

Bound Governance (Verfahren)

Volker von Prittwitz (06.12.2012)

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. Wikipedia zufolge steht *Verfahren* 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)
- der Vorgang der Gesetzgebung in der Legislative (Gesetzgebungsverfahren)
- ein Prozess in der Judikative (Gerichtsverfahren).¹

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.²

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

¹ <http://de.wikipedia.org/wiki/Verfahren>; Zugriff am 12.11.2012

² Luhmann, Niklas (1969): Legitimation durch Verfahren, Frankfurt a.M. (Suhrkamp); siehe auch: <http://sozialtheoristen.de/2008/07/15/legitimation-durch-verfahren-niklas-luhmann-1969/>

bestmöglich zu schützen, liegt im Interesse und in der Verantwortung der Gemeinschaft aller Verfahrensteilnehmer/innen. Diese kann ihre Verantwortung unmittelbar wahrnehmen; häufig bestellt 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 Trenngebote 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 träte ein *institutioneller Kurzschluss* ein, der zum massiven Leistungsverlust bis zum völligen Zusammenbruch des Verfahrens führen würde.³

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.⁴

³ Nach dem Bild eines elektrischen Kurzschlusses, in dem sich verschiedene spannungsführende Elemente eines Stromkreises ohne Widerstand verbinden und zum allmählichen oder plötzlichen Zusammenbruch dieses Kreises führen. Das Bild habe ich erstmals verwendet in: Prittwitz 2001: Die dunkle Seite der Netzwerke. Strategien gegen Vermachtung und Korruption: http://www.volkervonprittwitz.de/die_dunkle_seite_der_netzwerke.htm

⁴ Luhmann hat das Konzept autopoietischer, selbstreferentieller Teilsysteme zwar nicht explizit aus dem Konzept des Verfahrens, sondern aus dem allgemeinen Funktionssystemischer Komplexitätsbewältigung entwickelt (Luhmann 1984); ich gehe aber davon aus, dass ihm der Zusammenhang zwischen Verfahren und funktionaler Differenzierung wohl bewusst war.

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.

2. Verfahrenstypen

Ausgehend von der skizzierten *Bound Governance*-Logik ergeben sich unterschiedliche Verfahrenskriterien, so die Beteiligungsmotive, die Ausprägung der Ebenen-Hierarchie, die Verfahrenskomplexität und die Reinheit von Verfahren. Diese Kriterien werden im Folgenden dargestellt und dann zur systematischen Verortung praktisch auftretender sowie möglicher neuer Verfahrenstypen 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 Verfahrenskategorie, 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 Beteiligten 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.⁵

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

⁵ Im Sinne möglichst vollständiger Transparenz ist der Einsatz aller verfügbaren Techniken konsequent, so auch elektronischer Sicht- und Beurteilungshilfen. Wird deren Einführung verhindert (Beispiel Torkamera im Fußball), entspringt dies Sonder-Interessen mächtiger Akteur-Gruppen wie der Schiedsrichter-Organisationen.

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.⁶

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 hinaus, 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

⁶ 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

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.

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.⁷ Für

⁷ 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>

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 Regelebene, 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 von Parlamentswahlen zu bestimmen: Zwar unterliegt damit auch die an der Regierung befindliche Partei – mit offenen Erfolgchancen – dem Wahlverfahren; die Möglichkeit, den Wahltermin zu bestimmen, verbessert aber prinzipiell ihre Chancen gegenüber Oppositionspartien. 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 verringernder 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 gemischtem Charakter (Privatrechtlicher Prozess, Evaluationsverfahren, Schlichtung, Gesetzgebung) sowie die Mediation als schwachem Verfahren (freiwillig, schwache Hierarchie, kombiniert, gemischt) (siehe Tabelle 1):

Tabelle 1: Merkmalskombinationen nomineller Verfahren

		Beteiligungsmotivation	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
	Schlichtungsverfahren	Freiwillig	Mittel	Einfach/Option Kombi	Rein oder gemischt
	Gesetzgebungsverfahren	Freiwillig	Schwach	Einfach	Rein oder gemischt
SCHWACH	Mediationsverfahren	Freiwillig	Schwach	Einfach Option Kombi	Gemischt

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.

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/Wahlssystem), 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, wie weit 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):

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

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 Knappheitsbedingungen, 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 Anbieter. Diese Übermacht führt tendenziell auch dazu, dass die Anbieter die Marktregeln nach ihren Interessen manipulieren oder gar völlig bestimmen können. Damit entstehen 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 anonymer 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.⁸ 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 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.

⁸ Artikel 1 Bundeswahlgesetz: <http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>

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 energisch. 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*.⁹ 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 beteiligten (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 Regimeausnahmen, 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.

⁹ Krasner, Stephen 1983: http://books.google.de/books/about/International_regimes.html?id=FSIDAAAIAAJ
<http://de.wikipedia.org/wiki/Regimetheorie>

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 gewaltsamen Mitteln vor, womit Terrorismus und Krieg zur letztlichen 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 Beteiligten 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 Beteiligten 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 biophysikalischer Leistungsvergleiche (wie Gewichtheben, Leichtathletik oder Schwimmen), ist das Doping, die Verwendung nicht regelgerechter Mittel der Leistungssteigerung. Hieraus entsteht ein klassisches Vertrauensdilemma (Gefangenen-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.¹⁰

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.

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, Rotlichtbestrahlung, Beförderungen, Stellenvergabe oder illegitimer Entscheidungskoppelung, getätigt werden.[5] Geschieht er in Kenntnis der Illegalität eines Vorteilskaufs respektive einer Vorteilsannahme, stellt er einen kriminellen Normbruch dar. Sind verbindliche Verfahren dagegen nur schwach entwickelt oder gelten sie durch verbreiteten*

¹⁰ Siehe: Prittwitz 2008: Jenseits des Doping-Dilemmas. Den Breitensport favorisieren
<http://www.volkervonprittwitz.de/doping.htm>

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.

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.¹¹

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.¹² 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 Nichtakzeptanz 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

¹¹ Prittwitz 2001: Die dunkle Seite der Netzwerke. Strategien gegen Vermachtung und Korruption: http://www.volkervonprittwitz.de/die_dunkle_seite_der_netzwerke.htm

¹² Zu diversen Teilbedeutungen des umfassenden Gewaltbegriffs (Gewaltenteilung etc.) siehe: <http://de.wikipedia.org/wiki/Gewalt>

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 warenauswirtschaftlichen Legitimation und Funktionalität von Ökonomie. Unscheinbare Prozesse – gigantische Schädigungen.

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 Kunstturnen 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 Know how, 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 Kostensenkung eine Übereinkunft zwischen den Parteien angestrebt, wozu häufig ein minimiertes Schuldeingeständnis 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.¹³ 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 Verfahrensebene 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.

¹³ 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%E2%80%93private_partnership (Zugriff am 29.11.2012)

Eine zweite Variante dieses Übergangs besteht darin, dass operative Akteure Gegenmacht gegen die herrschenden Regelakteure, möglicherweise auch gegen die geltenden Regeln, entwickeln und geltend 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. Fehlleistungen operativer Akteure, sondern auch die Leistungen bzw. Fehlleistungen 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, softe 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.¹⁴ 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 voraussichtlich an Sensibilität gegenüber den Bedürfnissen der operativen Akteure gewinnen; übersteigertem Machtgehabe von Regelakteuren wird ein Riegel vorgeschoben; 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 herausgefordert. Dabei geht es darum, ob fundamentale Bedrohungen des allgemeinen Wohls verfahrensgestützt, 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

¹⁴ Zur empirisch nachweisbaren Tatsache einer Inflation von Spitzennoten in zahlreichen wissenschaftlichen Disziplinen siehe: <http://www.sueddeutsche.de/karriere/noten-roulett-inflation-der-spitzennoten-1.600458>

Demokratie feststellen: Zwar ist die globale Klimapolitik keine Erfolgsgeschichte, da die globale Emission klimarelevanter Schadstoffe von 1990 bis 2011 um ca. 50% angestiegen ist.¹⁵ Dabei wiesen neben autokratischen Systemen wie China, Russland und diversen Ölstaaten auch die USA, Kanada und Japan 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 forciert und inzwischen auch im eigenen Land beachtliche klimapolitische Fortschritte erzielt haben.¹⁶ Eine spezifische Handlungsunfähigkeit demokratischer Staaten ist insoweit nicht festzustellen.

Hinsichtlich der Staatsschuldenquoten 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 Spitzenreiter 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.¹⁷

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 Wahlkampf weit schwerer als sozialpolitische oder steuerpolitische Wahlgeschenke –

¹⁵ Emissionszuwachs klimarelevanter Schadstoffe 1990 bis 2011: http://www.iwrpressdienst.de/iwr/CO2-Emissionen_1990-2011 – siehe auch: <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/CO2REPORT2012.pdf> und <http://www.heise.de/tp/blogs/2/152083>

¹⁶ Oberthür, Sebastian/Pallemaerts, Marc (Eds.) 2010: *The New Climate Policies of the European Union. Internal Legislation and Climate Diplomacy*, Brussels: University Press; Schreurs, Miranda/Tiberghien, Yves 2007: *Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation*: http://www.bupedu.com/lms/admin/uploaded_article/eA.578.pdf

¹⁷ http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_L%C3%A4nder_nach_Staatsschuldenquote

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 schönfärberisch 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.

Autor: Prof. Dr. Volker von Prittwitz
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
Freie Universität Berlin
Innestr. 26, 14195 Berlin
Home: www.volkervonprittwitz.de