

Gibt es einen heimlichen Lehrplan von „Governance“ im liberalen Kapitalismus?

ALBAN WERNER

I. FRAGESTELLUNG UND HERANGEHENSWEISE

Eine Argumentationsfigur aus der kritischen Pädagogik kann hilfreich sein, um eine bestimmte Form des Regierens in industrie-kapitalistischen Gesellschaften kritisch zu beleuchten. Eine solche Figur ist „der heimliche Lehrplan“. Sie wird hier als Folie angewendet, um „Governance“ zu betrachten. „Governance“ ist eine Form des Regierens, die sich für die Sozialwissenschaft als wahre Wachstumsindustrie erwiesen hat.¹

Das Ziel dieses Essays ist es, einen kritischen Blick auf diese Regierungsweise zu werfen, die viel diskutiert wird und offenbar große politische Relevanz besitzt, weil sie politischen Verantwortungstragenden häufig als adäquate Form kollektiver Entscheidungsfindung nahe gelegt wird.

Meine These ist, dass diese Form des „Regierens“, wie andere Formen auch, sinnvoll betrachtet werden kann unter dem Blickwinkel ihrer langfristig sozialisierenden Wirkungen. Es geht nicht um Ideologiekritik im einfachen Sinne, die „Governance“ als Trick der Herrschenden entlarvt, etwa als eine große Täuschung, die allen Beteiligten nur vorgaukelt, politischen Einfluss auszuüben. Mich interessiert, was „wahr“ ist an Governance, „wahr“ im Sinne von alltagstauglich und „einleuchtend“ (vgl. Hall 2004: 189).

II. WAS MEINT „DER HEIMLICHE LEHRPLAN“?

In Lehranstalten gibt es einen offiziellen und einen „heimlichen“ Lehrplan. Zu diesem Ergebnis kommen – unter vielen anderen – der Soziologe Philip W. Jackson bei seiner teilnehmenden Beobachtung am Unterricht in US-amerikanischen Grundschulen und der Psychologe Benson Snyder anhand seiner Untersuchungen des Verhaltens von Studierenden und Professoren am Massachusetts Institute of Technology (MIT). Ihnen zufolge sieht man

an der Oberfläche in den Lehranstalten einen Lehrplan, bei dem es darum geht, die Methoden und Inhalte der Fächer zu lernen, die zum spezifischen Lernabschnitt einer Biographie gehören. Es geht um das Begreifen von Texten, von Theorien, mathematischen Modellen und das Bestehen von formalisierten Prüfungen. Aber eben nicht nur darum.

„Ein Schüler lernt, in die Regeln, Regelungen und Rituale, die ihn umgeben, ruhig einzuwilligen. Er lernt, die kleinen Versagungen des Alltags hinzunehmen und die höhererorts beschlossenen Verfahrensweisen zu akzeptieren, auch wenn ihre Logik unerklärt und ihr Sinn unklar bleiben. Gleich den Insassen anderer Zwangsorganisationen lernt er, mit den Achseln zu zucken und zu sagen: ‚So ist nun mal das Leben‘“ (Jackson 1975: 31).

Jacksons Formulierung zeigt uns den wesentlichen Mechanismus des „heimlichen Lehrplans“: Die Subjekte innerhalb einer bestimmten Institution, in diesem Fall der Schule, lernen sich innerhalb dieses sozialen Raums zurechtzufinden. Wie jede Ideologie kennzeichnet die des heimlichen Lehrplans eine restringierende und ermöglichende Konstitution der Subjekte. Sie werden auf bestimmte Rollenprofile verpflichtet, aber erlangen damit zugleich Kompetenzen, die sich auch immer für andere Praktiken als die institutionell vorgeschriebenen eignen (vgl. Therborn 1980: 17). Gerade weil es zwei Lehrpläne gibt, den offenkundig sichtbaren und den „heimlichen“, ist dieser Prozess nicht als einfache Prägung, als passiver Anpassungsprozess an extern gegebene Vorgaben vorstellbar. Anhand der Erstsemester-Studierenden am MIT zeigt Benson Snyder, wie eine Spannung entsteht aus der gleichzeitigen Existenz und gleichzeitigen Verbindlichkeit von offiziellem und heimlichem Lehrplan. Die Studierende soll auf der einen Seite kreativ sein und sich in den Lernprozess einbringen. Auf der anderen Seite muss sie ein bestimmtes Lernpensum erfüllen, muss vorgefertigte Prüfungen bestehen, in denen eine spezielle und keine andere Antwort von ihr erwartet wird.

„Der Jahrgang benötigt einige Zeit, diese Botschaften zu sortieren, die Unterschiede herauszufinden, diese widersprüchlichen Signale zu verstehen, die durch die Gegenwart eines öffentlichen und eines heimlichen Lehrplans zustande kommen“ (Snyder 1971: 9)². Schon Snyder bemerkt, dass diese Konstellation nicht nur in pädagogischen, sondern vermutlich in allen gesellschaftlichen Institutionen beheimatet ist, die das Leben strukturieren.

„Sicherlich ist [diese Situation] in allen Gruppen und Organisationen gegenwärtig – Konzernen, Familien, der Regierung. Entscheidend ist nicht die Gegenwart formaler Regeln und informeller Antworten, sondern vielmehr die Arten von Unstimmigkeit, die durch den Abstand zwischen beiden erzeugt werden; und die Art in der Arbeitgeber und Arbeiter, Eltern und Kinder, ProfessorInnen und Studierende die Konflikte und Themen herausarbeiten, verständlich machen und diskutieren, die meistens verdeckt bleiben“ (Snyder 1971: 9).

Die Betroffenen sind keine passiven Behälter für das, was der heimliche Lehrplan ihnen nahe legt. Es erfordert ihre Tätigkeit als Subjekte, mit den widersprüchlichen Erwartungen, die ihnen von den beiden Lehrplänen entgegen gebracht werden, umzugehen. Es ist unmöglich, alle an die Lernenden gerichteten Erwartungen gleichzeitig zu erfüllen. Man kann nicht für alle Prüfungen gleichermaßen lernen, nicht in jedes Term Paper für jedes Vertiefungsseminar dieselbe Menge Arbeit stecken, und erst recht nicht dann auch noch der Erwartung genügen, alle „extra-curricular activities“ tatsächlich in dem Umfang gemacht zu haben, wie sie nachher im Lebenslauf auftauchen. Man sollte Snyder nicht in der Annahme folgen, dass diese Spannungssituation absichtlich herbeigeführt wird (vgl. ebd.: 18). „*Hidden Curriculum*“ ist nicht dasselbe wie „*Hidden Agenda*“. Gegen die These absichtlicher Planung des „heimlichen Lehrplans“ als Ganzem spricht eben die starke Widersprüchlichkeit der Signale, die er aussendet. Alle Mitglieder von Fachschaft, Fakultätsrat, Senat oder zuständigen Kommissionen, die die Vorbereitung und ständige Nachbesserung bei den Bachelor- und Master-Studiengängen kennen, werden bezeugen können, dass es den einheitlichen Lehrplan eines neoliberalen Zentralkomitees, allen Studierenden ein „unternehmerisches Selbst“ anzuerziehen, definitiv nicht gibt. Die nicht formal gesetzten, aber dennoch subtil sozialisierend wirkenden Institutionen der Bildungseinrichtungen sind teils geplant, aber die geplanten Wirkungen durchkreuzen sich mit anderen geplanten und nicht geplanten Einflüssen. Der heimliche Lehrplan besteht im Kern aus den von Jackson genannten Regeln, der Verknüpfung und Hierarchisierung bestimmter Regeln, denen man innerhalb einer Institution unterliegt, und den Ritualen, die hier regelmäßig vollzogen werden.

Um den „heimlichen Lehrplan“ einer Institution zu kennen, muss nach dem Lehr-Lernverhältnis dort Ausschau gehalten werden. Welche Erwartungen werden ungeschrieben an die Teilnehmenden gestellt? Welcher Spielraum bleibt den Betroffenen, mit diesen Erwartungen umzugehen? Wie sieht das System von Belohnungen und Bestrafungen aus, durch das die Handlungen der Beteiligten sanktioniert werden? Welche Hierarchie der Beteiligten wird damit etabliert?

III. GIBT ES „HEIMLICHE LEHRPLÄNE“ AUCH IN POLITISCHEN STRUKTUREN?

Meine These ist nun: Ein „hidden curriculum“ gibt es in allen Poren der Gesellschaft, und nicht zuletzt in allen Arenen des politischen Handelns. Im Raum des Politischen werden alle Mitwirkenden wieder und wieder zu Subjekten gemacht. In den Institutionen, d.h. den formalisierten Handlungszusammenhängen des politischen Lebens lernt man, was ist, was richtig ist und was möglich ist (vgl. Therborn 1980: 18). Politische Institutionen sind nicht nur zu begreifen als verstetigte Apparaturen zur Aggregation politi-

scher Präferenzbekundungen oder Regelsysteme, sondern als sozialisierende Instanzen, die das Verteilungsmuster politischer Identitäten und Machtressourcen in einer Gesellschaft wesentlich mit bestimmen (vgl. March/Olson 1989: 164); so kommen auch Wechselbeziehungen zwischen Gesellschaft und Politik in den Blick.

Es handelt sich um einen originär politik-soziologischen Zugang im Sinne Kurt Lenks:

„So wie die Institutionen erscheint auch das Politische selbst nicht als ein eigener, gesonderter Sachbereich, sondern als eine bestimmte Verfassung, ein spezifischer Aggregatzustand der Gesellschaft“ (Lenk 1982: 13). Dieser Befund für politische Institutionen gilt paradoxerweise umso eher, je mehr man von einer *liberalen Regierung* sprechen kann. Liberal ist eine Regierung dann, wenn sie durch Macht, anstatt durch Gewalt regiert. Der politische Liberalismus vollendet diese Regierungsform, deren Unterworfenen nicht Untertanen sind, sondern *Citoyens*.

„Wenn man die Ausübung von Macht als eine Handlung beschreibt, die sich auf andere Menschen bezieht, wenn man diese Praktiken als die Regierung von Menschen durch andere Menschen entziffert [...], dann schließt es ein wichtiges Element ein: Freiheit. Macht wird über freie Subjekte ausgeübt, und zwar nur insoweit sie frei sind“ (Foucault 1982: 790).

Das Moment der Freiheit wird wiederum umso wichtiger, je mehr die Regierenden auf Gewalt zur Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse verzichten, je mehr sie auf die Einbindung der Regierten setzen und zu Zugeständnissen bereit sind, mit anderen Worten: Je mehr sich eine soziale Gruppe bemüht, mittels *Hegemonie* statt durch Gewalt ihre politischen Ziele zu erreichen. Aber schon diese einfachen Bestimmungen des Regierens unter liberalen Bedingungen, mit anderen Worten: in einer *bürgerlichen Gesellschaft* reichen aus, um sich das pädagogische Element politischer Herrschaft klar zu machen. Die Regierenden müssen diejenigen, über die sie Macht ausüben wollen, kennen lernen. Sie müssen wissen, wie das Kollektiv, das es zu regieren gilt, sich zusammensetzt, wie es sich selbst versteht, zu seinen Bedürfnissen und Interessen kommt, durch welche Leidens- und Erfolgsgeschichte es gegangen ist, die es respektiert wissen will – wie sollten sie sonst Zugeständnisse machen wollen, die den Regierten als echte Erfolge erscheinen? Aber auch die Regierten sind keinesfalls passive Container für die Ideen, die Interessen und Handlungsmotive, die ihnen seitens der Regierenden nahe gelegt werden. Es gibt nicht nur ein Herrschaftswissen, sondern auch ein Beherrschtenswissen. All die „Regeln, Regelungen und Rituale“ (1975: 31), von denen Philip Jackson im Bezug auf den Schulalltag spricht, können von den Regierten auch immer anders gedeutet werden als von Regierten geplant. Die Regierten lernen die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Freiheit kennen. Sie begreifen die Schwächen der regierenden Gruppe. Das ist noch nicht gleichbedeutend damit, deren Position aufzuheben. Aber

es hilft ihnen zu wissen, was sie sich leisten können und was nicht, und wie sie unbemerkt einige der Anweisungen unterlaufen. Politik ist von Kämpfen geprägt, von Siegen und Niederlagen, von Kräftespielen und Kompromissen. Sie lassen die Institutionen, die das politische Geschehen einrahmen, nicht unberührt. Deswegen verändern sich auch die subtilen Signale, die Belohnungen und Bestrafungen, die „Logik der Angemessenheit“, die den BürgerInnen, vor allem aber den politischen Eliten seitens der Institutionen signalisiert werden (vgl. March/Olson 1989: 160; Borchert 2003: 21). Insofern gibt es in der Politik ein „lebenslanges Lernen“, und vielleicht ist dieses Lernen, weil es dort mit intensiven Rivalitäten zu tun hat, viel deutlicher geprägt von einem „heimlichen“ als einem offiziellen Lehrplan. Von Gramsci stammt die These, dass jedes Verhältnis von Hegemonie „notwendigerweise ein pädagogisches Verhältnis“ sei (Gramsci 1994 [1932-35]: 1335). Es lasse sich nicht auf die „spezifisch schulischen Beziehungen“ eingrenzen, weil dasselbe Beziehungsmuster immer dort auftritt, wo „die neuen Generationen in Kontakt mit den alten treten und deren historisch notwendige Erfahrungen und Werte aufnehmen, indem sie eine eigene, geschichtlich und kulturell höhere Persönlichkeit ‚zur Reife bringen‘ und entwickeln“ (ebd.). Aus Sicht einer gesellschaftskritischen politischen Soziologie ist deswegen die Kenntnis Subjekt-konstituierender Effekte der politischen Institutionen zentral, um die Mechaniken des „Regierens“ zu verstehen. Die Verbindlichkeit ihrer Anrufungen erhalten die Institutionen durch die stets im Hintergrund stehende „latente ‚Androhung‘ von Erzwingungsgewalt“ (Greven 1999: 104), welche sich im Staatsapparat organisiert findet. Diese Potenz macht es umso dringlicher, ihre subtilen Wirkungen von Weltverständnis und Selbstverständnis der Menschen zu kennen.

IV. WAS HEISST ES, „REGIERT ZU WERDEN“?

Unter „Regierung“ wird meistens eine Form des politischen Handelns verstanden, die es mit Lenkung der Gesellschaft zu tun hat (regieren von lateinisch „regere“; führen, leiten). Regieren als politische Praxis lässt sich in zwei Schritten verständlich machen, wenn wir im Anschluss an Marx unsere *bürgerliche Gesellschaft* betrachten.

Was die *bürgerliche* als Gesellschaftstyp auszeichnet, ist das strukturelle Verhältnis von politischer Allgemeinheit und kapitalistisch-marktwirtschaftlicher Produktionsweise. Im Gegensatz zu nicht-säkularen Regimen, die eine Fortsetzung der offiziell verordneten Lebensweise des Unterworfenen in der Privatsphäre vorschreiben, erklärt der Staat in der bürgerlichen Gesellschaft die Überzeugungen und Neigungen der Herrschaftsunterworfenen zu legitimen und nicht antastbaren Gegenständen der privaten Willkür. Dieses Motiv der *Trennung*, d.h. der Abschottung gesellschaftlicher Teilbereiche mit eigenen Institutionen, Handlungslogiken und Idiosynkrasien vor dem Zugriff der im Staat imaginierten Allgemeinheit findet historisch seine

kongeniale Rationalisierung zu einem politischen Programm im *Liberalismus* (vgl. Walzer 1984: 315). Das erfolgreiche Bürgertum entledigt sich des Ancien Régime mittels formalisierter Interventionsbeschränkungen. Der Untertan als Herrschaftsunterworfenener verschwindet. Die neue Herrschaftsform lässt Menschen als BürgerInnen in zwei Rollen zerfallen: Als individuelles Mitglied der vorgestellten politischen Allgemeinheit, der StaatsbürgerInnennation, sind sie *citoyen*, und regiert als Gleiche. Als Ausübende ihrer legitimen privaten Interessen, die untereinander über durchaus ungleiche Ausstattungen verfügen, sind sie *bourgeois* (vgl. Marx in *Zur Judenfrage*, MEW 1: 355).

Für „bourgeois“ und „citoyen“ gelten unterschiedliche Handlungslogiken. Für den bourgeois findet aktive Betätigung Realität vor allem in der Anwendung und Vergrößerung seines *Eigentums*. Es bedeutet im Kern, alle anderen von dessen Genuss ausschließen zu können. Der citoyen hingegen kann in einer Massengesellschaft, die übersichtliche vor-moderne Gemeinschaftsstrukturen irreversibel abgelöst hat, überhaupt nur dann wirklich werden, wenn mehrere Bürgerinnen und Bürger sich zu kollektivem Handeln zusammenschließen. In einer Massendemokratie braucht es den Zusammenschluss von Bürgerinnen und Bürgern, um politische Eliten und eine Agenda zu bestimmen, nach der Menschen regiert werden sollen (vgl. Schattschneider 1960: 141). Nur durch gemeinschaftliches Agieren als Teil eines verstetigten Handlungszusammenhangs werden aus den citoyens „Sekundärbürger“ (vgl. Schmitter 1995: 50).

Was heißt dann aber *Regierung*? Darunter fällt zunächst die Gesamtheit der institutionell auf Dauer gestellten Praktiken, durch die „autoritativ bestimmte Maßnahmen, Regeln oder Vorschriften zur Regulierung des gesellschaftlichen Handelns in bestimmten politischen Räumen verbindlich gemacht werden“ (Greven 1999: 83). Auf die beiden verschiedenen Seiten des menschlichen Subjekts, bourgeois und citoyen, wirken diese Praktiken durchaus unterschiedlich. Als *citoyen*, einem Menschen als Teil der vorgestellten politischen Allgemeinheit, ist man zumindest der Möglichkeit nach Mit-Autor der Gesetze, denen man sich unterwirft. Der *bourgeois* bleibt davon unberührt innerhalb seiner Freiheitsparzelle, deren Grenzen durch eben diese Gesetze gezogen werden.

Folgt man aber der These vom heimlichen Lehrplan, dann stimmt es genau nicht, dass nur die Bürgerin als Staatsbürgerin von Regierungstechniken erfasst wird. Der offizielle Lehrplan mag sie als citoyenne ansprechen, für den heimlichen Lehrplan ist sie auch *bourgeoise*. Hier geht es auch um ihre Leidenschaften, um ihre Präferenzen, die im liberalen Selbstbild zum unantastbaren Reservat ihrer Freiheitssphäre gehören. Insofern erweist sich Antonio Gramsci hier als Vorläufer von Foucault, weil schon er darauf besteht, dass die vom Liberalismus behauptete Trennung von Staat und Zivilgesellschaft nur eine scheinbare ist.

„Da in der Wirklichkeit der Tatsachen Zivilgesellschaft und Staat ein und dasselbe sind, ist festzuhalten, dass auch der Liberalismus eine ‚Regulierung‘ staatlicher Natur ist, eingeführt und aufrechterhalten auf dem Wege der Gesetzgebung und des Zwanges: er ist eine Tatsache des sich der eigenen Ziele bewussten Willens und nicht der spontane, automatische Ausdruck der ökonomischen Tatsache“ (Gramsci 1996 [1932-34]: 1566).

Dass die Menschen auch in ihrer Eigenschaft als bourgeois regiert werden, lässt sich anhand der Bürgerin im bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat zeigen. „Regierung“ entspricht dann augenscheinlich in etwa dem, was Michel Foucault in einem seiner letzten Essays als Struktur der Macht bezeichnet, nämlich einer „Struktur der Handlungen, die auf andere Handlungen wirken“ (Foucault 1982: 789). Der Bürgerin im bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaat kommen Rechte auf soziale Sicherung teils als citoyenne zu, teils als bourgeoisie. Aber in den Genuss wirklich lebensstandardsichernder Leistungen kommt sie erst dann, wenn ihr Leben als bourgeoisie einem bestimmten Rollenprofil entspricht. Ohne entsprechende Erwerbsbiographie gibt es keine abschlagsfreie Rente (die gibt es demnächst sowieso nicht mehr). Im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat Deutschland bleibt dieses Anforderungsprofil noch immer einem traditionellen Familienbild verhaftet. Man erkennt diesen institutionell eingeschriebenen Bias noch deutlicher, wenn der Blick nicht allein auf verliehene Rechte auf Geldleistungen oder Inanspruchnahme sozialer Dienste gerichtet wird, sondern auf die temporale Autonomie. Haus- und Erziehungsarbeit leistende Elternteile gelangen dank staatlicher Transfers in den Genuss einiger selbstbestimmter Stunden, was bei existierender Präferenz- und Einkommensverteilung in der Bevölkerung die „Hausfrauenehe“ belohnt (vgl. Goodin et al 2008: 150). Zu widersprüchlichen Signalen durch die politischen Institutionen kommt es, weil inzwischen ein Alleinverdiener-Einkommen oft nicht zur finanziellen Absicherung einer Familie ausreicht. Wegen der sich widersprechenden Signale an die Regierten ist Regierung deswegen nie eine „totale“ Struktur von Handlungen, wie Foucault annimmt (vgl. 1982: 789), sondern lässt immer Raum oder wird sogar zum Anstoß für Eigensinn und widerständige Praxis.

V. WAS IST „GOVERNANCE“?

„Governance“ ist nun ein bestimmter Modus des Regierens, der im heutigen Kapitalismus besondere Prominenz erfahren hat. Nicht nur als sozialwissenschaftliches Konzept. Mit Schlagworten wie „Global Governance“ und vor allem „Good Governance“ bezeichnet man heute anerkannte Konzepte, deren Kriterien bspw. Regierungen der Peripherie erfüllen müssen, wenn sie in den Genuss von Entwicklungshilfe oder Krediten einer internationalen Finanzinstitution kommen wollen. Weil es sich zugleich um einen Modebegriff handelt, muss seine Verwendung eingegrenzt werden. Es geht hier

nicht um eine Variante mit spezieller Reichweite wie Global, Regional oder Local Governance, sondern um diese Regierungsweise „an sich“. Ich benutze den Begriff weitestgehend gleichbedeutend mit „Verhandlungsstaat“ oder „Politik in Verhandlungssystemen“. Governance-Strukturen zeichnen sich dadurch aus, dass entgegen dem Bild, das wir traditionellerweise von Regierung haben, Ordnungsetzung nicht alleine oder nicht vorrangig durch die staatliche Hierarchie als Regelsystem gesteuert wird (vgl. Benz 2004: 25). Der zugrunde liegende Wandel liegt unter anderem darin begründet, dass just die Grenzziehung von Privat- und StaatsbürgerInnen zunehmend zerfärbt, immer mehr private Interessen kollektiv organisiert werden und formale Bestätigung als Gesprächs- und eben VerhandlungspartnerInnen staatlicher, d.h. vor allem demokratisch legitimierter AkteurInnen erfahren. Dadurch hat sich der „Aggregatzustand“ der Gesellschaft massiv verändert und auch die Art und Weise, wie Interdependenzen zwischen sozialen Beziehungen und politischen Entscheidungen organisiert werden. Die „Durchorganisierung“ gesellschaftlicher Verhältnisse führt Renate Mayntz darauf zurück, dass der Staat „verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen – Wirtschaft und Wissenschaft, Kultur und Erziehung – und damit auch den in ihnen agierenden Organisationen eine relative Autonomie gewährt“ habe (2004: 71). Darauf beruhe die Fähigkeit zur Selbstregulierung von „gesellschaftlichen Teilbereichen“ wie „Wirtschaft und Wissenschaft, Kultur und Erziehung“, zugleich aber auch „die Möglichkeit einer direkten Interaktion zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Instanzen“: „Mit den Wirtschaftsverbänden BDI und BDA kann der Kanzler oder der Wirtschaftsminister reden, nicht jedoch mit den Abertausenden einzelner Unternehmen“ (ebd.).

Es handelt sich um ein zweiseitiges Schwert. Weil eine gewisse soziale Organisiertheit in gesellschaftliche Bereichen besteht, sind sie als Gegenstände politischer Intervention ansprechbar. Gäbe es nur eine atomisierte Menge von vereinzelt Einzelnen im Bereich der Unternehmen, des Gesundheits- oder Bildungssektors – eine politische Steuerung wäre kaum möglich, weil die Reaktionen auf staatliche Gestaltung in unzählige, nicht aggregierbare, handhabbare Einzelfälle zerfielen. Der sozialen Organisiertheit verdankt sich, dass „kooperatives Kollektivhandeln aus seiner Bindung an traditionell-gemeinschaftliche Zuschreibungen“ herausgelöst werden konnte (Geser 1983: 114), und damit sowohl eine Vervielfachung der denkbaren Ziele, als auch der disponiblen Mittel zu ihrer Erreichung. Aber aufgrund der Integration bestimmter Interessen in Verbände haben es Regierungen mit einem strukturierten Feld zu tun, bei dem es eher möglich wird, die Konsequenzen von Steuerungsversuchen abzuschätzen. Richtigerweise nennt Arthur Benz denn auch das „Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren“ (2004: 25) als Bestandteil seiner Definition von Governance. Auf der anderen Seite erhalten aber die organisierten Interessen zunehmend *Veto-Macht*, die es den demokratisch legitimier-

ten AkteurInnen zunehmend schwieriger macht, ohne deren Zustimmung zu regieren. Demokratietheoretisch gesprochen kann man es so ausdrücken: Man erhofft sich von Regierungen in Verhandlungssystemen bessere kalkulierbare Ergebnisse von Politik, ja überhaupt eine Beibehaltung der Steuerbarkeit von gesellschaftlichen Strukturen. Die zugrunde liegende Annahme ist sowohl bei vielen AutorInnen in der Wissenschaft, als auch beim politischen Personal die, dass demokratische Staaten einen Großteil ihrer Steuerungsfähigkeit eingebüßt haben (vgl. Offe 2009: 555f.). Zufriedenstellende Ergebnisse können sie nur noch liefern, wenn sie die „Input-Seite“ des demokratischen Prozesses erweitern, nämlich über Wahlen hinaus auf die organisierten AkteurInnen.

VI. DER HEIMLICHE LEHRPLAN VON „GOVERNANCE“

Zunächst sind zwei kritische Einwänden gegen „Governance“ als Regierungsweise zu diskutieren, die sich als unzureichend erweisen, um dann zu zeigen, warum der „heimliche Lehrplan“ von Governance als Ansatzpunkt für eine politik-soziologische Kritik einen größeren Ertrag verspricht.

Ein *erster* bekannter Kritikpunkt gegen Governance-Strukturen betrifft dessen Abweichung vom Idealtyp liberaler Demokratie. Diese ist zwar auch nicht perfekt, zeichnet sich aber zumindest der Vorstellung nach dadurch aus, dass man die getroffenen politischen Entscheidungen einer demokratisch legitimierten Elite zurechnen kann. Anders bei Governance bzw. im Verhandlungsstaat, so die Kritik von Karsten Fischer. Governance bedeute Einbindung privater Kollektivakteure, deren Interessen nicht unbedingt mit der in demokratischen Wahlen artikulierten politischen Präferenz der Bürgerinnen und Bürger übereinstimmen, die aber doch auf staatliche Steuerungskompetenzen Einfluss nehmen. Der Staat werde im Netzwerk zum „Infrastrukturbereitsteller und Insolvenzversicherer“ der gut organisierten Kollektivakteure herabgesetzt (ebd.: 52f.). Man könne von einer solchen Struktur keine Wohlfahrtsgewinne erwarten. Vielmehr schafften es organisierte privaten Interessen, auf Kosten der Allgemeinheit ihre Verluste zu sozialisieren. In einer Metapher bringt Fischer diese Argumentation auf den Punkt:

„Bleibt man im Bild, so ist der im Zentrum des Netzwerkes befindliche Staat also weniger die Spinne als vielmehr die von Kollektivakteuren im Netz gefangene und nach Kräften ausgesaugte Fliege. Einmal zum Netzwerk-Staat mutiert, ist es das Dilemma des Staates, dass er fortan die Policy-Netzwerke benötigt, um Kollektivakteure überhaupt zu koordiniertem Handeln bringen zu können, während er gleichzeitig beobachten muss, wie seine eigenen Politikgestaltungen von diesem Netzwerk obstruiert werden. Nicht zufällig fertigt ein solchermaßen beschränkter Staat auch nunmehr als Selbstbescheidung wirkende Selbstbeschreibungen an, die mit Adjektiven wie kooperativ, moderierend, gewährleistend etc.pp. verbunden sind“ (ebd.).

Die Zurechenbarkeit und damit letztlich Sanktionierbarkeit von Politikerergebnissen gehe verloren, weil für Bürgerinnen und Bürger kaum mehr einsichtig ist, wer welchen Aspekt bestimmter Politiken zu verantworten hat und wer dafür zur Verantwortung gezogen werden kann (vgl. ebd.: 54). Ganz zu schweigen vom Fehlen der Möglichkeit, die nicht-staatlichen Teilnehmer an den Aushandlungsprozessen durch einfache Mechanismen wie periodische Wahlen vom politischen Meinungsbildungsprozess ausschließen zu können. Fischers Beobachtung wird mit der These einer „*Dialektik der Demokratisierung*“ zugespitzt. Die Ausweitung der Teilhabe an politischer Herrschaft, einsetzend mit formalen Errungenschaften, habe sich „unter Globalisierungseinfluss“ so weit ausgedehnt und die Eingriffsmöglichkeiten vervielfacht, „dass deren Zunahme und wachsende Einflussnahme die staatliche Basis der Demokratie erodieren und durch informelle Netzwerke ersetzen“ (ebd.: 55, Herv.i.O.).

Diese Kritik macht auf wichtige Probleme aufmerksam, sie rekurriert aber implizit zu deutlich auf das individualistische Ideal einer liberalen Demokratie, deren gesellschaftliche Grundlagen nicht mehr existieren. Vor allem aber scheint die Antwort, die Fischer und manche sozialdemokratische ReformersInnen vorschlagen, eher naiv: „Mehr Staat wagen!“ Es ist zwar sicherlich richtig, dass die rabiate Privatisierung öffentlicher Güter und Institutionen zurückgenommen gehörte, wenn man ein bestimmtes Niveau von Daseinsvorsorge für alle BürgerInnen unabhängig von ihrem Einkommen bereitstellen möchte. Was an den verhandlungsstaatlichen Strukturen allerdings kritikwürdiger erscheint als der elitäre Bias (den wird es in einer Massendemokratie immer geben), ist die soziale Zusammensetzung der teilnehmenden Gruppen. Aus etlichen Studien ist mittlerweile bekannt, dass schon bei Parlamentswahlen die sogenannten „bildungsfernen Schichten“ sich nicht oder kaum beteiligen. Bei intensiver politischer Partizipation fällt die soziale Ungleichheit in der Beteiligung umso deutlicher auf (vgl. Schäfer 2009: 10f.). Die Beteiligung der sozial Benachteiligten zu stärken, sollte hier das Ziel sein, anstatt alleine darauf zu vertrauen, dass der wieder aufgepöpelte Staat es schon richten wird.

Ein *zweiter* Kritikpunkt an Governance beklagt, dass Menschen im Rahmen von Governance funktionalisiert werden – eingeordnet in ein politisches Vorhaben, in dem sie als *Ressource* dienen, statt als Subjekte. Ulrich Brand bspw. kritisiert am Global Governance-Diskurs, dass Demokratie funktionalistisch verstanden werde, „insbesondere [wird] ein funktionalistischer Begriff von Partizipation gestärkt, indem diese auf Effektivitätskriterien enggeführt wird“ (Brand 2001: 103). Machtasymmetrien zwischen den AkteurInnen würden durch diese Sichtweise verstärkt, weil die dominanten Effizienz- und Effektivitätsvorstellungen bereits ihr Produkt sind.

Dem zweiten Teil dieser Kritik ist zuzustimmen, wobei er letztlich redundant ist – solange Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkte Ergebnisse von Machtbeziehungen sind, werden sich diese immer auf den politischen Prozess auswirken. Die Frage ist vielmehr, *wer* die Macht hat, und welche

Alternativen auf dem Tisch liegen, über die überhaupt verhandelt werden kann. Jede Regierungsform muss sich aber auch bei Effizienz- und Effektivitätskategorien bedienen, weil der Prozess des Regierens spätestens bei der Ausführung auf solche Anhaltspunkte angewiesen ist, und sei es nur, um keine knappen Ressourcen zu verschwenden. Außerdem gibt es keine andere Möglichkeit, auf Gegenstände des Regierens Zugriff zu erhalten, als durch Praktiken des Regierens.

„Gegenstände sind genau das, was uns gegeben ist als Gegenstände unserer Praktiken, unserer ‚Regierungsprojekte‘ – die uns erlauben, mit der Welt umzugehen. In dieser Hinsicht kann der Versuch, zu regieren als allgegenwärtige Eigenschaft des gesellschaftlichen Lebens angesehen werden“ (Malpas/Wickham 1995: 47).

Bob Jessops in dieselbe Richtung gehender Begriff des „*Staatsprojekts*“ ist etwas zu großzügig in der zugrunde liegenden Annahme, dass man so ein komplexes Gebilde wie einen Staatsapparat mittels eines politischen Diskurses zu einer handlungsfähigen Einheit vereinheitlichen kann (vgl. Jessop 2002: 41f.). Aber er trifft den richtigen Kern, nämlich, dass die Politik formulierenden und ausführenden Organe den Zielen eines politischen Programms untergeordnet werden – und insofern werden sie grundsätzlich funktionalisiert.

Deswegen lautet hier die abschließende These: Der heimliche Lehrplan von „Governance“ ist die Annäherung an die ernüchternde Einsicht und das beständige, immer unzureichende Umgehen-Lernen mit der Tatsache, dass liberale industriekapitalistische Gesellschaften *strukturell unregierbar* sind. Claus Offe (2003 [1979]: 58f.) bezeichnet eine Gesellschaft dann als unregierbar, wenn die normativ geregelten, bedeutungstragenden Handlungen ihrer Mitglieder („Sozialintegration“) und die Mechanismen „objektiver funktionaler Verbindungen“ („Systemintegration“) der Gesamtstruktur miteinander unvereinbar werden. Das ist grundsätzlich möglich, weil es sich bei den Regeln, die soziale Interaktion strukturieren oder eben „regieren“, um bewusst befolgte handelt, bei den Rückkoppelungsmechanismen der Systemintegration aber um anonyme Zwänge, wie die Imperative kapitalistischer Akkumulation, Allokation, Distribution und Konsumtion. Das Motiv der „Unregierbarkeit“ wurde in den 70er Jahren von der neokonservativen Autoren als theoretisches Kampfinstrument gegen die gestiegenen Reproduktionsansprüche der Lohnabhängigen und die gewachsene Vielfalt handlungsanleitender Werte in Stellung gebracht. Die wenig inspirierende Medizin, die Konservative und Neoliberale verordneten, lautete, die Handlungsreichweite der Menschen auf das systemkompatible Maß zurechtzustutzen (vgl. kritisch dazu ebd.: 55). Sprich: Wenn hohe Löhne in eine Lohn-Preis-Spirale führen, dann muss Schluss sein mit hohen Lohnforderungen. Wenn der Abschied von der bürgerlichen Lebensweise die soziale Reproduktion gefährdet („Deutschland schafft sich ab“, wie Thilo Sarrazin schreibt), dann muss man die Familie stärken und bildungsnahen Frauen „Gebärprämien“

zahlen. Wenn der Parteienwettbewerb in der Demokratie zur gegenseitigen Überbietung bei sozialpolitischen Wohltaten führt, dann muss die Option zur stärkeren Belastung von „LeistungsträgerInnen“ irgendwie dem politischen Prozess entzogen werden. So weit die wenig inspirierende Idee der Neokonservativen und Neoliberalen, die heute zu Beginn einer neuen Ära der Austerität eine heitere Renaissance als intellektuelle Begleitmusik feiert. Dank Sarrazin, Sloterdijk, Paul Nolte, aber auch Peer Steinbrück und anderen.

„Governance“ ist auf der Folie des „heimlichen Lehrplans“ insofern auch ein Notbehelf der Regierenden, ganz gleich welcher Partei, durch Einbeziehung möglichst aller organisations- und konfliktfähigen Gruppen, den Verhältnissen wieder ein Stück Regierbarkeit abzugewinnen. Dass demokratisch gewählte Regierungen das versuchen, kann man ihnen kaum übel nehmen – schließlich wurden sie gewählt, um die Verhältnisse gezielt in eine bestimmte Richtung zu beeinflussen, eben zu lenken. Colin Crouch macht in seinem Buch *Postdemokratie* auf diesen Ausweg aufmerksam, der auch nötig wurde, weil nach jahrzehntelangem Outsourcing der Staatsapparat selbst manche ihm zugeschriebenen Kernaufgaben nicht mehr selbst ohne Weiteres erfüllen kann (vgl. Crouch 2004: 41).

In dem Maße, in dem soziale Gruppen sich an Governance-Strukturen beteiligen, sollen sie ein Stück weit in die Praxis des Regierens mit hinein geholt werden. Sie sollen die Systemerhaltung oder Systemveränderung als notwendige Tatsache akzeptieren (vgl. ähnlich schon zum Korporatismus Vobruba 1983: 163) – das ist eine Bedingung, die nicht groß enthüllt zu werden braucht. Die Rückseite dieser Vorbedingungen für die Teilnahme von organisierten Gruppen oder „SekundärbürgerInnen“ an Governance-Strukturen ist allerdings, dass politische Opposition als Handlungsoption neutralisiert wird. Opposition, verstanden als organisierter Widerspruch gegen die herrschende Art, regiert zu werden, ist nur möglich, wenn eine Ablösung eben dieser Art regiert zu werden, denkbar erscheint (vgl. Fischer 2006: 56). Wenn aber eine breite Masse an KollektivakteurInnen sich an den Governance-Strukturen beteiligt, dann bleibt den darauf kritisch blickenden Organisationen nur die Wahl zwischen stiller Enthaltung oder de facto struktureller Opposition nicht nur gegen die *Inhalte* des Regierens, sondern auch die *Formen* des Regierens selbst.

ANMERKUNGEN

- 1 Verwiesen sei auf etliche Sammelbände, Monographien, Zeitschriftenaufsätze und eigene Institutionen wie den Sonderforschungsbereich an der Freien Universität Berlin mit dem sperrigen Titel „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“.

- 2 Alle fremdsprachigen Zitate habe ich stillschweigend ins Deutsche übersetzt, A.W.

LITERATUR

- Benz, Arthur (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: ders. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 11-28.
- Borchert, Jens (2003): Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses, Frankfurt am Main u.a.
- Brand, Ulrich (2001): Ordnung und Gestaltung als hegemonialer Diskurs postfordistischer Politik? In: Michael Berndt/Detlef Sack (Hg.): Global Governance? Voraussetzungen und Formen demokratischer Beteiligung im Zeichen der Globalisierung, Wiesbaden, S. 93-110.
- Crouch, Colin (2004): Post-Democracy, Cambridge u.a..
- Fischer, Karsten (2006): Die jüngste Versuchung der Demokratie. ‚Postdemokratie‘ und Politik-Netzwerke, in: Forschungsjournal Neues Soziale Bewegungen, Jg. 19, Nr. 4, S. 47-57.
- Foucault, Michel (1982): The Subject and Power, in: Critical Inquiry, Jg. 8, Nr. 4, S. 777-795.
- Geser, Hans (1983): Gesellschaftliche Folgeprobleme und Grenzen des Wachstums formaler Organisationen, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 11, Nr. 2, S. 113-132.
- Goodin, Robert E./James Mahmud Rice/Antti Parpo/Lina Eriksson (2008): Discretionary Time. A new Measure of Freedom, Cambridge.
- Gramsci, Antonio (1991ff. [1929-35]): Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe auf Grundlage der von Valentino Gerratana im Auftrag des Gramsci-Instituts besorgten Edition, herausgegeben vom Deutschen Gramsci-Projekt unter der wissenschaftlichen Leitung von Klaus Bochmann, Hamburg.
- Greven, Michael Th. (1999): Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie, Opladen.
- Hall, Stuart (1989): Der Thatcherismus und die Theoretiker, in: ders. (Hg.): Ideologie, Kultur und Rassismus. Ausgewählte Schriften 1, hrsg. von Nora Räthzel, Hamburg/Berlin (West), S. 172-206.
- Jackson, Philip W. (1975): Einübung in eine bürokratische Gesellschaft. Zur Funktion der sozialen Verkehrsformen im Klassenzimmer, in: Jürgen Zinnecker (Hg.): Der heimliche Lehrplan. Untersuchungen zum Schulunterricht, Weinheim/Basel, S. 19-34.
- Jessop, Bob (2002): The Future of the Capitalist State, Cambridge u.a.
- Lenk, Kurt (1982): Politische Soziologie. Strukturen und Integrationsformen der Gesellschaft, Stuttgart.

- Malpas, Jeff/Gary Wickham (1995): Governance and Failure: On the limits of Sociology, in: Australian and New Zealand Journal of Sociology, Jg. 31, Nr. 3, 1995, S. 37-50.
- March, James G./Johann P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York u.a.
- Marx, Karl/Friedrich Engels (1976ff.): Werke (MEW), Berlin.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 65-76.
- Offe, Claus (2003): Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen, Frankfurt am Main/New York.
- Ders. (2009): An “Empty Signifier”?, in: Constellations, Jg. 16, Nr. 4, 2009, S. 550-564.
- Schäfer, Armin (2009): Wie beeinflusst soziale Ungleichheit die Demokratiezufriedenheit? Deutschland im internationalen Vergleich. Skript zum Vortrag auf der DVPW-Sektion „Vergleichende Politikwissenschaft“, Panel 6: Gleichheit, Ungleichheit und regulative Sozialpolitik im Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit im internationalen Vergleich, Darmstadt.
- Schattschneider, Eric Elmer (1960): The Semisovereign People. A Realist’s View of Democracy in America, Fort Worth.
- Schmitter, Philippe C. (1995): Post-Liberal Democracy: Does it have a future?, in: Karlheinz Bentele/Ronald Schettkat/Bernd Reissert (Hg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf. Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt am Main/New York, S. 47-63.
- Snyder, Benson R. (1971): The Hidden Curriculum, New York.
- Therborn, Göran: (1980): The Ideology of Power and the Power of Ideology, London.
- Vobruba, Georg (1983): Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Frankfurt am Main.
- Walzer, Michael (1984): Liberalism and the Art of Separation, in: Political Theory, Jg. 12, Nr. 3, S. 315-330.