



BAND 62

Gutes Regieren

Maßstäbe und Kriterien in der liberalen
Demokratie

GUTES REGIEREN

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 62**

Gutes Regieren

Maßstäbe und Kriterien in der liberalen Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de>. Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Gutes Regieren – Maßstäbe und Kriterien in der liberalen Demokratie
Band 62 der Schriftenreihe Demokratie
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, C. Mawrodiew (basierend auf Entwürfen von State Design)
Druck: ARNOLD group, Großbeeren
Titelfoto: © Leo Seidel – Ostkreuz
ISBN 978-3-86928-239-8

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin
T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort und Einleitung	7
Paul Nolte Gutes Regieren in der Demokratie – Politische Theorien, historische Erfahrungen und aktuelle Spannungsverhältnisse	11
Felix Heidenreich Von «Governance» zurück zu «Government»? – Vier Antinomien des guten Regierens in der Demokratie	22
Grit Straßenberger Die Idee der guten Regierung – Demokratietheoretische Einsichten republikanischen Stabilitätsdenkens	30
Eva Marlene Hausteiner Das Versprechen föderalen Regierens – Erfahrungen, Enttäuschungen und Erwartungen	40
Stefan Gosepath Das demokratische Selbst: Zum Verhältnis von staatlichen und individuellen Entscheidungen in der Sars-CoV-2-Pandemie	49
Die Autorinnen und Autoren	59

VORWORT UND EINLEITUNG

Die vorliegende Publikation zum «Guten Regieren» erscheint im Dezember 2021 nach einer intensiv geführten öffentlichen Debatte darüber, wer mit wem regieren soll und mit welchem Programm. Sie weist jedoch über diese wichtigen Fragen deutlich hinaus, sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch in der Sache. Dem Band liegt die Überlegung zugrunde, nach Maßstäben und Kriterien des guten Regierens in der liberalen Demokratie zu fragen, die sich weniger an Einzelfällen entwickeln lassen als in grundsätzlichen Reflexionen über das «Gute Regieren». Was kann über den elektoralen Erfolg hinaus als gesellschaftlich akzeptiertes Kriterium guten Regierens gelten? Welche Regierungsbilanzen, welches Maß an Reformen und welches Krisenmanagement betrachten Bürgerinnen und Bürger als gutes Regieren? Und welche normativen Prinzipien liegen dem guten Regieren zugrunde?

Die vorliegenden Beiträge lassen sich als eine erste und grundsätzliche Vermessung des skizzierten Feldes verstehen, wenn sie auch noch keine Ausbuchstabierung dieser Kriterien und Maßstäbe sind. Im Band nimmt der historische Wandel der Antworten auf die Frage des guten Regierens ebenso breiten Raum ein wie deren ideengeschichtliche Einordnung. Ein zweiter Schwerpunkt liegt auf der systematischen Klärung von normativen Grundlagen des guten Regierens.

Die normativen Anforderungen an das Regieren sind hoch. Sie reichen von der Bewältigung der Klimakrise, über Antworten auf gesellschaftliche Polarisierungen bis zu den Herausforderungen durch Konfliktherde in der Welt. Mit den Maßstäben und Kriterien für gutes Regieren wird ein hohes Maß an Problemlösungskompetenz und Reformversprechen verbunden (*output*), genauso wie Ansprüche auf Partizipation und Transparenz (*input*) sowie die Organisation und Moderation von politischen Prozessen.¹ Dabei stellen sich, bei allen Unterschieden, durchaus ähnliche Herausforderungen für alle liberalen Demokratien. Die Frage nach dem Regieren weist so stets über den nationalen Rahmen hinaus.

Anders jedoch als es die umfassenden Debatten über *Governance* sowohl für die trans- und supranationale Ebene als auch für die substaatliche Ebene vermuten lassen, werden Maßstäbe und Kriterien für gewählte Regierungen in liberalen Demokratien keineswegs in ähnlichem Umfang reflektiert. Die naheliegende formale Antwort auf diese Frage wäre es, gutes Regieren bestimme sich in der liberalen Demokratie schlicht dadurch, als Regierung vom Elektorat für «gut» oder «weniger gut» befunden zu werden und entsprechend mehrheitlich gewählt

1 Zur Unterscheidung von «Input» und «Output» als Dimensionen von demokratischer Legitimität vgl. Fritz W. Scharpf: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Campus, Frankfurt am Main/New York 1999.

oder abgewählt zu werden. Dies vermag allerdings wenig darüber auszusagen, an welchen Kriterien und Maßstäben die Regierungspraxis fortwährend gemessen wird. Es muss also um mehr gehen als um die institutionellen Mechanismen der Legitimation. Im besten Fall wäre anzunehmen, dass die Präferenzen in Wahlen und Abstimmungen zumindest auch das Ergebnis einer fortgesetzten Deliberation über vorhandene Alternativen des Regierens sind. Diese Praxis würde es erlauben, ein gutes oder eben weniger gutes Regieren zu beurteilen.

Mit Blick auf die Ideengeschichte der grünen politischen Strömung erscheint die Frage nach dem «guten Regieren» alles andere als selbstverständlich. Es war den Akteurinnen und Akteuren der grünen und alternativen Bewegungen nicht in die Wiege gelegt, einmal staatspolitische Verantwortung zu übernehmen. Inzwischen ist die Frage nach dem «Ob» des Regierens für die grüne Strömung weitgehend geklärt. Die Geschichten vom Marsch durch die Institutionen sind erzählt. Unter einer politischen Strömung ist dabei freilich mehr als bloß eine Partei und ihr Umfeld zu verstehen. Bemerkenswert erscheint über die grüne Partei hinaus, mit welcher Selbstverständlichkeit jüngere Klimabewegungen wie *Fridays for Future* ihre Forderungen an die Regierungen des Landes richten. Ganz überwiegend geriert diese Bewegung sich gerade nicht als große Systemalternative, sondern erinnert immer wieder an die Verantwortung «der Politik» und im Besonderen der Regierungen im Rahmen des Grundgesetzes, wie an der erfolgreichen Klage gegen die Klimapolitik der großen Koalition vor dem Bundesverfassungsgericht im Jahr 2021 deutlich wurde.

Darin ist zweifellos eine Entwicklung zu erkennen. Während nämlich staatspolitische Verantwortung für andere politische Strömungen wie etwa die konservative als konstitutiv gilt, bisweilen ihre Identifikation mit der staatlichen Einheit zum Problem werden kann, bleibt die Frage nach dem guten Regieren für linke und liberale Strömungen insofern eine «Provokation» (Paul Nolte), als ihre staatskritischen Ideengeschichten sowie ihre reformerische Regierungspraxis, die sich auf diese Traditionen beruft, mit einer deutlich anderen Akzentsetzung verbunden werden. Wie der Text von Paul Nolte zeigt, haben solche linken und liberalen Strömungen im bundesrepublikanischen Erfahrungshorizont entscheidend dazu beigetragen, paternalistische Traditionen des Regierens abzutragen. Der historische Wandel vermag ebenfalls zu lehren, dass es weniger um substantielle Kriterien und Maßstäbe gehen kann, als um die Beschreibung von Spannungsfeldern, in denen sich gutes Regieren bewegen muss. Die Frage nach dem guten Regieren kann also wie eine Art Klammer fungieren, die es erlaubt, die «begrifflichen, historischen und systematischen Spannungsverhältnisse» (Nolte) näher zu beleuchten.

Solche Spannungsverhältnisse erweisen sich als ein gemeinsamer Punkt in allen Texten des Bandes. Sie bilden den Hintergrund, vor dem sich die normativen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an gutes Regieren abzeichnen. Wie der Beitrag von Felix Heidenreich herausarbeitet, sind solche Spannungen aber auch unter den verschiedenen normativen Erwartungen zu konstatieren. Zwischen verschiedenen berechtigten Erwartungen, wie beispielsweise zwischen dem Anspruch, den Bürgerinnen und Bürgern zuzuhören, und dem Anspruch,

zu effektiven Entscheidungen zu kommen, ergeben sich unvermeidliche Widersprüche. Diese «Antinomien» stellen Bürgerschaft wie Regierungen vor die Herausforderung, einen kommunikativen Umgang und einen Ausgleich von «divergierenden Erwartungen» (Felix Heidenreich) zu finden. Bei einer ähnlichen Beobachtung setzt auch Grit Straßenberger an. Wenn politische Konflikte, die konstitutiv für eine pluralistische Gesellschaft sind, öffentlich sichtbar ausgetragen werden, trägt dies aus Sicht des Republikanismus einerseits zur Stabilisierung demokratischer Ordnungen bei, andererseits entstehen aus diesen Konflikten stets auch enttäuschte Erwartungen. Daraus erwächst der Öffentlichkeit die Aufgabe, eine «kommunikative Verarbeitung politischer Enttäuschungserfahrungen» zu leisten (Grit Straßenberger), aus der wieder neue Handlungsoptionen für die Bürgerinnen und Bürger aufscheinen können.

Im Rahmen einer politischen Ordnung werden die Erwartungen an das Regieren maßgeblich auch durch die Auslegung von zentralen Prinzipien geprägt, wie Eva Marlene Hausteiners Beitrag anhand der Kompetenzzuschreibungen und Kooperationen zwischen verschiedenen Ebenen im föderalen Regierungssystem zeigt. Dabei stehe das Regieren etwa vor der Aufgabe, die «normativen Versprechen guten Regierens – Stabilität, Demokratie, Pluralismus» – auszutarieren, beispielsweise im Bildungsföderalismus oder im Umgang mit der Corona-Pandemie von Bund und Ländern in Deutschland.

Die Frage des «guten Regierens» verweist immer auch auf eine notwendige Verständigung über dessen normative Grundlagen. Der Beitrag von Stefan Gosepath beschreibt, vor welche Herausforderung das «demokratische Selbst» in der Corona-Pandemie gestellt ist. Unter den Bedingungen der Krise gilt es in der liberalen Demokratie, die Entscheidungen im Spannungsverhältnis von staatlicher und individueller Verantwortung abzuwägen. Im Hintergrund steht hier die normative Orientierung an der gleichen Freiheit aller. Das staatliche Handeln im Allgemeinen und das Regieren im Besonderen sind auf eine solche normative Reflexion angewiesen.

Die Beiträge des vorliegenden Bandes sind Teil eines Gesprächs über das «gute Regieren», das seine Fortsetzung in nächster Zeit finden wird. Sie sind ein Ergebnis von mehreren Tagungen der Grünen Akademie der Heinrich-Böll-Stiftung und weitergehenden Debatten. An dieser Stelle gebührt vor allem den im vorliegenden Band versammelten Autorinnen und Autoren ein großer Dank für ihre Beiträge sowie Bernd Rheinberg für das Lektorat und Christine Weiß für die Projektbearbeitung.

Berlin, im November 2021

Ole Meinefeld
Referent für Zeitdiagnose und Diskursanalyse
Heinrich-Böll-Stiftung

PAUL NOLTE

Gutes Regieren in der Demokratie

Politische Theorien, historische Erfahrungen und aktuelle Spannungsverhältnisse

Für Linke und Liberale ist die Frage nach dem guten Regieren eigentlich eine Provokation. In der klassischen liberalen Tradition sind Staat und Regierung ein notwendiges Übel, dem die Freiheit und Autonomie der Individuen prinzipiell immer vorzuziehen ist. Aus nicht nur ähnlicher, sondern durchaus gemeinsamer Wurzel des Widerstands gegen den monarchisch-bürokratischen Staat der Neuzeit wollten wichtige Stränge der Arbeiterbewegung und des Sozialismus im 19. Jahrhundert die Regierungsgewalt im Zaum halten. Der Staat beruhte für Marx und Engels auf einem Klassenverhältnis; in einer fernen Zukunft winkte daher das Absterben des Staates und die spätrömantische Utopie zwangloser Geselligkeit. In seiner Schrift über die «Civil Disobedience» berief sich Henry David Thoreau 1849 auf den schon Thomas Jefferson zugeschriebenen Satz: «That government is best which governs least». Darin verknüpften sich linke und liberale, libertäre und anarchistische Impulse, und es ist zugleich nicht falsch, die amerikanischen «Transzendentalisten» um Thoreau und Ralph Waldo Emerson zum Urgrund der grünen Bewegungen des späten 20. Jahrhunderts zu zählen. Für den Strang des pragmatischen, realpolitischen Liberalismus kann man auch an Joseph Schumpeters berühmte Definition der Demokratie aus den 1940er Jahren denken (Schumpeter 2005: 428). Wenn Demokratie nach dem Mehrheitsprinzip gewählte Herrschaft auf Zeit ist, dann liegt die Frage nach einer guten oder schlechten Regierung schief. Wer keine Zustimmung findet, wird beim nächsten Mal nicht wiedergewählt. In historischer Perspektive gesehen, fühlen sich vor allem Konservative in der Frage nach der guten Regierung wohl. Hier konnten sie ihre Vorstellung eines wohlmeinenden Paternalismus situieren, einer Herrschaft traditioneller Eliten, die den geistig oder materiell weniger Bemittelten von oben den Weg zu ihrem vermeintlichen Glück weist.

Gleichwohl – das gute Regieren in der Demokratie ist im frühen 21. Jahrhundert ein lebhaft diskutiertes Problem. Man könnte auch sagen: Es gibt einen Bedarf nach der guten Regierung. Woher kommt das? In einem ersten Schritt werden mögliche Ursachen der Aktualität guten Regierens benannt (I). Daran schließen sich knappe begriffliche Klärungen an, denn was Regieren bzw. Regierung politisch-institutionell ebenso wie sozial-kulturell bedeutet, ist keineswegs eindeutig (II). Drittens wird an einige historische Erfahrungen und Etappen, aber auch Alternativkonzeptionen des guten Regierens vor allem in der Geschichte der Bundesrepublik

seit 1949 erinnert (III). Das führt zu den Konstellationen und Debatten der Gegenwart, die mit Beiträgen von Pierre Rosanvallon und Michel Foucault sowie im praktischen Kontext des Regierens in der Corona-Pandemie angerissen werden (IV). Lassen sich daraus Kriterien des guten Regierens gewinnen? Vermutlich nur auf eine indirekte Weise, als Prüfsteine oder Leitplanken, denn die hier diskutierten begrifflichen, historischen und systematischen Spannungsverhältnisse lassen sich nicht auflösen; man kann nur versuchen, im Bewusstsein dieser Spannungen Politik zu machen (V).

I

Die Frage nach dem guten Regieren stellt sich also erst dann, wenn man den Staat und damit wohl auch die Grundtatsache politischer Herrschaft für unumgänglich hält, mehr noch: für eine Quelle der Wohlfahrt, im weitesten Sinne, von Individuen und Gesellschaften. Diese pragmatische Wende haben liberale und, mehr noch, linke Bewegungen spätestens seit dem späten 19. Jahrhundert vollzogen; ohne sie ist der Aufstieg und einige Jahrzehnte später die Regierungsfähigkeit der Sozialdemokratie nicht vorstellbar. Aber die heutige Aktualität des guten Regierens beruht nicht nur darauf, sondern reagiert auf spezifischere, auf jüngere Impulse. Sie indiziert zunächst einmal die Rückkehr eines normativen Verständnisses von Politik, der Frage nach der Ermöglichung des «Guten», die bis heute meist auf eine aristotelische Position der klassischen Politik zurückführt.

Das ist nicht unumstritten und steht, in allen politisch-ideologischen Lagern, im Konflikt mit sogenannten «realistischen», zumeist konfliktorientierten Positionen. Für den Liberalismus kann man, über die eingangs erwähnten Namen hinaus, an Ralf Dahrendorfs Konflikttheorie denken: Streitet euch, statt gemeinsam nach dem Guten zu suchen, denn Konflikt ist Freiheit (vgl. Dahrendorf 1972)! Im konservativen Denken assoziiert man mit der realpolitischen Alternative seit beinahe hundert Jahren Carl Schmitts politische Soziologie von Freund und Feind und Kampf (vgl. Schmitt 1932), die seit den 1980er Jahren zunehmend auch Theoriepositionen der Linken bestimmt hat. In der linksschmittianischen, außerdem wesentlich durch Antonio Gramsci bestimmten Sicht Chantal Mouffes geht es um den Kampf zwischen Hegemonie und Marginalität (vgl. Mouffe 2008). Politik der Linken ist nicht gutes Regieren, sondern Widerständigkeit sozialer Bewegungen gegen Regierungen, nicht nur in autoritären, sondern auch in liberaldemokratischen Ordnungen. Aber so prominent solche (und ähnlich gelagerte postmarxistische und postkoloniale Positionen) in der westlichen akademischen Welt des frühen 21. Jahrhunderts geworden sind, ist ihr Einfluss auf praktische linke Politik und linke Parteien doch begrenzt geblieben. Das gilt in Deutschland nicht nur für die SPD und die Grünen, sondern überwiegend auch für die Partei «Die Linke». Dennoch bleibt es wichtig, diese konflikttheoretische Alternative nicht aus den Augen zu verlieren. Selbst wenn man die mindestens impliziten Vorbehalte der Schmitt-Gramsci-Marxisten gegenüber der liberal-parlamentarischen

Demokratie nicht teilt, sollte die Warnung vor einem normativen Ansatz, der Konflikte verdecken und in eine integrationistische Weltsicht münden kann, hörbar bleiben.

Unübersehbar reagiert der normative und integrative Akzent auf jüngere Herausforderungen der liberalen Demokratie und des «guten Lebens» durch rechten Populismus und neuen Autoritarismus, der sich nicht nur außerhalb des Westens, sondern in dessen Zentren etabliert hat und teilweise, wie mit Donald Trump in den USA, auch an die Macht gelangt ist. Das schlechte Regieren fordert gewissermaßen die Suche nach dem guten heraus; die tiefe Spaltung von Gesellschaften und ihre politisch-kulturelle Polarisierung – nicht nur in den USA, auch in europäischen Ländern wie Polen – macht den integrativen Impuls der Zusammenführung auf der Suche nach dem «gemeinen Besten» plausibel. Das verbindet sich mit dem Auslaufen der neoliberalen Ära; das Pendel schwingt vom radikalen Individualismus und von der Staatskritik, bisweilen auch Staatsverachtung, die sich seit den 1980er Jahren kraftvoll artikulierte, wieder zurück. Das Individuum regiert sich nicht mehr selbst; es bedarf wieder der Regierung des Ganzen, von Gemeinschaften.

Dieser Impuls wiederum verstärkt sich in einer Zeit, in der die Bewältigung von Krisen immer mehr zum Gegenstand, ja zum Betriebsmodus von Politik geworden ist, wie in Europa und der westlichen Welt vor allem seit der Finanzkrise von 2008. Die Klimakrise und die Corona-Pandemie haben, auf ganz unterschiedliche Weise, diesen Modus und überhaupt die Einsicht in Steuerungsbedarfe, in die «Regierungsbedürftigkeit» der Gegenwart noch einmal erheblich verstärkt. Man kann dabei, obwohl das praktisch-politisch häufig ineinander fließt, eine defensive oder konservative und eine linke, progressive Variante unterscheiden, mit je einem charakteristischen Leitbegriff: In der ersten geht es um die Gewinnung von «Resilienz», in der zweiten um den Anspruch auf «Transformation». Aktives Regierungshandeln, ein starker Akzent auf dem *government* von Krisen ist in beiden Varianten konstitutiv, und dieses Regierungshandeln soll an normativen Maßstäben des guten Lebens gemessen werden.

II

Was heißt gutes Regieren? Diese Frage lässt sich auch an den zentralen Begriff richten. Bisher war nicht nur vom Regieren die Rede, sondern auch von der Regierung; daneben vom Staat, von der Politik; zuletzt fiel auch das englische Wort *government*. Dazu muss man sich fundamental klarmachen: Die deutschen Wörter, nicht nur das Verb «regieren», sondern erst recht das Substantiv «Regierung», sind überwiegend exekutiv-administrativ konnotiert, und das ist grundlegend anders als in der englischen Sprache, die diese Debatte auch bei uns, nicht nur aus Quellen des akademischen Diskurses, mitbestimmt. Im Deutschen denken wir beim Regieren an die exekutive Herrschaft, bei der Regierung zunächst ganz unmittelbar an Bundesregierung oder auch die Landesregierungen, an die Kabinette unter Leitung der Kanzlerin oder der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten.

In dieser Sprech- und Denkweise schwingt historisch das vordemokratische Erbe mit, die Regierung des Fürsten, die Gegenüberstellung von Regierung und Volk, später aber auch, im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts, von Regierung und Parlament. Das hat sich erhalten, auch in manchen Regelungen des Grundgesetzes, die sich vom britischen Parlamentarismus und «Regierungssystem» unterscheiden. Im Prinzip kommt die Bundesregierung aus dem Parlament, das den Bundeskanzler wählt – der oder die jedoch selber nicht Mitglied des Parlaments sein muss. Und nach deutschem Verständnis «regiert» das Parlament nicht, sondern macht die Gesetze. In der englischen Sprache, zumal im britischen System, fließt beides zusammen. *Government* und *Opposition* stehen sich gegenüber; in dem Begriff *government* werden Parlamentsmehrheit und Regierung (Premierminister, Kabinettsmitglieder) nahezu identisch.

Noch einmal andere Akzente setzen die politische Sprache und das politische System der USA. Hier überspannt *Government* seit der Amerikanischen Revolution im späten 18. Jahrhundert die Gesamtheit der demokratischen politischen Gewalten. «Three branches of government», das sind die drei Gewalten der Legislative (mit den beiden Kammern des Kongresses), der Exekutive, also der präsidentialen Gewalt, und der Judikative, an deren Spitze der Supreme Court steht. Wenn man in diesem angelsächsischen Kontext, sei es in der britischen oder der US-amerikanischen Variante, von guter Regierung, von «good government» spricht, weckt das mithin ganz andere Assoziationen und zielt auf ein viel breiteres Verständnis politischen Handelns als in der deutschen Verengung auf die Exekutive. Anders gewendet: Konzeptionen von guter Regierung in Deutschland müssen sich aus dieser Falle befreien, die nicht nur eine sprachliche ist, sondern das alte, vordemokratische, obrigkeitliche Verständnis von «Regierung» zu reproduzieren droht.

Eine weitere Komplikation ergibt sich aus Begrifflichkeiten der internationalen akademischen, aber auch politischen Sprache der letzten Jahrzehnte, die den ohnehin schon weiteren Begriff «government» sprachlich variiert und damit sachlich zusätzlich aufgebohrt haben. Das gilt besonders für die englische «governance»; in geringerem Maße auch für die französische «gouvernementalité». Trotz gelegentlicher früherer Verwendungen ist «governance» weithin ein Neologismus des späten 20. Jahrhunderts, der erst auf der Schnittlinie von Politikwissenschaften und internationalen Organisationen wie der UN oder der Weltbank nach 1990 weite Verbreitung gefunden hat. Er bezeichnet ein breites Ensemble von Institutionen und Praktiken, nicht nur in verfassungsrechtlicher Ordnung, sondern auch in den sozialen und kulturellen Dimensionen von Herrschaft oder, noch allgemeiner, der Steuerung von Systemen, denn längst haben wir uns an die «governance» von Unternehmen oder Universitäten gewöhnt.

Besonders markant erscheint der Begriff mit seiner normativen Aufladung durch das Adjektiv: als «good governance». In der Popularität, bisweilen wohl auch der inflationären Verwendung dieses Begriffes liegt überhaupt die wohl wichtigste unmittelbare Quelle für die deutsche Rede vom «guten Regieren»: als Übersetzung von «good governance». Im Kontext der globalen Politik und

Ökonomie der letzten drei Jahrzehnte zielte dieses Konzept aber nicht so sehr auf eine normative Zuspitzung des Anspruchs an liberaldemokratische Ordnungen oder ihre Weiterentwicklung – etwa im Sinne von Claus Offes Formel «Demokratisierung der Demokratie» (vgl. Offe 2003). Vielmehr zielte es auf Mindestansprüche an vordemokratische oder defekt-demokratische Ordnungen, noch allgemeiner: auf Mindestkriterien verlässlicher Staatlichkeit, etwa im Horizont der Debatte über «failing states» (vgl. Risse u.a. 2018).

Gutes Regieren ist dann keine Steigerungsform von Demokratie, sondern, pointiert gesagt, ihre Schrumpfform, oder jedenfalls ein erster, basaler Schritt dorthin in solchen Gesellschaften, in denen sich ein demokratisches politisches System einschließlich umfassender individueller Grund- und Freiheitsrechte (noch) nicht etabliert hat: Korruptionsbekämpfung, basale Durchsetzung von Menschenrechten, Ansätze zur Rechtsstaatlichkeit. Das bringen etwa die «Sustainable Development Goals» der Vereinten Nationen zum Ausdruck, insbesondere das Ziel Nr. 16. Diese Spannung ist also zu reflektieren, wenn wir von «gutem Regieren» in Deutschland oder anderen EU-Demokratien sprechen. (Obwohl auch hier manches fundamental im Argen liegen mag.) Im westlichen entwicklungspolitischen Sprachgebrauch von «good governance» ist zudem stets die Spannung zwischen berechtigtem moralischem Universalismus und gefährlichem Neokolonialismus zu bedenken.

Ein anderer erweiternder Neologismus, dessen Gebrauch jedoch mehr auf das wissenschaftliche Feld beschränkt geblieben ist, ist Michel Foucaults Begriff der «gouvernementalité» (englisch «governmentality», deutsch «Gouvernementalität»). Das Kofferwort aus Government und Mentalität benennt unverkennbar die nicht-institutionellen Implikationen politischer Herrschaft, wobei sich die Mentalität als kulturelle Prägung des Regierens sowohl auf die Regierenden als auch auf die Regierten, auf die Herrscher wie auf die Untertanen beziehen kann. Das Konzept lässt sich gewiss analytisch neutralisieren, vielleicht sogar normativ aufladen im Sinne einer umfassenden und «guten» Regierungs- und Lebensweise. Bei Foucault und überwiegend in der Foucault-Literatur ist es jedoch dezidiert kritisch gemeint. Es akzentuiert den Abstand, das hierarchische Verhältnis zwischen Regierung und Regierten und tendenziell die Disziplinierung der Beherrschten. Darauf wird gleich noch einmal zurückgekommen.

III

Wenn man «gutes Regieren» als Leitbild für konkrete politische Gestaltung in Deutschland, zum Beispiel in der 2021 beginnenden Legislaturperiode und in einer Nach-Merkel-Regierung, profilieren möchte – in welche Erfahrungen und Traditionslinien fügt es sich dann ein? Obwohl nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und in Abgrenzung gegen die Herrschaft des Nationalsozialismus (die freilich anders verstanden wurde als heute) moralische Kategorien und ein normativer Anspruch an eine andere, bessere Politik durchaus eine wichtige Rolle spielten, konzentrierte sich das nicht in einer Vorstellung vom «guten Regieren».

Zu sehr stand einerseits die unmittelbare Bewältigung von Mangel und Not, andererseits der Aufbau demokratischer Institutionen gegen das Menetekel von Weimar im Vordergrund. Erst seit Mitte der 1950er Jahre formte sich ein neues Leitbild des Regierens, in dem jedoch andere Kategorien zentral waren. Im weiteren Sinne kann man von einem technokratischen Politikmodell sprechen (Metzler 2005; vgl. Nolte 2000). Es orientierte sich an den Naturwissenschaften und ihrer Form der Rationalität; es betonte die szientifische Herleitung politischer Zielvorgaben und mehr noch der Methoden des Regierens; es setzte auf Effizienz und zunehmend auf die Steuerung der komplexen «Industriegesellschaft», wie man jetzt gerne sagte, durch Planung. Schon in der Mitte der 1960er Jahre, noch im Zeichen einer christdemokratischen Dominanz in der Bundespolitik, hatte sich dieses Modell fest etabliert; seinen Kulminationspunkt erreichte es in der ersten Phase der sozialliberalen Koalition mit der Kanzlerschaft Willy Brandts. Das von Horst Ehmke geführte Kanzleramt sollte die Schaltzentrale einer effizienten und wissenschaftlichen Regierungsmaschine sein (vgl. Seifert 2010). Das war ein neuartiger Anspruch, in dem gleichwohl vordemokratische Staatsvorstellungen des aufgeklärten Absolutismus (vgl. Stollberg-Rilinger 1986) nachhallten.

In seiner programmatischen Regierungserklärung am 28. Oktober 1969 kündigte Brandt sein «mehr Demokratie wagen» an – und explizierte das als eine neue Form des Regierens: «Wir werden unsere Arbeitsweise öffnen und dem kritischen Bedürfnis nach Information Genüge tun. Wir werden darauf hinwirken, dass nicht nur durch Anhörungen im Bundestag, sondern auch durch ständige Fühlungnahme mit den repräsentativen Gruppen unseres Volkes und durch eine umfassende Unterrichtung über die Regierungspolitik jeder Bürger die Möglichkeit erhält, an der Reform von Staat und Gesellschaft mitzuwirken» (Brandt 1969).

Ein so klarer Anspruch an «gutes Regieren» ist auch danach kaum mehr formuliert worden. Zwischen Regierung und Gesellschaft sollte Transparenz entstehen, ein Raum der Resonanz und der Rückkopplung. Regieren war nicht mehr Sache des Staates allein, sondern ein gesellschaftlicher Funktionszusammenhang. Zugleich fallen die Grenzen des Modells auf: Vor allem durch eine «Unterrichtung» von oben sollten die Bürgerinnen und Bürger an der (Reform-) Politik teilhaben. Genau dieses hierarchische Top-down-Modell der Partizipation am Regieren stellten die Neuen Sozialen Bewegungen und seit 1980 die Grüne Partei in Frage. Unterdessen setzte Brandts Nachfolger Helmut Schmidt andere Akzente, indem er den Pragmatismus des Regierens in der Krise betonte und sich mit Karl Popper für Politik als «piecemeal engineering» aussprach. Weitgreifenden normativen Ansprüchen an eine gute Politik, überhaupt jeder «Gesinnungsethik», erteilte er eine Absage ebenso wie der Verfolgung utopischer Ziele einer besseren Welt und Gesellschaft.

In den 1980er Jahren jedoch entwickelten sich neue moralische Ansprüche an Politik und normative Vorstellungen vom Regieren jenseits bloß technisch-funktionaler Imperative. Sogar Helmut Kohls schnell im Sande verlaufende Suche nach einer «geistig-moralischen Wende» von 1982 ließe sich so interpretieren.

Folgenreicher waren Ansprüche aus den Protestbewegungen, nicht nur im Westen, sondern seit Mitte der 1980er Jahre auch in der DDR. Der Gründungsaufbruch des «Neuen Forums» vom 9. November 1989 liest sich wie ein Manifest des guten Regierens und zugleich wie ein Echo auf Brandts Regierungserklärung zwanzig Jahre früher: «In unserem Lande ist die Kommunikation zwischen Staat und Gesellschaft offensichtlich gestört.» Es bedürfe «eines demokratischen Dialogs» und es komme nun darauf an, «dass eine größere Anzahl von Menschen am demokratischen Reformprozess mitwirkt» (Neues Forum 1989). Doch blieb dieser Appell an einen neuen Modus des Regierens in der westlich dominierten Vereinigung beider deutscher Staaten stecken, und seit den 1990er Jahren gewann eine Variante des technokratischen Modells wieder die Oberhand, die bis in die Schrödersche Politik der «Agenda 2010» und von dort in den an Helmut Schmidt erinnernden Pragmatismus der Merkel-Ära führte.

Es geht hier nicht um eine umfassende Geschichte der Bundesrepublik im Lichte ihrer Politikmodelle und Governance-Vorstellungen. Die kurze Skizze und die Schlaglichter auf Brandt oder das Neue Forum sollen vor allem zeigen, dass Konzeptionen des guten Regierens historisch extrem wandelbar sind und in weiteren kultur- und mentalitätsgeschichtlichen Kontexten stehen. Die gegenwärtig gestellte Frage nach dem guten Regieren ist nicht völlig neu, aber sie ist, wie schon die Abschnitte I und II gezeigt haben, weder zeitlos noch ortlos. Das sollte man im Blick behalten, wenn es um Theorieentwürfe und praktische Herausforderungen des guten Regierens in der Gegenwart, nicht zuletzt in Zeiten von Corona, geht.

IV

Die Diagnose gestörter Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten durch die DDR-Opposition oder die Forderung Brandts nach mehr Transparenz in diesem Verhältnis zeigen, dass das Problem der «guten Regierung» in entscheidenden historischen Situationen überwiegend auf der *Input*-Seite der Politik gesehen wurde, sich also nicht primär am politischen *Output* bemaß. Das Defizit der Bundesrepublik wurde 1969 nicht zuerst im mangelnden Wohlstand gesehen und in der DDR 1989 nicht in fehlender sozialer Sicherheit. Das reflektiert eine Lernerfahrung des 20. Jahrhunderts, die bis heute nachwirkt: Sicherheit, Gesundheit und Wohlstand können auch in unfreien Gesellschaften und durch diktatorische Systeme produziert werden; von gutem Regieren würden wir, jedenfalls im westlichen Kontext, dann jedoch nicht sprechen. Ein Begriff wie «Fürsorgediktatur» zur Kennzeichnung von Legitimation und Loyalitätsverhältnissen in der DDR bringt dieses Dilemma zum Ausdruck (Jarausch 2012). Jenseits des Westens beschreibt das die gegenwärtige Konstellation in der Volksrepublik China ebenso, wie es die Ambivalenz einer überwiegend «output»-orientierten «good governance» im Stile der Sustainable Development Goals unterstreicht.

Es kommt also auf die Qualität oder präziser und demokratisch gesprochen: auf Partizipation, Freiheit und Gleichheit in den Verfahren an, mit denen regiert

wird, und vor allem: in denen Regierung konstituiert wird. Dass auch diese «Input»-Seite nicht frei von Fallstricken ist, zeigt ein kurzer Blick auf einen aktuellen demokratiethoretischen Entwurf, der auch in Deutschland weite Beachtung gefunden hat: Pierre Rosanvillons *Die gute Regierung* (Rosanvallon 2016). Zunächst konzentriert der französische Historiker sich auf eine Geschichte der Exekutive, was der oben skizzierten Engführung des Begriffs auf eine der drei «Regierungsgewalten» entspricht. Empirisch entspricht das jedoch seiner Beobachtung einer «Präsidialisierung» der Demokratie ebenso wie dem Übergewicht der Exekutive in gegenwärtigen autoritären und populistischen Ordnungen. Daraus leitet sich zunächst ein Katalog von Forderungen ab, der auf stärkere Verbindungen zwischen Regierenden und Regierten zielt, als sie durch Wahlen hergestellt werden. Dabei geht es um Transparenz und Responsivität, um konkrete Verantwortlichkeit (im Sinne von «accountability») und Dauerbeobachtung («das Auge des Volkes auf seine Repräsentanten»). Das entspricht solchen politischen Theorien, die seit den 1980er Jahren den Neuen Sozialen Bewegungen und partizipatorischer Politik ein Fundament gegeben haben (z.B. Barber 2003) oder die, mit John Keane, in einer «Monitory Democracy» eine neue historische Stufe jenseits der klassischen repräsentativen Demokratie sehen (vgl. Keane 2009).

Jedoch schüttet Rosanvallon, wie bei französischen Linksintellektuellen in der rousseauistischen Tradition nicht selten (vgl. auch Manin 2007), das Kind mit dem Bade aus, wo seine Erweiterungsvorschläge in eine Fundamentalkritik von Pluralismus und Konkurrenz, Wahlen und Parlamentarismus münden und für die von ihm avisierte «Betätigungsdemokratie» ein neues Set von Institutionen vorschlagen, die irgendwo zwischen jakobinischen Reminiszenzen und Orwellschen Dystopien angesiedelt sind: etwa einen «Rat für den demokratischen Prozess»; Kommissionen, die die öffentliche Debatte zu wichtigen Themen «organisieren» sollen; schließlich gar «zivile Wachsamkeitsorganisationen» (Rosanvallon 2016: 343). Die demokratische Legitimation solcher postrepräsentativen Strukturen bleibt ungeklärt. Sie laufen zudem einer in der Abwehr des Populismus gerade im linken Lager jüngst gestärkten Einsicht in den Wert und die Zukunftsfähigkeit der repräsentativen Demokratie, von Wahlen und Parlamenten, zuwider. Rosanvillons «Gute Regierung» schmeckt nach einer Selbstermächtigung von Tugendwächtern.

Die umgekehrte Konstellation ist die eines Paternalismus von oben, wie sie Michel Foucault historisch rekonstruiert und kritisch durchleuchtet hat. Keine Diskussion des guten Regierens kommt an Foucaults Geschichte der Gouvernamentalität vorbei (Foucault 2004; vgl. Krasmann/Volkmer 2007). Sie analysiert die Genese eines Dilemmas, anstatt dieses Dilemma durch voluntaristischen Neubau einseitig aufzulösen. Der Wunsch nach Sicherheit und Wohlfahrt entstammt zwar dem vordemokratischen Staat, dem Leviathan Thomas Hobbes', aber er entkommt auch in liberaldemokratischen Gesellschaften nicht einem Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Bevormundung. Nach einer Veranschaulichung dieser Situation muss man im Jahr 2021 nicht lange suchen. Die Corona-Pandemie hat alle klassisch-liberalen Illusionen einer selbstgesteuerten, sich selbst regierenden Gesellschaft zerstört und politische Regulierungs- und Disziplinierungstechniken

etabliert, die im Interesse von Gesundheit und Leben – und letztlich: freier Gesellschaft – Spielräume der Freiheit erheblich eingeschränkt haben (vgl. Nolte 2020). Ob das Pandemie-Regime in gemeinschaftlicher Solidarität «von unten» konstituiert wurde («wir haben aufeinander aufgepasst») oder durch harte Regeln von oben durchgesetzt, ist in einer an Foucault geschulden Sicht gar nicht zu entscheiden; die Verschränkung von Selbstregierung und Fremdregierung, von Einsicht und Zwang bleibt unauflösbar. Das gilt auch für andere Handlungsfelder und Unsicherheitszonen des 21. Jahrhunderts, nicht zuletzt für die Klimapolitik. Als ein Kriterium guten Regierens bliebe dann, mit Ulrich Bröckling gesprochen, die Devise «Gute Hirten führen sanft» (Bröckling 2017) – also nicht autoritär, sondern transparent, responsiv, kritisch beobachtet durch die Bevölkerung. Und sie sind, dank der Grundprinzipien elektoraler Demokratie, Hirten auf Zeit, die sich wieder in Schafe zurückverwandeln können.

V

Ist das alles? Harte und konkrete Kriterien des guten Regierens lassen sich kaum gewinnen. Gutes Regieren ist weniger eine handwerkliche Aufgabe als ein komplexer Problemzusammenhang, der in realen politischen Konstellationen, in deren Diskursivierungen und in der politischen Theoriegeschichte weitergetragen wird. Lernen kann man daraus am ehesten, dass sich einfache Antworten verbieten und vermeintliche Patentrezepte, sei es in der Theorie oder in der praktischen Erprobung, oft in die Irre geführt haben. Gutes Regieren konstituiert sich in Spannungsverhältnissen, und es ist viel gewonnen, wenn praktische Politik sich dieser Spannungen bewusst bleibt.

1. Regieren ist mehr als das, was die Regierung, was die Exekutive tut. Es umfasst das Handeln aller «branches of government», auch auf allen Ebenen des föderalen Aufbaus von der Kommune bis zur Europäischen Union. Es ist darüber hinaus eine soziale Wechselbeziehung, ein Kommunikationsverhältnis zwischen Regierenden und Regierten.
2. Die Frage nach dem «guten» Regieren hat einen normativen Überschuss, und normative Theorien der Politik im Allgemeinen und der Demokratie im Besonderen hatten oft Schattenseiten; sie waren etwa zu idealistisch oder zu integrationistisch. Aber in einer geläuterten Form, die den legitimen politischen Konflikt nicht ausblendet oder geringschätzt, behalten sie ihre Berechtigung. Die technokratische oder szientifische Alternative (nicht gute, sondern effiziente oder «wahre» Politik) hat in verschiedener Hinsicht in Sackgassen geführt.
3. Anti-Institutionalismus ist keine Lösung. Es spricht alles dafür, normativ ebenso wie empirisch, dass die rechtsstaatlich gebundene repräsentative Demokratie die beste Grundordnung für gutes Regieren bleibt. Das haben die Angriffe auf sie in den letzten 150 Jahren gezeigt, einschließlich der vielen Angriffe von links, die kein historisches Ruhmesblatt der Linken sind. Die Fragen der

«radikalen Demokratie» sind berechtigt; ihre Antworten, wenn sie nicht im Salon der Theorie verbleiben, oft gefährlich.

4. Die Spannung zwischen der guten Regierung als aktiver Sorgerin für Leben, Sicherheit und Wohlstand einerseits und einer Regierung der Bevormundung andererseits ist konstitutiv und unausweichlich. Der alte linke und liberale Impuls der Regierungskritik – des Anarchismus und des Libertarismus – darf nicht vergessen werden. Gesellschaftlicher Strukturwandel und politische Ordnungsmodelle des 20. Jahrhunderts wie der Sozialstaat haben diesen Impuls kräftig relativiert, aber nicht prinzipiell hinfällig gemacht. Das gilt auch für die neuen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.
5. Solche neuen Herausforderungen wie die globale Armutsbekämpfung, Migration und nicht zuletzt der Klimawandel scheinen den Kompass des guten Regierens wieder eher auf eine *Output*-Orientierung zu richten. Das mag nicht ganz falsch sein – historisch aber hat dieser Kompass häufig in die Irre geführt; immer wieder hat sich der Vorrang der *Input*-Seite bestätigt: Gutes Regieren zeigt und misst sich in erster Linie an der Konstitution einer freien Gesellschaft und einer möglichst demokratischen, partizipativen Politik.

LITERATUR

- BARBER, Benjamin R. (2003): *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, 20th Anniversary Edition. Berkeley: University of California Press.
- BRANDT, Willy (1969): Regierungserklärung im Deutschen Bundestag, 28.10.1969, www.willy-brandt-biografie.de/wp-content/uploads/2017/08/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf
- BRÖCKLING, Ulrich (2017): *Gute Hirten führen sanft. Über Menschenregierungskünste*. Berlin: Suhrkamp.
- DAHRENDORF, Ralf (1972): *Konflikt und Freiheit. Auf dem Weg zur Dienstklassengesellschaft*. München: Piper.
- FOUCAULT, Michel (2004): *Geschichte der Gouvernementalität*, 2 Bde. Frankfurt: Suhrkamp.
- JARAUSCH, Konrad H. (2012): *Realer Sozialismus als Fürsorgediktatur. Zur begrifflichen Einordnung der DDR*. In: *Historical Social Research*, Suppl. 24, S. 249–272.
- KEANE, John (2009): *The Life and Death of Democracy*. London: Simon & Schuster.
- KRASMANN, Susanne; Volkmer, Michael (Hrsg.) (2007): *Michel Foucaults «Geschichte der Gouvernementalität» in den Sozialwissenschaften*. Bielefeld: transcript.
- MANIN, Bernard (2007): *Kritik der repräsentativen Demokratie*. Berlin: Matthes & Seitz.
- METZLER, Gabriele (2005): *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*. Paderborn: Schöningh.
- MOUFFE, Chantal (2008): *Das demokratische Paradox*. Wien: Turia + Kant.
- NEUES FORUM (1989): *Gründungsaufruf*, 9.11.1989, www.hdg.de/lemo/bestand/objekt/dokument-aufbruch-89.html
- NOLTE, Paul (2000): *Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung im 20. Jahrhundert*. München: C.H. Beck.
- NOLTE, Paul (2012): *Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart*. München: C.H. Beck.
- NOLTE, Paul (2020): *Corona-Dispositive. Regularisierungen der Moderne in zeithistorischer Perspektive*. In: *Geschichte und Gesellschaft* 46, S. 416–428.
- OFFE, Claus (Hrsg.) (2003): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt am Main: Campus.
- RISSE, Thomas; Börzel, Tanja; Draude, Anke (Hrsg.) (2018): *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- ROSANVALLON, Pierre (2016): *Die gute Regierung*. Hamburg: Hamburger Edition.
- SCHMITT, Carl (1932): *Der Begriff des Politischen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- SCHUMPETER, Joseph A. (2005): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (1944)*, 8. Aufl. Tübingen: Francke.
- SEIFERT, Benjamin (2010): *Träume vom modernen Deutschland. Horst Ehmke, Reimut Jochimsen und die Planung des Politischen in der ersten Regierung Willy Brandts*. Stuttgart: Ibidem.
- STOLLBERG-RILINGER, Barbara (1986): *Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaates*. Berlin: Duncker & Humblot.

Von «Governance» zurück zu «Government»?

Vier Antinomien des guten Regierens in der Demokratie

1 Von der Governance zurück zum Government?

Wenn wir heute die Frage nach dem guten Regieren in der Demokratie stellen, so geschieht dies vor dem Hintergrund einer weit zurückreichenden Debatte, in deren Zentrum über viele Jahre der Begriff der *Governance* stand. An ihm kristallisieren sich seit rund 25 Jahren die Diskussionen über den «Wandel von Staatlichkeit» (so der Name eines 2003 eingerichteten Sonderforschungsbereichs an der Universität Bremen). Der Begriff der Governance transportierte dabei zwei Vorstellungen: *Erstens*, die These von der «Verlagerung» von staatlichem Handeln auf nicht-staatliche Akteure, auf Stiftungen, Konzerne oder zivilgesellschaftliche Akteure oder internationale Regime, von einem «Regieren jenseits des Nationalstaats» (Zürn 1998). *Zweitens*, die These der «Zerfaserung» der Verantwortung für die Erbringung normativer Güter. Die Idee eines autoritär oder auch nur hierarchisch agierenden Nationalstaats schien sich erledigt zu haben, netzwerkartiges Agieren in komplexen Kontexten an seine Stelle zu treten. Die Idee der *Good Governance* fügt diesem Denkbild einen weiteren Aspekt hinzu: «Gut» ist hier technisch oder instrumentell zu verstehen. *Gutes* Regieren bezeichnet nicht eine moralische, sondern eine pragmatische Qualität, die Klugheit («prudentia») des politischen Handelns, die Geschicklichkeit im Regieren, die Fähigkeit, selbstgesetzte Ziele auch tatsächlich zu erreichen. *Good Governance* wird daher beispielsweise von der Weltbank nicht primär an Zielen, sondern an Indikatoren wie niedriger Korruption, funktionierender Verwaltung oder der Rechtssicherheit gemessen (vgl. Weltbank 2021).

Der Begriff Governance implizierte von Anfang an eine Ambivalenz: Governance, modernes, inklusives, weniger hierarchisches, netzwerkartiges Regieren kann kooperativ, bürgernah, pragmatisch sein. Es kann jedoch auch die «accountability» verschleiern und die Frage nach dem guten Regieren in der Demokratie in einen diffusen Nebel verschwinden lassen. Die Versuche, eine europäische Verfassung (oder zumindest einen Verfassungsvertrag) zu verabschieden, sollten dieser Tendenz entgegenarbeiten und klarere Zuständigkeiten herstellen. Auch

die Reformen des deutschen Föderalismus erfolgten, um der «Politikverflechtung» (Scharpf et al. 1976), dem Ineinander von Zuständigkeiten, entgegenzuwirken.

Doch zumindest auf europäischer Ebene scheiterte der Versuch bekanntlich; ob der deutsche Föderalismus weiter reformbedürftig ist, einige Bundesländer besser fusioniert werden sollten, ist umstritten. Die Debatte verschwand schließlich hinter einer ganzen Reihe von Krisen, die die Vorzeichen letztlich umkehrte: In Reaktion auf die Weltfinanzkrise 2008, auf die «Flüchtlingskrise» 2015 (ich spare aus Platzgründen eine naheliegende Problematisierung des Begriffs aus), und nicht zuletzt in Reaktion auf die Corona-Krise 2020 scheint eher das Gegenteil von Governance zu dominieren. Im Moment der größten Not agierten Nationalstaaten nicht in einem komplexen Geflecht des europäischen Mehr-Ebenen-Systems oder in Kooperation mit privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren, sondern eher als klassisches «Government». Auch das Brexit-Votum lässt sich als Ausdruck einer Sehnsucht nach «accountability», nach *Government* statt *Governance* lesen. Man mag den Slogan «Take back control!» für eine populistische Lüge halten; die Tatsache, dass er in einer gefestigten Demokratie verfangen hat, sollte zu denken geben. Denn womöglich drückt er eine weit verbreitete Sehnsucht nach einem Regieren *diesseits* und nicht «Jenseits des Nationalstaates» (Zürn 1998) aus.

Die Corona-Pandemie scheint den Trend von der Governance zum Government zu verstärken: Die Grenzen wurden zunächst geschlossen, Schutzausrüstung wurde national priorisiert und der Versuch der EU, die Beschaffung von Impfstoff nicht nur zu koordinieren, sondern tatsächlich gemeinsam durchzuführen, endete im Januar 2021 in einem gigantischen Desaster. Erleben wir also im Gegenteil vor dem Hintergrund immer neuer dramatischer Krisen eine Rückkehr des starken Nationalstaats, das Ende von Governance, die Rückkehr von Government? Wenn diese Frage bejaht wird, hat dies sicherlich Konsequenzen für die Erwartungen an demokratisches Regieren.

2 Antinomien des «guten Regierens» – inkohärente Erwartungen

Was aber bedeutet es, demokratisch regiert zu werden? Was rückt in den Fokus, wenn wir «demokratisch» als Adverb eines Staatshandelns, nicht nur als Adjektiv einer «polity» (Verfassung und Institutionen) oder einer Haltung von Bürgerinnen und Bürgern deuten? Die Tatsache, dass sich darauf keine schnelle und eindeutige Antwort geben lässt, könnte ein Hinweis darauf sein, dass hier mit widersprüchlichen normativen Erwartungen zu rechnen ist. «Antinomien» nannte Kant in der *Kritik der reinen Vernunft* bekanntlich jene unauflösbaren Widersprüche und Spannungen, die gerade durch ihre Unauflöslichkeit ein dreidimensionales Bild der Wirklichkeit ermöglichen. Kants Idee einer notwendigen, unvermeidlichen, ja hilfreichen Überblendung zweier sich eigentlich widersprechender Perspektiven, könnte auch zur Klärung demokratischer Erwartungen an das gute Regieren hilfreich sein. Bezogen auf die inkohärenten Erwartungen an das gute Regieren in der Demokratie lassen sich, so mein Vorschlag, vier Dimensionen unterscheiden:

2.1 Überpersönlich und zugleich anschaulich: Regel und Entscheidung

Pierre Rosanvallon legt in seiner Geschichte des «guten Regierens» großen Wert darauf, dass unter demokratischen Vorzeichen zunächst die Regelhaftigkeit des Regierens im Fokus stand: *Rule of Law* bedeutete in erster Linie eine konsequente Entpersonalisierung der Macht, eine Verabschiedung des Voluntarismus, für den der Absolutismus der feudalen Ordnung paradigmatisch stand. An die Stelle eines auf den König zentrierten «royaume» sollte, so Rosanvallon, ein «loyaume» treten, ein Reich der Gesetze («lois»). Gutes Regieren erfolgt daher, so entscheidende Theoretiker des 18. Jahrhunderts, primär über Recht, über allgemeine, transparente Regeln, nicht durch erratische Einzelentschlüsse. Diese demokratische Präferenz für die Gesetzmäßigkeit der Regierungstätigkeit tritt indes in einen Zielkonflikt mit dem Bedürfnis nach Veranschaulichung und Verkörperung. Schon der Aufstieg Napoleons wird in diesem Sinne von Rosanvallon als Antwort auf eine unbefriedigte Sehnsucht nach Personifizierung gedeutet. Der Populismus tendiert entsprechend stark zu einer Verkörperung von kollektivem Handeln im «homme-peuple», einer Führerperson, die von sich behaupten kann, das «Volk» spiegelbildlich darzustellen. Selbst wenn man diese Pervertierung eines Anspruchs auf Darstellung kollektiven Handelns zurückweist, wird man einräumen müssen, dass auch demokratisches Regieren ein Gesicht braucht: Veranschaulichung ist auch in Demokratien nicht sekundär, kein bloßes Epiphänomen, sondern es gilt mit Hegel gesprochen: «Der Schein ist dem Wesen wesentlich.» Die Personifizierung von Politik ist daher nicht a priori problematisch; sie kann populistisch und demokratisch, naiv und reflektiert, pompös oder selbstrelativierend erfolgen. *Gutes Regieren in der Demokratie* hängt sehr stark davon ab, ob und inwiefern es gelingt, Formen einer demokratischen Verkörperung zu entwickeln und zwischen Entpersonalisierung und Abstraktion einerseits und Personalisierung andererseits zu vermitteln. Die Antinomie wird nur dann produktiv gewendet, wenn es gelingt, Politikangebote mit Personen zu verknüpfen, Politik ein «Gesicht» zu geben und sie zu «inkarnieren», ohne in die Falle narzisstisch motivierter Personalisierung und Boulevardisierung zu laufen.

Aus dieser Spannung ergibt sich folglich die erste Antinomie demokratischen Regierens: *Gutes Regieren in der Demokratie muss regelkonform, gesetzesförmig, berechenbar sein und zugleich anschaulich, verkörpert, entscheidungsstark, Ausdruck eines politischen Willens.*

2.2 Zuhören und entscheiden: Diskurs und Dezision

Am Beispiel von Klinikpersonal, das die COVID-19-Impfung verweigert, lässt sich zeigen, dass demokratisches Regieren auf die Kooperation der Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist. Allein durch Repression ließe sich auch die Maskenpflicht nicht durchsetzen. In Frankreich lässt sich beobachten, dass noch nicht einmal die Straßenverkehrsordnung durchsetzbar ist, wenn sie nicht prinzipiell auf die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger stößt: Zum Höhepunkt der

Gelbwesten-Proteste waren bis zu 70 Prozent der stationären Blitzeranlagen an französischen Landstraßen zerstört. Das Ideal der deliberativen Demokratie hat daher neben dem Ziel eines kognitiven Mehrwerts durch Perspektivenpluralismus immer auch auf den Effekt einer leichteren Implementation von Entscheidungen gehofft. Demokratisches Regieren gibt den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, gehört zu werden – nicht nur aus normativen, sondern auch aus pragmatischen Gründen. Dies aber bedeutet: Alle Argumente müssen zunächst einmal zum herrschaftsfreien Diskurs zugelassen werden. Aber nicht alle können und sollen erhört werden: Entschließen heißt immer auch ausschließen.

Und daher impliziert der Begriff des guten Regierens in der Demokratie immer auch den Moment der Exklusion von Argumenten, die Zurückweisung von Pseudoargumenten, ein «Sich-etwas-irgendwann-auch-nicht-mehr-Anhören». Über so manche These von Verschwörungsmythologen sollte man nicht «herrschaftsfrei» diskutieren, weil so der falsche Eindruck entstehen könnte, es handelte sich um interessante, prüfenswerte Hypothesen. Für die Grenzziehung im Einzelfall gibt es nur Faustregeln, Heuristiken, aber kein Patentrezept. Manchen Verschwörungsmithen wird wohl eher zu viel als zu wenig diskursive Aufmerksamkeit zu Teil.

Neben dem *Ausschluss* des Abwegigen ist auch der *Abschluss* des Diskurses nötig: Irgendwann muss entschieden werden – und gewisse Entscheidungen können danach nicht noch einmal in Frage gestellt werden. Man kann ein Flugzeug nicht gleichzeitig starten und nicht-starten, einen unterirdischen Bahnhof bauen und nicht-bauen. «Checks and balances» dürfen nicht dazu führen, dass überhaupt kein Regieren mehr möglich ist. Gerade diese Tendenz war jedoch in den USA zu beobachten, wo die Republikaner die Politik Obamas systematisch sabotierten und aus der Gegenkontrolle eine reine Blockade machten.

Darin besteht also die zweite Antinomie des guten Regierens in der Demokratie: *Regieren muss inklusiv und exklusiv zugleich erfolgen, muss diskursiv eingebettet sein und zugleich Momente der Entscheidung und der attribuierbaren Verantwortung enthalten. Demokratisches Regieren muss der Minderheit Gehör verschaffen und dennoch die demokratisch gefällten Entscheidungen von Mehrheiten auch gegen Minderheiten durchsetzen.*

2.3 «In Ruhe lassen» und «Dinge geregelt kriegen»

Eine dritte Antinomie ergibt sich aus der Spannung zwischen einem liberalen Anspruch auf Privatheit und einem republikanischen Ideal der kollektiven Selbstregierung: Die Bürgerinnen und Bürger wünschen *zugleich*, dass die Politik sie in Ruhe lässt und die Dinge geregelt kriegt. Bisweilen mag sich dies nach «Policy»-Feldern ausdifferenzieren (man wünscht bspw. als liberaler Mensch geringe Steuern, aber den starken Schutz des Eigentums). Aber in vielen Fällen ist noch nicht einmal dieses Mindestmaß an Kohärenz erkennbar. Die Antinomie wird dort deutlich, wo zugleich die zu hohe Regelungsdichte und die Unfähigkeit des demokratischen Rechtsstaats beklagt wird, durchzugreifen. Die Inkohärenz dieser sich widersprechenden Forderungen ist womöglich nicht nur auf die kognitive

Dissonanz einzelner Personen zurückzuführen, sondern als Ausdruck einer unvermeidlichen Ambivalenz gegenüber Staatshandeln zu deuten.

In diesem Kontext steht das gute Regieren in der Demokratie vor der besonderen Herausforderung, die Eingriffstiefe des Staates angesichts aktueller Herausforderungen erweitern zu müssen. Die Corona-Pandemie war vermutlich nur der Auftakt für eine Form des Staatshandelns, die den Weg zu einer nachhaltigen Lebensweise konsequent einschlägt. Eine konsequente Auseinandersetzung mit einem liberal verkürzten Freiheitsbegriff scheint hier unvermeidlich. Ein «gutes Regieren», das epochale Herausforderungen tatsächlich angeht, wird dem Wunsch vieler Bürgerinnen und Bürger, in Ruhe gelassen zu werden, nicht entsprechen können. Dies aber macht die Plausibilisierung republikanischer Vorstellungen sozialer Freiheit umso dringlicher.

Nun sind liberale und republikanische Erwartungen an die Politik keineswegs eindeutig über das politische Spektrum verteilt. Eher scheinen auch einzelne Parteien zu oszillieren, zwischen der Vorstellung, der Staat müsse leisten, und dem Ideal, der Staat müsse in Ruhe lassen. Die dritte Antinomie lautet folglich: *Demokratisches Regieren muss Dinge regeln und doch möglichst viel individuelle Freiheit ermöglichen.*

Es muss beispielsweise eine Pandemie eindämmen und zugleich die informationelle Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger respektieren; es muss die Religionsfreiheit der Einen schützen, während sie zugleich den Anspruch der Anderen verteidigen muss, frei von jeglicher Religion leben zu können.

2.4 Gutes Regieren: Handwerk oder Kunst? Profis oder prinzipiell alle?

Eine vierte Dimension betrifft die Frage, *wer* eigentlich gutes Regieren zu leisten vermag. Die mittelalterlichen Fürstenspiegel, aus denen sich die Lehre von der «guten Regierung» historisch entwickelt hat, beschrieben das Regieren als eine Art Kunsthandwerk: Kunst und Handwerk waren im Mittelalter noch nicht auf dieselbe Weise ausdifferenziert wie es mit der Autonomisierung der Kunst in der Moderne geschah. Schon bei Aristoteles bezeichnet der Begriff «techné» bekanntlich beides: Kunst und Handwerk; daher ist für Aristoteles die Poetik auch eine Art Kunsthandwerk, keine genialische Kunst im modernen Sinne. Für uns heute stellt sich jedoch die Frage, ob gutes Regieren eigentlich durch «Profis» (so z.B. Christian Lindner) erfolgen soll, die auf Verwaltungshochschulen ein Handwerk gelernt haben, oder ob nicht durch Bürgerinnen und Bürger selbst, wenn sie denn die entsprechende Begabung mitbringen. Ein Studienabschluss wäre dann keine Voraussetzung, weil Kommunikationsfähigkeit, Tatkraft und Urteilsvermögen einen jeden, auch ehemalige Taxifahrer wie Joschka Fischer, als «political animal» ausweisen können. Julian Nida-Rümelin beispielsweise formuliert ganz explizit, «Politiker» sei kein Beruf, das Berufspolitikertum ein Problem.

Auch hier lässt sich als eine Widersprüchlichkeit in der normativen Erwartung festmachen: Politikerinnen und Politikern wird *erstens* vorgeworfen, sie seien ein eigener Menschenschlag und hätten sich von den einfachen Bürgerinnen und

Bürgern entfremdet, sie seien «Profis» geworden, lebten in einer Blase und hätten nur noch Politik im Kopf.

Oder aber es wird *zweitens* der Verdacht artikuliert, sie hätten ja gar keine Ahnung, wären Dilettanten und Pfuscher, wüssten auch nicht mehr über Gesetzgebungsprozesse und ihre jeweiligen Ressorts als der Mann oder die Frau von der Straße.

Auch bezüglich des Professionalisierungs- bzw. Ausdifferenzierungsgrades zeichnen sich also inkonsistente Erwartungen ab. So erklärt sich auch die Spannung in der Erwartung an Repräsentationsleistungen: Politische Repräsentation soll sowohl Nähe als auch Distanz, sowohl Professionalität und Führungsstärke als auch Nahbarkeit und Bodenhaftung kommunizieren.

Andere Regierungssysteme haben hier klarere Rollenerwartungen ausgebildet: In Frankreich erwartet man zumindest auf nationaler Ebene tendenziell die Expert*innen aus den entsprechenden Hochschulen (auch wenn dieser Umstand kritisiert wird und Präsident Macron die ENA schließen ließ); in der Schweiz hingegen führt das Miliz-System dazu, dass die Rollendifferenz zwischen «Bürger» und «Politiker» viel kleiner ausfällt. Anders als Frankreich hat Deutschland hier nur die Parteien als Rekrutierungsmechanismen. Zwar gibt es Verwaltungshochschulen, aber anders als in Frankreich gibt es keine ENA, und auch die Politikwissenschaft, die in Frankreich eine Art praktisches, kein wissenschaftliches Fach ist, bildet in Deutschland nicht wirklich Politiker/innennachwuchs aus, sondern zumindest von der Anlage des Faches her, wissenschaftlichen Nachwuchs. Wer genau also das gute Regieren in der Demokratie in Deutschland bewerkstelligen soll, ist offen. *Eine vierte Antinomie ergibt sich folglich aus der Spannung zwischen der Idee einer Sonderkompetenz für Politik und einer Allgemeinkompetenz: Gutes Regieren ist sowohl eine Expertenkompetenz als auch dessen Gegenteil: Eine Praxis des gesunden Menschenverstandes, der prinzipiell von Allen leistbaren Tugend und Praxis.*

3 Zum Umgang mit widersprüchlichen Erwartungen an demokratisches Regieren

Das Missmanagement der Corona-Pandemie hat spätestens seit dem Frühling 2021 weit verbreitete Zweifel daran gesät, ob die Strukturen und das Personal in der Bundesrepublik Deutschland und der EU für ein erfolgreiches, «gutes Regieren» in der Demokratie geeignet sind. Die eklatanten Versäumnisse im Einzelnen aufzuzählen ist nicht nötig, denn der Eindruck, dass mit denselben Problembearbeitungsmodi eine erfolgreiche Antwort auf die viel größere Herausforderung der «großen Transformation» hin zu einer nachhaltigen Wirtschafts- und Lebensform nicht zu leisten ist, wird breit geteilt. Auf diese Weise, so könnte man den Konsens zusammenfassen, wird die Klimakrise nicht zu beantworten sein.

Am Beispiel der Corona-Krise ließe sich im Einzelnen ausführen, inwiefern gutes Regieren in der Demokratie scheitert, wenn die genannten Antinomien nicht produktiv entfaltet, sondern destruktiv verdrängt werden. Das Beharren auf

Regelhaftigkeit, auf Konsens, auf ausführliche Deliberationen in nächtelangen Ministerpräsidentenrunden wurde immer wieder schlaglichtartig konterkariert durch die Inszenierung von einzelnen «Machern» wie Markus Söder. Dies führte zu einem verheerenden Mix aus konsensdemokratischem Anschein und populistischer Inszenierung. Auch gelang es nicht, das staatliche Handeln als erfolgreich auszuweisen: In der Antinomie zwischen «geregelt kriegen» und «in Ruhe lassen» war am Ende das Schlechteste aus beiden Welten zu beobachten: Viele Bürgerinnen und Bürger hatten das Gefühl, mit inkohärenten Regelungen einerseits und einer mangelnden Performance (vor allem beim Thema Impfen) andererseits konfrontiert zu sein.

Daraus ließe sich im Umkehrschluss extrapolieren, worin gutes Regieren in der Demokratie bestehen könnte: Offen mit den Antinomien und den divergierenden Erwartungen umzugehen und klar zu kommunizieren, warum in welchen Situationen der jeweilige Konflikt auf welche Weise entschieden wird. Der Sehnsucht nach einer Rückkehr zum Government wird man nicht nachgeben können; dazu ist die Gesellschaft viel zu stark in den Modus horizontaler Koordination übergegangen. Aber den Anspruch auf «accountability» sollte politisches Handeln so stark wie möglich beantworten. Dies würde auch den Mut notwendig machen, Fehler zu begehen. Gerade das träge Handeln in den exekutiven Strukturen, in den Ämtern und Verwaltungen während der Pandemie kann als eine Art Furcht vor der Courage gedeutet werden: Sowohl bei der Impfstoffbeschaffung als auch bei der Umsetzung des Impfprozesses lässt sich im Kontrast zum Vorgehen in Israel der Wunsch erkennen, bloß keine Fehler zu machen, besser gar nicht als unperfekt zu regieren und zu entscheiden. Gutes Regieren in der Demokratie braucht auch eine Fehlerkultur, das schnelle Lernen aus Fehlern. Auch diesbezüglich hat das Management der Corona-Pandemie eklatante Misstände offengelegt.

LITERATUR

- FOUCAULT, Michel: «Staatsphobie» in: Bröckling/Krasmann/Lemke (Hg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, S. 68–71.
- ROSANVALLON, Pierre (2016): Die gute Regierung. Hamburg: Hamburger Edition 2016, S. 9.
- SCHARPE, Fritz W. et al. (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg im Taunus: Scriptor.
- WELTBANK (2021): Governance. (www.worldbank.org/en/topic/governance/overview)
- ZÜRN, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Die Idee der guten Regierung

Demokratiethoretische Einsichten republikanischen Stabilitätsdenkens

Im Palazzo Pubblico von Siena gibt es ein Bild von Ambroggio Lorenzetti, das den Titel «Allegorie der guten Regierung» trägt. Die gute politische Ordnung wird hier als eine Summe der Tugenden verstanden, von denen die Politiker angeleitet sein müssen, um ihren Aufgaben gerecht zu werden. Im Zentrum des Bildes befindet sich der Frieden – symbolisiert durch eine weiß gewandete Frau. Die beiden Seiten des Freskos werden durch die Gerechtigkeit – dargestellt als große Waage – und der männlichen Figur des Gemeinwohls beherrscht. Der bärtige Ben Commun wiederum ist umgeben von den weltlichen Tugenden der Stärke («fortitudo»), der Klugheit («prudencia») und der Großherzigkeit («iustitia») sowie von den geistlichen Tugenden: Glaube («fides»), Liebe («caritas») und Hoffnung («spes»). Wenn diese acht Tugenden – Gerechtigkeit und Gemeinwohl sowie Stärke, Klugheit, Großherzigkeit, Glaube, Liebe und Hoffnung – miteinander verbunden sind, so die Botschaft, aber auch die Mahnung des Bildes, haben wir es mit einem blühenden Gemeinwesen zu tun.

Die beste und die bestmögliche Regierung

Die Idee der guten Regierung ist eine alte republikanische Idee. Ihre Geschichte beginnt bei Aristoteles' Unterscheidung zwischen der besten und der bestmöglichen Regierung. Die beste Regierung war für den Tugendethiker die Aristokratie, in der die Tugendhaftesten ihr herausragendes Wissen und Können in den Dienst des Gemeinwohls stellen. Allerdings hat diese beste Regierung in der nüchternen Einschätzung von Aristoteles drei Schwachstellen:

- *Erstens* ist die Herrschaft einer Minderheit über eine Mehrheit anfällig für Enttäuschungen und daher in besonderer Weise legitimationsbedürftig.
- *Zweitens* besteht die realistische Gefahr, dass selbst die Tugendhaftesten nicht tugendhaft bleiben, wenn sie unkontrolliert herrschen.
- *Drittens* verlangt nicht nur das Regieren herausragende Fähigkeiten, auch das Regiert-Werden setzt spezifische Kompetenzen voraus, die nur in der Beteiligung an politischen Beratungs- und Entscheidungsprozessen ausgebildet werden können.

Aufgrund dieser stabilitätspolitischen Überlegungen gelangte Aristoteles zu dem Schluss, dass die gute Regierung diejenige politische Ordnung ist, die möglichst viele an der Regierung beteiligt. Aristoteles nannte diese gute Ordnung «Politie» und bezeichnete sie als Mitte und Vermittlung zwischen der oligarchischen Herrschaft der wenigen Reichen und der demokratischen Herrschaft der vielen Armen.

Die aristotelische Politie als bestmögliche Regierungsform, in der die Bürger lernen, zu regieren und regiert-zu-werden, geht von einer mittleren oder maßvollen Tugenderwartung aus, die in der Praxis rotierender Ämterausübungen eingeübt und praktiziert wird. Die Kardinaltugend der Gerechtigkeit gilt hier zwar als Leit-tugend, aber sie wird flankiert durch die «phronesis» als die politische Klugheit, sich die vielen verschiedenen Perspektiven auf die gemeinsamen und zur Entscheidung anstehenden Angelegenheiten zu vergegenwärtigen, und durch die ethische Tugend der Freundschaft. Allein die politische Freundschaft stiftet jenes emotionale Band des Vertrauens zwischen Regierenden und Regierten, das ein politisches Gemeinwesen zusammenhält und die in ihm ausgetragenen gesellschaftlichen Konflikte einhegt. Gibt es dieses Band nicht mehr, driften die Konfliktparteien auseinander und das politische Gemeinwesen zerfällt.

Die Tugenden des Staatsmannes

Auch der römische Politiker und Philosoph Marcus Tullius Cicero stellte der Kardinaltugend der Gerechtigkeit die politische Tugend der Freundschaft zur Seite. Allerdings verstand der «größte Redner Roms» und Träger des Ehrentitels «Vater des Vaterlandes», der ihm für die Aufdeckung der «Verschwörung des Catilina» während seines Konsulats im Jahr 63 v. Chr. verliehen wurde, unter Freundschaft vor allem ein stabiles Beziehungsnetzwerk erfolgreicher Politiker. Cicero war kein Freund der Demokratie. Die gute Regierung war für ihn die republikanische Mischverfassung Roms. Aber die Stabilität dieser guten Ordnung verdankte sich seiner Einschätzung zufolge nicht allein der Güte eines die Extreme ausgleichenden Institutionenarrangements. Für Cicero kam es ganz entscheidend auf den herausragenden Einzelnen an, der über die «richtige Mischung der Verfassungselemente wacht» (Münkler 2010: 98). In der institutionentheoretischen Trennung zwischen der Macht, die beim Volk, und der Autorität, die beim Senat liegt – «cum potestas in populo, auctoritas in senatu sit» (Cicero 1994: 177) –, kommt das gegen die reine Demokratie gerichtete republikanische Prinzip der Herrschaft der Gesetze zum Ausdruck, das jedoch «anders als beim Rechtsstaatsprinzip, nicht anonym ist, sondern institutionell verankert und mit konkreten Personen in Verbindung gebracht wird» (Llanque 2011: 195), die sich durch ethische Vorbildlichkeit und politische Leistungsfähigkeit auszeichnen.

Ciceros republikanische Mischverfassung kann als eine elitäre Ordnung bezeichnet werden. Allerdings wird der Führungsanspruch der republikanischen Elite hier nicht als «das Ergebnis eines egoistischen Kampfes um die Macht [...] [vorgestellt], sondern soll auf einem reflektierten Selektionsprozess beruhen. Die «Besten» im Sinne der republikanischen Regierungsfähigkeit sind nicht die

Reichsten oder Mächtigsten, [...] sondern diejenigen, die als Leitmotiv ihres öffentlichen Handelns fürsorglich und ‹väterlich› das Wohl des Kollektivs vor Augen haben» (Richter 2007: 30). Wenngleich bei Cicero die Volksherrschaft kein partizipatorisches Profil erlangt, so eröffnete er mit der Frage nach der Legitimität demokratischer Elitenherrschaft den Problemhorizont, dem sich alle modernen republikanischen Konzeptionen stellen müssen: wie sie nämlich zu der demokratischen ‹Kernfrage der partizipatorischen Einbindung des Volkes in die politischen Entscheidungsprozesse› (ebd.) stehen.

Tatkraft und Verantwortung

Nach dem Untergang der römischen Republik versank die republikanische Idee der guten Regierung für Jahrhunderte in der Versenkung. Wiederentdeckt wurde sie im Aristotelismus des Spätmittelalters, der politische mit geistlichen Tugenden verband, wie das eingangs zitierte Bild von Ambroggio Lorenzetti zeigt. Knapp zweihundert Jahre später griff der Florentiner Politiker und Politikberater Niccolò Machiavelli diese Idee erneut auf, pointierte die in ihr angelegte stabilitätspolitische Norm aber in dem ambivalenten Vorschlag, der ‹gute Fürst› müsse lernen, die politische Gesinnung der Realität anzupassen, also auch lernen, nicht gut zu sein. Für den ‹uomo virtuoso› gilt in zugespitzter Weise, was der ‹Machiavellist› Max Weber gegen die Gesinnungsethiker ins Feld führte, ‹daß, wer mit der Politik, das heißt: mit Macht und Gewalt als Mitteln sich einläßt, mit diabolischen Mächten einen Pakt schließt, und daß für sein Handeln es nicht wahr ist: daß aus Gutem nur Gutes, aus Bösem nur Böses kommen könne, sondern oft das Gegenteil› (Weber 1988: 554). Alois Riklin bezeichnet Machiavelli daher auch als Webers ‹Ghostwriter› – mit dem kleinen, aber in der Sache unwesentlichen Unterschied, dass Weber eine ‹schicklichere Verpackung› wählte, indem er Machiavellis Ratschlag an den Fürsten zu lernen, nicht gut zu sein, ‹in den wohlgefälligen Mantel der ‹Verantwortungsethik›› hüllte (Riklin 1996: 72 ff.).

Gleichwohl: Max Weber reaktivierte Anfang des 20. Jahrhunderts noch einmal die alte republikanische Idee, dass die Güte und Stabilität einer Regierung nicht nur von gut funktionierenden Institutionen gesellschaftlicher Interessenvermittlung abhängt, wie der Liberalismus gegen die tugendethischen Überhöhungen des Republikanismus behauptet, sondern dass es eben auch auf die Tatkraft, Entschlossenheit und Verantwortung der führenden Politiker ankommt. Dabei hatte Weber vor allem die Regierenden und ihre Tugenden im Blick, die ‹Masse› der Regierten und ihre Kompetenzen blieben in seiner führerzentrierten und tendenziell paternalistischen Perspektive weitgehend außen vor. Das unterschied ihn von Machiavelli, der zwar dem ‹uomo virtuoso› eine besondere Handlungsmächtigkeit und Verantwortung zuschrieb, aber diesem Virtuosen der Macht eben auch den stabilitätspolitischen Rat gab, das politische Gemeinwesen auf eine breitere Beteiligungsgrundlage zu stellen und darüber die Tugenden der Bürger zu stärken.

Wider die Tyrannei der Mehrheit

Für das 19. Jahrhundert, mit dem das Zeitalter des Liberalismus anhebt, galt die tugendethisch aufgeladene Idee der guten Regierung als überholt. Dieser Auffassung war zwar auch der französische Aristokrat und erste moderne Demokratietheoretiker Alexis de Tocqueville, aber er verwies noch einmal darauf, dass gerade die Demokratie auf soziomoralische Voraussetzungen angewiesen ist. In seiner zweibändigen Schrift *Über die Demokratie in Amerika* bezeichnete er die Demokratie als eine gefährliche und eine gefährdete Herrschaftsform: gefährlich für den Einzelnen, der sich den konformistischen Tendenzen der Mehrheitsherrschaft kaum noch zu entziehen vermag, und gefährdet, weil die mit so großen emanzipativen Erwartungen verbundene Idee demokratischer Selbstregierung an einer bürokratischen Praxis zentralistischer Regierung zu scheitern droht. Für beide – sich wechselseitig verstärkende – Gefahren prägte Tocqueville den prominenten Begriff der «Tyrannei der Mehrheit» (Tocqueville 1987: 369–391).

Der an der Schwelle zwischen dem aristokratischen und dem demokratischen Zeitalter stehende Tocqueville hielt eine leistungsaristokratische Bändigung demokratischer Mehrheitsherrschaft für notwendig, weshalb er – noch in alter Sprache, aber krisendiagnostisch seiner Zeit voraus – für eine kontrollierte Elitenherrschaft plädierte. Dabei hatte er jedoch nicht die demokratisch gewählten politischen Führer im Blick, sondern die Rechtsgelehrten, die mit ihrem Sinn für Ordnung, Tradition und Verantwortung einen mäßigenden Einfluss auf die tendenziell maßlosen demokratischen Leidenschaften ausüben. Komplementär verwies Tocqueville auf die stabilisierenden Leistungen einer demokratischen Assoziationskultur, wie sie durch Institutionen lokaler Selbstverwaltung und zivilgesellschaftliche Vereinigungen ausgebildet wird, in denen die Bürger lernen, ihre Angelegenheiten selbst in die Hand zu nehmen, aber eben auch – so die damit verbundene Hoffnung – über den Tellerrand der eigenen Interessen hinaus gemeinwohlorientierte Einstellungen und eine erweiterte politische Urteilskompetenz zu entwickeln.

Der temporäre Erfolg der liberalen Demokratie

Das 20. Jahrhundert war keine gute Zeit für die republikanische Idee der «guten Regierung»: Aus der Erfahrung der totalitären Herrschaft zog die «westliche Welt» die Lehre, der Gefahr einer autoritären oder totalitären Kippung der Demokratie vor allem institutionell zu begegnen, also nicht mehr auf so fragile Handlungsdispositionen wie Tugenden zu setzen. Das von Charles de Montesquieu Mitte des 18. Jahrhunderts entdeckte und von den Gründungsvätern der US-amerikanischen Verfassung wiederentdeckte und politisch institutionalisierte Prinzip der Machtteilung bildete – flankiert durch das Repräsentationsprinzip und einen starken Rechtsstaat – das Fundament der liberalen Demokratie und das Bollwerk gegen eine «Tyrannei der Mehrheit». Das hat eine Zeitlang – abgestützt durch

eine prosperierende Volkswirtschaft – so gut funktioniert, dass einige Beobachter nach dem Zusammenbruch des Sozialismus 1989/90 das «Ende der Geschichte» ausriefen. Allerdings zeigte sich schon zehn Jahre später, dass diese Erfolgsgeschichte der liberaldemokratischen Ordnung nicht einfach fortgeschrieben werden konnte. Risse in der Vertrauensstruktur der liberalen Demokratie wurden bereits Mitte der 1990er Jahre deutlich, was sich auch in dem öffentlichen Diskurs über die Qualität und Leistungsfähigkeit deutscher Führungseliten zeigte.

Sowohl die Vehemenz und Kontinuität dieser über zehn Jahre hinweg geführten Debatte als auch die Art und Weise, wie über Eliten diskutiert wurde, waren neu. Kommuniziert wurde nämlich nicht nur das Versagen der etablierten Eliten – wie die markigen Titeln «Die planlosen Eliten» oder «Nieten in Nadelstreifen» anzeigten –, sondern zugleich der Wunsch nach neuen Eliten, die besser als die alten imstande wären, das «Staatsschiff» durch die stürmischen Gewässer der Wiedervereinigung, der europäischen Einigung und der durch Globalisierung und Neoliberalismus entgrenzten kapitalistischen Marktwirtschaft zu lenken (vgl. Bluhm/Straßenberger 2006). In diesem öffentlichen Elitendiskurs wurde die liberaldemokratische Ordnung (noch) nicht grundsätzlich in Frage gestellt, aber sehr wohl bereits die Problembearbeitungsfähigkeit der liberaldemokratischen Institutionen gesellschaftlicher Interessenvertretung in Zweifel gezogen. Als diffuse Adresse dieses gesellschaftlichen Unbehagens fungierten die etablierten Machteliten aus Politik und Wirtschaft, denen defizitäre Leistungsfähigkeit, aber auch fehlende Gemeinwohlorientierung sowie mangelnde Entschlusskraft und unzureichende Führungsqualitäten vorgeworfen wurden.

Die Fragilität der liberalen Demokratie

Anfang der 2000er Jahre begann der Aufstieg radikaldemokratischer und – davon noch einmal zu unterscheiden – populistischer Einsprüche gegen die liberale Elitenherrschaft. Die die liberaldemokratische Ordnung repräsentierenden Eliten hatten diesen radikalen Infragestellungen wenig entgegenzusetzen. Die republikanische Politiktheorie liefert hier zwei alte Einsichten – und zwar für das radikal- wie für das liberaldemokratische Lager. Die erste Einsicht ist, dass kurzfristiger Erfolg nicht mit lang- oder doch mittelfristiger Stabilität verwechselt werden sollte. Für republikanische Ansätze, die dem liberalen Fortschrittsoptimismus ebenso misstrauen wie einer radikaldemokratischen «Politik der Straße», gehört es zu den historischen «Wahrheiten», dass politische Gemeinwesen auch an ihrem Erfolg zerbrechen können oder, genauer gesagt, an einer Fehlwahrnehmung dessen, was die regierenden Eliten für Erfolg halten. Bereits Machiavelli hatte darauf aufmerksam gemacht, dass es eine begrenzte Form des Konflikts geben müsse, die Regierende wie Regierte in Bewegung hält, sie herausfordert, die eingespielten Routinen zu unterbrechen oder gar etwas ganz Neues in Angriff zu nehmen. Dabei kam es Machiavelli weniger darauf an, ob politische Innovationen dem demokratisch-emanzipativen Anspruch auf «Gleich-Freiheit» (Étienne Balibar) genügen – Machiavelli hatte vor allem auch die Dauerhaftigkeit

eines politischen Gemeinwesens im Blick, wenn er für ein gewisses Maß an demokratischer Irritation plädierte.

Die zweite republikanische Einsicht schließt daran an und wurde durch die republikanische Denkerin Hannah Arendt bereits in den 1960er Jahren in Erinnerung gerufen. Durch eigene Erfahrungen mit der totalitären Herrschaft hoch sensibilisiert, entwickelte Arendt ein Gespür für die Fragilität demokratischer Ordnungen und für die Krisenstrukturen moderner Gesellschaften. In diesem Sinne erinnerte Arendt daran, dass der große Denker Montesquieu, an dessen originelle stabilitätspolitische Einsicht, «daß Teilung der Macht ein Gemeinwesen mächtiger macht als ihre Zentralisierung» (Arendt 1994: 198), sich die Väter und Mütter liberaldemokratischer Verfassungsordnungen aus Arendts Sicht sehr zurecht anschlossen, die Güte einer Regierungs- oder Staatsform nicht nur daran festmachten, ob einer, wenige, viele oder alle «herrschen», sondern vor allem daran, welche Prinzipien das politische Handeln anleiten. Arendt definierte diese Prinzipien auch als «leitende Kriterien, mit denen alle Taten im öffentlichen Raum jenseits des ausschließlich negativen Maßstabs der Rechtmäßigkeit beurteilt werden und die für das Tun sowohl der Herrscher wie der Beherrschten ausschlaggebend sind» (Ludz 2003: 174). Mit diesen Handlungsprinzipien waren die Tugenden gemeint: vor allem der Mut, in einer Situation der Ungewissheit verantwortliche Entscheidungen zu treffen und dafür öffentlich einzustehen, und die Liebe zur Freiheit.

Über die Freiheit

Die Freiheit, die allen Freiheiten – den politischen wie den persönlichen – zugrunde liegt, ist Arendt zufolge die «Bewegungsfreiheit» (Arendt 2003: 44). Die Bewegungsfreiheit umschließt drei zentrale Freiheiten: Im buchstäblichen Sinne des Wortes meint Bewegungsfreiheit die Freiheit zu gehen, wohin man will. Im politischen Sinne meint Bewegungsfreiheit, sich im öffentlichen Raum zu bewegen und sich mit anderen dort zu versammeln. Und schließlich meint Bewegungsfreiheit die Freiheit des Denkens: oder – wie Arendt mit Immanuel Kant sagt – die Freiheit, seinen Geist zu lehren, Besuche zu machen. Alle drei Freiheiten oder Formen der Bewegungsfreiheit sind riskant: Man kann nicht sicher wissen, ob man das Ziel der Wanderung auch erreicht und ob der Zielort der Vorstellung entspricht, die man sich davon gemacht hat. Man kann nicht kontrollieren, wen man im öffentlichen Versammlungsraum trifft: Man kann dort Freunde und Gleichgesinnte treffen, aber auch – was in pluralistischen Demokratien sehr wahrscheinlich ist – auf Gegner stoßen. Und man kann auch auf Feinde treffen. Aber auch die Freiheit, sich die Welt aus der Perspektive eines anderen anzusehen, ist höchst riskant. Es ist nämlich sehr gut möglich, dass die eigene Meinung dadurch erschüttert wird.

Wäre es angesichts dieser Gefahren nicht besser, nirgendwohin mehr aufzubrechen, den unübersichtlichen öffentlichen Raum zu meiden und seinen Geist zu lehren, zu Hause zu bleiben? Arendt beantwortete diese Frage sehr eindeutig: Die Bewegungsfreiheit in ihrer dreifachen Entfaltung ist der Kern dessen, was

demokratische Politik ausmacht: der politische Mut, ins Ungewisse aufzubrechen; die politische Klugheit, das Problem oder die zu entscheidende Sache von verschiedenen Seiten aus zu betrachten; und die politische Verantwortung, mit anderen gemeinsam abzuwägen und zu entscheiden, «was uns als richtig erscheint». Dabei ist eben diese Formulierung wichtig, denn politisch Handelnde können nie sicher wissen, welche Folgen ihre Entscheidungen haben werden. Die bittere Wahrheit ist, dass es im politischen Raum der menschlichen Angelegenheiten keine letzte Instanz gibt, die im Besitz der «Wahrheit» ist, und dennoch müssen – auch oder gerade in höchst unübersichtlichen Situationen – Entscheidungen getroffen, öffentlich erklärt und um Unterstützung für diese Entscheidungen geworben werden.

Prinzipien guten Regierens

In der republikanischen Tradition steht auch Pierre Rosanvallon. In seinem mehrbändigen Werk über den «Strukturwandel der zeitgenössischen Demokratie» (Rosanvallon 2018: 29) legt er die Defizite liberaldemokratischer Legitimität offen und verteidigt zugleich das normative Fundament der liberalen Demokratie gegen populistische Vereinseitigungen. Der französische Ideenhistoriker bezeichnet den Populismus als die «dunkle Seite der Demokratie», als «Grenzfigur des demokratischen Projekts» mit einer Tendenz zur «Demokratie» (Rosanvallon 2020: 19 f.). Aber er sieht im Populismus auch eine Reaktion auf die «nicht gehaltenen Versprechen» der Demokratie (ebd.: 19). In seinem Therapieangebot plädiert Rosanvallon für «neue institutionelle Arrangements wie unabhängige Behörden, Expertenkommissionen oder Gremien der Bürgerbeteiligung» (Diehl/Schulz 2012: 291) als Kontrollinstanzen einer sich abkoppelnden Regierungsmacht, setzt aber komplementär auf die besondere Unparteilichkeit etablierter Institutionen wie Verfassungsgerichte. Die von ihm präferierte «Betätigungsdemokratie» verbindet die öffentliche Austragung gesellschaftlicher Konflikte mit der Notwendigkeit konsensorientierter «Institutionen des Gemeinwohls, die über diesen Differenzen stehen» (Rosanvallon 2010: 202).

Rosanvallon vertritt damit einen «liberalisierten Republikanismus»: Die «Prinzipien einer Betätigungsdemokratie als guter Regierung» (Rosanvallon 2018: 21) – Lesbarkeit, Verantwortlichkeit und Reaktivität – markieren zugleich «die Umriss einer *Aneignungsdemokratie*», deren Implementierung es dem Bürger ermöglichen würde, «auf direktere Weise die demokratischen Funktionen auszuüben, die die parlamentarische Macht lange für sich vereinnahmte» (ebd.: 21). Mit «Integrität» und «Wahrsprechen» benennt Rosanvallon zudem zwei Eigenschaften «guter Regierender», die notwendig sind, «um ein Vertrauensverhältnis zwischen Regierenden und Regierten zu etablieren und so eine *Vertrauensdemokratie* zu begründen» (ebd.: 21). Dabei versteht Rosanvallon Vertrauen als eine jener «unsichtbaren Institutionen», die vor allem in personalisierten Demokratien von entscheidender Bedeutung sind, weil hier das Vertrauen die Grundlage für Legitimität und Vitalität bildet.

Herausforderungen der guten Regierung

Die republikanische Idee der guten Regierung enthält vier Herausforderungen für die liberale Demokratie:

- *Erstens* verbindet der Republikanismus Vorstellungen guter politischer Führung mit unterschiedlich hohen Erwartungen an die Kompetenzen der demokratischen Bürgerschaft. Gesamtgesellschaftliche Verantwortung wird zwar zentral den politischen Führungseliten zugewiesen, aber auch der Bürgerschaft wird ein gewisses Maß an gemeinwohlorientiertem Engagement abverlangt.
- *Zweitens* besitzt der Republikanismus trotz seines antimonarchischen Affekts und der klaren Abgrenzung von der tyrannischen Willkürherrschaft ein ambivalentes Verhältnis zur Demokratie. Die reine Mehrheits Herrschaft ist ihm – wie dem Liberalismus – ohnehin suspekt, aber auch die (sozial-)demokratische Neigung, das Gleichheitsideal der Freiheitsliebe vorzuordnen, lehnt er ab.
- *Drittens* – und das unterscheidet ihn vom Liberalismus – stellt der Republikanismus hohe Tugendanforderungen an die Regierenden wie an die Regierten, weshalb er expertokratische und technokratische Modelle von Good Governance ablehnt.
- Und *viertens* schließlich hat der Republikanismus im Unterschied zum Liberalismus zwar ein positives Verständnis von Konflikt, aber für das radikal-demokratische Projekt, Ordnung zu (zer-)stören und Unordnung zu stiften, wenig übrig. Gegen Forderungen nach einer unbegrenzten Intensivierung der Demokratie vertritt er offensiv die stabilitätspolitische Norm, dass in der öffentlich sichtbaren Austragung politischer Konflikte die pluralistisch und freiheitlich verfasste republikanische Ordnung auf Dauer gestellt werden kann.

Nun ist der Republikanismus eine vielschichtige Theorietradition, die aristokratische Spielarten ebenso umfasst wie demokratische (vgl. Pinzani 2003). Für erstere stehen exemplarisch die von Marcus Tullius Cicero verteidigte elitäre Ordnung des republikanischen Roms, aber auch Max Webers «plebiszitär-charismatische Führerdemokratie». Dem demokratischen Republikanismus zuzurechnen sind Aristoteles' Auszeichnung der Politie als eine die Extreme ausbalancierende Ordnung der Mitte, Hannah Arendts freiheitszentrierte Theorie der Politik und auch Pierre Rosanvillons liberal-republikanische «Betätigungsdemokratie». Aber was die Varianten der republikanischen Idee der guten Regierung unterhalb der Unterschiede grundsätzlich kennzeichnet, ist die Annahme, dass politisches Handeln unter Bedingungen von Kontingenz stattfindet oder, anders gesagt, dass politisch Handelnde immer in einer Situation der Ungewissheit agieren und daher nie sicher wissen können, welche Folgen ihre Entscheidungen haben werden. Daher sind politisch Handelnde darauf angewiesen, dass Fehlentscheidungen verziehen und damit verbundene Enttäuschungserfahrungen kompensiert werden.

Das Verzeihen – «als Möglichkeit, die Kosten, und zwar vor allem die Kosten fehlgeschlagenen Tuns zu verteilen und zu reduzieren» (Bluhm 2001: 79) – ist

jedoch kein einmaliger Akt, und es kann auch nicht «von oben» eingefordert werden. Verzeihen ist ein komplexer Prozess der Bearbeitung und Bewältigung von Enttäuschungserfahrungen, die aus der Pluralität und Konflikthaftigkeit des Politischen selbst resultieren. Verzeihen ist zudem eine Qualität des öffentlich-politischen Raumes. Denn wiewohl die Verantwortung für fehlgeschlagenes Tun einzelnen Akteuren oder Gruppen zugerechnet werden kann, wird diese Verantwortung allein dadurch kompensiert, dass die politische Gemeinschaft diesen Verzeihungsprozess aktiv unterstützt. Die kommunikative Verarbeitung politischer Enttäuschungserfahrungen ist damit Teil gesellschaftlicher Selbstverständigungsdiskurse, für die etablierte institutionelle Formen genutzt, aber auch neue Formate erfunden werden müssen. Denn die öffentliche Diskussion politischer Fehlschläge und die Entwicklung eines tragfähigen Modus des Umgangs mit enttäuschten Erwartungen bilden die Voraussetzung dafür, dass politische Akteure bereit sind, das Wagnis einzugehen, verantwortliche Entscheidungen zu treffen und zu unterstützen.

LITERATUR

- ARENDDT, Hannah (1994): *Über die Revolution*. München: Piper Verlag.
- ARENDDT, Hannah (2003): *Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlaß*, hrsg. v. Ursula Ludz. München: Piper Verlag.
- BLUHM, Harald (2001): Hannah Arendt und das Problem der Kreativität politischen Handelns. In: Bluhm, Harald/Gebhardt, Jürgen (Hrsg.): *Konzepte politischen Handelns. Kreativität – Innovation – Praxen*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 73–94.
- BLUHM, Harald/Straßenberger, Grit (2006): Elitenproblematik und «Berliner Republik». Diagnosen und konzeptionelle Überlegungen. In: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): *Berichte und Abhandlungen*, Bd. 11. Berlin: Akademie Verlag, S. 125–145.
- CICERO, Marcus Tullius (1994): *De legibus* (Über die Gesetze), hg. v. Rainer Nickel. München/Zürich: Artemis & Winkler Verlag.
- DIEHL, Paula/Schulz, Daniel (2012): Was ist demokratische Legitimität? Eine Auseinandersetzung mit der Demokratietheorie Pierre Rosanvillons. In: *ZPTH* Jg. 3, Heft 2, S. 287–297.
- LLANQUE, Marcus (2011): Cicero. In: Heuer, Wolfgang/Heiter, Bernd/Rosenmüller, Stefanie (Hrsg.): *Arendt-Handbuch. Leben – Werk – Wirkung*. Stuttgart: Barbara Budrich Verlag, S. 194–196.
- LUDZ, Ursula (2003): *Kommentar der Herausgeberin*. In: Arendt, Hannah: *Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlaß*. München: Piper Verlag, S. 137–187.
- MÜNKLER, Herfried (2010): *Mitte und Maß. Der Kampf um die richtige Ordnung*, Berlin: Rowohlt.
- PINZANI, Alessandro (2003): Brauchen wir Bürgertugenden oder demokratische Institutionen? Gegen einige Irrtümer des Republikanismus, in: *Berliner Debatte Initial*, 14. Jg., 1, S. 34–44.
- RICHTER, Emanuel (2007): Cicero und die Aktualität republikanischer Modellbildung. In: Richter, Emanuel/Voigt, Rüdiger/König, Helmut (Hrsg.): *Res Publica und Demokratie. Die Bedeutung von Cicero für das heutige Staatsverständnis*. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. S. 23–34.
- RIKLIN, Alois (1996): *Die Führungslehre von Niccolò Machiavelli*. Bern: Stämpfli Verlag.
- ROSANVALLON, Pierre (2010): *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe*. Hamburg: Hamburger Edition.
- ROSANVALLON, Pierre (2018): *Die gute Regierung*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- ROSANVALLON, Pierre (2020): *Das Jahrhundert des Populismus. Geschichte – Theorie – Kritik*. Hamburg: Hamburger Edition.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1987): *Über die Demokratie in Amerika*, Bd. 1. Zürich: Manesse Verlag.
- WEBER, Max (1988): *Politik als Beruf*. In: Ders.: *Gesammelte Politische Schriften*, hrsg. v. Johannes Winckelmann. Tübingen: J. C. B. Mohr Verlag.

Das Versprechen föderalen Regierens

Erfahrungen, Enttäuschungen und Erwartungen

Hat die Pandemie, einer gängigen Phrase zufolge, im Politischen wie Sozialen als bestehende Verhältnisse verstärkendes «Brennglas» gewirkt, so gilt das für den Föderalismus ganz besonders. Für den Kontext der Bundesrepublik Deutschland bedeutet dies zweierlei: *Erstens* traten in der Pandemiebewältigung diverse Stärken und vor allem Schwächen des Föderalismus sichtbar zutage – und *zweitens* wurde deutlich, wie omnipräsent das föderale Element in der deutschen Staatsorganisation ist.

Ob die Kompetenzzuschreibung an die Länder – also: der grundgesetzlich garantierte föderale Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland – «gute Politik» hervorbringt, wurde im Verlauf der Pandemie immer wieder bezweifelt. In der Kritik standen insbesondere die niedrige Entscheidungsgeschwindigkeit etwa in der Ministerpräsidentenkonferenz, die Überlagerung von Länderentscheidungen durch Wahlkampfervägungen und der für Bürgerinnen und Bürger schwer zu navigierende föderale Regelungsflickenteppich. Dennoch wurden die föderalen Entscheidungs- und Regelungsstrukturen eher noch verfestigt. Die für den deutschen Föderalismus charakteristische Verschränkung von Bund und Ländern in Entscheidungsprozessen wurde ergänzt durch immer wieder sichtbare «Alleingänge» einzelner Landesregierungen etwa in den Fragen von Schulöffnungen, Gastronomieschließungen und Teststrategien.

Bezeichnend ist, dass die Bundesregierung gerade in Krisenzeiten auf föderale Dezentralisierung setzte: Der Deutsche Bundestag hätte bereits im Frühjahr 2020 ein Infektionsschutzgesetz verabschieden können, das eine Reihe von Befugnissen beim Bund behalten und nicht an die Länder delegiert hätte, nutzte diese Möglichkeit aber erst im Rahmen der zeitlich befristeten «Bundesnotbremse» ein Jahr später. Dass Bundeskabinett und Gesetzgeber entschieden haben, die Kompetenz dezentral anzusetzen, veranschaulicht, dass dezentrale politische Entscheidungen und Problemlösungen in Deutschland weiterhin als Wege zum «guten Regieren» gelten.

Die föderale Pandemiebewältigung stellt allerdings nur eine Momentaufnahme dar – und der bundesdeutsche Föderalismus unterscheidet sich stark von anderen Föderalisten. Wie ist allgemein die Bilanz föderalen Regierens zu bewerten? Fördern föderale Institutionen, Praktiken und Prinzipien gutes Regieren –

etwa: demokratische Mitsprache oder effiziente Resultate –, oder gefährden sie diese? Dass diese Frage alles andere als einfach zu beantworten ist, weist auf die Ambivalenz des Föderalismus hin, wofür wiederum der deutsche Fall paradigmatisch ist: Der Föderalismus in Deutschland blickt einerseits auf eine lange Tradition zurück und ist grundgesetzlich verbürgt, durchlief andererseits in den letzten 20 Jahren einen Prozess der gesellschaftlich breit akzeptierten Zentralisierung. Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass gerade die Anerkennung föderaler Ambivalenz und normativer Abwägung es ermöglicht, die Potentiale des Föderalismus für gutes Regieren auszuschöpfen.

Föderalismus und gutes Regieren

Die Beantwortung der Frage, ob Föderalismus gutes Regieren fördert oder gefährdet, verlangt zunächst zwei begriffliche Klärungen: Was ist «Föderalismus», was ist «gutes Regieren»?

Erstens ist hoch umkämpft, was Föderalismus bedeutet und bedeuten soll. Scheint es sich auf den ersten Blick um einen neutralen Begriff zur Beschreibung eines machtteilenden Institutionenarrangements zu handeln, so stehen hinter dem ohnehin breiten Spektrum möglicher Institutionen je nach Kontext überdies sehr unterschiedliche politische und normative Programme (vgl. Hausteiner 2015). Eine Minimaldefinition wie jene des US-amerikanischen Politikwissenschaftlers Daniel Elazar – Föderalismus als «shared rule and self-rule» (Elazar 1987: 5) – weist auf die Komponenten der Machtteilung und Selbstherrschaft hin, doch weder die konkrete institutionelle Ausgestaltung noch deren normative Zielsetzung ist damit geklärt.¹ Bezieht sich Föderalismus auf zwei oder mehr Ebenen der vertikalen Machtteilung? Sind Kompetenzen und Rechte zwischen den föderalen Gliedern symmetrisch verteilt, oder genießen einige mehr Autonomie als andere? Verhalten sich die Gliedstaaten zueinander kooperativ oder kompetitiv, sind die Kompetenzen und Entscheidungsstrukturen zwischen den politischen Ebenen streng getrennt oder verschränkt, liegt die Souveränität stärker bei Bund oder Ländern? Unter «Föderalismus» kann vieles verstanden werden, also: die unterschiedlichsten föderalen Ausformungen – von der Schweiz und den USA über antike Städtebünde bis hin zur Europäischen Union. Doch je breiter der Föderalismusbegriff, desto weniger eindeutig seine normativen Implikationen. Es gilt daher stets zu fragen: Welcher Föderalismus ist eigentlich gemeint?

Ob das jeweilige föderale Arrangement dem guten Regieren zuträglich ist, hängt *zweitens* fundamental davon ab, was eigentlich unter gutem Regieren verstanden wird. Es geht hier um nichts geringeres als die Kernfrage der politischen Ideengeschichte: Was ist gute Politik, und welche politische Verfassung kann sie hervorbringen?

1 Elazar selbst behauptet eine folgerichtige Affinität «des Föderalismus» zu demokratischer Herrschaft; diese Annahme ist aber hochumstritten (siehe etwa Benz/Sonnicksen 2017).

Die Antwort auf diese Frage hängt von den zugrundeliegenden normativen Zielvorstellungen ab: Soll Politik in erster Linie «gute Ergebnisse» garantieren – etwa: Wohlstand, Sicherheit oder Frieden –, soll sie demokratisch legitimiert sein – also: die Mitsprache und politische Beteiligung aller garantieren –, oder soll sie vor allem den Bestand des Gemeinwesens stabilisieren? Die meisten modernen Idealentwürfe politischer Ordnung berücksichtigen alle diese normativen Zielvorstellungen, priorisieren sie aber unterschiedlich.

Historisch haben sich föderale Verfassungsformen aus sehr unterschiedlichen Konstellationen und Gründen herausgebildet,² häufig begleitet von Verweisen auf die gemeinwohlfördernde, stabilisierende oder demokratische Qualität des Föderalismus. In ihrer Begründung spielen Normen von Stabilität, demokratischer Legitimität und Pluralität eine zentrale Rolle (vgl. Behnke 2020). Eine Reihe politikphilosophischer Entwürfe haben diese Begründungen gehaltvoll dargelegt.

Das *Stabilitätsversprechen*, das Theoretiker wie der Baron de Montesquieu und die Autoren der US-amerikanischen Federalist Papers dem Föderalismus zuschreiben, ist in mehreren theoretischen Mechanismen verankert:

Erstens wird der föderalen Machtteilung die Fähigkeit zugesprochen, übermäßiger Machtkonzentration und damit Korruption, autoritären Tendenzen oder gar einem Verfall der politischen Ordnung vorzubeugen: Entscheidungs- und Verwaltungsbefugnisse sind, je nach föderalem System, in vielen Politikbereichen auf viele Schultern verteilt; in föderalen Demokratien sind damit zahlreiche Akteure demokratischer Kontrolle unterworfen. An diese Überlegung schließt *zweitens* die Vorstellung eines ausbalancierenden Kräftegleichgewichts an, das insbesondere großräumige und heterogene politische Gefüge stabilisieren könne, indem sich konkurrierende Machtträger gegenseitig im Zaum halten. Diese Behauptung wurde von den Autoren der Federalist Papers in ihrer Verteidigung der US-Verfassung von 1787 – dem ersten modernen föderal-demokratischen Verfassungsentwurf – besonders schlagkräftig formuliert. Angesichts dieses erhofften Effekts der Machtkontrolle wird der Föderalismus analog zur horizontalen Gewaltenteilung, die etwa in den USA auf Bundesebene besteht, häufig als Form der vertikalen Gewaltenteilung bezeichnet. Einem *dritten* Stabilisierungsmechanismus kommt in den Demokratien der Gegenwart eine besondere Bedeutung zu: nämlich der Vorstellung, föderale politische Systeme führten zu besonders effizienter, qualitativ guter Politik, weil in den einzelnen Gliedstaaten näher an und responsiver gegenüber regionalen Bedürfnissen entschieden werde – und weil die Gliedstaaten miteinander in einem produktiven Wettbewerb um die besten Lösungen, um «best practices», stünden. Diese Vorstellung eines föderalen Experimentierfeldes, formuliert vom US-Verfassungsrichter Louis Brandeis in den 1930er Jahren, ist verwandt mit solchen marktorientierten ökonomischen Deutungen, die auf eine Effizienz und Wohlstand steigernde und damit auch stabilisierende Wirkung des Länderwettbewerbs setzen.

2 Hier besonders einschlägig ist Alfred Stepan Unterscheidung zwischen «coming-together» und «holding-together»-Föderalismus (Stepan 1999).

Das *Demokratieversprechen* ist eng mit der Vorstellung der Machtteilung verknüpft: Nicht nur sind Akteure auf mehreren politischen Ebenen dem Volkssouverän verantwortlich; überdies wurde ideengeschichtlich immer wieder die Annahme und – im Falle des französischen USA-Analytikers Alexis de Tocqueville – die empirische Beobachtung formuliert, dass regionale Regierung und Verwaltung vor Ort das eigentliche Ziel der Demokratie befördere: nämlich jenes real ausgeübter Selbstherrschaft. Hierfür bedürfe es, so Tocqueville, der alltäglichen Einübung von Partizipation und bürgerschaftlicher Einmischung, kurz: einer aktiven Involvierung von Bürgerinnen und Bürgern in die Belange ihres Gemeinwesens. Föderale Strukturen fördern, so das Versprechen, bürgerschaftliche Partizipation und damit auch demokratische Entscheidungslegitimität.

Das *Pluralismusversprechen* schließlich hängt mit den Normen von Stabilität und demokratischer Legitimität eng zusammen: Gerade in der neueren Demokratietheorie, letztlich aber schon seit den Debatten im frühen 20. Jahrhundert um das Selbstbestimmungsrecht der Völker, wird die Frage nach der Umsetzbarkeit stabilen Regierens unter Bedingungen kultureller, sprachlicher oder religiöser Heterogenität immer wieder mit Verweis auf föderale Arrangements diskutiert. Eng umrissene, durchaus auch asymmetrische Autonomierechte für bestimmte regionale Gruppen – etwa Sprachautonomie in Teilen Kanadas – bei gleichzeitigem Mitspracherecht auf der Bundesebene kommen, so das Argument, nicht nur den jeweiligen Gruppen zugute, sondern fördern auch eine der Demokratie zuträgliche Vielfalt.

Inwieweit der Föderalismus diese drei normativen Versprechen guten Regierens – Stabilität, Demokratie, Pluralismus – einlösen kann, ist allerdings theoretisch wie empirisch umstritten, und zwar gerade aufgrund der eingangs erläuterten föderalen Vielgestaltigkeit und Umkämpftheit. Mögen die erläuterten Theoreme für manche föderale Verfassungen und real gelebte Föderalismen gelten, so heißt dies keineswegs, dass «der Föderalismus» durchweg so wirkt. Ein umfassend dezentralisierendes föderales System kann beispielsweise durchaus mit dem Demokratieprinzip im Sinne des Mehrheitsprinzips kollidieren; in besonderer Weise gilt dies für asymmetrisch aufgebaute föderale Systeme, in denen etwa manche Gliedstaaten im Bund überproportionalen Einfluss ausüben, wie etwa im Fall des US-Senats. Immer wieder hingewiesen wurde auch auf das secessionsfördernde, also: destabilisierende Potenzial eines föderalen Staatsaufbaus, der regionale Autonomiebedürfnisse eher forcieren als einhegen könnte. Das Argument, Föderalismus stabilisiere durch gesteigerte Entscheidungseffizienz, stößt auf den wiederkehrenden Einwand der gegenseitigen Entscheidungsblockade von Akteuren in Bund und Ländern – ein insbesondere für kooperative Föderalsysteme wie jenes der Bundesrepublik Deutschland charakteristisches Problem. Schließlich kann die Tatsache, dass Föderalismus in modernen Demokratien primär territorial gedacht ist – also Bundesstaaten in territorial demarkierte Gliedstaaten unterteilt sind –, das Pluralismusprinzip unterlaufen: Wodurch ist nämlich garantiert, dass historisch festgelegte Grenzen zwischen

den Gliedstaaten kongruent sind mit zu vertretenden Gruppenansprüchen und ihnen nicht im Gegenteil zuwiderlaufen?³

Der deutsche Föderalismus auf dem Prüfstand

Gegenwärtig wird die Frage, ob der Föderalismus die ihm häufig zugeschriebenen Versprechen auch einlöst, gerade in Deutschland in Politik und Politikwissenschaft heftig diskutiert: Vitalisiert oder blockiert er die Demokratie? Fördert er tatsächlich regionale Vielfalt, wirkt er zugunsten von Gruppen- und Individualrechten, oder generiert er vor allem bürokratische und exekutive Komplexität? Und vor allem: Hat er sich in der Pandemiekrise bewährt oder – als gut gemeintes, aber ineffizientes und destabilisierendes Relikt eines nun schon betagten Grundgesetzes – diskreditiert? Immer wieder stellt diese Debatte, die angesichts der Pandemie auch in der breiteren Öffentlichkeit stattfindet, auch den internationalen Vergleich föderaler versus einheitsstaatlicher demokratischer Regierungssysteme an, der aber alles andere als eindeutig ausfällt: Unterschiedliche föderale Systeme haben seit Beginn dieser Krise unterschiedlich gutes Regieren hervorgebracht, und die Bilanz gegenüber zentralisierten Staaten wie Frankreich ist durchwachsen.⁴ Dies hat auch damit zu tun, dass «die Corona-Politik» zahlreiche unterschiedliche Politikfelder von der Gesundheits- über die Schul- bis hin zur Wirtschaftspolitik umfasst, so dass Erfolgsauswertungen kaum eindeutig ausfallen. Ob die föderale Bundesrepublik also in der Krisensituation seit März 2020 gut regiert wurde, lässt sich in Abgleich mit den im letzten Abschnitt erläuterten normativen Versprechen – also: Stabilität, demokratische Legitimität und Pluralismus – verstehen; die Antwort muss dabei aber auch unterschiedliche politische Entscheidungsfelder berücksichtigen.

Hat der Föderalismus in dieser Situation etwa einem demokratieförderlichen *Pluralismus* Raum gelassen? Diese Frage ist vorsichtig positiv zu bewerten. Dank der eingangs angesprochenen Entscheidung von Bundesregierung und Bundestag, die Ausgestaltung und Umsetzung des Infektionsschutzgesetzes in weiten Teilen den Bundesländern zu überlassen, bildeten sich tatsächlich relativ unterschiedliche Pandemiemanagementstile heraus, die möglicherweise in Teilen – wie etwa das Beispiel Sachsen oder auch Bayern zeigt – auf regionalkulturelle Präferenzen reagierte. Auffälliger war die Koexistenz sehr unterschiedlicher Herangehensweisen allerdings innerhalb eines anderen föderalen Gebildes, nämlich der Europäischen Union: Der Politikansatz Deutschlands oder gar Frankreichs unterschied sich nicht nur drastisch vom gerade aus der EU ausgetretenen Vereinigten Königreich, sondern auch von jenem Schwedens oder der Schweiz. Ob diese

³ Die Tradition eines nicht-territorialen Föderalismus – wie etwa im Austromarxismus oder Teilen des Anarchismus angelegt – räumt dem Pluralismusgebot einen besonders hohen Stellenwert ein, scheint aber politikpraktisch derzeit nahezu bedeutungslos zu sein.

⁴ Aufschlussreich sind hier die Dokumentationen des Forum of Federations seit Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020 (www.forumfed.org).

Divergenzen primär auf kulturelle Unterschiede zurückzuführen sind oder die parteiliche Ausrichtung jeweiliger Regierungen, muss spekulativ bleiben; deutlich macht dies allerdings, dass das besonders dezentralisiertere europäische Gebilde im Vergleich zur inneren Dynamik Deutschlands eine auch deutlich pluralistischere Coronapolitik verfolgte – was allerdings nicht immer positiv bewertet wurde.

Der *demokratischen Legitimität* im empirischen Sinne, also: der Auffassung der Bevölkerung, die getroffenen Entscheidungen autorisiert zu haben, kam die föderale Struktur der Bundesrepublik teilweise zugute, zumal die Landtagswahlen neben der Bundestagswahl 2021 die Möglichkeit geben, ein entsprechendes Mandat zu erneuern oder aufzukündigen. Der Druck auf die Entscheidungsträger, plausibel zu entscheiden und Maßnahmen gut zu begründen, war dadurch hoch. Auf zwei Ebenen sind aber auch Zweifel angebracht:

Erstens entstand, als immer wieder diskutiertes Thema, der Eindruck politischer Inkonsistenz, Ungleichbehandlung und Kompetenzwirrwarrs im Bundesgebiet: Weshalb durfte im Frühjahr 2021 niemand nach Mecklenburg-Vorpommern reisen, während im Saarland Gastronomie und Tourismus öffneten? Entschieden Bund oder Länder über die genaue Ausgestaltung der Impfpriorisierung – und wenn letztere, mit welchem Argument geschah dies? Das dem deutschen Föderalismus zugrundeliegende Leitprinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse schien dabei nicht immer eingelöst. *Zweitens* wurde der politikwissenschaftlich schon seit langem kritisierte deutsche Exekutivföderalismus immer wieder bemängelt, also: die zentrale Rolle der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten sowie der Landeskabinette bei wichtigen Entscheidungen, die die Länderparlamente quasi «im Nachhinein» legitimierten. In einem politischen System, in dem die Exekutive nicht direkt gewählt wird, entsteht so – und entstand in diesem Fall – der Eindruck, dass eher undemokratisch «durchregiert» wurde, selbst wenn dies auf Länder- statt auf Bundesebene geschah.

Am kontroversesten verlief die Debatte um die *Stabilisierungs- und Effizienzleistung* des Föderalismus. Sie fand emblematische Verkörperung in der Ministerpräsidentenkonferenz, die zum Inbegriff von Langsamkeit, Entscheidungsschwäche aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips und fehlender Entscheidungsverbindlichkeit, kurz gesagt: der Handlungsunfähigkeit wurde. Die stabilisierende Stärke des Föderalismus, durch Kooperation und Konsens Legitimität zu erzeugen und Konflikte einzuhegen, trat hier hinter der ebenfalls nicht neuen Schwäche politischer Entscheidungsaufweichung bis hin zu Politikblockaden zurück. Selbst wenn dieser Deutung durchaus widersprochen wurde,⁵ scheint sich der Eindruck mit einiger Plausibilität verfestigt zu haben. In der Frage effizienter und damit stabilisierender Entscheidung richtete sich schließlich besonders scharfe Kritik auf die Politisierung der jeweiligen Länderstrategien: Nicht regional divergierende Pandemielagen oder unterschiedliche Bedürfnisse der

5 Siehe Behnke 2020, die allerdings lediglich auf die tatsächlich von vergleichsweise schnellen Entscheidungen geprägte Frühphase der Pandemie verweist.

Bevölkerung seien leitend für die oft sehr unterschiedlichen Herangehensweisen an «Lockerungen» oder auch nur die Einhaltung der in den Ministerpräsidentenkonferenzen beschlossenen Maßnahmen gewesen, sondern Wahlkämpfe: Neben diversen Landtagswahlen und der Bundestagswahl wurde gerade die Rolle des CDU- und Unions-internen Wahlkampfes um Parteivorsitz und Kanzlerkandidatur relevant für die Länderpolitiken Nordrhein-Westfalens und Bayerns.

Zur Zukunft eines «guten» Föderalismus

Vor diesem Hintergrund mag es überraschen, dass die Zustimmung zur föderalen Staatsstruktur insgesamt im Laufe der Pandemie eher gewachsen ist (Köcher 2021). Offenbar genießt der Föderalismus als traditionsreiches und bürgernah erlebtes Staatsorganisationsprinzip anhaltendes Vertrauen in der Bevölkerung, das sich in Krisensituationen eher noch festigt. In der politischen Arena dagegen wird wieder vermehrt von der Notwendigkeit einer neuen Kommission zur Anpassung des deutschen Föderalismus gesprochen – also einer dritten Föderalismusreform. Im Rahmen der großen Föderalismusreformen 2006 und 2009, jeweils mit Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat beschlossen, wurde zunächst die Zuteilung von Kompetenzen an Bund und Länder in einer Reihe von Bereichen klarer getrennt, später wurden die Finanzverhältnisse zwischen beiden föderalen Ebenen reformiert. Trotz dieser Reformen ist aber eine sukzessive Stärkung des Bundes in den letzten 20 Jahren erkennbar, zuletzt im «Digitalpakt» 2019 (siehe Hellermann 2018).

Wie aber soll der deutsche Föderalismus weiter reformiert werden? Gegenwärtig kursieren Vorschläge zur weiteren Zentralisierung mancher Entscheidungsprozesse bei gleichzeitiger Autonomiesicherung der Länder (vgl. Ratzmann 2020), die insbesondere Fragen der Finanzverfassung in den Blick nehmen, aber auch aus den Erfahrungen der Pandemie Lehren ziehen. Vor dem Hintergrund der obenstehenden theoretischen Überlegungen ist aber – komplementär zur politikpraktischen Perspektive – im Blick zu behalten, welche Anpassungen zu welchen Verschiebungen in der Erreichung und Priorisierung der normativen Ziele des Föderalismus führen. Wie etwa ist das Ziel der Effizienzsteigerung und der gleichwertigen Lebensverhältnisse durch weitere Zentralisierung gegenüber der Erhaltung eines Pluralismus im Kulturbereich zu gewichten? Gewinnt die mit etlichen Herausforderungen konfrontierte Demokratie eher durch eine selbstbewusstere Politik der Länder an Legitimität – oder durch klarere und effektive bundespolitische Kompetenzen?

Beispielhaft für diese Abwägungen steht das Schul- und Hochschulbildungssystem in der Bundesrepublik, dessen relativ starke Dezentralisierung und mäßige föderale Koordinierung zu ungleichen Bildungschancen für und Anforderungen an Kinder und junge Erwachsene führen. Nicht erst die Pandemie hat deutlich gemacht, dass hier Gleiches, oder zumindest: Ähnliches, territorial höchst ungleich behandelt wird – mit enormen Konsequenzen für Bildungs- und soziale Chancen; und Probleme wie die Inkompatibilität der Lehrerausbildung über

Ländergrenzen hinweg oder die Beurteilung stark unterschiedlicher Abiturformen bei der Hochschulzulassung bestehen fort. Zentralisierungsvorstöße, die diese Defizite beheben könnten und die insbesondere für den Bereich der Hochschulen immer wieder vorgeschlagen werden, sind allerdings bislang Stückwerk: Resultat ist unter anderem ein Nebeneinander von nicht ohne Weiteres kompatiblen Finanzierungsprinzipien der Hochschulen, also: der länderbasierten Grundfinanzierung einerseits, der Bundes-Exzellenzinitiative andererseits.

Wie aber sähe ein besser geregelter Bildungsföderalismus aus? Jede differenzierte Koordinations- und Kooperationsarchitektur zwischen Bund und Ländern, die zwischen solchen Zuständigkeiten unterscheidet, in denen Zentralisierung mehr und solchen, in denen sie weniger sinnvoll ist, muss sich den Vorwurf der Überkomplexität gefallen lassen – die dann zu den bekannten Blockaden und Verlangsamungen führen kann. Gleichzeitig ist eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes, die eine Effizienzsteigerung und vor allem eine Verbesserung der Gleichbehandlung verspricht, der regionalen Verankerung und Partizipationsförderung von Bildungsinstitutionen vermutlich nicht zuträglich. Zuverlässige Prognosen darüber, wie entsprechende Grundgesetzänderungen die empirische Legitimität seitens der Bürgerinnen und Bürger beeinflussen – nicht nur gegenüber dem Bildungsföderalismus, sondern gegenüber dem deutschen Staat insgesamt –, sind aber kaum möglich; jede Anpassung des deutschen Föderalismus stellt ein Experiment mit ungewissem Ausgang dar.

Dass jeder Föderalismusreformvorschlag sehr abwägend betrachtet werden muss, rührt also daher, dass der Föderalismus als deutungsoffenes Organisationsprinzip mit schier unendlichen Möglichkeiten institutioneller Ausgestaltung sehr dynamische und nur im Einzelfall zu beurteilende normative Folgen hat. Föderalismus führt nicht per se zu gutem Regieren – oder zu schlechtem. Überlegungen mit dem nötigen Augenmaß für den föderalen Einzelfall sollten unbedingt auch für die andere Föderalverfassung angestellt werden, in die Deutschland eingebettet ist: Die Europäische Union überformt, gewissermaßen als oberste föderale Ebene, den deutschen Föderalismus – und sieht sich mit den erläuterten föderalen Herausforderungen in oft noch extremerer Weise konfrontiert. Im Licht der Bedeutung europäischer Politik ist es ratsam, auch hier zu überlegen, welche «Föderalismusreformen» wirklich zu besserem föderalem Regieren führen können – also zu einem Regieren, das stabilisiert, Pluralismus fördert und demokratisch legitimiert ist –, und welche Kosten mit welchem Modell verbunden sein könnten.

LITERATUR

- BEHNKE, Natalie (2020): Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70, 35-37, S. 9-15.
- BENZ, Arthur; Sonnicksen, Jared (2017) «Patterns of federal democracy: tensions, friction, or balance between two government dimensions». In: *European Political Science Review* 9, 1, S. 3-25.
- ELAZAR, Daniel J. (1987): Exploring Federalism. Tuscaloosa/London: University of Alabama Press.
- HAUSTEINER, Eva Marlene (2015): Föderation als Bundesstaat? Begriffliche Traditionen, politische Alternativen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62, 28-30, S. 3-8.
- HELLERMANN, Johannes (2018): Eine stille Föderalismusreform III: die Ausweitung der Bundeskompetenzen für Investitionshilfen, *VerfBlog*, 2018/10/24, <https://verfassungsblog.de/eine-stille-foederalismusreform-iii-die-ausweitung-der-bundeskompetenzen-fuer-investitionshilfen>.
- KÖCHER, Renate (2021): Zustimmung für Föderalismus gewachsen. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.05.2021, www.faz.net/aktuell/politik/inland/allensbach-umfrage-zustimmung-fuer-foederalismus-gewachsen-17348781.html.
- RATZMANN, V. (2020): Brauchen wir eine neue Föderalismusreform? In: Knüpling F., Kölling M., Kropp S., Scheller H. (Hrsg.): *Reformbaustelle Bundesstaat*. Springer VS, Wiesbaden.
- STEPAN, Alfred (1999): Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. In: *Journal of Democracy* 10, 4, S. 19-34.

Das demokratische Selbst: Zum Verhältnis von staatlichen und individuellen Entscheidungen in der Sars-CoV-2-Pandemie

In dieser Zeit der Pandemie, in der nichts so ist, wie sonst, lohnt es sich auch, sich inhaltlich den drängenden politisch-philosophischen Problemen zu widmen, die die Corona-Krise teilweise erzeugt oder zum größten Teil sehr sichtbar gemacht hat. Unter diesen Krisenbedingungen steigt der Bedarf an normativer Orientierung. Was im Allgemeinen gilt, zeigt sich in der «Stunde der Exekutive» besonders deutlich: Normative Orientierung sollte auch eine Reflexion des «guten Regierens» miteinschließen. Dabei sind die Entscheidungen in der liberalen Demokratie, seien sie in individueller oder kollektiver Verantwortung getroffen, stets daraufhin zu befragen, wie sie zur Sicherung der gleichen Freiheit aller durch die entsprechenden Institutionen und Systeme beitragen können.

Die Krise wirkt hier wie ein Brennglas. Sie vergrößert in der Wahrnehmung das, was man sonst leicht übersieht – in diesem Fall die Unzulänglichkeiten des Systems und der Lebenswelt, die es schon immer gab oder die nun in der Krise neu entstanden sind. Sie vergrößert auch unseren Blick auf die möglichen Öffnungen, «windows of opportunities», Chancen zur Veränderung von System und Lebenswelt, die man in unserer Frustration oder Betriebsblindheit sonst nicht so leicht sehen könnte. Aber die Krise ist auch ein Brennglas in dem Sinne, dass durch die Bündelung des Lichts, das auf die Verhältnisse geworfen wird, diese zu verbrennen drohen. So grelle Aufmerksamkeit vertragen manche offengelegte Schwächen durch das neu entstandene öffentliche Wissen um sie nicht ohne weitere Vermittlung, weil dies beispielsweise das eingübte Vertrauen in die öffentlichen Institutionen und Konventionen, d.h. mit Hegel gesprochen, die eingespielte Sittlichkeit, zu untergraben droht. Individuen fangen damit an, ihre eigene Moral zu kreieren, ohne zu beachten, dass Moral auch eine öffentliche kollektive Angelegenheit ist.

Ein altes Spannungsverhältnis, das die Pandemie wieder klar zum Vorschein gebracht hat, ist das Verhältnis von staatlichen und individuellen Entscheidungen allgemein und im Besonderen in der Krise. In der Pandemie schien es vielen, dass es zu einer Verschiebung oder Neujustierung des Verhältnisses von individueller

und kollektiver Selbstbestimmung gekommen ist, weil es auch in sehr vielen rechtsstaatlichen liberalen Demokratien dieser Erde zum Schutze der Gesundheit und des Lebens aller, besonders der vulnerablen Gruppen, vor allem der Älteren, zu massiven Freiheits- und Grundrechtseinschränkungen gekommen ist. In den viel weiter verbreiteten autoritären Regimen ist das ja wenig verwunderlich. Umso mehr in liberalen, demokratischen Rechtsstaaten, die wie selbstverständlich angenommen (im doppelten Wortsinn) Grundfreiheiten auf einmal auch in liberalen, demokratischen Rechtsstaaten stark zu beschneiden schienen. Das hat teilweise zu massivem Unmut und auch Protesten in der Bevölkerung in einigen westlichen Demokratien geführt, weil die Bürger und Bürgerinnen nicht bereit waren, die meist mit besonderen Notfallgesetzen für nationale Notfälle von oben durch die jeweilige Exekutive schnell verfügbaren Grundrechtseinschränkungen so hinzunehmen.

Grundsätzliche Überlegungen zu Freiheit und Selbstbindung

Die normative Basis unseres gesellschaftlichen und staatlichen Zusammenlebens ist bekanntlich die im Grundgesetz in Art. 1.1 garantierte Menschenwürde. Diese Würde haben Personen, die im Prinzip in der Lage sind, sich autonom zu entscheiden. Es ist diese Freiheit der eigenen Entscheidung und der darauf basierenden individuellen Lebensführung einer jeden Person, die wir uns wechselseitig zusprechen, und zwar allen im gleichen Maße. Diese basale Gleichheit schließt aus, dass vulnerable Gruppen, Ältere, Schwächere, Krankere zuerst «geopfert» werden dürfen, wenn (medizinische) Ressourcen knapp werden sollten. Ausgehend von diesen so verstandenen Grundwerten der Freiheit und Gleichheit lässt sich Zwang und insbesondere staatlicher Zwang nur so rechtfertigen, dass die Betroffenen im Prinzip den jeweiligen Zwangsmaßnahmen selber freiwillig zugestimmt haben. Zwangsmaßnahmen sind dann eine Art der Selbstbindung. Wie Odysseus sich von seinen Mitstreitern auf dem Schiff an dessen Mast binden lässt und seine Seefahrer sich Wachs in die Ohren stopfen, damit sie alle zusammen nicht den verführerischen Gesängen der Sirenen erliegen und nicht ins Verderben segeln, so müssen wir Menschen uns mithilfe anderer selbst binden, damit wir nicht der Verführung zum eigenen Elend u.a. durch die eigene und anderer Unvernunft erliegen (vgl. Elster 1979).

Wenn wir alle Engel wären, könnten alle für sich selbst vernünftig entscheiden, wie sie sich verhalten. Aber das setzt eine extrem hohe Eigenverantwortung voraus, der wir willensschwache menschliche Wesen nicht immer gerecht werden können und die moralisch mehr als belastend wäre. Außerdem sind wir alle nicht immer so vernünftig, wie wir sein könnten. Wir müssten dann in unserem Alltag ständig selbst korrekt abwägen, ob unsere Handlungen gegenüber anderen vertretbar sind. Selbst auferlegte Regeln als Selbstbindungen befreien uns ein gutes Stück weit von dieser Last der moralischen Überforderung. Zwei typische Weisen, mit denen wir uns selbst in einer Gesellschaft durch Regeln binden, sind zum einen Gesetze, die mit staatlicher Zwangsgewalt durchgesetzt werden, und

zum anderen soziale Konventionen, die mit sozialem Druck ihre Befolgung zwar nicht erzwingen, aber doch sehr nahelegen.

Nun unterliegen Normen jeglicher Art, auch wenn sie als Selbstbindungen zu verstehen sind, gewissen moralisch-politischen Auflagen. Die Normen müssen zunächst einmal allen von ihnen Betroffenen und ihnen Unterworfenen gegenüber gut begründet sein, sonst wären sie bloßer äußerer Zwang (vgl. führend für diese Position[en] Forst 2007). Gesetze und Konventionen sollten zudem in einer Gesellschaft so geregelt werden, dass sie den größtmöglichen gleichem Freiheitspielraum für alle Individuen sichern und zur Verfügung stellen. In dubio pro libertate – das ist die Grundüberzeugung des politischen Liberalismus, der den Freiheitsrechten einen Vorrang vor anderen einräumt (vgl. Rawls 1975: §§ 39, 82). Diese ergibt sich aus der zugrundeliegenden Annahme autonomer Individuen mit gleicher Würde, die ihre Entscheidungs- und Handlungsfreiheit als für sie konstitutiv zu schätzen wissen und deshalb bewahren wollen. Allerdings nur unter Bedingungen, die zentral sind und gerne vergessen werden, weshalb an sie noch einmal kurz erinnert werden soll (vgl. Gosepath 2004: IV,1.):

Freiheiten gibt es *erstens* nicht einfach so, sondern nur als geschaffene, eingeräumte und gesetzlich gesicherte. Robinson Crusoe ist allein auf der Insel als Schiffbrüchiger weder frei noch unfrei. Erst wenn Freitag ins Spiel kommt, stellt sich die Frage nach den Freiheitsspielräumen zwischen den beiden und muss moralisch gesehen ausgehandelt und gemeinsam entschieden werden. Staatliche Normen als solche sind daher genauso freiheitskonstituierend und freiheitssichernd wie freiheitseinschränkend.

Zum Zweiten muss es um die *gleiche* Freiheit einer jeden Person gehen. Ein Recht auf adäquate subjektive Freiheitsspielräume kann nicht ohne distributive Gleichheit eingeführt werden, weil Freiheit bzw. Freiheitsrechte ein Anwendungsfall distributiver Gleichheit sind. So ist Rousseau zuzustimmen, wenn er feststellt: «In der allgemeinen Freiheit hat keiner das Recht, das zu tun, was die Freiheit eines anderen ihm verbietet, und die wahre Freiheit zerstört niemals sich selbst. Die Freiheit ohne Gerechtigkeit ist also ein wahrer Widerspruch, denn man fange es an, wie man will, die Ausführung eines ordnungslosen Willens behindert alles. Es gibt also keine Freiheit ohne Gesetze, und auch dort gibt es keine, wo jemand über den Gesetzen ist» (Rousseau 1988: 189). Man kann die Idee gleicher Rechte auf Freiheiten nicht erklären, ohne sie als eine Form der Gleichzuteilung von Gütern zu verstehen, die sich freie und gleiche Personen wechselseitig zubilligen. Die geläufige Annahme eines Widerstreites von Freiheit und Gleichheit beruht folglich auf einer *Verwechslung der Ebenen*.

Über das richtige Maß der Freiheit und der Freiheitseinschränkung lässt sich *drittens* natürlich trefflich streiten. Die normative Leitidee muss dabei sein: Wenn es andere betrifft, dürfen und müssen diese mitentscheiden. Freiheiten (mit ihren Grenzen und Ausdehnungen) müssen immer die Zustimmung aller bekommen. Das ist der demokratische Grundgedanke (angewandt auf die Freiheiten), wie er sich in Kants Rechtsphilosophie findet (vgl. Kant 1797, Ripstein 2009). Deshalb muss man die Frage, ob eine bestimmte Freiheitsausübung mit der gleichen

Freiheit einer jeden Person kompatibel ist, kollektiv mit allen zusammen entschieden werden. Letztendlich muss normativ gesehen deshalb der demokratische Souverän, also wir alle zusammen, die wir die gesellschaftlichen Regelungen aufstellen und von ihnen betroffen sind, entscheiden, wie die gesetzlich garantierten Freiheitsspielräume geschnitten und ihre (staatlichen) Grenzen gezogen werden sollen. Im Regelfall gibt es in staatlich verfassten Gemeinschaften schon allgemeine, d.h. alle Personen und möglichst alle Fälle betreffende Gesetze, die in einer Demokratie alle gemeinsam mitbeschlossen haben. Das führt zur Entlastung, wenn man seinem demokratischen Rechtsstaat und seinen Gesetzen den Anspruch der Vernünftigkeit zugesteht. Man kann im Zweifel die Rechtsstaatlichkeit, demokratische Legitimation und Angemessenheit der Durchsetzung juristisch überprüfen lassen, sollte man nicht überzeugt sein.

Innerhalb des gesetzlich Erlaubten ergeben sich *viertens* auf diese Weise große Freiheitsspielräume, weil wir ja so viel Freiheit wie möglich wollen und uns wechselseitig zubilligen sollten. Diese bürdet den Individuen, den Bürgerinnen und Bürgern, große Verantwortung auf, die eigene Freiheitsausübung nicht zum Schaden anderer und nicht zu ungebührlichen Freiheitseinschränkungen anderer zu gebrauchen. Deshalb müssen die Individuen mit ihrer Freiheit so umgehen, dass sie in ihrer Freiheitsausübung die Freiheit eines jeden anderen nicht ungebührlich einschränken. Wieder: Die eigene Freiheit endet da (d.h. sie sollte da enden), wo die Freiheiten anderer beginnen – egal ob das gesetzlich so schon geregelt ist oder nicht. Man darf nur dann bestimmte Freiheiten für sich reklamieren, wenn man zeigen kann, dass sie mit der Freiheit eines jeden anderen Menschen kompatibel sind. Das ist die moralische Forderung an das Handeln eines jeden. Man ist nicht allein auf der Welt und muss deshalb Rücksicht auf andere nehmen. In der Realität lässt sich natürlich nicht immer bezüglich jeder einzelnen Freiheitsausübung schon allgemein zeigen, dass sie mit der Freiheit einer jeden anderen Person kompatibel ist, denn man muss hier und jetzt handeln und kann sich nicht immer schon die Zustimmung aller vorab einholen. In Fällen, die zwar gesetzlich erlaubt sind, muss man unter Vorgriff auf eine Zustimmung aller selbst entscheiden, wie man die Freiheit allgemeinverträglich ausüben darf (z.B. bei einer Party, die laut wird und die Nachbarn stört). Man soll dann so handeln, wie man vernünftigerweise vermuten kann, dass eine mit der Zustimmung aller erlassene Verabredung die Freiheiten in dieser Situation regeln würde bzw. später regeln wird.

Freiheit und Verantwortung sind dabei *fünftens* Kehrseiten einer Medaille. Freiheit kommt mit der Verpflichtung zur Verantwortungsübernahme. Ohne die Fähigkeit, verantwortlich zu handeln, könnten wir nicht frei sein und könnten wir keine Freiheit genießen. Verantwortlich vor anderen und uns selbst können wir wiederum nur handeln, wenn wir frei sind. Eigenverantwortung ist weder ein rein neo-liberaler Slogan, wenn sichergestellt ist, dass es tatsächlich um die gleichen Ermöglichungschancen von Freiheit für jede Person geht. Noch muss Eigenverantwortung sozialschädlich sein, wenn es eine stabile vernünftige soziale Rahmung und Ermöglichung dafür gibt. Eigenverantwortung ist dann also

nur im Rahmen der einer jeden Person tatsächlich zur Verfügung stehenden natürlichen und sozialen Möglichkeiten fairerweise zuschreibbar.

Individuelle Freiheit und kollektiver Gesundheits- und Lebensschutz in der Pandemie

Diese zunächst mal abstrakt erscheinenden Einsichten lassen sich nun für die Debatten, wie wir sie in unserer Gesellschaft während der Corona-Pandemie hatten und haben, fruchtbar machen. In der Pandemie betrifft das vor allem Fragen nach dem Umgang mit dem Risiko: Wie soll ich mit Menschen in meiner physischen Nähe umgehen, wenn entweder ich ein potentieller Ansteckender sein könnte, der durch zu große Nähe oder falschen Umgang andere gefährdet; und umgekehrt, wie soll ich mich verhalten, wenn Andere mich gefährden könnten? Wir waren und sind in der Pandemie insgesamt in der Situation, das individuelle Grundrecht auf gesundheitliche Sicherheit mit dem individuellen Grundrecht auf Freiheit abwägen zu müssen. Dabei stellt sich das Problem, wie das normative Verhältnis zwischen individueller Freiheit und kollektivem Gesundheits- und Lebensschutz geordnet sein sollte.

Hier hilft es sich zunächst klar zu machen, dass Freiheit und Gesundheit als Güter nicht völlig getrennt werden können. Ohne ein gewisses Maß an Gesundheit wird man nicht wirklich frei sein können, wenn Freiheit mehr meinen soll als sogenannte negative Freiheit von äußerem Zwang. Wenn Freiheit auch die Möglichkeit und Fähigkeit zur Ausübung autonomer Entscheidungen umfasst, dann setzt die so verstandene sogenannte positive Freiheit Gesundheit als Ermöglichungsbedingung voraus. Diese Freiheit ist nicht nur eine Freiheit von etwas (z.B. die Freiheit von Gebrechen), sondern auch eine Freiheit zu Betätigungen. Umgekehrt gehört es zum Vollsinn von Gesundheit, dass man sich in einem gewissen Umfang frei betätigen kann. Ohne Freiheit können zumindest psychische, aber oft auch physische Gesundheit gefährdet werden (vgl. Wingert 2021: § 3).

Schon deshalb ist es nicht sinnvoll, Sicherheit, hier also der Gesundheitsschutz, absolut prioritär vor individuelle Freiheitsausübung zu setzen. Die dazu nötige Freiheitseinschränkung könnte selbst wieder zu Krankheiten führen. Außerdem müsste jedes erkennbare Gesundheitsrisiko soweit wie möglich minimiert werden. Natürlich müssen absichtliche und fahrlässige Gesundheitsrisiken für andere moralisch gesehen vermieden werden. Aber wenn man alle möglichen negativen Nebenfolgen einer Handlungsmöglichkeit, die ein Gesundheitsrisiko für andere darstellen könnten, ausschließen wollte, würde man die Freiheit zu sehr und damit unzulässig einschränken. Das tun wir bei anderen Risiken wie dem Autofahren beispielsweise auch zu Recht nicht.

Wiederum gilt: Die Freiheit ist immer Freiheit aller: Meine Freiheit endet dort, wo die eines anderen eingeschränkt wird. Es gibt gesetzliche Corona-Regelungen, damit es gleiche Freiheitsräume für alle gibt, damit zum Beispiel die Bewegungsfreiheit für alle in ihren Grundzügen gewahrt werden kann, wenn auch eingeschränkt. Aber Einschränkungen von Grundrechten in der Pandemiebekämpfung

sind – wie oben erläutert – als Selbstbeschränkungen der Bürger und Bürgerinnen zumindest vermittelt ihrer Repräsentanten zu verstehen und müssen auch als solche erkennbar bleiben. Grundrechtseinschränkungen zum Gesundheitsschutz, so berechtigt sie sein mögen, sind keine Anordnungen einer Obrigkeit, die es im demokratischen Staat nicht mehr geben sollte, auch wenn die Exekutiven manchmal als solche daherkommen. Einschränkungen von Grundrechten müssen daher massiven Auflagen unterworfen sein. Einschränkungen von Grundrechten müssen von demokratischen Repräsentanten beschlossen werden, nicht von Exekutivorganen des Staates (wie den Bundes- und den Landesregierungen). Neben diesem parlamentarischen Gesetzesvorbehalt gehört ebenso zu diesen Auflagen eine knappe Verfallsdauer von Gesetzen mit weitreichenden Ermächtigungen, die in kurzen Abständen auf ihre Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit überprüft werden. Auch darf nicht einfach durch Rechtsverordnungen oder Notverordnungen ohne parlamentarische Kontrolle durchregiert werden. Weder die Feststellung von Notlagen mit ihren weitreichenden Einschränkungen noch die Rücknahme einer solchen Festlegung sollte den Regierungen überlassen bleiben; sie gehören in das Parlament. In einem liberalen Rechtsstaat lässt sich die Abwägungsfrage zwischen Freiheitseinschränkungen durch die Regierung und dem Grundrecht auf Freiheiten der Individuen stets durch die Gerichte überprüfen. Zudem kann durch das Mittel der Demonstrations- und Versammlungsfreiheit plus anderer Mittel der politischen Einflussnahme stets versucht werden, politische Regelungen zu ändern. Deshalb dürfen gerade die Grundrechte, die den Protest der Unterworfenen und Eingeschränkten ermöglichen sollen, nur als letztes Mittel eingeschränkt werden. Bei den Protesten gegen die Corona-Maßnahmen kommt es aber stets darauf an, dass plausibel gezeigt wird, dass man sich nicht nur in seiner Freiheit eingeschränkt fühlt, sondern dass man willkürlich, d.h. ohne gute Begründung eingeschränkt worden ist. Diesen Nachweis sind meines Erachtens viele Demonstranten schuldig geblieben.

In der Krise erkennen wir wieder, was wir manchmal vergessen zu haben scheinen, dass es trotz gesetzlicher allgemeinverbindlicher Regelungen sehr wohl auf unser individuelles Handeln ankommt. Häufig haben wir ja gerade in Massengesellschaften den Eindruck, dass unser individuelles Handeln keinen Unterschied mehr für das kollektive Ergebnis macht. Aber dieser Eindruck ist generell falsch; jetzt zeigt sich das wieder besonders deutlich. Einen so totalitären Staat werden wir nicht wollen, der jede einzelne unserer Handlungen kontrolliert und sanktioniert. Jenseits des totalitären Staates ergeben sich für uns Freiheitspielräume, die wir moralisch verantwortungsvoll nutzen müssen. Diese Verantwortung von uns einzelnen Individuen für das gesamte Wohl aller wird uns jetzt wieder besonders bewusst. Wenn ich mir zum Beispiel gerade die individuelle Freiheit nehme, gegen beschlossene, sinnvolle Pandemiemaßnahmen zu verstoßen und dadurch das Virus möglicherweise streue, gefährde ich die Gesundheit anderer übermäßig und schränke damit die Freiheit anderer Menschen unzulässig ein. Es kommt also auf den verantwortlichen Gebrauch individueller Freiheitsrechte in der Pandemie an. Ein Großteil der öffentlichen Debatten in der

Pandemie bezog und bezieht sich auch darauf, nicht nur auf gesetzliche Regelungen. Immer wieder werden Aufforderungen zur nicht erzwungenen, sondern eigenverantwortlichen Einschränkung des eigenen sozialen und räumlichen Aktionsradius kontrovers diskutiert. Die Pandemie zwingt uns, unsere Verantwortung, unsere Freiheitsrechte und -spielräume nur so zu nutzen, dass unser Freiheitsgebrauch die Gesundheit anderer nicht direkt und indirekt gefährdet und die Fähigkeit zur kollektiven Gefahrenabwehr durch das jeweilige Gesundheitssystem nicht absehbar erheblich schwächt. Wann und wie das Gesundheitssystem zu sehr geschwächt wird, um Kranke noch angemessen behandeln und vor dem Tod bewahren zu können, hängt natürlich von vielen Faktoren ab, insbesondere der aktuellen Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems, aber auch vom Verhalten der anderen Mitmenschen (vgl. Wingert 2021: §3).

Soziale Kontrolle ist dabei wichtig. Wir brauchen Mitmenschen, die uns an bestehende Regeln erinnern, das bietet uns moralische Orientierung. Was nicht heißt, dass wir die Regeln nicht hinterfragen dürfen. Aber wenn sie uns unsinnig erscheinen, ist es der falsche Weg, sie einfach zu brechen. Dann hilft nur der Dialog. Wenn sich erst einmal wieder übliche soziale Konventionen des Umgangs miteinander auch in der Pandemie entwickelt haben, werden die üblichen Mechanismen der sozialen Kontrolle und Sanktion greifen und uns in der Regel zu Mitläufern der sozialen Konventionen machen. Das hat den Vorteil der Entlastung, entbindet aber natürlich das Individuum nicht von seiner eigenen moralischen Verantwortung. Solange aber noch keine sozialen Konventionen des Umgangs miteinander in der Pandemie eingespielt sind, besteht entsprechende Unsicherheit über das korrekte moralische zwischenmenschliche Verhalten im Nahbereich.

Viele Menschen haben Mühe, die Verschiedenartigkeit von Anti-Corona-Regelungen in unterschiedlichen Bundesländern und Ländern zu verstehen. Hier hilft es, glaube ich, sich einiges grundsätzlich immer wieder klarzumachen. Zum einen gibt es kaum gesichertes Wissen hinsichtlich des Coronavirus und seines Verhaltens. Wir befinden uns also weltweit in der Pandemie in einem «Trial and Error»-Verfahren. Angesichts von Unsicherheit und Unkenntnis ist dies das bestmögliche Verfahren. Da wird es nicht ausbleiben, und es ist auch nicht ausgeblieben, dass sich die Expert/innen und Politiker/innen irren. Leider haben sie nicht immer auf die Irrtumsmöglichkeit auf quantitativ und qualitativ unterschiedliche Weise deutlich genug hingewiesen, natürlich auch deswegen, weil dadurch die nötige Compliance massiv reduziert worden wäre. Leider sind auch nicht alle in der Lage, im Nachhinein ihre Fehler einzugestehen. Aber Fehler sind bei diesem Vorgehen unvermeidlich. Nur so lernen wir. Wir müssen im öffentlichen Dialog zwischen Expert/innen und Politiker/innen immer wieder um den besten Weg ringen, um Fehler zu vermeiden und zielführende Strategien zu entwickeln. Abgesehen von der Irrtumsanfälligkeit einiger Regelungen sind Regeln, die zum Wohle aller getroffen werden, immer ein Stück weit willkürlich, immer ein bisschen «Pi mal Daumen». Warum kriegt man in Deutschland mit 17 den Führerschein? Ist jemand einen Tag oder eine Woche vor seinem 17. Geburtstag etwa noch nicht

fahrtüchtig? Irgendwo muss es einfach eine Grenze geben. So ist es bei der Kontaktsperre auch. Anders als beim Führerschein-Alter sind wir mit den Corona-Gesetzen nicht aufgewachsen. Deshalb sind wir nun auch geneigter, sie in Frage zu stellen. Aber weder die Fehleranfälligkeit noch die partielle Willkürlichkeit der Anti-Corona-Maßnahmen schränkt deren Legitimität grundsätzlich ein.

Mit den Anti-Corona-Maßnahmen ist natürlich derjenige ganz und gar nicht einverstanden, der Corona oder Covid-19 für Fake-News und die Pandemie für eine Verschwörung weltweiter Eliten hält. Es ist erschreckend, wie sich eine wissenschaftsfeindliche Grundhaltung (z.B. von Impfgegnerinnen und Impfgegnern) in letzter Zeit mit Verschwörungsmythen einerseits und rechtsextremen populistischen Ansichten andererseits gepaart und sich in den Demonstrationen zum Ausdruck gebracht hat. Hier ist kritisch zu überprüfen, ob die rechtsextremen Gruppierungen nur Trittbrettfahrer sind oder ob es hier nicht doch eine tiefere inhaltliche Verbindung zwischen diesen Ansichten gibt. Gibt es strukturelle Gemeinsamkeiten in der Allianz von Wissenschaftsfeindlichkeit, Verschwörungstheorien und Rechtsextremismus? Was die ersten beiden Aspekte angeht, so lässt sich natürlich eine gewisse gemeinsame intellektuelle Grundeinstellung zwischen Wissenschaftsfeindlichkeit und Verschwörungsmythen annehmen. Denn Menschen, die wissenschaftsfeindlich sind und Verschwörungstheorien anhängen, lassen sich ja auch durch hinreichend gut belegte Evidenz in ihren Meinungen nicht beeinflussen. Das ist theoretisch unvernünftig, denn Meinungen sollten rationalerweise gut begründet sein.

Hieran anschließend lassen sich nun zwei Fragen stellen, auf die es meines Erachtens keine einfache Antwort gibt. Neigen Menschen, die theoretisch unvernünftig sind, auch zu praktischer Unvernunft? Das könnte erklären, dass theoretisch irrationale Menschen auch zu politischen Extremen neigen. Diese Hypothese müsste natürlich empirisch validiert werden. Die andere, politisch brisantere Frage ist die, ob Menschen, die offensichtlich im großen Ausmaß theoretische Unvernunft zeigen, tatsächlich in der Lage sind, ihre Autonomie selbstständig zu leben. Zunächst einmal gehört zum Recht auf Autonomie auch das Recht auf Gedankenfreiheit und d.h. eben auch die Freiheit, etwas Falsches zu glauben und zu behaupten. Wenn aber der Irrglaube ein Ausmaß annimmt, das dazu führt, dass die Menschen nicht mehr in der Lage sind, die schädlichen Folgen ihres Handelns für andere hinreichend moralisch zu berücksichtigen, dann muss ihre Handlungsfreiheit zum Wohle der anderen Betroffenen gegebenenfalls eingeschränkt werden. Diese Freiheitseinschränkung müsste selbstverständlich ausgesprochen gut begründet sein, um nicht den Verdacht auf sich zu ziehen, dass politisch missliebige Bürgerinnen und Bürger willkürlich unterdrückt werden.

Schluss(folgerungen)

Die Krise zeigt noch einmal deutlich die politischen Fragen nach der gerechten Ordnung der politischen, sozialen, gesundheitlichen und anderen Institutionen und Systeme, von denen wir alle abhängig und betroffen, denen wir alle

unterworfen sind. Sie sind in der Corona-Krise einem Stresstest ausgesetzt, von dem wir nicht wissen, ob sie sie unbeschadet bestehen, weshalb wir etwas dafür tun müssen, dass sie mindestens bestehen bleiben, wenn nicht gestärkt aus der Krise hervorgehen.

Soziale Sicherungssysteme, Daseinsvorsorge und öffentliche Güter haben im Zeitgeist in Folge der Krise eine Renaissance. Denn es zeigt sich deutlich, dass fehlende oder insuffiziente soziale Sicherungssysteme die soziale Spaltung in der Gesellschaft massiv verstärken. Das sieht man nicht nur in den USA, wo die sozial Schwächeren besonders leiden, da sie als schlecht Versicherte Gesundheit, Jobs und Perspektiven verlieren und das intersektional mit rassistischer Diskriminierung gekoppelt zu sein scheint.

Worauf es also ankommt: Stärkung der Verantwortung aller, damit Individuen ihre Freiheitsspielräume vernünftig nutzen, durch:

- *erstens* gute soziale Infrastrukturen wie soziale Sicherungssysteme, Daseinsvorsorge und öffentliche Güter;
- *zweitens* funktionierende gute politische und soziale Regeln, die uns allen Leitlinien zur Verfügung stellen und uns demokratisch selber kollektiv binden;
- und schließlich *drittens* die Gewährung des Rechts, kollektiv zu lernen und es in der Zukunft besser zu machen.

LITERATUR

- ELSTER, Jon (1979): Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality, Cambridge: Cambridge University Press.
- FORST, Rainer (2007): Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- GOSEPATH, Stefan (2004): Gleiche Gerechtigkeit. Grundlagen eines liberalen Egalitarismus, Frankfurt: Suhrkamp.
- KANT, Immanuel (1797): Metaphysik der Sitten, in: Kants Gesammelte Schriften, hg. v. der Preussischen Akademie der Wissenschaften, Berlin 1902 ff., Bd. 6, S. 203–494.
- RAWLS, John (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt: Suhrkamp, orig. A Theory of Justice, Cambridge: Harvard University Press 1971, 2. überarb. Aufl. 1999.
- RIPSTEIN, Arthur (2009): Force and freedom. Kant's legal and political philosophy, Cambridge u.a.: Harvard University Press.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1988): «Briefe vom Berge», in: Schriften, Bd. 2, Frankfurt: Fischer 1988, 7–252.
- WINGERT, Lutz (2021): Wir müssen abwägen – aber wie sollen wir abwägen? Fragen der Moral in einer pandemischen Corona-Krise. In: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie* 69(1): 29–66.

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

Prof. Dr. Stefan Gosepath studierte in Tübingen, an der FU Berlin sowie Harvard University; Promotion 1992 und Habilitation 2002 in Philosophie. Nach Gast- und Vertretungsprofessur folgten Professuren an den Universitäten Gießen, Bremen, Frankfurt/Main, schließlich FU Berlin. Er ist Ko-Direktor der Kollegforschergruppe «Justitia Amplificata» sowie Principal Investigator zahlreicher interdisziplinärer Forschungsprojekte. Gosepaths Spezialgebiet ist die Verknüpfung zwischen Moralphilosophie und politischer Theorie. Er ist o. Mitglied der Akademie der Wissenschaften und Literatur, Mainz. Näheres siehe: www.stefan-gosepath.de.

PD Dr. Eva Marlene Hausteiner ist Politikwissenschaftlerin und vertritt derzeit die Professur für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Greifswald. Sie forscht schwerpunktmäßig zur Geschichte des politischen Denkens seit dem 19. Jahrhundert, insbesondere zu föderalen und imperialen Ideen und Legitimationsmustern sowie zu politischen Erzählungen von Dystopien bis zu Verschwörungserzählungen. Eva Hausteiner ist Mitbegründerin und Redaktionsmitglied des *Theorieblog*.

PD Dr. Felix Heidenreich studierte Politikwissenschaften und Philosophie in Heidelberg, Paris und Berlin. Er ist wissenschaftlicher Koordinator am Internationalen Zentrum für Kultur- und Technikforschung (IZKT) der Universität Stuttgart. Er forscht zu Themen der Politischen Theorie, der Kulturtheorie und der Kulturpolitik. Auch die anhaltende Beschäftigung mit Frankreich schlägt sich in zahlreichen Publikationen nieder.

Prof. Dr. Paul Nolte ist seit 2005 Professor für Neuere Geschichte mit besonderer Berücksichtigung der Zeitgeschichte in ihren internationalen Verflechtungen an der Freien Universität Berlin und u.a. Geschäftsführender Herausgeber und Redaktionsleiter von *Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft*.

Prof. Dr. Grit Straßenberger, geboren 1970 in Berlin. Von 1990–1997 Studium der Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin; 1997 Diplomprüfung; 1998–2001 Promotionsstipendiatin der Heinrich-Böll-Stiftung; 2004 Promotion zum Dr. phil. an der Humboldt-Universität zu Berlin mit einer politiktheoretischen Dissertation über narrativ-hermeneutische Ansätze in der politischen Theorie. Von 2003–2005 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe

«Eliten-Integration» an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften; 2005–2006 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrbereich «Didaktik der politischen Bildung» der Universität Potsdam; 2006–2013 wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl «Theorie der Politik» des Instituts für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. In den Jahren 2009 und 2012 Vertretungsprofessur für das Fachgebiet «Politische Theorien» an der Universität Kassel; 2012–2013 Vertretungsprofessur für das Fachgebiet «Theorie der Politik» am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Im Jahr 2013 Habilitation durch die Philosophische Fakultät III der Humboldt-Universität zu Berlin mit der Schrift «Politische Führung. Zu einem Dilemma der modernen Demokratietheorie». In den Jahren 2014–2015 Privatdozentin am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Seit Oktober 2015 Professorin für Politische Wissenschaft am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn.

Gutes Regieren

Maßstäbe und Kriterien in der liberalen Demokratie

Mit Klimakrise und Corona-Pandemie stehen für die liberalen Demokratien zwei Herausforderungen auf der Tagesordnung, für die es keine Erfahrungen gibt. Dabei braucht man gerade jetzt Maßstäbe und Kriterien für ein gutes Regieren, um die aktuellen und anstehenden Probleme lösen zu können.

Dazu gehört aber nicht nur ein hohes Maß an Problemlösungskompetenz, sondern auch ein Anspruch auf Zukunftsorientierung, Organisation und Moderation von politischen Prozessen – wie die Beiträge dieses Sammelbandes deutlich machen.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Darstellung der ideengeschichtlichen wie normativen Grundlagen guten Regierens.

Mit Beiträgen von Paul Nolte, Felix Heidenreich, Grit Straßenberger, Eva M. Hausteiner und Stefan Gosepath.

ISBN 978-3-86928-239-8