

2 Demokratietheoretische Einbettung der Arbeit

Der Demokratie liegt wie der Dezentralisierung konzeptionell der Gedanke der Selbstbestimmung und Partizipation zugrunde. Der Demokratiegedanke ist gekennzeichnet durch eine Teilhabe aller Mitglieder, aus der sich die Gesellschaft zusammensetzt. Demokratische Strukturen schaffen ein öffentliches Gemeinwesen, das sich dem Machtmonopol Einzelner widersetzt.¹⁰⁴ Der moderne Demokratiebegriff zielt allerdings weniger auf die Herrschaft des Volkes als Kollektiv, sondern vielmehr auf eine „Verlängerung der individuellen Selbstbestimmung“ ab. Dabei werden verstärkt die Bedürfnisse, Präferenzen und Interessen des Individuums in kollektiven politischen Entscheidungsprozessen mittels formalisierter Instrumente der Selbst- und Mitbestimmung in den Blick genommen. Eine Forderung im Zusammenhang mit einem Mehr an demokratischer Selbstbestimmtheit ist die Ausweitung der Partizipationschancen. Das Maß, mit dem die Bürger in den politischen Entscheidungsprozess integriert werden, bildet den Gradmesser für die demokratische Qualität eines politischen Systems. Hieran knüpft das Ziel einer politischen Dezentralisierung, durch die politische Mitbestimmung von zivilgesellschaftlichen Akteuren die lokale Demokratie zu stärken.¹⁰⁵ Eine erweiterte Selbstbestimmung soll in Bottom-up-Prozessen zu einer verbesserten demokratischen Legitimation führen.

Da die repräsentative Demokratie in komplexen Industriegesellschaften häufig an ihre Grenzen stößt, wird der Ruf nach alternativen Formen der Mitbestimmung laut. Kritik an den realen Demokratiestrukturen werden sowohl in empirischen als auch normativen Demokratietheorien geäußert. Dezentrale Strukturen und kollektive Entscheidungsprozesse sollen die hierarchischen, vertikalen und dirigistischen Kanäle formaler politischer Entscheidungsfindung ersetzen. Dezentrale Strukturen begünstigen wegen der Nähe zwischen Entscheidungsgegenstand und -träger Partizipation und Selbstbestimmtheit der Bürger.¹⁰⁶

Wird die japanische Dezentralisierungs- und Partizipationsforschung von normativen Demokratiekonzepten dominiert, so prägen den westlichen Diskurs empirische Demokratietheorien. Letztere beschreiben primär die Funktionsgesetze von arbeitsfähigen Demokratien bzw. die Faktoren, die zur Stabilität von politischen Systemen beitragen. Aus realen Ausformungen einer „erfolgreichen“ Institutionalisierung von Demokratie werden zukünftige Gestaltungsoptionen gebildet. Dennoch kritisiert Renate Martinsen die empirischen Demokratietheorien als rein deskriptive Definitionen von Demokratie, die im Status quo verhaftet bleiben. Die vorherrschende Output-Legitimation empirischer Demokratietheorien begünstige die Intransparenz politischer Entscheidungen.¹⁰⁷ Normative Demokratietheorien bemängeln hingegen den realen Zustand der Demokratie, der nicht den Ansprüchen ihrer

¹⁰⁴ Yabuno 2005: 5, 8-9.

¹⁰⁵ Abromeit 2003: 96-98.

¹⁰⁶ Vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 218; Gohl 2001: 2, 6, 8; Abe et al. 1994: 183; v. Alemann 1978: 20.

¹⁰⁷ Martinsen 2006: 51-53, 63.

Demokratiegrundsätze entspricht. Sie streben danach, ein politisches Ideal zu etablieren oder zu begründen.¹⁰⁸ Um sich den Vorstellungen einer umfassenden Bürgerteilhabe zu nähern, die dem Konzept einer politischen Dezentralisierung zugrunde liegt, gehen die folgenden beiden Unterkapitel detaillierter auf normative Demokratietheorien und die Kritik an ihnen ein.

2.1 Normative Demokratiekonzepte

Normative Demokratiekonzepte erwarten von der Mitbestimmung zivilgesellschaftlicher Akteure, dass sie die politische Kompetenz und Legitimität der lokalen Selbstverwaltung steigert. Die Konzepte weiten ihr Politikverständnis auf gesamtgesellschaftliche Bereiche des „öffentlichen Lebens“ und des Privaten aus. Das Individuum soll Ausgangspunkt politischer Entscheidungsprozesse sein, wofür die Mit- und Selbstbestimmung der Bürger auszuweiten sei. Partizipation beschränkt sich demnach nicht nur auf repräsentativ-demokratische Beteiligungsformen am staatlich-institutionellen Willensbildungsprozess, sondern wird auf eine direkte, unkonventionelle, nicht verfasste Teilhabe ausgeweitet.¹⁰⁹ In partizipatorischen Demokratietheorien wird über den rein politisch-institutionellen Bereich hinaus ein umfassenderes Beteiligungsspektrum im Sinne einer öffentlichen Willensbildung weiter Teile der Zivilgesellschaft postuliert.¹¹⁰ Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereiche (wie die Arbeitswelt oder Privatsphäre) fassen partizipatorische Konzepte als „Herrschaft über die eigene Lebensordnung“ unter ihren weitgefassten Demokratiebegriff.¹¹¹ Kooperationen von institutionellen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren sollen ein neues Gemeinwesen schaffen. Normative Demokratietheorien fordern, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht länger von der Bürokratie gesteuert wird, sondern sich unterschiedliche Akteure pluralistisch beteiligen.¹¹²

Partizipatorische, pluralistische Demokratietheorien konzipieren ein Regieren, indem die Teilhabe der Bürger im Zentrum steht. Eine breite aktive Mitwirkung ermögliche eine diskursive Konfliktregelung. Das Aushandeln unterschiedlicher Interessen steht im Gegensatz zu der hierarchischen Interessendurchsetzung. Die Präferenzen der Bürger entstehen im Laufe des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Deshalb soll das Bürgervotum der Entscheidungsfindung nicht vorgelagert sein, um eine maximale Aufnahme an authentischen Interessen zu gewährleisten. Indem die erweiterten Partizipationschancen stärker als die hergebrachten repräsentativ-demokratischen Strukturen zivilgesellschaftliche Akteure mobilisierten, entstehe ein sachkonformes Meinungsbild. Dieses könne gemeinschaftliche Belange tief greifender als ein hierarchischer, institutioneller Willensbildungs- und Entscheidungsprozess befriedigen.¹¹³ Das umfassende Verständnis und die Bedeutung von

¹⁰⁸ Zittel 2004: 56; Fuchs 2004: 35.

¹⁰⁹ Vgl. Abe et al. 1994: 183; v. Alemann 1978: 20; Papadopoulos 2004: 216-217; Heinel 2004: 30-31, 42.

¹¹⁰ Mehrheitlich sehen die Vertreter direktdemokratischer Ansätze diese als Ergänzung der repräsentativ-demokratischen Entscheidungsfindung im politischen System. Dennoch halten sie an dem Postulat der Volksherrschaft und damit der Volkssouveränität als höchster Legitimationsbasis fest (Kost 2008: 25, 10, 12).

¹¹¹ Gohl 2001: 2, 6, 8.

¹¹² Yabuno 2005: 38, 44-45; Iwasaki 2004: 37-38; Tsujiyama 2006: 13-14.

¹¹³ Martinsen 2006: 58; Schmidt 2006: 252, 254.

politischer Partizipation entsprechen dem in der Arbeit angewendeten Konzept der politischen Dezentralisierung. Sowohl in pluralistischen Demokratietheorien als auch in Studien zur politischen Dezentralisierung wird davon ausgegangen, dass die Bereitstellung von Partizipationschancen die aktive zivilgesellschaftliche Teilhabe fördert.

2.2 Kritik an normativen Demokratietheorien

Die Frage, ob tatsächlich ein Mehr an Bürgermitbestimmung die normativen Erwartungen erfüllt und damit die realen Probleme von repräsentativen Demokratien lösen kann, bleibt nach Ansicht von Brigitte Geißel¹¹⁴ offen. Die meisten unkonventionellen Beteiligungsverfahren sind Minderheitenaktivitäten, die Sonderinteressen dominieren lassen können. Sie erfüllen das demokratische Kriterium der Repräsentativität nur unzureichend. Werden die Individualpräferenzen in Kollektiventscheidungen überführt, so gefährden sie die demokratischen Strukturen.

Betrachtet man normative Demokratietheorien angesichts der Stimmendivergenz kritisch, so stehen labile Mehrheitsverhältnisse, der Schutz von Minderheiten oder die Manipulierbarkeit des Mehrheitswillens einer demokratischen Umsetzung des „Willens des Volkes“ entgegen. Jede von der Einstimmigkeit abweichende basisdemokratische Entscheidung fordert demnach Nachteile für die Mitglieder des Kollektivs, die nicht im gleichen Maße wie die anderen Mitglieder von den Vorteilen des Entscheidungsergebnisses profitieren.¹¹⁵

Vertreter empirischer Ansätze kritisieren zudem die Annahme, dass allein die Bereitstellung von Partizipationsinstrumenten das Interesse der Bürger an politischer Mitbestimmung fördere, als zu undifferenziert. Der Anreiz, sich politisch zu engagieren, sei in der Gesellschaft höchst ungleich verteilt. Je höher das individuelle sozioökonomische Ressourcenniveau (Finanzmittel, Bildung, Expertenwissen und Organisationskapazitäten) desto stärker sei die Überzeugung, durch individuelle Beteiligung etwas bewirken zu können. Es werde deshalb jeweils nur ein kleiner, i. d. R. mit umfassenden individuellen Ressourcen ausgestatteter Teil der Gesellschaft aktiv.¹¹⁶ Die Kritiker gehen zudem davon aus, dass individueller Eigennutz die Bürger mobilisiert. Sie bezweifeln darüber hinaus, dass die Einbeziehung des lokalen Erfahrungswissens der Bürger in politische Entscheidungen, innovative, praxisorientierte, effiziente Outputs ermögliche. Bürger sähen als Betroffene nur die lokalen Probleme, weil es ihnen an der Distanz und dem Überblickswissen fehle, Zusammenhänge zu erkennen. Die partizipatorischen Demokratietheorien würden nicht nur die politischen Kompetenzen der Bürger, sondern auch deren Kapazitäten bezüglich der erheblichen Entscheidungskosten wie (z. B. das Zeitbudget) überschätzen.

Um die politischen Partizipationsmöglichkeiten auszuweiten, werde ferner die Komplexität von Entscheidungsprozessen ausgeblendet und damit die Qualität und die Folgeprobleme politischer Entscheidungen ignoriert.¹¹⁷ Der starke kommunale Einsatz partizipa-

¹¹⁴ Geißel 2008: 31.

¹¹⁵ Martinsen 2006: 62; Schmidt 2006: 269-270, 275; Zittel 2004: 67.

¹¹⁶ Geißel 2008: 31, 35; Papadopoulos 2004: 222.

¹¹⁷ Martinsen 2006: 62; Schmidt 2006: 262-263.

tiver Verfahren führe seitens der Bürger zu sehr hohen Outputerwartungen, weil diese ein hohes Maß an persönlichen Ressourcen investierten. Die kommunalen Verwaltungsorgane ihrerseits können angesichts der seit den 1990er Jahren für sie rechtlich und ökonomisch immer enger gewordenen Gestaltungs- und Handlungsspielräume den Bürgererwartungen, Entscheidungen autonom zu steuern, nicht gerecht werden. Die Steuerungs- und damit Effektivitätsdefizite würden eher Politikverdrossenheit forcieren, als dass sie die mit der Partizipation intendierte Akzeptanz von politischen Entscheidungen förderten.¹¹⁸

Zusammengefasst sind die hohen Erwartungen an eine Bürgerpartizipation nach Ansicht der Kritiker von normativen Demokratietheorien utopisch oder zumindest zu euphorisch. Es sei falsch, die Bürgermitbestimmung als Allheilmittel dafür zu erachten, Gesellschaft, Politik und Staat grundlegend erneuern zu können. Die Zufriedenheit der Bürger und damit die Legitimität administrativ-politischer Entscheidungen seien nicht von politischen Partizipationschancen abhängig. Skeptiker mahnen vielmehr eine Einbindung der politischen Entscheidungsprozesse in die verfassungsrechtlich gegebenen Staatsstrukturen und Institutionen an. Eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung werde inflationär gefordert, ohne dass die Grenzen der Volkssouveränität u.a. im Hinblick auf den Gesamtstaat und Mehrheitsentscheidungen hinreichend problematisiert würden. Zudem fände die notwendige Steuerungsfähigkeit des politischen Systems zu wenig Berücksichtigung. Auch eine partizipatorische Demokratie, die ein Maximum an gesellschaftlicher Mitbestimmung in allen Teilbereichen realisiert, sei nur als eine effiziente Demokratie denkbar.¹¹⁹ In komplexen demokratischen Gesellschaften seien repräsentative und delegative Elemente unerlässlich, um dem hohen Maß an politischer Arbeitsteilung und politischen Verflechtungen gerecht zu werden. Nur wenn die politischen Akteure auf Dauer in Dienst gestellt sind, können sie temporäre politische Forderungen austarieren und die Kontinuität für komplexe, vernetzte politische Entscheidungsprozesse bieten. Deshalb bedürfe auch die direkte Demokratie eines Repräsentationssystems.¹²⁰ Kritiker von normativen Demokratietheorien postulieren deshalb eine Balance zwischen der einerseits direkten, informellen und andererseits mittelbaren, institutionalisierten Herrschaft des Volkes.¹²¹

Dem Credo partizipatorischer Demokratietheorien einer authentischen „politischen Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles“ an öffentlichen Angelegenheiten widersetzen sich die Vertreter von eng gefassten Demokratiedefinitionen. Es sei eine Illusion, dass sich durch direktdemokratische Elemente der Willen des Volkes als Souverän unverfälscht, authentisch erfassen lasse. Die Behauptung, eine direkte Demokratie weise als Politikform eine höhere Legitimität als die repräsentative Demokratie auf, berge die Gefahr in sich, rechtsstaatliche, demokratische Institutionen zu unterminieren. Eine Ausweitung der Partizipation bedrohe die Rechts- und Freiheitssicherung, den Interessenpluralismus und die praktische Regierbarkeit.¹²² Die Vertreter von Interessengruppen verfügten über keine demokratische Legitimation oder seien lediglich auf spezifischen Feldern berechtigt, die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten. Demokratische Repräsentation setze jedoch

¹¹⁸ Bogumil/Holtkamp 2006: 227.

¹¹⁹ v. Alemann 1978: 21, 15.

¹²⁰ Luthardt 2000: 216-217, 224.

¹²¹ Zittel 2004: 55; Blatter 2007: 273-274.

¹²² Luthardt 2000: 223-224; Schmidt 2006: 251-252.

voraus, dass die Regierenden ihre Entscheidungen legitimieren können. In der repräsentativen Demokratie geschehe dieses per Mandat. Der Nachteil von kaum formalisierten Politikstrukturen sei zudem die geringe Transparenz für die Öffentlichkeit. Die Intransparenz informeller, nicht institutionalisierter politischer Netzwerke erschwert es, politische Entscheidungen bestimmten Akteuren zuzurechnen, die dafür die Verantwortung zu tragen haben.¹²³

2.3 Die komplexe Demokratietheorie: Kombination von Input- und Output-Legitimität

Die Kritik an einem mangelnden Realitätsbezug von normativen Postulaten, bedingungslos die basisdemokratische, direkte Mitbestimmung auszuweiten, greift Fritz Scharpf in seiner komplexen Demokratietheorie auf.¹²⁴ Sie basiert auf seiner Antrittsvorlesung an der Universität Konstanz 1969. Scharpf publiziert sie 1970 unter dem Titel „Zwischen Utopie und Anpassung“. Konzeptionelle Ansätze finden sich bei Arbeiten von Frieder Naschold und Niklas Luhmann.¹²⁵ Scharpfs Schrift ist in die Aufbruchsstimmung zu Beginn der sozialliberalen Koalition eingebettet, die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik, die von Parteidisziplin, Lobbyismus und Regierung beherrscht werde, zu erneuern. Ohne explizit auf verschiedene demokratische Staatssysteme einzugehen, prägten die amerikanischen Diskurse über Pluralismus und „demokratischen Elitismus“ Scharpfs Gedanken zur Partizipation.¹²⁶

Scharpf schafft mittels seiner Analyse der komplexen Zusammenhänge innerhalb eines demokratisch verfassten Staatssystems ein auf moderne demokratische Industriestaaten, die von einem hohen Maß an politischen Verflechtungen geprägt sind, anwendbares Demokratietekonzept. Die Betonung der Notwendigkeit von institutionellen staatlichen Rahmenbedingungen für eine Partizipationsausweitung teilt er mit empirischen Demokratietheorien. Er mahnt einen Realitätsbezug und damit eine effiziente und effektive staatliche Steuerungsfähigkeit an. Scharpf sieht jedoch anders als empirische Konzepte in der Ausweitung der Bürgerbeteiligung ein Instrument, um die Demokratie über ihren empirischen Zustand hinaus zu optimieren. Die „Herrschaft des Volkes“ als Ziel ist auch für ihn trotz seiner Kritik an normativen pluralistischen Demokratietheorien normativer Natur.

Die Berücksichtigung sowohl eines normativen als auch empirischen Zugangs spiegelt sich auch im Titel „Zwischen Utopie und Anpassung“ wider. „Utopie“ bezieht sich hierbei auf den theoretischen Teil, der den realen Zustand der Mitbestimmungsmöglichkeiten in westlichen Demokratien normativ überschreiten sollte.¹²⁷ Der Begriff „Anpassung“ weist auf den Realitätsbezug der komplexen Demokratietheorie hin.¹²⁸ Scharpf beabsichtigt, die überkommenen Vorstellungen von Demokratie an die veränderten realen Entwicklungen einer individualisierten, modernen Gesellschaft anzupassen. Die Probleme komplexer ge-

¹²³ Papadopoulos 2004: 217, 220, 224; Geißel 2007: 28.

¹²⁴ Scharpf 1970.

¹²⁵ Massing 2003: 274; Gohl 2010: 36.

¹²⁶ Merkl 1977: 1099.

¹²⁷ Massing 2003: 275.

¹²⁸ Vgl. Massing 2003: 279; Schmidt 2006: 296.

wordener Sachzusammenhänge moderner Gesellschaften sollen, so sein Postulat, im Einklang mit der demokratischen Willensbildung gelöst werden.¹²⁹

Auch in seinen späteren Werken untersucht Scharpf den demokratisch verfassten Staat mit theoretischer und zugleich empirischer Intention. Seine Forschungen haben im Kern Fragen zur Verfasstheit und Legitimität moderner Demokratien sowie zur effektiven politischen Steuerung zum Gegenstand. Die politische Steuerungsfähigkeit bedingt die staatliche Problemlösungsfähigkeit. Der staatlichen Effektivität, die nach Scharpfs Ansicht erst Legitimität schafft, misst er die gleiche Bedeutung wie der der politischen Partizipation zu. Das Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Legitimität und Effektivität versucht Scharpf mit dem Argument aufzulösen, dass Demokratie nichts wert sei, wenn sie nichts zustande bringe. Normative Werte bedeuteten nur dann etwas, wenn sie verwirklicht werden könnten.¹³⁰

Scharpf offeriert in Abgrenzung zu dem von ihm als zu vereinfacht kritisierten normativen Demokratieverständnis ein erweitertes Implementierungsmodell mit unterschiedlichen Zielvariablen, die sich an den realen demokratischen Strukturen orientieren. Statt der Maximierung eines einzigen Zielwerts integriert er eine Mehrzahl von in der westlichen Demokratietradition relevanten Zielvorstellungen und fügt diese in seinem Demokratiemodell zusammen. Der komplexen Demokratietheorie liegt ein multidimensionales Optimierungsmodell von Partizipation, Legitimität und Effektivität zugrunde, das konkurrierende, eindimensionale Zielmodelle ablösen soll, die aufgrund der gesellschaftlichen Wertepluralität nicht mehr wissenschaftlich weiterführend seien.¹³¹ Ihm geht es um eine optimale Balance zwischen mehr politischer Beteiligung, effektiveren politischen Problemlösungen und staatlicher Legitimität.¹³² Damit bietet er ein Konzept, mit dem auch die verschiedenen Determinanten einer politischen Dezentralisierung zusammengebracht werden können. Wenngleich die Zielwerte in dem Sinne normativ sind, als dass sie durch seine Forderung nach ihrer Maximierung über die Realität westlicher Demokratien hinausgehen, wählt er einen empirischen Demokratieansatz. Indem Scharpf damit einen Wirklichkeitsbezug für normative Demokratieziele herstellt, entwickelt er ein politisches Strukturmodell, das auf widersprüchliche Anforderungen und Zielkonflikte reagieren und sich damit als praxistaugliche Anleitung erweisen soll.¹³³

Scharpf steht trotz der Berücksichtigung normativer Demokratieziele pluralistischen Demokratiemodellen kritisch gegenüber, die sich allein auf eine Maximierung der Input-Legitimität (der Willensbildung und Entscheidungsfindung in Demokratien) beschränken. Er strebt ein Demokratiemodell an, das auch einer praktischen Umsetzung gerecht wird. Partizipation soll nicht zum Eigenwert erhoben werden und die politische Ordnung muss reformfähig sein. Um die Steuerungsleistung politischer Systeme zu verbessern, kann das Ziel nicht nur die Stärkung der Input-Seite, sondern muss auch die des Outputs sein.¹³⁴ Eine Outputanalyse dient dazu, die Qualität des Regierens oder die Steuerungsleistung des politischen Gesamtsystems zu steigern. Das politische System nimmt gesellschaftliche Inputs

¹²⁹ Vgl. Scharpf 1970: 34-35.

¹³⁰ Vgl. Mayntz/Streeck 2003: 9-11, 24.

¹³¹ Scharpf 1970: 7, 11-13, 17.

¹³² Vgl. Massing 2003: 276.

¹³³ Scharpf 1970: 91-92.

¹³⁴ Vgl. Massing 2003: 277.

(insbesondere artikulierte Interessen) auf und verarbeitet sie zu Outputs.¹³⁵ Die politischen Institutionen müssen auf Konflikte reagieren können, die innerhalb der pluralistischen Entscheidungsstrukturen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Nicht nur der politischen Beteiligung soll Rechnung getragen werden, sondern auch Regierung und Verwaltung sollen für eine ausreichende Gestaltungskraft mit relativer Autonomie ausgestattet werden.¹³⁶

Durch die Ausweitung politischer Entscheidungen und Leistungen im modernen Sozialstaat auf alle Lebensbereiche sieht Scharpf in den 1970er Jahren eine Bedeutungszunahme der Output-Orientierung. Die modernen politischen Systeme würden zunehmend mit sozialpolitischen und gesellschaftlichen Forderungen konfrontiert, an deren Erfüllung die Wähler auch die staatliche Legitimität messen. Vor diesem Hintergrund sei es Aufgabe der Demokratietheorie, den neuen gesellschaftlichen und politischen Anforderungen zu entsprechen. Mittels einer Reflexion der Systemstrukturen definiert die komplexe Demokratietheorie normative Zielwerte und die notwendigen Bedingungen für deren Umsetzung.

2.3.1 Input-Legitimität

Scharpf kritisiert, dass eindimensionale pluralistische Partizipationstheorien nicht nach der Machbarkeit und den Bedingungen fragen, wie eine maximale umfassende Bürgerbeteiligung zu verwirklichen sei. Im Partizipationspostulat allein für sich genommen sieht Scharpf kein Konzept, dass in der Praxis ein politisches System tragen kann. Selbst die kritischen Theorien ließen konkrete Ansätze für die Organisation zentraler Entscheidungsprozesse missen.¹³⁷ Anders als die Vertreter der partizipatorischen Demokratietheorie fordert Scharpf deshalb keine uneingeschränkte Maximierung der Mitbestimmungschancen in möglichst vielen Angelegenheiten. Die komplexe Demokratietheorie greift vielmehr die Einwände empirischer Ansätze bezüglich pluralistischer Partizipationsmodelle auf, lediglich auf die Input-Legitimation zu setzen.

Der Input bezieht sich auf die Vorgänge und Qualität der demokratischen Willensbildung und der Entscheidungsfindung. Inputorientierte Demokratietheorien postulieren ein politisches System, das Entscheidungen ermöglicht, an denen sich alle gleichberechtigt beteiligen und in denen möglichst der Wille des Volkes unverfälscht einfließt. In der radikalsten selbstbestimmten Herrschaftsform durch das Volk deckt sich die Identität der Herrschenden mit der der Beherrschten.¹³⁸

Bürgermitbestimmung führt über den Konsens zu einer inputorientierten Legitimation. Gemeinsame Beratungen von Betroffenen und Entscheidungsträgern ermöglichen eine konsensuelle Lösung. Jedoch weist Scharpf zugleich auf die Grenzen des Legitimitätsarguments hin, wenn die Konsensformel nicht greift. Dieses ist der Fall, „wenn Lösungen zum Nutzen aller nicht möglich sind und demzufolge Mehrheitsentscheidungen getroffen werden müssen.“¹³⁹ In der Mehrheitsherrschaft sieht Scharpf ein zentrales Legitimitätsproblem inputorientierter Theorien. Mehrheitsentscheidungen seien schwierig, wenn Mino-

¹³⁵ Scharpf 1970: 21.

¹³⁶ Scharpf 1970: 75; vgl. Schmidt 2006: 297, 295.

¹³⁷ Scharpf 1970: 8-9.

¹³⁸ Scharpf 1970: 24-27.

¹³⁹ Scharpf 1999: 17.

ritäten feindselig überstimmt werden. Wegen des demokratischen Rechtes auf Selbstentfaltung könne eine unbedingte, umfassende Ausweitung der Mitbestimmung auf Kosten der Interessen und Bedürfnisse anderer nicht akzeptiert werden. Die Legitimität von Mehrheitsentscheidungen sei nur gewährleistet, wenn das Eigeninteresse rational bei der Entscheidung hinter dem Interesse der Allgemeinheit zurückgestellt werde. Die Gemeinwohlorientiertheit setze eine kollektive Identität voraus. Partizipation aller Bürger als Postulat ist nach Ansicht Scharpfs deshalb nur bei reduzierten, sehr überschaubaren politischen Themen in kleinen Entscheidungsarenen praktikabel. Dort kann die Entscheidungs- bzw. Problemlösungsnähe dezentraler Strukturen die Demokratie durch ein Mehr an Bürgermitbestimmung stärken.¹⁴⁰ In dem Punkt der Nähe zwischen Entscheidungsträgern und Betroffenen stimmt Scharpf mit der Argumentation der Befürworter von Dezentralisierungen überein.

Dezentrale Entscheidungsstrukturen seien allerdings aufgrund der geringen Reichweite der Entscheidungen, da die Veränderungen auf einzelne Subsysteme begrenzt blieben, nur bedingt für Innovationen geeignet. Angesichts einer Vielzahl von einzelnen, zum Teil miteinander konkurrierenden Interessen und Vorstellungen gerate der Gesamtblick auf den Entscheidungsausgang aus den Augen. Fundamentale Konflikte werden bei einer Vielzahl begrenzter Einzelentscheidungen nicht behandelt. Der hohe Konsensbedarf angesichts der konkurrierenden Interessenvielfalt verlange darüber hinaus ein erhöhtes Zeitbudget bei der Entscheidungsfindung.¹⁴¹ Um die Defizite zu kompensieren, bedürfe es einer übergeordneten politischen Ebene, die Entscheidungen relativ unabhängig von unterschiedlichen Interessengruppen trifft und implementiert. Von dieser übergeordneten Instanz erwartet Scharpf nicht nur eine höhere Entscheidungsfähigkeit, sondern auch eine stärkere Berücksichtigung von Konfliktpotenzialen und Interessen, die bei pluralistischen Entscheidungsstrukturen vernachlässigt werden.

Die partizipativ-demokratiethoretischen Ansätze hätten nur Gültigkeit bei einer geringen Zahl von zu entscheidenden politischen Angelegenheiten. Es fehle an Systemmodellen, die überzeugend eine umfassende Bürgerteilhabe mit der Organisation von gesamtstaatlich relevanten politischen Entscheidungsprozessen in Einklang bringen. Hingegen sei bei großen Staaten die Anzahl der zu treffenden Entscheidungen zu umfangreich. Scharpf präferiert aber nicht wie empirische Demokratietheorien eine Elitendemokratie, sondern sieht auch das Partizipationspostulat für seine komplexe Demokratietheorie gegeben. Damit keine einzelne Gruppe dominiere, sei eine Unterstützung der Eliten durch die Nichteliten ein wichtiger Faktor.¹⁴²

Scharpf sieht keine Voraussetzungen für die Annahme pluralistischer Partizipationsmodelle, dass alle Bürger selbstverständlich und umfassend partizipieren wollen und können. Empirische Studien auf kommunaler Ebene verdeutlichten die soziale Begrenzung auf eine kleine Akteurgruppe, die sich aktiv an politischen Entscheidungsprozessen beteilige. Scharpf stellt die pluralistischen Ausgangshypothesen, dass allgemein die Bürger politisch mitbestimmen wollen und demokratisch orientiert seien, in Frage.¹⁴³ Selbst erweiter-

¹⁴⁰ Scharpf 1970: 66-74; Scharpf 1999: 16-18; vgl. Massing 2003: 276; Schmidt 2006: 295.

¹⁴¹ Scharpf 1970: 50-52, 57-62.

¹⁴² Scharpf 1970: 39, 70.

¹⁴³ Scharpf 1970: 75, 33, 35.

ten, revidierten Pluralismuskonzepten fehle es an der Fähigkeit, die unartikulierten Interessen und Bedürfnisse der nicht partizipierenden Mehrheit in die politischen Prozesse zu integrieren. Die Anzahl und Komplexität politischer Entscheidungen einerseits und die Befähigung des einzelnen Bürgers andererseits stünden in einem Missverhältnis, um Informationen für eine adäquate politische Mitbestimmung zu sammeln und zu verarbeiten. Das geringe Zeitbudget zwingt den einzelnen Bürger zu selektiven Interessen und einer gezielten Informationsaufnahme bezüglich einzelner politischer Entscheidungsprozesse. Bei der Spezialisierung des partizipativen Engagements sei von persönlichen, individuellen Motiven und Interessen an der Problematik auszugehen. Partizipation als ein Lebensprinzip für mehr Selbstbestimmtheit tritt somit in Konkurrenz mit anderen Lebensinhalten wie Beruf, Familie oder Freizeit.¹⁴⁴

Trotz aller Kritik fordert Scharpf ein Mehr an Bürgerteilhabe, da er in ihr das Grundprinzip für individuelle Selbstbestimmung und -entfaltung sieht. Eine Einbeziehung der realen Demokratiestrukturen ermöglicht, die Partizipationschancen für die Bürger zu erweitern. Mitbestimmung dient der Mäßigung von staatlicher Macht, dem Minderheitenschutz, einer „besseren Vertretung der Unterschichtinteressen“ und stabilisiert eine vitale politische Kultur.¹⁴⁵

Scharpf zufolge sollen gleiche Partizipationschancen für alle, die zu Engagement befähigt und bereit sind, und eine aktive Öffentlichkeit die Zivilgesellschaft fördern. Letztere stärke die Fähigkeit, demokratische Grundwerte zu berücksichtigen. Dafür müssten aber die institutionellen Entscheidungsträger dem Problembewusstsein und Urteilsvermögen der aktiven Öffentlichkeit mehr Bedeutung als bisher beimessen. Neben der organisierten Interessenvertretung ist die aktive Teilnahme von Interessierten (nicht unbedingt Betroffenen) an politischen Entscheidungsprozessen in Form von Diskussionen über Ziele, Handlungsoptionen und -alternativen unerlässlich.¹⁴⁶

Scharpf postuliert ferner, demokratische Strukturen auf die Bereiche auszuweiten, die prinzipiell demokratisierbar sind.¹⁴⁷ In drei Kontexten hält er eine Ausweitung der Mitbestimmungsmöglichkeiten für sinnvoll: Wahlentscheidungen sollen im politischen Entscheidungsprozess stärker berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollen die Artikulationsinstrumente für Minderheiten, die bereit sind, sich aktiv an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen, erweitert werden. Als Drittes fordert Scharpf, die Partizipation z. B. durch betriebliche oder studentische Mitbestimmung in den Bereichen zu stärken, die im weiteren Sinne politisch sind. Wie die normativen Demokratietheorien und das Konzept einer politischen Dezentralisierung setzt Scharpf ein erweitertes Politikverständnis voraus, das sich „weit über den staatlichen Bereich hinaus auf alle sozialen Beziehungen, in denen Herrschaft ausgeübt wird“, bezieht.¹⁴⁸ Partizipation soll diese innerhalb organisatorischer Einheiten substanziell verändern und damit die individuelle und kollektive Selbstbestimmung und -entfaltung stärken. Auch wenn die Herrschaft aller gemäß der komplexen Demokratietheorie nicht auf Dauer praktikabel ist, setzt ein demokratisches System Strukturen voraus,

¹⁴⁴ Scharpf 1970: 36, 57-62.

¹⁴⁵ Scharpf 1970: 87.

¹⁴⁶ Scharpf 1970: 90.

¹⁴⁷ Scharpf 1970: 56, 64; vgl. Massing 2003: 276-277.

¹⁴⁸ Scharpf 1970: 67-68.

die es den Bürgern ermöglichen, aktiv politisch zu handeln.¹⁴⁹ Eine Ausweitung der politischen Partizipationschancen würde somit zu einer Stabilisierung der politischen Kultur und damit zu einer Stärkung der demokratischen Staatsverfassung beitragen. Um das Problem der geringen und auf eine kleine soziale Schicht beschränkten politischen Beteiligung zu lösen, wird die Input-Legitimität durch eine outputorientierte Legitimation ergänzt.

2.3.2 Output-Legitimität

Neben der Stärkung der Input-Legitimität ist es Scharpfs Ziel, zugleich effizientere Entscheidungen als ein rein pluralistisches Demokratiemodell zu schaffen. Die komplexe Demokratietheorie baut auf eine pluralistische, deliberative demokratische Ordnung auf, die aber zu effektiven Steuerungsleistungen befähigt ist. Wenn weder individuelles noch freiwilliges gemeinsames zivilgesellschaftliches Handeln oder der Markt das Problem lösen können, sind kollektive Lösungen erforderlich. Die Output-Orientierung als „Herrschaft für das Volk“ legitimiert kollektive Entscheidungen, wenn diese wirksam das Allgemeinwohl fördern.¹⁵⁰ Scharpf argumentiert, dass kollektive Entscheidungen dauerhafte, umfassende und institutionelle Entscheidungsstrukturen erfordern, deren Akteure „effektiv das öffentliche Interesse verfolgen.“¹⁵¹ Die Institutionen sollen den Machtmissbrauch einzelner Akteursgruppen eindämmen, indem sie die Interessen aller hinreichend durch den allgemeinen Willen definieren und Entscheidungskosten und -nutzen gerecht aufteilen. Dafür sollen staatliche Strukturen für eine grundsätzlich von Eliten initiierte Politik geschaffen werden, die auch die Interessen der Allgemeinheit befriedigt. Repräsentativ-demokratische Regierungsformen gelten als adäquates Instrument, um ein politisches System zu schaffen, das die politische Rationalität optimiert.¹⁵²

Die Reformwilligkeit und -fähigkeit des Staatssystems ist für Scharpf die zentrale Voraussetzung für eine Demokratie. Eine zentrale, übergeordnete Instanz kann nach Meinung Scharpfs relativ unabhängig von unterschiedlichen Interessen Entscheidungen legitimieren, indem sie sie auch gegen den Widerstand einzelner oder mehrerer Gruppen durchsetzen kann. Die übergeordnete Ebene sei in der Lage, stärker als bei pluralistischen Entscheidungsstrukturen nicht artikulierte Konfliktpotenziale und Interessen zu berücksichtigen. Dadurch kann der nationale Staat tief greifende Konflikte in politische Bahnen lenken. Mit ihren längerfristigen Politiken vermag die nationale Ebene, auch diese gegen den Widerstand etablierter Interessengruppen zu implementieren.¹⁵³

Um auf die Bedürfnisse, Interessen, Probleme und Konflikte einer sich rasch wandelnden komplexen Gesellschaft reagieren zu können, soll der Staat mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet sein.¹⁵⁴ Im Gegensatz zu pluralistischen Demokratietheorien, in denen dezentrale Entscheidungsinstanzen postuliert werden, fokussiert Scharpf eine zentrale, übergeordnete Ebene, um die staatliche Innovations- und Reformfähigkeit zu gewährleis-

¹⁴⁹ Scharpf 1970: 70-72.

¹⁵⁰ Scharpf 1999: 16-20; Scharpf 1970: 21-22; vgl. Schmidt 2003: 153.

¹⁵¹ Scharpf 1999: 22.

¹⁵² Vgl. Schmidt 2006: 297.

¹⁵³ Scharpf 1970: 75, 77, 88.

¹⁵⁴ Vgl. Schmidt 2003: 155.

Dezentralisierung in Japan
Politische Autonomie und Partizipation auf
Gemeindeebene
Hüstebeck, M.
2014, XII, 215 S., Softcover
ISBN: 978-3-658-06266-8