

Aufsätze

Jörn Knobloch

Politiknetzwerke und das Geheimnis

Die Legitimation der Nicht-Öffentlichkeit in der Demokratie

Kurzfassung

Politiknetzwerke sind innerhalb der Governance-Forschung zu einem zentralen Konzept der Politik geworden. Versuche, diese neue Form politischer Interessensvermittlung mit der Demokratietheorie zu vereinen, sind bisher selten und können keine befriedigenden Antworten geben, weil sie eine wesentliche Eigenschaft der Politiknetzwerke ausgeblendet haben – das Geheimnis. Es ist dieses Prinzip, welches als strukturelle Eigenschaft der Netzwerke das normative Gegenprinzip der Öffentlichkeit konterkariert. Das kann in einer ideengeschichtlichen Rekonstruktion der beiden Begriffe genau gezeigt werden. Trotzdem gibt es auch legitime Geheimnisse in der Demokratie, die jedoch einer besonderen Rechtfertigung bedürfen. Demgegenüber zeugt die neue Stellung der Politiknetzwerke von einer Expansion des Geheimnisses in der Politik, die nicht mehr wie die traditionellen Arkanbereiche legitimierbar ist. Durch sie wird eine Dynamik der Restrukturierung von Politik ausgelöst, bei der die Öffentlichkeit durch das Geheimnis ersetzt wird. Dies führt zum Verschwinden des demokratischen Souveräns.

Inhalt

1. Einleitung	6
2. Möglichkeiten und Grenzen demokratischer Legitimation von Politiknetzwerken	8
a) Zwei Strategien zur Legitimation von Politiknetzwerken	10
b) Grenzen der Legitimationsfähigkeit	13
3. Historisch-normative Bedeutung der Öffentlichkeit für die Demokratie	15
4. Informalisierung und das Geheimnis	17
5. Öffentlichkeit und Geheimnis	20
6. Möglichkeiten der Rechtfertigung des Geheimnisses in der Demokratie	23
7. Der Souverän und das Geheimnis der Herrschaft	25

1. Einleitung

In der deutschen Politikwissenschaft nimmt die Bedeutung des Governance- Konzeptes immer weiter zu.¹ Dessen Gegenstand ist die Restrukturierung der Politik, bei der durch die veränderten Möglichkeiten der Reichweite, Definition und Ausführung politischer Maßnahmen die scharfe Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Regulierungen verloren geht (vgl. Wagner 1995: 200). In diesen zunehmend unscharfen Raum hinein wachsen Politiknetzwerke, die private, öffentliche und halbprivate Akteure im Kontext des Regierens miteinander verbinden. Die Governance-Forschung hat deshalb Politiknetzwerke zu einem zentralen analytischen Konzept aufgewertet. Statt sie wie bisher primär auf ihre Funktion in der Interessensvermittlung einzugrenzen (vgl. Jordan/Schubert 1992; van Waarden 1992; Henning/Wald 2000), bekommen sie im Kontext von Governance eine weiterreichende positive Bedeutung, da sie nicht nur als Ursache einer „Erosion staatlicher Macht und Steuerung“ identifiziert werden, sondern „zugleich [zum] Gestaltungsfokus für die Wiedergewinnung von Handlungsfähigkeit“ avancieren (Haus 2010: 40). Das hat Folgen für den Status von Politiknetzwerken in der politikwissenschaftlichen Theoriebildung, da sie über eine rein strukturdeskriptive Verwendung hinaus in eine komplexe politische Steuerungstheorie integriert werden (vgl. Kenis/Raab 2008, Haus 2010). In der Governance-Theorie verwandeln sich Politiknetzwerke zu einer strategischen Referenz einer „reflexiven Institutionenpolitik“

1 Vergleiche etwa Jann/König 2008; Schuppert/Zürn 2008; Botzem u.a. 2009.

(Jann 2008) mit unmittelbaren Folgen für den Staat und die Demokratie.² Ihr neuer systemischer Status im Institutionengefüge der Demokratie führt dann in letzter Konsequenz zu einer „Netzwerktheorie von Politik“ (Kenis/Raab 2008: 139), die durch die Governance-Forschung sukzessive entwickelt wird. Eine solche Dynamik muss jedoch notwendigerweise auf ihre normative Basis hin reflektiert werden und das bedeutet in diesem Fall die Konfrontation mit den Legitimationsprinzipien demokratischer Herrschaft.

Erstaunlicherweise beschäftigen sich die meisten Governance-Ansätze nicht explizit mit den kritischen Folgen für die Demokratie (Schuppert 2008: 27 ff.). Diese Ausblendung normativer Fragen interagiert mit einer eigentümlichen Blindheit für Macht- und Verteilungsfragen in der Governance-Forschung (Offe 2008: 72). Diejenigen Arbeiten, die sich dennoch um Normativität bemühen, versuchen die Verfahrensdimension der Demokratie den neuen Regierungspraktiken anzupassen, auch wenn dem Institutionensystem der Demokratie dabei recht viel zugemutet wird (Schneider 2000; Sørensen 2002).³ Indes werden offene Fragen zu den generellen Auswirkungen für die Demokratie nicht beantwortet. Dieser Befund sollte kritisch stimmen, zeigt doch das aktuelle Beispiel des neuen Atomgesetzes, wie einflussreich Politiknetzwerke bei der Regelung gesellschaftlicher Probleme sind und wie problematisch ihre Legitimation ist.

Der Aufsatz will zum Schließen dieser Lücke beitragen und eine grundlegende normative Evaluation des Einflusses von Politiknetzwerken auf die gegenwärtige Transformation der Demokratie leisten. Dabei geht es nicht um deren Funktion der Interessensvermittlung, sondern um die Gefahren, die sich aus der systemischen Aufwertung von Politiknetzwerken durch die Governance-Theorie ergeben, die sie zum Leitbild demokratischer Institutionenpolitik erklären (vgl. Haus 2010: 27 f.). Insofern wird hier das Ziel einer Kritik der Politischen Theorie an den normativen Leitideen von Governance durch die Dekonstruktion des Netzwerkkonzeptes verfolgt. Dazu wird im ersten Schritt eine Revision der Ansätze vorgenommen, die sich mit der demokratischen Legitimation von Politiknetzwerken beschäftigen. Diese Ansätze bauen auf der korrektiven Macht der Öffentlichkeit auf, die das zentrale Verfahren für die Bewertung der Zulässigkeit neuer politischer Entscheidungsprozesse ist. Politiknetzwerke wiederum unterminieren gerade diesen fundamentalen Mechanismus demokratischer Herrschaft, weil sie bezüglich ihrer spezifischen Leistungsfähigkeit auf eine nicht-öffentliche Operativität angewiesen sind (Werron

- 2 Wir beziehen uns hier ausschließlich auf die Mehrheit der Governance-Theorien, die mit ihrem kalkulatorisch-regulativen Institutionenverständnis die Steuerungstheorie weiterentwickeln. Siehe dazu und für Beispiele anderer hier nicht behandelter Governance-Theorien Haus 2010: 100.
- 3 Siehe die Hinweise zu weiteren Arbeiten bei Kenis/Raab 2008.

2011: 213). Politiknetzwerke müssen gegen die öffentliche Beobachtung abgeschirmt werden, wenn sie effektiv sein sollen. Für die Politik bedeutet dieses „Intransparenzgebot“ (ebd.) jedoch, dass eine tradierte Form der politischen Handlungslehre wieder an Einfluss gewinnt – das Geheimnis. Das Geheimnis ist aber nicht nur einfach als Nicht-Öffentlichkeit zu verstehen, sondern verschränkt wie der Begriff der Öffentlichkeit eine analytische Dimension im Sinne einer bestimmten Beobachtungsqualität mit einer normativen Dimension. Im nächsten Schritt werden diese normativen Dimensionen der Öffentlichkeit und des Geheimnisses rekonstruiert, um ihre unterschiedlichen Legitimationsansätze darzustellen. Abschließend diskutieren wir die Folgen des wiedererstarkten Geheimnisses für die Demokratie. Dabei knüpft die Argumentation an bestehende Kritiken an,⁴ jedoch verfolgt unser Ansatz mit seiner Konzentration auf das Geheimnis eine weitergehende Perspektive. Im Geheimnis lassen sich die Gefahren der Politiknetzwerke für die Demokratie auf der Systemebene begrifflich fokussieren und die Auswirkungen einer Netzwerkdemokratie auf eine neue konzeptuelle Basis stellen.

2. Möglichkeiten und Grenzen demokratischer Legitimation von Politiknetzwerken

Wenn wir im Folgenden von Politiknetzwerken sprechen und ihre Auswirkungen auf die Demokratie untersuchen, dann gehen wir von einem engeren Netzwerkkonzept aus. Demnach schließt ein Politiknetzwerk nur die unmittelbar an der Produktion einer öffentlichen Politik beteiligten politischen Akteure und nichtpolitischen, privaten Experten ein (vgl. Schneider 2009: 12).⁵ Dieses engere Konzept ist zudem in den Rahmen der Governance-Theorien eingebettet, das heißt, wir entwickeln unsere Argumentation nicht von *einer* Netzwerktheorie aus, sondern von der Existenz mehrerer sozialer Koordinationsmechanismen in der Politik, deren Funktionalität, Rationalität und Legitimität in der Forschung zu Governance-Formen untersucht werden (Kenis/Raab 2008: 140).⁶

4 Vergleiche Abromeit 2002, Hirsch 2007, Greven 2009 oder Haus 2010.

5 Deutlich grenzen wir uns so gegenüber weitergehenden Netzwerkansetzten ab, die unter anderem graphentheoretisch operieren und alle miteinander in Beziehung stehenden Akteure im Umfeld einer Politik inkludieren. Vergleiche Pappi 1993: 97 ff.; Knoke u.a. 1996.

6 In der Politikwissenschaft existiert ein ganzes Feld von unterschiedlichen Netzwerkansetzten, auf welches hier nur hingewiesen werden kann. Weit mehr als tausend Schriften, die sich politikwissenschaftlich mit Netzwerken beschäftigen, haben Schneider et al. identifiziert und in einer bibliometrischen Analyse geordnet (Schneider u.a. 2007; Schneider 2009). Das ist ein großes Forschungsfeld, dessen Kern kein Paradigma ist, sondern ein Theorienkonglomerat, welches durch seine geteilten Kernbegriffe unterschiedliche Theorien und verschiedene analytische Zugangsebenen integriert (Schneider 2009). Die gemeinsame Basis dieses Konglomerates ist die heuristische Qualität

Der Referenzpunkt für den Vergleich der sozialen Koordinationsmechanismen ist die Einsicht, dass in einer Welt gesteigener Komplexität und Interdependenzen das politische System auf neue Steuerungsmechanismen setzen muss (Benz u.a. 2007; Schuppert 2008). Gleichzeitig wächst die Bedeutung der gesellschaftlichen Akteure, die in die Koordinationsarrangements einbezogen bzw. von eben jenen Arrangements betroffen sind. Folglich muss die Politik bei der Produktion ihrer Politiken sich unterschiedlicher Mechanismen bedienen, die im Governance-Konzept systematisiert werden. Governance wird daher in einer der geläufigsten Definition verstanden als das „Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.“ (Mayntz 2009: 46) Konzeptuell geht es dabei um Strukturen, das heißt die Institutionalisierung eines Regelungsumfeldes, in welches das moderne Regieren eingebettet ist, wobei die hier angelegte Logik das Regieren zur abhängigen Variable macht. In diesem Umfeld erfolgt eine semantische Aufwertung der Politiknetzwerke als notwendige Mechanismen eines sich neu justierenden Institutionensystems, welches jedoch erst durch die Wirkung der Politiknetzwerke selber hervorgebracht wird (vgl. Haus 2010: 38).

Die Schwierigkeit im Umgang mit diesem reflexiven Institutionalisierungsprozess zeigt sich auch in der Wahl des richtigen Ansatzes zur Kritik. So kann die Bedeutung der Politiknetzwerke nicht von einer reinen Netzwerkperspektive aus verstanden werden, da damit nur eine strukturelle Konfiguration gefasst wird, die für sich genommen unproblematisch ist. Indes bekommt diese Struktur im Kontext von Governance eine völlig neue Bedeutung, weil sie zum Vektor eines Transformationsprozesses der existierenden institutionellen Arrangements (dem demokratischen Regieren) avanciert. Eine bloße Kritik am Prozess ohne Referenz auf die Struktur würde wiederum ein wesentliches Motiv der Transformation ausblenden, welches jedoch erst im Prozess sichtbar wird. Um hier einen geeigneten Zugang zur Kritik zu finden, ist es notwendig, die wissenschaftlichen Legitimierungsstrategien der Politiknetzwerke, die den Prozess flankieren und welche interessante Ein-

des Begriffs vom Beziehungsnetz als einer alltagssprachlichen Metapher in der Politik, die jedoch hinsichtlich ihrer Theoriefähigkeit unterschiedlich beurteilt wird und in einer differenzierten Anwendungsweise des Begriffs mündet. Neben Ansätzen, die von einer eigenständigen Theorie der Politiknetzwerke ausgehen, existieren auch striktere und selektivere Methodenkonzepte von Netzwerken, die in ihrer Theoriebezüglichkeit ebenfalls unterschiedlich ausgerichtet sind (Schneider 2009: 10 f.).

sichten in die argumentative Grundstruktur seiner Legitimation liefern, zu untersuchen.

Die meisten Ansätze in der Erforschung der Politiknetzwerke gehen *strukturbeschreibend* und *struktureklärend* vor. Beschrieben wird die Struktur der Netzwerke, die zwischen Akteuren, Akteursgruppen und sogar komplexen, artikulierten Kollektiven von Akteuren empirisch feststellbar ist. Zur Erklärung der Strukturen werden vor allem funktionale Argumente verwendet, die den Strukturen im Rahmen bestimmter sozialer Arrangements und sozialer Großorganisationen einen nachprüfbaren Zweck zuführen. Dabei dominieren Ansätze der Tauschtheorie und der Ressourcen- und Entscheidungsabhängigkeit, wobei davon ausgegangen wird, dass demokratisch legitimierte legislative und administrative Organisationen zur Erledigung öffentlicher Aufgaben von den Ressourcen privater Organisationen abhängig sind (Schneider 2001: 330). Diejenigen Arbeiten, die sich auch um eine *Bewertung* der Strukturen im Kontext des Governance-Ansatzes bemühen, sind wesentlich seltener zu finden. Zwar wissen die meisten Autoren um die problematische Legitimation von Politiknetzwerken in Demokratien, dennoch wird dies durch die mehrheitlich geteilte Annahme ihrer außerordentlichen Effektivität kompensiert. In der Logik des Input-Output-Legitimationsmodells von Scharpf kann durch die starke Output-Legitimation von Politiknetzwerken ihre problematische Input-Seite ausgeglichen werden (Kenis/Raab 2008: 136). Wenn Untersuchungen jedoch nicht dieser Ausklammerung der Input-Seite folgen, dann entwickeln sie zumeist zwei verschiedene Strategien zur Legitimation von Politiknetzwerken im Kontext des demokratischen Regierens, die wir nachfolgend skizzieren.

a) Zwei Strategien zur Legitimation von Politiknetzwerken

Im Prinzip verarbeiten die beiden Strategien zur Legitimation die Annahmen der beiden „Mainstream“-Richtungen der Demokratietheorie (Abromeit 2002: 112), das heißt 1. eine von der empirischen Demokratietheorie entwickelte institutionelle Strategie und 2. eine theoretische Strategie der normativen Demokratietheorie.

1. Auf die Herausforderungen sich wandelnder Politikprozesse reagieren die Vertreter der empirischen Demokratietheorie mit der Beschreibung neuer Legitimationsmechanismen. Demokratie existiert nicht mehr als reines Modell parlamentarischer Demokratie, sondern unterzieht sich durch die Ausbildung von Verhandlungssystemen einer Transformation hin zu einer neuen institutionellen Mischform, die effektiver in ihren Mitteln ist. Damit tut sich ein Dilemma auf, da Effektivität mit Legitimationsverlust einhergeht (Benz 1998: 212; Schneider 2001: 341). Die Lösung des Dilemmas besteht in drei möglichen institutionellen Therapien zur De-

mokratisierung: der Status der Netzwerke wird durch ihre Formalisierung verändert (Grimm 2003), zur Kontrolle der Netzwerke werden diese mit direktdemokratischen Elementen kombiniert (Benz 1998; Grande 1996) oder das Parlament wird gestärkt (Schneider 2000: 262 f.).

Die Therapien setzen also nicht auf eine Zurückdrängung des Einflusses der Politiknetzwerke, sondern auf eine Ergänzung dieser Relationen durch Institutionalisierungsprozesse, die mehr Legitimation generieren: entweder durch die *Verregelung* von Netzwerken oder die Ergänzung mit anderen Institutionen. Die Idee, durch den Einschub formalisierter Einflusskanäle in eine etablierte informelle Politik neue Legitimationsmöglichkeiten zu kristallisieren (Grande 1996: 355), kann aber nur funktionieren, wenn diese Einschübe in Diskursen zur notwendigen Kontrolle und Beteiligung selbst zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen werden (Dingwerth 2004: 93).

2. Die theoretische Strategie sucht die Lösung des Legitimationsproblems von Politiknetzwerken auf der Ebene der Demokratietheorie. Diese muss sich auf die Wirklichkeit der in Netzwerken organisierten Politik einlassen und folglich eine angemessene normative Theorie der politischen Verantwortlichkeit und der demokratischen Partizipation synthetisieren (Scharpf 1991: 630). Das ist nicht einfach, weil ein solcher Realismus die Grundlagen der liberalen Demokratietheorie extrem herausfordert. Sørensen fasst die Herausforderungen in vier Punkten zusammen:

- Die Bedeutung des Volkes als demokratischer Souverän, der zumeist die Einwohner eines Nationalstaates umfasst, die dem Selbstverständnis nach entweder formale Bürger oder Mitglieder einer Community sind, schwindet (Sørensen 2002: 694 f.). Unter den gegenwärtigen Bedingungen bilden stattdessen verschiedene, teilweise überlappende Identitäten die Basis für fließende, sich zu bestimmten Problem- und Sachbereichen ausbildende Volksdefinitionen, die zu einer Konstitution der Demokratie durch demokratische Communities führt, die zwar souverän sind, aber nicht mehr als ein einheitlicher autonomer Souverän auftreten (Sørensen 2002: 694 f.).
- Die Repräsentation, die eine wichtige, wenn auch veränderte Rolle spielt. Dies impliziert die Notwendigkeit einer veränderten Idee von demokratischer Repräsentation, die einerseits klärt, wie Demokratie funktioniert, wenn Repräsentation eine autonome und produktive Rolle spielt, und andererseits demokratische Konzepte für eine Regulierung der politischen Kämpfe zwischen den repräsentierenden Akteuren vorschlägt (ebd.: 698). Die Herausforderung liegt dabei in der komplexen Figuration der relevanten Akteure, die in fluenten Koalitionen um Ansprüche kämpfen und erst in diesen Kämpfen reflexiv ihre eigenen kollektiven Identitäten ausbilden.

- Die tradierte Perzeption der Verwaltung als ein Nicht-Akteur, die durch eine Reihe empirischer Entwicklungen konterkariert wird. Dazu gehört, dass die Autonomie öffentlicher Institutionen zunimmt, wodurch im Schatten einer Selbstregulierung die Grenze von Verwaltung und Politik neu interpretiert wird. Ebenso wächst mit der Zunahme horizontaler Netzwerke auch die Bedeutung der Koordinationsleistung von Akteuren der Administration, und aus der vermehrten unmittelbaren Involvierung der Administration in Governance-Regelungen vergrößert sich deren direkter Einfluss. Die Relation von Administration und Politik verändert sich qualitativ, wandelt sich zu einem dynamischen Verhältnis beider Organisationen (auch hinsichtlich der Arbeitsteilung) und bildet eine starke politische Dimension aus (ebd.: 699, 711).
- Schließlich verliert die scharfe Trennung von politischem System und Gesellschaft an Bedeutung, weil Netzwerke beide Sphären miteinander verbinden. Akteure der verschiedenen Sphären sind an Regulierungen beteiligt, wobei die Regelungsinhalte und -instrumente nicht mehr eindeutig einer Seite zuzuordnen sind, was den Wert der Trennung ad absurdum führt (ebd.: 701).

Diese Punkte illustrieren die Schwierigkeiten der liberalen Demokratietheorie, sich mit den veränderten Realitäten der Politiknetzwerke zu vereinigen. Ihre Prinzipien der öffentlichen Kontrolle, der politischen Gleichheit und des Rechts auf politische Freiheit lassen sich nicht in der veränderten politischen Praxis aufrechterhalten (Dryzek 2007: 262 f.) Sørensen (2002: 716) schlägt deshalb die Revision der liberalen Demokratie vor: Statt eines Volkes eine Vielzahl demokratischer Communities, statt Repräsentation eines kohärenten Souveräns nun die Eröffnung eines Raumes für konkurrierende Eliten, Sub-Eliten und partizipierende Bürger. Die nicht mehr neutral agierende Bürokratie soll eine Verfahrensethik entwickeln, die sich auf demokratische Prozeduren innerhalb der politischen Steuerung bezieht, gleichzeitig aber die institutionalisierte Differenzierung beider Sphären aufrechterhält, um politische Freiheit und Gleichheit zu unterstützen. Damit beziehen sich die Vorstellungen von Sørensen primär auf die demokratische Regulierung der Grundlagen der Demokratie. Wer das Volk ist, soll Gegenstand einer demokratischen Regulierung werden, ebenso die Frage, wer repräsentiert wird oder welche Handlungsmöglichkeiten der Administration zukommen. Es geht um eine Ausdehnung demokratischer Regulierungen. Das Prinzip der Demokratie soll gerettet werden, indem es auf den Transformationsprozess der Demokratie, der sie existentiell herausfordert, selbst angewendet wird.

Einen ähnlichen Ansatz entfaltet auch Dryzek (2007: 269), wenn er von den Möglichkeiten einer diskursiven Demokratie abstrahiert, die sich von statischen Modellen der Demokratie löst. Es ist seiner Ansicht nach an der Zeit, sich mit der

Demokratisierung im eigentlichen Sinn zu beschäftigen. Auch hier soll Demokratie als Qualität auf weite Bereiche sozialer Situationen, Prozesse und Strukturen ausgedehnt werden. Diese Idee entwickelt er für drei Bereiche: dem Stimmrecht, womit er auf die allgemeine Möglichkeit der aktiven Partizipation von betroffenen Akteuren abzielt, der Ausweitung von Sphären, die unter kollektive Kontrolle kommen sollen, sowie der Authentizität von substantiver Kontrolle, die sich im Gegensatz zu symbolischer Kontrolle auf die informierten, reflektierenden und kompetenten Akteure stützt (ebd.: 270). Dryzek expliziert eine sprachlich-kommunikativ operierende Demokratietheorie, die unterstellt, dass Veränderungen der sozial-politischen Struktur für sich selbst einsichtig werden, um anschließend zum Gegenstand demokratischer Reflexion werden zu können.

b) Grenzen der Legitimationsfähigkeit

Beide umrissenen Strategien zeigen deutlich die Grenzen der demokratischen Legitimation von Politiknetzwerken auf. Die therapeutischen Ideen der empirisch-realistischen Demokratietheorie zeichnen sich nur durch einen partiellen Anspruch aus, dessen Ziel die Komplettierung der bestehenden Institutionen zumeist auf der Grundlage einer einfachen Systemdichotomie ist, die sich aus dem binären Modell der komplexen Demokratietheorie ableitet (Scharpf 1970: 21). Dahinter stehen strukturfunktionalistische Erwartungen. Institutionen des Inputs und des Outputs müssen gleichermaßen ausgeprägt sein, wobei Herausforderungen der Empirie auch durch eine einseitige Qualitätssteigerung einer der beiden Seiten des Institutionensystems ausgeglichen werden können. Das verweist auf die Idee eines Systemgleichgewichts. Das demokratische System strebt nach einem stabilen Gleichgewicht der beiden Verbindungsdimensionen mit ihrer Umwelt, welches sich einstellen kann, solange die Vermittlung zwischen Input- und Output-Seite institutionell gewährleistet ist. Dieser Stabilitätsimperativ genügt hier als maximaler Referenzrahmen, und zwar zu Recht, wenn die Verfahren der Demokratie richtig funktionieren. Tun sie dies jedoch nicht mehr, ist ein Referenzpunkt außerhalb der Demokratie notwendig. In dieser Strategie ist er aber nicht vorgesehen, weshalb sie sich in einer bloßen Selbstbeschreibung erschöpft (Abromeit 2002: 114 f.).

Auch die sich normativ verstehenden demokratietheoretischen Ansätze helfen nicht weiter, da sie die grundsätzlichen Annahmen der empirischen Demokratietheorie auf einer anderen Stufe teilen. Die beiden vorgestellten Autoren wie auch die meisten anderen Vertreter der post-liberalen Demokratietheorie gehen von der Annahme aus, dass es kein grundsätzliches normatives Problem mit Politiknetz-

werken gibt, weil sie nur als Ergänzung tradierter demokratischer Institutionen existieren, passiv sind und nicht autonom bestehen (Sørensen/Torring 2007: 245).

Damit teilen beide Strategien ein leichtfertiges Vertrauen in die Selbstheilungskräfte der Demokratie. Die Demokratie muss sich lediglich ihrer eigenen Legitimationsverfahren versichern, um Wandlungsprozesse des Regierens und der Politikvermittlung konform zu gestalten. Während in der empirischen Demokratietheorie das Vertrauen auf der scheinbar faktischen Existenz und Funktion der Institutionen beruht, stammt bei den deliberativen Demokratietheorien das Vertrauen aus dem Glauben an die Vernunft. Vernunftwidrige Politik ist nicht legitim, kann also in einer Demokratie nicht bestehen (Abromeit 2002: 114; Höreth 2009: 310). Damit löst sich das Problem der Legitimation von Politiknetzwerken scheinbar auf, da die in ihr zur Anwendung kommende Vernunft akzeptable Ergebnisse evoziert. Folglich muss über Mechanismen der Rückkopplung an den Souverän nicht mehr nachgedacht werden und es ist sogar möglich, dass die Prinzipien der Deliberativität und der Demokratizität in eine Legitimationskonkurrenz treten können (Höreth 2009: 313).

Letztlich setzen beide Strategien funktionierende demokratische Verfahren voraus, die sich in der liberalen Demokratie an den Prinzipien der Repräsentation und der Öffentlichkeit orientieren. In der empirischen Strategie führt dies zu einem stabilisierten, gleichgewichtsorientierten Institutionensystem, das den Einfluss von Politiknetzwerken reguliert. Die Strategie der normativen Demokratietheorie mit ihren post-liberalen, deliberativen Theorien konzentriert sich auf die Referenz der Öffentlichkeit, die von einer Leitidee zu einem flexiblen Medium wird, welches demokratische Legitimation auch jenseits der tradierten formalisierten Kanäle sicherstellt und in einigen Varianten sogar den Demos ersetzen kann (Sørensen 2002; Hansen 2007: 259). Beide Strategien hinterfragen ihre Voraussetzungen nicht und produzieren einen durch den Glauben an die institutionelle Stärke der Demokratie bzw. an die antizipierte Vernunft des demokratischen Diskurses blinden Fleck, der mögliche Probleme mit den dazu notwendigen Verfahren systematisch ausblendet. Eine Ursache für diesen Fehlschluss ist die selbstverständliche Voraussetzung der Öffentlichkeit, ohne ausreichende Würdigung ihrer Kontingenz. Doch gerade die Geschichte der Öffentlichkeit macht deutlich, wie voraussetzungs-voll sie in der Demokratie ist.

3. Historisch-normative Bedeutung der Öffentlichkeit für die Demokratie

Öffentlichkeit als ein politisch-sozialer Begriff entwickelte sich in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts und wurde im Laufe des 19. Jahrhunderts zu einem geläufigen Schlagwort, mit welchem die Vertreter des Bürgertums ihrer Forderung nach politischer Emanzipation Ausdruck verleihen konnten (Hölscher 1970: 118). Dabei nahm der Begriff im Argumentationsraum der Demokraten und Republikaner eine exponierte Stellung ein, weil er in enger Beziehung zum Begriff der Freiheit im Diskurs mit erheblichen Forderungen und Verweisungen verknüpft wurde. Die reine Bedeutung des Wortes Öffentlichkeit als ein Zustand, nach dem etwas öffentlich ist bzw. geschieht, zielt auf eine einfache Qualität ab und unterscheidet sich, wie Hölscher betont, stark vom Begriff der Öffentlichkeit. Der Begriff der Öffentlichkeit verknüpft bereits die Qualität mit einem enormen historisch gewachsenen Hintergrundwissen, durch das der Öffentlichkeit drei weitergehende Eigenschaften zukommen: Erstens der Umstand, dass alle am öffentlichen Geschehen teilnehmen, zweitens, dass damit aktive Teilhabe und nicht nur eine passive Rezeption gemeint ist, sowie drittens die Verbindung des Begriffs mit der Bedeutungskonnotation des Redlichen bzw. Wahrhaftigen (ebd.: 123). Öffentlichkeit kann somit eine wichtige universal einsetzbare Deutungs- und Ordnungsleistung vollbringen. Ihre Einbettung in einen spezifischen historisch-politischen Diskurs und ihr Potential für Sinnverweisungen ermöglichen ihr sowohl den Status einer *normativen Leitidee* als auch den eines *Ordnungsbegriffs*.

Normative Leitideen transportieren Ziele, Werte und Prinzipien von politischen Ordnungen, die dazu dienen, kritisch über die Legitimation solcher Ordnungen zu reflektieren (Göhler/Iser/Kerner 2009: 375). Öffentlichkeit steht als normative Leitidee im Mittelpunkt einer aufstrebenden, stark politisierten sozialen Gruppe, die damit die überkommene politische Ordnung hinterfragt. Dem Bürgertum diene sie als Instrument der Feindbestimmung und damit als De-Legitimationsformel für den absolutistischen Staat. Erst durch die historische Emanzipationsbewegung der Bürger wurde die Öffentlichkeit zu einer neuen, weitreichenden Legitimationsformel, in der sich ein gewandeltes Verständnis der politischen Praxis ausdrücken konnte und die damit zu einem Begriff avancierte, der als kognitives Differenzierungsangebot für weitere soziale Bereiche Gültigkeit beanspruchte (Habermas 1990: 69 ff.).

Demgegenüber behandeln Ordnungsbegriffe grundlegende Strukturierungen der Politik, die als Leitkategorien die empirische Analyse gliedern und oft auch normative Komponenten integrieren (Göhler u.a. 2009: 375). Die Öffentlichkeit als ein Prinzip des politischen Handelns eröffnet einen Raum von Interaktionen, die sich im Sinne der normativen Idee als öffentliche qualifizieren lassen. Dieser Raum

wiederum transformiert sich zu einer Grundkategorie des sozialen Lebens, da er als ein Medium umgrenzt und verstanden werden kann, welches die Prozesse der kollektiven Willens- und Vertrauensbildung sowie der Kontrolle von politischen Entscheidungsträgern in einer Demokratie umfasst (Hölscher 1970: 136 f.). Das Medium zeigt sich als „heimlicher Souverän“, als eine „unsichtbare Hand“ des politischen Systems (Luhmann 2000: 279).

Theoretisch lassen sich beide Begriffsdimensionen auch trennen. Öffentlichkeit dient ohne normative Verweisungen ausschließlich zur Beschreibung eines notwendigen Mediums der gesellschaftlichen Selbsterfahrung, während sie in Form eines bloßen Freund-Feind-Schemas ausschließlich evaluativ genutzt werden könnte (Strum 2000: 121 ff.). Im ersten Fall hätte sich der Ordnungsbegriff vollständig von der normativen Leitidee getrennt und reüssiert als empirisch-analytische Kategorie von Struktur. Hingegen radikalisiert die zweite Verwendung die ursprünglich wertende Intention des Begriffs in der Reflexion politischer Interaktionen, wodurch sie verkennt, dass Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften eine funktionelle Eigenlogik besitzt. Im ersten Fall geht es dann höchstens noch um die Konstitution einer Norm, die eine Funktion hat, während im zweiten Fall der Wert der Öffentlichkeit in der Politik unter Ausblendung funktionaler Voraussetzungen verteidigt wird.

Dass sich jedoch die Öffentlichkeit zu einem populären Ordnungsmodell politischer Gesellschaften weiterentwickelt hat und als Leitidee einen enormen Einfluss auf die Institutionalisierung der westlichen Demokratien ausübt, verweist auf die Gleichzeitigkeit beider Begriffsdimensionen. Ein normativ legitimes Verfahren übt wichtige Funktionen innerhalb der politischen Herrschaftspraxis aus, welche jedoch erst die Voraussetzungen dafür geschaffen hat. Die durch Öffentlichkeit geprägten Institutionen der Presse, der Gerichte und des Parlamentes sind somit keine einfachen Manifestierungen einer normativen Leitidee, sondern in die funktionale Differenzierung der liberalen Demokratien eingebettet, die in Westeuropa eben von der Idee der Öffentlichkeit geprägt sind (vgl. Strum 2000: 154 ff.). Nur dank der Simultanität beider Dimensionen, die von den oben diskutierten Ansätzen nicht genügend beachtet wird, entwickelt sich die Öffentlichkeit zu einem erfolgreichen Mechanismus, der innerhalb einer Demokratie Veränderungen im politischen Raum in legitime Zustände transformieren kann. Doch genau diese Transformationskraft wird durch die veränderte Bedeutung der Politiknetzwerke zunehmend geschwächt (Schneider 2000: 259).

4. Informalisierung und das Geheimnis

Netzwerke sind eine Form sozialer Beziehungen, die traditionell relevante gesellschaftliche Bereiche organisiert (vgl. Bommers/Tacke 2011). Auch in der Demokratie hatten und haben Politiknetzwerke ihre funktionale Nische, in der sie wichtige Vermittlungsaufgaben übernehmen. Da die Governance-Forschung semantisch die Politiknetzwerke immens aufwertet, indem sie ihnen fortdauernd eine entscheidende Rolle bei der Produktion von Politiken außerhalb der formalen politischen Institutionen zuweist, sollte geprüft werden, ob Politiknetzwerke überhaupt in der Lage sind, solch eine systemische Rolle in der Demokratie zu spielen. Statt sie also, wie bisher, nur als Ergänzung etablierter demokratischer Verfahren aufzufassen, müssen die Folgen, die sich aus der allgemeinen strukturellen Funktionsweise von Politiknetzwerken für die Demokratie ergeben, systematisch untersucht werden. Politiknetzwerke funktionieren nur als intransparente soziale Interaktionen, das heißt, ihre Struktur erzeugt Nicht-Öffentlichkeit in der Herrschaftspraxis. Schneider zeigt dies an drei Punkten (Schneider 2000: 259 f.):

- Erstens wirkt die Selektivität der Tausch- und Verhandlungsarrangements, die in Politiknetzwerken zum Ausdruck kommt, gegen das demokratische Gleichheitsgebot, wodurch Öffentlichkeit im Sinne eines allumfassenden Mechanismus zur Beteiligung und Kontrolle demokratischer Politik beeinträchtigt wird.
- Der zweite Punkt betrifft die Öffentlichkeit von politischen Funktionsträgern, deren öffentlicher Status sie in der Politik identifizierbar und die Verantwortlichkeit politischer Handlungen zurechenbar macht. Politiknetzwerke unterlaufen den öffentlichen Status der Entscheidungsträger, verwischen die Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen.
- Schließlich wird auch gegen Öffentlichkeit im Sinne eines Transparenzgebotes durch Politiknetzwerke verstoßen, weil ihre Abschirmung vor den Medien und der Öffentlichkeit eine wichtige Voraussetzung ihrer Funktionalität ist.

Die ersten beiden Punkte sprechen das Problem der Informalisierung als Folge der nicht-öffentlichen Struktur von Politiknetzwerken an. Interaktionen in Netzwerken halten sich weder an formalisierte Rollen noch folgen sie formalisierten Prozessen, weshalb ein zunehmend intransparentes institutionelles Umfeld den Stil der Politik prägt (Greven 2005: 266). Dadurch lassen sich die an der Produktion von Politiken beteiligten Akteure nicht genau identifizieren und es wird unmöglich, ihre Rolle in den ebenfalls undurchsichtigen Prozessen der Interaktion nachzuvollziehen. Das auf formalisierte Strukturen angewiesene Gleichheitsgebot wird ebenso wie die darauf basierende Kontrollfunktion des Demos nachhaltig außer Kraft gesetzt. Letzteres erfährt durch die im dritten Punkt angesprochene Nicht-Öffentlichkeit der Politik-

netzwerke im Hinblick auf ihre generelle soziale Beobachtbarkeit eine zusätzliche Steigerung.

Die Kritik an der Informalisierung lenkt den Blick auf die systematische Verhinderung von Öffentlichkeit. Bei der Erzeugung von Politiken in einem informellen Umfeld wird Öffentlichkeit zunehmend dysfunktional und durch Nicht-Öffentlichkeit ersetzt. Nicht-Öffentlichkeit erzeugt jedoch Nicht-Wissen und das hintertreibt den Anspruch demokratischer Legitimation durch einen Demos. Dieser demokratietheoretisch bedenkliche Effekt wird von den oben diskutierten Ansätzen zwar ausgeblendet, aber es gibt eine Reihe von anderen Arbeiten, die sich damit kritisch auseinandersetzen, ohne dass sich ihr Bezugsrahmen ausschließlich auf Politiknetzwerke bezieht. Dennoch kann in einem ersten Schritt daran angeschlossen werden. Eine wichtige Referenz bieten der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die Kritik daran (Lehmbruch 2003).

Die Verhandlungsdemokratie zeichnet sich durch ein stark gewandeltes Repertoire der Interessensvermittlung aus, in der Partizipation, Deliberation, Transparenz und Kontrolle ihren traditionellen Status verlieren. „An die Stelle allgemein eröffneter Partizipation tritt privilegierte Partizipation, Deliberation wird durch Negotiation ersetzt, Transparenz weicht der Nichtöffentlichkeit, und statt der Kontrolle wird auf Vertragstreue gesetzt.“ (Grimm 2003: 203) Auch Greven formuliert diesbezüglich Kritik und verweist zudem auf den allgemeinen Wandel des Demokratieverständnisses hin zu einer konsumorientierten Demokratie mit selektiven Partizipationsmöglichkeiten (Greven 2005: 267 ff.). Beide Kritiken sind im Bezug auf die gestiegene Bedeutung von Politiknetzwerken richtig und hilfreich, weil sie die Folgen der Nicht-Öffentlichkeit für die Demokratie insgesamt thematisieren und damit über die oben referierten Legitimationsstrategien hinausgehen. Jedoch verbleiben die Kritiken der Informalität zumeist auf der Beobachtungsebene, das heißt, sie beziehen das Problem der Nicht-Öffentlichkeit hier nur auf die Qualität der Beobachtung von Politik durch ein Publikum. Man könnte auch sagen, dass die Kritik sich ausschließlich auf die Unterminierung der Ordnungsdimension des Begriffs der Öffentlichkeit bezieht und sich somit auf die Beobachtungs- und Wahrnehmungsdimension von Politiknetzwerken beschränkt.

Doch Politiknetzwerke wollen nicht nur unbeobachtet operieren, sondern sie wollen auch die Umwelt hinsichtlich ihrer Gegenstände, Arrangements und Über Einkünfte weitestmöglich uninformiert lassen. In Politiknetzwerken geht es dementsprechend zum einen um das gepflegte Wissen des *Nicht-Wissens*, also das Nicht-Wissen der vom Netzwerk Ausgeschlossenen, und zum anderen auch um die gezielte *Nicht-Mitteilung* von Informationen aus den Netzwerken (vgl. Westerbarkey 1991: 22 f). Natürlich kann auch ein Publikum sein Interesse an bestimmten Infor-

mationen verlieren, doch das ist hier nicht gemeint. Statt dieser positiven Dimension der Nicht-Öffentlichkeit in der Demokratie geht es darum, dass einem Publikum bewusst bestimmte Informationen vorenthalten werden, woraus für die Demokratie ein normatives Problem mit ihrem Demos folgt. Demzufolge müssen Politiknetzwerke sowohl in Bezug auf ihre Beobachtungs- und Wahrnehmungsdimension als auch auf ihre Informationsdimension hin beurteilt werden (vgl. Werron 2011: 218). Beide Dimensionen existieren gleichzeitig, was durch die einseitige Referenz der Nicht-Öffentlichkeit bisher unzureichend erfasst wird. Nicht-Öffentlichkeit muss in einer anspruchsvolleren Konzeptualisierung, die nicht allein auf den Ordnungsbegriff rekurriert, verstanden werden, als Summe von Nicht-Wissen und Nicht-Mitteilung. Diese Simultaneität eines erkenntnis- und kommunikationstheoretischen Aspekts ist jedoch für das Geheimnis konstituierend (Westerbarkey 1991: 22 f.). Entsprechend tritt das anspruchsvollere Prinzip des Geheimnisses als „Existenzbedingung“ (Werron 2011: 235) von Netzwerken auf. Nimmt die theoretische Evaluation sich des Geheimnisses an, erweitert dies ihre Perspektive über die Ebene der Beobachtungsverhältnisse hinaus und unterstellt den an Politiknetzwerken beteiligten Akteuren, dass sie bestimmte Aspekte geheim halten und dieses Handeln auch rechtfertigen.

Für die Prüfung des normativen Rahmens demokratischer Legitimation von Politiknetzwerken bedeutet dies eine dezidierte Auseinandersetzung mit dem traditionellen politischen Handlungsprinzip des Geheimnisses und seiner normativen Basis. Das wurde in der wissenschaftlichen Reflexion mit ihrem übermäßigen Vertrauen in die Wirkung der Öffentlichkeit bisher vernachlässigt. Dabei liefert die Auseinandersetzung mit dem Geheimnis eine wesentlich bessere konzeptuelle Basis zur Evaluation der Veränderungen in der politischen Praxis der Demokratie als dies mit dem eher unscharfen Begriff der Informalisierung möglich ist (vgl. Merkel/Croissant 2000). Vier Gründe sprechen dafür: Erstens operiert die Geheimniskritik nicht mit einer ambivalenten Differenz von formal/informal, die sich jenseits fixierter juristischer Normen nicht eindeutig etablieren lässt (vgl. Greven 2005: 267). Zweitens kann mit dem Geheimnis eine spezifischere Eigenschaft der Politiknetzwerke erfasst werden. Die Kritik an der Informalität ist umfassender und evaluiert verschiedene Facetten der veränderten politischen Praxis in der Verhandlungsdemokratie. Im Gegensatz dazu zielt die Evaluation des Geheimnisses auf die Ebene allgemein akzeptierter Beobachtungsverhältnisse von Politiknetzwerken (vgl. Werron 2011: 234). Auch nicht-öffentliche Beobachtungsverhältnisse müssen in der Politik normativ begründet sein und dürfen nicht funktionell verklärt werden. Drittens handelt es sich beim Geheimnis um einen ideengeschichtlich gesättigten Begriff für das politische Handeln, dessen kritische Rekonstruktion aufdeckt, mit welchem

Legitimationsanspruch Akteure in Politiknetzwerken handeln. Ein letztes wichtiges Argument für die Beschäftigung mit dem Geheimnis ist, dass es sich dabei um den eigentlichen Gegenbegriff zur Öffentlichkeit handelt, wie eine Auseinandersetzung mit der „großen Dichotomie“ (Seubert 2010: 9) von Öffentlichkeit und Privatheit zeigt.

Das Private hat aufgrund seiner rechtlichen Dimension bisher in der normativen Reflexion der Politik eine große Rolle gespielt. Zusammen mit seinem Gegenbegriff der Öffentlichkeit ist der Einfluss des Privaten auf der Ebene der Ordnungsbegriffe für die Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft von enormer Bedeutung und hebt sich damit vom Geheimnis ab. Dennoch ist das Geheimnis der ursprünglichere Begriff. Erst die im Zuge der Aufklärung geübte Kritik am Geheimnis hat die Genese des Privaten als ein positives Pendant zur Öffentlichkeit ermöglicht (Westerbarkey 1991: 158). Das Geheimnis wurde so zum Geburtshelfer der Öffentlichkeit, wenn auch im negativen Sinn. Durch die Kritik am Geheimnis wurde die Grenze zwischen Öffentlichkeit und Privatheit überhaupt erst ein Teil sozialer Auseinandersetzungen, die dazu führten, dass in den liberalen Demokratien das Private klar von der Öffentlichkeit getrennt wurde. Im Anschluss daran wird der Raum des Privaten rechtlich-konventionell geschützt, da nur hier Freiheit und Autonomie des Einzelnen existentiell werden (Rössler 2001; kritisch Geuss 2002).

Der Sinn dieser Differenzierung baut aber auf der natürlichen Entscheidung einer Person auf, etwas zu verhüllen oder zu enthüllen (Seubert 2010: 9). Privat kann etwas nur dann sein, wenn eine Person den Zugang dazu kontrolliert (Rössler 2001: 136). Der Kontrollmechanismus ist jedoch das Geheimnis, welches dementsprechend die konzeptuelle Basis der Privatheit darstellt: Erst entscheidet man sich, gewisse Dinge geheim zu halten, anschließend können sich die Geheimnisse zu einem Bereich des Privaten verdichten. Mit dieser Hierarchie knüpfen wir an eine auf Simmel zurückgehende Tradition an, die das Geheimnis als konstituierendes Merkmal der Privatheit begreift (Simmel 1983: 272). Es konstituiert sie sowohl in der Logik sozialer Interaktionen als auch auf der Ebene politischer Begriffe. Dementsprechend ersetzen wir das Private in der großen Dichotomie durch das Geheimnis, welches fortan (wieder) der Öffentlichkeit gegenübersteht.

5. Öffentlichkeit und Geheimnis

Öffentlichkeit bekommt ihren normativen Wert durch die Fähigkeit zur dichotomen Strukturierung des politischen, moralischen Handlungsraumes. Im Kontext der Entstehung der politischen Systeme der liberalen Demokratie ist daraus, wie wir oben dargelegt haben, ein wirkungsvolles und allgemein akzeptiertes Verfahren gesell-

schaftlicher Selbstbeobachtung geworden. Auch das Geheimnis, als der klassische Gegenbegriff der Öffentlichkeit, ist in diese historische Dynamik eingebunden.

Auf der rein begrifflichen Ebene figuriert das Geheimnis dabei nicht als bloße Antithese, sondern besitzt als normative Leitidee eine eigene lange Tradition in der Politik. Zwar war das Geheimnis als *arcantum* schon in der Antike bekannt, doch erst im 16. Jahrhundert avancierte es zu einem Zentralbegriff der politischen Handlungslehre, denn Verschwiegenheit und Verstellung waren Voraussetzungen guter Politik (Hölscher 1970: 131 f.; Machiavelli 1978: 71 ff.). Unter dem Geheimnis wurde damals eine Kunstfertigkeit verstanden, derer es in der Politik dringend bedurfte, um gute Ergebnisse zu erzielen. Auf dieser Stufe folgt das Geheimnis noch einer technisch orientierten Logik der Macht, die lediglich auf den Erwerb und den Erhalt von Macht rekurriert (Bubner 2002: 112). Normativ aufgeladen wird der Begriff erst, wenn er zur „*secreta politica*“, dem geheimen politischen Herrschaftswissen wird, welches exklusiv nur bestimmten Gruppen zur Verfügung steht (Hölscher 1970: 132). Damit bekommt das Geheimnis sogar das Potential für einen legitimen Ordnungsbegriff, der jedoch höchst bedenklich ist. Im 17. Jahrhundert verstand man unter dem *arcana* alle Mittel, „die dem Fürsten um der Staatsräson willen zugestanden wurden, auch und gerade wenn sie bei einem Privatmann aus moralischen Gründen verworfen wurden.“ (Hölscher 1970: 133) Im absolutistischen Staat mit seiner rein aus Gott sich ableitenden Souveränität mag das als politische Ordnungsidee funktioniert haben (Bodin 1976: 32). Für die Demokratie bedeutet dies das Ende des politischen Gleichheitsprinzips.

Nachdem die Öffentlichkeit das Geheimnis in der Politik abgelöst hat, stellt sich die interessante Frage, wie die Beziehung beider Prinzipien in der aktuellen politischen Praxis aussieht? Die im Kontext der Politiknetzwerke zu beobachtende Wiedergeburt des Geheimnisses löst die traditionellen Formen der Öffentlichkeit nicht einfach ab. Es ist nicht so, dass das Geheimnis plötzlich zur neuen gültigen Leitidee avanciert. Stattdessen werden die öffentlichen Verfahren demokratischer Legitimation sukzessive entwertet und so zu „leeren Legitimationstiteln staatlicher und halbstaatlicher Institutionen“ (Hölscher 1970: 170) gewandelt.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass trotz der Informalisierung der Politik sowie der im Verhandlungshabitus dokumentierten Zunahme informeller, selektiver Arrangements, die formalen Verfahren der Demokratie weiter bestehen bleiben und funktionieren. Was sich ändert sind die realen Prozesse der Politik, die zunehmend informell werden und sich dem öffentlichen Beobachtungsverhältnis durch die Mehrheit entziehen. Im Kontext der Postdemokratie wird dieses Phänomen der simultanen Geltung sich eigentlich ausschließender Prinzipien, diese „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ (Jörke 2005, eingehend beschrieben und kritisiert von

Crouch 2008). Ebenso problematisiert der Diskurs zur Postdemokratie, inwieweit die Medien bei der Beobachtung von Politik ihren Status einbüßen. Hatten die Massenmedien ursprünglich die Aufgabe, für eine breite Vermittlung der politischen Prozesse zu sorgen, führt die Professionalisierung der Politik im Umgang mit den Medien zu einer steigenden Instrumentalisierung der Medien durch die Politik. In dieser Hinsicht kann das Beobachtungsverhältnis von Politik und Demos auch nicht mehr durch die Medien gewährleistet werden, die eine zunehmend virtuelle Realität darstellen.

Aus der simultanen Existenz des Geheimnisses und der Öffentlichkeit als einander eigentlich widersprechende Prinzipien in der Politik ergeben sich konzeptuelle Probleme für die Analyse und Kritik der Transformation der Demokratie (siehe Kapitel 2). Es ist ja immer noch Demokratie, in der theoretisch das korrektive Potential der politischen Institutionen weiterhin existiert, auch wenn die Realität der Interessensvermittlung langsam deren Funktion aushöhlt. Die normative Bewertung von Politiknetzwerken in der Demokratie muss dementsprechend über die Kritik an der Informalität, die primär eine Kritik an der Nicht-Öffentlichkeit zum Zweck der Rehabilitierung demokratischer Verfahren ist, hinausgehen. Der Bezug auf das Geheimnis leistet dies, weil er die Nicht-Öffentlichkeit von Politiknetzwerken nicht nur als Resultat selektiver Beobachtungsverhältnisse hinterfragt, sondern auch das intentionale Moment der bewussten Nicht-Information durch Akteure auf den Prüfstand stellt. Statt Nicht-Öffentlichkeit durch die Konfrontation verschiedener Logiken öffentlicher und nicht-öffentlicher Verfahren in der Politik funktionell zu evaluieren und gegebenenfalls gegeneinander auszuspielen, wird mit der Kritik am Geheimnis der Geltungsanspruch bestimmter Verfahren und Beziehungen von einer übergeordneten Begründungsebene aus hinterfragt. Ein bloßes Operieren mit Ordnungsbegriffen ohne normative Leitideen hilft dabei nicht weiter.

Öffentlichkeit und Geheimnis sind Prinzipien, deren Geltung in einen historischen Kontext eingebunden ist. Als zwei Seiten einer Dichotomie stehen sie in einem Konkurrenzverhältnis zueinander und stellen die Gültigkeit der jeweils anderen Seite in Frage. Aber auch wenn eine Seite in einer Situation als legitim erachtet wird, kann die andere Seite nicht vollständig delegitimiert werden.⁷ Doch welche Umstände lassen die Aufhebung der Öffentlichkeit in der Demokratie akzeptabel erscheinen? In der Dichotomie von Öffentlichkeit und Geheimnis wird in der liberalen Demokratie die geheime Seite nicht einfach als *anders* anerkannt, sondern sie zeigt sich als die ideengeschichtlich *schlechte* Seite: „öffentlich präsentiert sich der Welt das Gute, das man begrüßt und fördert, heimlich sucht das Böse die gute Ordnung

7 Dies lässt sich wie oben gezeigt historisch begründen.

zu zerstören.“ (Hölscher 1970: 128) Öffentlichkeit ist damit nicht mehr nur ein einfaches Verfahren zur Sicherung der Demokratie, sie bezeichnet die positive Seite einer Unterscheidung, mit der soziale Beziehungen geordnet werden. So wird sie wie die Freiheit und die Gleichheit zu einer Kategorie der Gerechtigkeit aufgewertet.

In der liberalen Demokratie ist die Öffentlichkeit Teil einer gerechten Ordnung. Fortan stellt sie ein moralisches Prinzip dar, das von Individuen und Institutionen als befolgenswert eingestuft bzw. als ein zu verwirklichendes Postulat aufgefasst wird. Die Öffentlichkeit beeinflusst das moralische Verhalten des Einzelnen, die Verhaltenserwartungen gegenüber den Mitmenschen und die Erwartung an die normativen Rollen von Institutionen (Balogh 2006: 30). In dieser Trias stellt sie für die liberale Demokratie einen fundamentalen Wert dar. Wenn aber die Demokratie und die Öffentlichkeit in einem konstitutiven Wechselverhältnis stehen, welche Argumente für legitime Geheimnisse lassen sich dann finden?

6. Möglichkeiten der Rechtfertigung des Geheimnisses in der Demokratie

Die Diskussion möglicher Legitimationsargumente für das Geheimnis in der Demokratie kämpft ihrerseits mit zwei Schwierigkeiten: Erstens ist das Geheimnis selbst nicht Teil eines normalen demokratischen Legitimationsverfahrens. In den öffentlichen Verfahren ist die Legitimation von Politiknetzwerken kein Gegenstand, es gibt kein Votum für die Expansion von Politiknetzwerken, ebenso wenig steht das auf der Agenda einer Partei, und dennoch wird ihr Einfluss auf die Politik akzeptiert. Demzufolge kann die Akzeptanz von Geheimnissen in der Demokratie nicht einfach mit dem bloßen Bezug auf funktionierende Legitimationsverfahren erklärt werden. Die zweite Schwierigkeit ergibt sich aus dem Status des Geheimnisses, welches sich immer nur von außen durch das Wissen des Nicht-Wissens betrachten lässt (vgl. Werron 2011: 218). Eine mögliche Legitimation von Geheimnissen kann nicht in einem Diskurs zum Inhalt des Geheimnisses erfolgen, da es so seinen Status wieder verlieren würde. Beide Schwierigkeiten zwingen dazu, die Diskussion über rechtmäßige Geheimnisse nicht auf der Ebene demokratischer Verfahren der Legitimation anzusetzen, sondern eine Ebene darüber anzufangen. Hier kommt das Problem der Gerechtigkeit ins Spiel.

In der Demokratie ist die Gerechtigkeit gegenüber der Legitimation das stärkere Konzept, eine substanziellere Kategorie, „die einer Prozedur der Deliberation und politischen Entscheidung die Form gibt, sie prägt und durchdringt, um einem Ideal [der gerechten Lösung] so nahe wie möglich zu kommen.“ (Vallespin 1999: 114) Legitimationsverfahren sind kein Selbstzweck, sondern dienen der Umsetzung bestimmter normativer Prinzipien. Die Theorie der Gerechtigkeit behandelt die Gül-

tigkeit dieser Prinzipien. Sie gewinnt ihre Problematik, Dynamik und Beschränkung aus der Beschäftigung mit dem Gerechtigkeitsproblem, das heißt der Suche nach normativen Grundsätzen zur Lösung des Widerstreits von Gesellschaftsmitgliedern hinsichtlich der Verteilung von Rechten und Pflichten (Göhler u. a. 2009: 385).⁸ Das Gerechtigkeitsproblem gliedert sich wiederum in die Inhalte der Normen und ihren jeweiligen Geltungsanspruch gegenüber Personen und Institutionen (Balogh 2006: 32).

Im Bezug zur Dichotomie von Öffentlichkeit und Geheimnis steckt das Gerechtigkeitsproblem in der latenten Konkurrenzsituation beider Seiten, die um Geltung ringen. Der Geltungsanspruch des Geheimnisses ist deshalb ein dauerhaftes Thema, sowohl für den einzelnen Betroffenen als auch bezüglich der Erwartung an politische Institutionen. Auf der individuellen Ebene ist es mit Hilfe des Geheimnisses möglich, die eigene Privatheit zu proklamieren und aus der Öffentlichkeit herauszutreten, um existenzielle Dinge im Geborgenen und Verborgenen zu regeln (Arendt 1967: 81 ff.). Dies ist in liberalen Gesellschaften das Recht des Bürgers und stellt einen wichtigen Gegensatz zu totalitären Systemen mit ihren alles durchdringenden, auf Kontrolle ausgerichteten Öffentlichkeiten dar (Rylkin 2003). In Demokratien leitet sich die Geltung des Geheimen auf der individuellen Ebene immer aus der Persönlichkeit des Individuums ab, welches selbst entscheidet, was verborgen bleiben soll und was nicht (Seubert 2010: 9) Die Akzeptanz und Reichweite von gerechtfertigten Geheimnissen ist Teil des Individuums und damit eingebunden in den Prozess der Persönlichkeit, was zu einer stetig verhandelten und veränderbaren Grenze zwischen Öffentlichkeit und Geheimnis führt (vgl. Habermas 1990).

So weit es dem Individuum möglich ist, über gerechtfertigte Geheimnisse zu entscheiden, weil es inhaltlich klärt, was von einem Menschen öffentlich sein soll und was nicht, scheint dies für kollektive Institutionen und die Erwartungen an diese nicht zu gelten. Dem Einzelnen fehlen die inhaltlichen Informationen der Geheimnisse in Institutionen. Hier kann der Betroffene nur auf eine reine Außenperspektive zurückgreifen, die ausschließlich Spekulationen über das Maß von Nicht-Wissen und Nicht-Informationen ermöglicht. Dementsprechend artikuliert sich das Gerechtigkeitsproblem von Geheimnissen hier in der Regelung von Beobachtungsverhältnissen der Institutionen. Entweder wird die Öffentlichkeit oder das Geheimnis als institutionelle Leitidee manifestiert, und dementsprechend muss sich das Beobachtungsverhältnis auf die Institutionen ausbilden. Gerechte Geheimnisse sind

8 Zu den verschiedenen Ansätzen von Gerechtigkeit siehe Schaal/Heidenreich 2009; zum Gerechtigkeitsproblem Balogh 2006.

dennach nur durch die Konventionalisierung kollektiver Erwartungen an Institutionen möglich.

Für die Institutionen kann dieser Anspruch entweder in Konventionalisierungen von oben umgesetzt werden, oder aber er tritt als ein Anspruch der Bürger gegenüber den Institutionen auf. Im Zusammenhang mit der Öffentlichkeit in der Demokratie ist es dabei zu einem typischen Umwandlungsprozess gekommen, bei dem Konventionalisierungsbemühungen von unten, hier in Form der von den Bürgern geforderten Öffentlichkeit, in Konventionalisierungen von oben transformiert wurden (Wagner 1995: 124). Dieser Prozess vollendet sich durch Institutionalisierungspolitiken, in denen abschließend entschieden wird, welche Institutionen das Prinzip der Öffentlichkeit umsetzen oder ob sie als Arkanbereiche existieren sollen. Daraus ist zu schließen, dass der Anspruch gerechtfertigter Geheimnisse Teil der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen ist, in denen über die gültigen Grundlagen des gemeinsamen Zusammenlebens gestritten wird. Die liberale Kritik am Prinzip der Geheimhaltung und seiner politischen Intentionen hat dazu beigetragen, dass sich das Prinzip der Öffentlichkeit als mehrheitlich geteilte Idee durchgesetzt hat.

Nun haben wir uns dem Problem der gerechtfertigten Geheimnisse in der Politik soweit genähert, dass es als eine Frage der Konventionalisierung in der Gesellschaft behandelt werden kann (vgl. Schramme 2006: 137). Die Möglichkeit, Institutionen als öffentlich/geheim einzuordnen, tritt in den Bereich des Souveräns, der letztlich entscheidet, wann welches Prinzip für die Regelsysteme zu gelten hat.⁹ Da es aber der Souverän ist, der über die Anwendung der Prinzipien entscheidet, und dieser in der Demokratie immer noch das Volk ist, geht die Gerechtigkeit des Geheimnisses als ein nicht-autonomes Prinzip in der Gerechtigkeit des Souveräns auf.

7. Der Souverän und das Geheimnis der Herrschaft

In der Demokratie als einer Herrschaftsform, die auf dem Prinzip der kollektiven Selbstregierung beruht, ist die Souveränität beim Volk als Ganzes verankert. Die Theorie der Volkssouveränität erkennt außer dem Volk kein politisches Subjekt an, welches die Legitimation der grundlegendsten Prinzipien vereinbaren kann (Bubner 2002: 121). Damit könnte die Renaissance des Geheimnisses durch den Souverän gebilligt werden, wobei die neue Rolle der Politiknetzwerke selbst nicht zum Gegenstand demokratischer Verfahren werden muss. Solange die demokratischen und damit notwendigerweise auf Öffentlichkeit angewiesenen Institutionen und Verfahren nicht abgeschafft werden bzw. die das politische System konstituierende Idee

⁹ Analog des Souveräns, der als einziger das Recht besitzt, über den Ausnahmezustand zu bestimmen (Schmitt 2004).

der Volkssouveränität nicht in Frage gestellt wird, ist eine normativ gerechtfertigte Existenz von Arkanpraktiken in der Demokratie möglich.

Tatsächlich hat es ja Geheimnisse auch in der Demokratie immer gegeben. Besonders im Hinblick auf die Verarbeitung existentieller Gefahren spielt das Geheimnis in demokratischen Systemen eine große Rolle (Hölscher 1970: 135). Werden Gefahren für die Gesellschaft antizipiert, bekommt der Leviathan alle – auch intransparenten – Mittel zugestanden, um Sicherheit zu garantieren. Damit er dies tut, billigt das Volk als Souverän dem demokratischen Staat eine Reihe von Institutionen und Entscheidungen zu, die im Verborgenen existieren (z. B. Geheimdienste, Geheimausschüsse). Diese eng umgrenzten Arkanbereiche staatlicher Sicherheitspolitik sind im Konstitutionalisierungsprozess als Notmittel für den Sonderfall des Ausnahmezustandes angelegt. Dementsprechend existieren positive Erfahrungen gerechtfertigter Geheimnisse im Kontext demokratischer Souveränität.

Die Politiknetzwerke schaffen indes eine gänzlich andere Qualität, die sich nicht mehr mit den überkommenen Ausnahmebereichen legitimer Arkanpolitik vergleichen lässt, weil sie einerseits im ganz normalen Alltagsgeschäft der Politik immer weiter etabliert werden, das heißt es ist unmöglich, sie durch eine Ausnahmesituation zu rechtfertigen. Andererseits setzen sie eine Dynamik in Gang, die auf lange Sicht den Souverän selbst abschafft.

Hinter dem Gedanken der Volkssouveränität steht praktisch eine Fiktion. Die Fiktion ist aber notwendig, um im Konstitutionalisierungsprozess des politischen Systems die Gesellschaft als exklusives politisches Subjekt zu legitimieren (Bubner 2002: 121). Durch diesen Akt der Selbstsetzung werden alle alternativen Quellen der Letztbegründung politischer Ordnung ausgeschlossen. Dabei ist dieser Akt keinesfalls singulär, sondern muss stetig im Sinne einer Selbstbeobachtung, -vergewisserung und -definition des Souveräns aktualisiert werden. Doch ohne die Öffentlichkeit, die einen freien sozialen Kommunikationsraum zur Verfügung stellt, kann die Selbstkonstitution einer demokratischen Ordnung nicht funktionieren. Erst diese essentielle Form der Öffentlichkeit ermöglicht den Akt der Ineinssetzung von Objekt und Subjekt (Bubner 2002: 212), indem sie die Imagination eines sich selbst bewusst werdenden Volkes leistet. Diese Leistung generiert ausreichend „kommunikativ erzeugte Macht“ (Habermas 1998: 365) für eine legitimierende Ordnungsquelle, unabhängig davon, wie viele Menschen tatsächlich daran beteiligt sind.¹⁰

10 Die Konstitutionalisierung von politischen Gesellschaften war, wie die Erarbeitung des Grundgesetzes oder auch der EU-Verfassung zeigt, meist ein elitäres Verfahren (Kleger/Karolewski/Munke 2004).

Die faktische Aufwertung und Ausbreitung von Geheimnissen beeinträchtigt die soziale Konstitution der Kommunikationsarena der Öffentlichkeit empfindlich, weil sie Dissonanzen in den diskursiven Praktiken der gesellschaftlichen Selbstwahrnehmung erzeugen. Zum einen werden die Interpretationen der Politik, ihrer Prozesse und Ergebnisse durch die Verfügung von Insiderwissen ungerechtfertigt aufgespalten. Können die Mitglieder einer Gesellschaft durch die Selektionsleistung von Geheimnissen strukturell nicht mehr über das gleiche Wissen verfügen, dann entstehen dauerhafte Unterschiede in den Wirklichkeitsdeutungen. Die höchst unterschiedlichen Wahrnehmungen der EU in den politischen Eliten und großen Teilen der Bevölkerung illustrieren dies gut. Andererseits bedingt die gezielte Nicht-Information – als zweite wesentliche Eigenschaft von Geheimnissen – eine Stabilisierung bestimmter Kommunikationsbeziehungen. Diese verdichten sich zu Machtbeziehungen, die zunehmend außerhalb der Öffentlichkeit stehen bzw. von ihr nicht mehr wahrgenommen werden.

Das Geheimnis und seine Struktur behindern somit funktional die für eine Demokratie notwendigen diskursiven Praktiken der Selbstwahrnehmung des Souveräns. Weder können alle Beteiligten über das gleiche Wissen verfügen, noch ist die Ausbildung eines egalitären Kommunikationsraumes möglich. Es bilden sich unfreiwillige Teilöffentlichkeiten, die zwischen Insidern und Outsidern differenzieren. Demzufolge kann der Souverän bei seiner Konstitution nicht mehr auf einen kommunikativ vermittelten einheitlichen Kontext zurückgreifen, wodurch er die Fähigkeiten verliert, sich selbst zu beobachten und zu beschreiben. Auch eine theoretisch mögliche, durch die Öffentlichkeit legitimierte Ausdehnung von Geheimnissen läuft dann auf die Suspendierung des durch die Öffentlichkeit geschaffenen Kollektivs hinaus. Danach bräuchte es keine Öffentlichkeit mehr, da immer unklarer wird, für wen sie eigentlich noch öffentlich ist.

Die Expansion von Geheimnissen in der Politik stört die Selbstbeobachtungsmöglichkeiten des Souveräns und dies impliziert auf der Ebene der Politischen Theorie den Verlust des Subjekts in der demokratischen Idee der kollektiven Selbstregierung. Die Folgen sind entweder eine schon zu beobachtende Revision der Demokratietheorie, die auf eine rationalistische Umdeutung der Notwendigkeit des Demos-Gedankens hinausläuft (Buchstein/Jörke 2003), oder eine zum Schutz des Demos begründete Begrenzung informeller Arrangements. Letzteres unterstreicht die Unvereinbarkeit von Politiknetzwerken und Demokratietheorie und fordert die Eingrenzung von Arkanbereichen auf Ausnahmesituationen. Somit müssen alle Versuche der demokratischen Legitimation von Politiknetzwerken, sei es durch Komplettierung mit anderen Institutionen oder durch die Revision der normativen Grundlagen der Demokratie, scheitern, da sie das Problem des Geheimnisses igno-

rieren. Demgegenüber verteidigt die Politische Theorie durch die Kritik am Geheimnis das starke Prinzip der Öffentlichkeit, weil es die Ebenen der Legitimitäts-erzeugung und der Legitimitätsverwendung fest aneinander bindet (Hirsch 2007: 26).

Folglich kann das Prinzip der Öffentlichkeit sich nicht selbst abschaffen und auch nicht durch die Logik der Effizienz oder die Rationalität des Problemlösens gebrochen werden. Die Diskussion macht zudem deutlich, dass die dauerhafte Untermi-nerung von Öffentlichkeit und die Renaissance des Geheimnisses als systemisches Beobachtungsverhältnis auch nicht durch Anleihen an Prinzipien erfolgen kann, die den demokratischen Verfahren vorgelagert sind. Gerade die jüngsten Ausein-der-setzungen um Großprojekte in Stuttgart und Berlin zeigen, dass der erste Schritt zur Schlichtung politischer Konflikte in der Rückkehr zur radikalen Öffentlichkeit be-steht. Damit wird ex post ein Prinzip wieder eingeführt, auf das die Demokratie um ihrer selbst willen eben doch nicht verzichten kann. Sonst würde bald erkennbar sein, dass das „Geheimnis der Herrschaft aber ist, dass sie keine ist.“ (Luhmann 1997: 717)

Literatur

- Abromeit, Heidrun*, 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Her-ausforderung der Demokratietheorie, Opladen.
- Arendt, Hannah*, 1967: Vita activa oder vom tätigen Leben, München.
- Balogh, István*, 2006: Begründungsprobleme der Gerechtigkeitstheorien, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 92 (1), 28-58.
- Benz, Arthur*, 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitima-tion im kooperativen Staat, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kul-tur des Westens?, Opladen, 201-222.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/ Simonis, Georg*, 2007: Einleitung, in: Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance. Theoretisch Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wies-baden, 9-26.
- Bodin, Jean*, 1976: Über den Staat, Stuttgart.
- Bommes, Michael/Tacke, Veronika*, 2011: Das Allgemeine und das Besondere der Netzwerke, in: Michael Bommes/Veronika Tacke (Hrsg.), Netzwerke in der funktional differenzierten Gesellschaft, Wiesbaden, 25-48.
- Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folkert/ Straßheim, Holger (Hrsg.)*, 2009: Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel, Baden-Baden.

- Bubner, Rüdiger*, 2002: Polis und Staat. Grundlinien der Politischen Philosophie, Frankfurt a. M.
- Buchstein, Hubertus/Jörke, Dirk*, 2003: Das Unbehagen an der Demokratietheorie, in: *Leviathan* 31 (4), 470-495.
- Crouch, Colin*, 2008: Postdemokratie, Frankfurt a. M.
- Dingwerth, Klaus*, 2004: Effektivität und Legitimität globaler Politiknetzwerke, in: Tanja Brühl/Heidi Feldt/Brigitte Hamm/Hartwig Hummel/Jens Martens (Hrsg.), *Unternehmen in der Weltpolitik. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus*, Bonn, 74-95.
- Dryzek, John*, 2007: Networks and Democratic Ideals. Equality, Freedom, and Communication, in: Eva Sørensen/Jacob Torfing (Hrsg.), *Theories of Democratic Network Governance*, Hampshire, 262-273.
- Geuss, Raymond*, 2002: Privatheit. Eine Genealogie, Frankfurt a. M.
- Göhler, Gerhard/Iser, Matthias/Kerner, Ina*, 2009: Entwicklungslinien der Politischen Theorie in Deutschland seit 1945, in: *PVS* 50 (3), 372-407.
- Grande, Edgar*, 1996: Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: *Leviathan* 24 (3), 339-360.
- Greven, Michael Th.*, 2005: The Informalization of Transnational Governance. A Threat to Democratic Government, in: Edgar Grande/Louis W. Pauly (Hrsg.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*, Toronto, 261-284.
- Greven, Michael Th.*, 2009: Zukunft oder Erosion der Demokratie?, in: Hanna Kaspar/Harald Schoen/Siegfried Schumann/Jürgen R. Winkler (Hrsg.), *Politik – Wissenschaft – Medien. Festschrift für Jürgen W. Falter zum 65. Geburtstag*, Wiesbaden, 411-428.
- Grimm, Dieter*, 2003: Lässt sich die Verhandlungsdemokratie konstitutionalisieren?, in: Claus Offe (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt a. M., 193-210.
- Habermas, Jürgen*, 1990: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen*, 1998: Faktizität und Geltung : Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a. M.
- Hansen, Allan Dreyer*, 2007: Governance Networks and Participation, in: Eva Sørensen/Jacob Torfing (Hrsg.), *Theories of Democratic Network Governance*, Hampshire, 247-261.
- Haus, Michael*, 2010: Transformation des Regierens und Herausforderungen der Institutionenpolitik, Baden-Baden.

- Henning, Christian/Wald, Andreas*, 2000: Zur Theorie der Interessensvermittlung: Ein Netzwerkansatz dargestellt am Beispiel der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik, in: PVS 41 (4), 647-676.
- Hirsch, Michael*, 2007: Die zwei Seiten der Entpolitisierung. Zur politischen Theorie der Gegenwart, Stuttgart.
- Hölscher, Lucian*, 1970: Öffentlichkeit und Geheimnis. Eine begriffsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Öffentlichkeit in der frühen Neuzeit, Stuttgart.
- Höreth, Marcus*, 2009: Überangepasst und realitätsentrückt. Zur Paradoxie der Theorie der deliberativen Demokratie in der EU, in: ZPol 19 (3), 307-330.
- Jann, Werner*, 2008: Regieren als Governance Problem: Bedeutung und Möglichkeiten institutioneller Steuerung, in: Jann/König 2008, 1-28.
- Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.)*, 2008: Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen.
- Jordan, Grant/Schubert, Klaus*, 1992: A Preliminary Ordering of Policy Network Labels, in: European Journal of Political Research 21 (1), 7-27.
- Jörke, Dirk*, 2005: Auf dem Weg zur Postdemokratie, in: Leviathan, 32 (4), 482-491.
- Kenis, Patrick/Raab, Jörg*, 2008: Politiknetzwerke als Governanceform: Versuch einer Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der Diskussion, in: Schuppert/Zürn 2008, 132-148.
- Kleger, Heinz/Karolewski, Pawel Ireneusz/Munke, Matthias*, 2004: Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, Münster (3. Aufl.).
- Knocke, David/Pappi, Franz Urban/Broadbent, Jeffrey/Tsujinaka Yutaka*, 1996: Comparing Policy Networks. Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan. Cambridge.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2003: Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur Vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden.
- Luhmann, Niklas*, 1997: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas*, 2000: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- Machiavelli, Niccolò*, 1978: Der Fürst, Stuttgart (6. Aufl.).
- Mayntz, Renate*, 2009: Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Frankfurt a. M.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel*, 2000: Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, in: PVS 41 (1), 3-30.
- Offe, Claus*, 2008: Governance – „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?, in: Schuppert/Zürn 2008, 61-76.

- Pappi, Franz Urban*, 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Adrienne Hértier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, 84-94.
- Rössler, Beate*, 2001: *Der Wert des Privaten*, Frankfurt a. M.
- Rylkin, Michael*, 2003: *Räume des Jubels. Totalitarismus und Differenz*, Frankfurt a. M.
- Schaal, Gary/Heidenreich, Felix*, 2009: *Theorien der Gerechtigkeit. Eine Einführung*, Opladen.
- Scharpf, Fritz W.*, 1970: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz.
- Scharpf, Fritz W.*, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *PVS 32 (4)*, 621-634.
- Schmitt, Carl*, 2004: *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Berlin (8. Aufl.).
- Schneider, Volker*, 2000: Organisationsstaat und Verhandlungsdemokratie, in: Raymond Werle/Uwe Schimank (Hrsg.), *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Frankfurt a. M./New York, 243-269.
- Schneider, Volker*, 2001: Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung von Netzwerken in der Politik, in: Jörg Sydow/Arnold Windeler (Hrsg.), *Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken*, Wiesbaden, 327-346.
- Schneider, Volker*, 2009: Die Analyse politischer Netzwerke: Konturen eines expandierenden Forschungsfeldes, in: Volker Schneider/Frank Janning/ Philip Leifeld/Thomas Malang (Hrsg.), *Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen*, Wiesbaden, 7-27.
- Schneider, Volker/Lang, Achim/Leifeld, Philip/Gundelach, Birtel*, 2007: *Political Networks – A Structured Bibliography*, <http://www.polnet-school.info> (Stand: 13.11.2009).
- Schramme, Thomas*, 2006: *Gerechtigkeit und soziale Praxis*, Frankfurt a. M./New York.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2008: Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“, in: Schuppert/Zürn 2008, 13-40.
- Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.)*, 2008: *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden.
- Seubert, Sandra*, 2010: Privatheit und Öffentlichkeit heute. Ein Problemaufriss, in: Sandra Seubert/Peter Niesen (Hrsg.), *Die Grenzen des Privaten*, Baden-Baden, 9-22.
- Simmel, Georg*, 1983: *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin (6. Aufl.).

- Sørensen, Eva*, 2002: Democratic Theory and Network Governance, in: Administrative Theory & Praxis 24 (4), 693-720
- Sørensen, Eva/Torfig, Jacob*, 2007: Theoretical Approaches to Democratic Network Governance, in: Eva Sørensen/Jacob Torfig (Hrsg.), Theories of Democratic Network Governance, Hampshire, 233-246.
- Strum, Arthur*, 2000: Öffentlichkeit von der Moderne zur Postmoderne, in: Peter von Hohendahl (Hrsg.), Öffentlichkeit – Geschichte eines kritischen Begriffs, Stuttgart/Weimar, 92-123.
- van Waarden, Frans*, 1992: Dimensions and Types of Policy Networks, in: European Journal of Political Research 21 (1), 29-52.
- Vallespin, Fernando*, 1999: Gerechtigkeit und Demokratie, in: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hrsg.), Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt a. M., 103-121.
- Wagner, Peter*, 1995: Soziologie der Moderne. Freiheit und Disziplin, Frankfurt a. M./New York.
- Werron, Tobias*, 2011: Versteckte Netze. Netzwerke im Lichte der Unterscheidung öffentlich/geheim, in: Michael Bommers/Veronika Tacke (Hrsg.), Netzwerke in der funktional differenzierten Gesellschaft, Wiesbaden, 213-240.
- Westerbarkey, Joachim*, 1991: Das Geheimnis. Zur funktionalen Ambivalenz von Kommunikationsstrukturen, Opladen.

Korrespondenzanschrift:

Dr. Jörn Knobloch
Universität Potsdam
Professur für Politische Theorie
August-Bebel-Str. 89
Haus 1 – Raum 1.25
14482 Potsdam
E-Mail: Joern.Knobloch@uni-potsdam.de