig, als sie vorgeben.

Diese Problematik spitzt sich zu, wenn Demokratie, wie skizziert, outputbezogen umdefiniert wird:

- Forschungsstrategisch führt eine outputbezogene Umdefinition von Demokratie dazu, Steuerungsleistungen von Demokratien nicht mehr ergebnisoffen erfassen und bewerten zu können, da diese ja bereits als leistungsfähige Steuerungssysteme definiert sind. Das interessierende Untersuchungsfeld des empirischen Leistungsvergleichs politischer Systeme wird also geschlossen – ein kontraproduktiver Effekt.
- Normativ lässt eine rein outputbezogene Demokratiedefinition zivilgesellschaftlich-demokratische Performanzformen wie allgemeine Inklusion, Partizipation, Freiheitssicherung oder Deliberation unberücksichtigt und stellt diese damit praktisch zur Disposition. Eine ausschließlich an Outputs orientierte Demokratiedefinition öffnet, je nach der Interpretation gerade für notwendig erachteter Steuerungsanforderungen, sogar die Tür für vollständige Uminterpretationen von Demokratie bis hin zu totalitären Strukturen und grenzenloser Gewaltanwendung – eine Option, die in der aktuellen Uminterpretation des Folterbegriffs durch die US-amerikanische Regierung (im Zeichen notwendiger Steuerungsanstrengungen gegenüber dem globalen Terrorismus) aufscheint.

Angesichts dessen und demgegenüber sollte meines Erachtens Demokratie eindeutig inputdefiniert verstanden werden. Als Formen von Demokratie (Volksherrschaft) sollten also nur politische Systeme betrachtet werden, die a) Volkssouveränität beanspruchen (im Gegensatz zu erklärten Autokratien), b) durch gesicherte institutionelle Kompetenzverteilung und praktische Willensbildungsformen den Anspruch dieser Volkssouveränität in ausreichendem Maße einholen (im Gegensatz zu autoritären und totalitären Systemen). Hierbei können, je nach demokratietheoretischer Ausrichtung, unterschiedliche Performanzkriterien zugrunde gelegt werden. Ich rechne hierzu allgemeine Inklusion, Liberalität, Partizipationsmöglichkeiten und Öffentlichkeit.

Auch nach diesen Kriterien fällt die Abschätzung demokratischer Performanz unter den OECD-Ländern deutlich ungünstiger aus als nach dem offiziös transportierten Selbstbild dieser Staaten. Insbesondere die führenden europäischen Flächenländer, so Deutschland, Frankreich und Großbritannien, und die europäischen Ministaaten (Monaco etc.) weisen charakteristische Demokratiedefizite auf. Anders als nach der globalen Postdemokratie-Aussage ergibt sich aber relativ hohe demokratische Performanz in einer Reihe von OECD-Ländern mittlerer Kleinheit, so vor allem den nordischen Ländern (Prittitz 2005). Und weltweit kann die Ausweitung essentieller demokratischer Willensbildungsstrukturen als belegt gelten (Freedom House 2004; Welzel 2002).

## 2. Demokratiebedingungen

Seit den Vergleichsstudien funktionalistischer Modernisierungstheoretiker (Lipset 1960) und Almond/Verbas Civic-Culture-Ansatz (1963) ist die politikwissenschaftliche Vergleichsanalyse von Demokratiebedingungen vital geblieben. Dabei stehen neben der Fortsetzung des Political-Culture-Ansatzes (Westle 2002) Formen der vergleichenden Wertanalyse (Inglehart 1977/1999, Klages 1984, Duncker 2001; Welzel 2001), die Ressourcenverteilung fokussierende Indizes (Vanharen 1999; Przeworski et al. 1996) und multivariate Ansätze unter Betonung ökonomischer Variablen, Wertorientierungsvariablen und institutioneller Variablen (Welzel 2002) im Mittelpunkt. Ergänzt durch transitionstheoretische Arbeiten unter Einschluss von Rational-Choice-Analysen (Huntington 1991, Merkel/Puhle 1999) ergibt sich so ein weites Spektrum von Erklärungsbedingungen der Entstehung respektive Reproduktion von Demokratie. Zudem liegen empirisch fundierte Aussagen über die relative Bedeutung einzelner Demokratisierungsbedingungen vor (Welzel 2002, Schmidt 2000), so dass sich der Eindruck einer bereits recht vollständigen Ausleuchtung des Fragekomplexes ergibt.

Im Folgenden möchte ich zeigen, dass es entgegen diesem Eindruck relevante Demokratisierungsbedingungen gibt, die bislang nicht Gegenstand der systematisch-vergleichenden Demokratisierungsforschung geworden sind: Interaktionsorientierungen und mit diesen korrespondierende Kommunikationsmuster. Hierzu stelle ich zunächst den kommunikationstheoretischen Ansatz der ein- und mehrdimensionalen Kommunikation vor und skizziere dann einige Hypothesen zum Zusammenhang zwischen Kommunikationsmustern und Demokratie. Mit dem Text möchte ich auch zur Diskussion über die Entwicklung und Erhaltung von Zivilgesellschaften beitragen.

## 3. Kommunikationstheoretischer Ansatz: Ein- und mehrdimensionale Kommunikation

In Abgrenzung von systemtheoretischen Kommunikationskonzepten (Baecker 2005) lässt sich Kommunikation als Verständigung rationaler Akteure fassen. Diese kann durch relativ einfache, nachahmende, oft unwillkürlich geäußerte (analoge) und/oder relativ komplexe, systematisch differenzierte, meist bewusst gehandhabte (digitale) Zeichensysteme vermittelt sein. Kommunikation in diesem Sinne ist Teil akteurgetragener Interaktion und korrespondiert mit den gegenseitigen Interaktionsorientierungen der Beteiligten (Sebenius 1987; Scharpf 1992, 2000; Prittitz 1994, 1996). Pragmatisch ergeben sich zumindest drei allgemeine Kommunikationsdimensionen, die Beziehungsdimension, die Sachdimension und die reflexive Dimension:

- Beziehungskommunikation: Kommunikation über die gegenseitige Beziehungsauffassung unter Fragen wie In welcher Beziehung stehe ich zu Dir/Euch? In welcher Beziehung steht Ihr zu mir? Beziehungskommunikation wird, jeweils situativ vermittelt, durch Interaktionsorientierungen wie egozentrisch, ich-orientiert-indifferent, kompetitiv, feindlich, altruistisch, freund-feind-orientiert, autoritätsfixiert, vertrauensvoll, wir-orientiert-respektvoll geprägt, kann aber auch ihrerseits Interaktionsorientierungen beeinflussen. In Beziehungsauffassungen und dadurch geprägte Beziehungskommunikation gehen nicht nur persönliche Beziehungsempfindungen, sondern auch Annahmen

über kognitive Orientierungen, Wertorientierungen oder Interessen der Beteiligten ein. Dominierende Verständigungsmittel: analog.

- Sachkommunikation: Kommunikation über sachliche Fragen, dabei auch sachlich ableitbare normative Schlüsse, zum Beispiel Was ist? Was war? Was wird Voraussichtlich sein, was droht? Was ist wahr, was nicht? Warum ist etwas, wird etwas sein. Warum sollte etwas geschehen? Dominierende Verständigungsmittel: digital.
- Reflexive Kommunikation: Eine logisch gesonderte Form der Sachkommunikation, nämlich Kommunikation über die Kommunikation ersten bis n-ten Grades, anhand von Fragen wie Worüber kommunizieren wir? Wie kommunizieren wir? Worüber/wie sollten wir kommunizieren? Dominierende Verständigungsmittel: digital.

Kommunikationsakte lassen sich in diesen Dimensionen sowie der anfangs angeführten syntaktischen Kommunikationsdimension (Analoge und digitale Verständigungsmedien) jeweils gesondert analysieren. Erfasst werden können Kommunikationsformen aber auch in mehrdimensionaler Sicht, wobei Beziehungen zwischen den dimensional erfassten Kommunikationselementen einbezogen werden. Ein weit über die Psychotherapie hinaus bekannt gewordenes, mit Schizophrenie assoziiertes, Verbindungsmuster zwischen unterschiedlichen Kommunikationstypen ist die sogenannte Doppelbindung (double-bind) (Bateson, Haley, Jackson, Weakland 1956; Beavon, Jackson, Watzlawick 1967). Angeregt durch die Kommunikationsüberlegungen von Beavon/Jackson/Watzlawick (1967) und im Besonderen durch die Double-bind-These habe ich 1996 allgemeine Überlegungen zur Unterscheidung ein- und mehrdimensionaler Kommunikation vorgelegt (Prittitz 1996a, b). Demnach vollzieht sich jede Form von Kommunikation, die ja immer soziale Interaktion ist, zumindest immer auch als Beziehungskommunikation zwischen den Beteiligten, dies zumindest dadurch, dass sich die Beteiligten ihre Anerkennung als Kommunikationspartner positiv oder negativ ausdrücken. Als beteiligt wahrgenommen werden können dabei einzelne Personen, aber auch Mesoakteure (Organisationen etc.) und sogar, etwa bei öffentlicher Kommunikation, anonyme Akteure.

In ihrer Beziehungskommunikation verständigen sich die Beteiligten nicht nur über ihre gegenseitigen Beziehungsinterpretationen; Beziehungskommunikation entscheidet auch darüber, ob anders dimensionale Kommunikationsformen, so Sachkommunikation, reflexive Kommunikation, ästhetische Kommunikation oder ähnliches relativ eigenständig stattfinden können oder nicht: Bei ausschließlich beziehungsorientierter Kommunikation oder aber, wenn sachkommunikative Formen Beziehungsanforderungen strikt untergeordnet werden, handelt es sich um eindimensionale Kommunikation. Stark asymmetrische soziale Orientierungen, so Egozentrik, Autoritätsfixierung oder Freund-Feind-Orientierung, führen leicht zu eindimensionaler Kommunikation. Beispiel: Kommunikation nach dem Muster: Die Autorität hat immer Recht. Hierbei werden Ansätze von Sachkommunikation oder reflexiver Kommunikation der Beziehungskommunikation strikt untergeordnet. Und auch syntaktische Muster werden lediglich als Mittel aufgefasst, die Überlegenheit der jeweiligen Autorität auszudrücken.

Wird eindimensionale Kommunikation in der syntaktischen Dimension überhöht, kann dies zu Formen gesteigerter, aber auch modifizierter Eindimensionalität führen – siehe etwa Riefenstahls Hitler-Filme, in denen eine strikt führerorientierte Ästhetik entfaltet wird, der einige Beobachtern eine gewisse Eigenständigkeit zusprechen. In dieser Konsequenz sind auch komplexere Formen eindimensionaler Kommunikation möglich. Ein Beispiel hierfür ist Kon-

versation, deren Inhalte und Verlauf strikt der Anforderung untergeordnet werden, das Gespräch aufrecht zu erhalten (Kommunikative Reproduktion der bestehenden Beziehungen zwischen den Beteiligten), wozu zumindest von einer Seite nicht ohne weiteres erkennbare strategische Mittel eingesetzt werden, so Bestätigungsritualen face-keeping-Techniken oder sogar kleine Scherze.

Wird demgegenüber eigenständig auch in anderen Dimensionen kommuniziert, so der Sach-, Reflexions- oder ästhetischen Dimension, ergeben sich mehrdimensionale, zumindest zweidimensionale Kommunikationsformen. Dabei wird vermischt oder kombiniert in der Beziehungsdimension (meist analog) und in anderen Dimensionen (meist digital) kommuniziert. Anders als eindimensionale Kommunikation, in der immer nur bestehende Beziehungsinterpretationen und mit ihnen Wert- und Interessenkonstellationen bestärkt werden, kann mehrdimensionale Kommunikation informativ, überraschend und innovativ sein. Zum einen nämlich fördern Kriterien der Sachkommunikation wie Informationsgehalt und Neuheit solche Kommunikationsentwicklungen. Zum anderen wird die Beziehungskommunikation durch Kommunikation in anderen Dimensionen relativiert, was ihre eigene Änderung erleichtert.

Mehrdimensionale Kommunikationsformen sind nicht auf reine Kombinationen zwischen Beziehungs- und Sachkommunikation etc. beschränkt. Mehrdimensionale Kommunikationselemente sind vielmehr auch in Kommunikationsformen enthalten, in denen sich Ansätze ein- und mehrdimensionaler Kommunikation mischen oder in Spannung zueinander stehen. Hierzu gehören beispielsweise:

- Exegese: Die Auslegung eines autoritativen Textes. Diese kann sachkommunikative Interpretationen und Reflexionen enthalten, hat aber im Rahmen der autoritativ gesetzten Orientierungspunkte zu bleiben und diese letztlich zu bestätigen, insofern eindimensionalen Charakter. Wird der gegebene Interpretationsspielraum allerdings dazu genutzt, beziehungskommunikative Markierungen zu verschieben, kann sich mehrdimensionale Kommunikation ergeben.
- Höflichkeit: Regelmäßig ausdifferenzierte und praktizierte Formen von Beziehungskommunikation. In übertriebener Höflichkeit kann sich Unsicherheit und besondere Autoritätsfixierung, aber auch Ironie und damit eine latente Ablehnung gegebener Anforderungen von Beziehungskommunikation ausdrücken.
- Humor: Spielerische Relativierung der eigenen Wichtigkeit (Beziehungskommunikation / reflexive Kommunikation)
- Ironie: Äußerung, die das Gegenteil des Gesagten meint, mit scheinbarer Ernsthaftigkeit den gegnerischen Standpunkt ins Widersprüchliche zieht, eher kritisch und nicht um Zustimmung bemüht. Ironie wird oft durch Mimik, Gesten oder Betonung (analoge Kommunikationsmittel) zusätzlich unterstrichen und so als solche kenntlich gemacht. In der Selbstironie spiegelt sich eine kritische, spielerische Haltung gegenüber dem eigenen Standpunkt wider.
- Parodie: Eine Aussage zur Sache oder zur Person/Beziehung wird in einem fremden Darstellungszusammenhang profaniert oder decouvert, damit relativiert, häufig auch ironisiert.
- Reflektierte Kommunikationsstrategien innerhalb einer Kommunikationsdimension, darunter Selbstdarstellung und Rhetorik,

- Reflektiert-strategische Kommunikationsformen, die eingesetzt werden, um eindimensionale oder mehrdimensionale Kommunikationsformen zu bilden, zu stabilisieren oder zu beenden.

Rationale Akteure wählen, beeinflusst von ihrem bisherigen Kommunikationsstil, Kommunikationsformen möglichst situationsgerecht, das heißt ihren Verständigungsinteressen entsprechend. Dabei tendieren sie in Situationen mit hohem Handlungsdruck und relativ knappen Handlungsressourcen zu einfachen, direkten, eindimensionalen Kommunikationsformen, während sie in Situationen ohne großen Handlungsdruck respektive bei relativ großen Handlungskapazitäten zu komplexeren, differenzierteren, mehrdimensionalen Kommunikationsformen neigen. Entsprechend sind in relativ kapazitätsarmen Gesellschaften/Kulturen relativ einfache, überwiegend eindimensionale Kommunikationsformen typisch, während in relativ kapazitätsstarken Kulturen relativ komplex-mehrdimensional kommuniziert wird. Grundlegende Anforderungen von Beziehungskommunikation machen sich allerdings in allen Kulturen und Gesellschaften geltend.

#### **4. Mehrdimensionale Kommunikation als Demokratiebedingung**

Wie im Obertitel zu diesem Papier ausgedrückt, stellt mehrdimensionale Kommunikation meines Erachtens eine eigenständige Demokratiebedingung dar. Den Bedingungsbegriff verweise ich dabei nicht im Sinne eines ausschließlich unabhängigen Variablenkomplexes. Bestimmte Kommunikationsformen sind vielmehr Bedingung der Möglichkeit von Demokratisierung und der Erhaltung von Demokratie, können aber auch ihrerseits durch demokratische Normen, Willensbildungsformen etc. beeinflusst werden. Vitale Demokratie korrespondiert aber, dies ist eine harte Aussage, mit mehrdimensionaler Kommunikation.

Ausgangspunkt für diese These sind Feststellungen, die in Kenntnis des liberalen, partizipativen und deliberativen Demokratiediskurses nicht überraschen:

- Nur wenn autonomistische Beziehungsinterpretationen und (lediglich selbstbezogene) Kommunikationsformen aufgegeben werden, sind kollektive Willensbildungsprozesse und dabei auch Demokratie möglich.
- Nur wenn eindimensional-herrschaftliche Beziehungsinterpretationen und Kommunikationsformen, beispielsweise seitens des Militärs, ökonomischer Machthaber, charismatischer Machthaber, religiöser Gruppen oder sonstiger gesellschaftlicher Gruppen, aufgegeben werden, sind plurale und inklusive Willensbildungsformen und damit Demokratie möglich.
- Nur wenn, bei ausreichend gemeinschaftlichen Interaktionsorientierungen, sachlich und reflexiv kommuniziert wird, kann Gesellschaft so produktiv werden, dass sie inklusive und liberale Herrschaftsformen zu tragen in der Lage ist.
- Nur bei ausreichend intensiver Reflexion und forciertem Lernen können Demokratien konkurrenzfähig bleiben.

Soweit lässt sich demokratietypische Kommunikation allerdings auch einigermaßen aus den bisher bekannten partizipativen, liberalen und deliberativen Demokratieverständnissen rekonstruieren. Was ist dann der spezielle Erkenntnisgewinn des Ansatzes ein- und mehrdimensionalen Kommunikation für die Analyse von Demokratien respektive Zivilgesellschaften?

Ausgangspunkt zur Beantwortung dieser Frage sind die Defizite und Schwächen reiner Sachkommunikation, reflexiver Kommunikation und ästhetischer Kommunikation in Bezug auf demokratische Willensbildungsprozesse: Demokratie kann nicht allein durch Deliberation reproduziert werden. Hierzu sind vielmehr auch Inklusions- und Partizipationsbedingungen unterhalb der Deliberationsschwelle im Sinne einer grundsätzlich aktivierbaren Machtkontrolle notwendig. Hierzu gehören vor allem Wahlen, Gewaltenteilung und gesicherte Freiheits- und Schutzrechte gegenüber allen denkbaren, darunter auch technokratischen oder bildungsbürgerlichen, Autokratieoptionen. Wie aber wird in Wahlen respektive Wahlkämpfen und in rechtsstaatlichen Beziehungen kommuniziert?

Wahlen nimmt der/die einzelne Wähler(in) nur marginal als Sphäre der Sachkommunikation, vorwiegend dagegen als Sphäre der Beziehungskommunikation wahr. Denn zur Wahl stehen nicht Sachfragen, sondern a) Parteiprogramme und konkrete Wahlausagen, die der/die einzelne mit seinen eigenen Wertvorstellungen und Interessen positiv oder negativ assoziiert, b) Parteien und Personen, zu denen der Wähler eine bestimmte Einstellung hat oder entwickelt. Verstärkt wird die Dominanz der Beziehungskommunikation im Wahlkampf dadurch, dass die Parteien respektive Parteirepräsentanten die Wähler quasi persönlich für sich zu gewinnen suchen, und dementsprechend quasipersönliche Kommunikationsformen, sprich Werbeformen, dominieren.

Dieser Übergang von der Sachkommunikation zur Beziehungskommunikation mag unter Deliberationsgesichtspunkten als nachteilig erscheinen – die vorhandene Sachkomplexität wird ja, oft mit rigiden Mitteln, reduziert, notwendige sachliche Differenzierungen verschüttet und mögliche Wege gemeinsamen kommunikativen Lernens werden möglicherweise versperrt (wie besonders anschaulich im letzten Bundestagswahlkampf zu sehen). Genau dieser Übergang ermöglicht aber den meisten Wählern erst, sich in der gegebenen Komplexität zu orientieren. Konsequent betrachtet, stellt sich sogar jede Form der Entscheidungskommunikation als Entwicklung von offener Sachkommunikation zu entscheidungsoperativer Beziehungskommunikation dar, bei der der einzelne auch seine persönliche Position konsequenzenreich berücksichtigt. Ähnliches wie für die Wahl- und Wahlkampfkommunikation gilt für die Rechtsstaatsproblematik: Auch diese stellt sich für den einzelnen nur bei großer Unverbindlichkeit als reine Sachfrage dar. Sowie er/sie persönlich betroffen ist, wandelt sich die Kommunikation schlagartig in unmittelbare Formen der Beziehungskommunikation zu denjenigen, die den Staat oder anderen Akteurkomplexen repräsentieren. Rechte nimmt dann der/die einzelne persönlich wahr und kommuniziert diese auch in einem persönlichen Beziehungssinne gegenüber anderen, mehr oder weniger anonymen Akteuren.

Zusammengefasst ergibt sich also: Der deliberationstheoretische Jubel über kommunikatives Handeln, Sachkommunikation und Reflexion verhallt im Leeren, solange nicht gesichert werden kann, dass Sachkommunikation in inklusive, überwiegende Teile der Bevölkerung einschließende, Formen von Beziehungskommunikation überführt werden kann. Demokratieförderlich ist also nicht allein Sachkommunikation oder reflexive Kommunikation, sondern immer nur ausgeprägt mehrdimensionale Kommunikation, in der Sachkommunikation in gelungene Beziehungskommunikation überführt wird.

Dass dieser Punkt konsequenzenreich ist, zeigt sich anhand der seit Jahrzehnten umstrittenen Problematik symbolischer Politik: Symbolisches Handeln wird seit Murray Edelmans Buch *Symbolic Action* (1965) in einem breiten Strom von Literatur und praxisnahen Analysen mit sachrationalem Anspruch als manipulatives Herrschaftshandeln oder aber als Form von Schein- und Nichthandeln der Zuständigen angesichts dringenden sachlichen Handlungsbedarfs diskutiert. Symbole, das heißt Zeichen, die über ihren unmittelbaren Bezeichnungsbereich hinaus Aussagekraft erlangen, erscheinen in dieser Denktradition als negativ denotierte oder konnotierte Verdichtungssymbole, die notwendiges sachliches Handeln behindern oder sogar verhindern (Hansjürgens/Lübbecke-Wolff 2000). „Rationale“, steuerungsfähige Demokratie bedarf demnach der, üblicherweise durch Expertenwissen gestützten, Deliberation (Sachkommunikation und Reflexion) und nicht symbolischer Handlungsformen respektive politischer oder sozialer Beziehungskommunikation. Gut assoziieren lässt sich hier Rawls Moralkonzeption des Veil of Ignorance gegenüber konkreten Beziehungsinteressen Beteiligter: Nur in der Dimension der reinen Sachkommunikation können demnach Lösungen deliberiert werden, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen.

Dieser Sicht stelle ich hier die Auffassung gegenüber, dass vitale Demokratie auch und gerade gelungener Formen persönlicher oder quasipersönlicher Beziehungskommunikation bedarf, die die jeweiligen Eigeninteressen der Beteiligten einbeziehen. Solche Beziehungskommunikation kommt aber in der Hauptsache in relativ einfachen, analogen Formen zustande. Und hochgradig verdichtende, einfach erfassbare Symbole eignen sich besser als irgendein anderes Kommunikationsmittel dazu, solche Beziehungskommunikation im öffentlichen Raum zu generieren! Gerade durch Symbole oder relativ einfach sichtbare, verdichtende Kommunikationsformen können komplexe Sachzusammenhänge in Beziehungskommunikation transferiert werden. Der negativen Konnotation von Symbolen im Rahmen der bisher herrschenden deliberativen Denktradition stelle ich also eine überwiegend positive Einstellung zu politischen Symbolen, darunter Formen symbolischen Handelns, entgegen (Prittitz 2000, dazu in diesem Band auch Kirsch; Bonus).

Mit dem Postulat mehrdimensionaler Kommunikation als Demokratiebedingung ist also mehr gemeint als in den herkömmlichen liberalen, partizipativen und deliberativen Demokratiediskursen ausgedrückt: Demokratie braucht vielmehr Kommunikationsformen, in denen es gelingt,

- a) eindimensionale Kommunikationsformen aufzubrechen und für Sachkommunikation und Reflexion zu öffnen,
- b) relativ abstrakte Formen der Sachkommunikation, Reflexion, Ästhetik etc. in handhabbare, empfindbare Formen von Beziehungskommunikation zu überführen.

Nicht eindimensionale Kommunikation kann Demokratie begründen und erhalten, etwa autistische Antikommunikation, autoritätsfixierte Kommunikation oder Freund-Feind-Kommunikation. Nicht allein abstrakt-emotionslose Reflexion oder Sachkommunikation kann dies, sondern gelungene mehrdimensionale Kommunikation, in der Sach- und Beziehungskommunikation zusammengeführt werden.

## 5. Schlussfolgerungen

Die eben entwickelte Grundüberlegung halte ich für eine anregende Analyseperspektive interpersonaler, halböffentlicher und öffentlicher Kommunikation in den politischen Systemen der OECD-Länder. Hier könnten gelungene oder nicht gelungene Wechselprozesse zwischen politisch relevanter Sachkommunikation (Reflexion, Ästhetik) einerseits und Beziehungskommunikation andererseits systematisch untersucht und verglichen werden. Beispielhafte Untersuchungsfelder in diesem Sinne wären:

- Gelungene oder nicht gelungene Formen der Wahlkampfkommunikation,
- Wechselbeziehungen zwischen journalistischen (Beispiel Diskussionssendungen, politische Magazine), politisch-kulturellen (Beispiel Kabaretts) und politisch-prozessuellen Kommunikationsereignissen und Kommunikationsformen,
- Vermittlungsformen zwischen interpersonalen, halböffentlichen und öffentlichen Kommunikationsformen nach Wechselbeziehungen zwischen Sachkommunikation, Reflexion und Beziehungskommunikation,
- Analyse innerakademischer Kommunikationsformen und ihres Transports in die Öffentlichkeit,
- Analyse diverser Kommunikationsstrategien politischer Akteure, bis zu Versuchen dekonstruktivistischer (Anti-?)Kommunikation.
- Möglicherweise noch anregender erscheint mir der Ansatz ein- und mehrdimensionaler Kommunikation aber im interkulturellen Kulturvergleich und mit Bezug auf Kommunikationsansätze in der interkulturellen Gemengelage. Beispielder hierfür wären:
- Formen und Probleme migrantenbezogener Kommunikation,
- Kommunikationsansätze und -probleme mit anderen marginalisierten oder sich selbst marginalisierenden Gruppen (Autonome, Rechtsextreme),
- Kommunikationsmöglichkeiten mit islamischen/islamistischen Gruppen,
- Ansätze globaler Zivilreligion (als besonders intensive, symbolisch aufgeladene Verbindungsformen von Beziehungs- und Sachkommunikation).

Zu dem Vortrag liegen keine ausgeführten Literaturangaben vor.

## Aus Volker von Prittwitz: Vergleichende Politikanalyse (2007)

*... lassen sich fundamentale Governancemedien charakterisieren und ordnen. Dabei bezeichnen wir Governancemedien als machtfundiert, in denen die Leistungsanforderungen und Regelstrukturen laufend von besonders einflussreichen Akteuren bestimmt werden können. Governancemedien, in denen alle Beteiligte an vorgegebene Regeln und/oder Leistungsanforderungen gebunden sind, heißen demgegenüber regelgebunden. Einen Zwischentypus bilden regelumkämpfte Governancemedien, in denen die Beteiligten laufend um Einfluss auf die Regelsetzung ringen.*

Volker von Prittwitz 2007: Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart: Lucius & Lucius, UTB 2871, S. 210

*Als regelgebunden bezeichnen wir Governancemedien, in denen die Beteiligten mit vorgegebenen Regeln umzugehen haben, insofern an diese gebunden sind. Die Kompetenz zur Regelsetzung und Regelinterpretation ist dabei strikt von der operativen Leistungserbringung getrennt. Governancemedien dieser Art sind Verfahren unterschiedlichster Form.*

Volker von Prittwitz 2007: Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart: Lucius & Lucius, UTB 2871, S. 226

# Bound Governance (Verfahren)

**Volker von Prittwitz (02.12.2012)**

In der bisherigen Governance-Diskussion bleibt die hauptsächliche Koordinationsform der zivilen Moderne außer Betracht: *Bound Governance* (Verfahren). Im Folgenden stelle ich diese Koordinations-Form hinsichtlich ihrer Funktionslogik, ihrer Typen und ihrer Herausforderungen im 21. Jahrhundert dar.

## 1. Aufbau und Funktionslogik des Verfahrens (*Bound Governance*)

Der Begriff des Verfahrens ist umgangssprachlich breit gefasst. Er steht unter anderem für:

- einen geregelten, in Verfahrensschritte zerlegbaren, nachvollziehbaren und wiederholbaren Ablauf (Planung)
- eine Vorgehensweise zur planmäßigen Lösung von Problemen (Methodik)
- eine Handlungsvorschrift zur Lösung eines Problems in der Mathematik oder Informatik (Algorithmus)
- eine Produktionsmethode in der Industrie (Fertigungsverfahren)
- die Herstellung chemischer Produkte (Verfahrenstechnik)
- geregelte Vorgänge in der Exekutive (Verwaltungsverfahren)
- den Vorgang der Gesetzgebung in der Legislative (Gesetzgebungsverfahren)
- einen Prozess in der Judikative (Gerichtsverfahren).<sup>1</sup>

Der sozialwissenschaftliche Verfahrensbegriff im Anschluss an Luhmann (1969) orientiert sich demgegenüber spezifischer auf allgemeine Charakteristika rechtlicher Verfahren nach dem Idealtypen des Gerichtsverfahrens und des Gesetzgebungsverfahrens. Entscheidend sind dabei die Komplexitätsreduktion durch Verfahren und die Akzeptanz der Verfahrensergebnisse. Hierzu müssen Verfahren als besondere Handlungssysteme mit einer gewissen Autonomie des Ablaufs ausdifferenziert sein.<sup>2</sup>

Im Anschluss an das Luhmann'sche Konzept verstehe ich ein Verfahren als entscheidungsorientierten Koordinationsprozess mit zweifacher Bindungsstruktur (*Bound Governance*): 1) Verfahren stützen sich auf die Akzeptanz ihrer Teilnehmer/innen. Dementsprechend sind diese Teilnehmer an die gültigen Verfahrens-Regeln und die jeweils produzierten Verfahrens-Ergebnisse gebunden; das heißt, sie haben das Verfahren als eigenständigen ergebnisoffenen Prozess zu respektieren. 2) Die Verfahrensregeln (samt deren Repräsentanten) sind ihrerseits an grundlegende ethische Anforderungen der Moderne gebunden, nämlich Chancengleichheit und Handlungsfreiheit aller operativen Akteure. Dieser Doppelstruktur entspricht die Differenzierung von zwei einander übergeordneten Verfahrens-Ebenen, der Regelebene und der operativen Ebene:

- Auf der Regel-Ebene sind der sachliche Zweck eines Verfahrens, dessen Rollenstrukturen mit jeweiligen Anforderungen und Rechten der Beteiligten, die prozeduralen Ablaufphasen und die Erfolgskriterien eines Verfahrens geregelt. Diese Regelungen durchzusetzen und bestmöglich zu schützen, liegt im Interesse und in der Verantwortung der Gemeinschaft aller Verfahrensteilnehmer/innen. Diese kann ihre Verantwortung unmittelbar wahrnehmen; häufig be-

---

<sup>1</sup> Aufstellung nach Wikipedia: Verfahren

<sup>2</sup> Luhmann, Niklas (1969): Legitimation durch Verfahren, Frankfurt a.M. (Suhrkamp)

stellt sie aber besondere Regel-Akteure wie Richter, Schiedsrichter, Verwaltung oder Polizei, die das Verfahren kompetent, effektiv und effizient auslegen, durchführen und in seiner Eigenständigkeit schützen sollen; zudem repräsentieren die Regel-Akteure das jeweilige Verfahren in hervorgehobener Weise.

- Auf der operativen Ebene, das heißt innerhalb des Verfahrens mit seinen Regeln, handeln alle Beteiligten nach ihren besonderen Zielen prinzipiell chancengleich, selbstverantwortlich und frei; dabei können vielfältige Beziehungen und Interaktionsmuster, insbesondere auch Konkurrenz, entstehen.

Regelebene und operative Ebene müssen zwar sachlich aufeinander abgestimmt und durch strikte Regelgeltung verzahnt sein; Akteure der operativen Ebene dürfen aber zumindest während eines laufenden Verfahrens keinen bestimmenden Einfluss auf der Regelebene ausüben; umgekehrt dürfen Akteure der Regelebene keine operativen Interessen in einem laufenden Verfahren verfolgen, an dem sie beteiligt sind. Insofern besteht ein striktes Trenngebot zwischen der übergeordneten Regelebene und der operativen Ebene von Verfahren. Ansonsten könnte das Verfahren, das auf der Differenzierung von Regelebene und operativer Ebene beruht, nicht mehr funktionieren – es trate ein *institutioneller Kurzschluss* ein, der zum massiven Leistungsverlust bis zum völligen Zusammenbruch des Verfahrens führen würde.

Diese Verfahrens-Struktur ist weit komplexer und anspruchsvoller als die Struktur eindimensionaler Macht, beispielsweise absoluten Herrschertums (Monarchie, Diktatur) oder eines eindimensionalen Machtkampfs bis hin zum Krieg. Denn während sich in eindimensionalen Machtbeziehungen schlicht der/die Stärkere durchsetzt, verfügen in Verfahren alle operativen Beteiligten über das Recht freien Handelns und sind bei der Nutzung dieses Rechts prinzipiell chancengleich gestellt. Damit diese Potenziale effektiv genutzt werden können, müssen sich alle, auch mächtige, Beteiligte an die geltenden Verfahrensregeln halten. Damit entsteht eine strukturelle Spannung zwischen Verfahren und Macht. Verfahren im Sinne von Bound Governance haben andererseits besondere Wohlfahrts-Potenziale. Sie:

- garantieren einen friedlichen Konfliktaustrag, fördern und sichern ein friedliches Miteinander,
- garantieren nicht nur Chancengleichheit und Handlungsfreiheit, fundamentale Wohlfahrtsgewinne an sich, sondern sie wirken auch, vermittelt über Chancengleichheit und Handlungsfreiheit, leistungsmotivierend,
- regen die Entwicklung sich selbst setzender, selbstbezogen operierender funktionaler Teilsysteme an, ein grundlegender Prozess wohlfahrtsförderlicher Ausdifferenzierung.<sup>3</sup>

*Bound Governance* zielt genau darauf ab, diese leistungs- und wohlfahrtsförderlichen Effekte zu nutzen und anzuregen. Es verwundert daher nicht, dass Verfahren zur zentralen Koordinationsform der zivilisierten Moderne geworden sind und ihre wichtigste Entwicklungsperspektive darstellen.

---

<sup>3</sup> Luhmann hat das Konzept autopoietischer, selbstreferentieller Teilsysteme zwar nicht explizit aus dem Konzept des Verfahrens, sondern aus dem allgemeinen Funktion systemischer Komplexitätsbewältigung entwickelt (Luhmann 1984); ich gehe aber davon aus, dass ihm der Zusammenhang zwischen Verfahren und funktionaler Differenzierung wohl bewusst war.

## 2. Verfahrenstypen

Ausgehend von der skizzierten *Bound Governance*-Logik ergeben sich unterschiedliche Verfahrens-Kriterien, so die Beteiligungsmotive, die Ausprägung der Ebenen-Hierarchie, die Verfahrens-Komplexität und die Reinheit von Verfahren. Diese Kriterien werden im Folgenden dargestellt und dann zur systematischen Verortung praktisch auftretender sowie möglicher neuer Verfahrens-Typen genutzt.

### 2.1 Analysekriterien

#### 2.1.1 Beteiligungsmotive

Verfahren können auf intrinsischer oder extrinsischer Motivation beruhen; im zweiten Fall ist freiwillige Beteiligung oder Zwangsbeteiligung möglich.

Intrinsische Verfahren sind aus sich selbst heraus motiviert, eine Verfahrens-Kategorie, die sich am idealtypischen sportlichen Spiel veranschaulichen lässt: Wer sich sportlich betätigen will (Beispiele Fußball, Basketball, Volleyball, Tennis), beteiligt sich hieran aus freiem Entschluss und in freiem Einvernehmen mit seinen Spielpartnern/innen. Hauptmotive dafür sind die Freude an der spielerischen Bewegung, an Spannung und Entspannung, am gemeinschaftlichen Erlebnis im Spiel, kurz die Freude am sportlichen Spiel selbst. Dementsprechend sind alle Spielregeln und Organisationsformen des Sports darauf ausgelegt, die Spielfreude aller Beteiligter zu maximieren. Dazu gehören nicht nur strikt gleiche und gleich angewandte Spielregeln für alle Spieler, sondern auch der Versuch, Sport optimal zu organisieren, so sportliche Abläufe für Spieler, Regelakteure und Zuschauer strikt transparent zu machen und Ligen mit Auf- und Abstiegsmöglichkeit zu bilden, so dass ähnlich starke Spieler/Teams gegeneinander spielen können.

Dieses institutionelle Arrangement, das sich in einem Jahrtausende langen Kulturprozess, vor allem aber im Zeitalter der zivilen Moderne in zunehmendem Tempo und zunehmender globaler Verbreitung entwickelte, war und ist außergewöhnlich wohlfahrtsförderlich. Nicht nur, dass sich die Spieler/innen daran üblicherweise hoch motiviert und engagiert beteiligen, gesundheitliche, sozialpsychologische und letztlich auch ökonomische Wohlfahrtsmomente; Sport fördert, gemessen an der strukturellen Diversität moderner Gesellschaften, auch in bemerkenswerter Weise ein friedliches, ziviles Miteinander. Dabei sind, zumindest dem Prinzip des Sports nach, alle Ungleichheiten von Geschlecht, Rasse, sozialem Stand und Religion relativiert durch die schlichte Gleichheit aller Spieler/innen als Spieler/Sportler. Selbst Unterschiede des Alters sind, gerade nach dem Muster der Bildung sportlicher Ligen, zweitrangig. Insofern verbindet der Sport in einem faszinierenden Grad weit mehr als dass er trennen könnte.

Daher verwundert es nicht, dass Spiele in der Entwicklung der menschlichen Zivilisation große Bedeutung hatten und haben: Zunächst ausgehend von religiösen Ritualen, später zunehmend von diesen gelöst, standen und stehen Spiele für Chancengerechtigkeit, hohe Motivation und höchste Attraktivität für die Zuschauer (*Brot und Spiele!*). In dem Maße, in dem sich spielerische Elemente in einer Kultur entwickeln, bedeutet dies Chancen auf ein friedliches, ziviles Miteinander; sie bilden daher eine fundamentale kulturhistorische Voraussetzung für die Bildung einer offenen Welt-Gesellschaft.

Extrinsisch motiviert sind demgegenüber Verfahren, die dazu dienen, einen äußeren Zweck zu verfolgen. Hierbei können Motive freiwilliger und Motive erzwungener Beteiligung unterschieden werden:

- Freiwillig nehmen Individuen oder Gruppen an vielfältigen Verfahren, beispielsweise Verteilungsverfahren, Beteiligungsverfahren, Qualifikationsverfahren, Gesetzgebungsverfahren,

Wahlverfahren oder Losverfahren, teil. Durch die Beteiligung an solchen Verfahren versprechen sie sich kurz- oder zumindest langfristig Vorteilschancen.

- Auch der Sinn von Zwangs-, beispielsweise Strafverfahren, wird in der Regel von allen Verfahrensbeteiligten, also etwa auch von den Angeklagten, eingeräumt. Anders als in Verfahren mit freiwilliger Beteiligung, ergeben sich hier aber stark unterschiedliche Nutzenerwartungen zwischen den Beteiligten. So tendieren insbesondere Akteure, die mit Strafen, sprich gravierenden individuellen Nachteilen, als Verfahrensergebnis für sich rechnen, dazu, sich dem Verfahren zu entziehen. Hieraus ergibt sich das genaue Gegenstück zu intrinsischen Verfahren, an denen alle Beteiligte um ihrer selbst willen teilnehmen. Allerdings haben auch Zwangsverfahren allen Beteiligten Chancen und Möglichkeiten zu bieten, die sie positiv besetzen, so Möglichkeiten der Selbstverteidigung und Selbstdarstellung.<sup>4</sup>

Auch extrinsische Verfahren mit freiwilliger wie nicht freiwilliger Beteiligung haben eine Jahrtausende lange Tradition – siehe etwa die Entwicklung des Römischen Rechts seit ca. 1000 vor Christus; sie verloren aber im Mittelalter enorm an Bedeutung und entfalteten sich erst in der sich zivilisierenden Moderne in neuer Blüte.

### **2.1.2 Ausprägung der Regel-Hierarchie**

Zwischen Regelebene und operativer Ebene von Verfahren besteht zwar prinzipiell ein hierarchisches Verhältnis; denn Regeln sind verbindlich für das operative Verhalten der Verfahrensteilnehmer, operatives Handeln dagegen darf die Regelakteure nicht einseitig beeinflussen. Allerdings gibt es ausgeprägte und flache Formen von Verfahrenshierarchie. So besteht in Strafverfahren, in denen die Regelakteure nicht nur Entscheidungs- sondern auch Strafgewalt haben, ausgeprägte Hierarchie. Hiervon unterscheiden sich privatrechtliche Verfahren: Zwar werden auch hier Entscheidungen auf der Regelebene gefällt; diese laufen aber in der Hauptsache auf Vermögensflüsse zwischen den Beteiligten hinzu, und die beteiligten Regelebene verstehen ihre Rolle eher darin, eine Regelung im Einvernehmen zwischen den Beteiligten anzuregen.

Schlichtungsverfahren operieren zwar mit einer Regelinstanz, dem unabhängigen Schlichter, der nach sorgfältiger Anhörung einen verbindlichen Schlichterspruch vorlegt. Dieser Spruch erhält allerdings nur bindende Kraft, wenn ihm beide operativen Seiten zustimmen, hat also keinen Zwangscharakter. Dementsprechend besteht hier eine flachere Hierarchie zwischen Regelebene und operativer Ebene als im Strafrechtsverfahren. In Mediationsverfahren schließlich hat der unabhängige Mediator definitiv nur anregend-vermittelnde Funktionen, womit eine Einigung bei den Konfliktparteien letztlich selbst liegt. Dementsprechend ist hier von sehr flacher Hierarchie zu sprechen.

Das Gleiche liegt in allen Spielen nahe, in denen die Spiel-Gemeinschaft vorwiegend daran interessiert ist, unmittelbare Bedürfnisse der Beteiligten zu erfüllen (Beispiel Spiel mit Kindern); die Spielgemeinschaft bzw. Regelakteure werden zwar auch hier versuchen, Regelsicherheit zu garantieren; sie werden aber besonders nach- und umsichtig mit speziellen Wünschen der Kinder umgehen. Im harten sportlichen Wettbewerb, auch eine spielerische Verfahrensform, besteht dagegen sehr ausgeprägte Hierarchie – siehe etwa die Möglichkeit von Schiedsrichtern, Teilnehmer/innen wegen gravierender Regelverstöße aus dem Spiel auszuschließen (Gelbe und Rote Karten). Die Ausprägung der Regelhierarchie verläuft also unabhängig von der Dimension intrinsischer bzw. extrinsischer Motivation.

---

<sup>4</sup> Zu neueren psychologischen Forschungsergebnissen im Sinne komplexer Verbindungen zwischen intrinsischen und extrinsischen Formen der Motivation siehe:

[http://de.wikipedia.org/wiki/Extrinsische\\_Motivation#Quellen\\_der\\_intrinsischen\\_und\\_extrinsischen\\_Motivation](http://de.wikipedia.org/wiki/Extrinsische_Motivation#Quellen_der_intrinsischen_und_extrinsischen_Motivation)

### 2.1.3 Einfachheit/Komplexität

Verfahren werden herkömmlicherweise als geregelte Entscheidungsprozesse mit einem festgelegten Beginn und einem Abschluss in Form einer gültigen Entscheidung verstanden. Dieses Muster lässt sich auf beliebige Verfahren anwenden, beispielsweise auf Spiele (mit einem bestimmten Spielanfang und einem bestimmten Spielergebnis), auf Prüfungs- oder Evaluationsverfahren (mit einem bestimmten Abschluss-Ergebnis), politische Wahlen mit einem bestimmten Wahlergebnis oder Gesetzgebungsprozesse mit einem verabschiedeten Gesetzes-Text.

Häufig sind Entscheidungsprozesse dieser Art allerdings Teile übergeordneter Entscheidungs-Prozesse mit Verfahrenscharakter. So werden beispielsweise in jeder Saison der Fußball-Bundesliga 34 Spiele (17 Hin und 17 Rückspiele) ausgetragen, deren Gesamtergebnis dann die entscheidende Saison-Bilanz mit der Qualifikation zu bestimmten europäischen Wettbewerben, Ab- und Aufstieg bildet. Nicht das einzelne Spiel ist also entscheidend für das Verfahrensergebnis, sondern die Kombination der 34 Spiele. Dementsprechend kann hier von einem kombinierten Verfahren gesprochen werden. Andere Beispiele sind (kombinierte) Prüfungs- und Evaluationsverfahren. Dabei gelten die skizzierten Verfahrens-Prinzipien und Anforderungen in jedem einzelnen Teilverfahren und in deren Kombination.

### 2.1.4 Reinheit

Als reinster Verfahrenskomplex gelten herkömmlicherweise Zufallsverfahren (*Aleatorische Verfahren/vom Lateinischen alea = Würfel*), eine Governance-Form, die aus der antiken athenischen Demokratie bekannt ist, aber auch in den letzten Jahrzehnten wieder zunehmend Verwendung findet. So werden beispielsweise bei der Rekrutierung von Personal oder zur Bewältigung von Verteilungskonflikten Zufallsverfahren eingesetzt; auch als demokratieförderliches Koordinationsverfahren wird der Einsatz von Zufallsmechanismen wieder vorgeschlagen.<sup>5</sup> Für derartige Koordinationsverfahren spricht vor allem ihre strikte Chancengleichheit und damit ihre, beispielsweise im Vergleich zu netzwerkdominierten Partizipationsverfahren, größere Heterogenität sowie Repräsentativität. Aleatorische Verfahren eröffnen allerdings keine operative Handlungsfreiheit und haben dementsprechend auch keine besonderen kollektiven Leistungs-, beispielsweise Innovationspotenziale. Demzufolge fasse ich sie lediglich als besonders reine Realisierungsform von Chancengleichheit auf, nicht aber als reine Verfahren im vollen Sinne von Bound Governance.

Reine Verfahren haben alle grundlegenden Strukturanforderungen eines Verfahrens (Akzeptanz der Verfahrensregeln und Ergebnisse durch alle Beteiligte, Ebenen-Trennung mit übergeordneter Regel-ebene, Sicherung operativer Chancengleichheit und Handlungsfreiheit) zu erfüllen: Je genauer und verlässlicher die Strukturanforderungen verwirklicht sind, als desto reiner kann ein Verfahren aufgefasst werden. Als einen Idealtypus in diesem Sinne begreife ich das faire Sportspiel insbesondere im Freizeitbereich; aber auch faire Strafgerichtsprozesse sowie gesicherte demokratische Wahlen haben reinen Verfahrenscharakter.

Von gemischten Verfahren ist demgegenüber zu sprechen, wenn operative Akteure zwar bestimmten Verfahrensregeln unterliegen und sich prinzipiell an diese halten, diese aber im Vorfeld oder gar in einem parallelen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess praktisch beeinflussen können. Ein Beispiel hierfür ist das in Großbritannien gegebene Recht der amtierenden Exekutivspitze, den Termin

---

<sup>5</sup> Hubertus Buchstein hat das Konzept der *aleatorischen Demokratie* geprägt und konkrete Vorschläge, so den Vorschlag der Bildung eines *House of Lots*, in der Europäischen Union gemacht. Zufallsverfahren möchte aber auch er erklärtermaßen nur ergänzend zu Partizipations- und Repräsentationsverfahren eingesetzt wissen – siehe <http://www.boell.de/stiftung/akademie/akademie-repraesentative-partizipatorische-und-aleatorische-demokratie-13243.html>

von Parlamentswahlen zu bestimmen: Zwar unterliegt damit auch die an der Regierung befindliche Partei – mit offenen Erfolgschancen – dem Wahlverfahren; die Möglichkeit, den Wahltermin zu bestimmen, verbessert aber prinzipiell ihre Chancen gegenüber Oppositionsparteien. Ein noch ausgeprägteres Beispiel gemischter Verfahren sind die in der Europäischen Union *geltenden* Verfahren im Umgang mit finanzpolitischen Fragen (*Euro*): Zwar unterliegen die Mitgliedstaaten geltendem EU-Recht; die Exekutivspitzen insbesondere der starken EU-Länder sind aber praktisch in der Lage, EU-Normen, die sie betreffen, zumindest mit einer gewissen Verzögerung abzuändern.

Der Gegenstandsbereich gemischter Verfahren ist allerdings nicht groß, denn mit sich verringender Unabhängigkeit zwischen operativer Ebene und Regelebene verringert sich die Berechtigung, überhaupt noch von Verfahren zu sprechen. Anstelle dessen ist dann die Bezeichnung *Scheinverfahren* angemessen. Dies ist beispielsweise bei Wahlverfahren spätestens dann der Fall, wenn die amtierende Regierung die Auszählungsmethodik einseitig beeinflussen und kontrollieren kann; auch wenn starke Akteure dazu in der Lage sind, mögliche Konkurrenten aus dem Optionen-Spektrum der wählbaren Parteien bzw. Personen auszuschließen oder in ihrem öffentlichen Auftreten massiv zu behindern, bedeutet dies den Übergang zu einem Scheinverfahren.

## 2.2 Verfahrenstypen

Verfahren im Sinne von Bound Governance lassen sich nach den skizzierten Analyse- und Ordnungskriterien (Kategorien) einteilen, also als

- intrinsisch, freiwillig extrinsisch oder Verfahren mit Zwangsbeteiligung,
- Verfahren mit ausgeprägter oder flacher Hierarchie,
- einfache oder kombinierte Verfahren,
- reine, gemischte oder Scheinverfahren.

Praxisnah werden demgegenüber üblicherweise nominelle Verfahren unterschiedlicher Funktionsbereiche unterschieden.

### 2.2.1 Nominelle Verfahren

Nominelle Verfahren, so Strafverfahren, privatrechtliche Verfahren, Schlichtungs- und Mediationsverfahren, Prüfungs- und Evaluationsverfahren, Wahl- und Gesetzgebungsverfahren, lassen sich nach den angegebenen Kriterien gruppieren. So ergibt sich eine Gruppe starker Verfahren, die meist obligatorisch mit starker Hierarchie der Regelakteure und großer Verfahrensreinheit durchgeführt werden (Strafprozess, Prüfungsverfahren, demokratische Wahlen), eine mittlere Gruppe mit freiwilliger Beteiligung, mittlerer Hierarchie der Regelakteure und reinem oder gemischem Charakter (Privatrechtlicher Prozess, Evaluationsverfahren, Schlichtung, Gesetzgebung) sowie die Mediation als schwachem Verfahren (freiwillig, schwache Hierarchie, kombiniert, gemischt) (siehe Tabelle 1):

Hierbei bilden Strafgerichtsverfahren, in denen es um ernste, unter Umständen schwerste Verfehlungen gegen geltendes Recht geht, einen Idealtypus öffentlich-rechtlicher starker Verfahren. Entsprechend der zwingenden Notwendigkeit, derartige Verfehlungen (mit ordnender, abschreckender, letztlich auch heilender Wirkung) angemessen zu sanktionieren, ist die Beteiligung an Straf-Verfahren für die Beklagten erzwungen. Eine Modifikation strikter Ebenen-Trennung bildet im strafrechtlichen Verfahren das Auftreten eines gemischten Akteur-Typs zwischen Regelebene und operativer Ebene, des Staatsanwalts, der die Interessen der Allgemeinheit vertreten soll. Davon abgesehen weisen Gerichtsverfahren aber alle skizzierten allgemeintypischen Verfahrensmerkmale auf. So sind die materiellen und prozeduralen Rechts-Normen gerichtlicher Verfahren allgemein akzeptiert. Auch hier können sich alle Beteiligten in ihren jeweiligen Verfahrensrollen (Beschuldigter, Anwalt, Staatsanwalt, Richter

usw.) frei verhalten, und auch gerade Verfahren dieses Typs haben strikt ergebnisoffen zu sein. Die strikte Trennung zwischen Regelakteuren (Richter und Geschworene) und operativen Akteuren (Beschuldigte, Anwälte) ist in Gerichtsverfahren angesichts der enormen Konsequenzen von Entscheidungen sogar von besonders großer Bedeutung. Mit diesem Arrangement bilden Gerichtsverfahren einen grundlegenden Koordinationsmechanismus ziviler Gesellschaft, der sich von unzivilen Sanktionsmechanismen wie Lynchen, *standrechtlicher* Erschießung, vermachtet-asymmetrischen Entscheidungsgängen (die jeweils herrschenden Kasten, Klassen, Stände, Religionen befinden über nicht herrschende/marginalisierte/unterdrückte Gruppen) und Mobbing scharf abhebt.

**Tabelle 1: Merkmalskombinationen nomineller Verfahren**

		Beteiligungs-motivation	Regel-Hierarchie	Einfach/ Kombiniert	Reinheit
STARK	Strafverfahren	Zwang für Angeklagte	Stark	Einfach	Rein mit Modifikationen
	Prüfungsverfahren	obligatorisch oder freiwillig	Stark	Kombiniert	Rein
	Demokratische Wahlen	Obligatorische Durchführung  Beteiligung freiwillig, selten Pflicht	Stark	Einfach	Rein
MITTEL	Privatrechtlicher Prozess	Freiwillige Klage	Mittel	Einfach	Rein oder gemischt
	Evaluationsverfahren	Obligatorisch bis freiwillig	Schwach	Kombiniert	Rein oder gemischt
	Schlichtungs-verfahren	Freiwillig	Mittel	Einfach/ Option Kombi	Rein oder gemischt
	Gesetzgebungs-verfahren	Freiwillig	Schwach	Einfach	Rein oder gemischt
SCHWACH	Mediationsverfahren	Freiwillig	Schwach	Einfach Kombiniert	Gemischt

Ähnlich selbstverständlich wie in Gerichtsverfahren müssen Regelebene und operative Ebene in Prüfungs- und Evaluationsverfahren voneinander strikt getrennt sein: Die jeweiligen Prüfer bzw. Bewerter können nur dann ihre Funktion angemessen wahrnehmen, wenn sie unabhängig von Interventionen oder anderen Formen der Beeinflussung durch einzelne Prüfungs- bzw. Bewertungskandidaten arbeiten. Nur dann sind solche Verfahren prinzipiell ergebnisoffen und sachlich angemessen. Dasselbe gilt für Wahlverfahren im Sinne *demokratischer Wahlen*: Wahlorganisation, Wahlauszählung und Wahlkontrolle müssen der Macht einzelner Bewerber um Parlaments-Sitze und deren Organisationen strikt entzogen sein. Dazu notwendig sind eine allseits akzeptierte Wahlordnung (Wahlrecht/Wahlsystem), geheime Stimmabgabe und die transparente Stimmauszählung und Stimmenverrechnung. Akzeptieren die Beteiligten, ausgehend von diesen Bedingungen, die Wahlergebnisse, so bilden auch Wahlverfahren in diesem Sinn effiziente Koordinationsverfahren. Diese regen, wie alle funktionierenden Verfahren im Sinne von Bound Governance, Leistung an, hier speziell demokratische Repräsentation.

Dementsprechend lassen sich auch alle anderen skizzierten Verfahren systematisch verorten (siehe Tabelle 1).

## 2.2.2 Nicht-nominelle Verfahrensformen

Typische Struktur- und Funktionsmerkmale von Verfahren zeigen sich nicht nur in nominellen Verfahren, sondern auch in vielen anderen Bereichen, so in Spiel und Sport, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

### *Spiel*

Das idealtypische Spiel ist intrinsisch motiviert; vor allem im sportlichen Spiel herrscht dabei starke Regelhierarchie und große Verfahrensreinheit. Diese Charakteristika weisen auch informelle Wettbewerbs-Formate, beispielsweise Quiz-, Gesangs- und sonstiger Leistungs-Wettbewerbe in Funk und Fernsehen, auf. Derlei Spielformate oszillieren allerdings hinsichtlich ihrer Beteiligungsmotivation zwischen intrinsischer Motivation und diversen extrinsischen Motivationshilfen bis hin zu Geldpreisen in Millionenhöhe, ein Umstand, der unter beteiligten B-bis D-Prominenten, aber auch unter Namenlosen bereits zur Ausbildung eines quasiprofessionellen Markt des TV-Quizzers geführt hat.

### *Märkte als Verfahrens-Kombination?*

Die Feststellung dieser Verfahrens-Blüte im Übergangsbereich zwischen Spiel und Markt führt zur Frage, wieweit Märkte im Allgemeinen Verfahren darstellen. Die Antwort auf diese Frage fällt differenziert aus; denn wenn wir Märkte als Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage verstehen, aufgrund dessen sich Preise bilden, so ergeben sich je nach den Bedingungen der Marktmacht von Anbietern beziehungsweise Nachfragern unterschiedliche Marktformen (siehe Tabelle 2):

Alle diese Marktformen bilden kombinierte Koordinations-Prozesse (einzelne Entscheidungen über Nachfrage, Angebote, Preisbildung und Kauf/Verkauf werden aneinandergereiht oder anderweitig kombiniert). In allen Marktformen beteiligen sich die Akteure freiwillig, dies allerdings, je nach Knappeitsbedingungen, häufig unter praktischen Beteiligungsdruck bis zum praktischen Beteiligungszwang. Bei diesen Gemeinsamkeiten bestehen zwischen den Marktformen aber tiefgreifende Unterschiede hinsichtlich ihrer Regelhierarchie und ihres Verfahrenscharakters: Während anonyme Wettbewerbsmärkte (Polypole) prinzipiell reine Verfahren bilden, in denen die Beteiligten nach gemeinsam akzeptierten Regeln der Chancengleichheit und Handlungsfreiheit handeln, geht dieser Verfahrenscharakter in oligopolistischen und monopolistischen Märkten verloren: Hier besteht, vermittelt über natürliche Rahmenbedingungen (Beispiel: Seltene Erden) und/oder offene über gezielte Machtstrategien wie Kartellbildung (Beispiel Strom-/Gasanbieter in Deutschland), eine Übermacht der An-

bieter. Diese Übermacht führt tendenziell auch dazu, dass die Anbieter die Marktregeln nach ihren Interessen manipulieren oder gar völlig bestimmen können. Damit entstehen Scheinverfahren.

**Tabelle 2: Merkmalskombinationen unterschiedlicher Marktformen**

	Beteiligungs-Motivation	Regelhierarchie	Kombiniert/einfach	Reinheit
Anonymer Wettbewerbsmarkt (Polypol)	Freiwillig bis erzwungen (durch Knappheit)	Stark bis mittel	Kombiniert	Rein
Oligopolistischer Markt (Anbieter-Kartell – viele Nachfrager)	Freiwillig bis erzwungen	Mittel bis schwach	Kombiniert	Tendenz zu gemischten bis Scheinverfahren
Monopolistischer Markt (Ein Anbieter – viele Nachfrager)	Freiwillig bis erzwungen	Schwach bis fehlend	Kombiniert	Tendenz zu Scheinverfahren
Oligopson (Nachfrager-Kartell – viele Anbieter)	Freiwillig bis erzwungen	Mittel bis schwach	Kombiniert	Tendenz zu gemischten bis Scheinverfahren
Monopson (ein Nachfrager – viele Anbieter)	Freiwillig bis erzwungen	Schwach bis fehlend	Kombiniert	Tendenz zu Scheinverfahren

Massive Verwerfungen des marktwirtschaftlichen Verfahrenscharakters ergeben sich auch in Märkten mit Nachfragekartell (Oligopson: Beispiel Kauf über einen Verband) bzw. Nachfrage-Monopol (Monopson: Beispiel Nationalstaat gegenüber rüstungstechnischen Anbietern). In diesen Fällen verlieren reguläre ökonomische Wettbewerbsverfahren enorm an Bedeutung gegenüber anderen Governance-Strukturen und Logiken, so vor allem dem Kampf um Netzwerkmacht. Damit verbunden gewinnt üblicherweise auch Korruption an Bedeutung.

Im praktischen Wirtschaftsprozess treten diese Marktformen in vielfältigen Abstufungen und Kombinationen auf, wobei erhebliche prozessuale Schwankungen möglich sind. So schaffen Formen unvollständiger Information und relevante Transport- und Kommunikations-Kosten räumlich und zeitlich variierende Einschränkungen anonymen Wettbewerbsmärkte (Beispiel: Man kauft seine Brötchen beim Bäcker um die Ecke, auch wenn dieser ein wenig teurer ist). Bei allen Abstufungen und Modifikationen sind jedoch grundsätzlich Marktformen mit (zweiebenigem) Verfahrenscharakter von Marktformen zu unterscheiden, die durch simple Macht-Ausübung bestimmt sind.

### *Demokratie als kombinierte Bound Governance*

Beschäftigen wir uns mit politischen Systemen, so springt zunächst die grundlegende Bedeutung von Verfahren, insbesondere Wahlverfahren und Gesetzgebungsverfahren, für Demokratien ins Auge: Allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen sind in Ländern mit Demokratieanspruch, so Deutschland, als Wahlanforderungen festgelegt.<sup>6</sup> Auch parlamentarische Gesetzgebungsverfahren und andere politisch-institutionelle Koordinationsprozesse, so Regierungswechsel oder die Neubildung von Regierungen, haben hier strikten Bound Governance-Anforderungen zu entsprechen. Fehlen in einem politischen System Bound-Governance-Verfahren dieser Art oder werden sie durch mächtige Akteure manipuliert (Beispiel: Wahlfälschung durch die jeweilige Regierungspartei oder durch regional besonders einflussreiche Netzwerke), so existiert keine Demokratie oder aber nur eine Pro-Forma-Demokratie, in der faktisch unbegrenzte Macht herrscht.

Da die einzelnen demokratischen Verfahren (Beispiele Wahlen und Gesetzgebung) zwar auf einzelne Entscheidungen ausgerichtet sind, dabei aber sowohl im Längsschnitt (sich wiederholend) als in untereinander diagonal kombiniert werden, lässt sich Demokratie als kombinierte Bound Governance verstehen. Demokratie resultiert also daraus, dass die Allgemeinheit ihre parlamentarische Vertretung wählen und abwählen kann; dies allerdings in unbegrenzter Folge sowie in Kombination mit vielfältigen anderen Bound-Governance-Verfahren auf der Grundlage allgemeinen Rechts. Demokratie im Sinne von Volkssouveränität stützt sich damit auf die allgemeinen zivilen Rechte (Menschen-Rechte) und politische Beteiligungsrechte, aufgrund deren mit prinzipieller Chancengleichheit und Handlungsfreiheit gewählt und gehandelt werden kann. Diese Rechte und durch sie möglich werdenden fairen und freien Verfahren sind als von fundamentaler Bedeutung für die Möglichkeit und das Funktionieren von Demokratie.

Demokratie als Herrschaft des Volkes in diesem Sinne ist nicht wehrlos gegen Angriffe auf ihre Substanz; vielmehr ist sie durch ihr Rechtssystem, den sie repräsentierenden demokratischen Staat und eine sensible Öffentlichkeit sehr wohl in der Lage, unbegrenzte Macht- und Herrschaftsbestrebungen wirkungsvoll zu bekämpfen: Da Demokratie letztlich Bound Governance ist, thematisiert und bekämpft sie Verfehlungen und Angriffe gegen die allgemeine Chancengleichheit und Freiheit energetisch. Demokratie braucht damit ein intaktes allgemeines Rechtssystem, einen intakten, effektiven Staat und eine sensible Öffentlichkeit. Die notwendige Effektivität des Staates betrifft dabei nicht nur die Abwehr von Machtkomplexen, die Bound Governance-Verfahren und das ihnen zugrunde liegende allgemeine Recht aushebeln können, sondern auch die Umsetzung aller demokratisch getroffenen Entscheidungen. Dementsprechend erscheint es mir konsequent, den Stand von Demokratie in einer Verknüpfung des Schutzes der allgemeinen Menschenrechte (Zivilen Rechte) und des Schutzes politischer Beteiligungsrechte mit staatlicher Effektivität zu indizieren.

### *Internationale Regime*

Als Internationale Regime, beispielsweise internationale Sicherheits-, Wirtschafts- oder Umwelt-Regime, gelten entsprechend der gebräuchlichen Definition von Stephen Krasner *implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a specific issue-area*.<sup>7</sup> Nach dieser Definition sind Verfahren (*decision-making procedures*) auf der Grundlage konvergierender Erwartungen der beteiligten Akteure ein grundlegendes Regime-Element. Diese Definition entspricht dem hier entwickelten Verfahrensbegriff im Sinne von Bound Governance grundsätzlich. Allerdings bilden Internationale Regime insofern gemischte Verfahren, als die beteilig-

<sup>6</sup> Artikel 1 Bundeswahlgesetz: <http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>

<sup>7</sup> Krasner, Stephen 1983: [http://books.google.de/books/about/International\\_regimes.html?id=FSIDAAAAIAAJ](http://books.google.de/books/about/International_regimes.html?id=FSIDAAAAIAAJ)  
<http://de.wikipedia.org/wiki/Regimetheorie>

ten (operativen) Akteure zumindest in der frühen Phase solcher Regimebildung selbst über zentrale Kompetenzen der Regelebene verfügen. Hierzu gehört nicht nur die Verhandlung spezieller Regime-Anforderungen respektive Regime-Ausnahmen, sondern vor allem auch die Berichterstattung über die erbrachten Regimeleistungen und deren Bewertung durch die beteiligten Nationalstaaten selbst. Es handelt sich insofern um eine prekäre Mischung aus Verfahren im Sinne von Bound Governance und regelumkämpften Governance-Formen wie Verhandeln und Argumentieren. So realistisch diese Konstruktion in den internationalen Beziehungen erscheinen mag, so prekär ist sie, wie sich beispielsweise anhand des äußerst brüchigen und wenig effektiven Klima-Regimes zeigt.

### **3. Herausforderungen von Bound Governance**

So wohlfahrtsförderlich sich Bound Governance in den verschiedensten Gesellschaftsbereichen auch auswirkt – es ist in vielfältiger Weise Herausgefordert, dies durch Gegenmodelle eindimensionaler Macht, durch Regelbruch, stille Aufweichungserscheinungen und durch funktionale Herausforderungen.

#### **3.1 Gegenmodelle eindimensionaler Macht**

Erste Ansätze von Bound Governance entwickelten sich zwar bereits vor Jahrtausenden, so in Mesopotamien, im alten China und in der griechisch-römischen Antike; ihren Durchbruch erlangten unabhängige, faire und freie Verfahren aber erst seit der Aufklärung, insbesondere seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Ihre Rolle als historischer Neuling verstärkt sich, wenn Bound Governance durch Gegenmodelle eindimensionaler Macht Herausgefordert wird:

Formen autokratischer Herrschaft, so Monarchien, autoritäre und totalitäre Systeme, stellen relativ einfach strukturierte Gegenmodelle zu Bound Governance dar. Dementsprechend ist Bound Governance nicht nur durch herrschende Autokratien, sondern auch durch die offene oder stille Bewunderung autokratischer Macht Herausgefordert. Im Besonderen gilt dies für rechtsextremistische Denk- und Organisationsformen; denn Rechtsextremismus favorisiert eine ausgeprägt asymmetrische Gesellschaftsordnung (Führer-System, Rassismus, unter Umständen mit ständischen Elementen); er überhöht Machtstrukturen, ein Gegensatz zu allgemeiner Freiheit; schließlich verabsolutiert er seine Ziele, geht also auch und gerade mit gewaltsgemalten Mitteln vor, womit Terrorismus und Krieg zur letzten Konsequenz werden.

Auch zwischen Religion und Bound Governance bestehen diverse Spannungen: a) Religiöse Glaubensmuster beinhalten oft Aussagen transzendentaler Vorbestimmtheit; verlaufs- und ergebnisoffene Entscheidungsprozesse scheinen damit unmöglich oder unwichtig zu sein. b) Durch Glaubensinhalte absoluter Gottesmacht und die hierarchische Repräsentation dieser Gottesmacht favorisiert Religion Macht- und Unterwerfungsmuster anstelle allgemeinen freien Handelns. c) Religiöse Sozialmodelle und Sozialwerte sind häufig (allerdings nicht immer) ausgeprägt asymmetrisch; so verfügen Frauen und Kinder nach religiös-patriarchalischen Konzepten über keine oder nur schwache Eigenrechte; eine Gleichstellung aller Beteiligter gilt hier insofern nicht. d) Religionen gründen sich in der Regel auf absolut gestellte, unveränderliche Textgrundlagen (Fundamentaltexte); Veränderungsprozesse nach Bound Governance-Kriterien können sich daher bestenfalls auf neue Interpretationsformen derartiger Texte, nicht aber auf diese selbst beziehen. Es verwundert daher nicht, dass fundamentalistische politische Strömungen und fundamentalistisch motivierter Terrorismus Bound Governance-Strukturen als Feindbild betrachten, ja verschiedentlich alle Formen freien Lebens (bis hin zu jeder Musik und jedem Spiel) bekämpfen.

Linksextremismus geht in seinem Programm über das Konzept der prinzipiellen Chancengleichheit hinaus und favorisiert Modelle strikter materieller Gleichstellung. Zur Realisierung dieser Modelle verabsolutiert auch er seine Ziele und geht – entgegen verschiedentlich propagierten Leitbildern der Humanität – häufig mit gewalttätigen Mitteln vor. Dies kann in der völligen Aufhebung jeder Freiheit enden und unterscheidet sich insofern nicht mehr von Rechtsextremismus und religiösem Fundamentalismus.

In schwer überschaubaren Situationen, etwa angesichts einer unberechenbaren, ja nicht erklärbaren Bedrohung, erscheinen eindimensional strukturierte Herrschafts- bzw. Handlungssysteme Bound Governance überlegen (direktes, schnelles Handeln, ausschaltung von Widerständen). Wird Gesellschaft und Politik häufig oder gar generell als Folge von Gefahren-Situationen definiert (etwa durch andauernden inneren oder äußeren Krieg), scheinen einfache Machtsysteme gegenüber Bound Governance legitimiert zu sein. Der überschnelle Übergang zu Kriegsstrategien oder gezielte Kriegstreiberei sind also Attacken gegen Bound Governance. Auch die Universalisierung von Kriegsspielen und die Ausweitung von Kriegsmustern auf Bound Governance-Prozesse – unter Stichworten wie *Wirtschaftskrieg, Pressekrieg, Fußball-Schlacht* – fordert Bound Governance Heraus

Ein implizites Gegenmodell zu – selbstverantwortlicher – Bound Governance bilden schließlich die Flucht in die Anonymität und deren gesellschaftspolitische Überhöhung: Wird, etwa im Internet, individuelle oder kollektive Verantwortlichkeit durch Anonymität aufgehoben, so gelten keine Bindungen an anerkannte Rechtstitel und Verfahren mehr; Gerüchte und Mobbing bis hin zur symbolischen Steinigung (*shitstorm*) oder sogar Lynch-Versuche werden damit zur – bereits eingetretenen – Option, kurz Zivilisationsverlust.

### **3.2. Regelbruch**

Weniger grundsätzlich als Gegenmodelle, aber durchaus auch systematisch fordern Formen von Regelbruch Bound Governance heraus: Wird die Trennung zwischen Regelebene und operativer Ebene durch Regelbruch aufgehoben, verlieren Verfahren tendenziell ihre Leistungsfähigkeit und Wohlfahrtsfunktion für die Allgemeinheit. Dieser Prozess kann sich vermittelt über diverse Mechanismen vollziehen, so Betrug (dabei Doping, Wahlfälschung), Diebstahl, Netzwerkmacht, Korruption, Gewalt und organisierte Kriminalität.

#### **3.2.1 Betrug/Diebstahl**

Als Betrug im weitesten Sinne gilt jede Täuschung mit dem Ziel, einen illegitimen Vorteil zu erlangen. Der Begriff wird nicht nur auf vermögensrechtliche Delikte angewandt, sondern auch auf gesellschaftsrechtliche Straftaten (Fälschungen, unlautere Vereinbarungen, betrügerische Verwaltungen), betrügerischen Bankrott und Konkurs, Straftaten gegen das Finanzamt und die Sozialversicherung (Falschangaben, Steuerflucht), Verstöße gegen das gewerbliche Eigentum und Urheberrechte oder Straftaten gegen Verbraucher (betrügerische Werbung, Preisänderungen). Auch darüber hinaus, so in der Wissenschaft (Gefälschte Forschungsergebnisse, Plagiate, Titelkauf), im Sport oder in persönlichen Beziehungen (Ehebruch) wird *betrogen*. Dabei verletzen Betrüger, durch Täuschung nicht erkennbar, immer ein geltendes vertrauensgestütztes Verfahren.

Betrug bedeutet zunächst meist, dass gutgläubige Opfer ausgebeutet werden (Beispiele betrügerischer Diebstahl, Mietnomaden); Betrüger stehen insofern zu gutgläubigen Verfahrensteilnehmern/innen in einer einfachen Nullsummen-Beziehung. Wie am Beispiel des Ladenhausdiebstahls, des Versicherungsbetrugs oder der Steuerflucht zu sehen, können sich Diebstahl und Betrug allerdings auch gegen kollektive Akteure richten, deren Repräsentanz für allgemeine Güter nicht ohne weiteres zu erkennen

ist. Werden herrschende kollektive Organisationen oder auch Verfahren als illegitim ausgewiesen, so können Betrug (Diebstahl und sogar Raub) als legitime Gegenwehr dargestellt werden (Robin-Hood-Syndrom). Anders als in eindimensionalen Machtstrukturen gründen sich verfahrensgestützte Gesellschaften allerdings auf die prinzipielle Zustimmung aller Beteiligter auf übergeordnete Regeln und Verfahren; Betrug an einer Versicherung oder dem Staat richtet sich also lediglich indirekt gegen die Allgemeinheit. Selbst Prüfungsbetrug aus einer Situation extremer Schwäche gegenüber den Prüfinstanzen und geringem Maß relationaler Bewertung hat aggressiven Charakter a) gegenüber anderen Prüfungsteilnehmern, die dadurch relativ zurückfallen, b) gegenüber den Prüfern/Ausbildern (Vertrauensbruch), c) gegenüber dem allgemein akzeptierten Verfahren (Bruch).

Je selbstverständlicher die Geltung fairer Verfahrens-Regeln angenommen wird und je präziser diese Regeln gefasst sind, desto eher wird von Betrug bei täuschend abweichendem Verhalten gesprochen. Die Entwicklung und zunehmende Durchsetzung ausdifferenzierter Verfahren geht also tendenziell mit der Entstehung und dem Nachweis von Betrug einher. Wird überhaupt kein Betrug festgestellt, so spricht dies daher nicht unbedingt für regelkonformes Verhalten, sondern nicht selten dafür, dass kein Verfahren gilt, nach dem Betrug festgestellt werden könnte.

Eine bereichsspezifische Betrugsform im Leistungssport, insbesondere in klassischen Sportarten bio-physikalischer Leistungsvergleiche (wie Gewichtheben, Leichtathletik oder Schwimmen), ist das Doping, die Verwendung nicht regelgerechter Mittel der Leistungssteigerung. Hieraus entsteht ein klassisches Vertrauensdilemma (Gefangen-Dilemma): Da kein Sportler sicher sein kann, dass keiner seiner Konkurrenten dopt, wird er/sie selbst zur Sicherheit dopen, mit der Folge, dass auch diese wieder sich unter verstärkte Dopingdruck gesetzt fühlen, usw.<sup>8</sup>

Auch bei expliziten politikbezogenen Verfahren, insbesondere Wahlverfahren, die auf der Anonymität der Stimmabgabe basieren, liegt Betrug in Form von Wahlfälschung nahe. Hier ist Wahlfälschung vom Detail bis zur großangelegten Fälschung eine relevante Option, sofern dies, wie in vitalen Demokratien üblich, nicht durch starke normative Bindungen der Allgemeinheit und durch zwingende Kontrollen durch Regelakteure verhindert wird. In politischen Willensbildungsprozessen wird zwar häufig auf Lügen hingewiesen; die Bezeichnung *Betrug* ist hier aber unüblich. Hintergrund dafür dürfte sein, dass in pluralistischen Willensbildungsprozessen unterschiedliche Wahrnehmungen von Wahrheit üblich sind und damit der Vorwurf der Unwahrheit nur selten belegt werden kann; zudem sind in der Politik gezielte Manöver, die betrugsähnlichen Charakter haben, häufig. Insofern existieren kaum explizite Verfahrensregeln, die betrügerisch unterlaufen werden könnten.

### **3.2.2 Netzwerk-Macht**

Beziehungs-Netzwerke müssen Bound Governance-Strukturen nicht bedrohen; so sind beispielsweise familiäre oder Vereins-Netzwerke unproblematisch, solange Anforderungen von Bound Governance respektiert werden. Schaltet Netzwerk-Macht Trennungsanforderungen von Bound Governance aus – Beispiel Aktivierung von Netzwerk-Kontakten zwischen Angeklagten und Staatsanwalt oder Richter in einem Gerichtsverfahren –, so unterlaufen, ja konterkarieren sie die Logik von Verfahren aber. Netzwerkangehörige verschaffen sich dabei nicht nur illegitime persönliche Vorteile, sondern diskreditieren auch das jeweilige Verfahren, dessen Akzeptanz und Leistungsfähigkeit damit abnimmt oder völlig zusammenbricht.

---

<sup>8</sup> Siehe: Prittitz 2008: Jenseits des Doping-Dilemmas. Den Breitensport favorisieren <http://www.volkeronprittitz.de/doping.htm>

### 3.2.3 Korruption

Eine charakteristische Form des institutionellen Kurzschlusses bildet die Korruption. *Hierbei kaufen Verfahrensteilnehmer von Verfahrensreglern illegitime Verfahrensvorteile oder bestimmte Regelentscheidungen. Dieser illegitime Kauf kann mit dem Tauschmittel Geld, aber auch mit Naturalien, beispielsweise Flügen, Urlaub, Rotlichtbestrafung, Beförderungen, Stellenvergabe oder illegitimer Entscheidungskoppelung, getätigt werden. Geschieht er in Kenntnis der Illegalität eines Vorteilkaufs respektive einer Vorteilsannahme, stellt er einen kriminellen Normbruch dar. Sind verbindliche Verfahren dagegen nur schwach entwickelt oder gelten sie durch verbreiteten Normbruch in der Praxis nur mehr in geringem Grade, so werden Vorteilskauf und Vorteilsannahme zumindest von den Beteiligten verbreitet als lässige Sünde, als nicht belangbare Normalität oder gar als verteidigungsfähiger Besitzstand betrachtet. Eine derartige Sozialkultur des Tausches zwischen Akteuren der operativen Ebene und der Regelebene führt zum dauerhaften institutionellen Kurzschluss. Sie schafft zwar für die unmittelbar beteiligten Akteure lokale Optima, dies aber auf Kosten der Allgemeinheit (globaler Optima). Regelungsansforderungen im Sinne von Verfahren, die die Allgemeinheit, dabei gerade auch Minderheitsbedürfnisse und Bedürfnisse einflussschwacher Mehrheiten, schützen, werden strukturell unterlaufen. Grundlegende Erfordernisse einer modernen Gesellschaft, so Zukunftsoffenheit von Entscheidungen, Leistungsmotivation, daraus entspringende Leistungsfähigkeit sowie institutionell gestütztes soziales Vertrauen, werden verfehlt.*

*Die skizzierte Tauschlogik der Netzwerke korrespondiert mit der Logik der Korruption insofern, als unterschiedliche Bereiche miteinander verbunden und in ihren Produkten Tauschfähig gemacht werden. Nach der internen Netzwerklogik erscheint Korruption lediglich als Tausch. Für Akteure, die zu Bestechung oder Vorteilsannahme bereit sind, bilden Netzwerke umgekehrt eine Art Einbettung. Im Besonderen gilt dies für relativ geschlossene, informelle, relativ dauerhafte Netzwerke, wie sie hier als Idealtypus gefasst worden sind. Diese nämlich können von der Öffentlichkeit abgeschottete eigenständige Netzwerkwelten schaffen, in denen Korruption als regulärer Tausch ohne jedes Problem gehandhabt wird.<sup>9</sup>*

Aufbauend auf Korruptions-Netzwerken können vielfältige gewinnbringende Aktivitäten für die unmittelbar Beteiligten initiiert und gepflegt werden. Zwei solcher typischer Aufbauformen der Kriminalität sind Insider-Geschäfte und Wettmanipulation.

### 3.2.4 Gewaltausübung

Anders als nach dem weiteren Gewaltbegriff früher Zeit (im Sinne des Althochdeutschen *waltan – stark sein, beherrschen*) verstehen wir unter Gewalt heute illegitime körperliche oder psychische Verletzung eines Gegenüber.<sup>10</sup> Diese steht in diametralem Gegensatz zu den Verhaltensanforderungen von Bound Governance; denn durch die ausübung von Gewalt wird das Recht der Betroffenen darauf, chancengleich und frei handeln zu dürfen, massiv verletzt. Diese persönliche Verletzung wiederum ist ein massiver Angriff gegen das allgemein gültige Gebot, sich an allgemein gültige Regelungen von Fairness und Respekt gegenüber der Freiheit jedes Teilnehmers zu halten. Gewalt verletzt also nicht nur bestimmte persönliche Opfer, sondern die allgemeine Ordnung.

Wird Gewalt im Einzelfall ausgeübt, stellt dies zunächst nur eine Koordinationsaufgabe im Sinne von Bound Governance dar. Bereits hier ist allerdings möglich, dass Gewalt gezielt als Symbol der Nicht-

---

<sup>9</sup> Prittwitz 2001: Die dunkle Seite der Netzwerke. Strategien gegen Vermachtung und Korruption:  
[http://www.volkervonprittwitz.de/die\\_dunkle\\_seite\\_der\\_netzwerke.htm](http://www.volkervonprittwitz.de/die_dunkle_seite_der_netzwerke.htm)

<sup>10</sup> Zu diversen Teilbedeutungen des umfassenden Gewaltbegriffs (Gewaltenteilung etc.) siehe:  
<http://de.wikipedia.org/wiki/Gewalt>

akzeptanz bestimmter Verfahren bzw. Rechte eingesetzt wird. Nimmt Gewaltausübung überhand, vernichtet sie letztlich die öffentliche Ordnung im Sinne von Bound Governance.

### **3.2.5 Mafiose Netzwerke und organisierte Kriminalität**

Alle skizzierten Formen des Regelbruchs kombinieren sich in Formen mafioser Netzwerke und organisierter Kriminalität. Hier werden Netzwerke gebildet und ausgebaut, um geltende betrügerisch und durch Korruption Verfahren zu unterlaufen, wobei systematisch Gewalt eingesetzt wird. Organisierte Kriminalität bildet insofern eine Art Gegenpol zu Bound Governance.

### **3.3 Aufweichungs-Prozesse**

Noch unscheinbarer als Regelbruch bedrohen Bound Governance stille Aufweichungsprozesse. Diese werden häufig nicht als solche wahrgenommen oder gar als Gewinn an Flexibilität und Effizienz überhöht.

#### **3.3.1 Operationalisierungs-Mängel**

Eine Hauptform derartiger Prozesse besteht darin, dass verfahrensbezogene Operationalisierungs-Regeln aufgeweicht oder völlig abgeschafft (*dereguliert*) werden (Beispiel Finanzsektor in den 1980er, 1990er und 2000er Jahren (bis 2007)). Dabei verlieren Verfahren ihre Koordinationswirkung, da a) ihr Gegenstandsbereich nicht mehr klar zu erkennen ist (Zuständigkeitsverlust), b) wegen Operationalisierungs-Schwächen nicht mehr legitimiert entschieden werden kann, c) wichtige Verfahrensregeln überhaupt nicht mehr in Kraft sind. Die Folge war und ist im Fall des internationalen Finanzsektors eine beispiellose Ausbeutung der Realwirtschaft und Steuerzahler durch mächtige Finanzakteure sowie eine völlige Verkehrung der warenwirtschaftlichen Legitimation und Funktionalität von Ökonomie. Unscheinbare Prozesse – gigantische Schadwirkungen.

Das genaue Gegenstück zu diesem fatalen politischen Trend, an dem sich in den 1990er Jahren und dem ersten 2000er Jahrzehnt in Deutschland alle Regierungs-Parteien beteiligten, ist die Regel-Entwicklung in besonders attraktiven Sportarten wie Fußball und Tennis. Hier wird traditionell großes Gewicht auf eine klare Entscheidbarkeit von Spielsituationen gelegt. Hierzu gehört zunächst die Festlegung im Sinne positiven Rechts, dass einmal getroffene Schiedsrichter-Entscheidungen in jedem Fall gelten, zum zweiten größtmögliche Transparenz aller Entscheidungsprozesse (großes Publikum, Fernsehübertragungen, zunehmend auch im Stadion zu sehen) und schließlich die möglichst genaue Regelung und Operationalisierung von Regelentscheidungen. So werden im Tennis inzwischen in prekären Fällen elektronische Beurteilungshilfen zur Klärung der Frage eingesetzt, ob ein Ball *in* oder *out* war. Im Fußball wurde die Zahl der Schiedsrichter zunehmend vergrößert und inzwischen soll – allerdings erst nach langem Ringen – auch mit dem regulären Einsatz elektronischer Torkameras begonnen werden. Ähnliche Entwicklungen sind im Eiskunstlauf und im Kunstrufen festzustellen.

#### **3.3.2 Übergang in Verhandlungs- (Bargaining)-Prozesse**

Eine zweite grundlegende Aufweichungstendenz von Bound Governance-Mustern wird durch Stichworte wie *verhandelnder Staat*, *kooperatives Recht* und *Verdealisierung* sowie *Public Private Partnership markiert*. Dabei wird die Hierarchie der Regelebene stark verringert oder sogar aufgehoben, dies üblicherweise begründet mit Argumenten des Kostensparens, der Überlastung staatlicher Institutionen, der Flexibilitäts- und Effizienzsteigerung:

- *Verhandelnder Staat* bedeutet, beispielsweise in Genehmigungsprozessen, den Übergang von einem hoheitlichen Umgang mit Antragstellern zu einem Geben und Nehmen zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Denn private Akteure wie Unternehmen können der öffentlichen Verwaltung

und Regierung beträchtliches Knowhow, Netzwerkkontakte und andere Vorteile vermitteln. Entscheidungen kommen dann kaum noch nach Bound Governance-Kriterien, sondern eher in Netzwerk- und Gesprächsprozessen zustande.

- *Kooperatives Recht* und *Dealisierung* bedeuten, dass Gerichtsprozesse zunehmend als Verhandlungsprozesse zwischen den beteiligten *Parteien*, vor allem aber auch zwischen Angeklagten und Staatsanwälten/Richtern geführt werden. Dabei wird meist mit dem Argument der Fristen- und Kostenenkung eine Übereinkunft zwischen den Parteien angestrebt, wozu häufig ein minimiertes Schuldengeständnis des Angeklagten dient. Da hierbei gerade zahlungskräftige Akteure als Verhandlungspartner in Frage kommen, verstärken sich mit derartigen (Schein-) *Verfahren* bestehende Macht- und Einkommens-Unterschiede, eine Konterkarierung von Bound Governance.
- *Public Private Partnership* (PPP) thematisiert eine Zusammenarbeit zwischen öffentlich-staatlichen und privaten Akteuren bei Investitionsvorhaben, insbesondere Vorhaben der Daseinsvorsorge.<sup>11</sup> Hintergrund für das Aufkommen dieser Konstruktion ist der Anstieg der öffentlichen Schulden mit der Folge knapper finanzieller Ressourcen, aufgrund dessen die öffentliche Hand nach neuen Finanzierungsquellen für anstehende öffentliche Investitionen sucht. Mit diesem Vorgehen werden zwar Bound-Governance-Prozesse nicht unmittelbar berührt, da hier öffentliche Einrichtungen als Investitionsträger agieren; in der Folge von PPP-Praktiken haben sich private Unternehmen aber häufig Eingang in die – zumindest projektnahe – staatliche Normbildung und Entscheidungsfindung verschafft. PPP muss insofern als teilweise Übernahme von Regierungskompetenzen durch einzelne operative Akteure aufgefasst werden, ein Widerspruch zu fairer Bound Governance.

### **3.3.3 Übergang in (argumentativen) Machtkampf**

Auch der Übergang von Bound Governance zu Formen eines argumentativen Machtkampfs entdifferenziert die Regel- und die operative Verfahrensebene auf eine Interaktions-Ebene. Dieser Übergang vollzieht sich allerdings meist weniger friedlich als der Übergang zu Bargaining-Prozessen, dies oft in verdeckten Formen.

Die erste dieser Übergangsformen besteht in der Gegenüberstellung von Gutachten und Gegengutachten. Hierbei bilden oder/und instrumentalisieren operative Kontrahenten, beispielsweise in einem Gerichtsprozess, unterschiedliche Fraktionen von Regelakteuren (Gutachtern, Schöffen, Richtern) in jeweils ihrem Sinne. Die Auseinandersetzung auf der operativen Verfahrens-Ebene wird also auf die Regelebene getragen: Gutachter, an sich Akteure der Regelebene, werden üblicherweise still von beteiligten oder indirekt beteiligten operativen Akteuren finanziert und protegiert. Die Machtverhältnisse zwischen Regelebene und operativer Ebene kehren sich insofern um. Zumindest gewinnen die operativen Akteure so stark an Unabhängigkeit und Macht gegenüber den Regelakteuren, dass sie ihren begrenzten operativen Status überschreiten. Der Preis dieses Machtgewinns ist ein Verlust an Bindungsfähigkeit des Verfahrensregeln und Verfahrensakteure, ja häufig sogar ein massiver Rückgang an Entscheidungsfähigkeit der Regelakteure und damit ein Verlust an Leistungsfähigkeit des jeweiligen Verfahrens. Denn an Stelle eines institutionell geregelten Verfahrens mit dem Anspruch einer sachlich optimalen Entscheidung kommt es zu einem gutachterlichen oder ansonsten argumentativen Machtkampf zwischen allen Beteiligten.

Eine zweite Variante dieses Übergangs besteht darin, dass operative Akteure Gegenmacht gegen die herrschenden Regelakteure, möglicherweise auch gegen die geltenden Regeln, entwickeln und geltend

---

<sup>11</sup> PPP is a government service or private business venture which is funded and operated through a partnership of government and one or more private sector companies [http://en.wikipedia.org/wiki/Public%20private\\_partnership](http://en.wikipedia.org/wiki/Public%20private_partnership) (Zugriff am 29.11.2012)

machen. Dies ergibt sich beispielsweise durch die Klagemöglichkeit von Prüfungsteilnehmer/innen gegen die Auswahl von Prüfungsthemen oder gegen die Durchführungsform einer Prüfung. Eine Form der Bildung von Gegenmacht operativer Akteure ist auch deren – meist anonyme – Befragung über Lehr- und Prüfungsinhalte sowie über Lehrende/Prüfende. Die Wirkungen dieser Veränderung sind komplex: Ist die Begutachtung bzw. Prüfung keine einseitige Angelegenheit der Regelakteure gegenüber jeweiligen operativen Akteuren mehr, sondern ein wechselseitiger Prozess, so stehen nicht mehr nur die Leistungen bzw. Fehleistungen operativer Akteure, sondern auch die Leistungen bzw. Fehleistungen der Regelakteure zur Disposition. Die Lehrenden/Prüfenden werden demnach, insbesondere wenn ihre Weiterbeschäftigung von positiven Evaluationsergebnissen abhängt, versuchen, stattgefundenen oder zu erwartenden Evaluationen ihrer Leistung durch entsprechende Verbesserungen oder entsprechendes Anpassungen bestmöglich gerecht zu werden – ein angestrebter Lern-Prozess.

Was aber, wenn seitens der operativen Akteure Fehlanreize gegeben werden? So tendieren zumindest leistungsschwächere operative Akteure dazu, Leistungsanforderungen an sich möglichst weit zu senken, strikte Dozenten also weniger gut, soften Dozenten dagegen relativ gut zu bewerten. Zumindest die anonyme Begutachtung von Kursen/Prüfungen durch operative Akteure wird also tendenziell Druck in die Richtung ausüben, dass sich die Leistungsanforderungen an sie verringern, umgekehrt aber das Noten-Niveau erhöht.<sup>12</sup> Zudem fließen gerade in anonyme Bewertungen häufig sachfremde Bewertungskomponenten ein: Wer sich einmal ungerecht behandelt fühlt oder mit einer präsentierten Auffassung nicht konform geht, sich also über einen Dozenten ärgert, wird es diesem in einer anonymen Befragung *einmal richtig zeigen!*

Lehre und Prüfungen werden im Zeichen eines Übergangs zu wechselseitiger Evaluation also Vorausichtlich an Sensibilität gegenüber den Bedürfnissen der operativen Akteure gewinnen; übersteigertes Machtgehabe von Regelakteuren wird ein Riegel vorgeschnitten; umgekehrt verliert die allgemeine Legitimation und Vertrauensstellung von Regelakteuren in einer Verfahrensgemeinschaft an Boden und Gewicht. Verfahren, die eine unabhängige Regelebene mit Regelhierarchie Voraussetzen, werden widersprüchlicher und gehen damit potentiell in Machtkämpfe und Verhandlungsprozesse über.

### **3.4 Funktionale Herausforderungen: Sind Demokratien zu längerfristig verantwortlichem Handeln fähig?**

Bound Governance ist schließlich auch und gerade funktional Herausforderung. Dabei geht es darum, ob fundamentale Bedrohungen des allgemeinen Wohls verfahrensstützt, das heißt gerade durch Demokratien, bewältigt werden können, so die vor sich gehende globale Klimaänderung, die übermäßige Staatsverschuldung und der – auch damit zusammenhängende – Machtgewinn finanzpolitischer Akteure.

Prüfen wir unter diesem Gesichtspunkt die Entwicklung der globalen Klimapolitik in den vergangenen beiden Jahrzehnten, so lässt sich kein spezifischer Zusammenhang zwischen Nichthandeln und Demokratie feststellen: Zwar ist die globale Klimapolitik keine Erfolgsgeschichte, da die globale Emission klimarelevanter Schadstoffe in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich angestiegen ist (+ 20% von 1990 bis 2011).<sup>13</sup> Dabei wiesen neben autokratischen Systemen wie China, Russland und diversen Ölstaaten

<sup>12</sup> Zur empirisch nachweisbaren Tatsache einer Inflation von Spitzennoten in zahlreichen wissenschaftlichen Disziplinen siehe: <http://www.sueddeutsche.de/karriere/noten-roulette-inflation-der-spitzennoten-1.600458>

<sup>13</sup> Emissionszuwachs klimarelevanter Schadstoffe 1990 bis 2011: [http://www.iwrpressedienst.de/iwr/CO2-Emissionen\\_1990-2011](http://www.iwrpressedienst.de/iwr/CO2-Emissionen_1990-2011) – siehe auch: <http://www.heise.de/tp/blogs/2/152083>

ten auch die USA einen deutlichen Emissionszuwachs auf und agierten international eher als klimapolitische Bremser; andererseits waren es gerade Demokratien wie Deutschland und andere EU-Länder, die die internationale Klimaschutzpolitik forcieren und inzwischen auch im eigenen Land beachtliche klimapolitische Fortschritte erzielt haben. Eine spezifische Handlungsunfähigkeit verfahrensgestützt-demokratischer Koordination stellt sich insoweit nicht heraus.

Hinsichtlich der Staatschuldenquoten ist die Vergleichs-Bilanz zwischen demokratischen und (überwiegend) autokratischen Ländern deutlich prekärer für die Demokratien: Zwar ergibt sich unter den demokratischen OECD-Ländern ein großes Spektrum der Staatsverschuldung, von Japan als Spaltenreiter mit 233 % bis zu Neuseeland (einer klassischen Demokratie) mit 35% und Südkorea mit 32% im Jahr 2011. Im Vergleich zwischen klassischen Demokratien und anderen Ländern zeigt sich allerdings eine vergleichsweise hohe Staatsschulden-Belastung der Demokratien; auf den 50 Plätzen mit den niedrigsten Schuldenquoten (von Rang 120 bis 171) findet sich gar keine einzige Demokratie. Hinzu kommt, dass die Staatsverschuldung in demokratischen Führungsnationen, so den USA, Japan und Deutschland sowie in den meisten anderen EU-Ländern seit 1990 deutlich gestiegen ist, während etwa China seit 2010 einen massiven Abbau seiner Staatsverschuldungsquote erlebt (2010: 34%, 2011: 27%, 2012 (geschätzt): 22%. Immerhin haben zwei europäische Demokratien, Schweden (von 54% im Jahr 2000 auf 36% im Jahr 2011) und Dänemark (von 60% 2000 auf 44% 2011), eine Reduzierung erreicht.<sup>14</sup>

Angesichts dieser Daten stellt sich die Frage, ob Demokratie übermäßige Staatsverschuldung systematisch fördert? Hierzu liegt es nahe, auf die zeitlich begrenzten Legislaturperioden parlamentarischer Demokratie zu verweisen, in deren Folge Politiker zu einem vergleichsweise kurzen Verantwortungshorizont tendieren: Da sie regelmäßig Wahlen gewinnen müssen, um weiter regieren beziehungsweise politisch agieren zu können, tendieren sie dazu, regelmäßig Wahlgeschenke auf Kosten der Steuerzahler zu verteilen – ein Zusammenhang, der die Staatsverschuldung in parlamentarischen Demokratien tendenziell fördert. Verschärfend wirkt hierbei, dass in demokratischen Mehrebenen-Systemen (lokal, regional, national, supranational) sehr häufig Wahlkämpfe und Wahlen zu führen sind und daher ein großer Teil der Regierungstätigkeit und der öffentlichen Debatte unter Wahlgeschenke-Druck zu absolvieren ist.

In Begriffen der Bound-Governance-Analyse stellt sich dieser prekäre Zusammenhang als Ausdruck kombiniert-wechselseitiger Verfahren dar: Auch demokratische Politiker können durchaus längerfristig orientierte Entscheidungen treffen – siehe beispielsweise die sich in der Europäischen Union ausbreitende Tendenz, angesichts zunehmender durchschnittlicher Lebensdauer und deutlich geringerer Kinderzahl einen späteren Rentenbeginn festzulegen. Derartige Politik allerdings *verkauft sich* in einem Wahl-

---

<sup>14</sup>[http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_Länder\\_nach\\_Staatsschuldenquote](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Länder_nach_Staatsschuldenquote)

kampf weit schwerer als sozialpolitische oder steuerpolitische Wahlgeschenke – siehe beispielsweise SPD-Kanzler Schröder, der 2005 für seine Hartz IV-Politik, die bis heute spürbare positive Effekte auf die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit Deutschlands ausübt, durch Abwahl abgestraft wurde. Politiker/innen, die für die politische Prozess-, sprich Machtdimension besonders sensibel sind, tendieren dementsprechend dazu, ausschließlich aktuell mehrheitsfähige Programme und Entscheidungen ins Auge zu fassen und negative Konsequenzen ihres (Nicht-)Handelns schönfärbisch zu präsentieren, bis hin zu Formen von Datenfälschung und sich steigernden *sweet little lies*.

Demokratie muss mit dieser institutionell begründeten Fundamental-Problematik fertig werden: Nur wenn opportunistisches Handeln und entsprechende Kommunikationsformen als solche deutlich werden und demgegenüber längerfristig verantwortliches Handeln politisch attraktiv gemacht werden kann, hat Demokratie eine Überlebenschance. Es ist hohe Zeit, über Formen längerfristiger Leistungs-Responsivität nicht nur im Wirtschafts- und Finanzsektor, sondern auch in der Politik nachzudenken. Da dabei die Souveränität der einzelnen Wähler strikt zu respektieren ist, wird dies vor allem bedeuten, die öffentliche Debatte unter Gesichtspunkten längerfristiger Verantwortlichkeit zu intensivieren. Hierzu können und sollten neue politikanalytische Instrumente dienen, so die systematische Bewertung von Politikerhandeln über längere Sicht hinweg.

### 33) Aus Volker von Prittwitz: Politik-Logiken im Ukraine-Konflikt (2014)

*Im Ukraine-Konflikt denken und handeln die Beteiligten aneinander vorbei: aus westlicher Sicht verletzen die russische Krim-Annexion und die militärische Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine das Völkerrecht; nun müsse Druck auf Russland ausgeübt werden, um es an weiteren Übergriffen gegen die Ukraine oder andere Nachbarstaaten zu hindern. aus russischer Sicht resultiert der Konflikt dagegen aus der Expansion der NATO und der illegitimen Absetzung des ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowytsch; Russland schütze lediglich russische Bürger auf der Krim und im Donbas.*

*Beide Denkweisen erscheinen als in sich schlüssig; sie beziehen sich aber nicht klar aufeinander, sondern diskreditieren einander unterschwellig – eine Konstellation, die Freund-Feind-Muster und Gewalt fördert. Dahinter stehen unterschiedliche Politik-Logiken. Im Folgenden stelle ich grundlegende Logiken dieser Art dar und untersuche dann, welche Rolle sie im Ukraine-Konflikt spielen. Hieraus ergeben sich Schlussfolgerungen zur Bewältigung des Konflikts.*

Prittwitz, Volker von, 2014, Politik-Logiken im Ukraine-Konflikt, in: aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ Nr.47-48/2014):  
<http://www.bpb.de/apuz/194822/politik-logiken-im-ukraine-konflikt?p=all>

# Multi-Dimensional Process Analysis

Volker von Prittwitz/May 03, 2015<sup>1</sup>

Political processes can be better understood in a multi-dimensional perspective - differentiating between substantial policy aspects, partisan constellations, and institutional commonalities.

## 1. Procedurally structured processes

Political procedures, such as elections, legislative processes, and arbitrary processes, imply free decisions of the involved actors in the framework of jointly accepted rules. That's why they have at least a two-dimensional character produced by strong independent institutions (polity) and by free interaction (politics). Based on this two-dimensional character, often a protected space of independent policy development opens up - see for instance processes of legislation, that can imply much more than an agreement on the lowest common denominator. Instead legislation can stimulate also processes of substantial analysis and learning - fostering innovation processes in society.

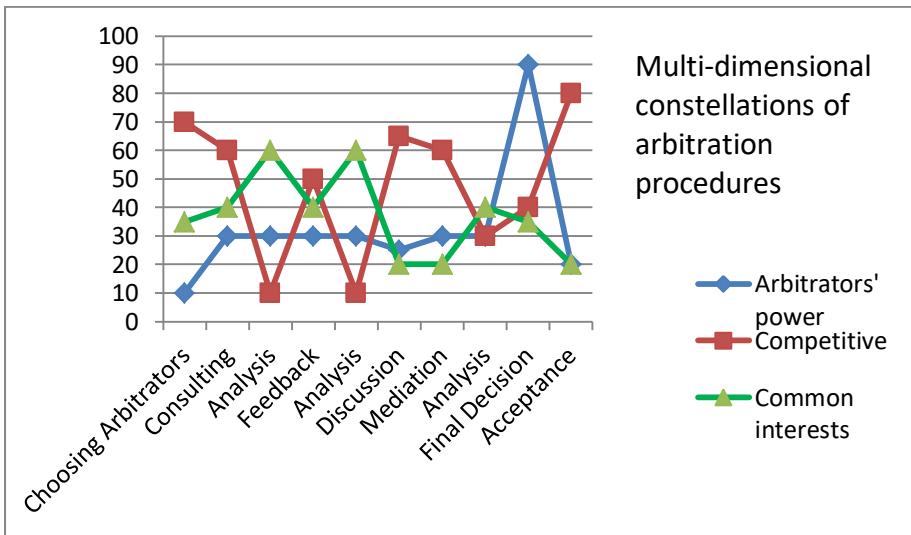
Are there **dimensional constellations** of those processes **over time**? Empirical studies on that issue do not exist yet, but - based on current observations - we may build hypotheses. In the following you see hypothetical models on how multi-dimensional constellations vary over time in some political procedures. The first procedure to be outlined is arbitration.

**In arbitration** arbitrators that have been chosen by both sides steer a mediation process authoritatively. In the end they declare a final decision to be accepted by both sides or not. By studying figure 1 you see the clearly prevailing importance of competitive interests in the starting phase, in between and above all in the very end. Common interests (of jointly bringing forward the process), in contrast, usually dominate in the early phases after the very start. Aside of the very start and the very end, there is significant power of the arbitrators, particularly in fixing the (authoritative) final decision.

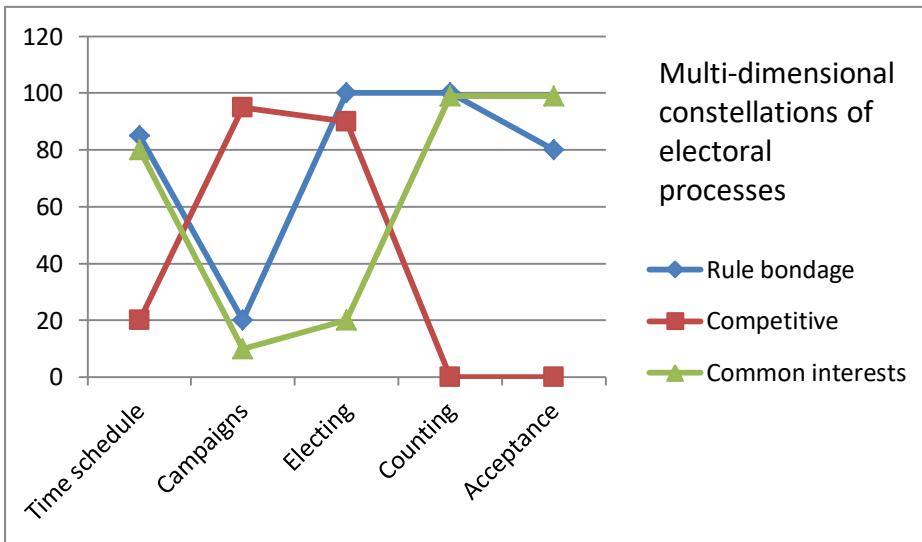
---

<sup>1</sup> Internal study paper

**Figure 1: Multi-dimensional constellations of arbitration procedures**

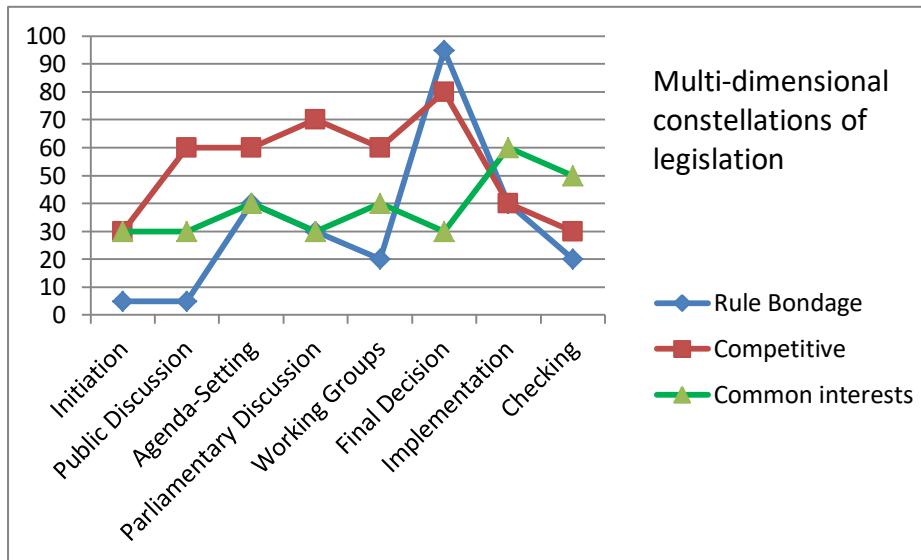


**Figure 2: Multi-dimensional constellations of electoral processes**



**Electoral processes** comprise the fixing of a time-schedule, campaigning, voting, counting, and acceptance of the results. Looking at following figure 2 (last page) you see extremely different phases: While rule bondage (institutions) and common interests (policy) clearly prevail regarding the fixing of a time-schedule, the counting and political acceptance, the core phases (campaigning and voting) are clearly dominated by competitive interests. Indeed also (and even) the voting process has to comply with valid procedural demands (institutions) corresponding with the highly institutional character of democratic elections.

**Figure 3: Multi-dimensional constellations of legislation**



Processes of legislation may comprise initiation, public discussion, agenda-setting, parliamentary discussion, working groups, final decision, implementation, and checking. Looking at figure 3 you see that the importance of rule bondage does increase in tendency from informal phases to phases of formal dealing up to the final decision in parliament. Then again the relevance of rule bondage distinctly decreases in the phases of implementation and checking. The competitive interest curve is similar to the showed curve of rule bondage, but starts much higher and exhibits top values in the early phases. The curve of common interests, in contrast, stays quite stable and increases not until the implementation phase - an expression of the fact that results of political decision-making usually are accepted as established parts of given reality.

Altogether we see inclusive constellations of politics, policy and polity variables over time in all outlined procedure types. **The unfolded analytical triangle works over time by changing dimensional constellations.**

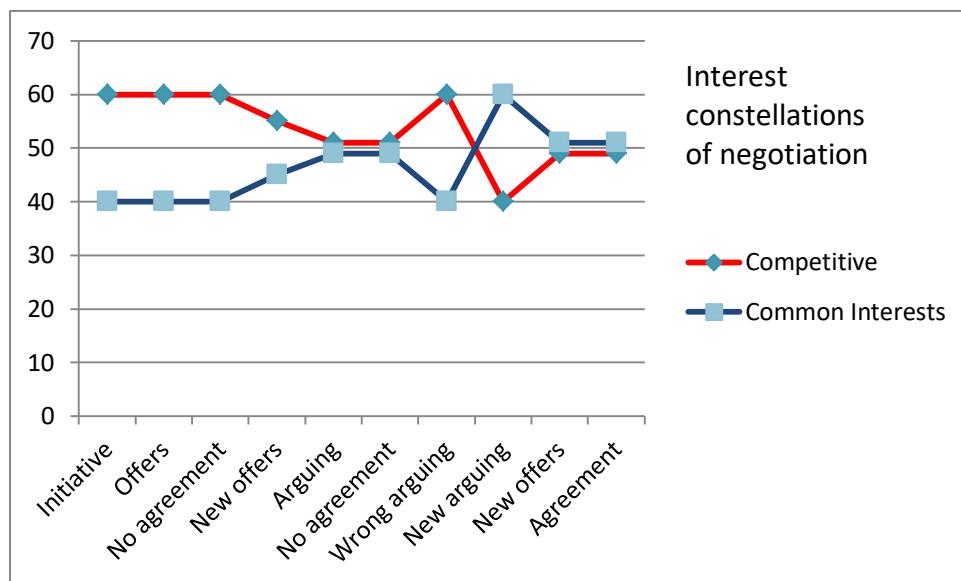
## 2. Low and unstructured processes

Whenever politics is done without a jointly accepted institution we can talk of a low or unstructured process. An example of low structured processes is negotiation including bargaining and arguing.

### 2.1 Negotiation

By the following figure you see a typical pattern of a successful negotiation process. At first an agreement is failed because of too low readiness to a compromise and because of wrong arguing. Not until an argumentative turn and following more cooperative offers an agreement comes about.

**Figure 4: Interest constellations of negotiation processes**



Indeed, you should take into consideration that negotiation processes can easily fail whenever the both-sided offers are too far away from each other or there are troubles in communication, such as by wrong arguing. Bargaining can proceed in asymmetric ways implying asymmetric results whereby one side is under bigger pressure. Negotiation, finally, may be used in an opportunistic way as a kind of camouflage if the contradiction of interests between the involved actors is too big. That's why in order to understand low and unstructured political processes we should study the given actor constellation first. Then internal variables of the negotiation process itself can be successfully investigated.

# ***Violence against the own people***

## **A stereotype thinking pattern leading to civil war**

**Volker von Prittwitz<sup>1</sup>**

Rwanda is considered to be the darkest point in the history of United Nations: Already shortly after the assassination on April 6, 1994, it was clear that a disaster was looming. A civil war was going on in the country - and now president Habyarimana, a member of the majoritarian race, the Hutus, had been shot over Kigali. But what happened in the following hundred days, went far beyond anything what could be imagined: 800.000 Tutsis and moderate Hutus were killed in a murderous blood frenzy. The tragedy in its full extent, however, became possible because the United Nations, the USA, France, and Belgia did not take heed of early warnings. Even more: The UN withdrew most of their soldiers in the region as soon as the genocide just had begun. Reflecting this catastrophic failure and the massacre of Srebrenica in 1995, wherein UN troops did not prevent the killing of more than 8000 Bosniaks by Serbian military, concepts of humanitarian intervention were discussed in an increasingly intensive manner. According to these concepts, national sovereignty should be bound to responsible behavior of the ruling government towards its own people. If a government breaks this norm, as it was the case in Rwanda 1994, coordinated international action to prevent a humanitarian disaster should be explicitly allowed. While this discussion had been related to official UN and state activities, meanwhile the formula violence against the own people has entered the political debate also in social movements and the public: Is a government confronted with the public accusal of exercising (illegitimate) violence against its own people, an oppositional movement may feel legitimated to occupy state institutions, up to arming itself against the ruling government. This figure, that often marks a transition to civil war, is the issue of this article. First I deal with the question whether oppositional movements feel right to consider themselves as actors in the spirit of democracy.

### *Democracy and Violence*

Democracy sometimes has been considered to be a free battle for power. As appropriate the association between freedom and democracy is, see for instance the right of free opinion, the right of free coalition, or the liberty of press, the association between democracy and a military battle falls short. Because of one fundamental point: Democracy has to transform different individual preferences in jointly accepted results. That's why the involved parties have to strictly respect each other as legitimate political actors - a fundamental difference to any military or war-like proceeding. This political process is rooted not only on participative procedures, such as inclusive, free, and fair elections, but also on protected human rights as well as on a state able to effectively enforce democratic decisions.

A cornerstone of democracy in this understanding is state monopoly on the legitimated use of force: Only if the involved parties interact without violence and respecting pluralistic norms and procedures, democracy can exist. That's why we have strictly to differentiate between forms of public demonstration and forms of occupation respectively civil war. While the first ones constitute vital democracy, the second ones destroy it. Indeed, there is a space of interpretation, for instance regarding techniques of public demonstration, such as the demonstra-

---

<sup>1</sup> Text published on: [www.diberlin.info](http://www.diberlin.info), April 22, 2016

tive blockade of public traffic; but the main borderline between communicative protest and one-sided occupation is clear. The democratic state has, vice versa, to protect the liberties of its citizens as far as possible: So the government must not forbid demonstrations or restrict other protected liberties without compelling reasons that itself can be juridically contested. That's why we talk about democracy as a free state that guarantees pluralistic liberties for all citizens but that is able to defend itself against occupation and attacks of its institutional footings. In that meaning, democracy is a double- sided order. In vital democracies according to this pattern, illegitimate violence by state actors should be an exception that should be punished and avoided in the best possible way.

But what about situations wherein ruling actors do not feel themselves bound to human rights and democratic procedures? That is often the case in transitional systems between democracy and autocracy, in pure autocracies, particularly totalitarian systems, as well as in anomic structures. Is it legitimate and sensible to try to resist illegitimate violence by arming an opposition in such cases? May this way of proceeding called democratic opposition? Of course yes, may some discussants say: Democracy with its elements of human rights, participation, and effective state is an order of universal value, and any opposition against another political system therefore is legitimated. And there are some positive examples of successful military actions against undemocratic systems, particularly the Second World War whereby the totalitarian Hitler-Regime and the aggressive Japanese military regime could be defeated, starting point for a transformation to democracy in these countries.

Also the Argentinian Junta had to retreat after the lost Falkland war against Great Britain. In recent history, the so-called Arab Spring seems to be an example for a revolutionary transition from autocracy to more democratic structures. A crucial argument in all these campaigns goes: The ruling government uses violence against its own people - see violence against social minorities, above all Jews, used by the Hitler Regime, violence against social minorities by Saddam Hussein, violence against the political opposition in Syria, violence used by other Arab dictators. Therefore the ruling autocratic system seems no longer legitimate to rule and has to be replaced, either by peaceful change or, if necessary, by using violence against it.

As self-evident this argumentative figure seems to be, it implies some contradictions:

1. The fundamental logic of violently occupying a system is the logic of war. This logic corresponds with autocratic thinking and feeling. By using it against an autocratic system, this system will feel confirmed in its way to see and to handle political problems.
2. A strong authoritarian system cannot be replaced on this way without a long and intensive war. The costs of such a war might be much higher than the wins gettable by overcoming the authoritarian system.
3. If an autocratic system is too strong to be conquered, the strategy of one-sided occupation against it may backfire to all existing attempts of getting democracy. The situation may get worse than before.
4. Cases that confirm the strategy of war against autocracies are exceptions. The usual way of transforming an autocracy to a democracy goes by endogene development and learning processes.

If we look at some cases of current international policy, we may learn even more about the issue.

### *Syria*

The upcoming of the Syrian civil war has been stimulated by the simple perception of the process as a conflict between an autocratic dictator and the democratic opposition: Because Assad reacted on single violent acts out of this opposition with enforced violence, he was publicly accused of exercising violence against the own people. In the consequence, oppositional groups felt legitimated to take up arms against Assad, and the Assad regime, that before had managed a balance of very different socio-cultural groups in Syria through decades, rapidly passed over to military strategies against the terrorists. Meanwhile some groups are understanding that their behavior was wrong in the first months of the process; but now they are sticking in the mess and seem to have no alternative to keep on fighting. The main financiers of the war have been Saudi-Arabia and Katar on the one side, Iraq and Russia on the other side. But particularly the western states, led by the USA, have to confess that their - rhetorically democratic - policy including sending weapons and money stimulated the cruel war that up to now produced about 160.000 dead persons and millions of other victims. Autocratic parties, particularly groups around al-Qaida, have been strengthened by the process. Democracy, in contrast, is more far away than ever in Syria - a disastrous result of international policy.

Violence against its own people is a thinking pattern that often gets dramatic significance for the transition from the logics of politics to the logic of war. That's why the accusal is, even if to a certain degree reasonable, highly precarious as long as a government is militarily and politically dominant. Furtherly the formula is highly arbitrary and has been often used in an instrumental way according to the currently given relations of power. Therefore a war-like, so-called revolutionary, transition from an autocratic to a democratic system is only probable by distinct inequality in favor of the democratic system. Otherwise the pursued course of civil war, in the contrary, gives additional rise to autocratic tendencies and structures.

That is: Responsible democratic policy is not identical with democratic rhetoric. It rather consists in taking the consequences which certain kinds of action may have in consideration. The accusative figure of violence against its own people therefore should be used much more carefully than usually done. The main path to democracy is the path of positive evolution, fostering capacities and using chances. It is not identical with a supremacy of bargaining in any situation; it rather goes to favor constructive communication, to offer chances for all involved parties, and to respect jointly accepted rules and procedures.

### *Egypt*

The Egyptian case shows some misunderstandings and failures of democratic foreign policy: After having supported the Mubarak regime without significant critique through decades, many Western countries were fascinated by the upcoming of a seemingly democratic opposition (Arab Spring). A large part of the opposition in Egypt, particularly in the rural areas of the country, however, oriented itself rather by Islamistic than by democratic patterns, such as rule of sharia instead of human rights, absolute power of clergymen instead of participation, norms of Umma instead of an effective state. So the Islamistic movement, led by Muslim Brothers, assumed power. That is, one type of autocracy (Mubarak regime) was followed by another type of autocracy (Islamists) - with negative effects on economy and democracy, such as unequal position of women, and loss of liberties. Footed on a broad social aversion against the Islamistic regime particularly in the urban population and the army, military forces got the power back in a mixture of public resistance and a military coup. In this process, the formula violence against the own people has obviously been interpreted in an arbitrary way, dependent on the individually given preconditions of power: While in the first phase Mubarak and his companions had been accused of having used violence against the participants of the demon-

strations, under Assisi the top and body of Muslim Brotherhood were accused of exactly the same. All in all, the figure seems to be handled in an instrumental way from both autocratic sides.

This process has until now not been understood by Western actors, that identify democratic parties with parties that are successful in somewhat free elections without analyzing programs and behavior of those parties. That's why there is low space to influence the current Egyptian government under Assisi that is simply considered to be a new dictatorial system. In contrast, the Assisi government should be considered the currently given capacity to avoid a totalitarian islamistic rule. This capacity itself should be intensively observed and supported with regard to respecting and protecting human rights, pluralistic procedures and an effective state.

### *Turkey*

Also in Turkey grave conflicts and an increasingly authoritarian style of government have taken place. Since summer 2013 president Erdogan has been criticized regarding his brutal defeating of diverse oppositional movements as well as of massive corruption. The public communication however, has so far not been dominated through the formula of violence against its own people, and no civil war has begun - a great chance for developing democracy in this influential country between Europe and Middle East. In spite of some undemocratic exercises by Erdogan, there are some hints for a better democratic representation, such as better opportunities to represent Kurdish interests and cultural forms in Turkey.

### *Ukraine*

In contrast to the Turkish case, the figure of violence against the own people played significant roles in the Ukraine crisis 2013/2014. This culturally torn country has a lengthy history of conflicts between the Great Russian ideology on the one side and the Ukrainian nationalism on the other. While during the last decades a certain degree of state monopoly on the legitimate use of force had been developing, the so-called Maidan revolution broke this monopoly: Indeed, the Maidan processs from November 2013 to February 2014 started as a series of mighty popular demonstrations within demands of democratic communication; but it changed its character to become insurgency violence up to February 2014. In this process, the ruling Russia-friendly government of president Janukovic was accused to exercise violence against the own people - the fundamental argument for oppositional groups to arm itself and to occupy central places and state buildings. Consequently both sides handled public demonstrations violently - with dozens of deaths. That's why the following replacement of Janucowic's government by a new interim government got no Ukraine-wide accepted legitimization. Instead, boosted by the aggressive Russian propaganda, so-called pro-russian forces, partly camouflaged Russian forces, occupied Crimea and following central parts of the Donbas region in East Ukraine. Since April 2014, the Ukraine government has been trying to get back the control over the occupied regions by military forces - occasion for Russia's president Putin and the (pro-)Russian propaganda to blame now the Ukraine government to exercise violence against the own people - an obviously insincere accusal while Russia is sending camouflaged troops into Eastern Ukraine. The meanwhile happened popular vote in two Eastern Ukrainian territories should not be considered to be instruments of democracy or self-determination: Under arms and without any neutral control, no vote that deserves to be called democratic has been conducted. In the contrary: So far we know from former polls in the Eastern Ukraine, there has been a majority for staying within the Ukraine. That's why the Pro-Russian occupation does not only violate formal international law; it also sharply contradicts with democratic demands. On May 25, a presidential vote took place in Ukraine. Although the Donbas region could nearly not be included in this vote, there is now an elected president of the Ukraine. It is up to all involved parties to find a pragmatic way that respects the sover-

eignty of the Ukraine and the particular interests of the Russian population, such as a federal constitution and a friendly regulation of the socio-cultural variety including the acceptance of the Russian language as second official language in parts of Ukraine.

### *China*

Since June 4, 1989, Chinas communist state party is object of international accusals of having exercised violence against its own people. The Tiananmen Square protests were student-led popular demonstrations in Beijing which took place in spring 1989 and received broad support from city residents, exposing deep splits within China's political leadership. The protests were forcibly suppressed by hardline leaders who ordered the military to enforce martial law in the country's capital. The crackdown became known as the Tiananmen Square Massacre as troops with assault rifles and tanks inflicted casualties on unarmed civilians trying to block the military's advance towards Tiananmen Square in the heart of Beijing, which student demonstrators had occupied for seven weeks. Due to the lack of information from China, many aspects of the events remain unknown or unconfirmed. Estimates of the death toll range from a few hundred to a few thousand. The appraisal of the occurences on June 3/4, 1989, has been fiercely contested between Chinese government on the one side and oppositional groups and the international public on the other: While the public perception focuses on the peaceful character of demonstrations, the government has been condemning the protests as a counter-revolutionary riot, and has prohibited all forms of discussion or remembrance of the events since. This rigid strategy of the communist state party was so far successful as no civil war has developed in China, and the absolute power of the communist party keeps on being stable. On the other side, there is a big bunch of challenges for rapidly modernizing China, such as increasing socio-economic inequalities, big environmental problems, and corruption that foreseeably can only be met on the way of a more open discussion. For the international community, Chinas relative stability opens up some chances of critique and stimulative incentives to give more plurality and freedom in the country. Using these chances means an ongoing political task of high significance.

### *Thailand*

Also the recent military coup in Thailand may be analyzed with references to the arguing pattern of violence against the own people, blaming the military regime as undemocratic. It should be taken into consideration, however, that the two big political movements in Thai politics, the red and the yellow movement, have not been able to organize a functioning democracy. That's why the military rule is not the main reason of current democratic failure in Thailand. Rather it is a bad consequence of a broad political failure wherein both political sides claim the absolute priority for themselves - quasi autocratically excluding practical chances of democratic decision-making.

# What is Political?

Volker von Prittwitz<sup>1</sup>

01. Political processes form generally binding decisions starting from competing actor motives. They comprise not only the formation of will and decision-making processes, but also all moments of them such as interests and values of the involved actors.

02. If political actors are not institutionally protected, if they are suppressed or - as enemies that may be annihilated - existentially threatened, the peculiar character of political affairs gets lost; since politics presupposes the legitimate opportunity for competing actors to pursue their interests. Specifically political processes and solutions require that all involved actors are respected as involved parts of a common decision-making process - a fundamental difference to war thinking in terms of friend or foe and to reciprocal or one-sided annihilation.

03. Politics also differs from religion or hierarchy through the fact that competing actors can and wish to pursue their interests. Who simply believes in something and follows hierarchical prescriptions does not act politically. Indeed, political actors like it to use the support of believing supporters; insofar faith and unconditional following can get political significance in an overarching frame.

04. Political affairs are a complex issue that can be understood only in diverse dimensions. Those dimensions are tools for measuring facts independently. Measured facts, indeed, can nevertheless be compared - at least regarding their significance in terms of the whole entity.

05. Since the 1980s three political dimensions have usually been differentiated: *policy*, *politics*, *polity*. *Politics* stands for **interaction**: Who participates with which motives in a political process, and who prevails to what degree and by what means towards other actors (influence/power)? *Polity* denotes the **institutional dimension**, particularly referring to the question how far independent institutions such as protected freedoms and rights for everybody exist. In the **policy-dimension**, finally, quality aspects of programs and decisions are issued.

06. Additionally other dimensions can be taken into consideration such as the dimension of social levels (micro-level around persons, meso-level of associa-

---

<sup>1</sup> First time published via [www.diberlin.info](http://www.diberlin.info), June 18, 2016

tions, and macro-level of society), the dimension of spatial levels (local, subnational, national, inter-, trans-, supranational, global) as well as the dimension of time (situations, processes, speed, dynamics).

07. Politics varies in the outlined basic dimensions resulting in two basic types:

**Table 1: Poor and Rich Politics**

	Interaction (Power)	Independent institutions	Substantial discourse
Poor politics	X		
Rich politics	X	X	X

Whenever politics is oriented only to gain and to preserve power, it operates only in the dimension of interaction, that is, it does not use capacities of independent institutions and substantial discourses; that's why it is ***poor politics***. ***Rich politics***, in contrast, operates in all dimensions, uses also potentials of institutional independency and substantial discourses - a stimulation and capacity of better performance and higher welfare.

# Rituals - Moral - Ethics

Volker von Prittwitz<sup>1</sup>

To be viable and competitive, any collective needs a certain degree of order. While animal species organize based on natural instincts and/or learning processes, human collectives are organized in diverse cultures. At those rituals, morals, and ethics are of particular significance.

A **ritual** is a repetitive social practice, set off from the routines of day to day life, following some sort of schema. They often have their roots in myth and religion, bound to ancient practices between the divine and humans. However, rituals not only include the worship rites and sacraments of organized religions and cults, but also rites of passage, atonement and purification, oaths of allegiance, dedication ceremonies, coronations and presidential inaugurations, marriages and funerals, school traditions and graduations, club meetings, sporting events, Halloween parties, veterans parades, Christmas shopping and more. Many activities that are ostensibly performed for concrete purposes, such as jury trials, execution of criminals, and scientific symposia, are loaded with purely symbolic actions prescribed by regulations or tradition, and thus partly ritualistic in nature. Even common actions like hand-shaking and saying hello may be termed rituals.<sup>2</sup>

What the words **moral** and **ethics** denote is much less clear than the meaning of the word *ritual*. According to the prevailing opinion moral and ethics widely intersect as referring both to questions of good and evil, must and must not. This interpretation is often differentiated by denoting moral as being identical with valid norms of thinking, feeling, and behavior while ethics denotes the philosophical reflection of such norms.<sup>3</sup>

Although this differentiation appears to be historically and logically consistent it is not enough to understand the issue. Since ethical criterions and norms are reflected not only in a specialized philosophy (following the example of Greek antiquity); they are rather subject of public discussion and norm-building. Through this development they become charged in a democratic sense referring to criterions of public goods and public institutions. That's why ethics differs from classical moral and moralism substantially:

---

<sup>1</sup> Published via: [www.diberlin.info](http://www.diberlin.info), August 03, 2016

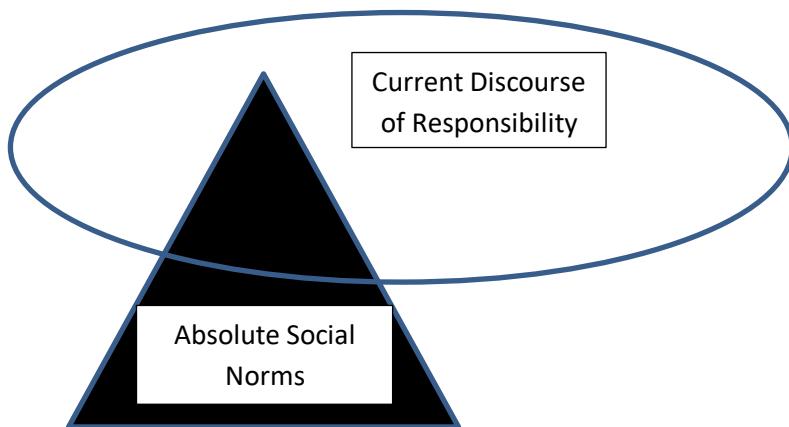
<sup>2</sup> Slightly modified version of: <http://en.wikipedia.org/wiki/Ritual>

<sup>3</sup> <http://philosophy.lander.edu/ethics/types.html>; <http://grammarist.com/usage/ethics-morals/>;  
<http://en.wikipedia.org/wiki/Ethics>

- **Moral** (etymologically from Latin *mores* = *accepted customs*) is about allegedly pre-given, that is metaphysical, norms in terms of good and evil. How people think, feel, and behave is questioned and possibly condemned against the background of those absolute norms. Above all religions render and rule morality, resulting in religious catalogues of fiats and bans that claim absolute obedience also after centuries or even thousands of years. Since moral condemnation easily changes into marginalization, tabooing, or even sanctified violence against divergently thinking people or groups, moralism usually works strictly anti-pluralistically.
- **Ethics** (etymologically from the Greek word *ethos* = *accustomed place* and *ta ethika* = *study of morals*) is about assessing human behavior in discourses. The results of these discourses are valid norms, but notably human products that may be changeable. Ethics is particularly to settle human conflicts in a fair, broadly accepted manner. A central point of reflection is responsibility in terms of how harmful and detrimental consequences for a civil community can be minimized, respectively how people can live together in peace and according to their free wills.

Starting from these basics, some specific differences come to the daylight: While moralistic rule operates with claims of absolute verity and legitimation towards addressees who have no right to deviate or to counter, ethics argues in a discourse of principally equal citizens. Therefore different interests and open ways of arguing or protesting are not sanctioned here while moral condemns deviations as absolute social norms in an anti-pluralistic way. At that they are mostly directed against isolated or otherwise weak individuals respectively groups.

**Figure 1: Moral and Ethics**



Moral and ethics principally differ regarding their **substantial areas** of judgment: While moralists attack any deviation from their behavioral norms, ethics issues only behavior that implies interactive problems. Consequently personal orientations, such as sexual orientations and corresponding living styles, are no subject of ethical debates wherein the human right of living free and equal is un-

derlined. In stark contrast, they are often subjects of very aggressive moralistic condemnation. Vice versa, there are grave ethical issues, for instance environmental problems, that do not play a relevant role in moralistic opinions (if yet, an ethical discourse influences moral opinion-making). This basic difference reaches until the ethical issuing of principal and special moralistic failures, such as the inability of that opinion-making to integrate different ways of thinking and feeling. Finally any ethically founded measure shall be rectifiable. Because no man-made work is absolutely immune from mistakes - see for instance the contradiction between moralistic proponents of death sentences and ethical proponents of its critique. While moral condemns in an absolute way, ethically founded policies aim at bettering behavior as far as possible - including the behavior of guilty actors.

### **Moral and ethics correspond with different logics of interaction:**

- Ethics operates in the logic of bound governance insofar it takes freedom, equality and responsibility of all involved actors as a basis. Also the logic of integration is very relevant here. Because public goods and inclusive ways of considering are seminal for ethical deliberations. Associated with these logics, also behavior in the logic of interest is analyzed and evaluated as legitimate - looking at how real humans and real groups behave.
- Moral, in contrast, usually operates in the logic of integrative - that is absolute - power. Resolute moralists accept neither interest-based human behavior nor relativizing values of bound governance, such as any positive law. They rather measure everything by certain absolute, such as religious, values in contrast to what inferior human thinking and feeling prefers.

Because of these fundamental differences morally and ethically motivated **actors often are at cross purposes** - resulting in **dynamically growing conflicts**: Moralists tend to consider ethical humanists' arguments and world-views as over-complex, diffuse, and threatening. That's why they often break off communication with ethical positions and tend to favor one-sided ways of action - resulting in retreat into sects, power strategies (poor politics), or even violence. Ethically motivated actors, on the other side, in principle prefer rich politics based on broadly accepted common institutions and peaceful behavior. But faced with over-simple and violent patterns of moralist thinking, with disrespect for pluralistic institutions or even with violence, also ethically thinking actors may change to power strategies up to police control strategies. That in turn may strengthen the impression of being threatened in the eyes of the involved moralists, and so forth - a dynamic transition process to the logic of war.

Such devastating dynamics may be hampered by **clarifying concepts used on both sides**, for instance by asking:

1. How are certain morals respectively ethical judgments supported or defended? What constellations of moral and ethical arguments are typical?
2. What are the main motives of the involved actors to use certain terms and models of morality respectively ethical humanity? What actor constellations may result?
3. How far is it possible to make certain moral judgements understandable and acceptable in terms of an ethical discourse and vice versa, how far can ethical deliberations be made clear and acceptable for religions and other promoters of certain morals.
4. How far and on what ways can moralistic (non-pluralistic) attitudes be changed into ethical (pluralistic) attitudes and discourses?

Since mostly both moralistic as well as ethical ways of thinking respectively actors are relevant in the socio-political process, diverse mixtures and complex constellations of them can be found. That's why in modern societies there is an enduring political challenge of optimally managing the relations between diverse religious and non-religious morals respectively ethical opinions.

This challenge comprises the **coordination of diverse religious and non-religious rituals with ethical needs** as respectfully and socially acceptable as possible. The scope and complexity of that challenge may get clear by shortly outlining some examples, such as the religious rituals of human and animal sacrifices, Jewish kosher slaughter and Muslim halal slaughter, female genital cutting and male circumcision, religious fasting norms, religious and legal holidays.

- **Religious sacrifices:** In times of absolutely ruling religions human and animal sacrifices were usual. With the global spreading of civilization these cruel rituals are meanwhile considered to be absolutely unacceptable. Indeed Islamic State and similar hidebound organizations conduct practices such as ritual decapitating as a kind of symbolic advertisement - a huge crime and a straight challenge of globally accepted ethical norms.
- **Kosher/halal slaughter:** According to valid norms of animal protection cruel ways of slaughter have been banned in many countries. Rituals of kosher/halal slaughter, however, are allowed not only in Islamic countries, but also in some countries with a relevant part of Jewish and Muslim population. There is a current debate about how to combine animal protection norms and religious slaughter rites best.
- **Female genital cutting and male circumcision:** While female genital cutting is currently allowed only in a few African countries, less cruel rites of male circumcision are still a prevailing standard amongst Jewish and Muslim people. Also in many countries with a Christian tradition, but a relevant portion of Muslim or Jewish population this ritual is officially allowed.

- **Religious fasting norms** are usually considered an expression of private freedom. Only in extreme cases, such as in high performance sport or in particularly responsible jobs, compromises are searched for.
- **Religious and legal holidays:** Outside of countries with a ruling religion religious holidays are mostly handled as private matter. Indeed, also with regard to this issue there are many mixtures, for instance in the USA where workers often have a choice of holidays corresponding with their beliefs.

# Evolution or Revolution?

Volker von Prittwitz<sup>1</sup>

Human evolution is considered to be the process by which human beings developed on Earth from now-extinct primates. The usual prospect on this process is essentially biological, and the process of evolution seems to be so far finished by reaching the phase of *Homo sapiens* (for about 200.000 years, starting from Africa). The logical stringency and the empirical proofs of the theory of biological evolution are completely apparent - and only fundamentalists resisting to communicate about these proofs deny the broadly accepted fact of biological evolution.

## From homogenous groups to societies

Humanization, indeed, has been influenced not only by biological and geographical variables, but also by interdependencies between genetic, cerebral, ecological, social, and cultural factors. So the competing power of humankind towards - often much bigger and very aggressive - animals requires an effective social organization. For that to happen the ability of talking, diverse other mind abilities, and cultural and social bounds have to be acquired. Social care and provision in a constant childhood have to be brought about. Finally conscience in a time dimension and a reflected relationship to one-self, to own motives, actions, and possible aftermaths of them, belong to humanity. Since all these attitudes and performances require social connections, we have to deal with social structures und social processes in order to understand human evolution. Hence an evolution of societal structures becomes an issue of its own.

An - in historical and logical terms - basic difference refers to living in homogeneous groups or in a society:

- **Homogenous groups:** A social group within social sciences has been defined as two or more people who interact with one another, share similar characteristics, and collectively have a sense of unity. [http://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_group](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_group) Social groups come in a myriad of sizes and varieties. The point here (confronted with societies), however, is the sense of unity towards other groups: Particularly homogenous groups with relatively uniform living styles, common basic values and world views, one-

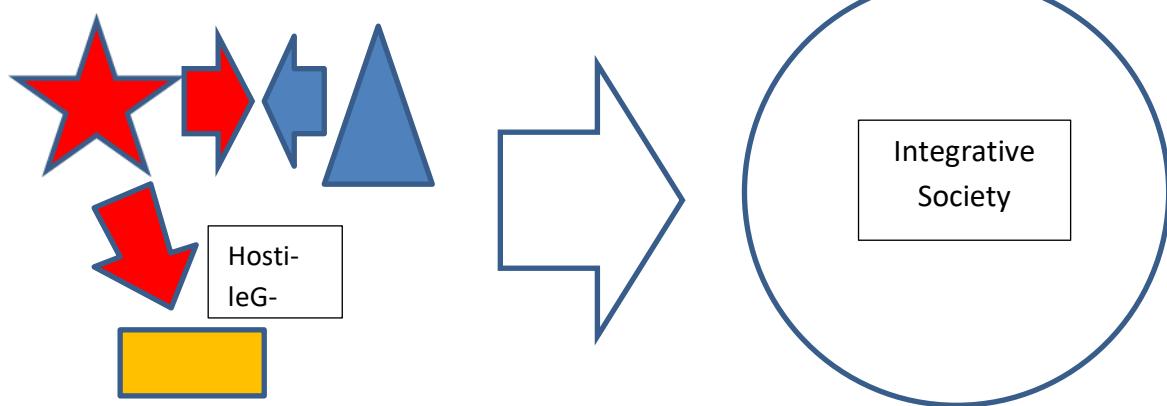
---

<sup>1</sup> First published via: [www.diberlin.info](http://www.diberlin.info), August 04, 2016

dimensional power structures (wherein the strongest individuals dominate), one overarching religion, and sharply defined borders towards other groups constitute a sharply contrasting social concept to integrative societies. Since groups perceive others usually as strange and often as foes, homogenous groups usually interact in the logic of power over or even in the logic of war. That's why wherever homogenous groups encounter there is a high risk of war. Once weapons of mass destruction get practically accessible, the dominion of hostile groups and concepts even implies risks of the humanity's self-annihilation.

- A **society**, in contrast, is the most inclusive social frame wherein different groups (with different life styles, different interests, different values, different religions, and/or different world views) sustainably live together. This structure is much more demanding and complex than simple uniformity. Because a two-level system of both differentiation and integration must arise. Sensitive ethical bonds of civilization have to entrench not only in institutions and collective norms but also in individual attitudes. On the other side open societies imply by far better developmental capacities and chances than simple group structures offer. So a division of labor reaching beyond group borders implies enormous potentials of growing productivity and welfare. And differentiated functional systems, such as economy, state, administration, politics, juridical affairs, science, sports, music and so forth, develop and unfold themselves as self-setting and self-referential subsystems. Last but not least peace is structurally given - the greatest advantage compared to a dominion of hostile groups.

Figure: *Social Evolution*



That's why in a complex, fast globalizing world, peace and general development presuppose the transition from hostile groups to an integrated society. Social evolution in that sense becomes an existential challenge of humanity.

There is a bundle of endogenous dynamics, such as economic widening, social migration, and communicative globalization, to foster processes of society building in the described sense. On the other side, there are some counter processes.

## Counter Processes

Since the developing and rising of societies implies an enormous increase of complexity - from multi-level systems until strong ethical demands of collective and personal civilization - processes of social evolution get in trouble whenever social costs become too high for a relevant part of population. That may occur by suddenly breaking down capacities, so in strong economic crises or by other external impacts. Another negative option in that sense emerges through the upcoming and stabilization of alternatives that seem to be ethically and socially cheap, such as ethically rigorous but a lot proclaiming groups. Under these pre-conditions particularly fragile and relatively simple-minded - amongst them often rattled young people easily abandon norms and advantages of functioning societies.

Here a matter of particular importance is religious groups that operate outside of and against civilized societies. Since religion operates with extremely high proclamations (potential advantages) without standing any logical or empirical test (low costs). That's why open or latent religious groups routinely belong to the main actors to destabilize functioning societies.

An extreme case of that type is **ISIS** (Islamic State in Iraq and Syria) that frontally fights against all civilian bonds of modern society and any trace element of plurality or diversity. For a long time economically supported by autocratic Islamist states like Saudi Arabia and militarily as well as politically fostered by insensible strategies of the USA and other states, Islamic State meanwhile kills not only thousands of people together with a wide reaching destruction of living opportunities today - it has also started systematical destruction (annihilation) of cultural heritage of mankind.

## Poor and Rich Politics

What roles do politics play facing the described challenges of social evolution and its counter processes?

The word *politics* has often been used in contradictory and diffuse ways. But in a scientific discussion, thoroughly thinking about the specific meaning of the word appears necessary: *politics, political (Politik, politique, politica)* go back

to the ancient Greek word *polis* denoting an urban civil town. <http://en.wikipedia.org/wiki/Polis> The citizen of such a polis was called *polites* denoting a person that took part in public decision-making according to jointly accepted procedures and laws. In that decision-making process, every (accepted) citizen was entitled to articulate own arguments and interests - leading to an exertion of political conflicts according to given rules.

Following this understanding, political affairs (in short: *politics*) denote a process of institutionally based public decision-making. In contrast pure relations of hostility up to war are not political in this sense. Because in war the involved actors do not respect each other as legitimate actors, and there is no common decision-making. That's why **war is no politics, and politics is no war**. Whenever politics changes into war, it rather loses its specific logic and potentials.<sup>2</sup>

In contrast to war, political processes are not only influenced by interaction, but also by commonly accepted (that's why independent) institutions and policy discourses. The degrees to what these different dimensions are significant, indeed, vary. In order to understand those variations better, different types of political processes (politics) may be differentiated:

- Once politics proceeds predominantly in the logic of power (fighting about dominance, using institutions and policy arguments, if at all, only for one's own ends), it may be called power focused or **poor politics**.
- Once given institutions, in contrast, are strictly accepted by all involved actors, a substantial discourse of its own can arise - opening up differentiated and creative learning processes in substance, implying **rich politics**.
- Between and beyond these two basic types, a lot of sophistically **combined types** of politics are possible. See for instance political debates in parliament between deputies of government and opposition or see typical discourses between institutionalized officials (like nation-state presidents, prime ministers, ministers, or members of political administration). Particularly tricky combined, multi-dimensional ways of politics arise in communication processes between actors within the political agenda and the public as well as in artificial media such as Political Cabaret.

---

<sup>2</sup> Hence Carl von Clausewitz' famous phrase, *Der Krieg ist eine bloße Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln* (*War is nothing but a continuation of politics*/Vom Kriege, 1st book, 1st chapter, sub-chapter 24) goes wrong. It's no wonder that modern autocrats such as Mao have taken up Clausewitz's phrase in an emphatically affirmative sense. But also a broad stream of journalists of democracies uses the formula in an affirmative way.

## Evolution or Revolution?

Starting from this differentiated understanding of political processes we can formulate some **hypotheses** on relations between social evolution and politics:

- **Groups** with hostile attitudes, such as violent extremism, particularly terrorism, and camouflaged forms of warfare (like militarily operating separatism), principally **favor the logic of war and are so far not political**.
- Homogenous, such as religious, groups that claim absolute power for their programs, operate, if at all, only with forms of power-focused, that is poor, politics, such as in power battles. Once they cannot enforce their programs effectively, either they pull back from society (sects, eschatological programs) or they get aggressive up to proclaiming (Sacred) War. So far they participate in rich politics, independent institutions respectively elements of a functioning society make them adapt to these norms and procedures.
- In functioning societies wherein given independent institutions are binding for anybody, also for powerful actors, rich politics is usual.
- Since rich politics fosters the sake of all people, there is a principal dynamics to use and to strengthen rich policies. Indeed both, the process as well as the preconditions of it, are vulnerable. So **social evolution** corresponds with a vulnerable change from poor to rich politics - a kind of **political evolution**.

While the term *political evolution* hitherto has seldom been applied, the word **revolution** is usual in science and everyday communication. It usually stands for a fundamental change in power or organizational structures that takes place in a relatively short period of time. Traceable back to the 15<sup>th</sup> century's Latin word *revolutio* in its meanings *rolling back*, *round about* (first used in astronomy), the term, however, has got an ambivalent and precarious meaning. Whereas particularly socialistic and communist movements emphasized their perceptions and programs of revolution to be forward-oriented (according to the dominant idea of progress in history), they obviously failed and destroyed fundamental achievements of socio-political evolution. A core element of this fall back was the principal and emphasized legitimization of violence and destruction by revolutionary movements and parties. On the track of brutal violence and war, all so-called **political revolutions** at least immediately led to a fall back behind the given status in terms of economy, technology, social differentiation, and political institutions. In terms of multi-dimensional political analysis, revolutions implied **transitions from politics to war and from war to extremely authoritarian regimes**.

**tive poor politics.** Not until before new fundamental changes came up to develop civil ways of communication and civil procedures, some (but limited) forms of rich politics got possible - see for instance the French Revolution ending in a nightmare of bloodshed, the Russian October Revolution that fell massively back behind already made progress by the Mensheviks and lead to the Stalinist totalitarianism, see the *National Socialistic Revolution* of the Hitler Regime (leading to the worst injuries of human rights in history) or the Maoist Revolution, that indeed could be corrected by the Deng reforms to a successful economic approach, but still bears down on the Chinese people.

While these revolutions from the 18<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century often were associated with social progress at least by their adherents, some meanwhile happened revolutions (Khomeini Revolution in Iran and the present wave of Islamist state building by ISIS and similar movements in some African countries) **explicitly point at going backwards in history.** So the IS tries to copy exactly what prophet Mohammed did in the seventh century (literally interpreting the Iran and the Sharia, ways of penalties and punishments, and so forth). Here the word *revolution* unfolds and displays its core meaning of going backwards in history in a brutally open and consequential way: Any trace of diversity, plurality, and multi-dimensional politics has systematically been annihilated, any trace of evolution has been turned back respectively destroyed, a new nadir of brutal uncivility.

## Conclusions

In strict contrast to backward oriented, unsocial, and unpolitical revolutionary movements, all civil people on this Earth should cooperate on building up and strengthening an integrated society. On this way we need rich politics that implies broadly accepted fair institutions and independent policy debates on how common problems may be solved best.

Looking back at history, we see that already many thousand years ago integrative societies constituted successful socio-cultural and state-political frames of sustainable welfare and development - see Mesopotamia between the fifth and the first millennial before Christ, Old China, and Old Egypt. The Islam got only sustainably successful so far it incorporated evolutionary approaches, such as institutionalizing certain degrees of cultural und judicial pluralism. Finally we see that the by far most successful welfare states on Earth today are based on highly differentiated societies and political systems of multidimensional (rich) politics. Since the end of the Second World War, and particularly since the end of the Cold War (1989), a massive dynamics towards an uprising of civilized democratic countries has taken place. We should learn from that and communicate the results.

# Bürgerschaft (Citizenship) und Zivile Moderne

Volker von Prittwitz<sup>1</sup>

## 1. Gebundene Koordination (Bound Governance)

Bestimmt der größte Landbesitzer, welche Regeln gelten und wie sie ausgelegt werden, so besteht eine eindimensionale Machtstruktur. Dabei herrschen Ungleichheit und Unfreiheit. Gleich und frei können Akteure demgegenüber nur bei zweidimensionaler Koordination sein:

- 1) In einer unabhängigen Regeldimension werden gültige Regeln der Gleichstellung und Freiheit festgelegt und ausgelegt. Hierbei agieren geschützte Regelakteure in spezifischen Prozessen, zum Beispiel Abgeordnete zur Entscheidung über ein Gesetz oder unabhängige Schiedsrichter zur Regelauslegung.
- 2) In der operativen Dimension handeln die operativen Akteure (Spieler) gleichgestellt und frei im Rahmen der festgelegten Regeln.

Weil dieses System Regelbindung voraussetzt, heißt es *Bound Governance*.<sup>2</sup> Konkret verwirklicht es sich zum einen als Recht mit ergebnisoffenen Verfahren, strikter Regelbindung, Allgemeinverbindlichkeit und allgemeinem Zugang. Dementsprechend lässt sich seine Funktionsweise auch als Logik des Rechts bezeichnen.<sup>3</sup> Es gibt aber auch Bound Governance-Systeme mit sachlichen, sozialen und räumlichen Beschränkungen sowie weichen Beteiligungs- und Regelformen bis hin zur völligen Freiwilligkeit, so Spiel und Sport. Prekär ist schließlich die Frage, wieweit Bound Governance (als *Fair Economy*) ökonomische Systeme dominiert.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Online gestellt über [www.diberlin.info](http://www.diberlin.info) am 23.10.2016

<sup>2</sup> Volker von Prittwitz 2007: *Vergleichende Politikanalyse*, UTB 2871, S. 226-37; ders.: *Bound Governance* (Verfahren), 03.12.2012: [http://www.volker-von-prittwitz.de/bound\\_governance\\_031212.pdf](http://www.volker-von-prittwitz.de/bound_governance_031212.pdf); Angeregt wurde das Konzept vor allem durch Niklas Luhmanns Buch (1969) *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main: Suhrkamp und Johan Huizingas (1938): *Homo ludens* - [https://de.wikipedia.org/wiki/Homo\\_ludens](https://de.wikipedia.org/wiki/Homo_ludens)

<sup>3</sup> Gerade der Rechtsbezug des Verfahrens-Konzepts steht im Mittelpunkt von Luhmanns: *Legitimation durch Verfahren*. Zur Abgrenzung der Logik des Rechts von anderen Interaktionslogiken siehe: Volker von Prittwitz: Politik-Logiken im Ukraine-Konflikt, in: aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ 47-48, 11.11.2014):

<http://www.bpb.de/apuz/194822/politik-logiken-im-ukraine-konflikt>; ders.: Theorie-Grundlagen (2016): [http://www.diberlin.info/index.htm\\_files/PA%20Theoretische%20Grundlagen%20Politikanalyse.pdf](http://www.diberlin.info/index.htm_files/PA%20Theoretische%20Grundlagen%20Politikanalyse.pdf)

<sup>4</sup> Eine Skizze: [http://userpage.fu-berlin.de/~vvp/programmteil\\_bound\\_economy.htm](http://userpage.fu-berlin.de/~vvp/programmteil_bound_economy.htm)

Die Regel- und die operative Dimension von Bound Governance sind in den jeweiligen Anwendungsbereichen aufeinander substantiell abgestimmt - so braucht ein Gerichtsprozess andere spezifische Regeln als ein Fußballspiel. Die allgemeinen Prinzipien von Bound Governance gelten aber in jeder Anwendungsweise und in jedem Einzelfall. Insofern bildet Bound Governance einen allgemeinen Governance-Typ.

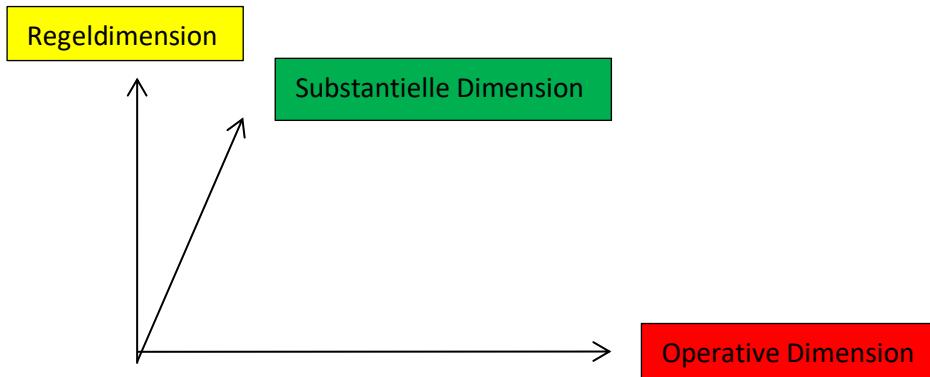
Bound Governance kann nur funktionieren, wenn die Regel-Dimension wie die operative Dimension geschützt sind und damit Akteure in diesen Dimensionen jeweils eigenständig operieren können. Regelakteure dürfen daher keine Macht über den Ausgang operativer Prozesse haben; umgekehrt dürfen nicht einzelne operative Akteure sie betreffende Regeln und Regelauslegung bestimmen oder manipulieren. Werden diese Anforderungen nicht erfüllt, so bei Bestechung (Operative Akteure *kaufen* Regelakteure) oder bei Wettbetrug (Abläufe werden über gekaufte Regel- und/oder operative Akteure manipuliert), entsteht eine ein-dimensionale Machtstruktur und Bound Governance bricht zusammen. Daher sind effektive Fairness-Normen, Transparenz, durch die Betrug erkennbar wird, und energisches Handeln zum Schutz der jeweiligen Regeln notwendig dafür, dass Bound Governance funktioniert.

Zwar gibt es viele tradierte Bound-Governance-Systeme, beispielsweise alte Spiele wie Schach; anders als religiöse Glaubensinhalte sind Bound-Governance-Systeme aber nicht absolut unveränderlich; die prinzipielle Trennung von Regeldimension und operativer Dimension erlaubt es vielmehr grundsätzlich, solche Systeme in eigenen Regelprozessen zu gestalten und zu verändern.

Dies impliziert die Einsicht, dass jede Regelungsform optimiert und dementsprechend offen verändert werden kann und, insbesondere wenn sich Regelfehler oder schwerwiegende negative Auswirkungen zeigen, auch verändert werden sollte. Insofern ermöglicht und fördert Bound Governance substantielle Governance-Diskussion und inhaltlich gestaltende Politik - eine politische Korrektur- und Gestaltungsperspektive, die über die Tradition aufklärerischen Denkens, etwa Kants normativer Überlegungen zur Freiheit als bewusster Selbstbindung, hinausreicht und Konzepte des modernen Wohlfahrts- und Orientierungsstaats, etwa nachhaltiger Entwicklung, aufnimmt.

Bound Governance operiert also mehrdimensional mit operativer Dimension, Regeldimension und substantieller Dimension.

Abbildung 1: *Dimensionen von Bound Governance (Logik des Rechts)*



Funktioniert Bound Governance, so übt sie vielfältige positive Funktionen aus:

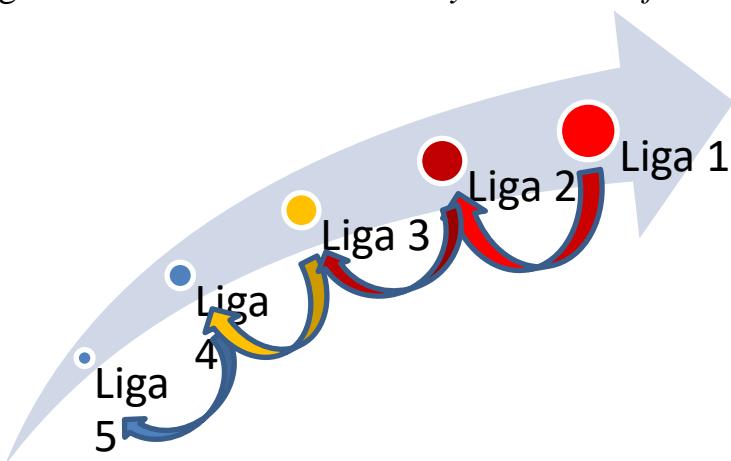
- Die Beteiligten agieren gleichgestellt und frei - die Verwirklichung einer Kombination fundamentaler Werte der Moderne.
- Bound Governance fördert friedliches Verhalten.
- In Bound Governance-Systemen hat die besten Erfolgschancen nicht, wer die größte Regelmacht besitzt, sondern wer - allein oder in der Gruppe - innerhalb der geltenden Regeln besonders klug, geschickt und damit leistungsfähig handelt. Dies motiviert alle Beteiligte dazu, ihre Leistung und ihre Leistungsfähigkeit höchstmöglich zu steigern.
- Da sich die Beteiligten wechselseitig anregen, kommt es regulär zu leistungsorientierter Innovation und einem Anstieg der allgemeinen Wohlfahrt; Bound Governance ist also wohlfahrtsförderlich.

Besonders anschaulich werden die Anforderungen und Leistungspotentiale von Bound Governance anhand gemeinschaftlicher Spiele, beispielsweise Schach, Fußball oder Tennis:

- Jedes Spiel setzt den Beschluss der Beteiligten zu spielen und damit ihren Willen Voraus, bestimmte - alle Spieler gleichstellende - Spielregeln zu akzeptieren. Damit bilden die Beteiligten eine Spiel-Gemeinschaft, die daran interessiert ist zu spielen und die Spielregeln konsequent umzusetzen.
- Gemeinschaftliches Spiel steht freiem, unter Umständen scharf konflikthaftem Spiel nicht entgegen: Spiele, in denen nur eine Seite auf Kosten der anderen gewinnen kann (Nullsummen-Spiele), machen für viele Menschen sogar den besonderen Reiz gemeinschaftlichen Spielens aus.

- Die durch Gruppenbeschluss festgelegte Spielsphäre und damit alle ihre Beteiligten sind allerdings institutionell geschützt. Dadurch kann das Spielen zum friedlichen gemeinschaftlichen Erlebnis mit Anregungen, Spannung und Freude für alle Beteiligte werden - Grund für seine enorme Attraktivität. Auch operative Nullsummen-Spiele produzieren, wenn sie als idealtypisches Spiel durchgeführt werden, Nutzen für alle Beteiligte, haben also Positivsummen-Charakter - ein fundamentaler Unterschied zu eindimensionalen Strukturen und Prozessen, so vor allem Krieg, durch sich die Situation vieler, oft aller Beteiligter enorm verschlechtert.
- Jedes Spiel hat - bei Achtung der grundlegenden Anforderungen von Gleichstellung und operativer Freiheit - substantiell spezifische Spielregeln.
- Zwar verhindert die institutionelle Gleichstellung der Spieler/innen nicht grundsätzlich, dass Akteure mit ungleichen Kapazitäten aufeinander treffen und damit regulär ungleiche Spielresultate entstehen. Im Unterschied zu eindimensionaler Macht sind schwächere Akteure in Bound-Governance-Systemen aber nicht ohne jede Erfolgschance; dabei treibt sie die Hoffnung auf den außergewöhnlichen Erfolg sogar besonders an. Vor allem aber kann Bound Governance leistungsdifferenziert ausgestaltet werden, so über Ligen-Systeme mit freiem Auf- und Abstieg. Damit werden zwei Anforderungen kombiniert: die grundsätzliche Gleichstellung aller Beteiligter und die Eröffnung einer reellen Chance, auch unter Akteuren mit ungleichen Kapazitäten Erfolg haben zu können - siehe die folgende Abbildung 2.

Abbildung 2: Bound Governance-System mit freiem Auf- und Abstieg



Bound Governance-Prinzipien können schließlich auch in weiteren Formen angewandt werden, so in wirtschaftlichem oder wissenschaftlichem Wettbewerb.

Mono- und oligopolistische Marktformen, in denen einzelne operative Akteure Marktregeln bestimmen, widersprechen dabei Bound Governance. Prekär erscheinen nach Bound Governance-Kriterien auch Formen von *Selbstverwaltung*, in denen Netzwerke aus operativen Akteuren und Regel-Akteuren direktive Macht ausüben - insbesondere, wenn solche Netzwerke direktiv mit öffentlichen Ressourcen, so Steuergelder, wirtschaften. Denn solche Netzwerke tendieren (als instrumentell rationale Akteure) dazu, ihre Einnahmen aus öffentlichen Geldern zu maximieren, externe Leistungs- und Effizienzkontrolle aber zu minimieren - ein Grundmuster ineffizienter bis kontraproduktiver Governance.

Werden Regelakteure, zum Beispiel Nationalstaaten, von operativen Akteuren, etwa Großunternehmen, gegeneinander ausgespielt, so stellt dies Bound Governance auf den Kopf - siehe etwa die Steuerflucht multinationaler Großunternehmen sowie Schiedsgerichte, die über staatliches Regelverhalten entscheiden können (TTIP/abgeschwächt CETA). Die Vorstellung, Märkte und Netzwerke könnten sich zum Wohl der Allgemeinheit selbst regulieren, erweist sich damit als wirklichkeitsfern, ja sogar kontraproduktiv; denn ohne eine eigenständige Regelebene entstehen eindimensionale Machtstrukturen - genau das Gegenteil allgemeinwohlförderlicher Governance.

Um fairen Wettbewerb zu schaffen und zu erhalten, müssen demgegenüber a) strikte Regeln der Gleichstellung und operativen Freiheit (im Rahmen der Regeln) gelten, b) die operative Sphäre und die Regel-Sphäre strikt voneinander getrennt werden. Allgemeinpolitisch entspricht dem ein lobbyunabhängiger Staat mit unabhängiger Justiz.

Bound Governance kann allerdings nicht alle Herausforderungen der Moderne bewältigen. So müssen zu große Kapazitätsunterschiede und Folgen von Regelfehlern ausgeglichen oder zumindest essentiell verringert werden - Herausforderung für Sozial-, Wirtschafts-, Umwelt- und Integrationspolitiken. Governance umfasst daher auch andere Governance-Formen - Gegenstand der systematisch vergleichenden Governance-Theorie.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Die bisherige Governance-Diskussion oszilliert zwischen bereichsspezifischen Beschreibungen einzelner Formen ohne übergreifende Ordnung, der Verallgemeinerung einzelner eklektischer Prinzipien, zum Beispiel des Verhandelns, überabstrakten Typologien, die für Politik nicht fruchtbar gemacht werden können, und pragmatischen Grundsätzen guter Koordination (Good Governance) ohne ausgewiesene theoretische Verortung - siehe zur Breite des Verwendungsspektrums unter anderem <https://de.wikipedia.org/wiki/Governance>, [https://de.wikipedia.org/wiki/Gute\\_Regierungsf%C3%BChrung](https://de.wikipedia.org/wiki/Gute_Regierungsf%C3%BChrung); Tanja Börzel 2006: Was ist Governance? [http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was\\_ist\\_Governance.pdf](http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf) Demgegenüber habe ich versucht, eine strukturiert vergleichende Governance-Typologie zu entwickeln - siehe Volker von Prittitz 2016: [http://diberlin.info/index\\_htm\\_files/Governancetypologie.pdf](http://diberlin.info/index_htm_files/Governancetypologie.pdf)

## 2. Bürger - Bürgerschaft - Citizenship

Das Wort *Bürger* leitet sich etymologisch vom althochdeutschen *burga* (Schutz/befestigter Wohnsitz), im Englischen *borough* (und speziell im Schottischen *burgh*) ab, die eine Stadt mit Stadtrechten, also eine freie Stadt bezeichnen.<sup>6</sup> Ein Bürger war ursprünglich also der Bewohner/die Bewohnerin einer freien Stadt mit besonderen Stadtrechten.

Ideengeschichtlich wird das Bürger-Konzept dagegen auf den altgriechischen Stadtstaat, insbesondere das Athen des 4. Jahrhunderts vor Christus, zurückgeführt. So ist der Bürger (griechisch: *polites = der zur Stadt (polis) Gehörende*) nach Aristoteles' Definition durch seine *Teilhabe am Richten und an der Herrschaft* bestimmt.<sup>7</sup> Idealtypisch zeichnete sich der altgriechische Stadtstaat aus durch: a) die Freiheit jedes Bürgers, insbesondere der Schutz davor, versklavt zu werden, b) die grundsätzliche Gleichstellung aller Bürger, c) das Recht gleichgestellter Mitbestimmung in der Polis, insbesondere das Recht, sich gleichgestellt an Wahlen zu öffentlichen Ämtern beteiligen und sich zur Wahl stellen zu können, d) die Verantwortung gegenüber dem Gemeinwesen, damit eine enge Verknüpfung von Privatem und öffentlichem Leben.

Praktisch war die altgriechische Bürgerschaft allerdings exklusiv strukturiert, nämlich als kleine Minderheit der Gesamtbevölkerung gegenüber Sklaven, Fremdarbeitern, und Frauen. Ökonomisch basierte die altgriechische *Demokratie* auf dem Sklaven-Status eines beträchtlichen Teils der Bevölkerung. Auch spätere Formen von Bürgerschaft, so die römische *civitas* (der *cives*) sowie spätmittelalterliche und frühneuzeitliche Stadtbürgerschaften, waren trotz Instrumenten gemeinsamer Beratung doch ungleich nach Prinzipien der ständischen Gesellschaft aufgebaut. Und selbst die Pariser Bürgerregierung der Französischen Revolution von 1789 schloss Frauen praktisch von der Beteiligung an der Herrschaft aus, ja verfolgte sogar engagierte Frauen.<sup>8</sup>

Eine kritische Haltung zum Bürger-Begriff ist bis heute allerdings vor allem durch Karl Marx' Arbeiten im 19. Jahrhundert und ihm folgende marxistische Terminologien vermittelt. Dabei wird der Bürger nicht mehr als *Citoyen* im Sinne politischer Mitverantwortung, sondern als Träger spezifischer ökonomischer Interessen, als *Bourgeois*, verstanden, der die Arbeiterklasse ausbeutet und dem revolutionären Fortschritt entgegensteht. Institutionelle Differenzierung, also

---

<sup>6</sup> Bürger - Wikipedia-Stichwort: <https://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCrger>

<sup>7</sup> Aristoteles Politik III, 1275a22ff.

<sup>8</sup> Siehe den Fall von Olympe de Gouges

unabhängiges Recht, gibt es in dieser Sicht nicht; vielmehr ist *das herrschende Recht das Recht der Herrschenden* - eine Rückkehr zu eindimensionalem Machtdenken.<sup>9</sup> Dementsprechend propagierten bereits Marx und Engels diktatorische Herrschaftskonzepte (Diktatur des Proletariats, Kommunistisches Manifest), und später entwickelten sich marxistisch inspirierte totalitäre Herrschaftsformen (Marxismus-Leninismus, Stalinismus, Maoismus, Pol-Pot Regime u.a.).

Das politisch sensitive Bürger-Konzept des verantwortlichen Polites (Citoyen/Citizen) wird seit jeher aber auch und vor allem ausgehend von machtorientiert-asymmetrischen (konservativen beziehungsweise politisch rechts einordnenbaren) Positionen attackiert. Denn Bürger in diesem Sinne waren und sind selbstbewusst und kritisch gegenüber eindimensionaler Macht, etwa Elitenkonzepten und Konzepten absoluter Macht - seien sie militärisch, religiös, politisch-ideologisch, verwaltungslogisch-technisch und/oder ökonomisch legitimiert.

Was Bürgerschaft (Citizenship) heute bedeutet und bedeuten kann, lässt sich mit Hilfe des Bound Governance-Konzepts umreißen:

1. Bürgerschaft bezieht sich traditionell auf einen bestimmten Raum. Dies war historisch zunächst eine Stadt; mit dem Konzept der Staatsbürgerschaft hat sich dieser Raum aber auf größere Territorien erweitert; und potentiell ist Bürgerschaft auch bezogen auf die ganze Erde denkbar (Earth Citizenship).
2. Bürger sind gemeinsam Mitglieder einer koordinierenden Einheit, der Bürgerschaft (Citizenship), die Regeln setzt, zumindest aber gemeinsam Regeln interpretiert. Als solche fühlen sie sich mitverantwortlich für das Ganze.
3. Bürger sind in doppelten Sinne gleichgestellt und frei: a) als Mitglieder der koordinierenden Bürgerschaft, b) als operative Akteure, die die gesetzten Regeln einhalten.
4. Bürger verhalten sich - als regelgebunden und mitverantwortlich für das Ganze - prinzipiell friedlich.
5. Bürger sind prinzipiell offen, bereit und fähig, gegebene Rechte und Freiheiten zu nutzen.

---

<sup>9</sup> Ein oft zitiertter Ausspruch, der allerdings nur sinngemäß bei Marx nachgewiesen werden kann: *Die gesetzgebende Gewalt macht das Gesetz nicht, sie entdeckt und formuliert es nur* (K. Marx, Kritik des Hegelschen Staatsrechts, MEW 1, 260) oder: *Sowohl die politische wie die zivile Gesetzgebung proklamieren, protokollieren nur das Wollen der ökonomischen Verhältnisse.* K. Marx, Elend der Philosophie, MEW 4, 109.

### 3. Bürgerschaft (Citizenship) und zivile Moderne - Evolution oder Devolution?

Folgen wir Norbert Elias' Zivilisationstheorie, die auf Materialien zur Gesellschafts-Entwicklung in Westeuropa von ca. 800 bis 1900 nach Christus fußt, so hat sich Zivilisation vor allem über einen langfristigen Wandel der Persönlichkeitsstrukturen entwickelt. Demnach sind Scham- und Peinlichkeitsschwellen tendenziell vorgerückt; die Menschen haben besser gelernt, Vorgänge innerhalb anderer Menschen zu verstehen (Psychologisierung) und die Folgen der eigenen Handlungen über immer mehr Glieder der Kausalketten abzusehen (Rationalisierung). Die allgemeine Gewaltbereitschaft ist tendenziell gesunken; Sexualität wurde nach und nach stärker kontrolliert; Ess- und Trinkformen wurden tendenziell feiner; Ausscheidungsfunktionen wurden zunehmend tabuisiert und dem Blick anderer Menschen entzogen. Wichtigste Grundlage dieser Prozesse war das Wachstum gegenseitiger Abhängigkeiten (Interdependenzketten) und deren Internalisierung als alltägliche Handlungsanforderung größerer Zurückhaltung.<sup>10</sup>

So instruktiv die durch Norbert Elias gelieferten Einsichten auch für das Verständnis zunehmender Regelbildung sind - sie können die Entwicklung zunehmender Freiheiten in der zivilen Moderne nicht erklären. Allem Anschein nach überfordert diese Frage auch den seit Jahrzehnten geführten Diskurs um Elias' Zivilisationstheorie.<sup>11</sup> Demgegenüber liefert Johan Huizingas Buch *Homo ludens* eine Fundamental-These zur kulturellen Bedeutung von Freiheiten und Regeln: Ihm zufolge haben sich kulturelle Systeme wie Politik, Wissenschaft, Religion und Recht ursprünglich aus spielerischen Verhaltensweisen entwickelt und über Ritualisierungen im Laufe der Zeit institutionell verfestigt:

*Aus Spiel wird »heiliger Ernst«, denn wenn sich Regeln erst richtig »eingespielt« haben, lassen sie sich nicht mehr ohne weiteres ändern und beginnen ihrerseits Zwangscharakter anzunehmen.*<sup>12</sup>

Kombinieren wir die durch Nobert Elias und Johan Huizinga gelieferten fundamentalen Erklärungen von Zivilisationsbildung miteinander, so verlangt **Zivilisierung beides, a) zunehmende Bindung an gemeinsam akzeptable Regeln und b) zunehmende (spielerische) Freiheiten innerhalb und aufgrund dieser gemeinsamen Bindungen.** Sich verfestigende psychische und soziogenetische

<sup>10</sup> Norbert Elias: Über den Prozess der Zivilisation; Text formuliert in Anlehnung an:  
[https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%9Cber\\_den\\_Proze%C3%9F\\_der\\_Zivilisation](https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%9Cber_den_Proze%C3%9F_der_Zivilisation) (Erste Absätze)

<sup>11</sup> Problemsensitiv, aber dennoch wenig ergiebig in diesem Sinne zum Beispiel:  
<http://soziologieblog.hypotheses.org/4929>

<sup>12</sup> Ulrich Prill: *Mir ward alles Spiel.* Königshausen & Neumann, Würzburg 2002, S. 14

Bindungen einerseits und operative Freiheiten andererseits bilden also den Kern ziviler Moderne. Dieser schlägt sich räumlich verdichtet in vorherrschenden Einstellungen und praktischen Formen von Citizenship nieder.

Es ist eklatant, dass diese Feststellungen mit den skizzierten Anforderungen von Bound Governance korrespondieren. Wir können die Entwicklung der zivilen Moderne also auch einfach als Entwicklungs- und Durchsetzungsprozess mehrdimensionaler Governance, sprich Bound Governance, auffassen.

Hierbei lässt sich Norbert Elias‘ Theorie, wachsende Abhängigkeitsketten würden zunehmend internalisiert, gut mit historischen und aktuellen Fakten vereinbaren, so einer enorm gewachsenen technisch-wirtschaftlichen und soziokulturellen Vernetzung bis hin zu Globalisierungsprozessen. Man könnte diesen Prozess auch als zunehmende Vergesellschaftung im weitesten Sinne bezeichnen.

Gleichstellung und Freiheit auch für Andersdenkende und Anderslebende können sich prinzipiell bei internalisierter Vernetzung eher entwickeln als ohne diese; denn Menschen oder Gruppen, mit denen man kaum Beziehungen hat, werden eher als fremd, bedrohlich und möglicherweise feindlich wahrgenommen. Vorherrschende Freund-Feind-Muster aber schließen institutionalisierte Gleichstellung und gemeinsame Freiheiten strikt aus - weshalb Fremdenangst ohne Fremde kein Paradox ist.

Wachsende Vernetzung alleine sichert allerdings noch keinen gegenseitigen Respekt. Hierzu müssen vielmehr entsprechende kognitive und politische Prozesse stattfinden und stabil bleiben - seit jeher eine prekäre Herausforderung. So ging die erste hochentwickelte Zivilisation der Menschheit (im Zweistromland von Euphrat und Tigris) im ersten Jahrtausend vor Christus angesichts militärischer Bedrohungen und religiöser Konkurrenz nieder. Die Athenische Demokratie hielt sich (im 4. Jahrhundert vor Christus) noch nicht einmal einhundert Jahre lang und auch das Römische Reich wurde von Kulturen überrollt, die in vieler Hinsicht weniger hoch entwickelt waren.

Erst mit der Renaissance, der Aufklärung und schließlich der zivilen Moderne konnten Bound Governance-Prinzipien und Formen von Citizenship wieder Fuß fassen und teilweise dominant werden. Der Durchbruch der technischen, ökonomischen und organisatorischen Moderne im 20. Jahrhundert schließlich verlief als Desaster: Anstelle wachsender Zivilisierung und gemeinsamer Citizenship entwickelte sich bornierter nationalistischer Chauvinismus in Europa, woraus der Erste Weltkrieg entstand. Danach stieg der - bereits früher latent vorhandene - Rassismus zusammen mit nationalistischen Machtphantasien zum

beherrschenden Politikmuster auf - mit der Folge eines Jahrtausend-Verbrechens, der Shoa, und dem zweiten Weltkrieg. Und selbst nach dem Zweiten Weltkrieg dominierten Jahrzehnte lang nicht Zivilität und gemeinsame Citizenship, sondern eine Ost-West-Konfrontation und totalitäre Denk- und Organisationsweisen beherrschten in vielen Ländern der Erde die politische Szene.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, vor allem seit dem Ende des Ost-West-Konflikts 1989, haben Bound Governance-Prinzipien zwar stark an Bedeutung gewonnen - woraus sich in vieler Hinsicht fundamentale Verbesserungen ergaben, so anhaltender Frieden, starke Wohlfahrtsgewinne und ein enormer Zuwachs an Freiheiten in Europa und anderen Regionen (so Teilen Asiens und Lateinamerikas). Und auch heute bildet die zivile Moderne eine grundlegende Perspektive dafür, Frieden, Wohlfahrt und nachhaltige Existenz des Erde-Mensch-Systems zu erhalten.

Inzwischen erleben wir aber massive Gegentrends unter verschiedenen Gesichtspunkten: Mit der Bildung politischer Religionen und ihrem Aufstieg seit Khomeinis Machtantritt 1979, insbesondere dem weltweiten Einflusswachstum der wahhabitischen Öl-Großmacht Saudi-Arabien, haben antimoderne Gesellschafts- und Politikkonzepte politischer Religion einen beträchtlichen globalen Aufschwung erfahren. Terroristische Militanz und ihr zumindest formal entsprechende Formen eines War on Terror pushen die Interaktionslogik des (asymmetrischen) Krieges. Dazu kommen immer massivere Devolutionsprozesse von Zivilität und Demokratie in einer Reihe von Ländern, insbesondere in Russland, Mittel-Osteuropa, der Türkei und Teilen der US-amerikanischen Gesellschaft und Politik - Prozesse, unter denen nicht nur Opfer aktueller Kriege (als Flüchtlinge), sondern zunehmend, so etwa in der Türkei, auch bislang akzeptierte Staatsbürger zu leiden haben.

Angesichts dessen ist die zivile Moderne, sind Bound Governance-Systeme und Formen von Citizenship massiv herausgefordert: Ob es gelingt, errungene Formen eines friedlichen, relativ freien Miteinanders zu sichern, ist zunehmend fraglich. Selbst in Ländern mit dem Anspruch etablierter Demokratie kommen antizivile und antidemokratische Politikverständnisse auf. Bound Governance und Citizenship sind Konzepte, die in der Auseinandersetzung mit solchen Konzepten Bedeutung erlangen können.

## 4. Citizenship - eine westliche Errungenschaft?

Die Auffassung, Prinzipien von Freiheit, Gleichheit und wechselseitiger Verantwortlichkeit stellten eine ausschließlich westliche Errungenschaft dar, ist weit verbreitet. So tun autokratische Machthaber häufig Anforderungen von Gleichstellung und Freiheit als westliches Gedankengut ab - ein gängiges Muster, Kritiker/innen im Inneren mundtot zu machen. Und auch marxistisches Denken hat, etwa vermittelt durch das von Marx entwickelte und von Wittfogel ausgearbeitete Konzept der Asiatischen Despotie, den Eindruck erweckt, moderne Gleichstellung und Freiheitskonzepte widersprüchen strukturellen Spezifika östlicher und südlicher Regionen, insbesondere der Sozialgeschichte kanalgebundener Kulturen (wie Ägypten).<sup>13</sup>

Diese Auffassung erweist sich bei näherer Prüfung als nicht haltbar. So wurden viele wissenschaftliche Leistungen und Kulturformen des alten Griechenland nachweislich durch frühere Entwicklungen im Zweistromland, insbesondere Babylonien, beeinflusst.<sup>14</sup> Warum sollten dann gerade politische Strukturen von diesem kulturellen Einfluss ausgenommen gewesen sein? Wie wir aus vielen Quellen, darunter der Bibel, wissen, war das alte Babylon durch hochgradige soziale Verdichtung, Vielsprachigkeit und kulturelle Vielfalt charakterisiert. Demzufolge dürften dort, in einer Abfolge von Kulturen, die sich über Jahrtausende hinweg entwickelten und herrschend waren, auch Governanceformen existiert haben, die dieser Vielfalt und hochgradigen Verdichtung entsprachen.

Frühe Gesellschafts- und Herrschaftsvorstellungen im Sinne von Ausgleich, Gegen seitigkeit und Verantwortlichkeit finden sich auch im alten China (seit ca. 500 vor Christi Geburt). Hier waren neben dem - ursprünglich in Nordindien entwickelten Buddhismus - vor allem (T)Daoismus und Konfuzianismus bedeutsam, ergänzt durch Mohismus und Legalismus:

- Der Daoismus, der als besonders authentisch für China gilt, weist in seiner über zweitausend Jahre langen Geschichte zwar unterschiedliche philosophische und religiöse Strömungen auf; grundlegend für ihn ist dabei aber die Wahrnehmung sich entsprechender Gegensätze und die Anforde-

---

<sup>13</sup> Zum Überblick der These siehe: [https://de.wikipedia.org/wiki/Orientalische\\_Despotie](https://de.wikipedia.org/wiki/Orientalische_Despotie)  
[http://www.johanneum.eu/seite/171345/wittfogel,\\_orientalische\\_despotie.html](http://www.johanneum.eu/seite/171345/wittfogel,_orientalische_despotie.html)

<sup>14</sup> Zum Überblick: <https://de.wikipedia.org/wiki/Mesopotamien>; eine Fülle spezifischer Einsichten enthält der Text von Johannes Renger: Zur Frage von Ex Oriente Lux...[http://www.steiner-verlag.de/uploads/txt\\_crondavtitel/datei-datei/9783515091480\\_p.pdf](http://www.steiner-verlag.de/uploads/txt_crondavtitel/datei-datei/9783515091480_p.pdf)

rung der Verhaltensmäßigung - eine Sicht, die in deutlichem Kontrast zu Vorstellungen absoluter Macht stand und steht.<sup>15</sup>

- Der Konfuzianismus (bedeutsam seit der Han-Dynastie seit dem 1. Jahrhundert vor Christus) zeichnet sich zwar durch ausgeprägte Obrigkeitorientierung (Untertanentreue, Verehrung der Eltern und Ahnen, Wahrung von Anstand und Sitte) aus; er bindet diese Anforderungen allerdings in ein System von fünf Kardinaltugenden ein (Menschlichkeit/Nächstenliebe, Gerechtigkeit/Rechtschaffenheit, Ritueller Anstand/Sittlichkeit, Weisheit, Aufrichtigkeit/Verlässlichkeit).<sup>16</sup>
- Der Mohismus stellt noch stärker als der Konfuzianismus ethische Anforderungen eines durch Respekt und Liebe geprägten Miteinanders in den Mittelpunkt.<sup>17</sup>
- Der Legalismus vertritt eine durch positive und negative Anreize geprägte Sicht des Regierens.<sup>18</sup>

Ausgleich und moderates Handeln - wichtige Grundlagen von Bürgerschaft (Citizenship) und Demokratie - stellen sich daher auch als Jahrtausende altes gedankliches Erbe Chinas und der durch China beeinflussten Regionen dar.

Ausgehend von der Falsifikation der These, Demokratie und Citizenship seien lediglich ein westliches Erbe, sollten Kulturen grundsätzlich auf eigenständige Potentiale von Gegenseitigkeit, politisch-administrativer Beteiligung und Mäßigung geprüft werden. Dies beginnt mit indigenen Kulturen etwa in Afrika, Amerika und Australien, und gilt selbst für kulturelle Formationen (wie die Azteken), die auf uns - teilweise durch ausschließliche Berichte spanischer Eroberer - lediglich als martialisch und extrem patriarchalisch-autokratisch überkommen sind. Schließlich wäre der Diskurs über asiatische Despotie unter dem Gesichtspunkt fehlender oder aber doch gegebener Voraussetzungen für Citizenship neu zu beleben.

Auch in der aktuellen Diskussion lohnt es sich der These nachzugehen: Menschliches Zusammenleben ist prinzipiell nur mit Elementen von Zivilität und Citizenship möglich. Umso mehr brauchen wir sie in unserer komplexen Welt des 21. Jahrhunderts.

---

<sup>15</sup> <https://taiji-forum.de/glossar/daoismus/> - 10.10.2016

<sup>16</sup> Zum Überblick: <https://de.wikipedia.org/wiki/Konfuzianismus>

<sup>17</sup> <https://de.wikipedia.org/wiki/Mozi>

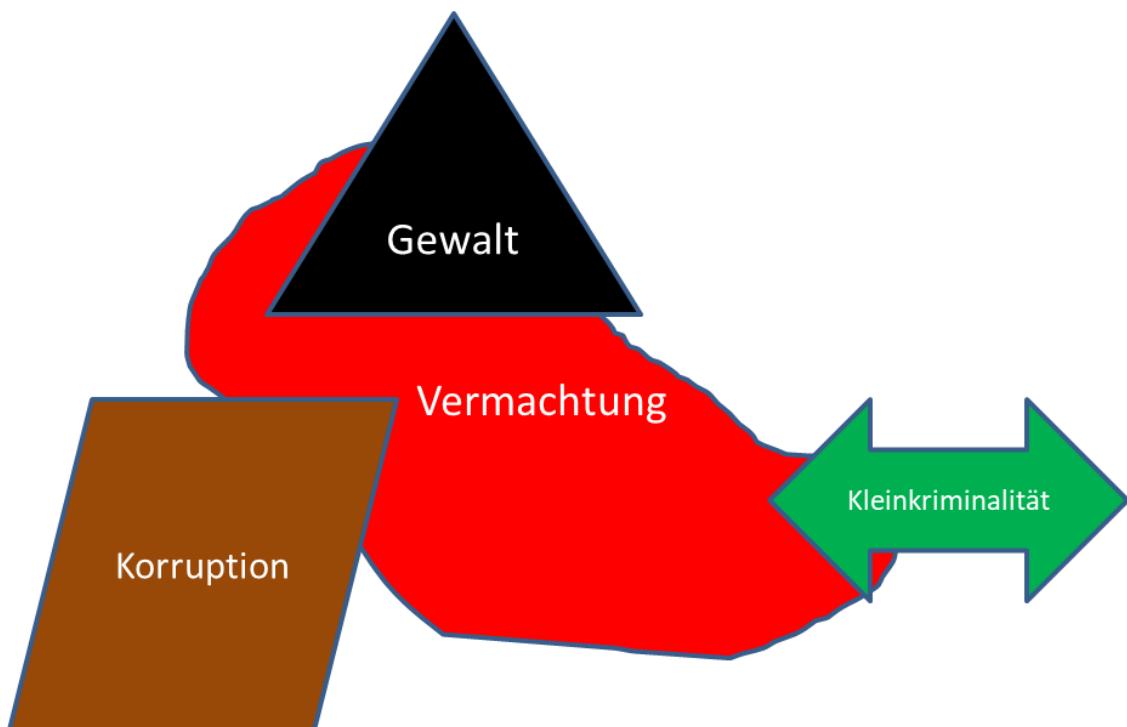
<sup>18</sup> <https://de.wikipedia.org/wiki/Legalismus>

# Gewaltgeladene Vermachtung

## Hooligans, Extremismus, Clans, Mafia, Terrorismus

(VP/Einschub November 2018)

Das folgende Schema gehört an sich auf S.98 zum Text *Die Herausforderungen Betrug, Gewalt, Vermachtung und Korruption* (fand aber dort nach Textabschluss keinen Platz mehr). Es soll verdeutlichen, wie zentral Vermachtung für viele Formen gewaltgeladener Kriminalität, darunter Hooligans, Extremismus, Clan-Kriminalität, Mafia-Organisationen und Terrorismus ist: Strukturelle Gewalt und andere spezielle Erscheinungsformen, so Korruption und Kleinkriminalität, sind nicht selten nur im Zeichen illegitimer Macht (Vermachtung) zu verstehen. Bound Governance bildet den idealtypischen Gegenpol zu den einzelnen Kriminalitätsformen, vor allem aber zu ihren komplexen Zusammenhängen organisierter Kriminalität und komplexer Vermachtung.



# Mehrebenige Bürgerschaft

**Die Blockade internationaler Bound Governance durch die Großmächte**

**Volker von Prittwitz<sup>1</sup>**

Absolute Macht kennt kaum Grenzen. So streben totalitäre Systeme nach Welt-herrschaft, wenn sie hierfür Möglichkeiten sehen - siehe etwa Hitlers Raum-Phantasien mit einer Welt-Hauptstadt Berlin, die Marxistisch-Leninistische Rede von der Weltrevolution oder die islamistische Vorstellung einer Politik und Staaten unterordnenden Glaubens-Gemeinschaft (Umma). Machtansprüche stoßen allerdings früher oder später auf Widerstand, resultierend in Unterdrückung (bei Überlegenheit), Krieg (bei Konfrontation) oder Rückzug (bei Unterlegenheit); daher schwankt eindimensionales Macht-Denken zwischen Expansions-Perspektiven, Freund-Feind-Denken und sektenhaftem Rückzug.

Dem stehen Bound Governance und Citizenship als in sich ruhende Handlungs-Konzepte gegenüber: Wer regelgebunden erfolgreich ist, muss sich nicht durch das Ziel motivieren, Macht über Regeln zu erlangen. Bürgerschaft (Citizenship) stellt sich Problem- und Gestaltungs-Herausforderungen in jeweiligen Grenzen; dementsprechend bildete sie historisch über lange Zeit hinweg lediglich lokale Inseln in einem Meer asymmetrischer Machtstrukturen.

Elemente von Gleichstellung und Freiheit lassen sich allerdings in keiner Kultur völlig ausschließen.<sup>2</sup> So stellen sich auch in ungleichen und unfreien Systemen sachliche Koordinations-Anforderungen: Nahrungsmittel müssen produziert (oder importiert) und verteilt, Infrastrukturen gepflegt, Kinder geboren und aufgezogen, Notsituationen für die Allgemeinheit bewältigt werden - Anforderungen, die sich nur mit einem gewissen Mindestmaß wechselseitiger Kommunikation und Kooperation managen lassen.

---

<sup>1</sup> Online gestellt über [www.diberlin.info](http://www.diberlin.info) am 11. November 2016

<sup>2</sup> Zur grundsätzlichen Fassung von Bound Governance und ihren Wechselbeziehungen mit Citizenship siehe: Volker von Prittwitz, Oktober 2016: Citizenship und zivile Moderne

Bound Governance und Citizenship können zudem attraktiv wirken und zum Ausgangspunkt von Lern- und Innovationsprozessen werden. Schließlich haben sich mit der technisch-ökonomischen Modernisierung Herausforderungen entwickelt, die sich nur überregional bewältigen lassen. Dazu aber sind Einstellungen und Kapazitäten überregionaler Citizenship besonders dienlich. Daher ist Citizenship heute nicht mehr auf lokale Einheiten beschränkt, sondern kann von der kommunalen bis zur globalen Ebene Bedeutung erlangen. Jede einzelne dieser Ebenen weist dabei ein logisch und historisch spezifisches Profil auf.

## **1. Bürgerschafts-Ebenen (Profile)**

### **1.1 Stadt-Bürgerschaft**

Während in einer idealtypischen Dorfgemeinschaft jeder jeden kennt und gemeinschaftlich vernetzte Normen entsprechend stark sind, leben in einer Stadt viele Menschen vergleichsweise dicht beieinander, ohne sich näher kennen zu müssen. Hierbei entwickeln sich - durch Spezialisierungsvorteile - ausgeprägte funktionale Differenzierung sowie eine durch städtische Lebensweisen geprägte Alltagswelt. Der Begriff *Urbanität* umfasst also städtebauliche, funktionale, sozio-kulturelle und sozio-ökonomische Elemente einer typisch städtischen Lebensumwelt.

Die urbane Gesellschaft bedarf aufgrund ihrer besonderen Offenheit und Komplexität gezielt gesetzter und administrierter Regeln, um funktionieren zu können. Ansonsten werden Ballungsräume leicht unwirtlich. Dies gilt insbesondere, wenn machtgeladene Strukturen, so Clan-Strukturen oder Ghettos, überhand nehmen, wie dies in diversen US-amerikanischen Großstädten Jahrzehnte lang ausgeprägt der Fall war und heute auch in einzelnen Stadtbezirken europäischer Großstädte, so London, Paris, Brüssel oder Berlin, zu beobachten ist. Urbane Räume bedürfen also in besonderem Maße effektiver Citizenship - eine Anforderung, die angesichts urbaner Kapazitäten wie vergleichsweise hoher Bildung, relativ kurzer Wege und gegebener Kommunikations-Potentiale grundsätzlich realisiert werden kann.

Dementsprechend entwickelten sich Elemente von Bürgerschaft (citizenship) historisch zunächst in urbanen Räumen wie Babylonien, der griechischen Polis, Rom, oberitalienischen Städten seit der Renaissance und später auch anderen europäischen Verdichtungsräumen, so Paris, London, Berlin, Wien, Prag. Historisch geschah dies in einem ständigen Ringen mit Kräften der Ständegesellschaft. Im späten 11. Jahrhundert setzte im westlichen Teil des Heiligen Römi-

schen Reiches (Le Mans, Cambrai, Köln) eine Bewegung ein, die in den Quellen mit den Begriffen *coniuratio* oder *communio* bezeichnet wird. Diese richtete sich insbesondere gegen die - auch ökonomisch schwer belastende - Herrschaft feudaler, insbesondere geistlicher, Stadtherren. Insbesondere zu Reichtum gelangte Kaufleute kritisierten die Herrschaftsucht derartiger Stadtherren. Aber auch in die Stadt geflüchtete hörige Bauern, Ministeriale und abhängige Dienstleute schlossen sich dem Kampf um die Kommune an.<sup>3</sup>

Wegen fehlender bzw. schwacher Zentralmächte entwickelte sich ein besonders ausgeprägter Kommunalismus in der Schweiz. Bis heute gilt die Schweizer Gemeinde als Ausgangspunkt politischer Selbstverwaltung und Selbstbestimmung in Europa.<sup>4</sup>

Der Begriff *Commune* (*Kommune*) wird allerdings seit der anarchistischen Pariser Commune vom März bis Mai 1871 auch mit anarchistischen Selbstverwaltungsversuchen in Großstädten verbunden - so der ca. vier Wochen lang existierenden Münchener Räte-Republik vom April 1919, der *Kommune I*, einer von 1967 bis 1969 bestehenden politischen Wohngemeinschaft im Rahmen der Berliner Studentenbewegung, der seit 1971 bestehenden alternativen Wohnsiedlung (Freistadt) *Christiania* in Kopenhagen, der *Berliner Hausbesetzer-Szene* (seit dem Ende der 1970er Jahre) oder der *Hamburger Hafenstraße* (seit 1984).

Heute bezeichnet der Begriff *Kommune* üblicherweise die kleinste politisch-geographische Verwaltungseinheit. Da dabei auch ländliche Regionen eingeschlossen sind, verliert sich die enge Koppelung von Kommune und urbaner Citizenship. Anstelle dessen dominieren Verwaltungs-Aspekte

## **1.2 Sub-nationale Stadt-Land-Gebiete (Heimat-Bürgerschaft)**

Im Heiligen Römischen Reich wurden regionale Stadt-Land-Gebiete (im Unterschied zu freien Reichsstädten) üblicherweise von Fürsten oder Klerus beherrscht. Die Bewohner/innen solcher Gebiete waren bis ins 19. Jahrhundert hinein keine freien Bürger, sondern Untertanen oder abhängige *Schäflein* ohne souveräne Kontroll- und Wahlrechte ihrer jeweiligen Herrschaft. Auch ihre Zivilrechte waren umkämpft.

---

<sup>3</sup> Zusammenfassung von Wikipedia: Gemeinde/Abschnitt Geschichte: <https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde>

<sup>4</sup> Ebda

Dabei bestanden in solchen Gebieten verschiedene Voraussetzungen, die aktive Bürgerschaft ermöglicht oder gefördert hätten, so gute Verständigungsmöglichkeiten bis hin zu einer gemeinsamen Sprache, gemeinsame Bräuche, Lebensstile sowie ein oft starkes gemeinsames Heimatgefühl. Alle diese Ressourcen flossen in Stadt-Land-Gebieten aber nur selten in die Ausbildung von Citizenship-Haltungen, üblicherweise dagegen in die Unterstützung gegebener Herrschaftsformen von Staat (Fürst, König) oder/und die Kirche ein. Gefördert durch militärische, ökonomische und religiöse Zwänge einerseits und internalisierte Verbindungen mit der eigenen Heimat und ihren Herrschaftstraditionen dienten somit Landbewohner sehr häufig als militärisches Repressions-Potential gegen städtische Aufstände - siehe beispielsweise die Niederschlagung der Badischen Demokratiebewegung 1848/49 vor allem durch preußische Truppen (mit einem hohen Anteil gezogener preußischer Landbevölkerung). Mit anderen Worten: Bürgerliche Demokratiebewegung wurde durch autoritäre Herrscher mit Hilfe fremder Landbevölkerung niedergeschlagen.<sup>5</sup>

Bei allen kontextuellen und historischen Spezifika und Variationen lässt sich eine ähnliche Tradition asymmetrischer Herrschaft in Stadt-/Land-Gebieten vieler anderer Regionen, etwa Süd- und Mittelamerikas, Afrikas und großer Teile Asiens, insbesondere Indiens, feststellen: Gebiete mit Stadt-Land Profilen bildeten und bilden eher einen autoritären Gegenpol zu Bewegungen, die auf Freiheit und Gleichstellung abziel(t)en.

Dementsprechend waren subnationale Stadt-Land-Regionen über lange Zeit hinweg kein Aktivposten bürgerschaftlicher Haltungen und Institutionen - und bis heute bilden solche Gebiete in unitarischen Staaten lediglich eine untergeordnete regionale Ebene ohne eigenständiges Bestandsrecht. In föderalen Staaten allerdings ist heute aktives Bürgerengagement auch in subnationalen Stadt-Land-Gebieten (so den deutschen Bundesländern) durchaus üblich.

---

<sup>5</sup> Siehe den sehr eindrücklichen Bericht anhand von Original-Dokumenten: Fred Nesbethal 1999: Erlebtes und Aufgeschriebenes aus dem 19. Jahrhundert. Nach Tagebuchaufzeichnungen von Christian Petersdorff, Neu Hardenberg, Petersberg: Michael Imhof-Verlag

### 1.3 Staatsbürgerschaft

Das Wort *Staat* leitet sich vom lateinischen *status*: *Stand*, *Zustand*, *Stellung* ab und bezeichnet seit der Renaissance die mehr oder minder stabile Verfassungsform einer Monarchie oder Republik; mit der Ablösung von Herrschaft von der Person des Monarchen wird der Staat zunehmend als abstrakte Institution, als Handlungssubjekt mit eigenem Willen, gedacht.<sup>6</sup>

Der bis heute völkerrechtlich einflussreichste Staatsbegriff stammt von Georg Jellinek. Dieser umschrieb den Staat in seiner Allgemeinen Staatslehre aus dem Jahr 1900 als *die mit ursprünglicher Herrschaftsmacht ausgerüstete Körperschaft eines sesshaften Volkes (Gebietskörperschaft)*.<sup>7</sup> Demnach wird der Staat durch drei Elemente definiert: Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt:

- Das **Staatsgebiet** ist das Territorium, das der Staat dauerhaft und geordnet beherrscht und wo er über eine für dieses Gebiet geltende Verwaltungs- und Rechtsordnung verfügt - eine Denkfigur, die die Herausbildung des europäischen Territorialstaates seit dem 12. Jahrhundert reflektiert (in Ägypten allerdings war eine ähnliche Entwicklung schon ca. 3000 vor Christus durch die Vereinigung von Ober- und Unterägypten zu erkennen)...
- Unter **Staatsvolk** wird üblicherweise die Summe der Staatsangehörigen verstanden. Gemeint ist damit kein Volk oder keine Volksgruppe im ethnischen Sinne; es geht vielmehr um Menschen mit gemeinsamer Staatsbürgerschaft, also Bürger eines Staates (Staatsbürger), unabhängig von der Nationalität (Ethnie, Herkunft) des einzelnen Bürgers. Dabei ist Staatsangehörigkeit ein Status, der Rechte und Pflichten begründet.
- **Staatsgewalt** schließlich bezeichnet die ausübung hoheitlicher Macht innerhalb des Staatsgebietes eines Staates durch dessen Organe und Institutionen wie zum Beispiel Staatsoberhaupt und Regierung, Verwaltung, besonders Polizei und Armee, Parlament und Gerichte - eine Denkfigur, die sich auf Jean Bodins Souveränitätslehre ideengeschichtlich zurückführen lässt.<sup>8</sup> Im Besonderen bedeutet Staatsgewalt dabei das Gewaltmonopol des Staates, sprich ein Monopol of die legitime Ausübung von unmittelbarem physischen Zwang oder auch rechtlichem Zwang, etwa bei einer Enteignung. Dieses Monopol wird ideengeschichtlich mit Thomas Hobbes‘

<sup>6</sup> Paraphrasiert nach <https://de.wikipedia.org/wiki/Staat>

<sup>7</sup> G. Jellinek: *Allgemeine Staatslehre* (= *Recht des modernen Staates*, Bd. 1). Berlin 1900; 2. Auflage 1905 ([Digitalisat](#)); 3. Auflage 1914 ([Digitalisat](#)), S. 183.

<sup>8</sup> Jean Bodin: *Über den Staat*. Auswahl, Übersetzung und Nachwort von Gottfried Niedhart. Reclam, Stuttgart, 2005. Online kurz: [https://de.wikipedia.org/wiki/Sechs\\_B%C3%BCcher\\_%C3%BCber\\_den\\_Staat](https://de.wikipedia.org/wiki/Sechs_B%C3%BCcher_%C3%BCber_den_Staat)

Leviathan assoziiert, wonach es einen Krieg aller gegen alle verhüten, Rechtssicherheit und ein friedliches und geordnetes Zusammenleben gewährleisten soll.<sup>9</sup>

Diese drei Elemente bewirken nur im wechselseitigen Zusammenhang die Existenz eines anerkannten Staates; fehlt auch nur ein Element, ist ein Staat nicht gegeben.

Ab dem 18. Jahrhundert, vor allem aber im 19. und 20. Jahrhundert fanden Ideen breiten Zulauf, die die Vorstellung einer **Nation** als Gemeinschaft im Sinne eines idealisierten Selbstbildes betonten und sich vermischten (Demokratie, Patriotismus, Nationalismus, Sozialismus, Liberalismus). Entstehende **Nationalstaaten** sollen der Nationalstaatsidee zufolge die wesentlichen Teile des staatstragenden und meist auch namensgebenden Volkes in sich vereinen. Dabei soll der staatstragende Teil der Bevölkerung sich einer gemeinsamen Kultur oder Tradition verbunden fühlen.

Den traditionellen Gegentypus zum Nationalstaat bildet der **Vielvölkerstaat**, der innerhalb seines Staatsgebiets Angehörige von mehr als einer Nation vereint. Wollen unterschiedliche Völker in einem Staat zusammenleben - siehe die Schweizerische Eidgenossenschaft oder die Vereinigten Staaten von Amerika - so wird dies im Nationalstaats-Diskurs als **Willensnation** bezeichnet.<sup>10</sup>

Allerdings stellt sich die Frage, wieweit die Begriffsdefinition einer Nation über gemeinschaftliche Merkmale wie Sprache, Tradition, Sitten, Bräuche oder Abstammung erfüllt werden kann. Denn gerade in der zivilen Moderne bildet Vielfalt (Diversität) ein legitimes gesellschaftliches Muster. Demgegenüber rücken die Bezeichnungen **Verfassungsstaat** und **Verfassungspatriotismus** in den Vordergrund.<sup>11</sup> Demnach ist Staatsgewalt (im Sinne der Bound Governance-Logik) an eine Verfassung gebunden und hat alle Bürger unabhängig von ihrer Volkszugehörigkeit in gleicher Weise zu respektieren. Etwa die deutsche Nationalhymne steht demnach nicht nur für ein bestimmtes Land mit bestimmter Sprache, sondern auch für die rechtliche Fundierung von Gleichstellung und

---

<sup>9</sup> Thomas Hobbes: *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates. Teil I und II, Rückblick und Schluß* (= Suhrkamp Studienbibliothek, Band 18). Herausgegeben von Lothar R. Waas. Suhrkamp, Berlin 2011 (übersetzt von Walter Euchner), [ISBN 978-3-518-27018-9](#).

<sup>10</sup> Text der letzten beiden Absätze sinngemäß nach Wikipedia-Stichwort: Nationalstaat:

<https://de.wikipedia.org/wiki/Nationalstaat>

<sup>11</sup> <https://de.wikipedia.org/wiki/Verfassungsstaat>

Freiheit, damit die Respektierung aller Bürger (auch und gerade Bürger mit Migrationshintergrund).<sup>12</sup>

Historisch und im aktuellen Überblick ergibt sich ein breites Spektrum von Staats-Konstellationen nach den angeführten unterschiedlichen Staatskonzepten. So entsprechen die Inselstaaten Japan und Island in besonders hohem Maße Vorstellungen eines ethnisch und kulturell weitgehend homogenen Nationalstaats. Demgegenüber weisen die allermeisten Staaten eine gewisse bis große ethnisch-kulturelle Vielfalt auf, wobei eine übergreifende Nationenbildung (nation-building) mehr oder weniger gut gelingt. Überlappen sich Siedlungsgebiete verschiedener Völker, die sich jeweils als Kern eines Nationalstaats auffassen, so können (müssen aber nicht) Hieraus Freund-Feind-Interpretationen entstehen, ein Stimulans gewaltsamer Konflikte bis hin zu Krieg. Dies aktualisiert sich, wenn einzelne Völker mit ihrem Siedlungsgebiet aus einem Vielvölkerstaat austreten oder sich einem anderen Staat anschließen wollen oder auch nur separatistische Bewegungen in diesem Sinne aktiv werden (Beispiele Basken/Spanien, russischer Separatismus in der Ost-Ukraine).

International wurde in den vergangenen Jahrzehnten das traditionell im Sinne eines ethnisch gebundenen Nationalstaats dominierende *jus sanguinis* (Abstammungsrecht) zunehmend durch Elemente des *jus soli* (Recht des Bodens) ergänzt oder ersetzt. Mit zunehmender Globalisierung gewann insbesondere in Staaten mit Demokratieanspruch der territoriale Verfassungsstaat an Bedeutung. Ob oder wieweit es inzwischen zu einer gegenläufigen Entwicklung kommt, wäre empirisch zu prüfen.

Angesichts dessen ergibt sich ein ambivalentes Profil von **Staatsbürgerschaft**:

- 1) Staatsbürgerschaft ist zunächst rechtlicher Ausdruck von Staatsangehörigkeit. Da diese grundsätzlich nur von einem souveränen Staat im Sinne des Völkerrechts vergeben werden kann, ist ein Staatsbürger/eine Staatsbürgerin Angehörige(r) eines als souverän geltenden Staats. Diese Rechtsbeziehung zwischen Staat und Bürger wird auch von anderen Staaten anerkannt. Insofern erbringt Staatsbürgerschaft eine internationale Ordnungsfunktion, die auch als friedensförderlich aufgefasst werden kann.
- 2) Staatsbürgerschaft eröffnet Rechte und Pflichten: a) Rechte gegenüber dem Staat, beispielsweise Reisefreiheit oder Auslieferungsverbot, b) Kon-

---

<sup>12</sup> Unser Nachbar Boateng beginnt bereits mit ganz leichten Lippenbewegungen beim Abspielen der Nationalhymne, während sich der Hamburger Mezut Özil, der erklärtermaßen stark über den Islam sozialisiert wurde, hierzu offensichtlich (noch) nicht in der Lage sieht...

- troll- und Partizipationsrechte im Staat (in Demokratien), c) Rechte durch den Staat, etwa konsularischen Schutz oder internationale Prozessführung, d) die grundsätzliche Pflicht (im Sinne von Bound Governance), das geltende Recht des jeweiligen Staats zu achten, e) spezielle Pflichten gegenüber dem Staat, beispielsweise die Wehrpflicht oder die Wahlpflicht.
- 3) Während Verfassungspatriotismus von einem Staatsbürger Loyalität gegenüber der staatlichen Verfassung und ihren enthaltenen Rechten wie Pflichten einfordert, kann ethnisch, rassistisch, religiös oder anderweitig aufgeladener Nationalismus zu chauvinistischen Weltsichten und mehr oder weniger internalisierten Anforderungen expansiv-aggressiven Verhaltens führen. Dabei werden Macht- und Gebietsansprüche des eigenen Staats - etwa kulturell oder religiös - übersteigert.<sup>13</sup>

## **1.4 Kontinentale Bürgerschaft? Beispiel EU-Bürgerschaft**

Gemäß Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union von 2012 sind alle Staatsangehörigen eines EU-Landes automatisch Unionsbürger/-innen.<sup>14</sup> Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie jedoch nicht. Demnach haben EU-Bürger/innen das Recht,

- vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit geschützt zu werden;
- sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten;
- bei Kommunal- und Europawahlen zu wählen und gewählt zu werden;
- den diplomatischen und konsularischen Schutz jedes anderen EU-Landes in Anspruch zu nehmen;
- Petitionen an das Europäische Parlament und Beschwerden an den europäischen Bürgerbeauftragten zu richten;
- die EU-Institutionen zu kontaktieren und eine Antwort in jeder beliebigen EU-Amtssprache zu erhalten;
- unter bestimmten Bedingungen Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und des Rates zu erhalten.
- gleichberechtigt Zugang zum öffentlichen Dienst der EU zu erhalten.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Siehe zum Beispiel sehr anschaulich Texte von Putins wichtigstem außenpolitischen Berater Wladislaw Surkow: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/wladislaw-surkow-wladimir-putins-umstrittener-berater-in-berlin-a-1117579.html>.

<sup>14</sup> <https://dejure.org/gesetze/AEUV/20.html>

<sup>15</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Die Unionsbürgerschaft wird regelmäßig in den Urteilen des Gerichtshofs berücksichtigt. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Europäische Bürgerinitiative eingeführt, eine neue Form der öffentlichen Beteiligung für europäische Bürgerinnen und Bürger. Finden sich eine Million Staatsangehörige aus einer signifikanten Zahl von EU-Ländern, die eine Initiative unterstützen, können sie die Europäische Kommission um Vorlage eines Legislativvorschlags im Rahmen ihrer Befugnisse ersuchen.<sup>16</sup>

Die EU-Bürgerschaft ist zwar eine rechtliche Institution nach dem Muster nationaler Bürgerschaft, dies aber mit deutlich schwächerer Durchsetzungskraft und Legitimation. Seit ihrer Gründung in den 1950er Jahren war die Organisation - zunächst als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft - über Jahrzehnte hinweg ausschließlich auf wirtschaftliche Integration ausgerichtet und wurde danach schrittweise für andere politische Inhalte und Mechanismen (einschließlich der regelmäßigen Wahl des EU-Parlaments) geöffnet. Versuche, auch einen gemeinsamen soziokulturellen Unterbau der EU zu entwickeln, sind bislang partiell und ein Projekt geblieben. Trotz initiierender Europa-Bewegungen insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg kam eine europäische Bürgerschaftsbildung mit hoher Europa- Identifikation und hohem Verantwortungsgefühl für das Ganze bisher kaum zustande.

Damit ergibt sich zusammenfassend ein suprastaatliches Ergänzungs-Profil der EU-Bürgerschaft zu nationalstaatlicher Bürgerschaft in demokratischen Verfassungsstaaten. Dies ist bisher einzigartig in der Welt. Abgesehen von Australien, das den gesamten fünften Kontinent abdeckt, gibt es keine weitere kontinentale Staatsbürgerschaft.

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/justice/citizen/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice/citizen/index_de.htm)

## 1.5 Erdbürgerschaft (Earth Citizenship)

Wer viel herumkommt, Grenzen als mehr oder weniger notwendiges Übel betrachtet und allgemeine Menschenrechte für selbstverständlich hält, wird herkömmlicher Weise als Weltbürger oder Kosmopolit bezeichnet - eine Haltung, die besonders charakteristisch für hochgebildete und wohlhabende Menschen erschien und bis in die Antike zurückgeht (Diogenes von Sinope, Stoiker wie Zenon oder Seneca). Einen besonderen Schub erhielt der Kosmopolitismus im Zeitalter des Renaissance-Humanismus und der Aufklärung (Christoph Martin Wieland, Gotthold Ephraim Lessing, Immanuel Kant). Die Freimaurer und ähnliche Organisationen, die insbesondere im 18. und 19. Jahrhundert aktiv waren, bildeten eine in Form (als elitärer Geheimbund) und Inhalt (Aufklärung, grenzüberschreitend) widersprüchliche Organisation dieser Strömung. Im 20. Jahrhundert stand insbesondere eine schriftstellerische und wissenschaftliche Elite für weltläufigen Kosmopolitismus, so im deutschen Sprachraum die Familie der Manns, Lion und Marta Feuchtwanger, Erich Maria Remarque, Franz Werfel oder Albert Einstein.<sup>17</sup>

1948 rief der *Weltbürger Nummer 1* "Garry Davis die Weltbürgerbewegung ins Leben, die in den folgenden Jahren symbolische Aktionen des Kosmopolitismus startete, so die Besetzung der UNO durch Weltbürgeraktivisten.<sup>18</sup>

Mit der Umweltbewegung und der Beschäftigung mit Fragen der Raumfahrt hat sich der Begriff *Welt* allerdings verändert. Nun geht es nicht mehr allein um individuelle und kulturelle Offenheit über Grenzen hinweg, sondern auch darum, wie das Erde-Mensch-System erhalten und nachhaltig gepflegt werden kann. Schließlich wird die Erde auch als Heimatstation für potentielle neue Zivilisationen, zunächst auf Mond oder Mars, denkbar - eine potentielle Differenzierung des Weltbürger-Begriffs. Die Earth Citizens Organization (ECO) ist eine gemeinnützige Organisation, die natürliche Gesundheit und sinnvolles Leben im Sinne einer nachhaltigen Welt fördern will. Diese proklamiert: *Ein Erdbürger versteht, dass wir alle Bürger der Erde sind, und übernimmt Verantwortung für ihr Wohlergehen.*<sup>19</sup>

Wird Bürgerschaft als institutionell gebunden, frei und verantwortlich für das Ganze aufgefasst, kann Erdbürgerschaft (Earth Citizenship) allerdings nicht auf

---

<sup>17</sup> Siehe zum Beispiel sehr anschaulich: Manfred Flügge: Die vier Leben der Marta Feuchtwanger. Biographie, Aufbauverlag, Berlin 2008 (2. Aufl.), leicht greifbar Wikipedia-Artikel zu den angegebenen Persönlichkeiten

<sup>18</sup> Benedikt Köhler: *Soziologie des Neuen Kosmopolitismus*. Wiesbaden 2006, [ISBN 3-531-15125-8](#); mit zahlreichen Angaben: Kosmopolitismus: ikipedia Stichwort...

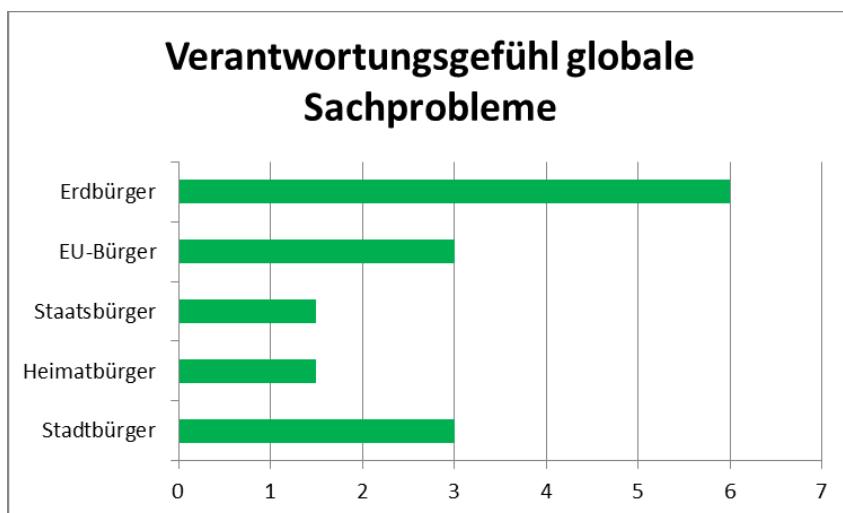
<sup>19</sup> Übersetzung nach: <https://earthcitizens.org/earth-citizenship>

ökologische Verantwortung reduziert sein; vielmehr gehören hierzu auch institutionelle Bindungen und Freiheiten für jeden Erdbürger/jede Erdbürgerin - bis hin zu globalen Partizipations-Möglichkeiten.<sup>20</sup> Gerade insoweit ist das Earth Citizen-Konzept bisher lediglich eine Perspektive; eine institutionalisierte einflussreiche Erdbürgerschaft gibt es bisher nicht.

## 2. Ebenen-Profile von Bürgerschaft (Citizenship)

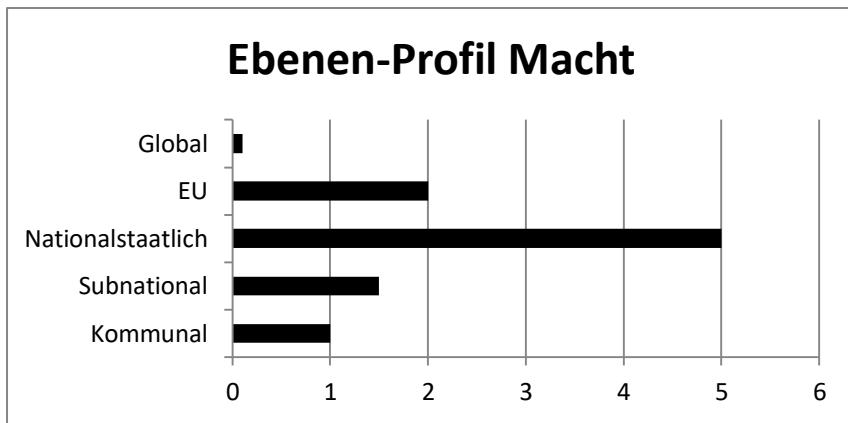
### 2.1 Abschätzung<sup>21</sup>

Ausgehend von den skizzierten logischen Strukturen und Sachverhalten ergeben sich spezifische Ebenen-Profile von Bürgerschaft. So fühlt sich der idealtypische Erdbürger (mit)verantwortlich dafür, dass globale Sachprobleme angemessen bewältigt werden. Aber auch der (gebildete) Stadtbürger und - in etwas geringerem Maß - der EU-Bürger sind vergleichsweise sensibel für derartige Herausforderungen. Demgegenüber ist der Verantwortungshorizont des Staats- und des Heimatbürger deutlich eingeschränkter.



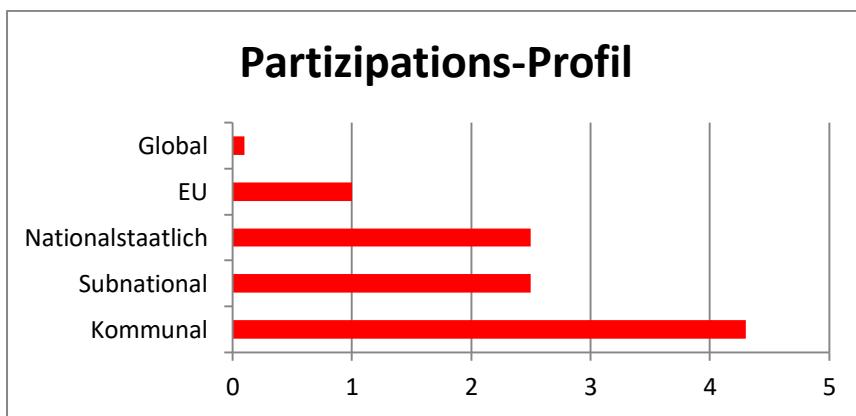
<sup>20</sup> Volker von Prittitz: Earth Citizen, September 2014: <http://www.diberlin.info/earth%20citizen.htm>

<sup>21</sup> Es handelt sich um freie Abschätzungen anhand eines aktuellen Realitätsüberblicks; die angegebenen Größenverhältnisse geben also lediglich subjektive Eindrücke wieder.



Unter dem Gesichtspunkt ausgeübter **Macht** sticht die nationalstaatliche Ebene hervor: Der **Nationalstaat** verfügt über deutlich mehr Macht als die subnationale Ebene (Stadt-Land-Gebiete) und die kommunale Ebene, aber auch über die supranationale EU-Ebene. Besonders groß ist der Unterschied gegenüber der globalen Ebene, die über annähernd machtlos ist.

Demzufolge sind zwischen der kommunalen und subnationalen Ebene einerseits und der nationalstaatlichen Ebene andererseits in hohem Maße **Bound-Governance-Beziehungen** gegeben (jeweils höhere Ebene als Regelebene bei grundsätzlicher Gleichstellung und Freiheit untergeordneter Einheiten). Demgegenüber **fehlen im international-globalen Bereich** Bound-Governance-Strukturen weitgehend.



Unter **Partizipations**-Gesichtspunkten ändert sich die Merkmals-Verteilung schließlich noch einmal: Während auf der kommunalen Ebene mit Abstand am meisten partizipiert werden kann - ein grundlegendes Merkmal von Citizenship - verringert sich der Partizipationsgrad in der subnationalen und nationalstaatlichen Ebene, der EU-Ebene, vor allem aber der globalen Ebene. Das heißt: Die beiden Ebenen mit der geringsten Macht (Global und kommunal) weisen einen extrem unterschiedlichen Status institutionalisierter Partizipation auf: Während die Bürger auf der kommunalen Ebene in hohem Maße mitbestimmen können,

fehlt eine solche Möglichkeit auf der globalen Ebene, abgesehen von öffentlicher Kommunikation, völlig. Die anderen Ebenen weisen mittlere bis geringe Partizipationsmöglichkeiten auf.

## **2.2 Prozess-Abschätzungen**

In den letzten Jahrzehnten stieg die Problem-Sensitivität für globale Umweltthemen, vor allem die Klimaproblematik, zwar leicht; unter Aspekten der Friedens- bzw. Konfliktpolitik befinden wir uns allerdings in einer gegenläufigen Phase: Übergreifendes Verantwortungsgefühl und Bound Governance-Strukturen gehen zurück; nationalstaatliche Machtansprüche wachsen wieder.

Unter Partizipationsgesichtspunkten ergibt sich eine ungleiche Ebenen-Prozessbilanz: Während auf niedrigen Ebenen, vor allem der kommunalen Ebene, inzwischen mehr partizipiert wird und selbst auf nationalstaatlicher Ebene Referenden in den allermeisten Ländern (nicht in Deutschland) recht üblich geworden sind, stellen sich die EU-Ebene und vor allem die globale Ebene immer noch als partizipationsschwach dar.

Die überragende Macht der Nationalstaaten hat sich stabilisiert; in den letzten Jahren ist sogar ein öffentlicher Trend zu einer noch stärkeren Betonung nationalstaatlicher Machtpotentiale zu erkennen. Dementsprechend haben Ansätze, eine völkerrechtlich fundierte internationale Ordnung mit internationalen Bound-Governance-Strukturen (Herrschaft des Rechts) zu etablieren, in den letzten Jahren wieder deutlich an Bedeutung verloren. Selbst die Akzeptanz internationaler UN-Gerichtshöfe geht deutlich zurück.

## **2.3 Erklärungen**

Auf welcher räumlichen Ebene Akteure ihr Handeln rahmen, korrespondiert unmittelbar damit, wie sie ihre eigenen Handlungs-Kapazitäten einschätzen:

- Wer sich als relativ kapazitätsstark empfindet, ist psychisch eher in der Lage, auch entferntere oder umfassendere Herausforderungen wahrzunehmen; er/sie kann sich daher auch mit weiterreichenden Problemen (zum Beispiel Umweltproblemen) beschäftigen und international oder global denken. Dem entspricht ein mehrdimensionales Politikverständnis,

das neben Machtaspekten auch unabhängige Institutionen und Diskurse substantieller Politiken einschließt.<sup>22</sup>

- Wer sich dagegen als kapazitätsschwach empfindet, tendiert zu einer engeren Weltsicht und eindimensionalen Politikinterpretation im Sinne purer Machtfragen. Fremdes erscheint dabei als bedrohlich und potentiell feindlich. Demzufolge werden nationalstaatliche (oder sogar lokale) Denkfiguren gegenüber globalen Aspekten absolut gestellt.<sup>23</sup>

Mit diesen Optionen kann die Rahmung sozialer Konstellationen als Vertrauens-Dilemma (Gefangen-Dilemma) oder Koordinations-Aufgabe korrespondieren:

- Erscheint etwas als Teil eines **Vertrauens-Dilemmas** (Eigene Kooperation kann leicht ausbeutet werden), liegt es nahe, sich auf eigene (nationale oder sogar lokale) Stärken zu fokussieren, sich also nicht durch internationale oder globale Kooperation angreifbar zu machen.
- Wird Kooperation dagegen als beidseitig rational betrachtet (**Koordinations-Aufgabe**), so empfiehlt sich internationale bzw. globale Kooperation.

Je weiter sich der Raum gesellschaftlicher (und ökonomischer) Interaktion ausweitet, desto mehr wechselseitige Abhängigkeiten entstehen; damit wiederum wächst die Bedeutung umfassender Koordination - Anlass dafür, räumlich umfassendere Interaktions-Ebenen zu bilden. Mit wachsender **Vergesellschaftung** und längeren Abhängigkeitsketten (Elias!) entstehen also neue räumliche Interaktions-Ebenen - ein Zusammenhang, der allerdings auch im umgekehrten Fall gilt, so der Verringerung und des Abbruchs von Beziehungen (Bedeutungswachstum niedriger Interaktions-Ebenen)

Sozio-ökonomische Strukturen werden üblicherweise **verzögert** institutionalisiert. Denn die Beteiligten agieren grundsätzlich mit einer gewissen Sicherheits-Reserve (im Sinne des Gefangen-Dilemmas): Erst wenn sich Koordination mit hoher Wahrscheinlichkeit als überwiegend nützlich erweist, wird sie institutionalisiert, was seinerseits wieder Zeit braucht - Gründe dafür, dass nationale, supranationale und globale Koordinationsprozesse lange ausbleiben können, auch wenn sie sachlich sinnvoll erscheinen.

---

<sup>22</sup> Zur Unterscheidung des ein- und mehrdimensionalen Politikverständnisses siehe: Volker von Prittitz 18. Juni 2016: What is Political? [http://diberlin.info/index.htm\\_files/PA%203%20What%20is%20Political.pdf](http://diberlin.info/index.htm_files/PA%203%20What%20is%20Political.pdf)

<sup>23</sup> Eine Weiterführung der zunächst nur auf Umweltpolitik bezogenen Kapazitätstheorie (Volker von Prittitz 1990: Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Leske+Budrich; ders.: 2011: [http://www.volker-von-prittitz.de/katastrophenparadox\\_12052011.pdf](http://www.volker-von-prittitz.de/katastrophenparadox_12052011.pdf)

Dass sich Bound-Governance-Konstellationen im internationalen Bereich so schwer entwickeln, dürfte vor allem aber an der charakteristischen Koppelung von Macht und Helferinteressen liegen: Solange Großmächte wie die USA (Russland, China oder die EU) globale Koordinationsfunktionen wahrnehmen, generieren sie dadurch hohe soziopolitische Extraprofite - siehe zum Beispiel ökonomische Währungsfunktionen von Dollar und chinesischer Währung, Nebenfunktionen politischer Koordination wie der Zugang zu Ölquellen oder die Macht, eigene Akteure (Militärs, Wissenschaftler, Politiker, Kulturträger) globalen Regelstrukturen (Beispiel UN-Strafgerichtshöfe) zu entziehen.

Mit anderen Worten: **Die andauernde Verletzung internationaler Bound Governance-Strukturen durch Großmächte reproduziert sich selbst.** Solange Bound Governance und damit Citizenship im globalen Rahmen nicht praktiziert wird, nehmen Großmächte im Stil des 19. Jahrhunderts internationale Ordnungsfunktionen (wirklich oder angeblich) wahr. Genau dadurch, dass sie dies tun, erhalten und stärken sie ihre besondere Macht und verhindern die - sachlich dringend notwendige - Durchsetzung globaler Bound Governance.

# Effektive Gleichstellung

## Bound Governance bei Kapazitätsdifferenzen

**Volker von Prittwitz** (September 2017)

### Einführung

Soziale Ungleichheit ist kapitalistisch - zumindest der Marxschen Kritik der Politischen Ökonomie zufolge, wonach das Kapital das Proletariat ausbeutet.<sup>1</sup> Demzufolge propagiert das Kommunistische Manifest die *Expropriation der Expropriateure*, die Verstaatlichung des Produktiv-Kapitals und die Diktatur des Proletariats.<sup>2</sup> Dieses Handlungsprogramm und seine revolutionär-diktatorischen Nachfolger erwiesen sich allerdings als kurzschlüssig (fehlendes Institutionen-Verständnis, unterkomplexes Ökonomie-, Gesellschafts- und Politik-Modell), praktisch verheerend (Unterdrückung mit Millionen von Toten) und politisch letztlich nicht mehrheitsfähig (Massen-Flucht, Zusammenbruch des Ostblocks). Dementsprechend stehen Analysen sozialer Ungleichheit leicht unter linksideologischem Verdacht. Dazu passt, dass Randale-Fans nicht selten im Zeichen anti-kapitalistischer System- und Globalisierungs-Kritik agieren.<sup>3</sup>

Gegen soziale Ungleichheit richten sich aber auch und vor allem Gewerkschaften und Sozialstaat - dies in unterschiedlichen Konfigurationen zwischen Kapital, Gewerkschaften und Staat, darunter in Mitteleuropa einer neokorporatistischen Konfiguration mit betrieblichen Mitbestimmungs-Regelungen und etablierter Tarif-Gesetzgebung.<sup>4</sup>

Individuelle Gleichberechtigung schließlich wird mit dem Kampf um das allgemeine Wahlrecht, insbesondere das allgemeine Frauen-Wahlrecht, verbunden.

---

<sup>1</sup> Marx 1867, 1883, 1894. Für die Anwendung der Kritik der Politischen Ökonomie auf aktuelle Phänomene steht im deutschsprachigen Raum insbesondere Elmar Altvater (1969, 1996, 2005 u.v.m.); Ernest Mandel legte eine marxistische Theorie des Spätkapitalismus vor (Mandel 1972).

<sup>2</sup> Marx/Engels 1848;

<sup>3</sup> Siehe dazu die regelmäßigen *Begleit-Aktivitäten* zu internationalen Gipfel-Treffen, insbesondere der G7, sowie die jahrzehntelange Tradition der Kreuzberger Festspiele unter Titeln wie: *Heraus zum revolutionären Mai!* Auch die RAF operierte mit einem anti-kapitalistischen Gebräu diffuser Leitüberlegungen. Am konsequentesten wird die wörtliche Bedeutung von Re-volution als Rück-wendung aber durch den fundamentalistischen Terrorismus, so den IS. Denn diesem will erklärtermaßen zu Strukturen der arabischen Halbinsel im 7. Jahrhundert (unter Mohammeds Herrschaft und militärischer Expansion) zurückkehren.

<sup>4</sup> Esping Andersen 1990, 2002. Siehe auch Oschmianski/Kühl 2010

So veröffentlichte Olympe de Gouge 1791 die *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne* (*Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin*) - ein Engagement, das sie mit dem Tode bezahlte.<sup>5</sup> Nach Wellen der Suffragetten-Bewegung setzte sich das allgemeine Wahlrecht inklusive Frauen-Wahlrecht im Laufe des 20. Jahrhunderts international durch.<sup>6</sup> Auch die aktuelle Frauen- und Gender-Bewegung thematisiert Gleichberechtigungs-Defizite; darüber hinaus verfolgt sie mit einem Erfolg aber auch Gleichstellungs-Ziele im beruflichen Alltag, dies vor allem mittels Genderquoten.<sup>7</sup>

Probleme mangelnder Gleichstellung gehen allerdings weit über Gender-Aspekte hinaus - dies vor allem aber in globaler Sicht. Ein indirekter Indikator dafür ist die Tatsache, dass rund ein Neuntel der Menschheit Hunger leidet, während in vielen OECD-Ländern Überernährung herrscht und es eine steigende Zahl grotesk reicher Menschen (Milliardäre) auf der Welt gibt.<sup>8</sup> Diese ungleiche Verteilung erscheint nach einem an Gleichheit orientierten Gerechtigkeits-Konzept ungerecht - eine begrenzt schlagkräftige Feststellung, da es unterschiedliche Gerechtigkeitskonzepte gibt. Sie ist aber auch governance-analytisch prekär; denn derartig riesige Einkommens- und Eigentums-Unterschiede zeigen an, dass effektive Gleichstellung fehlt.

Ausgehend von dieser Feststellung erscheint die Beschäftigung mit Bound-Governance-Systemen besonders attraktiv. Denn diese Koordinations-Systeme, in denen die Beteiligten gleichgestellt und frei nach gemeinsam akzeptierten Regeln handeln, sind global weit verbreitet und bilden ein institutionelles Element der offenen Gesellschaft (Zivile Moderne).<sup>9</sup> Dabei bietet es sich an systematisch zu überprüfen, wieweit und in welchen Formen die Beteiligten gleichgestellt werden.

---

<sup>5</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Erkl%C3%A4rung\\_der\\_Rechte\\_der\\_Frau\\_und\\_B%C3%BCrgerin](https://de.wikipedia.org/wiki/Erkl%C3%A4rung_der_Rechte_der_Frau_und_B%C3%BCrgerin)

<sup>6</sup> Zur internationalen Einführung des Frauenwahlrechts: [http://www.meinhard.privat.t-online.de/frauen/frauenwahl\\_weltweit.html](http://www.meinhard.privat.t-online.de/frauen/frauenwahl_weltweit.html)

<sup>7</sup> Genaueres siehe hierzu im Kapitel Regulierter ökonomischer Wettbewerb (Kapitel ...) dieses Textes

<sup>8</sup> Für 2016 weist das Welternährungs-Programm 815 Millionen Hungernde aus - ein Wiederanstieg gegenüber 2015! <http://de.wfp.org/neuigkeiten/pressemitteilungen/un-report-zahl-der-hungernden-weltweit-steigt>. Nach Statista.com ist die Zahl der Milliardäre (in US-Dollar) 2017 weltweit auf 2045 gestiegen:

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/220002/umfrage/anzahl-der-dollar-milliardaere-weltweit/>

<sup>9</sup> Prittitz 2017: <http://www.volkeronprittitz.de/Bound%20Governance.pdf>; erstmals als Analyse-Konzept verwendet in: Prittitz 2007, S. 226-239

## 1. Gleichstellungsprofile einzelner Governance-Systeme

Im Folgenden werden Gleichstellungs-Profile des Spiels, des Sports, von Zufalls-Verfahren, demokratischen Wahlverfahren, Prüfungs-Verfahren, Gerichtsverfahren, Gesetzgebungsverfahren und reguliertem ökonomischem Wettbewerb phänomenologisch erhoben. Dabei unterscheide ich Formen institutioneller Gleichstellung einerseits und Zugangs- und Nutzungsbedingungen andererseits.

### 1.1 Spiel

Das Spiel ist bislang als Governance-Form unverstanden: Grundlegende Arbeiten zur kulturhistorischen Bedeutung des Spiels wie historisch-soziologische Arbeiten zur Entwicklung des Sports blieben außerhalb des Wahrnehmungshorizonts der Governance-Analyse. Auch die seit den 1960er Jahren sozialwissenschaftlich einflussreiche Spieltheorie trägt nicht zum Verständnis des Spiels bei, weil sie als Theorie interdependent Entscheidungs-Situationen konzipiert ist, also Spiele und Nichtspiele nicht unterscheidet.<sup>10</sup> Daher muss das Verständnis des Spiels als Governanceform neu entwickelt werden. Hierzu können wir von Johan Huizingas Spiel-Definition ausgehen:

*Spiel ist eine freiwillige Handlung oder Beschäftigung, die innerhalb gewisser festgesetzter Grenzen von Raum und Zeit nach freiwillig angenommenen, aber unbedingt bindenden Regeln verrichtet wird, ihr Ziel in sich selbst hat und begleitet wird von einem Gefühl der Spannung und Freude und einem Bewusstsein des Andersseins als das gewöhnliche Leben.<sup>11</sup>*

Im Mittelpunkt dieser Definition stehen Motivationskapazitäten des Spiels: Das Bewusstsein des Andersseins als das gewöhnliche Leben, das Gefühl von Spannung und Freude, die intrinsische Motivation und die strikte Freiwilligkeit von Beteiligung und Regelakzeptanz - herausragende Motivationsleistungen, die von großer Bedeutung für eine zivile Gesellschaft sind.

Wie aber kommt es zu diesen Motivationsleistungen? Antworten hierauf ergeben sich anhand einer phänomenologischen Durchsicht von Eigenschaften des Spiels: Im Spiel hat jeder Beteiligte reelle Erfolgschancen; Spiele sind prinzipiell so einfach und klar strukturiert, dass sie zumindest nach einer kurzen Einarbeitung von jedem Interessierten gespielt werden können. Schließlich sperren Spiele - funktional betrachtet - niemand prinzipiell aus - unabhängig von Alter, Kultur, Religion, Geschlecht oder Stand. Klassische Spiele entwickeln sogar eine eigene Spielwelt mit eigener Spielsprache, sodass sich in ihnen auch Men-

<sup>10</sup> Zum Überblick in diesem Sinne: <https://de.wikipedia.org/wiki/Spieltheorie>

<sup>11</sup> Huizinga 1938/1987: 37

schen begegnen können, die ansonsten nicht oder nur schwer miteinander kommunizieren können. Besonders attraktiv ist das Spiel schließlich durch seine besonders hohen Chancen effektiver Gleichstellung (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: *Effektive Gleichstellung im Spiel*

Institutionelle Gleichstellung	Zugangs- und Nutzungsbedingungen
Prinzipielle Gleichstellung	Prinzipieller Zugang: Offen
Allgemeinverbindliche gleiche Spielregeln	Technischer Zugang (Mobilität): Im Allgemeinen leicht Ökonomische Teilnahme-Möglichkeit: Hürden niedrig
Alternierende Zugfolge	Epistemische Kapazität (Spielverständnis): Anforderungen niedrig
Gleichverteilung von Spielmaterial	Information (Spielverlauf)
Spiel-Schutz	Ausreichende Erfüllung von Regel- und operativen Anforderungen (Compliance): Vergleichsweise leicht herstellbar

In jedem Spiel sind alle Teilnehmenden selbstverständlich gleichgestellt- eine zivilisationshistorisch bedeutsame Errungenschaft. Diese Gleichstellung gründet sich in jedem Fall auf strikt allgemeinverbindliche, für alle Teilnehmenden gleiche Spielregeln, dabei im Allgemeinen eine strikt festgelegte alternierende Zugfolge, strikt gleichverteiltes Spielmaterial und den institutionellen Schutz des jeweiligen Spiels. Die Spieler/innen sind also nicht nur formal gleichberechtigt, sondern auch hinsichtlich ihrer Aktionsmöglichkeiten und operativen Spielkapazitäten gleichgestellt (Gleiches Spielgeld). Dabei können die Spieler das Spiel als solches üblicherweise nicht aus dem Spiel heraus verändern (Institutionenschutz).

Zu diesen institutionellen Grundlagen strikter Gleichstellung kommen vergleichsweise egalitäre Zugangs- und Nutzungsbedingungen des Spiels:

- Zumindest gute Spiele sind technisch einfach handhabbar; sie können leicht produziert, unter Umständen sogar ausschließlich im Kopf gespielt werden.
- Dementsprechend sind auch die ökonomischen Spielanforderungen im Allgemeinen gering. Meist wird kostenlos, etwa in der Familie oder im Bekanntenkreis (inzwischen auch online) gespielt.

- Spiele können zwar in ihren Abläufen und technischen Fertigkeiten von Spielern komplex, ja artistisch werden; die grundlegenden Regeln aber müssen einfach verständlich und nutzbar sein - eine Anforderung, die auch für komplexe Spiele wie Schach oder Go gilt.
- Ob Spieler über ausreichend Information über Spielverlauf, Spielchancen etc. verfügen, liegt im Allgemeinen bei ihnen selbst; ansonsten handelt es sich nicht um ein reines Spiel mit Gleichstellung.
- Die Anforderung die Regeln zu befolgen (Compliance) geht über formale Regelbefolgung hinaus; denn auch Beteiligte, die lustlos spielen, können zum Spielverderber werden. Compliance-Probleme stellen sich dabei aber - bei meist hoher Spiel-Motivation und geringen externen Stressfaktoren - vergleichsweise nur in geringem Maß.

## 1.2 Sport

Der Sport hat - im Wort *Olympische Spiele* explizit ausgedrückt - spielerische Elemente. So wird er im Allgemeinen freiwillig ausgeübt; auch die für das Spiel charakteristische Vereinfachung von Realität findet sich im Sport, etwa in der klaren Strukturierung sportlicher Disziplinen. Gemeinsam haben Spiel und Sport schließlich die strikte Gleichstellung aller Beteiligten - emphatisch ausgedrückt beispielsweise durch anti-rassistische Öffentlichkeits-Kampagnen im internationalen Sport: Spiel wie Sport verbinden Menschen und Kulturen mehr als sie zu trennen.

Dabei weist der Sport in seinen diversen Formen - vom Breitensport bis zum Leistungssport mit Amateur- und professionellem Sport - eine Reihe besonderer Gleichstellungs-Konstellationen auf, die mit der besonderen Bedeutung des Leistungsvergleichs in diesem Medium zu tun haben: Einerseits konkurrieren die Beteiligten darum, wer die jeweils beste Leistung erbringt; andererseits herrscht das Prinzip kapazitätsgerechter Differenzierung (Getrennte und integrierte Gleichstellung).

Tabelle 2: *Effektive Gleichstellung im sportlichen Wettbewerb*

Institutionelle Gleichstellung	Zugangs- und Nutzungsbedingungen
Prinzipielle Gleichstellung	Prinzipieller Zugang: Offen
Allgemeinverbindliche (gleiche) Regeln	Technischer Zugang (Mobilität) und ökonomische Teilnahme-Möglichkeit
Getrennte (Segregative) Gleichstellung Kapazitätsentsprechende Wettbewerbs-Kategorien für Frauen/Männer, Jugendliche, Senioren	Epistemische Kapazität (Spielverständnis): Anforderungen begrenzt
Integrierte Gleichstellung Liga-- und Runden-Prinzip	Information (Spielverlauf): Strikte Transparenz
Regelschutz	Erfüllung von Regel- und operativen Anforderungen (Compliance): Prekär

### *Getrennte Gleichstellung*

Sportliche Wettkämpfe finden üblicherweise in getrennten Wettbewerbskategorien statt, differenziert etwa nach Alter, Geschlecht oder Behinderung/Nichtbehinderung. Denn ohne derartige Differenzierung hätten die jeweils Schwächeren (Kinder gegenüber Jugendlichen, Jugendliche gegenüber Erwachsenen, Senioren, Behinderte gegenüber Nichtbehinderten) keine reellen Erfolgsschancen - mit der Folge, dass nicht nur die Schwächeren, sondern auch die Stärkeren zutiefst demotiviert wären.

Kapazitätsgerechte Differenzierung in diesem Sinne unterscheidet sich fundamental von intendierter Ungleichstellung, beispielsweise einer religiös begründeten Ungleichstellung von Männern und Frauen. Denn bei Bound Governance sind alle Beteiligte, dabei auch Männer und Frauen, prinzipiell gleichgestellt. Werden sie unterschiedlichen Wettbewerbs-Kategorien zugeordnet, so nur, um ihnen faire Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen (*Getrennte Gleichstellung*). Bestehen keine grundsätzlichen Kapazitätsunterschiede, wie beispielsweise im Spring- oder Dressur-Reiten, besteht auch kein Anlass, eine sportliche Disziplin nach Männern und Frauen aufzuteilen.

Ein speziell getrenntes Gleichstellungssystem ist im Gewichtheben und Boxen üblich, wo jeder Sportler einer bestimmten Gewichtsklasse (vom Fliegengewicht bis Schwerengewicht) angehört und er/sie dann Wettkämpfe mit Konkurrenten seines/ihres Kalibers austrägt. Für den Fall, dass nicht in allen Gewichtsklassen

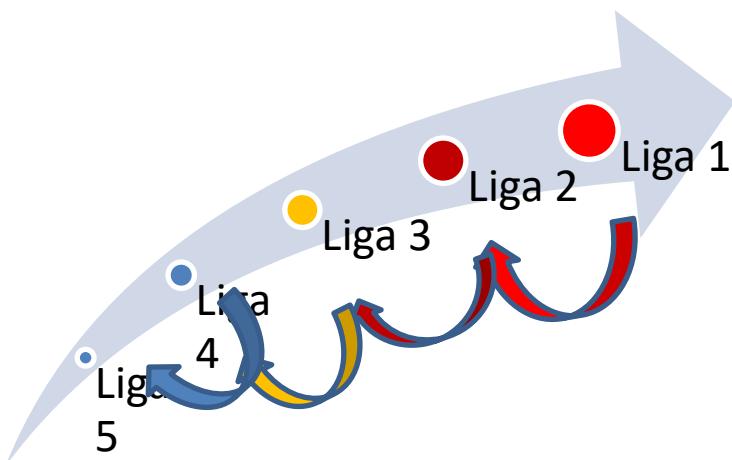
ausreichend viele Sportler/innen antreten, wurde ein ausgeklügeltes Verrechnungssystem dieser Gewichtsklassen entwickelt. Dann können sich also auch Gewichtheber unterschiedlicher Gewichtsklassen, Altersklassen sowie Männer- und Frauen-Klassen miteinander messen.<sup>12</sup>

Im Skispringen wurden in den letzten Jahren leistungsbezogene Bewertungs-Systeme entwickelt, in denen aktuelle Umweltbedingungen (wie Windrichtung und Windstärke an unterschiedlichen Positionen an und unterhalb der Schanze) systematisch verrechnet werden - eine prozessuale Form leistungsbezogener Gleichstellung.

### *Integrierte Gleichstellung: Liga-System und Runden-Systeme*

Werden einzelne Spielklassen in ein Liga-System integriert, kann von integrierter Gleichstellung gesprochen werden.

Abbildung 1: *Das Liga-System*



Dabei werden nach unterschiedlichen Leistungs-Niveaus unterschiedliche Ligen gebildet, zwischen denen die Teilnehmer nach festgelegten Regularien auf- und absteigen können. Damit konkurrieren alle Sportler/innen (Teams) zwar zunächst auf ihrem Leistungsniveau und haben damit beste Chancen zu Erfolgen und Erfolgserlebnissen. Sind sie besonders erfolgreich, können sie aber nach festgelegten Regularien in die jeweils nächsthöhere Spielklasse aufsteigen; sind sie dagegen besonders erfolglos, steigen sie in die jeweils nächstniedrigere Spielklasse ab - eine dynamische und sehr leistungsförderliche Verbindung von Integration und Segregation - siehe Abbildung 1. Was das Liga-System in saisonalem Rhythmus operationalisiert, wird in Runden-Systemen in der Abfolge

<sup>12</sup> <https://de.wikipedia.org/wiki/Gewichtheben>

einzelner Spielrunden organisiert - siehe den typischen Ablauf von Sportereignissen im Tennis, Skispringen oder Schachsport. Dabei sind die Sportler/innen zunächst nach ihrer bisher erfassten Spielstärke (national oder international) geordnet - Grundlage einer leistungsbezogenen Setzliste zu Beginn eines Events. Ausgehend von der jeweiligen Setzliste wird dann in einem Runden-Verfahren vorgegangen. Dieses variiert zwischen unterschiedlichen Sportarten. So spielen im Schach nach dem sogenannten Schweizer System in der ersten Runde der jeweils Topgesetzte gegen den Letztgesetzten, der Zweitgesetzte gegen den Vorletzten, und so weiter - bis zu Paarungen zwischen annähernd Gleichgesetzten. Der jeweilige Gewinner einer Paarung erhält einen Punkt, der Verlierer keinen Punkt; bei Unentschieden erhalten beide Beteiligte einen halben Punkt. In der zweiten Runde und allen folgenden Runden spielen jeweils Spieler mit der gleichen im Turnier erreichten Punktzahl gegeneinander. Innerhalb des Bereichs einer bestimmten Punktzahl allerdings gilt dann wieder die ursprüngliche Setzliste, sodass beispielsweise der bestgesetzte Spieler mit einem Turnierpunkt gegen den am schwächsten gesetzten Spieler mit einem Turnierpunkt spielt, und so weiter. Hieraus ergibt sich eine eigene Dynamik von Schachturnieren mit möglichen Überraschungen vor allem in der ersten Runde (*Ein Kleiner schlägt einen Großen oder trotzt ihm ein Unentschieden ab...*) und tendenziell immer engeren und schärferen Duellen im Turnierverlauf bis hin zu den großen Schluss-Duellen der Spitzenkönner, aber auch aller anderer Konkurrenten auf ihrem jeweiligen Spielniveau.

Im Tennis liegt demgegenüber die Liste möglicher Paarungen bereits am Turnierbeginn fest; dann wird nach dem KO-System vorgegangen. Dabei werden in der ersten Runde jeweils Leistungsstärkste gegen Leistungsschwächste gelost - eine Ansetzungsweise, die zu großem Stress auf beiden Seiten vor allem in der jeweils ersten Runde führt; denn Große können gegen Kleine aus dem Turnier fliegen, Kleine aber haben es mit einem oft übermächtigen Gegner zu tun. Letztlich aber verlaufen alle Duelle ergebnisoffen, womit auch große Überraschungen eintreten können.

In allen sportlichen Turnieren werden Zufallsverfahren (Auslosen) zumindest modifizierend eingesetzt. Möglich ist sogar das primäre Zulosen möglicher Gegner nach dem Zufallsprinzip.

Je besser Koordinationsformen Trennung und Integration miteinander kombinieren, desto eher haben die Beteiligten eine Chance, a) gegen Gegner auf dem jeweils eigenen Leistungs-Level zu spielen, b) aufzusteigen und eventuell ganz an

die Spitze zu kommen. Dies motiviert alle Beteiligte dazu, ihre bestmögliche Leistung zu erbringen, sich leistungsfähig zu halten und sich, soweit möglich, ständig weiter zu verbessern. Leistungskonkurrenz wird dabei regulär ausgetragen und entschieden - ein Wechsel von hoher Dynamik und Entspannung.

### *Zugangs- und Nutzungs-Bedingungen im Sport*

Noch ausgeprägter als im reinen Spiel, in dem die jeweilige Spielgemeinschaft darüber entscheidet, wer mitspielen darf, besteht im Sport prinzipielle Offenheit des Zugangs: Wer immer sich nach den gegebenen Regeln beteiligen will, ist zuzulassen - ein herausragendes Integrationsmoment des Sports.

Technisch und ökonomisch sind die Zugangsanforderungen sportlichen Wettbewerbs in jedem Fall höher als die Anforderungen reinen Spiels. Denn ein sinnvoller sportlicher Spielbetrieb lässt sich meistens nur auf der Grundlage entwickelter Infrastruktur realisieren, die ihrerseits kostenintensiv ist. Engagierte Alltagssportler allerdings organisieren sich von jeher selbst, wo auch immer (das klassische Bild des Straßen-Fußballers).

Die epistemischen Voraussetzungen des Sports sind meistens gut erfüllbar, wenn auch nicht zu vernachlässigen, manchmal sogar hoch - siehe beispielsweise Rugby oder Football-Regeln für einen europäischen Beobachter. Dementsprechend schwierig kann es für einen Außenstehenden auch sein, sportliche Spielverläufe zu verfolgen (Information). Für Insider allerdings ist Information über den Spielverlauf und Spielperspektiven in der Regel weitgehend gegeben, da im Sport das Gebot strikter Transparenz besteht.

Demgegenüber ist die generelle Compliance-Anforderung von Bound Governance zumindest im Leistungssport und hierbei im professionellen Sport ausgesprochen prekär: Da hier individuelle Leistungen vergleichend gemessen und bewertet werden, wollen die konkurrierenden Sportler alle für sie erreichbaren und praktisch veränderbaren Leistungsressourcen aktivieren - ein Interesse, das mit der Einhaltung geltender Wettbewerbs-Regeln leicht in Konflikt treten kann - siehe Fouls und Betrugs-Manöver, so Doping. Begründet werden derartige Regelverletzungen oft damit, man ziehe lediglich mit den Konkurrenten gleich, da diese ja auch Foul spielten, dopten etc. Gerade dies aber bedeutet einen Angriff gegen Bound Governance, denn damit die Möglichkeit einer effektiven Gleichstellung grundsätzlich bestritten.

Noch fundamentaler wird Bound Governance durch gezielte Spielmanipulation, etwa Wett-Betrug, angegriffen. Dabei sollen Spieler/innen oder Schiedsrichter

durch Bestechung dazu veranlasst werden, die operative Unabhängigkeit sportlicher Events zugunsten externer Ziele, beispielsweise dem Erzielen hoher Wettgewinne, zu unterlaufen - ein Vorgehen, das die Ergebnisoffenheit des Prozesses und die Chancengleichheit der Beteiligten beseitigt.

### 1.3 Verfahren

Der Begriff des Verfahrens steht in techniknahen Bereichen für einen geregelten, in Schritte zerlegbaren, wiederholbaren Ablauf, beispielsweise eine bestimmte Fertigungsmethode. Im Unterschied dazu wird unter einem Verfahren in der Sozialwissenschaft ein zwar regelgebundener, dabei aber ergebnisoffener Interaktions-Prozess als Muster verstanden. Hierbei agieren die operativ Beteiligten gleichgestellt und frei nach geltenden Rahmenregelungen - das klassische Bound Governance-Muster.

Konkrete Verfahrenstypen, so Zufalls-Verfahren, Wahlverfahren, Prüfungsverfahren, Gerichtsverfahren oder Gesetzgebungsverfahren, lassen sich systematisch als mehr oder weniger reine beziehungsweise gemischte Verfahren einordnen: Während in reinen Verfahren Regeldimension und operative Dimension voneinander strikt getrennt sind, weisen gemischte Verfahren Mischformen von Regelprozessen und operativen Prozessen auf - siehe Tabelle 3.

Tabelle 3: *Verfahrens-Formen*

	Zufalls-Verfahren	Demokratisches Wahlverfahren	Prüfungs-Verfahren	Gerichts-Verfahren	Gesetzgebungs-Verfahren
Rein	X	x			
Gemischt			x	X	X

Hierbei bezeichnet ein großes Kreuz (X) eine besonders ausgeprägte Form, ein kleines Kreuz (x) eine weniger ausgeprägte Form.

#### 1.3.1 Zufalls-Verfahren

Wird eine Entscheidung nach einem Zufallsverfahren getroffen, beispielsweise Land nach einem geschützten Losverfahren verteilt, handelt es sich um ein besonders reines Verfahren; denn dabei sind alle möglichen Optionen strikt gleichgestellt und der Entscheidungsprozess läuft, strikt unabhängig von gegebener Macht, ausschließlich nach dem vereinbarten fairen Verfahren. Wegen dieser besonderen Reinheit gelten Zufallsverfahren als besonders gerecht.

Da hierbei, anders als im idealtypischen Bound-Governance-Modell, keine Akteure operativ einbezogen sind, erhöht der operative Prozess üblicherweise die Leistungsmotivation der Beteiligten allerdings nicht. Die gemeinsame Hinnahme der Ergebnisse wirkt aber, wie in Bound Governance-Prozessen generell, friedensförderlich und zivilisierend. Zufallsverfahren erbringen in diesem Sinne eine effektive Koordinationsfunktion, solange ihre Ergebnisse - eventuell mit Assoziationen zum vormodernen *Gottes-Urteil* - von allen Beteiligten akzeptiert werden.

Tabelle 4: *Gleichstellung in Zufallsverfahren*

Institutionelle Gleichstellung	Zulassungs- und Nutzungsbedingungen
Strikte Gleichstellung von Optionen	Zulassung entscheidungsabhängig von der Gesamtgruppe
Strikte Verfahrensbindung mit strikt offinem operativen Prozess	Technische und ökonomische Voraussetzungen gering
Verfahrensschutz	Epistemische Voraussetzungen gering
	Informationsanforderungen gering
	Compliance-Anforderungen hoch

Unter dem Gesichtspunkt der effektiven Gleichstellung sind Zufallsverfahren also institutionelle Maschinen. Dazu kommt, dass sie vergleichsweise sehr geringe technische und ökonomische NutzungsbARRIEREN aufweisen. Lediglich die Compliance-Problematik stellt sich - vor allem unter dem Gesichtspunkt möglichen Betrugs - in signifikantem Maß. Selbst diese Problematik ist aber bei starker Transparenz, etwa einem effektiv geschützten Losverfahren, gut zu bewältigen.

### 1.3.2 Demokratische Wahlverfahren

In einer demokratischen Wahl wählen Wahlberechtigte in einem festgelegten fairen Verfahren für einen festgelegten Zeitraum einen Amts- oder Mandatsinhaber oder ein Gremium. Dabei ist das gegebene Wahlsystem strikt unabhängig, das heißt geschützt gegen jeden Manipulationsversuch, durchzuführen. Nur wenn diese Unabhängigkeit besteht und in der Bevölkerung als gegeben betrachtet wird, legitimieren Wahlen das jeweils gewählte Parlament und die hieraus hervorgehende Regierung.

Hierbei gelten strikte Normen institutioneller Gleichstellung. Dazu gehören ein allgemeinverbindliches Wahlsystem mit starkem Institutionenschutz, gleiche Stimmmöglichkeiten und gleiches Stimmengewicht für jeden Wähler/ jede Wählerin. Gleiches Stimmengewicht ist allerdings nicht unbedingt gleichbedeutend mit gleicher Erfolgswahrscheinlichkeit. Vielmehr gibt es neben Wahlsystemen, in denen die Wählerstimmen proportional verrechnet werden (Proportionale Wahlsysteme), auch Mehrheitswahlsysteme, die vor allem darauf ausgerichtet sind, durch institutionelle Verrechnungs-Modifikationen (wie Sperrhürden oder Stimmenverstärkungen) die Entstehung tragfähiger Regierungsmehrheiten zu fördern - bis hin zu *Manufactured majorities* (bei denen eine Partei eine absolute parlamentarische Mehrheit ohne (absolute) Mehrheit der Wählerstimmen erhält. Das Ziel, zur Konzentration politischer Repräsentations-Träger (so Parteien) beizutragen, wird in der Wahlsystem-Theorie sogar als allgemeines legitimes Ziel von Wahlsystemen betrachtet (Konzentrationsfunktion).<sup>13</sup>

Die institutionelle Gleichstellung aller Wähler/innen und aller Kandidaten/innen muss durch entsprechende Zulassungs- und Nutzungsbedingungen effektiv werden können, so durch prinzipiell unbegrenzte Zulassung (Ausnahme Wahlalter), durch einen technisch und ökonomisch allgemein machbaren Zugang und Nutzung, bewältigbare epistemische und informationelle Voraussetzungen und nicht zuletzt durch ausreichende allgemeine Erfüllung des allgemeinen Wahlrechts (Compliance).

Tabelle 5: *Gleichstellung in demokratischen Wahlverfahren (Normatives Konzept)*

Institutionelle Gleichstellung	Zulassungs- und Nutzungsbedingungen
Grundsätzliche Gleichstellung aller Wähler/innen	Allgemeine Zulassung als demokratische Errungenschaft
Allgemeinverbindliches Wahlsystem	Technische Wahlvoraussetzungen realisiert
Gleiche Stimmmöglichkeiten	Epistemische Voraussetzungen bewältigbar
Gleiches Stimmengewicht auch bei variierender Erfolgswahrscheinlichkeit	Informationsanforderungen bewältigbar und erfüllt
Institutioneller Schutz des Wahlsystems: Stark	Ausreichende Compliance

<sup>13</sup> Nohlen 2009

Diese grundlegenden Anforderungen sind in etablierten Demokratien nicht nur in Europa, Kanada, Australien, sondern auch inzwischen auch asiatischen Ländern und einigen afrikanischen Ländern realisiert - anders als in kulturell und soziopolitisch tief gespaltenen Ländern Afrikas und Lateinamerikas mit hochprekärem Demokratiestatus, so Venezuela oder Kenia. Hierbei sind allerdings begrenzte Ungleichheiten des Stimmgewichts der Wähler/innen, resultierend beispielsweise aus ungleich großen Stimmbezirken bei bestimmter Abgeordnetenzahl verbreitet.

Variierende Erfolgschancen von Wählerstimmen beispielsweise durch prozentuale Sperrhürden gehören zum regulären Erscheinungsbild von Wahlsystemen - an sich kein Sachverhalt, der die demokratische Legitimität von Wahlsystemen in Frage stellen würde. Dennoch lohnt es sich, Wahlsysteme im Hinblick auf Defizite und schwerwiegende Mängel effektiver Gleichstellung zu analysieren. Hierbei geht es nicht nur um nichtrepräsentative (ungleiche) Strukturen in diversen nationalen Wahlrechten und dem Wahlrecht der EU, sondern auch um Effektivitäts-Mängel durch übermäßig komplexe, damit nicht anschauliche Wahlsysteme: Werden Wählerrechte strukturell zugunsten von Parteien oder anderen Machträgern beschnitten - siehe zum Beispiel die deutsche Regelung, wonach die Hälfte der Abgeordneten direkt durch die Parteien bestimmt wird, so sind Partei-Angehörige und vor allem Parteiführer deutlich *gleicher* als andere Bürger vor dem Gesetz. Ähnliches gilt für stark ungleiche praktische Zugangswege zur Abgeordneten-Kandidatur, so zum Beispiel durch Zulassungs-Zahlungen (Abgeordneten-*Beiträge* zu entstehenden Kosten) oder durch Netzwerk-Herrschaft beispielsweise ausgeübt von Angehörigen des öffentlichen Dienstes.<sup>14</sup> Denn damit verstärken sich sozial nichtrepräsentative Strukturen in politischen Willensbildungs- und Entscheidungs-Prozessen mit demokratischem Anspruch.

Auch die Zulassungsbedingungen und Nutzungsbedingungen von Wahlverfahren haben prekäre Aspekte - siehe etwa illegitime Zugangssperren für Frauen (bis weit in das 20. Jahrhundert sogar in Staaten mit erklärtem Demokratiespruch wie der Schweiz noch üblich), für Migranten, Jugendliche, Straftäter und betreute Menschen. Prekär sein können auch technische Infrastrukturvoraussetzungen von Wahlen, gerade bei elektronischen Wahlsystemen sowie ökonomische Kapazitätsvoraussetzungen (Anreisemöglichkeiten, Zeitverluste insbeson-

---

<sup>14</sup> Siehe Focus-Bericht über Monitor-Analyse von Kandidaten-Tahlungen an Parteien in Deutschland [http://www.focus.de/politik/deutschland/monitor-bericht-parteien-erwarten-dass-kandidaten-wahlkampf-aus-eigener-tasche-zahlen\\_id\\_7151830.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/monitor-bericht-parteien-erwarten-dass-kandidaten-wahlkampf-aus-eigener-tasche-zahlen_id_7151830.html)

dere in Entwicklungsländern). Epistemische Voraussetzungen sind abhängig vom Wahlsystem: So ist in Deutschland immer noch ungefähr einem Drittel der Wahlberechtigten der Unterschied zwischen Erst- und Zweitstimme noch nicht klar. Auch Informationsanforderungen, etwa bezüglich der Kandidaten, sind häufig nur ungenügend erfüllt. Schließlich bildet vor allem in instabilen und so-zio-kulturell gespaltenen Ländern Wahlbetrug eine beträchtliche Herausforderung.

Zusammengefasst stellen sich Wahlverfahren als prinzipiell reine Bound-Governance-Form mit beträchtlichen Compliance-Herausforderungen dar.

### **1.3.3 Prüfungs- und Bewerbungsverfahren**

Prüfungs- und Bewerbungsverfahren verlaufen nach dem Muster hierarchischer Kooperation. Hierbei bewerben sich Kandidaten darum, zu einem von ihnen angestrebten Status zugelassen zu werden. Inhaber (zumindest) dieses angestrebten Status prüfen dann, ob und mit welchem Qualifikationsausweis die Bewerber in den angestrebten Status aufgenommen werden sollen. Zwischen Prüfern und Bewerbern besteht dabei insofern ein hierarchisches Verhältnis, als die Bewerber von der Bewertung durch die Prüfer abhängig sind. Dieser hierarchische Bezug ist, auch wenn Machtpositionen im Sinne individuellen Machtstrebens grundsätzlich auch pervertiert werden können, allerdings nicht absolut. Denn:

- die Prüfer haben ein gemeinsames Interesse daran, qualifizierte Bewerber/innen aufzunehmen, womit der Raum für individuelle Machtperversi-onen eingeschränkt ist.
- Prüfer sind häufig in Personalunion auch Lehrende der Geprüften - inso-fern haben sie ein eigenes Helperinteresse daran, dass ihre Prüflinge nicht unfair behandelt werden.
- Prüfungen werden üblicherweise im Rahmen eines allgemeinen Lehr- und Prüfungsprogramms durchgeführt, womit sich der Ermessensspieldraum der Prüfer noch einmal vermindert und sich auch für Prüfungskandidaten Argumentationsräume gegenüber einer missbräuchlichen Wahrnehmung von Prüfungsmacht eröffnen.
- Häufig wird kollektiv geprüft - bis hin zu Massenprüfungen wie im Fall allgemeiner (länder- oder sogar bundesweiter) Abiturprüfungen. Dabei erfülle Prüfer im Extremfall nur noch regelbezogene Kontroll- und Ausfüh-rungsfunktionen nach dem Muster reiner Bound Governance (wie im Sport).

Daher bildet hierarchische Kooptation eine gemischte Form von Bound Governance.

Tabelle 6: *Gleichstellung in Prüfungs- und Bewerbungsverfahren*

Institutionelle Gleichstellung	Zulassungs- und Nutzungsbedingungen
Grundsätzliche Gleichstellung aller Prüfungskandidaten	Allgemeine Zulassung
Allgemeinverbindliches Prüfungssystem	Technische Prüfungsvoraussetzungen gleich
Allgemeine Prüfungsinhalte	Epistemische Prüfungsvoraussetzungen bewältigbar
Segregative und integrative Elemente	Informationsanforderungen bewältigbar
	Ausreichende Compliance

Institutionell sind Prüfungs- und Bewerbungskandidaten in idealtypischen Prüfungs- und Bewerbungsverfahren strikt gleichgestellt. Diese Gleichstellung betrifft nicht nur Rechte und Pflichten der Bewerber, sondern auch die Rahmenbedingungen einer Prüfung, so die Geheimhaltung der Aufgaben oder die Zeitdauer der Prüfung. Schließlich sind auch die Prüfungs-Resultate nach strikt gleichen Maßstäben zu bewerten. Neben qualitativen Kriterien der Standarderfüllung (*bestanden oder durchgefallen*) können dabei auch Vergleichsaspekte zwischen den Prüfungskandidaten eine Rolle spielen. Gerade bei dem entstehenden Wettbewerb nehmen die Prüfer eindeutig Regelfunktionen wahr.

Einzelne Prüfungen werden häufig nach allgemeinen Kapazitätsstufen, so Schulklassen, durchgeführt. Absolviert ein Kandidat eine Klasse erfolgreich, eröffnet ihm dies den Aufstieg in die nächsthöhere Regelklasse. Möglich sind aber auch Leistungsbewertungen in unterschiedlichen Schulphasen, die unmittelbar in die Abschluss-Bewertung eingehen. Insofern haben Prüfungsverfahren, übergreifend betrachtet, auch Elemente getrennter und integrierter Gleichstellung.

In idealtypischen Prüfungs- und Bewerbungsverfahren sind auch die **Zulassungs- und Nutzungsbedingungen** für alle Bewerber/innen gleichgestellt. Dies beginnt mit der grundsätzlichen Offenheit solcher Verfahren für alle qualifizierten Bewerber/innen - eine Koordinationsform, die bis in das alte China zurückreicht. Dabei konnten sich Kandidaten aus allen Teilen der Bevölkerung für den staatlichen Dienst bewerben.

Offene Prüfungsverfahren sperren auch keine Bewerber/innen durch technische Voraussetzungen (beispielsweise durch die notwendige Verfügung über Online-Medien) aus - entweder, indem die technische Hürden gesenkt werden oder indem technisch schlechter gestellte Bewerber mit den entsprechenden Kapazitäten versorgt werden. Derselbe Gedanke gilt unter ökonomisch-finziellem Gesichtspunkt: Prüfungs- und Bewerbungsverfahren nach Bound Governance-Kriterien dürfen Bewerber nicht aus ökonomischen Gründen ausschließen - entweder indem entsprechende Voraussetzungen bis gegen Null gesenkt oder aber bedürftige Bewerber ökonomisch gestützt werden - auch im 21. Jahrhundert eine offene Herausforderung selbst in vielen OECD-Ländern.

Die epistemischen Voraussetzungen von Prüfungsvoraussetzungen sind von den Prüfungs-Bewerbern - unterstützt durch entsprechende Information über das Prüfungsverfahren - selbst zu schaffen.

Auch gerade Prüfungs- und Bewerbungsverfahren sind hochprekär unter Compliance-Gesichtspunkten (Betrug, Fälschung von Prüfungsarbeiten). Nur wenn es gelingt, Prüfungsverfahren im Wesentlichen ohne Betrug und Manipulation durchzuführen, ist jeder einzelne gleichgestellt. Diese Einsicht galt lange Zeit als hierarchienah. Mit einem beträchtlich starken Trend zur Fälschung wissenschaftlicher Arbeiten haben sich inzwischen aber auch anonyme Untersuchungs-Initiativen - insbesondere prekärer Politiker-Promotionen - entwickelt.

Was aber bedeutet es, wenn Prüfungskandidaten Prüfer in einem gegebenen Prüfungsverfahren oder danach unter Druck setzen können? Zunächst lediglich eine Form von Gleichberechtigung, denn nun können sich die Kandidaten beziehungsweise deren Eltern gegen Prüfer-Unrecht wehren. Allerdings beruhen Prüfungsverfahren, wie jedes Bound-Governance-System, auf einem unabhängigen Regelsystem. Können operative Akteure (Prüfungs-Kandidaten) Prüfer regulär unter Druck setzen, wandelt sich das System tendenziell in einen eindimensionalen Machtkampf, in dem alle Beteiligte (als rationale Akteure) lernend agieren. Eine mögliche Folgerung für Prüfer besteht darin, nur noch gute Noten zu geben, um Klagen zu vermeiden - eine gesamtsystematisch unproduktive Schlussfolgerung.

### **1.3.4 Gerichtsverfahren**

Gerichtsverfahren sind insofern Bound Governance-Prozesse, als Gerichte strikt unabhängig und unparteiisch agieren, allgemeine Rechtssätze anwenden und relevante Tatsachen in einem rechtsstaatlichen Verfahren (unter Umständen über mehrere Instanzen hinweg) ermitteln und bewerten. Damit verlaufen rechtsstaat-

liche Gerichtsverfahren ergebnisoffen; vorab festgelegte Urteile sind also hochgradig illegitim und illegal.

Institutionell strikt getrennt sind operative Prozesse und Regelprozesse in Gerichtsverfahren allerdings nicht: Gerichte regeln und kontrollieren nicht einen von ihnen einen unabhängigen operativen Prozess, wie dies ein Schiedsrichter in einem sportlichen Team-Wettkampf tut; vielmehr erfüllen sie Regelfunktionen und operative Funktionen. So beeinflussen sie über das Handeln der Richterschaft, vor allem aber auch über die Staatsanwaltschaft in erheblichem Maße, wie ein Prozess inhaltlich verläuft - eine Aussage, die gerade auch die Tatsachenermittlung betrifft. Demzufolge sind Gerichtsverfahren Prozesse hierarchischer Tatsachenermittlung und Entscheidung. Hierzu gehört auch, dass Angeklagte häufig gezwungen sind, sich einem Gerichtsverfahren zu stellen. Andererseits können verfahrensgebunden verlaufene Gerichtsverfahren ihrerseits rechtsbildend wirken.

Zusammen mit den angegebenen idealtypischen Bound-Governance-Charakteristika stellen sich Gerichtsverfahren damit als gemischte Bound-Governance dar. Dementsprechend gemischt ist auch die Bilanz idealtypischer Gerichtsverfahren unter Gesichtspunkten der Gleichstellung.

Institutionell herrscht in Gerichtsverfahren grundsätzliche Gleichstellung, beginnend mit einem allgemeingültigen, damit gleichen Rechtsrahmen. Allerdings besteht in Gerichtsverfahren eine beträchtliche Rollenvielfalt zwischen Angeklagten, Anklägern, Anwälten, Staatsanwaltschaft und Gericht (Richtern, eventuell Schöffen). Jeder Beteiligte hat sich entsprechend seiner institutionellen Rolle zu verhalten und verfügt darin über besondere Aktionsmöglichkeiten - ein Unterschied zu durchgehender Gleichstellung. Innerhalb der jeweiligen Rollenzuordnungen besteht allerdings strikte Gleichstellung. So gelten Angeklagte so lange als freie, souveräne Bürger, wie ihnen nicht Freiheitsrechte (nach einem möglichen Urteil) entzogen sind. In jedem Fall haben sie Anspruch auf rechtliches Gehör und rechtliche Vertretung - eine Anspruch, der bei fehlenden materiellen Mitteln auch durch die Stellung eines (Armen-)Anwalts gewährleistet wird. Es gibt allgemein festgelegte und damit gleiche Optionen, einen gerichtlichen Instanzenweg zu beschreiten. Schließlich gehört durch das Jugendstrafrecht ein segregatives Gleichstellungselement zum System der Gerichtsverfahren.

Tabelle 7: *Gleichstellung in Gerichtsverfahren*

Institutionelle Gleichstellung	Zulassung und Nutzung
Allgemeinverbindlicher Rechtsrahmen	Allgemeine Zulassung des Rechtswegs im Rechtsstaat
Verteilte Rollenanforderungen von Angeklagten, Anklägern, Zeugen, Staatsanwaltschaft, Richtern mit entsprechenden Handlungsmöglichkeiten und Pflichten	Zwangsbestellung bei Anklage
Rechtliche Gleichstellung aller Akteure in bestimmten Rollen, z.B. Angeklagten; keine Vorverurteilung	Ökonomische Defizite dürfen kein Ausschlussgrund in Strafverfahren sein (Armen-Anwalt); in privatrechtlichen Verfahren aber sehr wohl: Teure Anwälte und Deals zwischen Angeklagten/Anwälten, Staatsanwaltschaft und Richtern nicht selten
Allgemeiner Instanzenweg (Optional)	Epistemische Hürden und Informationsanforderungen, aber über Anwaltschaft und Rechtsberatung bewältigbar
Segregative Gleichstellung durch Jugendstrafrecht	Compliance-Probleme relativ unbedeutend, da genau Compliance-Verstöße im Mittelpunkt von verfahren stehen

Prinzipiell gleichgestellt sollen auch Zulassung und Nutzungsmöglichkeiten von Gerichtsverfahren sein. So steht in einem Rechtsstaat jedermann und jeder Frau das Recht auf rechtliches Gehör zu (Allgemeine Zulassung des Rechtsweges).<sup>15</sup> Dementsprechend haben sich Angeklagte einem Verfahren zu stellen, bei größeren Anklagen auch persönlich zu erscheinen. Mittellosen Angeklagten kann ein (Armen-) Anwalt gestellt werden. In privatrechtlichen Verfahren allerdings gelten diese Intentionen nicht. In zivilrechtlichen Verfahren lassen sich die Beteiligten häufig durch ihre Anwälte vertreten. Die prinzipielle Anforderung der Gleichstellung und damit auch gleichen Freiheit wird in der Praxis häufig durch ungleiche Potentiale der Rechtswahrnehmung in Frage gestellt oder aufgehoben. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis privater Akteure gegenüber großen kollektiven Akteuren, so starken Unternehmen, Verbänden oder Netzwerken. Wer zu arm ist, kann sich damit praktisch keinem privatrechtlichen Gerichtsverfahren vor allem gegen starke Gegner stellen.

---

<sup>15</sup> Artikel 103 GG

Entsprechend ungleich sind epistemische und Informations-Bedingungen oft für reiche und ärmere Beteiligte. Ob Anwälte reicher Leute insbesondere in privatrechtlichen Verfahren bessere Chancen zu Deals mit dem Gericht haben, gilt für Ärmere ausgemacht, gilt in der Öffentlichkeit aber als Gerücht.<sup>16</sup> Meines Erachtens spricht eine nüchterne Governance-Analyse dafür, dass dieses Gerücht Substanz hat - eine logisch abgeleitete Aussage, die empirisch zu prüfen ist.

### **1.3.5 Gesetzgebungs-Verfahren**

Demokratische Gesetzgebung operiert mit Parlamenten, die in ergebnisoffenen, rechtsstaatlichen Wahlverfahren zustande gekommen sind. Auch unmittelbar hat sie sich im Einklang mit geltenden Verfassungsnormen zu vollziehen - alles Charakteristika (zweidimensionaler) Bound Governance. Allerdings produziert Gesetzgebung selbst allgemeingültige Normen und Regeln - eine Tätigkeit von Regelakteuren. Unter Umständen können mit ihr sogar Verfassungsnormen geändert werden, die institutioneller Rahmen für weitere Gesetzgebung sind. Schon daher stellt Gesetzgebung eine hochgradig gemischte Form von Bound Governance dar.

Dem besonders prekären Charakter von Verfassungsänderungen entsprechen meist erhöhte Mehrheits-Anforderungen, so eine parlamentarische 2/3-Mehrheit oder/und die mehrheitliche Zustimmung in einer quorumbehafteten Volksabstimmung.<sup>17</sup> Weitere Komplexität entsteht oft durch föderale Mehrebenen-Anforderungen entweder als Trennföderalismus oder Kooperativer Föderalismus, in dem unterschiedliche räumliche Ebenen-Akteure miteinander in festgelegten Konstellationen zu kooperieren haben.

---

<sup>16</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Verst%C3%A4ndigung\\_im\\_Strafverfahren](https://de.wikipedia.org/wiki/Verst%C3%A4ndigung_im_Strafverfahren)

<sup>17</sup> In verschiedenen Ländern existieren allerdings auch nicht änderbare Verfassungsinhalte, so in Deutschland der Artikel 20 (Ewigkeits-Artikel)

Tabelle 8: *Gleichstellung in Gesetzgebungs-Prozessen*

Institutionelle Gleichstellung	Zulassungs- und Nutzungsbedingungen
Rechtsstaatliche Rahmung (Verfassung)	Demokratische Wahl parlamentarischer Abgeordneter
Basierend auf demokratischen Wahlen mit gleichem Stimmrecht	Technische und ökonomische Voraussetzungen von Gesetzgebung haben sich prinzipiell gleich zu verteilen, unterscheiden sich aber faktisch zwischen Regierung und Opposition meist stark
Gleiches Stimmrecht aller Abgeordneten	Epistemische Voraussetzungen sollten gleichverteilt sein
Höherer Erfolgswert der Stimmen der Mehrheits- bzw. Regierungsfraktion	Information der regierungsnahen Mehrheitsfraktion besser
Besonderer Institutionenschutz bei Verfassungsänderungen	Compliance soll allgemein gesichert sein

In gemischten Bound-Governance-Typ Demokratische Gesetzgebung ergeben sich gemischte Gleichstellungs-Anforderungen und Charakteristika: Die an Gesetzgebung beteiligten Parlamentarier sind durch einen rechtsstaatlichen (Verfassungs-) Rahmen, durch gleiche Stimmwerte aller Wähler und durch gleiche Stimmrechte aller beteiligten Abgeordneten institutionell gleichgestellt. Dabei besteht, wie bezüglich aller Kerninhalte vital-demokratischer Verfassungen, Institutionenschutz. Allerdings muss sich für jede erfolgreiche Gesetzgebung eine parlamentarische Mehrheit finden - was einen höheren Erfolgswert der Stimmen der Mehrheits- bzw. Regierungsfraktion bedeutet. Damit setzen demokratische Gesetzgebungs-Verfahren nicht nur institutionelle Gleichstellung, sondern auch handlungsfähige parlamentarische Mehrheiten, sprich Ungleichheit, voraus - eine Mischung, die umso eher zu einem eindimensionalen Aushandlungs- und Argumentations- oder Machtprozess führen kann, je umfassender Machtpositionen sind. Hebt ein Parlament oder ein Machthaber institutionelle Grundlagen demokratischer Bound Governance auf, wird Demokratie zerstört. Das Risiko derartiger Zerstörung steigt in dem Maße, in dem a) soziopolitische Machtpositionen wachsen, b) Institutionenschutz von Demokratie gering ist oder verringert wird. Zu wirkungsvollen Institutionenschutz gehört demgegenüber, dass voneinander unabhängige Phasen strikt respektiert werden: 1) Demokratisch-rechtsstaatliche Wahlen, 2) Parlaments-Konstitution und Regierungsbildung, 3)

Gesetzgebungsprozess unter den geltenden Rahmenregelungen, falls verfassungsändernd, bei erhöhten Mehrheitsanforderungen, 4) Veränderung von Normen/Regeln nur für die Zukunft. Werden Regelungen rückwirkend geändert oder kommen aktuelle Deals mit Versprechen in die Zukunft zustande, gefährdet dies Demokratie.

## **1.4 Regulierter wirtschaftlicher Wettbewerb**

### **1.4.1 Marktwirtschaft und Fair Economy**

In der freien Marktwirtschaft bestimmen nach herrschender Meinung allein Angebot und Nachfrage darüber, welche Produkte und Dienstleistungen in welcher Menge und zu welchem Preis produziert und angeboten werden. Diese Wirtschaftsform gilt im Anschluss an Adam Smith als selbstregulierendes und selbstoptimierendes System.<sup>18</sup> Voraussetzungen dafür sind allerdings freier Wettbewerb, freie Berufswahl und freie Preisbildung. Außerdem müssen sich die Produktionsmittel in Privatbesitz befinden und Wirtschaftsfaktoren wie Land und Arbeitskraft frei zugänglich sein - alles institutionelle Bedingungen, die auch geschützt sein müssen. Bereits insofern funktioniert Marktwirtschaft nur zweidimensional, mit einer unabhängigen operativen Dimension und einer Dimension bindender Regeln.

Dazu kommen prekäre Phänomene der Marktwirtschaft, so Monopolisierung, Umweltbelastung, Wirtschaftskrisen, Spekulationsdynamiken und strukturelle Arbeitslosigkeit:

- Sind Märkte oligopolistisch oder monopolistisch strukturiert, verfehlten Modellannahmen eines selbstoptimierenden Marktes mit Innovations- und Preisdruck durch neue, innovative Anbieter oder Nachfrager die Realität. Dies gilt insbesondere, wenn Oligo- oder Monopole die Wirtschaftspolitik beherrschen.
- Drücken sich wirtschaftsinduzierte Umweltbelastungen nicht in entsprechenden Güterpreisen aus, werden Umweltkosten *externalisiert* - eine Ausbeutung der Allgemeinheit. Da auch die Wirtschaft zumindest auf Dauer auf eine intakte Umwelt angewiesen ist, untergräbt sie sich auf diese Weise zudem selbst.

---

<sup>18</sup> Lothar Wildmann: *Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Mikroökonomie und Wettbewerbspolitik*. Band 1 von Module der Volkswirtschaftslehre, Ausgabe 2, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2010, ISBN 3-486-59111-8, S. 51. Siehe auch: <http://www.rechnungswesen-verstehen.de/lexikon/freie-marktwirtschaft.php>

- Konjunkturelle Aufwärts- und Abwärtsdynamiken und damit verbundene Spekulationsdynamiken können, wie sich in der neueren Wirtschaftsgeschichte mehrfach gezeigt hat, zu desaströsen Wirtschaftskrisen führen.
- Arbeitslosigkeit tritt in Marktwirtschaften nicht nur zyklisch, sondern auch strukturell auf. Diese Phänomene als vereinbar mit der Modellannahmen marktwirtschaftlicher Selbstoptimierung aufzufassen, ist zynisch gegenüber den betroffenen Menschen; zudem bleiben damit wertvolle Wirtschaftsressourcen ungenutzt.
- Ökonomisch bestimmte Marktdynamiken wirken, verglichen mit eindimensionalen, beispielsweise rassistischen, Machtstrukturen, nivellierend; aber in der praktischen Marktwirtschaft gibt es, solange keine strikt gleichstellende Politik greift, Vermächtungs-Formen, aus denen dann Diskriminierung erwächst - siehe ungleiche Bezahlung und Lohngruppen von Frauen, unfaire Kreditbedingungen für ältere Menschen oder unfaire Marktzugangs-Barrieren für Migranten.

Um derartige Formen von Marktversagen bewältigen zu können, muss Politik in der Lage sein, eigenständig gegen vorhandene Machtstrukturen zu handeln, so in Form effektiver Anti-Kartell-Politik, Gewerkschafts-Politik, Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, Steuerpolitik, Konjunktur- und Wirtschaftspolitik, in Transparenzregelungen, Bildungs- und Forschungspolitik sowie in Gleichstellungs-Politiken.

Tabelle 9: *Ein- und mehrdimensionale Wirtschaftsformen*

	Vermachtete Marktwirtschaft (Oligopole/ Monopole/ Bankenmacht/ <i>Raubtier- Kapitalismus</i> )	Zentralstaatliche Planwirtschaft	Soziale Marktwirt- schaft ( <i>Fair Economy</i> )
Dimensionen	Eindimensional  Operative Macht	Eindimensional  Staatlich-politische Macht	Zweidimensional  Operative Freiheit + Bindende politi- sche Regulierung

Damit wird noch deutlicher: Marktwirtschaft kann nur mit einer eigenständigen operativen Dimension freien Wirtschaftens und einer eigenständigen Regeldimension als *Fair Economy* funktionieren. Marktwirtschaft in diesem sozial gebundenen Sinne (*Fair Economy*) bildet eine Alternative zu zentralstaatlich ge-

steuerter Planwirtschaft, aber auch zu ungeregelter Marktwirtschaft, in der einzelne operative Akteure selbst über Marktregeln verfügen (siehe Tabelle 8).

Der Fair Economy-Ansatz entspricht in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie am ehesten dem ordoliberalen Denkansatz der Sozialen Marktwirtschaft.<sup>19</sup> Er folgt allerdings nicht der historisch gewachsenen Sozialen Marktwirtschaft in (der Bundesrepublik) Deutschland. Vielmehr zeichnet er sich durch die Leitkonzepte regelgebundener Gleichstellung und Freiheit aus und bezieht auch neue Regulierungs-Anforderungen ein, so Nachhaltigkeit und effektiven Klimaschutz.

#### **1.4.2 Potentiale und Grenzen formeller Gleichberechtigung**

Um wirtschaftliche Gleichstellung verstehen zu können, müssen wir zunächst die Potentiale und Grenzen formeller Gleichberechtigung studieren. So vergab noch der preußische König Friedrich II. (1740 - 1786) wirtschaftliche Privilegien, beispielsweise Bergbau-Privilegien, an wenige, in der Regel adlige, Nutznießer, die ihm ihrerseits militärisch verpflichtet waren oder gewesen waren - eine Praxis, mit der das feudal-absolutistische System seine Herrschaft sicherte. Eine dynamische Wirtschaftsentwicklung blieb damit allerdings unmöglich. Ähnliches gilt für die Privilegien der Zünfte, die zwar die ständische Gesellschaft stabilisierten, aber einer industriellen Produktionsweise und damit verbundenen Senkung von Güterpreisen für die Allgemeinheit im Wege standen. Anhand immer noch bestehender Privilegien dieser Art, so Apotheker-Privilegien, lässt sich dieser Konflikt noch heute studieren. Demgegenüber eröffnen allgemeine Handelsfreiheit, Gewerbefreiheit und freie Kreditvergabe, aber auch allgemeine Menschenrechte wie das allgemeine Recht auf Mobilität Chancen marktwirtschaftlicher Dynamisierung.

Mit allgemeinen Rechten sind allerdings noch keineswegs alle Bürger als Wirtschaftsbürger gleichgestellt. Hierzu müssten nämlich alle Bürger/innen auch praktisch in der Lage sein gezielt wirtschaftlich zu handeln - und sie müssten über ein ausreichendes Startkapital verfügen. Dies aber ist bisher in keinem Land der Erde so, nicht nur in Ländern mit schwach entwickeltem Wohlfahrtsstaat (wie den USA), sondern auch in modernen Wohlfahrtsstaaten wie den skandinavischen Ländern und Misch-Ländern wie Deutschland.

Vorliegende Daten zur wachsenden Einkommens-Spreizung in allen OECD-Ländern, insbesondere in Deutschland, zeigen in jedem Fall, dass formelle Gleichberechtigung ohne weiteres mit zunehmender ökonomischer Ungleichheit

---

<sup>19</sup> Für den Ansatz des Ordoliberalismus steht vor allem Walter Eucken, für das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft Alfred Müller-Armack - siehe im Überblick: <https://de.wikipedia.org/wiki/Ordoliberalismus>

korrespondieren kann.<sup>20</sup> Logisch ergibt sich diese Möglichkeit geradezu zwingend daraus, dass formal gleichberechtigte Akteure mit besseren Start- und Rahmenbedingungen größeren wirtschaftlichen Erfolg erzielen und praktisch benachteiligte Akteure ausbeuten oder völlig aus dem wirtschaftlichen Wettbewerb werfen werden.

Als einige Gründe dieser Ungleichentwicklung sehe ich:

- 6) die herrschende Gesetzgebung zum Erbschaftsrecht (Bevorzugung von Erben schlechthin, insbesondere Bevorzugung von Groß-Erben),
- 7) ausgeprägte Herrschaft bürokratischer Netzwerke, durch die eingehende Steuergelder überproportional für den Staatsapparat und die ihn beherrschenden Netzwerke verwendet werden,
- 8) Übermacht der Banken und anderer Finanzakteure bis in die Regulierung von Finanzvorgängen hinein,
- 9) fehlende Initiativen für eine direkte Finanzierung der einzelnen Bürger - siehe die Unfähigkeit zu einem garantierten Mindesteinkommen und umgekehrt die Unfähigkeit, allgemeine Bürgerversicherungen mit allgemeiner Belastungsverteilung durchzusetzen.

#### **1.4.3 Wirtschaftliche Gleichstellung**

Wieweit sind nun aber wirtschaftliche Gleichstellungs-Elemente vorhanden? Hierbei sind wirtschaftliche Gleichstellungs-Aspekte von Personen und Kollektiven, insbesondere Staaten, zu differenzieren.

##### *Interpersonelle Gleichstellungs-Formen*

Wirtschaftlich gleichgestellt kann nur sein, wer über grundlegende Menschenrechte und wirtschaftsrechtliche Freiheiten wie freie Mobilität, Handelsfreiheit, Gewerbefreiheit und freie Kreditvergabe verfügt. Zudem müssen diese Rechte institutionell - etwa gegen bürokratische Beschränkungen oder die Aufhebung durch Banken und wirtschaftliche Großunternehmen - geschützt sein. Effektiv können derartige Rechte schließlich erst werden, wenn sie von allen Bürgern praktisch eingeklagt oder anderweitig genutzt werden können. Dies ist wegen massiver epistemisch-informationeller und ökonomischer Hürden bisher nicht der Fall, sodass Gleichberechtigung häufig Ungleichstellung sogar verstärkt.

---

<sup>20</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Einkommensverteilung\\_in\\_Deutschland](https://de.wikipedia.org/wiki/Einkommensverteilung_in_Deutschland) - Siehe auch: Die Mittelschicht verliert: [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.357505.de/10-24-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.357505.de/10-24-1.pdf)

**Sozialstaatliche Korrektur- und Ausgleichs-Ansätze** wie Arbeitslosengeld, Krankenversicherung und allgemeine Rentenversicherungs-Modelle stellen Wirtschaftsbürger zwar nicht *ex ante* gleich; sie tragen aber praktisch dadurch zu dieser Gleichstellung bei, weil sie das Existenzrisiko bei einem wirtschaftlichen Scheitern reduzieren. Auch diese Sozialstaats-Formen werden wegen epistemisch-informationeller und ökonomischer Asymmetrien immer noch beschränkt genutzt - siehe zum Beispiel die beträchtliche Obdachlosen-Problematik in Ballungsräumen. Aber in entwickelten Wohlfahrtsstaaten bestehen heute existentielle Wirtschaftsrisiken nicht mehr als Regelfall.

Auch Formen progressiver Besteuerung reduzieren aufgetretene Einkommensdifferenzen und damit Ungleichstellungen im Hinblick auf weitere wirtschaftliche Aktivitäten ein wenig. Massive Praktiken von Steuervermeidung beziehungsweise Steuerbetrug vor allem durch Wohlhabende reduzieren diese bescheidenen Gleichstellungsbeiträge aber in erheblichem Maß.

Tabelle 10: *Interpersonelle wirtschaftliche Gleichstellungs-Ansätze*

Interpersonelle institutionelle Gleichstellung	Zugang und Nutzung
Allgemeine Gleichberechtigung mit Institutionenschutz	Praktische Rechtsnutzung durch epistemisch-informationelle und ökonomische Asymmetrien beschränkt
Sozialstaatliche Korrektur- und Ausgleichs-Ansätze: Arbeitslosengeld, Krankenversicherung, Rentenversicherungs-Modelle	Epistemisch-informationelle Asymmetrien üblich; auch ökonomische Asymmetrien schränken Gleichstellungswirkungen ein.
Progressive Besteuerung	Praktisch durch asymmetrische Mobilität, Information und kriminelle Energie nicht selten ausgehebelt
Gender-Quotenregelungen	Bisher nur marginal (so in Deutschland in Aufsichtsräten von Dax-Unternehmen); Implementation im Fluss.
Garantiertes Grundeinkommen nach allgemeinem Lebensstandard	Bisher nur in wenigen Ländern (Finnland, Schweiz) im Experimentierstadium

Mit **Gender-Quoten** werden lebenswirkliche Gleichstellungsformen staatlich-politisch dekretiert - ein Ex-post-Instrument, das Bound-Governance-Kriterien regelgebundener Gleichstellung und Freiheit (*ex ante*) zunächst nicht entspricht. So wäre es beispielsweise verheerend, in deutschen Kindertagesstätten ab sofort 50%ige Frauen-Quoten durchsetzen zu wollen, weil hier a) bereits ca. 90% der

Beschäftigten Frauen sind, b) angesichts des auf Jahre absehbaren massiven Mangels an Kitabetreuern/innen alle qualifizierten Kitabetreuer/innen dringend gebraucht werden. Ähnlich praxisfern wäre es beispielsweise, in Ingenieur-Studiengängen per Quote eine Gleichverteilung von weiblichen und männlichen Studierenden erzwingen zu wollen. Die Quote kann lediglich dann Gleichstellung sinnvoll fördern, wenn laufende Gleichstellungsprozesse durch politische Vermachtung, beispielsweise patriarchalische Netzwerke in Aufsichtsräten oder Bundeswehr, behindert werden. In solchen Fällen können Ex-post-Gleichstellungsformen anderen Machtkonstellationen entgegenwirken und Ex-ante Impulse für vitale Gleichstellungsprozesse ausüben.

Das garantierte **Grundeinkommen** schließlich stellt, wenn es ausreichend hoch ist, Menschen unter mehreren Gesichtspunkten effektiv gleich. So wird damit allen Nutznießern Zeit gegeben, ihre Rechte und Chancen zu nutzen; hinzu kommt materielle Grunds-Sicherheit als ökonomisches Startkapital für alle. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass existentiell notwendige gesellschaftliche Rahmenbedingungen gesichert sein müssen - siehe beispielsweise die qualitativ ausreichende Erledigung auch einfacher Arbeiten. Insofern bietet sich das garantierte Grundeinkommen in dem Maße an, indem viele Infrastrukturleistungen technisch erbracht werden können.

### *Kollektive wirtschaftliche Gleichstellungs-Formen*

Während die individuelle wirtschaftliche Gleichstellung bislang noch eher Programm als Governance-Wirklichkeit ist, haben kollektive Gleichstellungs-Mechanismen bereits eine lange Tradition.

Tabelle 11: *Kollektive wirtschaftliche Gleichstellungs-Ansätze*

Institutionelle Gleichstellung	Zugang und Nutzung
Nationale Zölle	Nationalstaatliche Macht als Voraussetzung Tendenzieller Bedeutungsverlust, da desintegrative Wirtschaftseffekte
Internationales Wechselkurs-System	Bestimmt durch wirtschaftliche und nationalstaatlich-politische Macht Verbreitung eingeschränkt durch supranationale Integrationsformen wie den Euro
Sammelklagen	Rechtlich USA, D nicht; wirtschaftlich Besergesellten Betroffenen offen, technisch-epistemisch und informationell über Anwälte

	machbar; Bedeutungsanstieg in Wohlfahrtsstaaten, aber nach wie vor marginale Bedeutung
Normen fairen Handels	Ökonomische Voraussetzungen + informationell -epistemische Voraussetzungen
Gleichstellungsformen nach dem Liga-Prinzip	Epistemische Hürden: Als Konzept weitgehend unbekannt; praktisch verbreitet

So wurden **Zölle**, eine Steuerform im Außenhandel, schon im Altertum und Mittelalter erhoben. Hierbei war der Schutz der eigenen Wirtschaft gegen übermächtige auswärtige Konkurrenz allerdings meist sekundär gegenüber schlichten Einnahmeinteressen derjenigen, die *Wegezoll* erhoben. Im Merkantilismus wurden Zölle dagegen gezielt als wirtschaftspolitische Maßnahme zum Schutz der Zahlungsbilanz und der inländischen Produzenten eingesetzt. Prohibitivzölle sollten überhaupt die Einfuhr ausländischer Produkte unterbinden, Erziehungszölle den Aufbau der eigenen Industrie fördern und Schutzzölle diese vor den (billiger produzierenden) ausländischen Konkurrenten schützen.<sup>21</sup> Zölle behindern allerdings den internationalen Warenhandel und führen die mangelnde Nutzung komparativer Kostenvorteile zu Wohlfahrtsverlusten.

Hierbei bestimmt sich die Anwendung von Zöllen a) nach nationalstaatlicher Macht - sehr schwache Staaten sind gar nicht in der Lage, Zölle gegen stark e Länder aufrechtzuerhalten oder überhaupt zu setzen, b) nach epistemischem Fortschritt, sprich Lernen, vor allem durch tendenziellen Abbau.

Ein weit integrationsfreundlicherer Gleichstellungsmechanismus als Zölle ist das **internationale Wechselkurs-System**, nach dem sich Tauschrelationen zwischen Währungen bilden. Dabei werden zwei Grundformen unterschieden, flexible und feste Wechselkurse: Bildet sich ein Wechselkurs frei durch das Angebots- und Nachfrageverhalten auf dem Devisenmarkt, liegt ein flexibler Wechselkurs vor. Ein System fester Wechselkurse wird dagegen durch staatliche Vereinbarungen geschaffen und muss entsprechend durch staatliche Interventionen abgesichert werden. Wechselkurs-Systeme reflektieren nicht nur die gesamte Komplexität nationaler Volkswirtschaften, sondern auch spezielle internationale Macht einzelner Staaten - siehe aktuell zum Beispiel Chinas im Verhältnis zu den USA. Zum zweiten spielen supranationale Beschlüsse und Institutionen eine

---

<sup>21</sup> Nach: [https://de.wikipedia.org/wiki/Zoll\\_\(Abgabe\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Zoll_(Abgabe))

Rolle (Beispiel EU), schließlich wiederum mögliche epistemische Fortschritte - eine Anforderung, die im Fall der EU bisher wenig genutzt ist.

Als Gleichstellungsbetrag innerhalb von Volkswirtschaften können die in den USA üblichen **Sammelklagen** betrachtet werden, die die Position der Verbraucher gegen die Industrie erheblich stärken. Dass diese Klageform bisher in Deutschland (vor allem durch die CDU/CSU) geblockt wird, zeigt die bestehende Lobby-Macht der Industrie. Gegen die bestehende Unkultur des überbordenden Lobbyismus wird weder in den USA noch in Brüssel vorgegangen; gesellschaftliche Initiativen (von Nichtregierungs-Organisationen) haben sich zwar entwickelt, bilden aber nur ein sehr schwaches Pendant zur Übermacht dieser Lobbies. Daher besteht in diesem Feld praktisch eine ausgeprägte Ungleichstellung.

Eine seit den 1970er Jahren aufgekommene informelle Gleichstellungs-Strategie internationaler Wirtschaftsbeziehungen kursiert unter dem Label **fairen Handels**. Dabei werden für Waren aus kleinen und mittleren Betrieben in wenig entwickelten Ländern (mit günstiger Ökobilanz) bewusst höhere Preise (oberhalb des Marktwerts) bezahlt - als Gleichstellungsbeitrag und Anreiz für umweltfreundliches Verhalten. Hierbei bestehen in der Praxis klare Asymmetrien zugunsten entwickelter Wohlfahrtsstaaten mit entsprechenden Wirtschaftskapazitäten und epistemischen Kapazitäten.

Gliedert sich Wirtschaft nach Leistungskapazitäten auf - siehe zum Beispiel besonders innovative, forschungsgestützte Branchen (mit technologischen Extra-Gewinnen), gefolgt von Branchen, die innovative Techniken lediglich anwenden, weniger und schließlich gar nicht innovativen Wirtschaftszweigen, so wirkt das **Ligaprinzip** als wirtschaftliche Gleichstellungsform. Hierbei konkurrieren jeweils Unternehmen einer - mehr oder weniger innovativen - Branche miteinander, können aber auch grundsätzlich in andere Branchen um-, auf- oder absteigen.

## 2. Gleichstellungs-Formen im Vergleich

### 2.1 Institutionelle Gleichstellung

Vergleichen wir alle dargestellten Bound-Governance-Medien nach Kriterien institutioneller Gleichstellung, so ergeben sich einige übergreifende Muster. So gründen sich alle diskutierten Governance-Formen auf **formelle Gleichberechtigung** und sind, zumindest in ihren prinzipiellen Strukturen (Gleichberechtigung, operative Freiheit, Regelbindung), institutionell geschützt. Insofern ergeben sich übergreifende Gemeinsamkeiten im Sinne von Bound Governance - über inhaltliche beziehungsweise sektorale Grenzen hinweg. Nicht der Inhalt (Sektor) macht also den entscheidenden Unterschied, sondern die Governance-Form.

Tabelle 12: *Institutionelle Gleichstellungs-Formen*

		Gleich- berech- tigung	Segregative Gleichstellung	Segregativ/ Integrative Gleichstellung	Institutionen- schutz
R e i n	Spiel	X			X
	Sport	X	Altersklassen Frau/Mann Behinderte	Liga-System	X
	Zufalls- Verfahren	X			X
	Demokratische Wahlverfahren	X			X
G e m i s c h t	Prüfungs- verfahren	X	Altersklassen		
	Gerichts- verfahren	X	Jugend- strafrecht		X
	Demokratische Gesetzgebung	X			X
	Regulierte Marktwirtschaft (Fair Economy)	X		Zölle Wechselkurs- System Fair Trade Sammelklagen	(x)

Dabei haben wir allerdings **reine und gemischte** Formen von Bound Governance zu unterscheiden: In Spielen, sportlichem Wettbewerb, Zufalls- und demokratischen Wahlverfahren (reiner Bound Governance) sind Regelprozesse und operative Prozesse institutionell völlig unabhängig voneinander; in Formen gemischter Bound Governance dagegen gibt es zumindest punktuell reguläre Verkoppelungen und Mischungen zwischen operativen Prozessen und Regelprozessen. So vertreten sowohl der Richter als die Staatsanwaltschaft in öffentlich-rechtlichen Prozessen die Interessen der Allgemeinheit, Richterschaft, Staatsanwaltschaft und Anwälte der Angeklagten produzieren nicht selten gemeinsame Deals. Demokratische Gesetzgebung kann Normen ändern, an die sie in Zukunft selbst gebunden sein wird, und in die Regelung von wirtschaftlichem Wettbewerb fließen oft auch operative, so industriepolitische, Motive ein. Dementsprechend können Gleichberechtigung und Institutionenschutz in Gerichtsverfahren, Gesetzgebung und wirtschaftlichem Wettbewerb beschränkt oder modifiziert werden - Modifikationen, die in reinen Bound Governance-Formen, so Spiel, Sport, Zufallsverfahren und demokratischen Wahlverfahren, völlig ausgeschlossen sind.

Formen segregativer und integrativer Gleichstellung finden sich unabhängig von der Zuordnung zu reinen oder gemischten Formen von Bound Governance. So ist segregative Gleichstellung in annähernd allen sportlichen Disziplinen sehr verbreitet (Altersklassen, Trennung von Frauen- und Männer-Disziplinen, Behinderten-Sport), aber auch in Prüfungsverfahren (Altersklassen) und in Gerichtsverfahren (Jugendstrafrecht). Segregativ gleichgestellt wird dabei vor allem im Sinne angemessener individueller Zuordnung von Leistungen beziehungsweise Fehlleistungen. Sind individuelle Leistungszuordnungen weniger wichtig als Symbole von Gemeinsamkeit (Spiel/Demokratische Wahlen) oder nicht sinnvoll (Zufallsverfahren), ist Segregation dagegen unüblich. Ähnliches gilt für **integrative Gleichstellung**, die segregative und integrative Elemente kombiniert. Diese findet sich immer dann, wenn a) große Kapazitätsunterschiede bestehen, b) Leistungsergebnisse individuell zugeordnet werden sollen, c) integrierte Austauschformen und Leistungsdynamiken aber erhalten bleiben sollen - siehe den sportlichen Wettbewerb (Liga-System) und den internationalen wirtschaftlichen Wettbewerb (Zölle, Wechselkurs-System, fairer Handel).

## 2.2 Zugangs- und Nutzungsprofile im Vergleich

Zugang und Nutzungsmöglichkeiten der skizzierten Governance-Medien korrespondieren mit der Einteilung in reine und gemischte Formen von Bound Governance:

**Reine Bound-Governance-Medien**, so Spiel, Sport und demokratische Wahlen, sind völlig frei zugänglich - im Fall des Sports modifiziert durch segregative und segrativ/integrative Gleichstellungsformen (Beispiel: Nur wer für die höchste Liga einer Sportart qualifiziert ist, kann in dieser Liga teilnehmen). Dieser offene Zugang gilt nicht nur für aktive Teilnehmer/innen, sondern auch für Zuschauer - womit sich das ideale Bound-Governance-Prinzip der Transparenz verbindet.

Auch Zufallsverfahren (Beispiel Losentscheid) können prinzipiell mit völlig freiem Zugang durchgeführt werden. Faktisch werden sie, abgesehen vom Spiel und von Hilfsfunktionen bei der Gestaltung sportlicher Wettbewerbe, bisher allerdings nur selten in speziellen Fällen und unter speziellen Bedingungen eingesetzt (Beispiel Landverlosung bei neu zur Verfügung stehendem Land). Daher gilt die Beteiligung an Zufallsverfahren bisher vorrangig als käufliches Gut (Beispiel Lotto). Der bereits seit Jahrhunderten riesige Erfolg derartiger Los-Kauf-Institutionen zeigt, wie wenig *der Mann auf der Straße* Proklamationen von Gleichberechtigung und Chancengleichheit bezogen auf Alltag und Beruf glaubt. Angesichts seiner wahrgenommenen Chancenlosigkeit im Alltag ist er bereits dazu, selbst für eine minimale Zufallschance regelmäßig - manchmal viel - Geld zu bezahlen.

**Gemischte Bound-Governance-Medien** dagegen haben auch gemischte Zugangs- und Nutzungsbedingungen. So kann der Zugang zu Prüfungsverfahren offen sein - siehe zum Beispiel die Beamtenprüfung in der chinesischen Qing-Dynastie, ein herausragendes Verfahren sozialer Aufstiegschancen.<sup>22</sup> Der Zugang für Bewerber/innen kann aber auch ungleich gestaltet sein, so vor allem in privaten, etwa unternehmensbezogenen, Verfahren

Der Zugang zu Gerichtsverfahren variiert stark zwischen öffentlich-rechtlichen Verfahren (mit offenem Zugang) und privatrechtlichen Verfahren, die meist erhebliche ökonomische Vorleistungen von Klägern verlangen. Andererseits sind Angeklagte gerade in Strafverfahren meist zur Teilnahme gezwungen - eine erhebliche Abweichung von idealtypischer Bound Governance.

---

<sup>22</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Chinesische\\_Beamtenprüfung\\_während\\_der\\_Qing-Dynastie](https://de.wikipedia.org/wiki/Chinesische_Beamtenprüfung_während_der_Qing-Dynastie)

Erfolgreiche Gesetzgebungsverfahren benötigen parlamentarische Mehrheiten. Damit vollzieht sich die politische Auseinandersetzung in einer Kombination inhaltlicher Kommunikationsaspekte mit Durchsetzungsaspekten, wobei der Zugang zu entsprechenden Diskursen und informellen Willensbildungs- wie Entscheidungsprozessen meist prekär ist. Ein beträchtlicher Teil des operativ-politischen Verfahrens dreht sich also um die Frage, wer Zugang zur politischen Arena erhält. Hierbei spielen mehr oder weniger einflussreiche Netzwerke, vor allem aber ökonomisch fundierter Lobbyismus eine überragende Rolle dafür, dass faktische Gesetzgebung auch in Staaten mit Demokratieanspruch weit weniger Allgemeininteressen dient als anzunehmen - siehe beispielsweise die Jahrzehntelange Übermacht Macht der Auto-, Pharma- und Agrar-Lobbies in Deutschland oder der Waffenindustrie in den USA.

Im marktwirtschaftlichen Wettbewerb gelten zwar, anders als in vormodernen Wirtschaftsformen, allgemeine Wirtschaftsrechte; der Zugang und die praktische Nutzung konkurrenzrelevanter Kapazitäten aber ist selbst in den OECD-Ländern hochgradig asymmetrisch verteilt. Dabei sind patriarchalische Netzwerke lediglich eine einflussreiche Netzwerkform.

Gegenüber patriarchalischer Netzwerkmacht bilden Gender-**Quoten**, durch die der Zugang für schwächere Gruppen gesetzlich erzwungen wird, das bekannteste Gleichstellungs-Instrument. Da Quoten ex post in Lebenswirklichkeit eingreifen, also freie Prozesse der Willensbildung und Entscheidung beschneiden, stellen sie allerdings keine Bound-Governance-Form von Gleichstellung dar; sie sind vielmehr ein Instrument von Gegenmacht-Bildung und machtpolitischer Durchsetzung, das bei sklerotischen Formen gegenläufiger Netzwerkmacht sinnvoll sein kann.

### 3. Was lässt sich lernen?

Alle Governance-Systeme sind hinsichtlich institutioneller Gleichstellung wie offenen Zugangs und allgemeiner Nutzbarkeit herausgefordert. Damit kann eine governance-analytische und öffentliche Diskussion über effektive Gleichstellung entstehen.

Zu jedem dargestelltem Governance-System (Spiel und Sport, diverse Verfahren, regulierter wirtschaftlicher Wettbewerb) fragt es sich: Wie kann dieses System (noch) fairer gestaltet werden? Dies mit Bezug auf die institutionellen Regeln und die praktischen Bedingungen von Zugang und Nutzung. Dazu liegen teilweise bereits Anregungen im Text vor; spezielle Fallstudien können diese Anregungen vertiefen.

Gelernt werden kann auch zwischen unterschiedlichen Governance-Systemen - eine bislang völlig unübliche Betrachtungsweise. Dabei können vor allem gemischte Bound-Governance-Systeme (Beispiele Gerichtsverfahren, Prüfungsverfahren und regulierter wirtschaftlicher Wettbewerb) von reinen Bound-Governance-Verfahren lernen. Dabei müssen zwar die jeweils speziellen Anforderungen und Kontextbedingungen gemischter Koordinationsverfahren zugrunde gelegt werden; es bestehen aber immer Spielräume fairerer Gleichstellung, die sich anhand bereits fairer operierender anderer Governance-Systeme illustrieren lassen - eine anregende Diskussion.

Damit können Gleichstellungs-Reformen in einem Governance-System auch Effekte in anderen Governance-Systemen erbringen. Siehe beispielsweise eine auf effektive Gleichstellung ausgerichtete Reform im Umgang mit Lobbyismus (Gesetzgebung), die fairere Formen wirtschaftlichen Wettbewerbs ermöglicht. Dies gilt selbst für mögliche Beispiel-Effekte von Spiel und Sport für die gesamte offene Gesellschaft. Damit können auch Wechselbeziehungen zwischen Governance-Systemen governance-analytisch und öffentlich thematisiert werden.

## Literatur

- Elmar Altvater 1969: Die Weltwährungskrise. <http://www.zeit.de/1969/41/weltwaehrungskrise-warum>
- Elmar Altvater mit Birgit Mahnkopf: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Münster 1996 (7. Auflage 2007)
- Elmar Altvater 2005: Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen. Eine radikale Kapitalismuskritik, Münster: <https://www.dampfboot-verlag.de/shop/artikel/das-ende-des-kapitalismus-wie-wir-ihn-kennen>
- EU-Gleichstellungsbericht 2017: <http://eige.europa.eu/news-and-events/news/gender-equality-index-2017-progress-snails-pace>
- Gösta Esping-Andersen 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism
- Gösta Esping-Andersen 2002: Why We Need a New Welfare State
- Johan Huizinga 1938/1987: Homo Ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel, Rowohlt (Reinbek bei Hamburg)
- Karl Marx/Friedrich Engels 1848: Manifest der Kommunistischen Partei, London. Gedruckt in der Office der "Bildungs-Gesellschaft für Arbeiter von J. E. Burghard. 46 Liverpool Street, Bishopsgate („Bu23“; grüner Umschlag)
- Karl Marx 1867: Das Kapital. Buch I, Verlag Otto Meissner, Hamburg.
- Karl Marx 1885: Das Kapital. Buch II, hrsg. von F. Engels, Verlag Otto Meissner, Hamburg
- Karl Marx 1894: Das Kapital. Buch III, hrsg. von F. Engels, Verlag Otto Meissner, Hamburg
- Ernest Mandel 1972: Der Spätkapitalismus. Versuch einer marxistischen Erklärung, Frankfurt a.M. (Suhrkamp)
- Dieter Nohlen 2009: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme. 6., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Barbara Budrich, Opladen / Farmington Hills (Reihe UTB 1527)
- Volker von Prittwitz 2007: Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart (UTB 2871)

# Bound Governance

## Der Kampf um die zivile Moderne

**Volker von Prittwitz** (September 2017)

### 1. Governance - eine Typologie

Was *Governance* (*Koordination*) bedeutet, lässt sich am besten aus ihrem Gegeiteil erschließen: Anomie. Ohne jede soziale Ordnung müsste der Mensch in ständiger Furcht leben, beraubt oder umgebracht zu werden. Gegenüber Tieren und sonstigen Bedrohungen könnte er sich kaum wehren, und selbst wenn er überlebte, würde er - ohne jede Arbeitsteilung - bitterste Armut leiden. Schließlich bestünde keine Chance für gesellschaftlich-kulturelle Entfaltung. Deshalb ist Governance, verstanden als soziale Koordination, seit jeher existentiell für die Menschheit.

#### *Vertikale Koordination*

Kann jemand seinen Willen auch gegen Widerstand durchsetzen und so machtbestimmt koordinieren, bedeutet dies einen großen Fortschritt gegenüber Anomie.<sup>1</sup> Denn besonders in Gefahrensituationen erlaubt machtbestimmte Koordination, schnell und energisch zu handeln. So lassen sich, sofern ausreichend Gefolgschaft oder Repressions-Kapazität besteht, grundlegende Sicherheitsbedürfnisse vergleichsweise gut erfüllen. Zudem können soziale wie staatliche Ordnungs-Muster einseitig gesetzt und umgesetzt werden - eine Form vertikaler Koordination, die vor allem bei geringen Handlungs-Kapazitäten der Beherrschten funktional erscheint.

Muster machtbestimmter Koordination, so durchgehende Überbeziehungswese Unterordnung (*Hierarchie*, wörtlich *Priesterherrschaft*), Herrschaft via Privilegien (wörtlich *Vorrechte/Sonderrechte*), Netzwerk- oder Organisationsmacht (oft in Form von Bürokratie), weisen allerdings charakteristische Funktionschwächen auf. So werden in hierarchischen Systemen die Herrschaftskapazitä-

---

<sup>1</sup> Max Webers Machtbegriff im Sinne von *Macht über...* (Weber 1921/1980: 21) drückt das Spezifische von Macht als soziale Konstellation aus. Die von Gerhard Göhler (Göhler 1997, 2011) angestoßenen Öffnung des Machtbegriffs auch für eine Bedeutungs-Variante *Macht zu...* verfehlt diese Anforderung. Denn was noch im 19. Jahrhundert im deutschen Sprachraum üblich war, die Bezeichnung von Fähigkeit als Macht (*Er ist des Klavierspiels mächtig...*), und heute im angloamerikanischen Sprachraum üblich ist (*power to...*), wird politikanalytisch seit Jahrzehnten als *Kapazität* (capacities, capability), im deutschen Regierungssprech *Fähigkeiten*, bezeichnet. Nur dank dieser begrifflichen Abgrenzung kann das Besondere der Macht scharf analysiert und typologisiert werden.

ten (oben) tendenziell überlastet, während die Kapazitäten der Vielen (unten) nicht ausreichend genutzt und ausgelastet werden - womit Informationsengpässe und kommunikative Überforderung einerseits, fundamentale Motivationsmängel andererseits entstehen.

In Formen von Privilegien- oder Netzwerk-Herrschaft kann flexibler als in relativ starren Hierarchien kommuniziert und gehandelt werden, ein besonderes Machtpotential, das selbst Formen institutioneller Gewaltenteilung überwinden kann - die *dunkle Seite* der Netzwerke (Prittwitz 2001). Allerdings hat die Machtbestimmtheit von Netzwerk-Herrschaft auch funktionale Schwächen. So werden in einem herrschenden Netzwerk Beitrags- und Qualifikations-Kandidaten vorrangig danach beurteilt, ob sie der Netzwerk-Logik und den Netzwerk-Angehörigen gegenüber ausreichend loyal erscheinen. Damit produziert Netzwerkmaßt oft fachliche Mittelmäßigkeit und bürokratischen Stumpfsinn - Negativeffekte, die nicht nur die Allgemeinheit, sondern auch die Macht jeweiliger Netzwerke zumindest auf Dauer schädigen können.

### *Horizontale Koordination*

Funktions-Schwächen machtbestimmter Koordination lassen sich durch Koordinationsformen vermeiden, in denen Macht verteilt ist, so Verhandeln und Argumentieren. So verfügen alle Beteiligte eines Verhandlungssystems über Verhandlungsmacht (*Bargaining Power*); denn in solchen Systemen akzeptieren sich nur Akteure, die für den jeweils anderen etwas zu bieten haben. Wird dann verhandelt, kann jeder Beteiligte damit drohen, den Prozess wieder zu verlassen (*Exit-Option*) und damit Druck auszuüben - eine beidseitige Machtoption. Dabei sind Kompromisse das übliche Resultat.

Wird von institutionellen Rahmenbedingungen abgesehen, so gilt Ähnliches für das Argumentieren: Hier operieren alle Beteiligte mit Argumenten, für die sie mehr oder weniger Zustimmung erlangen können, ebenfalls eine verteilte Machtressource. Und auch hier kommt es oft zu einer beidseitigen Verständigung - prinzipiell eine günstige Koordinationsform im Sinne wechselseitigen Respekts und der Interessenwahrnehmung aller Beteiligten.

Allerdings bestimmen Verhandlungs- und Argumentations-Partner nicht nur über ihre individuellen Verhandlungsangebote oder Argumente; sie sind zusammen auch souverän darin, die jeweiligen Koordinationsregeln zu bestimmen. Da diese Regeln individuelle Erfolgschancen maßgeblich beeinflussen, entsteht *Regelumkämpfte Koordination*. Hierbei möchten die Beteiligten zwar produktiv koordinieren, können sich aber nie sicher sein, dass sie nicht von anderen über-

vorteilt werden - das sogenannte Verhandlungsdilemma (Scharpf 1993; 2000; Lax/Sebenius 1986; Tenbergen 2001). Zudem bilden auch Verhandlungsmacht und Argumentationsmacht Machtformen, die absolut und demagogisch werden können. In diesem Fall geht regelumkämpfte Koordination in machtbestimmte Koordination mit unterdrückerischem Potential über - siehe die Propaganda der Nationalsozialisten gegenüber Juden, anderen sozialen Minderheiten und *Feinden des Reichs*. Aber auch in Formen von Umweltpolitik lassen sich demagogische Argumentations-Muster zeigen (Heins 1996).

### *Bound Governance*

Sowohl charakteristische Schwächen machtbestimmter Koordination wie charakteristische Schwächen des Verhandelns und Argumentierens lassen sich mit einem anderen Koordinations-Typ vermeiden, der *Regelgebundenen Koordination*. Dabei binden sich die Beteiligten an bestimmte Regeln, womit eine eigenständige Regeldimension institutionalisiert wird. Die Regeln und die sie ausführenden Regelakteure wiederum haben alle Beteiligte strikt gleich zu stellen und als frei handelnde Akteure zu schützen, womit eine eigenständige operative Dimension entsteht.

Beide Dimensionen greifen zwar funktional ineinander (Bestimmte Spiel- oder Verfahrensregeln gehören zu bestimmten Spielen oder Verfahren); sie sind aber institutionell ausdifferenziert und damit strikt eigenständig: Während die operativen Akteure nach operativem Erfolg streben, haben die Regelakteure die geltenden Regeln norm- und situationsgerecht auszulegen und effektiv durchzusetzen. Dabei darf kein operativer Akteur einseitig die Spielregeln und ihre Auslegung bestimmen; umgekehrt dürfen Regelakteure den jeweiligen operativen Verlauf nicht mit operativen Interessen (beispielsweise einer Wette auf bestimmte Ergebnisse) beeinflussen.

Die Regelsphäre von Bound Governance ist zwar der operativen Sphäre übergeordnet; im Unterschied zu machtbestimmter Governance entsteht damit aber kein allgemeines Durchgriffsrecht. Vielmehr sind sowohl die operativen Akteure wie die Regelakteure innerhalb ihrer jeweiligen Sphären geschützt und souverän. Daher lässt sich Bound Governance als vertikal + horizontal verorten.

Gegründet auf diese zweidimensionale Koordinationsform mit unabhängiger Regeldimension und unabhängiger operativer Dimension können sich gegebenenfalls weitere unabhängige Koordinations-Dimensionen ausdifferenzieren. So kann, institutionell geschützt, frei nach Sachkriterien diskutiert werden - die mögliche Konstitution einer eigenständigen Dimension öffentlichen Handelns

(*Public Policy*). Und/oder es wird eigenständig nach ästhetisch-künstlerischen Kriterien kommuniziert (**Ästhetische Dimension**).

Gestützt auf ausdifferenzierte Mehrdimensionalität erbringt Bound Governance eine Reihe grundlegender gesellschaftlicher **Funktionen**:

- Die Beteiligten sind gegen wechselseitige Übergriffe geschützt (Schutzfunktion).
- Die Beteiligten respektieren sich wechselseitig (Pluralismus-Funktion)
- ... und gehen friedlich miteinander um (Friedensfunktion).
- Da alle Beteiligten gleichgestellt und frei agieren, entstehen ergebnisoffene Prozesse, in denen es sich lohnt, sich um operativen Erfolg zu bemühen - ein enormer Leistungsanreiz (Leistungsfunktion),
- ... der wiederum die allgemeine Wohlfahrt steigert (Wohlfahrtsfunktion).
- Bound Governance-Prozesse verlaufen oft überraschend und dynamisch, damit unterhaltsam (Unterhaltungsfunktion).
- Bound-Governance-Systeme können sich, gebunden an grundlegende Menschenrechte, selbst steuern. So können sie, vermittelt über gemeinschaftliche Regelsetzung, inneren wie äußeren Herausforderungen zu begegnen suchen, sich reformieren, weiterentwickeln oder auflösen.

Bound Governance wirkt damit zivilisierend, fördert die allgemeine Wohlfahrt und begründet die Fähigkeit der Zivilen Moderne, sich menschenrechtsgebunden zu steuern und weiterzuentwickeln.

### *Typologie*

Zusammenfassend ergibt sich die folgende Governance-Typologie aus Anomie, ein-, zwei- und mehrdimensionaler Koordination.

Tabelle 1: Allgemeine *Governance*-Typen

Koordination	Vertikal	Horizontal	Vertikal + Horizontal
Fehlend	A n o m i e		
Ein-dimensional	Machtbestimmt Hierarchie Privilegien Netzwerk-Herrschaft Organisations-herrschaft (Bürokratie)	Regelumkämpft Verhandeln, Argumentieren	
Zweidimensional			Bound Governance Policy-Dimension
...Mehrdimensional			Ästhetisch-künstlerische Dimension...

## 2. Wie sich die sozialwissenschaftliche *Governance*-Diskussion entwickelte

### 2.1 *Governance* ohne Menschenrechte?

Lange vor dem Beginn der sozialwissenschaftlichen *Governance*-Diskussion wurde über *Corporate Governance*- und *Good Governance* diskutiert. Dabei ging es um wünschenswert erscheinende Management-Optionen im Sinne einer Business-Ethik (*Corporate Governance*) sowie um Kriterien-Kataloge *Guten Regierens* (*Good Governance*) vor allem im Umfeld der Weltbank (Berle/Gardiner 1932; Hopf/Teubner Hrsg. 1985). Die diskutierten Überlegungen und Listen entsprangen zwar keinem kohärenten theoretischen Konzept; sie hatten aber nach der hier vorgestellten *Governance*-Typologie zweidimensionalen Charakter, da ihnen, neben ökonomischem Kalkül, eigenständige ethische Kriterien zugrunde lagen. Dementsprechend wurden sie in OECD-Ländern mit Rechtsstaats- und Demokratie-Ansprüchen entwickelt, und vor allem in diesen Ländern erlangten sie Aufmerksamkeit im Sinne von Unternehmens-Werbung und entwicklungspolitischen Profilen.

Diese interessengeleitet ethischen Inputs aufzunehmen, war die Sache der Sozialwissenschaften allerdings nicht. Die Ende der 1990er Jahre einsetzende sozialwissenschaftliche *Governance*-Diskussion verarbeitete den *Governance*-Begriff vielmehr in zwei anderen Formen: Zum einen beschäftigte sie sich mit der - bis in die Antike zurückreichenden - Geschichte des Wortes *Governance* und zeigte eine Vielzahl unterschiedlicher aktueller Verwendungskontexte und Verwendungsweisen des *Governance*-Begriffs - mit der Folge einer Weitung

von Begriff und Diskussion (Schuppert 2007, Mayntz 2009). Zum anderen kochte sie das normativ aufgeladene Governance-Konzept, nach dem Handeln beurteilt werden sollte, zu einem legalistischen und steuerungsorientierten Konzept der Verwaltungs- und Regierungs-Forschung in den OECD-Ländern herunter. *Gutes Regieren* wurde damit im Sinne dessen uminterpretiert, wie öffentliche Verwaltung in komplexen Regierungssystemen (verstanden als mehrebenig) operiert (Mayntz 1999; Mayntz 2002; Benz/Dose 2009 Hrsg. und Czada 2009). Dabei wurde an verwaltungsnahe sozialwissenschaftliche Ansätze angeschlossen, die sich bereits seit den 1970er Jahren unter anderen Begriffen, so positiver und *negativer Koordination in Verhandlungssystemen*, entwickelt hatten (Scharpf 1993). Zumindest implizite Leitüberlegung dieser Forschung war die Kombination hierarchischer Koordinationsmuster mit Verhandlungs-Mustern unter Stichworten wie *Verhandelnder Staat* oder *Verhandeln im Schatten der Hierarchie* (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000, S. 323 - 335).

Ausgehend von dieser verwaltungsnahen Forschung wurde das Governance-Konzept dann in mehreren Richtungen geweitet: Über den Bereich staatlichen Verwaltungshandelns hinaus wurden und werden gesellschaftliche, dabei auch ökonomische und soziokulturelle, Koordinations-Prozesse thematisiert - eine Weitung, die in der begrifflichen Selbstreflexion der Analyse häufig als zentrale Weiterentwicklung betrachtet wird. Dabei traten, vor allem inspiriert durch Arbeiten von Jon Elster sowie Inputs der Diskussion Foucaultscher Ideen, governancebezogene Diskurse in den Forschungs-Mittelpunkt (Elster 1991a, Elster 1991 b, Saretzki 1996, Prittwitz Hrsg. 1996; Kerchner/Schneider Hrsg. 2006). Diese diskursive Wende betraf und betrifft auch die policy-nahe Transformationsforschung, etwa unter Gesichtspunkten der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Ein weiteres Forschungsfeld waren und sind informelle Koordinationsformen in staatsfernen Räumen (Börzel/Risse 2010). Schließlich gibt es weitgehend terminologische Beiträge zu Governance im Umfeld des Foucaultschen Macht- und Kommunikations-Diskurses (Kerchner/Schneider Hrsg. 2006).

In keinem dieser Diskurse allerdings spielen Menschenrechte eine bestimmende Rolle - ein Umstand, der sich aus den Leitorientierungen der bisherigen Governance-Diskussion erklären lässt:

- Eine Öffnung für Menschenrechts-Aspekte würde die Legitimität von Governance auch in den machthabenden Zentren zur Disposition stellen -

eine Zumutung für die legalistische und steuerungsorientierte Governance-Analyse.

- Legitimitätskritische Forschung könnte den Erfolg internationaler Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik gefährden.<sup>2</sup>
- Menschenrechte sind in der Menschenrechts-Charta der Vereinten Nationen, entsprechenden Abkommen und zahlreichen Verfassungen formell gefasst - was sie im Governance-Diskurs des Informellen unmodern beziehungsweise irrelevant erscheinen lässt.
- Anti-institutionell ausgerichtete Analyse, darunter die marxistisch inspirierte Kapitalismus- und Globalisierungs-Kritik sowie der Foucaultsche Macht-Diskurs, tun sich schwer damit, institutionelle Emanzipations-Potentiale, darunter Menschenrechts-Potentiale, zu erschließen.

## 2.2 Bound Governance - eine Entdeckungsgeschichte

Rechtsstaat, Demokratie und gesellschaftliche Pluralität lassen sich allerdings nur verstehen und angemessen analysieren, wenn menschenrechtliche Aspekte maßgeblich einbezogen werden; denn sie stützen sich auf menschenrechtliche Ansprüche und Orientierungen. Dabei geht es nicht nur um Abwehrrechte des Einzelnen gegen staatliche Übermacht (Erste Generation der Menschenrechte); vielmehr sind die Menschenrechte universelle Wert-Orientierungen im Sinne der Würde des Menschen (Gleichheit, Sicherheit, Freiheit, Geselligkeit, Existenzsicherung). Demzufolge bedeutet das - menschenrechtlich orientierte - Bound Governance-Konzept eine fundamentale Herausforderung für die Governance-Diskussion.

Die Geschichte dieses Konzepts ist zunächst nicht vorrangig Ideengeschichte: Zwar setzt jedes menschenrechtssensitive Handeln ein entsprechendes Menschenbild voraus. Zudem hat die europäische Aufklärung Entwicklungsprozesse von Politik und Staat, so die US-amerikanische Unabhängigkeits-Bewegung und die Französische Revolution, massiv beeinflusst. Viele praktische Bound-Governance-Strukturen aber entwickelten sich lange vor expliziten Menschenrechts-Vorstellungen. So bildete sich das Römische Recht mit Normen der Gleichstellung, Freiheit und Rechtsbindung für Römische Bürger im Handelsbereich bereits ab 800 vor Christus ohne ein allgemeines Menschenrechtsverständnis. Auch die attische Demokratie mit der ihr vorausgehenden und sie umflorenden Philosophie war ökonomisch auf Sklavenhaltung und andere Ele-

---

<sup>2</sup> Siehe die Ökologische-Modernisierungs-Forschung insbesondere zu China (Jänicke 2000, 2012) sowie die herrschende Analyse internationaler Umwelt-Regime (Beispiel Klimaschutz): Für sehr viele andere Oberthür 2016a, Oberthür 2016b, Oberthür/Groen 2017.

mente asymmetrischer Gesellschaft gegründet, hatte also (noch) nichts mit allgemeinen Menschenrechten zu tun.

Ähnlich war und ist das Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Koordinations-Ansätzen und Menschenrechten: Trotz zahlreicher historischer und aktueller Beispiele ungleichen Tausches, Sklavenhandels und Vernichtung (Cortez), kann wirtschaftlicher Austausch auch gleichstellende Wirkungen haben. So vergaben absolutistische Herrscher primär aus wirtschaftlichem Interesse nicht selten gezielt Beteiligungsrechte und Wirtschaftsfreiheiten an Juden und andere verfolgte Gruppen.<sup>3</sup> Und auch gegenwärtig präferieren Wirtschaftsakteure primär aus wirtschaftlichen Interessen oft eine Öffnung für Minderheiten, so Immigranten.

Besonders deutlich wird der historische Vorlauf von Bound Governance-Mustern zur Menschenrechts-Entwicklung aber anhand des Spiels: Das Spielen prägt, wie Huizinga herausgearbeitet hat, seit Jahrtausenden die menschliche Kulturentwicklung im Sinne von Gleichheits- und Freiheits-Momenten. Ja das Spielen ist, wie wir alle beobachten können, auch Teil des Verhaltens-Reservoirs höherer Tierarten, insbesondere der Tierjungen (Huizinga 1938a, Huizinga 1938b, Huizinga 1956).

Beschäftigen wir uns aber doch mit Vorläufer-Ideen zu Bound Governance, so stoßen wir zunächst auf allgemeine Bürgerschafts-Ideen mit funktionalen Differenzierungs-Ansätzen. So war die attische Demokratie eng mit dem allgemeinen Bürgerbegriff des sich politisch engagierenden Polites verkoppelt - eine Konfiguration, die im 20. Jahrhundert Hannah Arendt emphatisch aufgenommen und verarbeitet hat, die sich nicht als Philosophin, sondern als Autorin politischen Denkens sah (Arendt 1958; 1960). aus der Römischen Republik kennen wir die Ausdifferenzierung eines spezifischen Römischen Rechts (vor allem Handelsrechts) und der Res Publica - einer politischen Ordnung mit Gerechtigkeitsansprüchen. Und auch die politische Philosophie der Neuzeit mit herausragenden Autoren wie John Locke, Montesquieu, den Autoren der US-amerikanischen Federalist Papers und Immanuel Kant, verkoppelte Rechts-, Staats- und Bürger-Konzepte vielfältig mit Differenzierungsansätzen in rechtlich / rechtsphilosophischer und politischer Hinsicht.

Praktische Koordinationsformen nach den Prinzipien regelgebundener Gleichstellung und Freiheit sind auf uns allerdings in funktional strikt ausdifferenzier-

---

<sup>3</sup> Siehe zum Beispiel die Aufnahme der französischen Hugenotten in der Mark Brandenburg nach der Aufhebung des Edikts von Nantes 1685 aus vorrangig ökonomischen Gründen im Stil einer chinesischen Neuen Wirtschaftszone (Frankfurter Rundschau.de: Artikel von Arno Widmann), abgerufen am 05.09.2017):  
<http://www.fr.de/politik/flucht-zuwanderung/integration-fluechtlinge-eines-buergerkrieges-a-425342>

ter Form überkommen - eine Tatsache, die Niklas Luhmann systemtheoretisch auf den Punkt gebracht hat. Demnach operiert die moderne Gesellschaft durchgehend in funktionalen Subsystemen wie Recht, Wirtschaft, Politik, Verwaltung oder Religion, die sich jeweils auf sich selbst beziehen (*Selbstreferenz*) und sich selbst setzen (*Autopoiesis*) (Luhmann 1984; 1997). Diese Theorie wird mit dem *Bound Governance*-Konzept nicht grundsätzlich in Frage gestellt - Ausdifferenzierungsprozesse bilden ohne Frage einen Kern sozio-ökonomischer Evolution; *Bound Governance*-Strukturen finden sich aber in unterschiedlichen funktionalen Subsystemen, so neben Recht und Politik auch in Bildung und Ausbildung, Wirtschaft (*Fair Economy*), Sport und Spiel - als Alternative zu anderen möglichen Koordinations-Mustern. Insofern macht nicht allein der gesellschaftliche Funktionsbereich den Unterschied, sondern auch und gerade das jeweils gewählte Koordinations-Muster.

Dieser Konflikt mit der Luhmannschen Theorie entbehrt nicht einer gewissen Ironie. Denn Niklas Luhmann selbst hat das Gerichtsverfahren in seinem Büchlein *Legitimation durch Verfahren* als Anregung für einen allgemeinen Verfahrensbegriff entwickelt (Luhmann 1969). Dass verfahrensförmige Muster auch über Recht und Rechtsstaat hinaus Bedeutung haben, zeigte freilich bereits Johan Huizinga, der in seinem Buch *Homo Ludens* einen Idealtypus des intrinsischen Spiels entwickelt und die kulturprägende Wirkung des Spiels hervorhebt (Huizinga 1938, 1957). Und auch Norbert Elias stellt in seinem zweibändigen Werk *Über den Prozess der Zivilisation* sowie in seiner Studie zur Entwicklung des Sports in West- und Mitteleuropa (mit Dunnings) dar, wie wachsende Bindungen Alltagskultur prägen (Elias 1934/1997, Elias/Dunnings 2002). Elias-Anhänger tun sich schwer damit, Zivilisationsprozesse wachsender Freiheit zu erklären. Gekoppelt mit Huizingas Spiel-Konzept freier Regelbindung und Luhmanns Konzept legitimierender Verfahren aber wird dies möglich: Sowie sich Akteure effektiv an Regeln von Gleichstellung und Freiheit binden (*Bound Governance*), entwickeln sich effektive Menschenrechte und Freiheiten.

Als inspirierend für das *Bound-Governance*-Konzept betrachte ich auch Immanuel Kants moral- und rechtsphilosophische Überlegungen, Karl Poppers *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, Habermas' *Faktizität und Geltung*, Fritz Scharpf's Arbeiten zu Verhandlungssystemen, Ulrich Becks Konzept der reflexiven Modernisierung sowie die umweltpolitologische Diskussion:

- Kants Metaphysik der Sitten und seine Rechtsphilosophie stehen mehr als irgendein anderes Werk für die Wechselbeziehungen zwischen freiwilliger Selbstbindung und Freiheit. Hierbei legt er die Grundlage für ein

Rechtsverständnis mit natur-beziehungsweise menschenrechtlichen Grundlagen. Insofern betrachte ich ihn als einen fundamentalen historischen Ideengeber des Bound Governance-Konzepts (Kant 1787, Kant 1791, Kant 1795).

- Habermas analysiert -im Sinne Kants - einen emanzipatorisch aufgeladenen Rechtsbegriff gegenüber platter Rechtsgeltung (Habermas 1996).
- Popper verdeutlicht ideengeschichtliche Kämpfe um die offene Gesellschaft, wobei er den Wert offener Prozesse gegenüber machtbestimmten Schließungen hervorhebt - ein spezifischer Beitrag zur Idee des eigenständigen sozialen Verfahrens (Popper 1945, 1957).
- Scharpf zeigt bei seinen Analysen von Verhandlungssystemen auch deren Grenzen, unter anderem das sogenannte Verhandlungsdilemma, auf - ein wichtiger Anstoß dafür, über Alternativen zu Hierarchie, Verhandeln und Argumentieren nachzudenken (Scharpf 1993, 2000).
- Ulrich Becks Begriff der reflexiven Modernisierung hebt sich - auch durch Differenzierung zwischen systemischer Reaktion und individueller Reflektion - von technokratischen Modernisierungskonzepten ab - ein Impuls für reflektierte Konzepte ziviler Moderne (Beck 1993, Beck/Giddens/Lash 1996).
- Die Umweltpolitologie schließlich beschäftigt sich eingehend mit Umweltfordernungen und Formen öffentlichen Handelns - eine policy-orientierte Sicht, seit jeher eine Alternative zu eindimensionalem Macht-denken.<sup>4</sup>

### **3. Ausgewählte Governance-Systeme**

Bound-Governance-Strukturen wirken in sehr unterschiedlichen Formen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Subsystemen. Dies möchte ich im Folgenden anhand von Spiel, Sport, Nachbarschaft, Gerichts-Verfahren, Prüfungs-Verfahren, wirtschaftlichem Wettbewerb, demokratischen Wahlen, Gesetzgebung und Wissenschaft zeigen.

---

<sup>4</sup> Jänicke/Kunig/Stitzel 2000, Jänicke 2007; Forschungszentrum für Umweltpolitik: <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/index.html>; die Policy-Forschung geht allerdings in den USA bis zum Beginn der 1950er Jahre zurück (Lasswell 1951) und hat in Europa Wurzeln, die viele Jahrhunderte zurückreichen (Beyme 1985).

### 3.1 Spiel

Das Spiel hat - im Unterschied zu anderen Koordinations-Systemen wie Gerichtsverfahren oder demokratischen Wahlen - hauptsächlich intrinsischen Wert (an sich). Wohl deshalb wird es bisher nicht als gesellschaftlich relevante Governance-Form ernst genommen. Damit aber bleibt die große kulturhistorische und aktuell gesellschaftliche Bedeutung des Spiels unberücksichtigt. Auch die bereits in den 1940-er Jahren entwickelte und seit den 1960er Jahren sozialwissenschaftlich einflussreiche Spieltheorie trägt nicht zum Verständnis des Spiels bei, weil sie ohne idealtypisches Spiel-Konzept operiert, also Spiele und Nichtspiele nicht unterscheidet. Daher muss das Verständnis des Spiels als Governance-Medium neu entwickelt werden. Hierzu gehe ich von Johan Huizingas Definition des idealtypischen Spiels aus:

*Spiel ist eine freiwillige Handlung oder Beschäftigung, die innerhalb gewisser festgesetzter Grenzen von Raum und Zeit nach freiwillig angenommenen, aber unbedingt bindenden Regeln verrichtet wird, ihr Ziel in sich selbst hat und begleitet wird von einem Gefühl der Spannung und Freude und einem Bewusstsein des Andersseins als das gewöhnliche Leben (Huizinga 1934/1991: 37.)*

Im Mittelpunkt dieser Definition stehen Motivationskapazitäten des Spiels: Das Bewusstsein des Andersseins als das gewöhnliche Leben, das Gefühl von Spannung und Freude, die intrinsische Motivation und die strikte Freiwilligkeit von Beteiligung und Regelakzeptanz - herausragende Motivationsleistungen, die von großer Bedeutung für eine zivile Gesellschaft sind.

Wie aber kommt es zu diesen Motivationsleistungen? Antworten hierauf erschließen sich anhand einer phänomenologischen Durchsicht des Spiels:

- 1) Spiele schließen, da sie eine eigene Spielwelt oft mit eigener Spielsprache und Spielzeit entwickeln, niemand prinzipiell aus, der sich an ihnen beteiligen möchte.
- 2) Obwohl keineswegs alle Spiele einfach sind, sind Spiele prinzipiell klar strukturiert, so dass sie mit ein wenig Einarbeitung bewältigt werden können (Ist dies nicht so, handelt es sich um kein gutes Spiel).
- 3) Das idealtypische Spiel stellt alle Beteiligten effektiv gleich, so durch strikt gleiche Spielregeln, eine meist alternierende Zugfolge, gleichverteiltes Spielmaterial und den institutionellen Schutz der Spielregeln (samt Gleichstellung).
- 4) Aufgrund dieser Bedingungen hat jeder Spieler prinzipiell strikt gleiche und damit reelle Erfolgschancen - eine äußerst attraktive Anordnung.

### 3.2 Sport

Sport ist zunächst Spiel, was im Wort *Olympische Spiele* besonders anschaulich wird: Der Sport hat grundlegende spielerische Elemente. So wird er im Allgemeinen freiwillig ausgeübt; die für das Spiel charakteristische Vereinfachung von Realität findet sich im Sport, etwa in der klaren Strukturierung sportlicher Disziplinen, wieder. Gemeinsam haben Spiel und Sport auch den prinzipiell offenen Zugang. Dieser wird allerdings nicht selten durch praktische Zugangs-Hürden (wie Zeit, Mobilitäts- und ökonomische Kapazitäts-Anforderungen) kompliziert.

Schließlich und vor allem sind auch Sportler dezidiert gleichgestellt, emphatisch ausgedrückt beispielsweise durch anti-rassistische Öffentlichkeits-Kampagnen vor allem im internationalen Sport. Dabei weist der Sport in seinen diversen Formen - vom Breitensport bis zum Leistungssport mit Amateur- und professionellem Sport - eine Reihe besonderer Gleichstellungs-Mechanismen auf, die mit der besonderen Bedeutung des Leistungsvergleichs in diesem Medium zu tun haben: Einerseits konkurrieren die Beteiligten darum, wer die jeweils beste Leistung erbringt; andererseits werden Sportler, sofern möglich, kapazitätsgerecht gleichgestellt, so durch kapazitätsbezogene Spielklassen, Liga- und Runden-Systeme.

Eine allgemeine Governance-Herausforderung, die sich im Leistungs-Sport besonders scharf stellt, sind Compliance-und Betrugs-Probleme.

### 3.3 Nachbarschaft

Das allgemein bedeutsamste Merkmal eines Nachbarn ist seine Nähe. Daraus entsteht ein besonderes Risiko der Belästigung; aber auch ein verständnisvolles Miteinander ist möglich.

Entscheidend dafür, in welche Richtung sich Nachbarschaft entwickelt, ist die die Frage, ob Bound Governance-Mechanismen entstehen und tragfähig bleiben: Fühlen sich die Beteiligten, die prinzipiell gleichgestellt und frei sind, an gemeinsam akzeptierte Regeln gebunden, so sind die Chancen für gute Nachbarschaft groß. Fühlt sich aber zumindest ein Nachbar nicht an allgemeine Regeln gebunden oder in seinen Rechten verletzt, können massive Konflikte entstehen - bis hin zum Übergang in ein eindimensionales Macht-System oder gar einen anomischen Nachbarschafts-Krieg.

### 3.4 Gerichts-Verfahren

Gerichte sollen strikt unabhängig und unparteiisch agieren, allgemeine Rechtssätze anwenden und relevante Tatsachen in einem rechtsstaatlichen Verfahren ermitteln und bewerten. Dabei herrscht grundsätzliche Gleichstellung, beginnend mit einem allgemeingültigen, damit gleichen Rechtsrahmen. Prinzipiell gleichgestellt sollen auch Zulassung und Nutzungsmöglichkeiten von Gerichtsverfahren sein. So steht in einem Rechtsstaat jedermann und jeder Frau das Recht auf rechtliches Gehör zu (Allgemeine Zulassung des Rechtsweges). Dementsprechend haben sich Angeklagte einem Verfahren zu stellen, bei größeren Anklagen auch persönlich zu erscheinen. Mittellosen Angeklagten kann ein (Armen-) Anwalt gestellt werden.

Allerdings besteht in Gerichtsverfahren eine beträchtliche Rollenvielfalt zwischen Angeklagten, Anklägern, Anwälten, Staatsanwaltschaft und Gericht (Richtern, eventuell Schöffen). Jeder Beteiligte hat sich entsprechend seiner institutionellen Rolle zu verhalten und verfügt darin über besondere Aktionsmöglichkeiten. Dabei sind operative Prozesse und Regelprozesse nicht strikt getrennt: Gerichte regeln und kontrollieren nicht einen von ihnen einen unabhängigen operativen Prozess, wie dies ein Schiedsrichter in einem sportlichen Team-Wettkampf tut; vielmehr erfüllen sie beides, Regelfunktionen und operative Funktionen. So beeinflussen sie über das Handeln der Richterschaft, vor allem aber auch über die Staatsanwaltschaft (in öffentlich-rechtlichen Rechtskonflikten) in erheblichem Maße, wie ein Prozess inhaltlich verläuft - eine Aussage, die gerade auch die Tatsachenermittlung betrifft. Demzufolge sind Gerichtsverfahren Prozesse hierarchienaher Tatsachenermittlung und Entscheidung.

In privatrechtlichen Verfahren allerdings gelten diese Intentionen und strikten Anforderungen nicht. So lassen sich hier die Beteiligten häufig durch ihre Anwälte vertreten. Die prinzipielle Anforderung der Gleichstellung und damit auch gleichen Freiheit wird in der Praxis häufig durch ungleiche Potentiale der Rechtswahrnehmung in Frage gestellt oder aufgehoben. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis privater Akteure gegenüber großen kollektiven Akteuren, so starken Unternehmen, Verbänden oder Netzwerken. Die praktischen Erfolgsschancen in der Auseinandersetzung mit solchen Gegnern sind bisher (ohne die Möglichkeit zur Sammelklage oder ähnlichen Institutionen) gering. Entsprechend ungleich sind epistemische und Informations-Bedingungen oft für reiche und ärmere Kläger wie Angeklagte (zugunsten der Reichen). Diese Ungleichheit

kann so weit reichen, dass Anwälte reicher Leute Recht leichter zu ihren Gunsten verdrehen und Deals mit dem Gericht machen.

Zusammengefasst weisen Gerichtsverfahren Merkmale eines gemischten Governance-Typs, im privatrechtlichen Bereich eines Koordinations-Typs mit Vermachtungs-Elementen auf.

### **3.5 Prüfungsverfahren**

Prüfungsverfahren dienen nach allgemeiner Auffassung der Qualifikationsförderung: Die Kandidaten sollen durch Prüfungsdruck dazu motiviert werden, sich (noch besser) zu qualifizieren. Konkreter betrachtet, handelt es sich dabei um eine Form der Kooptation. Dabei bewerben sich Kandidaten darum, zu einem von ihnen angestrebten Status zugelassen zu werden. Inhaber dieses Status prüfen dann, ob und mit welcher Qualifikationsbewertung Bewerber in den angestrebten Status aufgenommen werden sollen. Damit hängen die Kandidaten von der Bewertung durch die Prüfer ab - eine hierarchienahe Konstellation; umgekehrt sind die Prüfer aber grundsätzlich daran interessiert, qualifizierte Bewerber/innen zu gewinnen - ein Gleichgewicht, das je nach der Angebots-/Nachfrage-Situation der Kooptation in die eine oder andere Richtung ausschlagen kann.

Voraussetzung dieser Konstruktion ist allerdings, dass die Prüfer a) Leistungen unabhängig bewerten können, b) entsprechend motiviert sind.

Können Kandidaten dagegen positive Prüfungsbewertungen kaufen, besteht Korruption; dann gibt es keine Prüfer-Motivation zu unabhängiger Leistungsbewertung mehr und das gesamte Koordinations-System bricht zusammen. Dies gilt in modifizierter Weise, wenn die Prüfer Vorteile bei ausreichend guten kollektiven Prüfungsergebnissen erhalten - eine Art kollektiver Korruption: Dann können Prüfungsleistungen zwar immer noch fair im Vergleich zueinander bewertet werden; das Bewertungs-Niveau aber steigt unabhängig vom faktischen Leistungsniveau.

Können Kandidaten Prüfer individuell, beispielsweise durch Klagen, unter Druck setzen, wirkt dies zwar einer möglichen Prüfer-Willkür entgegen; damit aber wird Bound Governance im Verhältnis zwischen Prüfer und Kandidaten aufgehoben und durch eine übergeordnete andere Rechtsebene ersetzt. Auch damit verändert sich die Motivation der Prüfer. Diese versuchen nun nicht mehr, Leistungen im Sinne ihres kooptationsorientierten Leistungs-Credos unabhängig zu bewerten; vielmehr geht es ihnen vorrangig darum, das Risiko einer Klage zu

minimieren - ebenfalls ein Impuls zur Senkung von Leistungsstandards, weil gut bewertete Kandidaten nicht klagen werden.

Zusammen ergibt sich eine tendenzielle Aufweichung von Prüfungsverfahren bis hin zur Sinnentleerung dieser Verfahren.

### **3.6 Wirtschaftlicher Wettbewerb**

Der Theorie des freien Marktes zufolge regulieren Angebot und Nachfrage selbst den ökonomischen Prozess. Die Eigendynamik des freien Marktes impliziert diverse wirtschaftliche Funktionen, so Preisregulierung, Innovationsförderung und Qualitätssteigerung.

Diese Annahmen treffen allerdings nur zu, wenn institutionelle Rahmenbedingungen wie die Organisation des Zahlungsverkehrs, ausreichende Information, Privatbesitz der operativen Akteure, aber auch grundlegende Menschenrechte wie das Recht auf Leben und physische Sicherheit gesichert sein. Darüber hinaus müssen alle Beteiligte prinzipiell gleichgestellt und frei agieren können. Schließlich müssen mögliche externe Effekte des Wirtschaftens einbezogen werden - alles Anforderungen, die eine unabhängige Regeldimension mit gesicherter Regelmacht voraussetzen. *Der Markt* regelt sich also keineswegs selbst; vielmehr können unabhängige operative Wirtschaftsprozesse mit positiven Eigendynamiken nur im Schutz effektiver Rahmenregelungen stattfinden - ein Muster, das sich prinzipiell auch in anderen Bound Governance-Systemen finden lässt. Insofern kann die Marktwirtschafts-Theorie der Bound-Governance-Analyse unter dem Begriff *Bound Economy* subsumiert werden.

Übernehmen einzelne operative Wirtschafts-Akteure, beispielweise Oligopole, Monopole oder Finanz-Akteure, selbst wirtschaftspolitische Regelmacht, so löst sich die zweidimensionale Fair Economy allerdings auf. Dann sind die Beteiligten nicht mehr gleichgestellt und können nicht mehr frei handeln, womit die entsprechenden Motivations- und Leistungspotentiale und damit auch die Wohlfahrtspotentiale von Marktwirtschaft verloren gehen.

Diese Grundsatz-Überlegung gilt auch graduell: Je mehr Wirtschaft vermachet ist, desto ausbeuterischer und unproduktiver wird sie. Umgekehrt wachsen die Chancen für eine faire und produktive Wirtschaft, je konsequenter wirtschaftlicher Wettbewerb nach Kriterien von Gleichstellung und allgemeiner operativer Freiheit geregelt ist. Hierbei bildet vor allem die effektive Gleichstellung von Wirtschafts-Subjekten eine Herausforderung.

### 3.7 Politische Wahlen

In einer demokratischen Wahl wählen Wahlberechtigte einen Amts- oder Mandatsinhaber oder ein Gremium in einem festgelegten fairen Verfahren für einen festgelegten Zeitraum. Dabei hat das gegebene Wahlsystem strikt geschützt gegen jeden Manipulationsversuch zu sein. Nur dann legitimieren Wahlen das jeweils gewählte Parlament und die hieraus hervorgehende Regierung im demokratischen Sinn.

Hierbei gelten strikte Normen institutioneller Gleichstellung. Dazu gehören ein allgemeinverbindliches, strikt geschütztes Wahlsystem, gleiche Stimmmöglichkeiten und gleiches Stimmengewicht für jeden Wähler. Dieses ist allerdings nicht gleichbedeutend mit gleicher Erfolgswahrscheinlichkeit; vielmehr gibt es neben Wahlsystemen, in denen die Wählerstimmen proportional verrechnet werden (Proportionale Wahlsysteme), auch Mehrheitswahlsysteme. Diese sind vor allem darauf ausgerichtet, durch institutionelle Verrechnungs-Modifikationen (wie Sperrhürden oder Stimmenverstärkungen) die Entstehung tragfähiger Regierungsmehrheiten zu fördern - bis hin zu *Manufactured majorities*, bei denen eine Partei eine absolute Mehrheit der Parlamentssitze ohne absolute Mehrheit der Wählerstimmen erhält. Das Ziel, zur Konzentration politischer Repräsentations-Träger beizutragen (Konzentrationsfunktion), gilt in der Wahlsystem-Theorie als legitim (Nohlen 2009, in dieser Hinsicht gleichsinnig Prittitz 2003 und 2011).

Trotz dieser legitimen Varianz von Wahlsystemen lohnt es sich, Wahlsysteme im Hinblick auf Defizite und schwerwiegende Mängel effektiver Gleichstellung kritisch zu analysieren: Werden Wählerrechte strukturell zugunsten von Parteien oder anderen Machträgern beschnitten - siehe zum Beispiel die deutsche Regelung, wonach die Hälfte der Abgeordneten direkt durch die Parteien bestimmt wird, so sind Partei-Angehörige und vor allem Parteiführer deutlich *gleicher* als andere Bürger vor dem Gesetz. Ähnliches gilt für stark ungleiche praktische Zugangswege zur Abgeordneten-Kandidatur, so zum Beispiel durch Zulassungs-Zahlungen (Abgeordneten-*Beiträgen* zu entstehenden Kosten).

### 3.8 Gesetzgebungs-Verfahren

Demokratische Gesetzgebung ist rechtsstaatlich gerahmt. So operiert sie mit Parlamenten, die in ergebnisoffenen, rechtsstaatlichen Wahlverfahren zustande gekommen sind. Auch unmittelbar hat sie sich im Einklang mit geltenden Verfassungsnormen zu vollziehen. In diesem Rahmen dann sind parlamentarische Mehrheiten zu bilden und zu aktualisieren - eine klassische zweidimensionale

Bound-Governance-Struktur, in deren Rahmen Formen horizontaler Koordination (Verhandeln und Argumentieren) verortet sind.

Allerdings produziert Gesetzgebung allgemeingültige Normen und Regeln, wirkt also als Regelakteur. Unter Umständen können sogar Verfassungsnormen geändert werden, die institutioneller Rahmen für weitere Gesetzgebung werden sollen. Schon daher stellt Gesetzgebung eine hochgradig gemischte Form von Bound Governance dar. Dem besonders prekären Charakter von Verfassungsänderungen entsprechen dabei meist erhöhte Mehrheits-Anforderungen, so eine parlamentarische 2/3-Mehrheit oder/und die mehrheitliche Zustimmung in einer quorumbehafteten Volksabstimmung. Hinzukommen können noch föderale Mehrebenen-Anforderungen, womit sich die Beziehung zwischen Regeldimension und operativer Dimensionen weiter kompliziert.

Demokratische Gesetzgebung, die rechtsstaatlich gerahmt ist, schützt die Erhaltung ihres Wesensgehalts institutionell. Hierzu gehört, dass voneinander unabhängige Phasen der Gesetzgebung strikt respektiert werden:

- 1) Demokratisch-rechtsstaatliche Wahlen
- 2) Parlaments-Konstitution und Regierungsbildung
- 3) Gesetzgebungsprozess unter den geltenden Rahmenregelungen, falls verfassungsändernd, bei erhöhten Mehrheitsanforderungen
- 4) Veränderung von Normen/Regeln nur für die Zukunft.

Wie Demokratie generell, hängt auch der demokratische Charakter von Gesetzgebung aber vor allem davon ab, dass grundlegende Bound-Governance-Muster und Demokratie-Überzeugungen gesellschaftlich stark genug verankert sind.

### **3.9 Wissenschaft**

Wissenschaft zielt auf Erkenntnis - im Anschluss an Karl Popper definierbar als Aussagen mit steigendem empirischem Gehalt. Demnach soll Wissenschaft Sachverhalte immer verallgemeinerungsfähiger und genauer darstellen und erklären, also immer gehaltvollere Theorie entwickeln. Dieses Projekt wird als laufender Diskurs zwischen prinzipiell gleichgestellten, freien Akteuren (Wissenschaftlern) gedacht, die nach wissenschaftlichen Regeln forschen, publizieren und diskutieren (Popper 1934/1969, 77-96, speziell 83-85, zusammengefasst in Popper 2000, S. 118-126).

Wissenschaft im Sinne dieses idealtypischen Modells nach Bound-Governance-Kriterien kann als subjektiv leitend auch für die Sozialwissenschaften gelten. Der wissenschaftliche Alltag ist allerdings durch eine Grundstruktur bestimmt,

in der operative Wissenschaft, wissenschaftliche Regelsetzung und Mittelvergabe für Stellen und Projekte praktisch in der Hand Weniger Wissenschaftler und Verwaltungs-Angehöriger liegen, die untereinander konkurrierende Netzwerke bilden. Damit dominieren wissenschaftsfeudale und bürokratische Strukturen sowie aus ihnen entspringende Netzwerk-Kämpfe nicht nur wissenschaftsbezogene Entscheidungsprozesse. Übergreifende inhaltliche Wissenschaftsdiskussion, die auf gemeinsame Theoriebildung gerichtet wäre, kommt kaum zustande - ein fundamentales Defizit, weil empirisch fundierte Theoriebildung die Kernaufgabe guter Wissenschaft ist.

### **3.10 Vergleichsergebnisse**

Im Vergleich der skizzierten Governance-Systeme zeigt sich: Bound Governance-Strukturen spielen - weit über rechtliche und rechtsstaatliche Verfahren hinaus - in unterschiedlichen funktionalen Subsystemen eine Rolle. Dabei sind sowohl intrinsische Governance-Systeme, so Spiel und Sport, als extrinsische Systeme wie Politik, wirtschaftlicher Wettbewerb und Gerichtsverfahren eingeschlossen. Insofern bildet Bound Governance einen übergreifenden Koordinations-Typus.

Relevante Unterschiede bestehen allerdings zwischen reinen und gemischten Bound Governance-Formen: Während Spiel, idealtypischer Sport und demokratische Wahlen weitgehend reine Bound-Governance-Strukturen aufweisen und auch Prüfungs-Verfahren ihren Sinn nur mit Bound-Governance erfüllen können, operieren Gerichts-Verfahren, demokratische Gesetzgebung/Politik mit gemischter Bound Governance.

Nachbarschaft und Marktwirtschaft können zwar nach Bound-Governance-Prinzipien operieren (Gute Nachbarschaft, Fair Economy). Sie können aber auch in machtbestimmte Koordination (Monopol-/Banken-Herrschaft) oder sogar Anomie (Wirtschafts-Krieg/Nachbarschafts-Krieg) zurückfallen. Sozialwissenschaft schließlich operiert zwar mit Bound-Governance-Ansprüchen, in der Praxis aber vor allem in bürokratiennahen Kämpfen um Netzwerk-Herrschaft - eine alarmierende Situation. Siehe zum Überblick die folgende Tabelle 3.

Tabelle 3: *Governance-Systeme im Vergleich*

Name	Besondere Funktionen	Governance-Formen
Spiel	Freude am Spiel (intrinsisch)	Reine Bound Governance
Sport	Freude an Bewegung Leistungsvergleich	Reine Bound Governance mit Compliance-Problemen
Nachbarschaft	Zusammenleben	Bound Governance bis Krieg
Gerichts-Verfahren	Rechtliche Entscheidung	Hierarchienahe Bound Governance
Prüfungs-Verfahren	Möglichst qualifizierte Kooperation	Bound Governance mit situativen Modifikationen
Marktwirtschaftlicher Wettbewerb	Wirtschaftsdynamik	Idealtypische Konkurrenz: Gemischte Bound Governance Praktisch oft ungleich und machtbestimmt (Privilegien, Banken, Oligopole, Monopole)
Politische Wahlen	Politische Repräsentation	Demokratisch: Reine Bound Governance mit Modifikationen Totalitär/Autoritär: Regelumkämpft bis machtbestimmt
Gesetzgebung/Politik	Legitimierte Normbildung bei Pluralität	Demokratisch: Gemischte Bound Governance Totalitär/Autoritär: Machtbestimmt
Wissenschaft	Erkenntnis	Leitende Bound-Governance-Idee Wissenschaftsfeudalismus Bürokratie

## 4. Die Governance-Systeme im Zusammenhang

### 4.1 Allgemeines

In der Praxis treffen die skizzierten Governance-Systeme aufeinander. Dabei können sich Bound-Governance-Strukturen wechselseitig stützen und verstärken, beispielsweise in Kombinationen von Sport und Spiel, guter Nachbarschaft und Breitensport oder demokratischen Wahlen und rechtsstaatlich gebundener Gesetzgebung. Governance-Systeme können sich aber auch wechselseitig beeinträchtigen, selbst wenn sie jeweils nach Bound-Governance-Kriterien operieren. Hat beispielsweise ein Richter in einem von ihm geleiteten Verfahren mit einem Nachbar zu tun, so stellt sich die Frage, welche Governance-Loyalität stärker ist, die rechtliche Verfahrens-Bindung oder die Nachbarschafts-Beziehung.

Grundsätzlich stelle ich fest:

- a) Jedes Governance-System kann nur mit ausreichender Loyalität seiner Beteiligten funktionieren.
- b) Governance-Systeme weisen jeweils spezifische loyalitätsbezogene Angebote und Sanktionen bei Loyalitätsbruch auf.
- c) Treffen unterschiedliche Governance-Systeme aufeinander, entscheidet jeder Beteiligte nach persönlichen Kosten-/Nutzen-Überlegungen, welches Governance-System er/sie je präferiert beziehungsweise wie er/sie die Governance-Systeme kombiniert.
- d) Sind die möglichen gesamtgesellschaftlichen Nachteile einer Vermengung zweier Governance-Systeme zu groß, sind institutionelle Trenngebote und Trennverfahren (Beispiel Einspruch wegen Befangenheit des Richters) denkbar.

## **4.2 Governance-Module**

Operieren Governance-Systeme regulär zusammenhängend, bilden sie Governance-Module. Zentrale Bound-Governance-Module sind Rechtsstaat, Demokratie und offene Gesellschaft.

### **4.2.1 Rechtsstaat**

Als Rechtsstaat gilt ein Staat, dessen verfassungsmäßige Gewalten rechtlich gebunden sind und der in seinem Handeln durch Recht begrenzt wird, um die Freiheit der Einzelnen zu sichern. Im Einzelnen gehören hierzu nach üblicher Auffassung:

- die rechtliche Gewährleistung elementarer Menschenrechte, insbesondere die rechtliche Garantie eines Zusammenlebens der Menschen in gleicher persönlicher Freiheit,
- die Gewährleistung von Rechtssicherheit, nämlich von Rechtsklarheit und Realisierungsgewissheit,
- die institutionelle Mäßigung staatlichen Handelns durch Gewaltenteilung, Übermaßverbot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,
- die Gesetzesbindung allen staatlichen Handelns durch einen Vorrang des Gesetzes,
- der Vorbehalt einer gesetzlichen Ermächtigung für alle belastenden staatlichen Akte und

- die Überprüfbarkeit der staatlichen Akte durch unabhängige Gerichte, insbesondere darauf, ob staatliches Handeln, das in die Rechte eines Einzelnen eingreift, gesetzmäßig und der Situation angemessen ist (Verhältnismäßigkeitsprinzip).<sup>5</sup>

Ein Rechtsstaat kann nur mit ausreichender Bindung und Loyalität seiner Bürger funktionieren. Hierzu gehört die freiwillige Akzeptanz und Unterstützung von Rechtsstaats-Prinzipien und Fairness-Normen.

#### 4.2.2 Demokratie

Bei der Vielzahl und Variationsbreite der vorhandenen Demokratie-Theorien mag es verkürzend erscheinen, bestimmte Kernelemente von Demokratie fixieren zu wollen. Eine logische Analyse des Demokratie-Gedankens im Anschluss an Abraham Lincolns Gettysburg Adresse (... *the government of the people, by the people, and for the people*) eröffnet hierzu aber durchaus Möglichkeiten.<sup>6</sup> In diesem Sinne betrachte ich folgende Demokratie-Elemente als zwingend notwendig:

1. Es besteht eine übergreifende identitätsbildende Norm- und Regelgemeinschaft (*the people*), die sich erklärtermaßen selbst koordinieren will. Dabei bedeutet *Volksherrschaft (Demokratie)* nicht die mehrheitliche oder gar minderheitliche Herrschaft einer Ethnie, Religion oder irgend anderen Gruppe; vielmehr erhält die gesamte Bevölkerung, also jeder einzelne, Bürgerstatus, und alle Bürger/innen können gleich und frei über ihr gemeinsames Wohl entscheiden.
2. Es gelten rechtsstaatliche Grundlagen, durch die alle Bürger gegenüber Übergriffen gesichert. Damit sind die Bürger und das aus ihnen gebildete Volk souverän (*of the people*).
3. Grundlegende Partizipationsrechte (*by the people*), insbesondere das Recht der freien Wahl und Abwahl politischer Repräsentanten, sind garantiert.
4. Inhaltliche Politikprogramme, die sich auf öffentliches Handeln für die Allgemeinheit (*for the people*) beziehen, können frei diskutiert werden.

---

<sup>5</sup> Nach Wikipedia-Stichwort: Rechtsstaat: <https://de.wikipedia.org/wiki/Rechtsstaat>. Siehe auch die Rechtsstaats-Definition der Bundeszentrale für Politische Bildung: <http://www.bpb.de/nachschatzen/lexika/pocket-politik/16548/rechtsstaat>

<sup>6</sup> Lincoln 1863: <http://www.loc.gov/exhibits/gettysburg-address/> - siehe dazu auch Prittitz 2015: [http://www.diberlin.info/logic\\_democracy.htm](http://www.diberlin.info/logic_democracy.htm)

5. Es besteht ein funktionierender Staat, der Abläufe demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung effektiv schützt und getroffene Entscheidungen autoritativ umsetzt.
6. Alle institutionellen Grundlagen von Demokratie sind institutionell geschützt.
7. Grundlegende Ideen von Rechtsstaat und Demokratie sind gesellschaftlich ausreichend gut verankert.

#### **4.2.3 Offene Gesellschaft und Zivile Moderne**

In der Offenen Gesellschaft bilden soziale Merkmals-Zuschreibungen wie Rasse, Ethnie, Schicht, Einkommen, Geschlecht, sexuelle Orientierung, Alter oder Religionszugehörigkeit keinen legitimen Ausschluss- oder Sanktionsgrund. Vielmehr können alle Gesellschaftsmitglieder gleichgestellt und frei kommunizieren und handeln, soweit sie ihrerseits die Normen gegenseitiger Gleichstellung und Freiheit achten. Dieser Gesellschaftstyp, der identitätsbildend wirken kann, ermöglicht, vermittelt durch Bound-Governance-Institutionen, verlaufs- und ergebnisoffene Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Hieraus wiederum resultieren besonders hohe Leistungsmotivation und daraus entspringend besonders großen Wohlfahrtschancen.

Zur Offenen Gesellschaft gehören auch Alltags-Prozesse wie das gleichberechtigte Schlangen-Stehen in Einkaufsläden, Straßenverkehr und Transporte ohne Privilegien, Massentourismus, Konzerte vor Tausenden von Zuschauern oder Sportereignisse mit Millionen von (TV-)Zuschauern. Deshalb mag der Übergang von der Stände-Gesellschaft zur Offenen Gesellschaft als Übergang zur Massen-Gesellschaft erscheinen; die Menschen in der Offenen Gesellschaft können allerdings prinzipiell frei über ihr Verhalten entscheiden. Dabei mögen massenpsychologische Phänomene kontextspezifisch eine Rolle spielen; die jeweiligen Beweggründe und Formen individuellen Verhaltens sind aber einer eigenen Analyse wert.

Da die offene Gesellschaft zivile Umgangsformen wechselseitigen Respekts erfordert, kann sie auch als *Zivile Moderne* bezeichnet werden. Gegenüber einer lediglich technisch-ökonomischen (*halben*) Moderne dominieren dabei Bound-Governance-Strukturen. Dazu gehören unabhängig geltende Institutionen der allgemeinen Gleichstellung und Freiheit, aber auch das Bewusstsein der Beteiligten, dass sie Teil einer Regelgemeinschaft sind.

Die Zivile Moderne kann sich angesichts fortschreitender Globalisierung nur realisieren, wenn sie auch zu globalen Regel- und Operationsprozessen fähig ist. So müssen die ökologischen Grundlagen des Mensch-Erde-Systems erhalten werden (Klimaschutz/Nachhaltigkeit). Da dies jeden Menschen angeht, ist auch jeder Mensch als Erdbürger zu respektieren. In der Praxis allerdings besteht noch keine globale Zivile Moderne. Vielmehr gibt es lediglich einige Wohlfahrts-Regionen, in denen Bound-Governance-Mechanismen und entsprechende Module (Rechtsstaat, Demokratie, Offene Gesellschaft) dominieren - im Unterschied zu Regionen, in denen autoritär, fundamentalistisch-totalitär regiert wird oder anomische Situationen bestehen.

Angesichts dieser fundamentalen Wohlfahrts- und Freiheits-Unterschiede scheuen die Wohlfahrtsstaaten eine unbegrenzte Öffnung für Migranten. In diesem Fall würden a) so viele Menschen zuziehen, dass die Infrastruktur bei weitem überlastet wäre, b) kämen viele Menschen mit Prägungen autoritär/totalitärer oder anomischer Gesellschaften ins Land, c) könnten nicht mehr kontrollierbare Konflikte zwischen Bestands-Erhaltern und Vertretern eines weiteren offenen Zuzugs ausbrechen. Immerhin halten einige Länder mit offener Gesellschaft, so Kanada, - auch gerade aus wirtschaftlichen Interessen heraus - ihre Grenzen möglichst offen. Dazu gehört die - oft föderal gestufte - Beteiligung an Mehrebenen-Systemen von der lokalen bis zur globalen Ebene.

Damit lässt sich die Zivile Moderne idealtypisch als mehrdimensional, mehrebenig und gewaltavers charakterisieren. Sie ist:

- ... mehrdimensional, weil hier zweidimensional (mit eigenständiger operativer und geschützter Regelebene) koordiniert wird und sich in diesem Schutz auch andere Dimensionen frei ausdifferenzieren können, so Sachpolitik oder Kunst und Unterhaltung.
- ... mehrebenig, weil sie internationale und globale Verantwortungs-Zusammenhänge wahrnimmt, dabei aber auch räumlich spezifische Koordinations-Mechanismen pflegt.
- ... gewaltavers insofern, als Gewalt und Krieg grundsätzlich als überflüssig, ja schädlich erkannt werden.

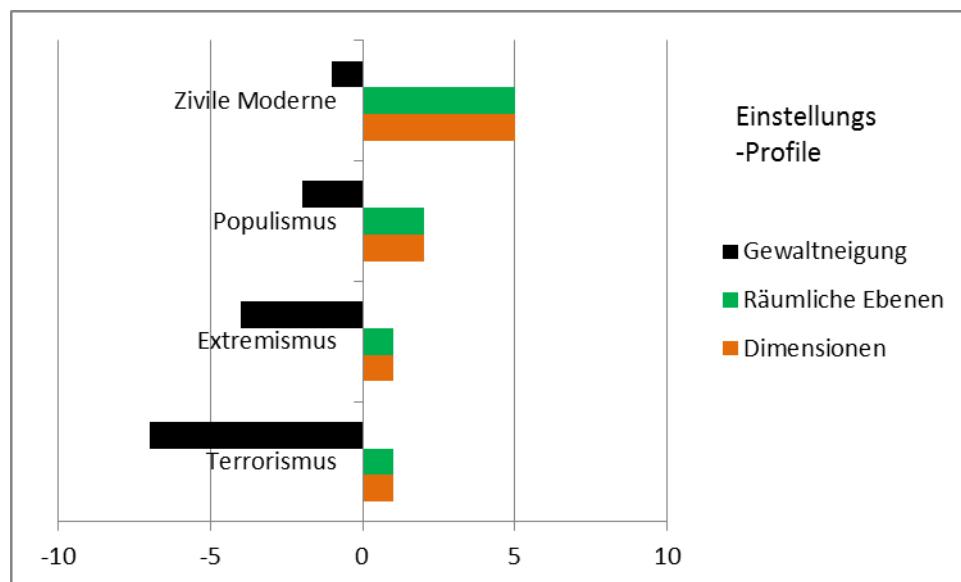
So wie die Zivile Moderne bislang nicht global, sondern nur in einigen Wohlfahrts-Regionen dominiert, so ist sie auch innerhalb ihrer bestehenden Grenzen keineswegs vollständig verwirklicht. So bestehen oft nur formale Formen von Gleichberechtigung, ohne den Beteiligten gleiche praktische Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen (Mächtige Wirtschafts-Lobbies, ungleiches Erbrecht, un-

gleiche Bildungs-Chancen, Formen stratifizierender oder genderbezogener Netzwerk-Herrschaft). Eine fundamentale Widersprüchlichkeit dieser Moderne entsteht bisher auch durch extensiven Waffenhandel und Waffenproduktion, insbesondere in den USA, Frankreich, Deutschland und Israel (neben Russland).

## 5. Der Kampf um die zivile Moderne

Nach den Kriterien der Ein- und Mehrdimensionalität (Dimensionen), ein- oder mehrebenigen Ebenen Politik-Denkens (Räumliche Ebenen) sowie der Gewaltneigung ergeben sich die im Folgenden dargestellten Einstellungs-Profile für Anhänger der Zivilen Moderne, Populismus, Extremismus und Terrorismus.

Abbildung 2: *Hypothetische Einstellungs-Profile*



Demnach sind Einstellungen der Zivilen Moderne mehrdimensional und mehrebenig, dabei wenig gewaltgeneigt; Populismus zeichnet sich durch begrenzt mehrdimensionales und wenigebenige Denk-Modelle bei geringer Gewaltneigung aus, Extremismus durch stark erhöhte und Terrorismus durch extrem starke Gewaltneigung bei eindimensionalem und einebenigem Denken.

Populismus, Extremismus und Terrorismus haben also gemeinsame Denkmodelle und Einstellungsgrundlagen - eine gefährliche Nähe, da damit Populismus potentiell auch Extremismus und Gewaltneigung fördert. Populismus ist immerhin (noch) nicht gewaltgeneigt, was ihn prinzipiell gesprächsfähig mit Anhängern der Zivilen Moderne machen kann, die ihrerseits gewaltabgeneigt, mehrdimensional (auf der Grundlage von Bound Governance-Modellen) und mehrebenig denken.

### *Erklärungshypothesen*

Die skizzierten Einstellungsprofile erklären sich hypothetisch wie folgt:

- 1) Wer mit Bound-Governance-Systemen aufgewachsen und vertraut (sozialisiert) ist, präferiert Modelle der zivilen Moderne. Wer dagegen in einem machtbestimmten oder anomischen Umfeld aufgewachsen ist, präferiert machtbestimmte Governance-Muster - es sei denn, er/sie identifiziert sich als Gegen-Typus zu seiner Sozialisation.
- 2) Wer in der Zivilen Moderne Erfolg hat, tendiert dazu, diese Moderne zu akzeptieren und zu unterstützen. Wer sich dagegen als nicht erfolgreich erlebt, stellt das Rahmenmodell der Zivilen Moderne eher in Frage oder bricht die Kommunikation mit dieser Moderne ab. Dies gilt insbesondere für Menschen, die sich als chancenlos empfinden.
- 3) Wer nach leicht zu überblickenden Lösungen sucht, tendiert eher zu ein-dimensionalen und einebenigen Politiksichten. Je größer das Vertrauen auf die eigene Lernfähigkeit, desto eher ist man aber bereit und fähig, soziopolitische Komplexität zu verarbeiten. Förderlich dafür sind auch positive Gruppenerfahrungen, beispielsweise gute Diskussionen, und persönliche Erfahrungen, etwa mit authentischen Persönlichkeiten.
- 4) Wer gebildet ist, öffnet sich eher für verantwortungsvolle Governance.
- 5) Wer in der Zivilen Moderne unfaire Behandlung als wiederkehrendes Muster erlebt und sich praktisch als chancenlos betrachtet, lehnt diese Moderne zumindest in ihrer konkreten Erscheinungsform ab. Unfaire Behandlungsweisen und praktische Chancenlosigkeit sind nun aber keine absolute Ausnahme, sondern nach den skizzierten Praxisformen der dargestellten Koordinations-Systeme nicht verwunderlich - siehe bestehende Vermächtungsformen in Wirtschaft und Politik, das geltende Erbrecht sowie ausgeprägte soziale Bildungsasymmetrie in vielen Ländern. Insoweit sind Protestverhalten und Kommunikationsabbruch auch Folgen struktureller Inkonsistenz der zivilen Moderne.

## *Schlussfolgerungen*

Gegen jede Form von Gewalt, insbesondere Terrorismus, muss sich auch die Offene Gesellschaft bestmöglich wehren. Deshalb sind wehrhafter Staat und wehrhafte Demokratie sinnvoll und notwendig.

Gewalt lässt sich allerdings nicht allein mit Äußerer wie Innerer Sicherheitspolitik bewältigen. Denn Gewalt reproduziert sich immer wieder, solange machtbestimmte Weltbilder dominieren und Bound-Governance-Systeme nicht effektiv und glaubwürdig sind. Daher heißt *Um die Zivile Moderne kämpfen* vor allem, möglichst effektiv und damit glaubwürdig nach Bound Governance-Prinzipien zu koordinieren.

## **Verwendete Literatur**

Hannah Arendt 1958: *The Human Condition*, University Press, Chicago

Hannah Arendt 1967: *Vita activa oder Vom tätigen Leben*, Kohlhammer: Stuttgart, Piper: München

Ulrich Beck 1993: *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Ulrich Beck mit Anthony Giddens und Scott Lash 1996: *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Suhrkamp, Frankfurt am Main

Arthur Benz/Nicolai Dose (Hrsg.), 2009: *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag

Adolf Augustus Berle/Gardiner C. Means 1932: *The Modern Corporation and Private Property*, Harcourt, Brace & World

Klaus von Beyme 1985: Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Westdeutscher Verlag: Opladen, S. 7 - 29

Tanja A. Börzel, Thomas Risse 2010: *Governance without a state: Can it work?* In: *Regulation & Governance / Online Library June 2010*

Roland Czada: Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen, Anwendungen, Kritik, Kapitel 10, in: Benz/Dose 2009 (Hrsg.): [http://www.politik.uni-osnabrueck.de/download/good\\_governance.pdf](http://www.politik.uni-osnabrueck.de/download/good_governance.pdf);

Nobert Elias 1934/1997: *Über den Prozess der Zivilisation: soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Bd. 1. Wandlungen des Verhaltens in den westlichen Oberschichten

des Abendlandes, Bd. 2. Wandlungen der Gesellschaft, Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation, bearb. von Heike Hammer, Amsterdam ISBN 3-518-58244-5

Norbert Elias; Eric Dunning: Sport und Spannung im Prozeß der Zivilisation, übers. von Detlef Bremecke, bearb. von Reinhard Blomert, Amsterdam 2002. ISBN 3-518-58363-8

Jon Elster 1991a): Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblee Constituent (unveröffentlichtes Manuskript, zitiert nach Saretzki 1996)

Jon Elster 1992b): Arguing and Bargaining in two Cinstituent Assemblies. The Storrs Lectures, Yale Law School (Ms., zitiert nach Saretzki 1996)

Frank Fisher /John Forrester (Hrsg.) 1993: The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham, NC/London: Duke University Press.

Gerhard Göhler 1997: Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken. Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden, ISBN 3-7890-4696-5.

Klaus J. Hopt, Gunther Teubner (Hrsg.) 1985: Corporate Governance and Director's Liabilities. Legal, Economic and Sociological Analyses on Corporate Social Responsability. De Gruyter, Berlin, ISBN 3-11-010027-4.

Frank Keuper und Fritz Neumann (Hrsg.) 2010: Corporate Governance, Risk Management und Compliance. Gabler, Wiesbaden, ISBN 978-3-8349-1558-0.

Gerhard Göhler mit Matthias Iser und Ina Kerner 2004/2011: Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung (= Uni-Taschenbücher 2594 Politische Theorie). VS, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, ISBN 3-8252-2594-1 (2., aktualisierte und erweiterte Auflage, als: Politische Theorie. 25 umkämpfte Begriffe zur Einführung. ebenda, ISBN 978-3-531-16246-1).

Jürgen Habermas 1996: Faktizität und Geltung, Frankfurt am Main: Suhrkamp

Hans-Hermann Hartwich (Hrsg) 1985:Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den grundfragen der Politikwissenschaft, Westdeutscher Verlag, Opladen.

Volker Heins 1996: Macht, Demagogie und Argumentation in der globalen Umweltpolitik. Das Beispiel der UN-Konvention über biologische Vielfalt, in: Volker von Prittitz (Hrsg.) 1996, S. 239 - 259.

Johan Huizinga 1938a): Der Mensch und die Kultur. Bermann-Fischer, Stockholm;

Johan Huizinga 1938 b): Homo Ludens: Versuch einer Bestimmung des Spielelementes der Kultur. Basel: Akademische Verlagsanstalt Pantheon

Johan Huizinga 1956: Homo ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel (Rowohlt's deutsche Enzyklopädie. Band 21), Rowohlt

Martin Jänicke 2000: Ökologische Modernisierung als Innovation und Diffusion in Politik und Technik: Möglichkeiten und Grenzen eines Konzepts, FFU-report 00-01 (Forschungsstelle für Umweltpolitik)

Martin Jänicke 2007/2012 (2. Aufl): Megatrend Umweltinnovation Zur ökologischen Modernisierung von Wirtschaft und Staat Euro oekom verlag, München

Martin Jänicke mit Philip Kunig, Michael Stitzel 2000: Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Dietz, Bonn 2000, ISBN 3-89331-405-9.

Martin Jänicke 2007: Megatrend Umweltinnovation. Zur ökologischen Modernisierung von Wirtschaft und Staat. Oekom Verlag, ISBN 978-3-86581-097-7.

Immanuel Kant 1787 (2. Aufl.), Kritik der reinen Vernunft: <https://korpora.zim.uni-duisburg-essen.de/kant/aa03/>

Immanuel Kant 1795: Zum Ewigen Frieden: <http://philosophiebuch.de/ewfried.htm>

Immanuel Kant 1797: Die Metaphysik der Sitten, Reclam

Brigitte Kerchner/Silke Schneider (Hrsg.) 2006: Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung, Springer VS

Harold Lasswell 1951: The Policy Orientation, in: D. Lerner and H. Lasswell (Eds.), *The policy sciences: recent developments in scope and method*, Stanford, Stanford University Press, 3-15. 1951.

Abraham Lincoln 1863: Gettysburg Address:

<http://www.loc.gov/exhibits/gettysburg-address/>

Niklas Luhmann 1969: Legitimation durch Verfahren, Frankfurt am Main: Suhrkamp

Niklas Luhmann 1984: Soziale Systeme, ISBN 3-518-28266-2

Niklas Luhmann 1997: Die Gesellschaft der Gesellschaft (1997), ISBN 3-518-58240-2

Renate Mayntz 1999: Multi-Level Governance: German Federalism and the European Union. In: Lankowski, Carl (Hg.), Governing Beyond the Nation-State. Global Public Policy, Regionalism or Going Local? American Institute for Contemporary German Studies, The Johns Hopkins University. AICGS Research Report No. 11, Washington 1999, S. 1-124;

Renate Mayntz 2002: Common Goods and Governance. In: Adrienne Héritier, Hrsg., Common Goods. Reinventing European and International Governance. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman and Littlefield.;

Mayntz, Renate 2009: Über Governance. Frankfurt/Main: Campus

Dieter Nohlen 2009: *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*. 6., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Barbara Budrich, Opladen / Farmington Hills (Reihe UTB 1527)

Prittwitz, Volker von 2001: Die dunkle Seite der Netzwerke:  
[http://www.volkervonprittwitz.de/die\\_dunkle\\_seite\\_der\\_netzwerke.htm](http://www.volkervonprittwitz.de/die_dunkle_seite_der_netzwerke.htm)

Sebastian Oberthür (2016a), Reflections on Global Climate Politics Post Paris: Power, Interests and Polycentricity, *The International Spectator* 51: 4

Sebastian Oberthür (2016b), Where to Go from Paris? The European Union in Climate Geopolitics, *Global Affairs*

Sebastian Oberthür Sebastian Oberthür & Lisanne Groen (2017): Explaining goal achievement in international negotiations: the EU and the Paris Agreement on climate change, *Journal of European Public Policy*

Karl R. Popper 1934/1969 (Dritte, vermehrte Auflage): Logik der Forschung, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen

Karl R. Popper 1945: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Band 1 und 2, UTB Wissenschaft, Band 472 und 473

Karl R. Popper 2000 Lesebuch, hrsg. von David Miller, UTB 2000

Volker von Prittwitz 1994: Politikanalyse, Opladen: Leske+Budrich (UTB 1707)

Volker von Prittwitz (Hrsg.) 1996: Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Leske + Budrich, Opladen,

Volker von Prittwitz 2003: Vollständig personalisierte Verhältniswahl. Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands, in: aus Politik und Zeitgeschichte (B 52/2003): <http://www.bpb.de/apuz/27211/vollstaendig-personalisierte-verhaeltniswahl?p=all>

Volker von Prittwitz 2007: Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart: UTB 2871

Volker von Prittwitz 2011: Hat Deutschland ein demokratisches Wahlsystem?, in: aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. 4/2011 vom 24.1.2011: <http://www.bpb.de/apuz/33522/hat-deutschland-ein-demokratisches-wahlsystem>

Volker von Prittwitz 2012: Bound Governance (Verfahren):  
[http://www.volkervonprittwitz.de/bound\\_governance\\_031212.pdf](http://www.volkervonprittwitz.de/bound_governance_031212.pdf)

Volker von Prittwitz 2015/2016/2017: The People Index: The People Index:  
<http://www.diberlin.info/tpi%20structure%20profiles.htm>.

Volker von Prittwitz 2017b (im Erscheinen): Effektiv gleichgestellt und frei. Bound Governance bei Kapazitätsdifferenzen: [www.volkervonprittwitz.de](http://www.volkervonprittwitz.de)

Thomas Saretzki 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? in: Volker von Prittwitz (Hrsg.) 1996: Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Leske+Budrich, Opladen, S. 19 - 40.

Fritz W. Scharpf 1992: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen (mit Arthur Benz und Reinhard Zintl). Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 10. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Fritz W. Scharpf 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. MPIFG Discussion Paper 93/1 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln

Fritz W. Scharpf 1996: Governance in the European Union (mit Gary Marks, Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck). London: Sage

Fritz W. Scharpf 1997: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder/CO/Oxford: Westview Press.

Fritz W. Scharpf 2000: Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich, UTB 2136 (Übersetzung aus dem Amerikanischen von Oliver Treib)

Willi Schoppen (Hrsg.) 2010: Corporate Governance. Geschichte – Best Practice – Herausforderungen. Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York 2015, ISBN 978-3-593-50513-8.

Schuppert, Gunnar Folke 2007: Was ist und wozu Governance? In: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungswissenschaften. 40. Bd., S. 463–511;

Tenbergen 2001: Negotiation:

<http://www.ifld.de/Education/Material/Negotiation%20Essay.pdf>

Max Weber 1921/1980 (5. Aufl.): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, Studienausgabe, besorgt von Johannes Winckelmann, Mohr Siebeck, Tübingen

# Kriegerische Öffentlichkeit

## Fake News - Social Bots - Postfaktische Politik

**Volker von Prittwitz** (14./16.09.2017)

Öffentliche Kommunikation kann regelumkämpft-kriegerisch, machtbestimmt oder regelgebunden-frei sein. Anhand dieser Typologie lässt sich die Diskussion um Fake News, Social Bots und Postfaktische Politik besser verstehen.

### *Typen politischer Kommunikation*

Betrachten politische Akteure andere als Feind, so entsteht **regelumkämpft-kriegerische Kommunikation**. Dabei verfolgen Akteure ihre Interessen, ohne sich von zivilen Kommunikationsregeln binden zu lassen, oft auch im erklärten Gegensatz zu diesen. Damit stellen sie nicht nur die geltenden Kommunikationsregeln, sondern auch andere institutionelle Muster der zivilen Moderne, so Gewaltenteilung, Rechtsstaat, Pressefreiheit und offene Gesellschaft, zumindest implizit in Frage. Damit werden auch gruppenbezogene und persönliche Verunglimpfungen üblich - ein Verhaltensmuster, das vor allem für (gewaltbereite) Extremisten wie für (weniger gewaltbereite) Populisten charakteristisch ist. Verlieren feindbild-orientierte Akteure an öffentlichem Einfluss, operieren sie oft sektenhaft, nicht selten mit eschatologischen Denkmustern, manchmal terroristisch.

Werden Inhalte und Stil öffentlicher Kommunikation dagegen durch einen Akteur oder eine Gruppe von Akteuren einseitig bestimmt, so entsteht **machtbestimmte Kommunikation**. Hierbei gilt nur, was der Mächtige äußert. Dementsprechend reden vor allem oder ausschließlich mächtige Akteure, während der Rest zuzuhören oder zu jubeln hat; dies gilt auch für Formen von Netzwerk-Herrschaft, in denen ausschließlich die Auffassungen der Netzwerk-Mitglieder öffentlich gelten - eine Kommunikations-Ordnung, die regelumkämpft-kriegerische Öffentlichkeit und einen völligen Kommunikations-Abbruch verhindert. Allerdings hat auch machtbestimmte Kommunikation charakteristische Schwächen. So sind hierbei die Mächtigen oft mit Aufgaben überlastet, während die vielen Schwächeren unterlastet sind; es fehlt Pluralität, sodass Anregungen aus unterschiedlichen Blickwinkeln fehlen. Vor allem aber fehlen, da zumindest letztlich immer nur Machtstrukturen entscheiden, eigenständige andere Kommunikations-Dimensionen, so unabhängige Sach-Kommunikation - eine Form

von Kommunikations-Armut, die früher oder später zu schweren Wohlfahrts-Verlusten führt.

Einigen sich die Beteiligten dagegen - zumindest still - darauf miteinander respektvoll und produktiv umzugehen, so bildet sich **freie Kommunikation**. Hierbei sind alle Beteiligte durch gemeinsam akzeptierte Regeln eines pfleglichen und produktiven Umgangs geschützt, sodass sie sich ohne Angst vor Aggression und Übergriffen frei äußern können. Frei ist demnach nicht, wer alle Bindungen löst und seinen Willen einseitig anderen aufzwingen will, sondern wer bewusst und willentlich allgemeine Bindungen eingeht - eine Denkfigur, die vor allem mit Immanuel Kant assoziiert wird, sich aber auch bei anderen Denkern der Aufklärung, so Jean-Jacques Rousseau, und sogar bereits bei Aristoteles findet.<sup>1</sup>

Freiheit in diesem Sinne schließt die Kommunikationsmöglichkeit in unterschiedlichen Dimensionen ein. Denn wer durch allgemeine Regelbindung geschützt ist, kann unabhängig von Machtstrukturen auch nach Sachkriterien oder anderen eigenständigen Kriterien, beispielsweise ästhetisch-künstlerischen Kriterien, kommunizieren. Dies alles führt zur charakteristischen Komplexität, aber auch zum kommunikativen Reichtum der offenen Gesellschaft. Je gleichgestellter die Beteiligten dabei sind, desto leichter können Leistungs-Zuwächse zu allgemeinen Wohlfahrts-Gewinnen führen.

Mit Hilfe dieses typologisch strukturierten Kommunikations-Modells lassen sich gerade die politische Öffentlichkeit und ihre Herausforderungen besser verstehen. Denn das im Zeitalter der europäischen Aufklärung entstandene Konzept der politischen Öffentlichkeit setzt Formen allgemeiner Regelbindung Voraus. Dazu gehört vor allem das Bewusstsein eines *Citoyen*, frei als Teil eines regelgebundenen Ganzen (einer Stadt, einer Republik) zu kommunizieren<sup>2</sup>. Bereits Jean-Jacques Rousseau formulierte hierzu (recht skurrile) Anforderungen einer bindenden *Zivilreligion*, eine Grundidee, die heute meist als *Political Correctness* bezeichnet wird.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Kant 1785/1968, S. 421, 6; S. 429, 10-12: Kategorischer Imperativ; Rousseau 1762: *Gehorsam gegen das selbstgegebene Gesetz als wahre Freiheit*; Aristoteles: Politik, Kapitel 5, Drittes Buch, Viertes Kapitel: *Die Tugend eines angesehenen Bürgers besteht darin, dass er sowohl gut zu herrschen wie gut zu gehorchen vermag...*

<sup>2</sup> Zum historischen *Strukturwandel der Öffentlichkeit* siehe Habermas 1962:

[https://de.wikipedia.org/wiki/Strukturwandel\\_der\\_%C3%96ffentlichkeit](https://de.wikipedia.org/wiki/Strukturwandel_der_%C3%96ffentlichkeit):

<sup>3</sup> Rousseau 1762 Kapitel 6: Über die Zivilreligion: <https://www.uni-muenster.de/FNZ-Online/recht/polittheorie/quellen/rousseau.htm>

Regelgebundene öffentliche Kommunikation und *Political Correctness* sind zwar diskursfähig. So präsentieren Medien aufgrund ihrer Eigeninteressen oder ungenügender Information Sachverhalte nicht selten überdramatisch, verkürzt oder fehlerhaft - und erzieherische Sprachregelungen nach Political-Correctness-Kriterien haben leicht Slapstick-Charakter.<sup>4</sup> Die frontalen Angriffe von Rechtspopulisten und Extremisten gegen öffentliche Medien haben aber eine klar anti-pluralistische Stoßrichtung.<sup>5</sup> Und mit neuen Instrumenten kriegerischer Öffentlichkeit ist die allgemeine Kommunikationsfreiheit in neuer Weise bedroht - so im Fall von Fake News, Social Bots und ihrer Überhöhung im Begriff der *Postfaktischen Politik*.

### *Fake News - Social Bots - Postfaktische Politik*

Umgangssprachlich steht das Pluralwort ***Fake News*** für *in den Medien und im Internet, besonders in den Social Media, in manipulativer Absicht verbreitete Falschmeldungen*.<sup>6</sup> Dabei wird angenommen, dass sich Produzenten und Vertreiber von Fake News von ihrem Verhalten individuelle Vorteile für sich versprechen oder/und im Sinne strategisch agierender Akteure handeln. Psychische Anpassungsprozesse, um kognitive Dissonanzen zwischen Behauptung und Wirklichkeitswahrnehmung zu vermindern (beim dritten Mal beginnt der Lügner seiner eigenen Lüge zu glauben), sind dabei nicht ausgeschlossen.

Nach dem skizzierten Kommunikations-Modell unterminieren Fake News im Besonderen freie Kommunikationsformen, wie sie in Staaten mit Demokratiespruch üblich sind. Dieses Unterminieren verschärft sich zu einer frontalen Attacke gegen produktive Kommunikation und Demokratie, wenn a) Fake News notorisch und strategisch eingesetzt werden, b) die Autoren und Vertreiber von Fake News Kritik an ihren Verhalten notorisch selbst als *Fake* bezeichnen. Denn damit greifen sie den allgemeinen Beurteilungsrahmen von Vertrauenswürdigkeit selbst an - implizit auch eine Attacke gegen Rechtsstaat und Demokratie, teilweise mit einer eschatologisch-anomischen Handlungsperspektive und nationalsozialistischen Versatzstücken.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> So hat der *Mohr* seine (sprachliche) Schuldigkeit getan... Siehe Archie W. Bechlenberg 2017:: [http://www.achgut.com/artikel/never\\_mohr](http://www.achgut.com/artikel/never_mohr)

<sup>5</sup> Vehrkamp 2017: [https://www.wzb.eu/sites/default/files/publikationen/wzb\\_mitteilungen/mitteilungen-156-webpdf3.pdf](https://www.wzb.eu/sites/default/files/publikationen/wzb_mitteilungen/mitteilungen-156-webpdf3.pdf)

<sup>6</sup> Rechtschreibbuden 2017: Fake News: [https://de.wikip http://www.duden.de/rechtschreibung/Fake\\_News\\_e-dia.org/wiki/Fake\\_News](https://de.wikip http://www.duden.de/rechtschreibung/Fake_News_e-dia.org/wiki/Fake_News)

<sup>7</sup> So die Altright-Bewegung und Steve Bannon und andere: Siehe Wojach 2016: Trump-Unterstützer mit Hitlergruß: [http://www.deutschlandfunkkultur.de/alt-right-bewegung-trump-unterstuetzer-mit-hitlergruss.1895.de.html?dram:article\\_id=372033](http://www.deutschlandfunkkultur.de/alt-right-bewegung-trump-unterstuetzer-mit-hitlergruss.1895.de.html?dram:article_id=372033)

**Social Bots** sind Softwareroboter bzw. -agenten, die von Accounts in sozialen Medien aus operieren, regulär Posts und Tweets analysieren und unter bestimmten Bedingungen automatisch aktiv werden.<sup>8</sup> Geben sie sich als Menschen aus, so wird mit ihnen die öffentliche Meinung über Mehrheitsverhältnisse und aktuelle Meinungsströmungen getäuscht. Bereits insofern gelten alle für Fake News getroffenen Feststellungen einschließlich möglicher demokratifeindlicher Handlungsstrategien ihrer Betreiber auch für Social Bots. Dabei bilden diese aber ein spezielles Kampfinstrument der Beeinflussung öffentlicher Meinung, da sie autonom auf Kontexte und Kontext-Entwicklungen reagieren und dementsprechend aktiv werden können. Schließlich nutzen Social Bots zunehmend Potentiale künstlicher Intelligenz, so durch die auswertung jeweiliger Vorgehensweisen und Ergebnisse und durch das Zusammenschalten mit anderen auswertenden Software-Programmen. Damit verstärken sich ihre eigenständigen Potentiale -in welcher Richtung wirkend auch immer. Künstliche Intelligenz ihrerseits befindet sich in einer dramatisch schnellen Entwicklungsdynamik.<sup>9</sup>

Social Bots bilden also eine rasch wachsende Herausforderung öffentlicher Kommunikation und Demokratie. In der Diskussion dieser Herausforderung ist mit vielfältigen Argumenten zugunsten des Einsatzes von Meinungs-Robotern zu rechnen, da deren Einsatz individuellen ökonomischen und politischen Interessen entsprechen kann .

Mit der aufkommenden Welle von Fake News und Social Bots, vor allem aber mit dem enormen Aufschwung populistischer Bewegungen in den Jahren 2015 und 2016 und dem Wahlsieg Donald Trumps in den USA, schoss das öffentliche Schlagwort der ***Postfaktischen Politik*** in der öffentlichen Wahrnehmung nach oben. Hiermit wird schlagwortartig *politisches Denken und Handeln bezeichnet, bei dem Fakten nicht im Mittelpunkt stehen. Die Wahrheit einer Aussage tritt ... hinter den emotionalen Effekt der Aussage vor allem auf die eigene Interessengruppe zurück.*<sup>10</sup>

Der inhaltliche Zusammenhang zwischen diesem Konzept und der Welle von Fake News und Social Bots liegt auf der Hand: Treten *Fakten*, das heißt sachbezogene Aussagen nach breit akzeptierten Kommunikationsregeln, gegenüber nicht verifizierbaren Gruppen-Meinungen und Gerüchten zurück, so verliert

---

<sup>8</sup> Nach: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/social-bots.html>; Springer Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Social Bots, online im Internet:

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/-2045879782/social-bots-v1.html>

<sup>9</sup> Tuck 2016, <http://www.businessinsider.de/eine-der-groessten-bedrohung-unserer-zeit-kuenstliche-intelligenz-2017-7>; Spektrum Spezial 2015

<sup>10</sup> Zitiert aus Wikipedia-Stichwort: Postfaktisches Zeitalter: [https://de.wikipedia.org/wiki/Postfaktische\\_Politik](https://de.wikipedia.org/wiki/Postfaktische_Politik)

freie Kommunikation mit der Möglichkeit zur Sachdiskussion an Boden gegenüber kruder Macht; denn dann dominiert das Konzept regelumkämpft-kriegerischer bzw. machtbestimmter Öffentlichkeit. Mit Begriffen wie *Postfaktische Politik* oder *Postfaktisches Zeitalter* erhält ein solcher Rückfall die öffentliche Weihe einer nicht aufhaltbaren und deshalb zu rechtfertigenden Entwicklung. Das Gerede von *Postfaktischer Politik* wird also selbst zum populistischen und rechtsradikalen Kampfinstrument gegen mehrdimensionale Kommunikation und Demokratie.

Demgegenüber möchte ich hervorzuheben:

- 1) Subjektive Wahrnehmung und Emotionen gehören seit jeher zu sozialer und politischer Kommunikation; ein Zeitalter, in dem lediglich nach objektiven Fakten vorgegangen worden wäre, hat es nie gegeben.
- 2) Lebensweltliche Realität ist generell von politischer Bedeutung als Rahmenbedingung und Produzent zwingender Herausforderungen politischen Handelns. Sie werden dies aller Voraussicht nach auch solange bleiben, wie die Menschheit überleben will. Denn reine Meinungen helfen nicht weiter, wenn praktische Herausforderungen zu bewältigen sind.
- 3) Unabhängige Sachkommunikation (*über Fakten*) ist eine fundamentale Ressource mehrdimensionaler Kommunikation und Demokratie.
- 4) Ausschließlich Emotionen ansprechende Kommunikationstechniken, so die stete Wiederholung bestimmter (nicht sachlich belegbarer) Aussagen und magische Erklärungsmuster, sind nur unter bestimmten Bedingungen öffentlich attraktiv - so bei verbreiteter Enttäuschung über die zivile Moderne, insbesondere dem Eindruck von Chancenlosigkeit. Daher ist faire Politik, die allen eine reelle Chance gibt, auf Dauer das beste Gegenmittel.<sup>11</sup>

## *Schluss*

Extremismus, Populismus und neue Manipulations-Technologien fordern die demokratische Öffentlichkeit in neuen Formen Heraus. Ob diese Herausforderung bewältigt werden kann, hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, effektive Bindungen im Sinne vertrauenswürdiger Kommunikation durch- und umzusetzen.

---

<sup>11</sup> Elsässer/Schäfer 2017, Prittitz 2017b)

## Verwendete Literatur

Aristoteles (384-322/2010): Politik. Schriften zur Staatstheorie. In: Franz Ferdinand Schwarz (Hrsg.): Reclams Universal-Bibliothek. Bibliographisch ergänzte Auflage. Band 8522. Philipp Reclam jun., Stuttgart

Lea Elsässer und Armin Schäfer 2017: Nur wer wählt, zählt? Die politischen Entscheidungen des Bundestags sind zulasten der Armen verzerrt, in: Gesellschaftsforschung. Aktuelle Themen und Nachrichten, 1/2017, Newsletter des Max-Planck-Instituts Köln, S. 8

Jürgen Habermas 1962 (5. Aufl. 1971): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwied/Berlin:

Jürgen Habermas 1981: Theorie des kommunikativen Handelns. (Bd.1: Handlungsrationale und gesellschaftliche Rationalisierung, Bd. 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft), Frankfurt am Main

Immanuel Kant 1785/1968: Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“

Immanuel Kant, 1797: Metaphysik der Sitten

Volker von Prittitz 1996a) Verständigung über die Verständigung. Anmerkungen und Ergänzungen zur Debatte über Rationalität und Kommunikation in den Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 3. Jahrg., H. 1. (Juni 1996), pp. 133-147,

Volker von Prittitz 1996b: Verhandeln im Beziehungsspektrum eindimensionaler und mehrdimensionaler Kommunikation, in: Ders. (Hrsg.) 1996: Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, S. 41-70.

Volker von Prittitz 2005: Mehrdimensionale Kommunikation als Demokratiebedingung: [http://www.volkervonprittitz.de/mehrdimensionale\\_kommunikation.htm](http://www.volkervonprittitz.de/mehrdimensionale_kommunikation.htm)

Volker von Prittitz 2010: Ein- und mehrdimensionale Kommunikation politischer Konflikte: [http://www.volkervonprittitz.de/thesen\\_kommunikation\\_2.htm](http://www.volkervonprittitz.de/thesen_kommunikation_2.htm)

Volker von Prittitz 2017a): Bound Governance. Der Kampf um die Zivile Moderne: <http://www.volkervonprittitz.de/Bound%20Governance.pdf>

Volker von Prittitz 2017b): Effektive Gleichstellung. Bound Governance bei Kapazitätsdifferenzen: Im Erscheinen

Jean-Jacques Rousseau 1762: Der Gesellschaftsvertrag oder: Die Grundsätze des Staatsrechtes (Du contrat social ou Principes du droit politique)

Spektrum Spezial, 26. Mai 2015: Mensch-Maschine-Visionen: Wie Biologie und Technik verschmelzen (Spektrum Spezial - Physik, Mathematik, Technik) Taschenbuch

Jay Tuck August 2016: Evolution ohne uns. Wird künstliche Intelligenz uns töten?  
Plassen-Verlag

Robert Vehrkamp 2017: Rechtspopulismus in Deutschland Zur empirischen Verortung der AfD und ihrer Wähler vor der Bundestagswahl 2017, in: WZB-Mitteilungen 156, S. 17-20

# Die zivile Moderne

## Eine Theorie soziopolitischer Koordination

(Auszüge)

**Volker von Prittwitz<sup>1</sup>**

### Einführung

Die zivile Moderne ist ein interaktionslogisches Gesellschafts-Modell. Es reflektiert historisch entstandene Werte, Einstellungen und Institutionen, bestimmte Leitorientierungen und Hoffnungen von Menschen. Dies in systematisch strukturierter und kombinierbarer Form, gestützt auf Überlegungen, wie soziopolitische Akteure im gegenseitigen Verhältnis agieren und sich koordinieren können.<sup>2</sup> Damit entsteht eine allgemeine Theorie soziopolitischer Koordination, die speziellere Theorieansätze, so Theorien der internationalen Beziehungen oder Kapitalismustheorien, subsumiert.

...

### 1. Interaktionslogiken und Koordinationsformen - eine Typologie

Akteure handeln nach bestimmten Interaktionslogiken, so der Freund-Feind-Logik des Kriegs, der Macht-Logik, der Interessen-Logik, der Logik allgemeinen Rechts oder/und der Logik der Integration. Zu Governance kommt es dabei, wenn eine Ordnung zum gemeinsamen Nutzen der Beteiligten gebildet, also koordiniert wird.<sup>3</sup> Insofern Koordination einem äußeren Zweck dient, hat sie instrumentellen Charakter. Intrinsische Koordinations-Systeme werden dagegen aus Freude an etwas gebildet, aktiviert und reproduziert, beispielsweise in Spiel, Sport oder Kunst. Schließlich können Koordinations-Muster allgemein anerkannte, oft symbolisch überhöhte Strukturen bilden. Kommen alle diese Funktionen zusammen, so im Fall demokratischer Wahlen, bedeutet Governance Institutionenbildung.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Fragment eines Seminarpapiers vom Februar 2018. Für anregende Diskussionen danke ich den Teilnehmern/innen der Seminare: *Bound Governance. Gleichstellung und Freiheit durch bindende Regeln und Künstliche Intelligenz als politische Herausforderung* im Wintersemester 2017/18 an der Freien Universität Berlin.

<sup>2</sup> Insofern wird der Webersche Idealtypus (Weber 1904, 1914) aufgenommen und transzendiert.

<sup>3</sup> Dieses Governance-Verständnis ist inspiriert durch die Rezeption der Arbeiten von Fritz Scharpf und Renate Mayntz (Scharpf 1992, 1993, 1996, 1997, 2000, Mayntz/Scharpf 1995, Mayntz 2009) sowie diverse politikwissenschaftliche Auseinandersetzungen mit dem Governance-Konzept (beispielsweise Benz/Dose 2009 (Hrsg.) und Börzel, Risse 2010). Allerdings wird Governance hiermit als systematisch übergreifendes Koordinations-Konzept gefasst - in erklärtem Unterschied zum Spektrum der Governance-Diskussion und auch zum Scharpf-schen Koordinations-Konzept, das sich auf Verhandlungs-Systeme und Hierarchien fokussiert. Zum Tenor und Spektrum der Diskussion im Überblick siehe das Wikipedia-Stichwort Governance:

<https://de.wikipedia.org/wiki/Governance>

<sup>4</sup> Zur symbolischen Funktion von Institutionen siehe Gerhard Göhler (1994, 1997, Göhler et al. 2011).

## 1.1 Anomie und Krieg: Die Freund-Feind-Logik

Treffen Menschen ohne gemeinsam anerkannte Ordnung (anomisch) aufeinander, haben sie keine Verhaltenssicherheit; sie müssen jederzeit fürchten, geschädigt oder gar umgebracht zu werden. Und selbst wenn dies nicht geschieht, haben sie - ohne ökonomischen Austausch und ohne Arbeitsteilung - nur geringe Überlebenschancen. Schließlich können sie keine Kultur entfalten, sich also nicht sozial ausdrücken. Damit bildet Anomie in jeder Hinsicht das Gegenteil von Governance zum Nutzen aller Beteiligten.

Krieg wurde in der Vergangenheit oft als identitäts- und gemeinschaftsstiftend, religiöns-, bewegungs- oder staatsdienlich oder gar als *Vater aller Dinge* überhöht.<sup>5</sup> Hintergrund dafür war und ist eine besonders einfach und klar erscheinende, strikte Interaktions-Logik, die Logik von Freund und Feind. Demnach kämpfen *wir* (*Freund*) gegen den uns existenziell bedrohenden *Feind*. Diesen mit jedem Mittel auszuschalten, ist nicht nur legitim, sondern geboten. So wird zum allgemeinen Gebot, was ansonsten verboten ist: Menschen zu töten; zum Besten der eigenen Seite erscheint das denkbar Schlechteste der anderen Seite.

Zum gemeinsamen Nutzen aller Beteiligten trägt Krieg damit allerdings nicht bei - im Gegenteil: Er verbraucht wertvolle Ressourcen; vor allem aber zerstört er Leben und Gesundheit zahlreicher Menschen (Tiere und Pflanzen). Dabei werden gerade besonders begeisterungsfähige, junge Menschen dazu motiviert oder gezwungen, sich in den Tod zu stürzen - nicht nur ein persönliches Opfer, sondern auch ein großer Verlust für die Entwicklungsfähigkeit einer Gesellschaft. Schließlich liegt es in der Logik des Kriegs, den Feind und beobachtende Dritte, etwa durch geheime Operationen oder gezielte Täuschung, verwirren zu wollen - womit die Sprache des Kriegs auch die Sprache der Lüge und Täuschung ist. Krieg vergiftet jede öffentliche Kommunikation: Wahrheit und Wahrhaftigkeit spielen keine Rolle mehr - und wer sein Gewissen nicht ausschalten kann oder will, unterliegt enormem psychischen Stress: Krieg als physische und psychische Form von Anomie.

Gemessen daran erweist sich Carl von Clausewitz' Satz *Der Krieg ist eine bloße Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln* als eine grobe Verharmlosung und Verfälschung.<sup>6</sup> Politik verliert vielmehr ihre besondere Identität und ihre besonderen Wirkungspotenziale als Governance-Träger, wenn sie sich der Logik des Kriegs unterwirft. Kommt es zu Krieg, hat Governance versagt.

---

<sup>5</sup> Dies, anders als in Heraklits Original-Zitat, in einem durchweg positiven, oft technologie- und wirtschaftsbezogenen Sinne - siehe beispielsweise: <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/a-373498.html>

Politisch-historisch überhöht dies die Schriftstellerin und Chronistin des Ersten Weltkriegs Pat Barker:

<https://www.welt.de/print-welt/article478587/Der-Krieg-ist-der-Vater-aller-Dinge.html>

<sup>6</sup> Clausewitz 1832-1834: Vom Kriege, Buch I, Kapitel 1, Abschnitt 24

## 1.2 Vertikale Koordination: Die Logik der Macht

Kann jemand seinen Willen - aufgrund welcher Überlegenheit auch immer - auch gegen den Widerstand anderer durchsetzen, so lässt sich Koordination erzwingen - ein großer Unterschied zu Anomie.<sup>7</sup> Dies gilt insbesondere in Gefahrensituationen, in denen schnell und energisch gehandelt werden muss; aber auch in Routinesituationen erscheint Macht oft als attraktives, weil einfaches und durchsetzungsstarkes Mittel der Handlungs-Koordination - dies in unterschiedlichen Formen:

- Hierarchie (wörtlich *Priesterherrschaft*), das heißt in anerkannter stufenweiser Über- beziehungsweise Unterordnung. Dabei wird Macht oft emphatisch überhöht, etwa in Form personeller Verherrlichung oder/und eines absoluten Gottesbezugs und nicht zuletzt in künstlerisch-ästhetischen Formen - eine insbesondere in Religionen oder quasireligiösen Systemen übliche Art der Herrschaft.
- Organisationsherrschaft (*Bürokratie*): Nachrangig privilegierte Organisationsträger setzen ihren Willen vermittelt über ihre Auslegungshoheit geltender Routinemuster durch.
- Netzwerk-Herrschaft: Miteinander vernetzte Akteure üben Herrschaft aus, dies in negativer Absetzung gegenüber Nicht-Angehörigen des Netzwerks.

Wird machtbestimmt koordiniert, so entfaltet sich die Logik der Macht. Demnach kann nur frei handeln, wer über Macht verfügt. Wer dagegen keine Macht besitzt, muss sich unterordnen, anpassen oder fliehen. Demzufolge dreht sich alles darum, Macht zu erlangen, zu halten und auszubauen. Diese Logik scheint universell und alles durchdringend zu gelten. Religion erscheint dabei nur als herrschende oder unterdrückte Religion möglich, Kultur nur als Kultur herrschender oder unterdrückter Werte und Lebensstile, und das herrschende Recht nur als das Recht der Herrschenden.

Diese Logik weist allerdings charakteristische Funktionsschwächen auf. So sind in hierarchischen Systemen die Herrschaftskapazitäten tendenziell überlastet, während die Kapazitäten der Beherrschten oft nicht ausreichend genutzt werden; damit entstehen Informationsengpässe bei den Herrschenden, Motivationsmängel bei den Beherrschten. Insbesondere Formen von Privilegien-Herrschaft lassen sich relativ schwer legitimieren und stoßen daher leicht auf Widerstand. Machtbestimmte Herrschaft, dabei gerade auch Organisations- und Netzwerk-Herrschaft, fördert neben Haltungen der

---

<sup>7</sup> Der Machtbegriff im Sinne von Macht über... (Weber 1914/1980: 21) drückt das Spezifische von Macht als soziale Konstellation aus. Die von Gerhard Göhler (1997, Göhler et. al. 2004) angestoßenen Öffnung des Machtbegriffs auch für eine Bedeutungs-Variante *Macht zu...* verfehlt diese Anforderung. Denn was noch im 19. Jahrhundert im deutschen Sprachraum üblich war, die Bezeichnung von Fähigkeit als Macht (*Er ist des Klavierspielens mächtig...*), und heute im angloamerikanischen Sprachraum üblich ist (*power to...*), wird politikanalytisch seit Jahrzehnten als *Kapazität* (capacities, capability), im deutschen Regierungssprech *Fähigkeiten*, bezeichnet. Nur dank dieser Abgrenzung lässt sich das Besondere der Macht scharf analysieren und typologisch einordnen.

Unterwerfung und Selbstverleugnung auch Opportunismus - Verhaltensmuster, die Sachkommunikation, insbesondere sachliche Kritik, und Innovation erschweren.

Macht stößt durch Interesselosigkeit, vor allem aber durch Gegenmacht an ihre Grenzen. Demzufolge versuchen machtbewusste Akteure, sich eine möglichst breite und emphatische Unterstützung zu sichern, vor allem aber konkurrierende Machthaber auszuschalten und schon die Entstehung von Gegenmacht zu verhindern. Da hierbei der Einsatz von Gewalt ein reguläres Mittel darstellt, geht die Logik der Macht oft in die Logik des Kriegs über - was die prekäre Seite der Macht-Logik verstärkt.

Schließlich wird Macht leicht zum Rausch, was ihre Träger häufig mächtig werden lässt und damit die Figur des *Guten Königs* relativiert: Dient aber Macht ausschließlich dem Machterhalt des Mächtigen, schlägt sie leicht in Tyrannei um - ein bereits von Aristoteles als solcher ausgewiesener Gegentypus zu allgemeinwohlorientierter Herrschaft.<sup>8</sup> Herrschen mehrere, so ergibt sich nach Aristoteles bei Eigennutz die Herrschaft der Reichen (*Ochlokratie*). Dem können wir heute die Kategorie der Privilegien-Herrschaft hinzufügen, bei der bestimmte Herrschaftsträger legalisierte Sonderrechte erhalten. Diese wiederum kann in Form von Bürokratie (mit Privilegien für den öffentlichen Dienst) und Netzwerk-Herrschaft (zu Lasten Dritter) gedacht werden.

### 1.3 Horizontale Koordination: Interessen-Logik

Die Schwächen vertikaler Koordination lassen sich durch horizontale Koordination vermeiden, in der Macht auf unterschiedliche Akteure verteilt ist. So akzeptieren sich in Verhandlungssystemen nur Akteure, die für den jeweils anderen etwas zu bieten haben - womit bei allen Beteiligten Verhandlungsmacht (*Bargaining Power*), aber auch gemeinsames Interesse an einem *Deal* entsteht - eine gemischt-motivationale Konstellation. Hierbei versuchen die Beteiligten, ihre (eigenen) Interessen durch Tausch-Angebote und Exit-Drohungen gegenüber dem Verhandlungspartner möglichst weit durchzusetzen, ohne diesen zu verprellen. Dabei sind verteilte Lösungen (Kompromisse) oder aber das Scheitern typisch.<sup>9</sup>

Ähnliches gilt für das Argumentieren insofern, als argumentativ begründete Beschlüsse Auffassungen aller Beteiligten reflektieren müssen, da ansonsten keine Übereinstimmung zustande kommen kann. Und auch hier kommt es oft zu einer beidseitigen Verständigung - prinzipiell eine günstige Koordinationsform im Sinne wechselseitigen Respekts und der Interessenwahrnehmung aller Beteiligten.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Aristoteles: Politik III.6: Staatsformenlehre

<sup>9</sup> Die deutschsprachige Verhandlungssystem-Forschung geht vor allem auf Arbeiten von Fritz W. Scharpf zurück (1992, 1996, 1997, 2000).

<sup>10</sup> Inspirierend wirkten Jon Elsters Arbeiten zu Arguing and Bargaining (1991, 1992). Ihm folgten weit verbreitete Rezeptionen bei Fisher/Forrester (Hrsg.) 1993, Saretzki 1996 und Prittitz (Hrsg.) 1996.

Allerdings sind in der horizontalen Koordination alle Beteiligte nicht nur interessierte Beteiligte, sondern auch Herren des Verfahrens. Daher kann dieser Koordinationstyp als *regelumkämpft* bezeichnet werden.<sup>11</sup> Denn die Beteiligten versuchen nicht selten, Verteilungsvorteile über ihre Stellung als Herren des Verfahrens zu erreichen - da dies wiederum von der jeweiligen Gegenseite als illegitime Übervorteilung betrachtet wird, ein prinzipielles Koordinations-Dilemma (*Verhandlungsdilemma*).<sup>12</sup>

Argumentationsmacht kann zudem opportunistisch, so lügnerisch und betrügerisch sowie volksverhetzend (demagogisch), eingesetzt werden - siehe die Propaganda der Nationalsozialisten gegen Juden, andere soziale Minderheiten und andere *Feinde des Reichs*. Opportunistische Formen öffentlicher Kommunikation sind dabei, wie wir wissen, keineswegs auf totalitäre Systeme beschränkt, sondern bilden eine allgemeine Verhaltens-Option.<sup>13</sup> Diese schließt sich im Allgemeinen mit Governance (zum allgemeinen Nutzen) aus. Die bereits seit Jahrzehnten, etwa anhand der spieltheoretischen Konstellation nichtkooperativer Koordinations-Spiele (Battle of the Sexes), geführte Nudging-Debatte allerdings kann auch *Sweet little lies* und gemäßigtem Betrug positive Seiten, so eine anstoßende Wirkung, abgewinnen.<sup>14</sup>

In dem Maß, indem Argumentationsmacht wie Verhandlungsmacht ungleich verteilt sind, wandelt sich horizontale in vertikale Koordination - eine Feststellung, die sich umgekehrt aber auch auf vertikale Koordinationsformen beziehen lässt.

## 1.4 Bound Governance: Die Logik des Rechts

Schwächen eindimensionaler vertikaler und horizontaler Koordination lassen sich mit einem anderen Koordinations-Typ vermeiden: *Bound Governance*.<sup>15</sup> Dabei binden sich die Beteiligten an gemeinsam akzeptierte Regeln, die ihrerseits an Prinzipien der Gleichstellung und Freiheit gebunden sind. Damit sind die Beteiligten gleichgestellt und frei nach gemeinsam akzeptierten Regeln - siehe beispielsweise Spiele, Sport, Zufallsverfahren, Wahlverfahren, Prüfungsverfahren, Gerichtsverfahren, Gesetzgebungsverfahren sowie fair regulierte wirtschaftliche Konkurrenz.<sup>16</sup>

In dieser Form von Koordination sind zwei eigenständige Dimensionen ausdifferenziert: Regeldimension und operative Dimension. In der operativen Dimension wird nach bestmöglichem operativem Erfolg gestrebt, ohne Einfluss auf die jeweilige Regelauslegung zu haben. In der Regeldimension dagegen sollen die geltenden Regeln norm- und situationsgerecht ausgelegt und durchgesetzt werden, ohne den jeweiligen

---

<sup>11</sup> Prittitz 2007, S. 220 - 225

<sup>12</sup> Scharpf 1992 im Anschluss an Lax/Sebenius 1992

<sup>13</sup> Siehe zum Beispiel mit Bezug auf die Politik biologischer Vielfalt: Heins 1996

<sup>14</sup> Genschel 1995 <https://de.wikipedia.org/wiki/Nudge>; <http://www.digitalwiki.de/nudging/>

<sup>15</sup> Prittitz 2007, S. 226 - 239; Prittitz 2012:

[http://www.volkeronprittitz.de/bound\\_governance\\_031212.pdf](http://www.volkeronprittitz.de/bound_governance_031212.pdf) Als wichtigste Anregungen-Quellen des Konzepts betrachte ich Luhmann 1969 und Huizinga 1938.

<sup>16</sup> Zu spezifischeren Gleichstellungs-Kriterien und -Profilen siehe Prittitz 2017

operativen Verlauf und seine Ergebnisse zu manipulieren. Bound Governance ist damit ein zweidimensionales Koordinations-System.

Hierbei vollziehen die Beteiligten eine doppelte Rollendifferenzierung: Zum einen koordinieren sie sich als Gesamtheit, wozu sie bestimmte Regeln, damit auch Ziele und Werte, gemeinsam akzeptieren - eine gemeinschaftliche Aktion auf der Regelebene; wer beteiligt ist, erfüllt insofern eine Rolle als Teil einer Gemeinschaft. Zum anderen fügen sich die Beteiligten in die differenzierte Struktur von Regel- und operativer Dimension. Dabei übernehmen sie eine ausgewiesene Rolle als Regel- oder operativer Akteur, in der sie sich entfalten können.

Diese zweidimensionale Logik von Bound Governance kann auch als Logik des Rechts aufgefasst werden. Demnach sind alle Beteiligte an von ihnen akzeptierte Regeln strikt gebunden, die ihnen umgekehrt prinzipielle Chancengleichheit und Handlungsfreiheit eröffnen. Da das herrschende Rechtsverständnis formalrechtlich ausgerichtet ist, (Bound) Governance aber auch und gerade informell operiert, spreche ich im Allgemeinen von Bound Governance und verwende die Bezeichnung Logik des Rechts (*Rule of Law*) nur in spezifisch-rechtlich-politischen Zusammenhängen.

Bound Governance erfüllt eine Reihe von Zivilisations- und Wohlfahrts-Funktionen:

- Individuelle Präferenzen werden in gemeinsam anerkannte Entscheidungen verwandelt (Kollektive Entscheidungsfunktion).
- Soll eine gemeinsame Herausforderung bewältigt werden, tragen Entscheidungen zu Steuerung bei (Steuerungsfunktion).
- Über die Regelebene kann sich das System selbst steuern, korrigieren und bewusst weiterentwickeln (Selbststeuerungs-Kapazität).
- Die Beteiligten sind durch ihre gemeinsame Regelbindung, Gleichstellung und verbriezte Freiheit wechselseitig gegen Übergriffe geschützt (Schutz- und Friedensfunktion) und respektieren sich wechselseitig (Respekt)
- Durch wechselseitigen Respekt werden vitaler Pluralismus und individuelle Freiheit möglich (Pluralismus-Funktion/Freiheit)
- Die entstehenden Interaktionsprozesse sind verlaufs- und ergebnisoffen, - ein enormer Leistungs- und Innovationsanreiz, weil sich damit operative Leistung lohnen kann (Motivationsfunktion).
- Leistungsmotivation fördert operative Leistung (Leistungsfunktion), was die allgemeine Wohlfahrt steigert (Wohlfahrtsfunktion).
- Offene Interaktionsprozesse verlaufen oft überraschend und dynamisch, damit unterhaltsam (Unterhaltungsfunktion).

Bound Governance ist also ein in vielfacher Hinsicht besonders leistungsfähiger Koordinations-Typ. Dieser kann allerdings auch relativ leicht angegriffen werden, wenn Akteure die grundlegenden Governance-Ziele und Werte nicht teilen, da Bound Governance auf Vertrauen basiert und in größerer Komplexität operiert.

## 1.5 Mehrdimensionale Koordination: Die Logik integraler Vielfalt

Wird bei gemeinsam akzeptierten Rahmen-Regeln in mehreren Dimensionen kommuniziert und koordiniert, so beispielsweise sachlich lernend (Problemlösen/Policy-Dimension), unter ästhetisch-künstlerischen Gesichtspunkten oder in humorvoll reflexiver Weise, so entsteht mehrdimensionale Koordination. Dies ist ein prinzipiell entwicklungsoffener Koordinationstyp in der leitenden Logik integraler Vielfalt. Dabei respektieren sich die Beteiligten nicht nur gegenseitig; vielmehr versuchen sie Chancen und Potenziale guten Zusammenlebens zu nutzen - etwa durch integrierte Lebensformen wie Arbeitsteilung, reichhaltige Kommunikation und einen Sinn für vielfältiges Leben und Lernen. Geschützte Vielfalt sozialen und privaten Lebens, Kommunikation und gesamtgesellschaftliche Lern- und Innovationsfähigkeit verstärken sich wechselseitig.

Dieser besonders komplexe Koordinationstyp setzt effektiven Teilnehmerschutz voraus. Ansonsten könnte nämlich ein sachlich zutreffender Kommentar oder ein Witz leicht der letzte gewesen sein, etwa:

Fragt Hitler bei einem Truppenbesuch einen einfachen Soldaten: Volksgenosse, *was ist Ihr größter Wunsch, wenn in der Schlacht die Granaten links und rechts von Ihnen einschlagen?* Antwort: *Dass Sie, mein Führer, neben mir stehen.*<sup>17</sup>

Mehrdimensionale Koordination baut also auf Bound Governance (mit gesichertem Teilnehmerschutz) auf. Sie übersteigt Bound Governance andererseits durch ihre Vielfalt und Reflexivität - damit auch mögliche Empathie, Fehlerakzeptanz und umsichtige Vernunft.

## 1.6 Typologie

Zusammengefasst ergibt sich: Während in der Anomie, insbesondere nach der Freund-Feind-Logik des Kriegs, nicht übergreifend koordiniert wird, kommt es zu solcher Koordination in verschiedenen Governance-Typen. Dazu kann vertikale Koordination gehören, so in Form von Hierarchie oder Verwaltung nach dem Koordinationsmuster des guten Königs. Da hier letztlich ausschließlich die Logik der Macht entscheidet, besteht allerdings kein sicherer Teilnehmerschutz. Daher wird diese Koordinationsform in der folgenden Tabelle als eindimensional plus (1+) eingeordnet. Demgegenüber sind auch tyrannische oder anderweitig unterdrückerisch-ausbeutende vertikale Herrschaftsformen (1-) möglich, so die Privilegien-Herrschaft, eigennutzorientierte Bürokratie und Netzwerkherrschaft.

Ähnliches gilt für horizontale Koordination, so Verhandeln und Argumentieren: Allgemeinwohldienliche Governance entsteht hier in dem Maße, in dem gemischt-

---

<sup>17</sup> Der Witz wird dementsprechend in totalitären Staaten zum Flüsterwitz:  
<https://de.wikipedia.org/wiki/Flüsterwitz>

motivational koordiniert wird. Aber auch diesem Koordinationstyp fehlen unabhängige institutionelle Sicherungen - etwa gegen unfaire Verhandlungsformen oder gegen demagogisches Argumentieren. Deshalb gilt auch hier die Verortung als 1+ beziehungsweise 1-.

Bound Governance (in der Logik gemeinsam akzeptiertem Rechts) ist demgegenüber klar zweidimensional strukturiert, weil hier eine unabhängige Regeldimension und eine unabhängige operative Dimension bestehen. Dabei sind alle Beteiligte gegen Übergriffe effektiv geschützt - ein Koordinationstypus mit vielfältigen Zivilisations- und Wohlfahrts-Funktionen. Mehrdimensionale Koordination mit eigenständiger Sach- und Policy-Dimension gründet sich auf strikten Teilnehmerschutz (Bound Governance); sie operiert aber in vielfältigen Koordinations-Dimensionen nach der Rahmen-Logik integraler Vielfalt - einem Koordinationstyp, der beste Chancen für ein gutes Leben und eine nachhaltige Entwicklung des Mensch-Umwelt-Systems eröffnet.

Tabelle 1: Interaktions-Typen

Koordinations-Dimensionen	Interaktions-/ Koordinations-Form	Interaktions-Logik	Zivilität
3 ... n	Mehrdimensionale Koordination	Integrale Vielfalt	
2	Bound Governance	Gemeinsam akzeptiertes Recht	
1+	Gemischtmotivational Horizontale Koordination		
1-	Bornierter Eigen-nutz	Interesse	
1+	<i>Guter König</i> Vertikale Koordination		
1-	<i>Tyrannis</i>	Macht	
0	Anomie/Krieg	Freund-Feind	



Im Vergleich nimmt die Zivilität der Interaktions-Logiken von der Freund-Feind-Logik über die Macht- und Interessen-Logik bis zu den Logiken gemeinsam akzeptierten Rechts und integraler Vielfalt zu.

## 1.7 Beziehungen zwischen Interaktions-Logiken

Welche Interaktions-Logiken stehen einander am nächsten?

Die Antwort hierauf ergibt sich bereits aus Tabelle 1: Logiken mit ähnlichem Zivilitäts-Grad. So bedingen sich die Freund-Feind- und die Machtlogik wechselseitig; denn wer in Kategorien absoluter Macht denkt und auf Widerstand trifft, betrachtet diesen Widerstand als feindlich. Umgekehrt bedeutet Gewalt brutale Machtausübung. Dabei tendieren *gehobene* Macht-Logiker wie Clausewitz oder die *Realistische* Denkschule der internationalen Beziehungen dazu, Freund-Feind-Denken denjenigen zu überlassen, die selbst kämpfen müssen beziehungsweise geopfert werden. Sie selbst dagegen denken Krieg - abstrahierend von dessen Beschränktheit und Elend - als reines Machtmittel.<sup>18</sup>

Eng verknüpft sind auch Interessen- und Machtlogik. Das Interessenkalkül kann allerdings nicht nur im Sinne eindimensionalen Ego-Denkens genutzt, sondern auch fein abgestimmt und gemischt-motivational wahrgenommen werden. In dem Maße, in dem dies geschieht, verlieren Konzepte einseitiger Macht an Bedeutung. Geschieht dies, entsteht wachsender Bedarf an allgemein akzeptierter Regelbindung, denn diese erleichtert operative Verhandlungs- und Argumentations-Prozesse erheblich. Interessen-Kalküle können so gerade auch im Rahmen der Bound-Governance-Logik wahrgenommen werden.

Quasi ein logisches Gegenbündnis gegen Freund-Feind-Muster und Machtlogik bilden die Bound-Governance-Logik gemeinsam akzeptierten Rechts und die Integrationslogik. Denn effektive Integration setzt gemeinsam akzeptiertes Recht voraus. Umgekehrt kann sich der Sinn gemeinsam akzeptierten Rechts erst in dem Maße erfüllen, indem sich integrale Vielfalt entwickeln.

Zusammen ergeben sich Logik-Allianzen von Freund-Feind- und Machtlogik einerseits sowie Rechts- und Integrationslogik andererseits. Dazwischen kann sich die Interessenlogik an alle anderen Logiken ankoppeln.

## 2. Die zivile Moderne

### 2.1 Überblick

Die *Zivile Moderne* ist ein interaktionslogisches Gesellschafts-Modell. Da es in Europa entwickelt worden ist, mag es zwar als eurozentristisch abgetan werden; Interaktions-Logiken aber lassen sich überall in der Welt feststellen und die Wiege der menschlichen Zivilisation (mit mehrdimensionaler Koordination) lag, soweit wir wissen, nicht in Europa, sondern in Mesopotamien, Ägypten, Indien und China. Demzufolge sollten wir auch heute, etwa mit Bezug auf Demokratie, nicht von einem per se

---

<sup>18</sup> Clausewitz 1832-34

westlichen Modell sprechen.<sup>19</sup> Vielmehr kombinieren sich in jeder Kultur unterschiedliche Interaktions-Logiken - ein Ansatz kulturspezifischen und kulturübergreifenden Lernens.

Funktional können alle Interaktions-Logiken situations- und kontextbezogen für eine Gesellschaft relevant, ja existentiell werden. So müssen soziale Koordinationsergebnisse praktisch durchgesetzt werden - eine Machtfrage. Oder wird eine Gesellschaft angegriffen, muss sie sich effektiv wehren können, wozu Freund-Feind-Muster dienlich sein mögen. Gelten eindimensionale Interaktions-Logiken absolut, so behindert dies allerdings gesellschaftliche Entwicklung. Denn Freund-Feind-Muster und die Logiken absoluter Macht oder einseitiger Interessen erlauben keine wechselseitige Kooperation, sondern führen immer wieder zu Ausbeutung, Unterdrückung und Krieg.

Demgegenüber sind in der zivilen Moderne eindimensionale Interaktions-Logiken durch die zweidimensionale Logik gemeinsam anerkannten Rechts und die mehrdimensionale Logik integraler Vielfalt bindend gerahmt. So wird Herrschaft nach gemeinsam akzeptiertem Recht legitimiert und delegitimiert. Damit haben Interessen- und Machtlogik ihren Platz. Leitend aber sind die Rechts- und die Integrations-Logik - Rahmen für operative Leistungs- und Innovationsbereitschaft. Diese wiederum fördern Frieden, Wohlfahrt und die Fähigkeit, gesamtgesellschaftliche Herausforderungen zu thematisieren und zu bewältigen.

Von *Ziviler Moderne* wird dabei gesprochen, weil a) alle Beteiligte wechselseitig regelgebunden und frei, insofern zivilisiert, handeln und b) sich die Gesellschaft in ergebnisoffenen Verfahren immer wieder erneuern kann, damit modern bleibt. Dieses Gesellschaftsmodell deckt sich mit dem Modell der *Offenen Gesellschaft* als Gegenpol zu totalitär geschlossenem Denken.<sup>20</sup> Es liefert allerdings eine Reihe weiterer Anregungen und Diskurs-Angebote, so zu:

- 1) Gleichstellung und Freiheit: Frei kann nach dem Modell der zivilen Moderne nur sein, wer vor dem Gesetz gleichgestellt, das heißt effektiv gleichberechtigt ist. Dazu müssen alle Bürger/innen ihre gleichen Rechte auch praktisch nutzen können. Dementsprechend ist die zivile Moderne eine Gesellschaftsordnung allgemein, wenn auch nicht unbedingt kostenfrei, zugänglicher Kapazitäten.

---

<sup>19</sup> Insofern kann das Projekt, auch *Demokratie* jenseits des Westens zu untersuchen (PVS Sonderheft 51, Schubert, Weiß (Hrsg.) 2016), nur unterstützt werden. Allerdings sind hierzu Demokratie-Modelle auch interaktionslogisch zu durchdringen.

<sup>20</sup> Der von Karl Popper geprägte Begriff der Offenen Gesellschaft ist überaus anschaulich und treffend, insoweit es um ergebnisoffene Prozesse unter geregelten Verfahrensbedingungen mit gesicherter Pluralität geht. Mit dem Begriff assoziieren allerdings viele Menschen offene Grenzen - eine Assoziation, mit der sich Popper in seinem Buch, *Die Offene Gesellschaft und ihre Feinde*, nicht beschäftigt hat. Insofern ist der Begriff missverständlich. Dass diese Missverständlichkeit kein zu vernachlässigendes Randproblem darstellt, ergibt sich aus der Einsicht, dass jede effektive Koordination ein - mehr oder weniger offenes Grenz-Management bedarf. Angesichts dessen sollte der Begriff der Offenen Gesellschaft ausdrücklich auf das bezogen werden, was Popper ausdrücken wollte, die explizite Auseinandersetzung mit geschlossenem, letztlich totalitärem Denken.

- 2) Regelbindung: Frei kann nur sein, wer vor Übergriffen geschützt ist. Damit wird wechselseitige Regelbindung zur Grundvoraussetzung von Freiheit.
- 3) Wehrhaftigkeit: Die zivile Gesellschaft muss sich gegen Angriffe auf ihre Mitglieder und ihre Institutionen effektiv wehren können.
- 4) Steuerungsfähigkeit: Die zivile Moderne ist durch ihre mehrdimensionale Koordinationsweise besonders gut in der Lage, sachliche Herausforderungen (beispielsweise effektiven Klimaschutz und die Koordination globaler Finanzströme) zu bewältigen; sie ist eine ausgesprochen steuerungsstarke Gesellschaftsordnung.
- 5) Mehrebenige Bürgerschaft: Mehrdimensionale Koordination (mit Sachpolitik) verlangt, sich räumlich-institutionell sachgerecht zu koordinieren. Daraus ergibt sich die Institution mehrebeniger Bürgerschaft (Lokaler Bürger, Nationaler Bürger, Erdbürger).
- 6) Zivile Ethik: Die zivile Moderne operiert ethisch, indem sie vor allem in prekären Situationen Güter bzw. Werte konkurrierender Interaktions-Logiken bestmöglich abwägt. Dazu kommen ein ziviler Umgang auch mit Gegnern und die Fähigkeit zur mehrdimensionalen Kommunikation.
- 7) Die zivile Moderne operiert funktional hochgradig ausdifferenziert. Dabei kann sie, je nach gegebenen Herausforderungen, bestimmte Funktionen präferieren.
- 8) Bildung: Die zivile Moderne kann nur bestehen, wenn ihre Mitglieder ihre grundlegenden Funktionen und Strukturen erfassen und verstehen. Demzufolge fördert sie besonders die Bildung ihrer Bürger.
- 9) Narrative und Symbole: Anschauliche Symbole und Narrative verdeutlichen die Kernbotschaften und Anforderungen der zivilen Moderne.

### **... 2.2.8 Regelgebundene Marktwirtschaft (*Bound Economy*)**

Wenden wir die Prinzipien von Bound Governance auf den Bereich der Wirtschaft an, so ergibt sich das Bound-Economy-Konzept. Demnach sollen auch wirtschaftliche Akteure untereinander gleichgestellt sein und frei nach gemeinsam akzeptierten Regeln handeln können. Damit wird der marktwirtschaftliche Grundsatz der operativen Freiheit aller Marktteilnehmer/innen hervorgehoben - dies allerdings gebunden an das menschenrechtliche Konzept der Gleichstellung und an allgemein akzeptierte Markt-Regeln, nach denen sich jeder Wirtschaftsbereich gemeinwohlorientiert koordinieren lässt.

Dieses Wirtschafts-Modell lässt sich insofern mit dem gängigen Begriff *Soziale Marktwirtschaft* verbinden, als dabei Regeln festgelegt werden, die dem Wohl des sozialen Ganzen dienen sollen. Genauso kann es als Form *Ökologischer Marktwirtschaft* aufgefasst werden, insofern Umwelt- und Nachhaltigkeitskriterien zentral gestellt werden. Es sind aber auch andere gemeinwohlorientierte Regelkriterien denkbar, beispielsweise Effizienz in Abgrenzung zu bürokratischer Vermachtung und Korruption,

Versorgungssicherheit, hoher Beschäftigungs-Stand oder die Finanzierung ökonomischer Grundsicherung im Zeichen von Arbeitsplatz-Verlusten durch Künstliche Intelligenz.

In jedem Fall regelt nach dem Bound-Economy-Modell nicht *der Markt* an sich die Wirtschaft (womit Wirtschaftsmacht durchregieren würde). Vielmehr wird zweidimensional koordiniert: a) durch gemeinsam akzeptierte Marktregeln, b) durch einen freien Markt entsprechend den festgelegten Regeln. Zeigt sich, dass das gebildete Marktsystem unter den jeweiligen Bedingungen nicht optimal funktioniert, können die Marktregeln solange optimiert werden, bis die angestrebten Ziele erfüllt werden.

## Literatur/Links

Aristoteles: Politik. Schriften zur Staatstheorie

Arthur Benz/Nicolai Dose (Hrsg.), 2009: Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. 2. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag

Tanja A. Börzel, Thomas Risse 2010: Governance without a state: Can it work? In: Regulation & Governance / Online Library: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x/full>.

Carl von Clausewitz 1832-1834: Vom Kriege, Bd. 1–3, Ferdinand Dümmler, Berlin 1832–1834 (hrsg. von Marie von Clausewitz)

Sabrina Eisele 2016: Entgrenzte Figuren des Bösen. Film- und Tanzwissenschaftliche Analysen, transcript: Edition Kulturwissenschaft

Norbert Elias 1936/1978: Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen, 1. Band: Wandlungen des Verhaltens in den weltlichen Oberschichten des Abendlandes, 6. Aufl., Frankfurt a.M., Suhrkamp.

Norbert Elias; Eric Dunning 2002: Sport und Spannung im Prozeß der Zivilisation, übers. von Detlef Bremcke, bearb. von Reinhard Blomert, Amsterdam. ISBN 3-518-58363-8

Jon Elster 1991: Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblee Constituent (unveröffentlichtes Manuskript, zitiert nach Saretzki 1996)

Jon Elster 1992: Arguing and Bargaining in two Constituent Assemblies. The Storrs Lectures, Yale Law School (Manuskript, zitiert nach Saretzki 1996)

Frank Fisher /John Forrester (Hrsg.) 1993: The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham, NC/London: Duke University Press.

Philipp Genschel 1995: Dynamische Verflechtung. Entstehung und Folgen internationaler Organisationsverflechtung in der internationalen Standardisierung von Telekommunikationstechnik, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), S. 233-265.

Gerhard Göhler 1994: Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden.

Gerhard Göhler 1997: Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken. Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden.

Gerhard Göhler mit Mattias Iser und Ina Kerner 2011: Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung (= Uni-Taschenbücher 2594 Politische Theorie). VS, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, ISBN 3-8252-2594-1 (2., aktualisierte und erweiterte Auflage, als: Politische Theorie. 25 umkämpfte Begriffe zur Einführung. ebenda, ISBN 978-3-531-16246-1).

Andreas Grimmel/Cord Jakobeit 2009: Politische Theorien der Europäischen Integration: Ein Text- und Lehrbuch. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden ISBN 978-3-531-15661-3

Garett Hardin 1968: The Tragedy of the Commons, in: Science, Vol. 162, Issue: 3859, pp. 1243-1248

Volker Heins 1996: Macht, Demagogie und Argumentation in der globalen Umweltpolitik. Das Beispiel der UN-Konvention über biologische Vielfalt, in: Volker von Prittitz (Hrsg.) 1996, S. 239 - 259.

Johan Huizinga 1938: Homo Ludens: Versuch einer Bestimmung des Spielelementes der Kultur. Basel: Akademische Verlagsanstalt Pantheon; 1956: Homo ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel (Rowohlt's deutsche Enzyklopädie. Band 21), Rowohlt

D. Lax and J. Sebenius 1992: The Manager as Negotiator: The Negotiator's Dilemma: Creating and Claiming Value, in Dispute Resolution, 2nd ed., edited by Stephen Goldberg, Frank Sander and Nancy Rogers, (Boston: Little Brown and Co. pp. 49-62

Abraham Lincoln 1863: Gettysburg Address: <http://www.loc.gov/exhibits/gettysburg-address/>

Seymour Martin Lipset 1960: Political Man. Anchor Books, Garden City, New York

Steven E. Lobell, Jeffrey W. Taliaferro, Norrin M. Ripsman (Hrsg.): Neoclassical Realism, the state and Foreign Policy. University Press, Cambridge 2009

Niklas Luhmann 1969: Legitimation durch Verfahren, Frankfurt am Main: Suhrkamp

Niklas Luhmann 1984: Soziale Systeme, ISBN 3-518-28266-2

Niklas Luhmann 1997: Die Gesellschaft der Gesellschaft (1997), ISBN 3-518-58240-2

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hrsg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und Steuerung, Campus Verlag, Frankfurt am Main

Renate Mayntz und Fritz Scharpf: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz/Scharpf (Hrsg.) 1995, Kapitel 2

Mayntz, Renate 2009: Über Governance. Frankfurt/Main: Campus

Oswald von Nell-Breuning 1968: *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität*, Herder, Freiburg/Basel/Wien, durchges. Neuausg. 1990

Sebastian Oberthür 2016a: [Reflections on Global Climate Politics Post Paris: Power, Interests and Polycentricity](#), *The International Spectator* 51: 4

Sebastian Oberthür 2016b: [Where to Go from Paris? The European Union in Climate Geopolitics, Global Affairs.](#)

Sebastian Oberthür & Lisanne Groen 2017: [Explaining goal achievement in international negotiations: the EU and the Paris Agreement on climate change, Journal of European Public Policy](#)

Karl R. Popper 1945a: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde [The Open Society and Its Enemies]. Teil 1: The Spell of Plato. Routledge, London. Auf Deutsch als Der Zauber Platons. Francke Verlag München 1957. Viele weitere Ausgaben. Letzte Ausgabe als 8. Auflage, Mohr, Tübingen 2003, ISBN 978-3-16-148068-3 (= Karl R. Popper: Gesammelte Werke in deutscher Sprache, Band 5, herausgegeben von Hubert Kiesewetter).

Karl R. Popper 1945b: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde [The Open Society and Its Enemies]. Teil 2: The high tide of prophecy : Hegel, Marx and the aftermath. Routledge, London. Auf Deutsch als Falsche Propheten: Hegel, Marx und die Folgen, Francke, München 1958. Viele weitere Ausgaben. Die letzte: 8. Auflage, Mohr, Tübingen 2003, ISBN 978-3-16-148069-0 (= Karl R. Popper: Gesammelte Werke in deutscher Sprache, Band 6, herausgegeben von Hubert Kiesewetter).

Volker von Prittwitz 1990: Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Leske+Budrich, Opladen

Volker von Prittwitz 1993: Katastrophenparadox und Handlungskapazität. Theoretische Orientierungen der Politikanalyse, in: Adrienne Heritier (Hrsg.), Policyanalyse. Sonderheft der Politischen Vierteljahrsschrift, S. 328-357

Volker von Prittwitz (Hrsg.) 1996: Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Leske + Budrich, Opladen

Volker von Prittwitz 2007: Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart: UTB 2871

Volker von Prittwitz 2011a: Das Katastrophenparadox. Ist die Menschheit mit der Bewältigung von Hochrisiko-Technologien kognitiv und psychisch überfordert?, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht 2/2011, S. 113-118

Volker von Prittwitz 2011b: Katastrophenparadox und Kapazitätstheorie:  
<http://www.volkervonprittwitz.de/katastrophenparadox.htm>

Volker von Prittwitz 2012: Bound Governance (Verfahren):  
[http://www.volkervonprittwitz.de/bound\\_governance\\_031212.pdf](http://www.volkervonprittwitz.de/bound_governance_031212.pdf)

Volker von Prittwitz 2017: Effektive Gleichstellung. Governance bei Kapazitätsdifferenzen:  
<http://www.volkervonprittwitz.de/Effektive%20Gleichstellung.pdf>

Thomas Saretzki 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? in: Volker von Prittwitz (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Leske+Budrich, Opladen, S. 19 - 40.

Fritz W. Scharpf 1992: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen (mit Arthur Benz und Reinhard Zintl). Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 10. Frankfurt a.M./New York: Campus. [Vergriffen]

- Fritz W. Scharpf 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. MPIFG Discussion Paper 93/1 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln (Verhandlungsdilemma).
- Fritz W. Scharpf 1996: Governance in the European Union (mit Gary Marks, Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck). London: Sage
- Fritz W. Scharpf 1997: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder/CO/Oxford: Westview Press.
- Fritz W. Scharpf 2000: Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich, UTB 2136 (Übersetzung aus dem Amerikanischen von Oliver Treib)
- Sophia Schubert/Alexander Weiß (Hrsg.) 2016: 'Demokratie' jenseits des Westens. Theorien, Diskurse, Einstellungen, PVS Sonderheft 51, ISBN 978-3-8487-2048-4
- Klaus Stern 1984: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung. 2., völlig neubearb. Auflage, § 20, C.H. Beck, München, ISBN 3-406-09372-8.
- Tatu Vanhanen 1997: Prospects of Democracy. A Study of 172 Countries, London: Routledge
- Max Weber: Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. J.C.B. Mohr, Tübingen 1904. (Wissenschaftlicher Verlag, Schutterwald 1995, ISBN 3-928640-07-0)
- Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. J.C.B. Mohr, Tübingen 1914. (2005, ISBN 3-16-148694-3)
- Kenneth Waltz: Theory of international politics. Mc Graw-Hill, Boston 1979.
- Kenneth Waltz: Realism and international politics. Routledge, New York 2008.
- Reinhold Zippelius 2010: Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft. 16. Auflage, §§ 30 ff., C.H. Beck, München, ISBN 978-3-406-60342-6.

# Governance-Herausforderung

## Künstliche Intelligenz

Volker von Prittwitz<sup>1</sup>

### 1. Technologiepolitische Verantwortung

Die Menschheit prägt zunehmend die Erde (*Anthropozän*). Dies mit positiven Wohlfahrts-Effekten, aber auch wachsenden Risiken. So hat die Weltbevölkerung bei verbesserten hygienischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stark zugenommen. Andererseits entstehen weitflächig gefährliche Abfälle, so nuklearer Restmüll und Plastikmüll. Die vorhandenen Massenvernichtungs-Waffen reichen mehrfach dazu aus, die Menschheit auszulöschen. Und mit der anhaltenden Emission diverser Treibhausgase wächst das Risiko eines sich selbst verstärkenden, nicht mehr beherrschbaren Klimawandels.

Autonom lernfähige technische Systeme (*Künstliche Intelligenz/KI*) bilden eine neue existentielle Herausforderung: Mit dieser Technologie kann sich die allgemeine Lebensqualität weiter erheblich erhöhen; es entstehen aber auch neue Betrugs-, Macht- und Vernichtungspotenziale. Vor allem aber: Überspringt Künstliche Intelligenz die Entwicklungsstufe zu Selbstbewusstsein und Eigenwillen, so hat sie das Potenzial, die Menschheit zu unterwerfen und auszulöschen.

Der hieraus erwachsenden enormen technologiepolitischen Verantwortung tragen weder eschatologische Denkmuster Rechnung noch Zocker-Mottos wie, *Wer nicht wagt, der nicht gewinnt, Nachher ist man immer schlauer*, oder, *Die Märkte haben es so gewollt*. Vielmehr müssen Potenziale und Risiken Künstlicher Intelligenz bestmöglich abgeschätzt und effektive Koordinationsformen entwickelt und realisiert werden - eine zunächst interdisziplinär wissenschaftliche, letztlich aber politische Herausforderung.

### 2. Beurteilungsrahmen: Interaktionslogiken

Menschen interagieren nach bestimmten Logiken, so der Freund-Feind-Logik, der Machtlogik, der Interessenlogik, der Logik gemeinsam anerkannten Rechts und/oder der Logik integraler Vielfalt.<sup>2</sup> Diese Interaktionslogiken unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Zivilität in charakteristischer Weise:

---

<sup>1</sup> Resumierende Thesen zum Seminar, *Künstliche Intelligenz als politische Herausforderung*, an der Freien Universität Berlin im WS 2017/2018. Für anregende Diskussionen danke ich den Seminar-Teilnehmer/innen.

<sup>2</sup> Die Typologie habe ich erstmals dargestellt in: Prittwitz 2014: <http://www.bpb.de/apuz/194822/politik-logiken-im-ukraine-konflikt?p=all>

- Nach der *Freund-Feind-Logik* werden *Feinde* unterdrückt oder/und gewalttätig verfolgt. Gilt diese Logik beidseitig, entsteht Krieg - genau das Gegenteil von Zivilität.
- Machtlogik kann borniert und gewaltsam operieren und ist insofern prinzipiell unzivil, hat aber auch die Option des guten Königs.
- Interessenlogisch wird differenziert und flexibel vorgegangen - einseitig, unter Umständen betrügerisch, oder in wechselseitig verschranktem Interesse.
- Erkennen die Beteiligten gemeinsam faire Regeln an, sind sie prinzipiell geschützt, gleichgestellt und frei - Grundlage zivilen Zusammenlebens.
- Herrscht die Logik integraler Vielfalt, kann sich Zivilität in vielfältigen Formen entfalten. So unter anderem sach- bzw. fachlogisch, funktional ausdifferenziert, in unterschiedlichen Lebensstilen und/oder reflexiv-humorvoll.

Zivilität nimmt also in aufsteigender Reihenfolge der skizzierten Interaktionslogiken zu (siehe Tabelle).

Tabelle 1: *Interaktionslogiken*

Interaktionslogik	Zivilität
Integrale Vielfalt	
Gemeinsam anerkanntes Recht	
Interessen	
Macht	
Freund-Feind	

Werden Interessen-, Macht- und Freund-Feind-Logiken gesellschaftlich durch Rechts- und Integrations-Logik effektiv gebunden, entsteht die zivile Moderne. Zu dieser gehören rechtsstaatlich gebundene Formen demokratischer Willensbildung und Entscheidung mit demokratischen Wahlen, faire Wettbewerbe, unabhängige Sachkommunikation, Wissenschaft, Humor und andere Formen mehrdimensionaler Kommunikation und Koordination.<sup>3</sup>

Menschenrechtlich und sozial ungebundene Interaktionsformen sind dagegen unzivil. Dies gilt insbesondere für opportunistische Interessenwahrnehmung, für unbeschränkte Macht und Freund-Feind-Logiken.

---

<sup>3</sup> Prittitz 2018: Die Zivile Moderne. Eine Theorie soziopolitischer Koordination (Buchtext im Erscheinen)

### 3. Chancen und Risiken von Algorithmen-Steuerung und KI

Algorithmen-Steuerung ist - zumindest im ersten Entwicklungsschritt - menschbestimmt; sie gilt aber verbreitet als (schwache) Form Künstlicher Intelligenz. KI im engeren Sinne bilden dagegen unbeaufsichtigt lernfähige technische Systeme - dies funktionsgebunden oder funktionsüberschreitend.

Tabelle 2: *Interaktionslogische Chancen-/Risiko-Abschätzung von KI-Formen*

Kapazität Logik	Algorithmen- Steuerung	Unbeaufsichtigtes System-Lernen funktionsgebunden	Unbeaufsichtigtes System-Lernen funktionsüberschreitend
Integrale Vielfalt/ Sachlich	Allgemein nützliche Algorithmen; individuelle Nutzerbezüge	Funktionales KI- Lernen mit individuellen Bezügen	Respektiert überlegene KI integrale Vielfalt?!
Gemeinsam anerkanntes Recht	Algorithmen-Prinzipal hält sich an rechtliche Vorgaben	KI hält sich an rechtliche Vorgaben	Erkennt überlegene KI menschliches Recht an?!
Interessen	Konkurrierende Prinzipal-Algorithmen	Funktionsgebunden lernende KI nach Prinzipal-Interessen	KI verhält sich nach ihren Eigeninteressen
Macht	Digitale Machtausübung- /Kontrolle	Lernende KI im Sinne von Prinzipal-Macht	KI als Herrschafts- Instanz über Mensch
Freund-Feind	Digitale Waffensysteme nach Prinzipal-Zielen	Lernende Kampf- systeme nach Prinzipal-Willen	KI gegen Mensch

Nach interaktionslogischen Kriterien ergeben sich, wie in Tabelle 2 dargestellt, übereinstimmende Chancen/Risiko-Profilen zwischen Algorithmen-Steuerung und funktional gebundener KI (Gleiche Farben). Funktionsübergreifende KI dagegen ist grundsätzlich anders zu bewerten.

#### *Algorithmen-Steuerung*

Algorithmen-gesteuerte Systeme können, zumindest solange sie von Menschen entworfen, gepflegt und ausgewertet werden, noch als (maschinelle) Instrumente menschlicher Intelligenz verstanden werden. Derlei Systeme haben bereits heute in zahlreichen Sachbereichen, beispielsweise Medizin, Altenbetreuung, Psychologie, Industrie, Landwirtschaft, Transport und Verkehr, Finanzsektor, allgemeinwohldienliche Nut-

zungsperspektiven. Auch demokratische Willensbildung, möglicherweise sogar demokratische Entscheidungsprozesse, können potentiell hierdurch gestützt werden (Beispiele: Globale Demokratie-Optionen, Abwehr von Social Bots). Hierzu müssen die jeweiligen Algorithmen-Betreiber (Prinzipale) allerdings strikt allgemein anerkanntes Recht akzeptieren.

Ansonsten entstehen Formen unziviler Steuerungsmacht - siehe beispielsweise algorithmisch gesteuerte Kaufentscheidungen ohne Zustimmung, ja ohne Bewusstsein der Kaufenden für ihre Steuerung, oder eindimensionale Machtssysteme mit ungebundenen und damit unbegrenzten Durchgriffs-Möglichkeiten der Herrschenden.

Verheerend im wörtlichen Sinne sind algorithmisch gesteuerte Waffen- und Kriegsformen. Diese eröffnen zwar (zunächst) individuelle militärische Vorteile für die jeweiligen Betreiber - und sind daher für diese äußerst attraktiv. Krieg, die unzivilste Form menschlicher Interaktion, wird hierdurch aber aufrechterhalten, ausgeweitet und intensiviert. Und Rüstungskosten bedeuten, dass Ressourcen für Vernichtung statt für Aufbau und Integration aufgewandt werden.

### *Funktionsgebundene Künstliche Intelligenz*

Software, die Aufgaben (beispielsweise den Bauplan für eine Brücke an einem bestimmten Ort zu erstellen) unbeaufsichtigt lernend, also ohne menschliche Hilfen und Vorgaben, bewältigen kann, wird berechtigterweise als Künstliche Intelligenz bezeichnet. Denn sie kombiniert eigenständige kognitive Fähigkeiten (des Erkennens und logischen Schlussfolgerns) in spezifischen Formen und mit eigenen Lernpotentialen.

Solange Künstliche Intelligenz funktionsgebunden, damit instrumentell operiert, bemisst sich ihre Bewertung nach den angegebenen Interaktionslogiken. So kann KI Allgemeininteressen dienen - sofern sie strikt an allgemein akzeptierte Rechtsnormen und integrative Logiken gebunden operiert und sich entwickelt (Farbe Grün). Ohne diese Bindung allerdings werden auch funktionsgebundene KI-Systeme (genauso wie algorithmische Steuerungsformen) prekär. Denn dann dienen sie bornierten Eigeninteressen, Machtgelüsten oder/und Kriegsführung, der unzivilsten Interaktionsform.

### *Funktionsüberschreitende KI*

Überspringt die KI-Entwicklung die Schwelle zu selbstbewusster und eigenwilliger KI-Bildung, erhält KI Herrschafts- und Vernichtungspotential gegenüber dem Menschen - der worst case, angesichts dessen menschliche Interaktionslogiken nachrangig bis irrelevant werden.

## 4) Reale KI-Entwicklung

Künstliche Intelligenz wird bisher vor allem nach interessen- und machtlogischen Kriterien entwickelt und koordiniert, so durch große Internet-Konzerne, staatliche Administrationen und von diesen finanzierte Forschungs-Institutionen (insbesondere der USA) sowie autoritäre Staaten wie China und Russland. Menschenrechtlich-integrativ gebunden sind KI-Forschung und praktische Anwendungsformen bisher nur punktuell - siehe beispielsweise den effektiven Widerstand gegen Google Glass, der inzwischen zu einer unternehmensbezogenen (also zunächst nicht öffentlich genutzten) Entwicklungs-Version geführt hat.<sup>4</sup>

Das aktuell laufende chinesische Groß-Projekt digitaler Moralüberwachung und Moralbewertung (Sozialkredit-System) wird - auch mit der Perspektive von KI-Anwendung - kompromisslos durchgeführt.<sup>5</sup> Nach Wladimir Putin gilt: *Wer auch immer in diesem Bereich führend sein wird, wird auch die Welt beherrschen* - ein Schlaglicht auf die KI-Entwicklungsperspektive Russlands.<sup>6</sup> Das autoritär und fundamentalistisch regierte Saudi-Arabien verleiht als erstes Land der Welt einem Roboter (Sophia) seine Staatsbürgerschaft.<sup>7</sup> Staaten wie Japan (Robotik), Süd-Korea (Rüstungs-KI) und Estland (digitale Service-Systeme) sind in Teilbereichen der KI-Entwicklung sehr aktiv. Bei weitem führend in der KI-Entwicklung aber sind die USA, weiterhin Russland und China - dies gerade auch im Bereich militärischer KI-Anwendungen.

Durch diesen interessen- und machtlogischen Bias wurden Werte und Strukturen der zivilen Moderne beschädigt (Social Bot-Problematik, illegitime Überlegenheit von Google und Facebook, praktische Rechtlosigkeit von Konsumenten, Stärkung der Geheimdienste zu Lasten ziviler Institutionen). Interessen- und machtlogische Prozesse verlaufen aber immer als Kampf, sodass auch zivile Gegenbewegungen indirekt initiiert wurden und werden.

---

<sup>4</sup> 14.02.2018: <http://winfuture.de/news,98643.html>

<sup>5</sup> 14.02.2018: [http://www.deutschlandfunkkultur.de/chinas-sozialkredit-system-auf-dem-weg-in-die-it-diktatur.979.de.html?dram:article\\_id=395126](http://www.deutschlandfunkkultur.de/chinas-sozialkredit-system-auf-dem-weg-in-die-it-diktatur.979.de.html?dram:article_id=395126); [https://de.wikipedia.org/wiki/Sozialkredit-System\\_\(VR\\_China\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Sozialkredit-System_(VR_China))

<sup>6</sup> 14.02.2018: <http://meedia.de/2017/09/05/kuenstliche-intelligenz-wladimir-putin-und-tesla-chef-elon-musk-warnen-vor-gefahr-fuer-die-menschheit/>

<sup>7</sup> 06.11.2017/14.02.2018: <http://www.epochtimes.de/politik/welt/gefahr-fuer-die-menschen-erster-roboter-sophia-als-staatsbuerger-in-saudi-arabien-anerkannt-a2260011.html>

## 5. Transhumanismus, Religion und Politik

Über technokratisch-ökonomistische Denkweisen und Motiven hinaus gibt es bereits seit Jahrzehnten eine quasireligiöse Ideologie-Quelle kritikloser, ja emphatisch überhöhter KI-Ausbreitung, den Transhumanismus in verschiedenen Strömungen. Demnach soll und wird die heutige (organisch gebundene und fehlerhafte) Menschheit durch die perfekte Maschinen-Intelligenz zunächst partiell, dann völlig aufgehoben werden.

Ob diese eschatologische Strömung einer quasigöttlichen Überwindung der Menschheit an Einfluss gewinnt oder nicht, dürfte stark davon abhängen, wieweit sich Menschen politisch bilden: Je weniger gebildet Menschen etwa hinsichtlich Demokratie, Rechtsstaat und einem pluralistischen Miteinander sind, desto chancenreicher dürften Transhumanisten sein - dies auch gerade in Kombination mit diversen evangelikalen Strömungen. Damit wird sich voraussichtlich auch die Frage stellen, wie herkömmliche Religionen mit der neuen Konkurrenz umgehen (Beispiel: Modernistische Strömung im wahhabitischen Saudi-Arabien).

## 6. Wahrnehmungs- und Diskussions-Blockaden

Aktuelle Praktiken und Perspektiven des Einsatzes von KI, so deren militärische Nutzung und Risiken einer Superintelligenz, werden in den USA bereits seit vielen Jahren unter Fachleuten und unter Unternehmenschefs kontrovers diskutiert. Auch in Deutschland beschäftigen sich öffentliche Medien wie *Spiegel Online*, *Süddeutsche.de* und *Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zum Parlament)* immer wieder mal mit KI-Aspekten. Dabei wird KI auch als politiknaher Forschungs- und Handlungsgegenstand wahrgenommen. So soll nach dem Koalitionsvertrag der geplanten neuen Großen Koalition ein *nationales Forschungskonsortium für Künstliche Intelligenz und maschinelles Lernen* initiiert werden.<sup>8</sup> Zusammen mit Frankreich sind gemeinsam wirksame Strategien und neue technologische Ansätze, zum Beispiel in den Bereichen Energie, Klimaschutz, Biotechnologie und Künstliche Intelligenz, angekündigt.<sup>9</sup> Eine politische Debatte über KI-Anwendung und KI-Entwicklung gibt es bisher aber weder in den USA noch in Deutschland.

Verstehen wir diesen Sachverhalt nach dem - kapazitätstheoretisch inspirierten - Katastrophenparadox, so verhalten sich die Beteiligten Akteure rational entsprechend ihrer wahrgenommenen Handlungskapazitäten.<sup>10</sup> Während der Umgang mit KI für Unternehmenschefs mit großen KI-bezogenen Forschungs-Budgets wichtig ist und gesteuert

---

<sup>8</sup> Text Koalitionsvertrag GroKo vom 7. Februar 2018, Zeilen 1496/1497:  
[http://www.handelsblatt.com/downloads/20936422/4/koalitionsvertrag\\_final.pdf](http://www.handelsblatt.com/downloads/20936422/4/koalitionsvertrag_final.pdf)

<sup>9</sup> ebda

<sup>10</sup> Prittitz 1990: Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Leske+Budrich; siehe auch: <http://www.volkeronprittitz.de/katastrophenparadox.htm>

werden kann, sind alle Außenstehenden bisher ohne politische Handlungsalternativen zu KI. Dementsprechend gibt es keinen politischen Diskussionsstoff...

Dass sich derartige politische Thematisierungs-Blockaden auflösen können, zeigte sich anhand der weltweiten Umweltpolitik-Entwicklung ab dem Ende der 1960er Jahre: Trotz riesiger Umweltprobleme gab es bis in die 1960er Jahre hinein keine politische Ökologie- und Umweltdiskussion. Als sich aber seit dem Ende der 1960er Jahre machbare Alternativen abzeichneten, setzte die Öko- und Umweltbewegung und Umweltpolitik ein - bis heute eine vitale Bewegung und Politikdiskurs.

## **7. Technologiepolitische Vorschläge und Perspektiven**

Was lässt sich aus den dargestellten Chancen- und Risikoprofilen sowie den bisherigen Handlungsbedingungen von KI technologiepolitisch folgern?

- 1) Künstliche Intelligenz ist ein Entwicklungs- und Praxisfeld von überragender Bedeutung - dies im Sinne wirtschaftlicher und soziopolitischer Chancen, aber auch existentieller Risiken. Dieses so bedeutende Feld wird voraussichtlich erst dann angemessen wahrgenommen werden, wenn - über den Interessen-Horizont von Programmentwicklern und Vermarktern hinausreichende - Handlungsalternativen formuliert und diskutiert werden.
- 2) Die Chancen und Risiken Künstlicher Intelligenz bemessen sich vorrangig interaktionslogisch, das heißt, nach ihrem Zivilitäts-Grad.
- 3) Integrativ allgemeinwohlförderliche und menschenrechtlich effektiv gebundene KI-Formen (Beispiel: Medizinische Anwendung für alle Menschen nach expliziten rechtlichen Bedingungen, autonomes Fahren nach eingehender Ausarbeitung und Prüfung und klaren vertraglichen Bedingungen, spezielle Dienstleistungen nach expliziten, klaren Verträgen), erscheinen akzeptabel, ja sogar förderungswürdig.
- 4) Kompetitive Nutzungsformen, eine wichtige ökonomische Perspektive, sind genau zu regeln (a) nach eigenen Regeln der Betreiber unter öffentlichem Druck, b) durch politische Regulierung. Dabei stellen sich die Probleme der kommenden Massenarbeitslosigkeit - oder auch die kommenden Transformationsprobleme von Ökonomie als besondere soziale und politische Herausforderung.
- 5) Militärische KI-Forschung und vor allem KI-Entwicklungen mit Herrschaftspotenzial werden - wegen der besonders starken Finanzierung und vitalen nationalen Interessen - besonders häufig und stark protegiert. Sie stehen aber in diametralem Gegensatz zum Menschheitsinteresse an einem friedlichen Zusammenleben in Wohlfahrt. Gerade hierüber sollte eine offene Diskussion in wissenschaftsnahen Kreisen, aber auch bis in die Parteien hinein geführt werden.
- 6) Generell sollten der KI-Diskussion ethische Aspekte der zivilen Moderne, so beispielsweise Roboter-Gesetze, berücksichtigt werden.

- 7) Entwicklungs- und Anwendungsformen von KI ohne menschenrechtliche Bindung und integrative Orientierung erscheinen nicht akzeptabel. Dies gilt besonders a) für opportunistische (betrügerische) Interessenwahrnehmung in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik (beispielsweise betrügerische Social Bots); b) für absolute Macht-Logiken wie die rechtlose Unterwerfung von Menschen und KI-Herrschaft, c) für alle KI-gestützten Rüstungs-und Kriegsformen. Wo und wann nicht integrale, nicht menschenrechtsgebundene KI-Formen auftauchen, sollten sie scharf benannt und kritisiert werden. Hierzu sind ökonomische und politische Alternativen zu verdeutlichen.
- 8) Würde KI-Entwicklung die Schwelle zur Entstehung selbstbewusster und eigenwilliger KI überspringen, würde dies die Existenz der Menschheit aufs höchste gefährden - eine fundamentale Verletzung der Menschenrechte auf Leben, Gesundheit, Gleichstellung und Freiheit. Daher muss es zu einem erstrangigen politischen Ziel werden, die Entwicklung derartiger KI von vorneherein auszuschließen.
- 9) Menschliches Dasein gründet sich seit jeher auf Verbindungsformen organisch-analoger Strukturen und (digitaler) Denkfähigkeit. Diese Verbindung soll auch in Zukunft grundlegend bleiben. So sind spezifisch menschliche und hierbei gesellschaftliche Intelligenzformen nach Kräften zu entfalten und zu fördern.
- 10) Alle KI-Perspektiven und Risiken betreffen die gesamte Menschheit. Deshalb sollten der entsprechende Austausch und Regulierungs-Bemühungen global betrieben werden - so kurzfristig vor allem ein striktes Moratorium weiterer militärischer KI-Forschung und Entwicklung mit der Alternativ-Perspektive weltweit integrierter KI-Entwicklung.
- 11) Integratives Handeln zu KI liegt im globalen Menschheits-Interesse. Es ist daher vorrangig gegenüber allen nationalstaatlichen und Unternehmens-Interessen. Dies sollte öffentlich klar gemacht und politisch auf allen denkbaren Ebenen eingefordert werden: Künstliche Intelligenz als universelle politische Herausforderung.

# Persönliches

## Autor und Herausgeber

Prof. Dr. Volker von Prittitz

Arbeitsschwerpunkte: Politik- und Governanceanalyse

Freie Universität Berlin

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Ihnestr. 22, 14195 Berlin

E-Mail: [vvp@gmx.de](mailto:vvp@gmx.de):

[vvp@zedat.fu-berlin.de](mailto:vvp@zedat.fu-berlin.de)

Homepage: [www.volkervonprittitz.de](http://www.volkervonprittitz.de)

## Autorinnen

Sandra Krause

Studentin der Sozial- und Kulturanthropologie und Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Seit 2017 Projektassistentin im Arbeitsbereich "Europäischer Dialog – Europa politisch denken" der Stiftung Genshagen für die Zusammenarbeit von Deutschland, Frankreich und Polen in Europa. Seit 2014 aktives Mitglied der gemeinnützigen Initiative "Neue Nachbarschaft /Moabit", welche hierarchiefreie soziale Räume der Begegnung und des Miteinanders von Menschen mit und ohne Fluchthintergrund schafft.

Laura Oppermann

Studentin der Publizistik und Politikwissenschaft an der FU Berlin

Neben dem Studium sozialpädagogisch tätig an der Justizvollzugsanstalt Moabit; Ausgebildete Erzieherin

Mareike Schulz

Studentin der Politikwissenschaft und der deutschen Philologie (für das Lehramt) an der Freien Universität Berlin

*Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln*  
(Bound Governance)

So koordiniert sich die zivile Moderne - ein Muster, das bis in die Antike zurückreicht und Wurzeln in allen Kulturen hat. Dazu tragen transparente faire Verfahren nicht nur in Recht und Politik, sondern in allen Bereichen der Gesellschaft bis hin zu Spiel und Sport bei. Dem stehen Macht- und einseitige Interessenlogik entgegen, vor allem aber Freund/Feind-Denken - ein grundlegender Konflikt der Menschheit gerade in unserer Zeit.

Das Buch liefert Ideen zu einer Theorie der Zivilität, zum Staat in der zivilen Moderne, zu zivil-modernen Handlungskalkülen und einen Diskurs über Gleichstellung und Freiheit. Schließlich wird dokumentiert, wie sich die Bound-Governance-Theorie entwickelt hat.

---

Volker von Prittitz (Hrsg.), *Gleich und frei nach gemeinsam anerkannten Regeln. Bound Governance - Theorie der zivilen Moderne*, Freie Universität Berlin, Universitätsbibliothek, Dezember 2018:

<https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/23258.2>