

III

Jenseits von Staat und Gesellschaft:

Zur assoziationspolitischen Modernisierung der Demokratie

Verstreut über ein breites Feld von Forschungen u.a. zur Analyse risikogesellschaftlicher Strukturen, zu Fragen der Regierbarkeit moderner Gesellschaften im Kontext der Korporatismusforschung oder des Neo-Institutionalismus in der Policy-Forschung und damit zusammenhängend der neueren Staatstheorie,¹⁰⁹ sind in den letzten Jahren insgesamt beeindruckende Evidenzen dafür zusammengetragen worden, daß sich die moderne Gesellschaft nur durch einen fundamentalen Wandel ihrer Architektur und eine tiefgreifende Reform ihres Systems der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung auf die zunehmend wissensbasierte Lösung der Probleme ihrer sozialen, technischen und ökologischen Reproduktion wird einstellen können. Dabei ist weitgehend unbestritten, daß vor allem die Ökologieproblematik und die Umweltpolitik wegen ihrer Folgenträchtigkeit und ihrer sachlich, zeitlich und sozial ausgesprochen anspruchsvollen Problemstruktur so etwas wie einen »Lackmustest« für institutionelle Reformvorhaben darstellt.¹¹⁰ »Die bequeme Vorstellung, der Markt Sorge für eine optimale Allokation »privater« Güter und die Politik für diejenige »kollektiver« Güter, führt dort in die Irre, wo moderne Gesellschaften ihre Potentialität und ihre Riskiertheit gleichermaßen verdichten: an den Orten jener komplexen Problemstellungen, die in vielfältiger Verschachtelung sachlicher, sozialer, zeitlicher, operativer und kognitiver Dimensionen und Wertigkeiten keine eindeutigen, einfachen oder einseitigen Lösungen zulassen, sondern responsive und revisible Prozesse der Entscheidungsfindung erfordern« (Willke, 1992: 59).

Diese Problemstruktur legt es nun nahe, auch die Frage der Angemessenheit hierarchischer Steuerung und einer auf die parlamentarische Beratung und Staatswillensbildung bloß zulaufenden und in der zentralen Gesetzgebung terminierenden öffentlichen Willensbildung mit größerem Nachdruck zu stellen. Für Willke und für Beck jedenfalls ist die Frage entschieden: der hierarchische Staat stirbt ab und muß als »ziviler« Staat im Rahmen eines reflexiven Modells von Politik neu erfunden werden (Beck, 1993: 214); denn es sind die aus der Verbindung von liberaler (repräsentativer) Demokratie und hierarchisch-administrativer Steuerung resultierenden strukturellen Restriktionen der Problemlösungsfähigkeit, die jene Räume schaffen, in denen sich horizontal ausgelegte und diskursiv vermittelte Formen demokratischer Politik ausbreiten können. Die begrenzte Leistungsfähigkeit einer Politik, die von den komplementären Schwächen der Wettbewerbsdemokratie einerseits und des administrativen Staates andererseits bestimmt ist, wird schon in einem flüchtigen Blick auf die allgemeinsten Merkmale dieser Arrangements deutlich (vgl. Dryzek, 1992: 21 ff.). Bestimmt durch die adverseriale Mechanik des politischen Wettbewerbs und die binäre Logik von Regierung und Opposition sowie die Trennung von Staat und Gesellschaft, die gesellschaftliche Gruppen und Assoziationen zur strategischen Verfolgung partikularer Interessen freisetzt und die Entfaltung so-

109 Zum Komplex Risikogesellschaft vgl. u.a. Beck (1986, 1988 und 1993); zum Korporatismus siehe etwa Williamson (1989), zum Neo-Institutionalismus vgl. March/Olsen (1989) und Schmalz-Bruns (1989 und 1990); Grundzüge einer neuen Staatstheorie werden reflektiert u.a. bei Offe (1986 und 1990), bei Scharpf (1992), Böhret (1990 und 1992) sowie bei Willke (1992) und Beck (1993).

110 Dryzek (1992: 18); vgl. auch v. Prittwitz (1993), Zilleßen/Dienel/Strubelt (1993) und Dekker (1994).

zialer Macht zur politischen Beförderung dieser Interessen prämiert, zeitigt die liberale Demokratie mindestens vier Struktureffekte, die sich negativ auf die kollektive Handlungsfähigkeit der Gesellschaft auswirken: erstens verstärkt sie die ungleiche Verteilung sozialer Macht und enthält aufgrund primär zweiseitiger und segmentär ausgelegter Kommunikationen kaum Anreize zur gemeinwohlbezogenen Raffinierung von Interessen;¹¹¹ dies überträgt sich zweitens auf eine fragmentierte Identifikation und Wahrnehmung von allgemeinen Problemen, die sich primär an der unterschiedlichen Stimmächtigkeit betroffener Gruppen und damit an der Optik partikularer Interessen orientiert – ein Effekt, der im übrigen durch die Ressortierung der Regierungsorganisation noch verstärkt wird; in die gleiche Richtung wirkt drittens die Logik des Tauschs von Stimmen gegen fühlbare Leistungen oder »Belohnungen«, die nicht nur zu einer Strapazierung der Finanzkraft des Staates durch querschnittige Verteilungsmuster führt, sondern zu einer Invisibilisierung entstehender Kosten nötigt, die der Wahrnehmung und Lösung komplexer Probleme eher im Wege steht; daraus resultiert schließlich eine Verkürzung auch des Zeithorizonts der Politik, der sich mehr an der Vertaktung (Böhret) des politischen Systems durch Wahlperioden als an der Art der zu lösenden Probleme ausrichtet.

Auf der anderen Seite bildet das administrative System staatlicher Steuerung kaum ein Gegengewicht gegen diese Tendenzen, auch wenn es sich zunächst auf eine andere Rationalität der Problemwahrnehmung, auf ihre Gemeinwohlverpflichtung und Expertise sowie auf die rechtlich geschützte Autorität zur notfalls zwangsbewehrten Durchsetzung rationaler Entscheidungen berufen kann. Demgegenüber ergeben sich wesentliche Beschränkungen der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung schon auf der Ebene der Handlungsprogramme, durch ihre Adressatenbindung und den durch hierarchische Organisationsprinzipien und ein Modell instrumenteller Rationalität bestimmten Routinemodus bürokratischen Handelns. Kurz: programmierte Handlungsroutinen führen zur Problemzerstückelung und unterlaufen eine komplexe Problemwahrnehmung und -bearbeitung, sie können sich schlecht auf sich schnell ändernde Problemumwelten einstellen, und hierarchische Organisationsformen kanalisieren den Fluß von Informationen so, daß eine erfolgreiche Lösung von Nicht-Routine-Problemen schon im Ansatz verhindert wird.¹¹²

111 Dieses Problem reproduziert sich in gewisser Weise auch über das Institut der geheimen Wahl, das, auch wenn es sich gewiß auf gewichtige normative Gründe der Freiheit und Gleichheit stützen kann, stark privatisierende Effekte auf den Akt der individuellen Wahlentscheidung ausübt. Vgl. dazu Buchstein (1993).

112 Diese allgemeine Feststellung wird von soziologischen Untersuchungen zum konventionellen und unkonventionellen Lernverhalten von Organisationen gut bestätigt. In Auswertung seines Literaturberichts kommt Wiesenthal zu Antworten auf die Fragen nach dem Durchschnittslernverhalten von Organisationen und nach ihrer Fähigkeit zur Erfüllung externer Ansprüche (etwa an den Grad ihrer kooperativen Problemlösungsbereitschaft) durch reflexives Strukturlernen, die die hier vertretene Sicht insgesamt bestätigen: Weil als erste Antwort auf Umweltherausforderungen zunächst nur die Aktivierung simpler Lernroutinen zu erwarten ist, erfordert die effektive Berücksichtigung externer Anforderungen (i.e. Gemeinwohlorientierungen) die Herstellung von »Anschlußstellen im Orientierungsrahmen«, die als interne Rezeptoren und »Speicher« für solche Ansprüche fungie-

Nimmt man nun diese beiden Formprinzipien staatlicher Politik zusammen, so ergibt sich ein spezifisches Bild, das die Leistungsschwächen dieser Politik gegen die im wesentlichen unstrittigen Erfordernisse einer anspruchsvolleren Politik der Problemlösung konturiert: Da ist zunächst (i) ein Phänomen, das man als *Wahrnehmungsschwäche* staatlicher Politik beschreiben kann – hierbei geht es um einen durch den bürokratisch-administrativen Routinemodus staatlicher Politik verursachten Sensibilitätsverlust gegenüber neuen Themen und Problemen, deren Bearbeitung und Lösung Strategien erfordert, die zum konkurrenzdemokratischen Schematismus einer klientelistischen Interessenpolitik querliegen (Peters, 1993: 346ff.). Damit hängt (ii) eine gewisse *Konzentrationsschwäche* des Staates zusammen, und zwar in einem doppelten Sinne: zum einen zwingt die »Vertaktung« der Politik über relativ kurze Legislaturperioden und die schnelle Aufeinanderfolge von Wahlen auf den unterschiedlichen Ebenen die politische Bearbeitung von Themen in Zeithorizonte, die der Langfristigkeit und Schwierigkeit der Probleme nicht angemessen sind; zum anderen lenkt die »Querschnittigkeit« (Böhret) der Anlage von Normalpolitik von einer an sich notwendigen Entlastung und Konzentration im Aufgabenbereich ab (Böhret, 1992: 123 f.; March/Olsen, 1989: 139; Beck, 1993: 217 f.). Darüberhinaus muß (iii) eine staatliche Politik, die sich nach wie vor von einem Modell hierarchischer Steuerung leiten läßt, mit *Rationalitätsverlusten* rechnen, weil sie, gleichsam geblendet von einem »dominanten Interesse an der Staatswillensbildung und hierarchischen Willensdurchsetzung« (Scharpf, 1992: 103), die Leistungsfähigkeit von Verhandlungssystemen nicht anerkennen und ausnutzen kann. Schließlich (iv) führen diese Strukturvorgaben auch zu einer spezifischen *Ressourcenschwäche*, weil Sachwissen und Sachverständnis wie reflexive Fähigkeiten gerade nicht zu den prämierten Kompetenzen eines auf Machterhalt spezialisierten politischen Akteurs gehören.

Während sich diese Diagnosen einer im wesentlichen strukturbedingten Leistungsschwäche staatlicher Politik und die daraus resultierenden Empfehlungen einer stärkeren Dezentralisierung, Entstaatlichung, Entparlamentarisierung und Vergesellschaftung von Politik im Kern einem zunehmenden Interesse an den Inhalten von Politik und der Verbesserung der sachlichen Gütequalität politischer Entscheidungen verdanken, gibt es andererseits auch gute Gründe, dieses politikinhaltliche Interesse nicht umstandslos in Empfehlungen zu radikalen Umbauten am bestehenden System der politischen Institutionen umzusetzen und so den Versuch zu unternehmen, das System einfach auf die Notwendigkeiten materialer Politiken zuzuschneiden (Decker, 1994: 254 ff.). In diesen Gründen vermischen sich historische, pragmatische, strategische und normative Aspekte. Zum einen muß man sicherlich der Tatsache Rechnung tragen, daß die Rationalisierung der Politik in konstitutionellen Bahnen sich im wesentlichen als Prozeß der reflexiven Selbstrationalisierung von Politik vollziehen muß – oder m.a.W.: institutionelle Reformen müssen durch den Flaschenhals einer an dem eigenen Machterhalt orientierten »positionalen« Politik (Ueberhorst) hindurch (vgl. auch Moe, 1990: 215 f.). Was den staatlichen Akteuren also abverlangt wird, ist nichts weniger als der Einsatz ihrer institu-

ren – solche unkonventionellen Lernformen gehen auf Strukturreformen zurück, die u.a. qua »Externalisierung von Mitgliedschaftsentscheidungen« die Bedingungen für organisationsinterne Dissidenz, für die Kopräsenz externer Orientierungen und für die Ausbildung multipler Organisationsidentitäten schaffen müssen (vgl. Wiesenthal, 1993: 24 ff.).

tionell verbürgten Machtmittel zum Zweck der Selbstentmachtung; und es ist deswegen kaum verwunderlich, daß entsprechende Handlungsdispositionen eine ausgesprochen knappe Ressource darstellen. Insofern ist es denn auch verständlich, wenn mit Blick auf realistische Handlungsalternativen immer wieder nahegelegt wird, im Zuge der Entwicklung von Reformvorstellungen die Anforderungen an ein neues institutionelles Design möglichst gering zu halten (Decker, 1994: 255 f.). So werden denn gerade im Namen eines »aufgeklärten Institutionalismus«, der sich mit Blick auf die Pfadabhängigkeit der Entwicklung von Institutionensystemen, auf die fragile, aber wenigstens eingespielte Balance des Systems der Gewaltenteilung und -verschränkung vor allem über die »Grenzen institutioneller Reform« (Scharpf, 1985) aufklären soll, eher inkrementale Verbesserungen im Rahmen der bestehenden Institutionen nahegelegt. Im Gegenzug gibt es nun aber durchaus Hinweise darauf, daß die zunehmend prekären Bedingungen staatlicher Machterhaltung und -entfaltung, das Gefühl, wie Beck (1993: 210 ff.) notiert, nur noch die Fassaden eines im Inneren längst entkernten Machtgebäudes zu verteidigen, in den Handlungsstrategien staatlicher Akteure ihre Wirkung entfalten: der Rückgriff auf konkordanzdemokratische und korporatistische Formen des Aushandelns von Politik in Politiknetzwerken und Verhandlungssystemen, Versuche der Deregulierung durch Umstellung von »Staat« auf »Markt« wie schließlich die Ansätze der Umstellung auf eher kooperative Formen des Verwaltungshandelns (vgl. Hoffmann-Riem, 1990) sind allesamt Indikatoren für eine »staatliche Politik der Staatsentlastung« (Offe, 1987: 317), an die Strategien einer weitergehenden Demokratisierung anschließen können sollten.

Selbst vor diesem Hintergrund aber muß die Empfehlung einer stärkeren gesellschaftlichen Allokation von politischen Entscheidungsrechten und Verantwortlichkeiten nicht nur mit Hinweisen auf die mögliche Fragmentierung, Segmentierung und Selbstblockade der politischen Willensbildung im Zuge einer Dezentralisierung und partizipatorischen Öffnung politischer Entscheidungsstrukturen rechnen (Wiesenthal 1989 und 1990); vielmehr ist auch nicht auszuschließen, daß eine asymmetrisch verteilte soziale Macht, die durch die Trennung von Staat und Gesellschaft und die gewaltenteilige Balance des staatlichen Institutionensystems auch eingehegt und diszipliniert werden kann, sich nur ungehinderter entfaltet und unmittelbar in politische Entscheidungen umsetzt. Hinter diesem Hinweis steht die gewiß nicht unberechtigte Sorge (vgl. Habermas, 1992: 215 ff.), daß das parlamentarische Prinzip, in dem sich die Idee der Publizität historisch materialisiert hat und das zusammen mit der Gewährleistung autonomer Öffentlichkeiten und dem Organisationsmittel der Parteienkonkurrenz die Idee der Volkssouveränität zum Ausdruck bringen soll (Habermas, 1992: 211), unterlaufen wird, ohne daß ein adäquater Ersatz zur Verfügung stünde. Zusammen mit »technischen« Gründen (Habermas, 1992: 224) schließlich, die auf die Notwendigkeit von face-to-face Interaktionen im Rahmen einer entscheidungsorientierten, diskursiven politischen Praxis verweisen, sieht sich Habermas deshalb – wie gezeigt – zu einer weitgehenden Assimilation des Prinzips deliberativer Politik an die Formen repräsentativer, parlamentarischer Willensbildung veranlaßt. Diese technischen Gründe erhalten insoweit den Charakter eines Sach- oder Organisationszwangs, vor dessen Hintergrund die Auslagerung politischer Entscheidungen in die unterschiedlichen Assoziationen und Willensbildungsstrukturen einer fragmentierten Öffentlichkeit, die ge-

sellschaftliche Allokation von Entscheidungsrechten leicht den Charakter einer (schlechten) Utopie der Stilisierung des »Volkswillens« zu einem homogenen, kollektiven Subjekt demokratischer Politik annimmt. Deshalb hält er daran fest, daß sich die Meinungsbildung in einer nicht institutionalisierten und insgesamt auch nicht institutionalisierbaren Öffentlichkeit nur indirekt, über die Kanäle des etablierten Vermittlungssystems von Parteien und Verbänden, auf die parlamentarische Willensbildung auswirken, die in der allgemeinen Gesetzgebung terminiert.

M. E. läßt sich Habermas hier allzu sehr von der rechtlichen Qualität von Politik, einer in der Gesetzgebung terminierenden Idee der Selbstbestimmung und mithin von der allgemeinen Form des Gesetzes beeindrucken. Dies verleitet ihn zu einer – wie ich meine: voreiligen – Adaptation der demokratischen Idee der Selbstgesetzgebung an eine körperschaftliche, zentralisierte Form der allgemeinen Gesetzgebung. Nun muß Politik keineswegs immer in einer allgemeinen Gesetzgebung terminieren; und das Parlament ist keineswegs die einzige Form der technischen Umsetzung der interaktiven Anforderungen an eine deliberative Politik – hier kommen dezentrale, fokale Strukturen, wie sie in Verhandlungssystemen, Politik-Netzwerken oder hybriden Organisationen des Dritten Sektors auf lokaler Ebene oder im Zusammenhang einzelner Politikbereiche entstehen, ebenso in Betracht. Auch wenn diese Arenen der Problemlösung und politischen Entscheidungsfindung eine größere Autonomie erhalten, sind sie, insofern sie auf rechtlich verbürgte Freiheiten konstitutiv angewiesen bleiben, ja nicht autark gegenüber den Anforderungen und Zumutungen einer allgemeinen, vernünftigen Gesetzgebung und damit den Institutionen des liberalen Rechtsstaates. Insofern läßt sich die hier eingenommene Perspektive einer reflexiven Demokratisierung auch gegen realistische Einwände und eine nicht unbegründete normative Skepsis durchaus verteidigen: Verbesserungen materialer Politik lassen sich ohne Verletzung der normativen Präsuppositionen des liberalen Rechtsstaates dann erreichen, wenn man gleichgerichtete, integrierte Strukturreformen auf den unterschiedlichen Ebenen und Aggregationsstufen des politischen Prozesses vornimmt. Die allgemeine Logik, die hinter der Idee einer Radikalisierung der im Prinzip der institutionellen Gewaltenteilung und -verschränkung bereits angelegten Reflexivität politischer Prozesse steht, hatte ich im letzten Kapitel im Rahmen eines Stufenmodells institutioneller Reform bereits angedeutet. Das Problem, das sich auch angesichts der soeben noch einmal aufgenommenen Einwände jetzt stellt, ist die Frage, wie sich diese Reflexivität auf die Ebene konkreter Entscheidungen in Policy-Arenen oder in dezentralen, lokalen Zusammenhängen der politischen Problemlösung absenken läßt (Maus, 1992), um so der Idee einer deliberativen Politik einen über die Form repräsentativen Parlamentarismus hinausweisenden demokratischen Handlungsrahmen zu erschließen.

Die generelle Richtung, in die uns diese Fragestellung führt, haben Cohen und Rogers mit dem Projekt einer assoziationspolitischen Modernisierung der Demokratie bereits vorgegeben.¹¹³ Es verdankt seine Relevanz der ausdrücklichen Verschränkung von normativen Annahmen und Gesichtspunkten der Effizienz und Effektivität demo-

113 Dieses Modell habe ich in seinen Grundzügen weiter oben (Kap.6) bereits rekapituliert.

kratischer Beteiligung im Modell deliberativer Politik, indem es eine strukturpolitische Reaktion auf vier Klassen von Handlungsproblemen einklagt, denen sich (staatliche) Politik unter Bedingung einer zunehmenden Wissensbasierung politischen Handelns ausgesetzt sieht: Dabei haben sie vor allem solche Situationen im Auge, (i) in denen der Staat zwar die Kompetenz besitzt, Regulationsnormen in Kraft zu setzen, in denen aber aufgrund der Vielzahl, der Dispersion und der Unterschiedlichkeit der Regulationsobjekte eine entsprechende zentrale Implementationskontrolle schwierig ist (Beispiel: Arbeitsplatzregulierungen); in denen er (ii) zwar die Normsetzungskompetenz besitzt, die Implementation aber genaue Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten voraussetzt (Beispiel: Umweltregulierungen); in denen (iii) die Bestimmung von Regulierungszielen nur in enger Kooperation mit dezentralen, auch nicht-staatlichen Akteuren erreicht werden kann; in denen sich (iv) die Problemdefinition und -bearbeitung dem Zuschnitt konventioneller Politikbereiche entzieht und die bereichsübergreifende Kooperation mit unterschiedlichen Akteurguppen notwendig wird (Cohen/Rogers, 1994: 146 f.). In diesen Situationen entzieht sich die Lösung von Problemen typischerweise der kompartimentalisierten Organisationsstruktur des staatlich-administrativen Apparates ebenso wie sie die Leistungsfähigkeit des Systems der pluralistischen Interessenrepräsentation oder der korporatistischen Form der Interessenvermittlung übersteigt (vgl. Schmitter, 1994: 160 f.): »In consequence, addressing such problems requires coordination within the state across its formal decision-making or administrative machinery in different policy domains, and agreement on that coordination with the relevant – and mutually distant – private actors affected by each. To solve such problems, routinely (Herv. d. Verf.) what is needed ... is some institutionalized learning capacity – a capacity especially to identify new problems and experiment with solutions that disrespect existing organizational boundaries and competences« (Cohen/Rogers, 1994: 153 f.). Auf diese Herausforderung hat die Politikwissenschaft nun in den letzten Jahren vor allem durch eine konstruktive Verbindung von Netzwerkanalyse einerseits und der Theorie von Verhandlungssystemen andererseits bereits reagiert,¹¹⁴ und was beide Perspektiven miteinander verbindet, ist die Einsicht, daß sich ein legitimationswirksamer, effektiver und effizienter Gebrauch von solchen neuen Politikinstrumenten nur machen läßt, wenn sie in einer neuen Form der »sekundären Staatsbürgerschaft« (Schmitter, 1994: 162) vermittelt sind, die es diffusen Akteuren (Individuen wie Organisa-

114 Vgl. dazu neuerdings auch Jansen/Schubert (1995) und Schubert (1995: 234 ff.), der vor allem die »Innovationslogik« von Netzwerken hervorhebt und darauf aufmerksam macht, daß »Netzwerke« mehr als eine beschreibbare Struktur, eine »gestaltbare Größe« sind, weil sie nicht als Selbstzweck entstehen, sondern »opportunity structures« bilden, die den Akteuren Möglichkeiten bieten, unkonventionelle, häufig sachangemessenere und innovative Problemlösungen zumindest vorzubereiten, wo nicht zu implementieren. Insofern bilden sie zumindest potentiell ein wichtiges Ferment einer assoziationspolitischen Modernisierung der Demokratie – darauf komme ich weiter unten (Kap. 9) zurück.

tionen) erlaubt, in den Raum der Vorbereitung und Durchführung einzelner materialer Politiken vorzudringen.¹¹⁵

Diese thematischen und konzeptuellen Markierungen stecken denn auch in etwa den Argumentationsrahmen für die folgenden Überlegungen ab, die den Zweck haben, die Formveränderungen materialer Politik aufzuspüren und konzeptionell zu integrieren, die jenseits des Dualismus von Staat und Gesellschaft angesiedelt sind und insoweit der hier vertretenen reflexiven Auslegung der Idee der Demokratie schon entgegenkommen. Dabei gehe ich zunächst den Implikationen der »dritten demokratischen Transformation« (Dahl), also der zunehmenden Wissensbasierung und Expertiseabhängigkeit moderner Politik, für den Funktionsbegriff und die Formbestimmung politischer Öffentlichkeit nach und versuche an Hand der programmatischen Fortentwicklung der Policy-Analyse zu einer Demokratiewissenschaft einen Eindruck von den Anforderungen zu gewinnen, denen sich die neue Balance zwischen Expertisebedarf und erweiterten Teilhabeansprüchen ausgesetzt sieht (Kap. 8). Diese Nötigung zu einer deliberativen Selbstadaptation des institutionellen Rahmens moderner Politik ist schließlich keinesfalls auf einzelne Politikbereiche wie die Umwelt- und Technologiepolitik begrenzt. Vielmehr greift die materiale Politisierung der gesellschaftlichen Entwicklung auch auf klassische Bereiche distributiver und redistributiver Politiken (z.B. in der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Industriepolitik – vgl. Zapf/Dierkes, 1994) über, so daß auf einiger Breite die Erprobung neuer Formen der Problemlösung auf dem Wege einer horizontalen Selbstkoordination von Akteuren bereits eingesetzt hat: gerade netzwerkartig organisierte Verhandlungssysteme mit einem flexiblen Mix an Formen der Koordination, in denen unterschiedliche Kommunikationsmodi des Bargaining, des politischen Tauschs und der argumentativen Problemlösung miteinander verschränkt werden können, sind demokratietheoretisch ernstzunehmen und konzeptionell so zu adaptieren, daß deliberative Arenen in Gestalt verständigungsorientierter Politikdialoge (Ueberhorst), von diskursiven Verfahren der Technikfolgenabschätzung oder der Mediation mehr darstellen können als (entscheidungsferne) Inseln einer partizipatorischen Praxis im Meer einer adverserialen, kompetitiven Politik (Kap. 9).

115 Freilich bedarf es zu diesem Zweck des gezielten Ausbaus der rechtlichen, finanziellen und politischen Infrastruktur, um dieses Ziel einer möglichst breiten Inklusion unterschiedlicher Akteure in funktional spezialisierte Handlungskontexte zu erreichen. Zu diesem Zweck hat Schmitter (1994: 163 ff.) vorgeschlagen, »(1) the establishment of a semi-public status for interest associations; (2) the financing of these associations through compulsory contributions; and (3) the distribution of these funds by means of citizen vouchers« ins Auge zu fassen. Die zentrale Idee, die hinter der Einführung eines halb-öffentlichen Status steht, ist »to encourage associations to become better citizens, i.e. to treat each other on a more equal basis and to respect the interests of the public as a whole« (164), während die Erhebung von Zwangsbeiträgen eine Finanzierungsmethode für öffentliches Handeln sicherstellen soll, die unabhängig von der individuellen Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit ist (165); schließlich soll durch die Verteilung über »citizen vouchers« vor allem eine Verbesserung der Repräsentativität wie eine Lösung des Intensitätsproblems auf eine Weise erreicht werden, die zugleich Anreize für eine reflektierte Präferenzartikulation auf seiten der Bürger und die Erhöhung der Verantwortlichkeit (accountability) auf seiten der Verbände und Vereinigungen vermittelt (166 f.).

8. Perspektiven einer »dritten demokratischen Transformation«

Die bisherigen Überlegungen sollten genug Gründe dafür beigebracht haben, daß es lohnen könnte, sich nach Konzepten für eine sich zur Gesellschaft hin öffnenden, rationalen politischen Praxis umzusehen, die das Projekt einer zwischen dem Souveränitätsverlust des Staates, einer weitgehend korporatistisch aufgenommenen gesellschaftlichen Diffusion von Staatlichkeit, wachsenden Teilhabeansprüchen einer breiteren Öffentlichkeit und den sich verschärfenden Ansprüchen an die moralische Qualität und sachliche Angemessenheit von Politik eingeklemmten partizipatorischen Demokratie wieder mit plausiblen Perspektiven versorgen. Einen solchen Ansatz finden wir in John Deweys Versuch einer nachmetaphysischen Rechtfertigung der Demokratie bereits vorgebildet, der den Vorzug hat, die für den weiteren Gang der Argumentation wichtige Verschränkung der Gesichtspunkte von allgemeiner Partizipation, öffentlicher Deliberation und einem problemlösungsbezogenen politischen Handeln grundsätzlich vorzubereiten. Wegweisend ist in diesem Zusammenhang vor allem seine Entscheidung, die gesellschaftstheoretische Frage nach der Differenzierung moderner, komplexer Gesellschaften in der Entfaltung seines spezifischen Begriffs von Staat und Öffentlichkeit in einen grundsätzlich handlungstheoretischen Begriffsrahmen zurückzustellen.

Damit bietet er eine Perspektive an, deren Vorzüge sich gerade demokratietheoretisch in dreierlei Hinsicht bemerkbar machen: er löst die Vorstellung kreativen Handelns von der expressivistischen, romantisierenden Vorstellung individueller Exzellenz nach dem Modell des künstlerischen Schaffens ab und rekonstruiert sie als soziale, kommunikative Praxis (vgl. dazu Alexander, 1987: 151 ff. und Joas, 1992: 286 ff.); diese Sicht kann er dann zweitens auch auf die Erzeugung demokratischer Institutionen übertragen, die nun nicht mehr lediglich als Produkt großer außeralltäglicher, dramatischer Ereignisse (constitutional moments) erscheinen, sondern als Ergebnis eines kumulativen Prozesses der reflexiven Bearbeitung von Handlungsfolgen im Zusammenhang der Problemlösung auf den unterschiedlichen Ebenen von Politik (vgl. Joas, 1992: 96); drittens schließlich kann er auf diesem Wege die demokratietheoretisch ungünstige Aufspaltung von Handeln in kommunikatives Handeln einerseits und instrumentelles Zweckhandeln andererseits vermeiden – daraus ergibt sich ein Verständnis von Demokratie, für das er programmatisch den Titel der »kreativen Demokratie« (Joas, 1992: 290; vgl. auch Burns/Ueberhorst, 1988) in Anspruch nimmt (1). Während in seinen Überlegungen zu einem nachmetaphysischen Konzept des Staates zunächst noch Fragen der politischen Demokratie und der Abwehr elitistischer Repräsentationsmodelle im Mittelpunkt stehen, rückt er im Fortgang der Argumentation mit seinem Begriff der Öffentlichkeit zunehmend Aspekte der sozialen Demokratie in den Vordergrund: dadurch, daß er sich nunmehr primär für die Möglichkeiten der Demokratisierbarkeit von Handlungszusammenhängen interessiert, in denen die Bewältigung von Handlungsproblemen die Vermittlung von Werten, Fakten- und theoretischem Wissen

verlangt, wirft er das Problem der Sozialisierung und Demokratisierung von Expertise auf. An die darauf gerichteten Überlegungen Deweys kann dann Dahl anknüpfen, für den die Überwindung der expertokratischen Entfremdung des staatsbürgerlichen Publikums und ineins damit die Frage der Verbesserung der staatsbürgerlichen Kompetenz den Dreh- und Angelpunkt seiner Forderung nach einer »dritten demokratischen Transformation« bilden. In diesem Horizont stehen denn auch seine exemplarischen Überlegungen etwa zu den Chancen und Bedingungen von innerbetrieblicher Demokratie, zur Teledemokratie, zur Einrichtung von Wissenschaftsräten oder zur Schaffung nationaler Foren der Meinungsartikulation und staatsbürgerlichen Willensbildung. Diese technischen Visionen könnten, was auch Habermas moniert (Habermas, 1992: 386), den Eindruck erwecken, daß Dahl sich zu weit von den tatsächlichen Strukturen der Willensbildung und Entscheidungsfindung entfernt, um den notwendigen Anschluß an die politische Realität halten zu können; der Defekt liegt indes, anders als Habermas vermutet, nicht in den Unzulänglichkeiten seiner Sozialstrukturanalyse, sondern weniger grundsätzlich eher schon darin, daß Dahl es versäumt, seine Vorstellungen mit Blick auf relevante Strukturen und hybride Organisationsformen, die sich im Bereich des Designs und der Implementation materialer Politiken ausmachen lassen, zu explizieren. M.E. lassen sich aber gerade hier Möglichkeiten zur Erweiterung des demokratischen Handlungsrahmens erkennen (2).

8.1 Politische Öffentlichkeit(en) in der »kreativen Demokratie«

»The Public and Its Problems« (1927) ist zweifellos die gewichtigste unter den Arbeiten, mit denen Dewey seinen radikaldemokratischen Intuitionen einen systematischen Ausdruck zu geben versucht. Damit reagiert er auch auf einen immer skeptischer werdenden Zeitgeist, der vor allem unter dem Eindruck empirischer Wahlstudien, an denen die Vorstellungen vom engagierten und rationalen Bürger zunehmend zerbrachen, den Konsens aufkündigte, dem die amerikanische Politikwissenschaft in der Verbindung von demokratischen Werten und objektiver Wissenschaft ihre Entstehung verdankte.¹¹⁶ Wenn Dewey diesem von empirischen Studien gestützten Zeitgeist widerstehen wollte, so mußte es ihm vor allem darauf ankommen zu zeigen, daß nicht die Anthropologie oder Psychologie für die Erklärung des konstatierten Niedergangs einer demokratischen Kultur verantwortlich zeichnen, sondern daß es vor allem die bestehenden Institutionen und die etablierten Interaktionssysteme sind, auf die der unübersehbare Fehlschlag demokratischer Aspirationen zurückzuführen ist. So war es unter den Realisten der zwanziger Jahre vor allem Walter Lippmann, dessen Arbeiten für Deweys eigene Argumentation stilbildend wirkten, und zwar deshalb, weil er sich in

116 Vgl. dazu und zum folgenden auch Westbrook (1991: 280 ff.). Daneben bieten vor allem die Arbeiten von Damico (1978) und Alexander (1987) einen guten Überblick über Dewey als Demokratietheoretiker und die systematische Verknüpfung seiner demokratischen Ideale mit seiner Philosophie insgesamt. Zu diesem Problemkomplex vgl. auch die Studien zum kreativen Handeln von Joas (1992).

seinem Realismus weniger auf psychologische und behavioralistische Annahmen verließ, sondern, ähnlich wie Dewey, das »Problem des Wissens« und der staatsbürgerlichen Kompetenz zum Angelpunkt seiner Überlegungen machte. Es sind vor allem drei miteinander verbundene Annahmen, auf denen Lippmann seine Skepsis gegenüber einer massendemokratischen Bewältigung der Probleme komplexer Gesellschaften des Industriezeitalters gründete: Weil Deweys Arbeit bis in den Aufbau der Argumentation hinein diesen Vorgaben folgt, ist es informativ, sich zunächst kurz der Thesen Lippmanns zu versichern, bevor ich dann Deweys Antwort etwas ausführlicher skizziere.

In seiner Analyse der »öffentlichen Meinung« von 1922 entfaltet Lippmann sein Plädoyer für eine elitistische Version der repräsentativen Demokratie in drei Schritten: in einem ersten, erkenntniskritischen Schritt wirft er einen Blick auf jene Strukturen der Genese von Erfahrungen und der Meinungsbildung, die auf der Seite des Individuums zu unvermeidlichen, systematisch verzerrten Wahrnehmungen der politischen Umwelt führen; dann macht er deutlich, daß die Strukturen einer primär massenmedial vermittelten Öffentlichkeit diese Defekte nicht nur nicht beseitigen, sondern vielmehr noch verstärken; so bereitet er schließlich seine expertokratische Lösung des Problems des Wissens vor, die in der Empfehlung einer Entwicklung der Sozialwissenschaften zu objektiven »policy sciences« kumuliert, die die Willensbildung des Staatsbürgers nicht ergänzen oder informieren, sondern ersetzen sollen. Den Ausgangspunkt dieser Argumentationskette bildet mithin die einfache Feststellung, daß Menschen ihre Umwelt nicht direkt, sondern vermittelt über Vorstellungen über diese Umwelt wahrnehmen. Diese an sich noch unverfängliche Einsicht wird ihm erst dadurch zum Problem, daß traditionale lebensweltliche, kulturell fest verankerte Wahrnehmungsmuster immer weniger zu der industriegesellschaftlich induzierten Dynamik einer auch politisch relevanten Umwelt aufschließen können und daß in der Folge der individuelle Zugriff auf für die Meinungsbildung relevante Umwelten und Umweltdaten in einer Weise beschränkt ist, die zu erheblichen Verzerrungen der Wahrnehmung führen muß, die begrenzt ist durch »...artificial censorship, the limitations of social contact, the comparatively meager time available each day for paying attention to public affairs, the distortions arising because events have to be compressed into very short messages, the difficulty of making a small vocabulary express a complicated world, and finally the fear of those facts which would seem to threaten the established routine of men's lives« (Lippmann, 1965: 18).

Mit diesen Überlegungen, die bis heute wohl den harten Kern der Überzeugungen von Vertretern einer realistischen Demokratietheorie umschreiben, leitet Lippmann direkt zu seinem zweiten Punkt über, der Frage nämlich, ob die öffentliche Meinung diese im individuellen Weltbild entstehenden Lücken schließen könnte. Auch hier ist seine Antwort unzweideutig: während Demokraten das Problem des begrenzten Wissens des Staatsbürgers schon theoretisch nie befriedigend lösen konnten, verließen sie sich in der Praxis allzu sehr auf die Zeitungen, die die Aufgabe übernehmen sollten, den Bürger in Kontakt zu einer für ihn unsichtbaren und unverständlichen, aber doch relevanten Welt zu bringen. Dieser Erwartung stünden jedoch letztlich sowohl ökonomische Zwänge, die, vermittelt über das für die Erhaltung von Zeitungen notwendige Anzeigenaufkommen, direkt an der Nachrichtenselektion und -gestaltung angreifen und

eine wahrheitsgetreue Berichterstattung wo nicht unterminieren, so doch erschweren, als auch der extrem ereignisabhängige Charakter einer Nachricht selber entgegen (vgl. Westbrook, 1991: 297). Deshalb sieht sich Lippmann schließlich genötigt, die Erzeugung funktional notwendigen Wissens allein sozialwissenschaftlichen Experten zu überlassen, die in interesseloser Einstellung die Tatsachen finden und formulieren, die in die Entscheidungen der politisch Verantwortlichen eingehen und die notwendige Rationalität politischer Entscheidung verbürgen sollen. Während Lippmann diesen wissenschaftlichen Optimismus durchaus mit Dewey teilt und für diesen gerade dadurch zu einer Herausforderung wird, möchte er, anders als Dewey, die öffentliche Willensbildung der Staatsbürger durch die Organisation von sozialwissenschaftlicher Intelligenz im wesentlichen substituieren: Der Zweck von Expertise ist es dann nicht mehr, »to burden every citizen with expert opinion on all questions, but to push that burden away from him towards the responsible administrator... (and) the broad principles on which the action of the public can be continuous are essentially principles of procedure« (Lippmann, 1965: 250 f.).

a) Gegenüber diesem emphatischen Plädoyer für ein elitistisches Modell der repräsentativen Demokratie kann Dewey sein Ideal der partizipatorischen Demokratie nur behaupten (und gerade das verbürgt auch die Aktualität seiner Überlegungen), wenn er von vornherein die Erzeugung anspruchsvollen, relevanten Wissens als einen interaktiven Prozeß der kollektiven Problemlösung sichtbar machen kann; wenn er Strukturen von Öffentlichkeit identifizieren kann, die sich weitgehend unabhängig von massenmedialen Vermittlungsagenturen einrichten lassen, und wenn er schließlich plausibel machen kann, daß die Bedingungen der Erzeugung handlungsrelevanten politischen Wissens die Demokratisierung von Expertise selber nahelegen. Das ist nun im Kern die Aufgabe, der er sich in seiner Analyse zur »Public and Its Problems«¹¹⁷ konfrontiert. Den Ausgangspunkt dieses weitgespannten Unternehmens bildet dabei die Frage, wie sich die überkommene republikanische Tradition lokaler Demokratie auf die Effekte einstellen könnte, die sich aus der fortschreitenden Industrialisierung für die Gesellschaft insgesamt und die Formen ihrer politischen Vermittlung im besonderen ergeben. Er war überzeugt (und darin folgen ihm seine kommunitaristischen Nachfolger im wesentlichen: vgl. etwa Bellah et al., 1991), daß die einzig erfolgversprechende Remedur der individualistischen und liberalen Reduktion der Bedeutung von Demokratie in der Transformation der »Great Society« in die »Great Community« (325) liege. Dieses Argument führt er dann im wesentlichen in vier Schritten durch.

Er beginnt mit einer handlungstheoretischen Reformulierung des Konzepts des Staates, um den Begriff des Staates von dessen teleologischen und metaphysischen Konnotationen zu entlasten und zu zeigen, in welchem Sinne der Staat als Produkt der kooperativen Aktivitäten gesellschaftlicher Akteure aufgefaßt und sichtbar gemacht werden kann. Der Kern dieses Arguments, das dann die ganze weitere Diskussion bestimmt, ist die These, daß »human acts have consequences upon others, that some of these consequences are perceived, and that their perception leads to subsequent effort

117 Die folgenden Seitenangaben (in Klammern) beziehen sich alle auf Dewey (1984).

to control action so as to secure some consequences and to avoid others« (243). Diese These hat nun ihrerseits zwei Konsequenzen. Die eine ist seine Folgerung, daß von politischer Öffentlichkeit im eigentlichen Sinne erst dann gesprochen werden kann, wenn sie ein Bewußtsein ihrer selbst als ein Ganzes ausbildet und ihre Aufmerksamkeit auch auf solche Handlungsfolgen richtet, deren Wirkung sich auch aktuell nicht Beteiligten mitteilt (243f.), und wenn sie darüberhinaus Kriterien und Mittel der Bearbeitung dieser Handlungsfolgen institutionalisiert (249); die andere ist, daß dies in dem Maße drängender wird, in dem das soziale Komplexitätsniveau durch die sich beschleunigende Individualisierung und die Verbreitung unpersönlicher und i.S. Durkheims mechanischer Formen der sozialen Integration gesteigert wird. Von diesem Ausgangspunkt her ist er dann zweitens in der Lage, die Beziehung zwischen Öffentlichkeit, Staat und Regierung in der Weise zu rekonzeptualisieren, daß der Staat nurmehr als eine »sekundäre Assoziationsform« (279) erscheint, die es der Öffentlichkeit ermöglicht, auf sich selbst als ganze über das institutionelle Mittel der Regierung einzuwirken. Drittens legt er sich dann die Frage vor, weshalb das allgemeine Phänomen der »invasion of community by the new and relatively impersonal and mechanical modes of combined human behavior« – i.e. das Maschinenzeitalter, das ihm als die Signatur des Zeitalters schlechthin gilt (296) – zunehmend ausgerechnet mit den Mitteln einer individualistischen Philosophie reflektiert wird: die Antwort findet er in der Erschließung menschlicher Kräfte, die sich, verbunden mit dem Ideal einer demokratischen Öffentlichkeit, zu einer kreativen menschlichen Praxis entfalten könnten. Erst gegen diesen Hintergrund kann er schließlich die Entwicklungen absetzen und sichtbar machen, die sich der Entfaltung einer demokratischen Öffentlichkeit entgegenstellen – und dabei rücken Phänomene der technokratischen und szientistischen Entfremdung von Politik in den Vordergrund (312 f.).

Der Staat ist also die Form, in der die Öffentlichkeit ein Bewußtsein ihrer selbst zum Ausdruck bringen kann und in der sie sich eine handlungsfähige Gestalt gibt; und die Öffentlichkeit ist definiert als all jene, die von den indirekten Konsequenzen von Transaktionen in einem Maße betroffen sind, das es nahelegt, sich um diese Konsequenzen in systematischer Weise zu kümmern. Durch diese interne Relationierung des institutionellen Systems der Regierung mit gesellschaftlichen Praktiken und Verkehrsformen, auf deren Integration jenes berechnet ist, gelingt es Dewey, die Vorstellung vom Staat zu historisieren und zu dynamisieren, insofern sich die »Regierungsmaschine« stets von neuem auf die gesellschaftlichen Entwicklungen einzustellen hat, wie sie u.a. durch das Industriesystem und technologische Entwicklungen ausgelöst werden (254). Daraus resultieren aber auch Probleme, die zum einen in der Logik der Selbstadaptation politischer Institutionen begründet liegen, zum anderen darin, daß die Öffentlichkeit als Insgesamt der von der Entwicklung neuer gesellschaftlicher Formen der Arbeitsteilung und Kooperation Betroffenen zunächst nur einen virtuellen Status hat, sich also allererst zu beschreiben und ihre potentiellen Interessen zu definieren hat: »The new public which is generated remains long inchoate, unorganized, because it cannot use inherited political agencies. The latter, if elaborate and well institutionalized, obstruct the organization of the new public. They prevent that development of new forms of the state which might have grown up rapidly were social life more fluid, less

precipitated into set political and legal molds. To form itself, the public has to break existing political forms. This is hard to do because these forms are themselves the regular means of instituting change« (254 f.).

Dieses Moment institutioneller Beharrung ist zunächst eine Erklärung dafür, weshalb historisch ein Wandel von Staatsformen häufig nur auf dem Wege von Revolutionen zu bewirken war. Es enthält aber auch bereits den Grund dafür, daß Dewey den unabschließbaren experimentellen Prozeß der ständigen Neuerfindung des Staates (256) in die Regie von Betroffenen stellen möchte, die mit der Unterstützung von politischer Philosophie und Wissenschaft für eine Verstetigung dieses Prozesses aus praktischen Handlungszusammenhängen heraus Sorge tragen können, wenn methodisch angeleitete Beobachtungen der Bedingungen und Folgen ihres Handelns das Experimentierverhalten weniger blind, weniger zufallsgesteuert und somit intelligenter gestalten (257). Von daher rückt das Zusammenspiel von sozialwissenschaftlicher Expertise und allgemeiner Öffentlichkeit im Prozeß der öffentlichen Selbstaufklärung in den Mittelpunkt seines Interesses, zumal, wie er einräumt, »the machine age has so enormously expanded, multiplied, intensified and complicated the scope of indirect consequences, has formed such immense and consolidated unions in action, on an impersonal rather than a community basis, that the resultant public cannot identify and distinguish itself... The problem of a democratically organized public is primarily and essentially an intellectual problem, in a degree to which the political affairs of prior ages offer no parallel« (314). Diese Zustandsbeschreibung einer demokratischen Öffentlichkeit des Industriezeitalters im Werden ist zugleich sein wesentliches Argument gegen die empirischen Grundlagen der realistischen Demokratietheorie und die elitistischen Folgerungen, die sie aus ihren Momentaufnahmen zum Wählerverhalten gewinnen: sie beziehen sich eben auf eine noch unorganisierte Öffentlichkeit, die ihre neuen Artikulationsformen noch nicht gefunden hat und spiegeln insoweit lediglich die Spannungen, in die das überkommene System politischer Institutionen gegenüber einer sich rapide verändernden gesellschaftlichen Handlungsbasis geraten ist (318 und 320). Sie nötigt ihn aber andererseits auch, Wege aufzuzeigen, auf denen sich die Öffentlichkeit erneut als handlungsfähiger politischer Akteur konstituieren kann.

Der Bewältigung dieser Aufgabe dienen nun der dritte und vierte oben angedeutete Argumentationsschritt, in denen er zwei Probleme zugleich angehen muß: die Transformation der »Great Society« in die »Great Community« verlangt die Lösung des Problems des Wissens auf eine Weise, die die Aufspaltung der Öffentlichkeit in Experten und ein mediatisiertes Laienpublikum verhindert; und sie macht eine Neudefinition jener fokalen Interaktionsstrukturen, wie sie früher lokal definierte Gemeinschaften beithielten, erforderlich. Der Lösung des ersten Problems widmet er sich mit einiger Ausführlichkeit. Zu diesem Zweck kritisiert er den vorherrschenden individualistischen Wissensbegriff, der von der Vorstellung ausgeht, daß »each individual is of himself equipped with the intelligence needed, under the operation of self-interest, to engage in political affairs, and that general suffrage, frequent elections of officials and majority rule are sufficient to ensure the responsibility of elected rulers to the desires and interests of the public« (334). Dieser Vorstellung, die aus sich heraus die im Gegenzug von den »Realisten« heftig attackierte Omnikompetenzvorstellung des Bürgers

erst erzeugt, setzt er seinen intersubjektiven Begriff des Wissens als einer Funktion von Assoziation und Kommunikation entgegen (ebda.), um von daher dann die elitäre Aufspaltung der Staatsbürger in (wissenschaftliche) Experten und Laien, die für ihn das drängendste Problem des demokratischen Staates darstellt, aufzugreifen.

Die Diskussion dieser Frage eröffnet er dann mit einer eher rhetorischen Feststellung: »The important governmental affairs«, so notiert er, »are also technically complicated matters to be conducted properly by experts. And if at present people are not educated to the recognition of the importance of finding experts and of entrusting administration to them, it may plausibly be asserted that the prime obstruction lies in the superstitious belief that there is a public concerned to determine the formation and execution of general social policies« (312). Faktisch gibt er diesem technokratischen und elitistischen Einwand gegen die Möglichkeit von Demokratie nur Raum, um es dadurch zurückzuweisen, daß er zeigt, daß es selber auf zwei Bedingungen aufruht, die solange nicht erfüllt sein können, wie man Experten dem staatsbürgerlichen Publikum bloß gegenüberstellt – daß nämlich Expertenpolitik grundsätzlich weise und wohlwollend ist. Interessant ist nun der Grund, den er dafür angibt, daß diese Bedingungen unter den charakterisierten Umständen gar nicht erfüllt sein können. Er liegt nicht primär im Eigeninteresse der Experten, und auch nicht in ihrer Verführbarkeit oder Manipulierbarkeit – dies gewiß auch. Entscheidend ist für ihn vielmehr, und hier bringt sich der grundlegend demokratische Charakter des pragmatistischen Denkens zur Geltung, daß es so etwas wie einen eingebauten Mechanismus der Selbstentwertung von Expertise gibt, die sich von dem Wissen und den Bedürfnissen derjenigen abschneidet, denen sie dienen soll (364). Darüberhinaus zeigt er, daß die Artikulation von Bedürfnissen bereits in der Formierung adäquaten Wissens aus dem Grund eine irreduzible Rolle spielt, daß die Definition dessen, was als angemessenes Wissen zu gelten hat, ohne den Bezug auf die zu lösenden Handlungsprobleme gar nicht möglich erscheint. Dieses Argument führt ihn schließlich zu der Schlußfolgerung, daß wissenschaftliche Expertise und demokratische Öffentlichkeit in der Erzeugung und Distribution relevanten Wissens zur Lösung gemeinsamer Probleme eng verzahnt bleiben müssen (344). In diesem Licht erweist sich dann umgekehrt, daß eine Verbesserung der Qualität der Politik ohne eine Verbesserung der Methoden und Bedingungen öffentlicher Debatten und Diskussionen nicht zu haben sein dürfte – und diese Verbesserung »... is the problem of the public (Herv. i. O.)« (365).

Der entscheidende Schritt, den Dewey hier unternimmt, um aus der demokratietheoretischen Falle einer Disjunktion von »Wahrheit« und »Politik« herauszukommen, besteht also darin, daß er erstens Politik primär im Horizont problemlösungsbezogener, materialer Politiken konzeptualisiert; daß er zweitens die objektivistischen Selbsttäuschungen eines szientifischen Wissens- und Wissenschaftsverständnisses unterläuft, indem er vor allem auf den praktischen Erzeugungszusammenhang relevanten Wissens abstellt und so drittens Wissenschaft wie Politik als rationale, über die Mechanismen diskursiver Verständigung regulierte Praktiken rekonstruiert und füreinander öffnet. Dabei erweist sich das pragmatistische Prinzip der Problemlösung als entscheidendes Gelenkstück, über das die wissenschaftliche wie politische Praxis mit einer – nun allerdings: schwachen – teleologischen Struktur versorgt und der Rationalitätsbe-

griff aus der demokratietheoretisch gleichermaßen nicht adaptierbaren Gegenüberstellung von wissenschaftlichem Reduktionismus einerseits und kognitivem und moralischem Skeptizismus und Relativismus andererseits herausgeführt wird. Allerdings bleibt das zweite oben genannte Problem, das der Neudefinition von fokal Strukturen, an die sich eine im Medium von Argumentation und in face-to-face Interaktionen sich bildende und artikulierende Öffentlichkeit effektiv ankristallisieren kann, weitgehend ungeklärt, obwohl die pragmatischen Bezugspunkte seines Denkens wenigstens in die Richtung deuten, in der entsprechende Ansätze gefunden werden könnten. Hier kommt man schon einen wichtigen Schritt weiter, wenn man zunächst auf einen Operationalisierungsvorschlag zurückgreift, mit dem Dahl seine Vorstellung einer »dritten demokratischen Transformation« umzusetzen sucht.

b) Die wesentliche Aufgabe, der sich die moderne Demokratie so gegenüber sieht, wenn sie mit institutionellen und edukativen Mitteln der Entfaltung von spezifischen Ungleichheitsrelationen, die das demokratische Prinzip zu unterminieren drohen, entgegenwirken will, stilisiert Dahl noch einmal am evolutionären Übergang zwischen drei Modellen der Polyarchie (Dahl, 1989: 336, 338 f.). Während mit der Anwendung der Idee demokratischer Selbstbestimmung auf die Regierung eines nationalen Flächenstaates das Prinzip der Versammlungsdemokratie schon von differenzierteren polyarchischen Institutionen abgelöst werden mußte, konnten auf dieser frühen Stufe der »Polyarchie I« die wesentlichen politischen Entscheidungen noch im Zusammenspiel von (Wahl-) Bürgern und politischen Repräsentanten getroffen werden, ohne auf die Leistungen eines ausdifferenzierten und spezialisierten administrativen Apparates zurückgreifen zu müssen. Diese Konstellation ändert sich entscheidend in dem Maße, wie im Zuge der Entwicklung der Gesellschaft und der zunehmenden Internationalisierung der Politik nicht nur die Zahl der politisch zu bearbeitenden Probleme wuchs, sondern sich auch die interne Komplexität der einzelnen Politiken rasch steigerte. In dieser Situation wird nunmehr eine zusätzliche Erschließung von Rationalitätsressourcen notwendig, aus denen sich die Politik zu Zwecken einer angemessenen Entscheidungsfindung zu versorgen hat – die Verwaltung übernimmt jetzt auch die Funktion der Mobilisierung spezialisierter Intelligenz und Kompetenz. Wenn dieses bürokratische Modell der »Polyarchie II« im ganzen recht erfolgreich war, so hatte es doch auch eine weitgehende Mediatisierung wenn nicht schon der politischen Repräsentanten, so doch der breiteren Öffentlichkeit der Staatsbürger zur Folge: die »Polyarchie III« resultiert dann aus dem Versuch, diese Lücke zwischen Experten und Laien dadurch zu schließen, daß Institutionen geschaffen werden, die eine gewisse Gewähr für effektive Teilhabeansprüche auf der Ebene der Formulierung und Implementierung einzelner Politiken bieten und die andererseits für eine entsprechende Ausbildung der staatsbürgerlichen Kompetenz sorgen.

Mit dieser Zuspitzung signalisiert Dahl bereits, daß es ihm nicht primär um Modifikationen am Institutionengefüge der liberalen Demokratie in ihrer indirekten, repräsentativen Form geht, sondern daß es ihm um die Verbesserung der Entfaltungsbedingungen einer im Kern deliberativen politischen (Alltags-) Praxis geht. Darauf sind dann sowohl seine Kriterien zur Bestimmung eines demokratischen Prozesses wie sei-

ne Vorstellungen zur Lösung des drängenden Kompetenzproblems berechnet. Zunächst beschreibt er die Struktur eines politischen Entscheidungsprozesses, der die Prinzipien der individuellen Autonomie, der kollektiven Selbstbestimmung und der politischen Gleichheit (Dahl, 1989: 97 ff.) gleichermaßen erfüllen kann und somit im gleichen Interesse aller liegt, nach vier Gesichtspunkten. Danach muß (i) die Inklusion und effektive Partizipation der Betroffenen gewährleistet werden: »Throughout the process of making decisions, citizens ought to have the opportunity, and an equal opportunity, for expressing their preferences as to the final outcome. They must have adequate and equal opportunities for placing questions on the agenda and for expressing reasons for endorsing one outcome rather than another« (Dahl, 1989: 109). Insofern aber partizipationsoffene Strukturen durch die sozial ungleiche Streuung von materiellen und kognitiven Teilhabevoraussetzungen in der Regel eine eigene Selektivität erzeugen, ist (ii) politische Gleichheit dadurch sicherzustellen, daß »at the decisive stage of collective decisions, each citizen must be ensured an equal opportunity to express a choice that will be counted as equal in weight to the choice expressed by any other citizen. In determining outcomes at the decisive stage, these choices, and only these choices, must be taken into account« (ebda.). Interessant und innovativ ist an dieser Stelle aber, daß er durch diese Maßgabe den Politikprozeß weder auf allen Stufen noch hinsichtlich der Konstitution des jeweils relevanten Demos oder der Wahl der Entscheidungsregeln präjudizieren möchte: vielmehr schreibt er dem Prinzip der allgemeinen und gleichen Wahl oder Abstimmung insofern eine reflexive Struktur ein, als der Demos auch über die relative Gewichtung von Individual- oder Gruppeninteressen auf den vorgängigen Stufen des Entscheidungsprozesses entscheiden, daß er bestimmte Entscheidungen delegieren und schließlich auch über die Entscheidungsregeln selber disponieren kann (Dahl, 1989: 110).

Darüber hinaus muß das allgemeine demokratische Entscheidungsverfahren (iii) gewährleisten, daß alle Beteiligten im Lichte hinreichender Informationen und guter Gründe ein aufgeklärtes Verständnis der regelungsbedürftigen Sachfragen und der involvierten Interessen ausbilden können (Dahl, 1989: 112; vgl. auch Habermas, 1992: 383) und entsprechend (iv) die Agendaheute verantwortlich wahrnehmen können: »The demos must have the exclusive opportunity to decide how matters are to be placed on the agenda of matters that are to be decided by means of the democratic process« (Dahl, 1989: 113). Diese Prinzipien, in denen sich die Idee der Volkssouveränität ihre Gestalt gibt, sind nun aufgrund vor allem der Veränderung der Reichweite und der internen Komplexität einzelner Politiken (vgl. dazu Dahl, 1992: 49 ff.) zweifellos erheblichen Belastungen ausgesetzt, auf die der Demos zum einen dadurch reagieren kann, daß er sich selber gleichsam unter den autopaternalistischen Vorbehalt stellt, nicht zu jeder Zeit und nicht zu jedem Thema die faktische Entscheidung an sich ziehen zu müssen (vgl. Offe, 1992: 141). Gefordert ist nicht die umfassende Kompetenz in allen Sachfragen, sondern vielmehr die reflexive Kompetenz, sich fallweise über die Grenzen der eigenen Leistungsfähigkeit und Zuständigkeit aufzuklären: »Thus the criterion of final control does not presuppose a judgment that the demos is qualified to decide every question requiring a binding decision. It does presuppose a judgment that the demos is qualified to decide (1) which matters do or do not require binding deci-

sions, (2) of those that do, which matters the demos is qualified to decide for itself, and (3) the terms on which the demos delegates authority» (Dahl, 1989: 114).

Mit dieser Fassung des Prinzips der Volkssouveränität, das nicht mehr den omnikompetenten Bürger, sondern einen »good-enough or adequate citizen« (Dahl, 1992: 48) voraussetzt, kann Dahl, wie ich meine, den realistischen Einwänden, mit denen sich schon Dewey auseinandersetzen mußte, besser als dieser entgegenreten. Andererseits, und das ist entscheidend, zieht sich die Volkssouveränität nicht in die rationale Struktur ausdifferenzierter und reflexiv aufeinander bezogener Verfahren des gewaltenteiligen, liberalen Rechtsstaates allein zurück. Vielmehr soll sie sich, gestützt durch ihre reflexive Struktur, auch im Inneren solcher Verfahren, in der Lösung kognitiv anspruchsvoller Probleme und der Entscheidung von Sachfragen, zur Geltung bringen. Das setzt nun aber, in Ergänzung der Prinzipien des demokratischen Verfahrens, eine Verbesserung der Meinungserwerbs-, Artikulations- und Durchsetzungschancen der allgemeinen oder sich fallweise um einzelne Politiken herum konstituierenden Öffentlichkeiten voraus – diesem Ziel dient Dahl's Rückgriff auf die technischen Möglichkeiten der interaktiven Telekommunikation. Zweitens braucht gerade eine als deliberative Praxis rekonstruierte Politik einen konkreten Ort, an dem sie sich in engem Kontakt zu den zu lösenden Problemen und mit einer hinreichenden, institutionell zu verbürgenden Wirkungschance, entfalten kann. In diesem Zusammenhang zieht er zum einen die Erweiterung der politischen zu einer sozialen Demokratie in Betracht und erörtert die Chancen und Bedingungen innerbetrieblicher Demokratie (Dahl, 1985 und 1987: 195 ff.). Zum anderen plädiert er dafür, die Chancen zu nutzen, die sich aus einer weitergehenden Dezentralisierung der Politik für die Verbesserung der Bürgerpartizipation ergeben (Dahl, 1992: 55) und macht schließlich einen Vorschlag, wie bezüglich lokale Horizonte übergreifender allgemeiner oder politikbereichsspezifischer Fragen auf der nationalen Ebene die Partizipationschancen durch die Einrichtung von Bürgerforen im Sinne eines »Minipopolus« verbessert werden können (Dahl, 1987: 205 f. und 1989: 340 f.).

Die interaktive Telekommunikation soll die Öffentlichkeit von den Unzulänglichkeiten ihrer massenmedial geprägten Infrastruktur unabhängiger machen und das notwendige Zusammenspiel von wissenschaftlicher Expertise und einer breiteren Meinungs- und Willensbildung verbessern. Gestützt auf die Arbeit unabhängiger wissenschaftlicher Beratergremien könnte sich dieser Prozeß grob in zwei Schritten vollziehen: Zunächst kann man sich durch die Anwahl eines menügesteuerten Informationskanals Informationen über die relative Bedeutung einzelner politischen Fragen besorgen, wie sie sich etwa in der Sicht einer Zufallsauswahl von Bürgern, nach sozialen Kriterien des Berufs, des Einkommens, der Ausbildung, des Geschlechts oder der Ethnizität spezifizierten Sichtweisen oder in der Optik wissenschaftlicher Experten darstellen; vor diesem Hintergrund, der zunächst wichtige Auskünfte über Interessenlagen und -konflikte bereithält, können dann in einem zweiten Schritt genauere, nach Niveau und Form differenzierte Sachinformationen abgerufen werden (Dahl, 1987: 204 f.).

Ohne auf diese Idee hier genauer einzugehen, lassen sich doch zwei wesentliche Schwachstellen eines solchen Modells sowohl auf der Eingabeseite als auch auf der Empfängerseite ausmachen: die demokratische Kontrolle der Expertise einerseits und die Privatisierung der Informationsaufnahme und -verarbeitung andererseits. Beides

steht den Erwartungen und Ansprüchen an eine deliberative Politik, die sich gerade über das Wechselspiel von Argumenten in face-to-face Interaktionen reproduziert, eher entgegen. Aus diesen Gründen muß die erweiterte Nutzung technischer Möglichkeiten in deliberative Kontexte eingebettet bleiben, die themenfokussierte Interaktionen unter Anwesenden tatsächlich ermöglichen – diesem Zweck könnte die Einrichtung von »Minipopuli«, Bürgerforen oder »citizen juries« auf den unterschiedlichen Ebenen der Politik parallel zu den klassischen Vermittlungs- (Parteien) und Entscheidungsinstitutionen (Parlament) dienen.¹¹⁸

Diese Verfahrensvorschläge, die auf der Diagnose beruhen, daß das Problem des Wissens und die Behinderung des demokratischen Prozesses durch die Entstehung »paternalistischer Wissensmonopole« (Habermas) zum entscheidenden Engpaß werden, durch den das Projekt der Demokratie hindurchgeführt werden muß, sind m. E. schon ein Schritt in die richtige Richtung. Aber sie geben den Innovationsperspektiven, die sich im Lichte dieser Diagnose einstellen, noch keine befriedigende Fassung. Dazu bedarf es vielmehr einer anderen Einstellung der Optik weg von den übergreifenden, allgemeinen Strukturen der demokratischen Polity hin auf die kapillaren Ströme alltäglicher Politik (policies). Der Vorteil dieses Perspektivenwechsels liegt u.a. darin, daß Fragen des Designs wie der Implementation materialer Politiken und die sich in diesem Zusammenhang ausbildenden Strukturen einer horizontalen Kooperation staatlicher und unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure etwa in Bereichen der Umwelt-, Technologie-, Sozial- oder Gesundheitspolitik häufig genug querliegen zur Logik eines hierarchisch gestuften Modells staatlicher Politik. Sie bilden so gerade wegen ihres vielfach selbstsektorientierten und selbstformierenden Charakters einen wichtigen weiteren Fokus für die Bündelung demokratischer Energien und die Effektivierung von allgemeinen Teilhabeansprüchen.

8.2 *Policy-Analyse als Demokratiewissenschaft*

Freilich haben wir schon bei Dewey gesehen, daß sich die Lösung des Problems des Wissens, der staatsbürgerlichen Kompetenz und der Verschränkung von wissenschaftlicher Expertise mit dem Prozeß der argumentativen Selbstaufklärung und Selbstbestimmung einer breiteren Öffentlichkeit vor dem Hintergrund eines objektivistischen Wissenschaftsverständnisses und einer rein instrumentellen Auslegung der Rationalität des Handelns (vgl. Dryzek, 1993) kaum erreichen läßt. Das hängt einerseits mit der von einem solchen (Miß)Verständnis der politischen Rolle und Funktion von Wissen vorangetriebenen Entfremdung zwischen Experten und »Laien« zusammen, die dann eine Kommunikationsschwelle errichtet, die durch Forderungen nach gleichberechtigter Teilhabe anschließend nur noch schwer zu überwinden ist. Andererseits weist ein positivistisches Modell politischer Problemlösung gerade dann auch immanente Schwächen und Mängel auf, wenn es einem besonderen Typus von heiklen (»wicked«) Problemen konfrontiert wird (vgl. Fischer, 1993: 456 ff.). Diese Sorte von Problemen unterscheidet sich von

118 Vgl. Dahl (1987: 205 f.; 1989: 340 f. und 1992: 54 ff.)

»leichten« Problemen grundsätzlich dadurch, daß sie nicht vorwiegend technischer Natur sind, sich deshalb auch nicht für eindeutige und schlüssige Definitionen und Umschreibungen eignen und dementsprechend keine klaren Kriterien enthalten, an Hand derer Lösungen beurteilt werden könnten. Sie zeichnen sich vielmehr durch eine enge Verzahnung von Problemdefinition und Problemlösung aus, wobei die Problematik der Definition eines Problems aus der irreduziblen Verschränkung von normativen Kriterien (Ziele, Standards, Regeln etc.) und empirischen Situationen und Bedingungen resultiert – kurz: »Ein Problem ist nicht ein Faktum, das durch die Außenwelt gesetzt wird; vielmehr ist es ein soziales Konstrukt. Ein Policy-Problem impliziert daher erstens eine Diskrepanz zwischen einem Standard und einer empirischen Situation; zweitens ist weder der Standard noch die Situation – und daher rührt die Diskrepanz – als eine objektive Gegebenheit zu begreifen, die außerhalb der sozialen Akteure liegt« (Fischer, 1993: 457).¹¹⁹ Damit ist eine Spur gelegt, die schließlich zu einer Neukonzeptualisierung der Policy-Analyse als Demokratiewissenschaft führt,¹²⁰ in der sich »epistemische« Überlegungen zur argumentativen Wende des Policy-Prozesses (a) mit einem Wandel des Funktions- und Formverständnisses politischer Öffentlichkeiten (b) verbinden.

a) Von der irreduziblen Verschränkung normativer und sachlicher Fragen mit der strategischen Ausgangslage beteiligter Akteure und deren Interessen kann die Stellung wissenschaftlicher Experten und der Geltungsanspruch methodisch erzeugten, wissenschaftlichen Wissens im Policy-Prozeß grundsätzlich nicht unberührt bleiben. Vielmehr drängt sich in einer soziologischen und politikwissenschaftlichen Perspektive ein Problem auf, das Saretzki mit Blick auf Fragen der Technikfolgenabschätzung und Risikoimplementation folgendermaßen formuliert: »Unter welchen sozialen und institutionellen Bedingung erhält das wissenschaftliche »Berechenbarkeitsproblem« überhaupt einen zentralen Stellenwert für die politische Konfliktregelung bei kontroversen Technologien? Dies scheint in erster Linie dann der Fall zu sein, wenn die wissenschaftliche Risikoanalyse und die damit beauftragten Experten selbst zugleich eine zentrale Bedeutung und institutionell fixierte Funktion für die Risikoregulation haben. Damit wären aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive aber zunächst einmal die Strukturen und Prozesse näher zu untersuchen,

119 Ein deutliches Indiz für die damit verbundenen Schwierigkeiten bildet das Nimby (Not in my backyard)-Syndrom, das sich immer mehr als zentrales Hindernis für die Lösung einer wachsenden Zahl von Umweltproblemen herausstellt (vgl. Fischer, 1993: 458 ff.). Dieser Einsicht in die konstruktivistische Natur sozialer und politischer Probleme scheint mittlerweile auch die Politikwissenschaft mit einer Profilierung interpretativer Ansätze in der Policy-Forschung entgegenzukommen (vgl. Nullmeier, 1994), ein Vorgehen, das sich nicht nur in der Analyse umweltpolitischer Prozesse, sondern auch im Bereich der Sozialpolitik zu bewähren scheint (vgl. Nullmeier/Rüb, 1993). Die Pointe dieser Entwicklung liegt dann nach Ansicht vieler Beobachter darin, daß die Antwort auf dieses Problem in einer argumentativen Wende der Policy-Praktiken bestehen könnte (vgl. Fischer/Forester, 1993), über die schließlich Forderungen nach einer weitergehenden Demokratisierung des Policy-Zyklus von Problemdefinition, -lösung, Politikimplementation und Kontrolle vermittelt sind.

120 Vgl. auch Héritier (1993: 21 f.). Dieses Programm einer Policy-Analyse als Demokratiewissenschaft wird vor allem verfolgt in Fischer/Forester (1993) und Dryzek/Torgerson (1993).

die dazu führen, daß (nicht beliebige, sondern meist bestimmte) Expertengruppen die Definitionsgewalt über angemessene Risikobewertung und Risikoregulation zugewiesen bekommen oder sich aktiv aneignen können« (Saretzki, 1993: 11). In dem Maße, in dem man dieser Empfehlung folgt (und gestützt auf eine zumindest gesellschaftlich wirkungsvolle Selbst-Dementierung des absoluten Geltungsanspruchs wissenschaftlich-objektiven Wissens über die vielzitierten »Expertenstreite«) wird auch die Annahme fragwürdig, daß die bessere wissenschaftliche Beschreibung eines Problems auch zu einer besseren Politik führt: und dies, weil erstens selbst eine erfolgreiche wissenschaftliche Reduzierung von Unsicherheit nicht automatisch auch zu einer Konfliktreduzierung führt; weil zweitens unter Bedingungen einer hohen gesellschaftlichen Polarisierung und eines adverserialen politischen Regulierungsmodus auch die wissenschaftliche Expertise unvermeidlich polarisiert wird; weil es drittens unter diesen Bedingungen von wissenschaftlicher Unsicherheit einerseits und politischem Entscheidungsdruck andererseits zu einer erzwungenen Ehe zwischen Wissenschaft und Politik kommt, in der Expertise auch ihre Eigenständigkeit und Unabhängigkeit, die zur Untermauerung der erhobenen Geltungsansprüche eingesetzt werden könnten, preisgeben muß (vgl. Jasanoff, 1990: 7 ff.).

Auf diese Phänomene hat Nullmeier jüngst mit der These reagiert, daß man, um Politikprozesse und -ergebnisse angemessen erklären zu können, verstärkt auf Wissenssysteme und Deutungskonflikte zwischen unterschiedlichen Wissensarten im jeweiligen Handlungskontext rekurrieren muß. Wissen wird in der intimen Verschränkung mit politischen Prozessen der Wissenserzeugung variabel, »wählbar«: »Mit dieser Verschiebung des Wissens in den Bereich des Intentionalen und Entscheidbaren muß sich der Prozeß der Handlungserklärung verändern: er wird dreistufig. Auf einer ersten Stufe findet die Filterung jener Präferenzen, Kriterien und Wissenssysteme statt, die die Auswahl oder Akzeptanz eines handlungsrelevanten Wissens steuern. Die zweite Stufe erfaßt die Filterungsprozesse der als legitim erachteten Deutungen über Situation, Handlungsalternativen, Präferenzen und Normen (Deutungswahl), bevor auf einer dritten Stufe die Festlegung auf genau eine Handlungsalternative erfolgt (Handlungswahl)« (Nullmeier, 1993: 186). Damit erfaßt Nullmeier zweifellos bedeutsame Aspekte des Prozesses der Politisierung von Expertise und eröffnet somit auch Perspektiven für einen bewußten, konstruktiven Umgang mit der einhergehenden Kontingenzerfahrung. Gleichwohl unterscheidet er nicht genau genug zwischen der Entwertung des absoluten Geltungsanspruchs eines auf seine soziale und politische Erzeugung hin durchsichtig gemachten Wissens einerseits und den Geltungsansprüchen, die auch in den sozialen Prozeß der Erzeugung von Argumenten eingelassen bleiben. Durch diese Fixierung überspielt er für sich genommen weniger problematische Konflikte, die durch die Konkurrenz unterschiedlicher Tatsachenbehauptungen einerseits oder durch konkurrierende Geltungsansprüche (Wahrheit, normative Richtigkeit u.a.) erzeugt werden. Dadurch vergibt er m.E. die Chance eines rationalen Umgangs mit Problemen der Deutungs- und Handlungswahl, so daß ihm schließlich nur der Rekurs auf Rhetorik bleibt, die er zwar von dem Verdacht einer bloß manipulativen Kunstlehre befreien möchte, die aber auch in seiner auf Aristoteles zurückgreifenden Fassung lediglich das sozial vermittelnde Gegenstück der Dialektik, zum Arsenal »metaphorischen Wissens« also, bildet (Nullmeier, 1993: 187 ff.).

Vor allem kann er aus dieser relativistischen Position heraus kaum die Bedingungen aufklären, unter denen Akteure in dem Versuch der Lösung von Interaktionskonflikten einen pragmatischen Gebrauch von kontroversen, aber eben einlösbaren Geltungsansprüchen machen. Vor diesem Hintergrund wird eine ganz andere Lösung für eine auf das Problem der Politisierung von Expertise reagierende Expertisepolitik interessant, wie sie Fischer (1990) vorgeschlagen hat. Er ist vor dem Hintergrund einer Fallstudie zum »Head Start«-Programm, einem Modellversuch der kompensatorischen Erziehung benachteiligter Kinder in den USA, entstanden und war ursprünglich zur Verbesserung des methodischen Arsenalns einer emanzipatorischen »policy science of democracy« (Lasswell, 1951) gedacht.¹²¹ Das Projekt wurde Mitte der sechziger Jahre gestartet und wurde im Rahmen des »War on Poverty« zunächst von hohen Erwartungen begleitet. Diese schienen alsbald im Lichte wissenschaftlicher Begleitstudien, die einen kompletten Fehlschlag des Programms nachweisen zu können glaubten, korrigiert werden zu müssen. In diesem Sinne hatte auch Richard Nixon die Studie als Beleg seiner politischen Ziele verstanden und aufgenommen. Was darauf tatsächlich folgte, war eine intensive öffentliche Debatte, in deren Verlauf dann entweder die Evidenz der von der Studie beigebrachten Daten in Frage gestellt oder darauf verwiesen wurde, daß die Ergebnisse auf falschen Evaluationskriterien beruhten; schließlich wurden auch Kritiken laut, daß, unabhängig von einzelnen Ergebnissen und Konsequenzen, Fragen von herausragender moralischer und ethischer Bedeutung überhaupt nicht hinreichend mit Bezug auf empirische Daten beurteilt werden könnten (242 ff.).

Von dieser Debatte konnte auch das methodische Selbstverständnis der Policy-Forschung nicht unbeeindruckt bleiben. Die folgende innerwissenschaftliche Diskussion löste sich indessen bald von der in der öffentlichen Auseinandersetzung vorherrschenden Frage nach der einen, richtigen methodischen Orientierung und ging zu der Frage über, welche Beziehungen es zwischen den unterschiedlichen methodischen Orientierungen gibt und wie man diese in ein umfassendes Rationalitätskonzept einbinden könnte.¹²² Vor diesem Hintergrund nun entfaltet Fischer seinen Vorschlag zur methodischen Reintegration auch normativer Fragen in die Policy-Forschung. Er beruht im Kern auf einer Projektion der Argumentationslogik Toulmins in einen rekursiven, sozialen Prozeß der Erzeugung handlungs- und entscheidungsrelevanten Wissens. Nach Toulmin setzt sich ein Argument zusammen aus einer problematischen Äußerung (data), für die, vermittelt über eine Schlußregel (warrant) und unter bestimmten Bedingungen (qualifier) ein Geltungsanspruch erhoben wird (claim). Die Schlußregel ihrerseits kann sich auf verschiedene Evidenzen stützen (backing) und muß gegebenenfalls (rebuttal) eingeschränkt oder zurückgenommen werden (vgl. auch Habermas, 1981: I, 48 f.). Diese formale Struktur übersetzt Fischer nun in ein Vier-Phasen-Modell einer kritischen Evaluationsforschung: »Specifically, this range of questions is structured around four phases that interrelate two fundamental levels of evaluation. First-order discourse, consisting of verification and validation, involves decision-making based on

121 Vgl. zum folgenden Fischer (1990).

122 Folgt man Fischer, so war es in diesem Zusammenhang, daß Habermas' Theorie erstmals auch in den USA beträchtliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen konnte.

principles fixed in the value system governing the particular decision-making process in question. In second-order discourse, composed of vindication and rational social choice, evaluation turns to questions about the acceptability of the value system itself. Each of the four phases has specific requirements that must be fulfilled in making a complete justification of a value judgment. For a reason to be considered a ›good reason‹ it must meet all of the requirements of the four-phased probe« (248 f.).

Unter Gesichtspunkten der empirischen Verifikation von Policy-Zielen sind danach etwa folgende Fragen zu stellen: Erreicht das Programm seine selbstgesetzten Ziele? Lassen sich unvermutete, kontraintuitive Sekundäreffekte nachweisen? Sind die vorgeschlagenen Mittel auch effizient oder gibt es Alternativen? Darüber hinaus bedarf es aber auch einer Klärung der Situationsangemessenheit der Policy-Ziele und ihrer Einpassung in ein übergeordnetes gesellschaftliches Wertesystem, während auf einer weiteren Stufe der Erörterung dieses Wertesystem selbst problematisiert werden kann. Auf dieser Stufe des Policy-Diskurses sind dann Fragen des Typs zu stellen, ob »the fundamental ideals that organize the accepted social order provide a basis for the equitable resolution of conflicting judgments?« Und wenn nicht, und die soziale Ordnung sich als unfähig erweist, Konflikte zwischen unterschiedlichen Wertesystemen zu regulieren, gibt es dann andere soziale Ordnungsmodelle, »(that) equitably prescribe for the relevant interests and needs that the conflicts reflect« (255)?

Für die Zwecke meines Arguments ist es hier nicht notwendig, weiter in die Details zu gehen. Interessant an diesem Modell sind hier vor allem zwei Punkte. Zum einen zeigt es, daß konkretes Problemlösungshandeln auf z.T. sehr weitreichenden Voraussetzungen und Annahmen aufruht, die jederzeit zu einem eigenständigen Thema im Zuge der diskursiven Bearbeitung von Problemen gemacht werden können müssen und insofern im Verfahrensaufbau und -ablauf selber zu reflektieren sind. Vor allem aber zeigt es, daß die Erzeugung handlungsrelevanten Wissens aus systematischen Gründen nicht einzelnen Experten oder Expertenkulturen überlassen bleiben kann: es nötigt, wie ich meine, dazu, eine Demokratisierung von Expertise ins Auge zu fassen. Den Ansatzpunkt dafür liefert die sichtbar gewordene intime, wechselseitige Verschränkung von Bedürfnissen, Interessen, Normen, Werten, Problemwahrnehmungen und der Aufklärung über relevante Daten. Unter dieser Voraussetzung möchte ich abschließend wenigstens stichwortartig drei Aspekte unterscheiden (vgl. auch Fischer, 1990: 355 ff.):

- Zunächst rückt Expertise in die Funktion der Erhöhung der Kompetenz und der Vermittlung der Selbstrationalisierung des Staatsbürgers ein. Zu diesem Zweck wären etwa Institutionen vorzusehen, die auf die problemspezifische Aufbereitung des zur Verfügung stehenden relevanten Wissens spezialisiert sind (etwa in Gestalt unabhängiger, interdisziplinär besetzter ständiger Expertenkommissionen); darüberhinaus wäre eine technische Infrastruktur zu schaffen, die nicht nur die ständige, auch individuelle Verfügbarkeit dieses Wissens garantiert, sondern die zugleich Voraussetzungen für die Entwicklung und Adjustierung dieses Wissens in einem Dialog zwischen Experten und »Laien« schafft (vgl. Dahl, 1987 und Barber, 1984).
- Dieser Vorschlag wäre dann zweitens in sozialer Hinsicht dahingehend zu ergänzen, daß das hierarchische Verhältnis von Experten und Laienpublikum in egalitär-horizontale Strukturen übersetzt wird, wie sie etwa durch ein kontextspezifisches,

pragmatisches Problemlösungshandeln induziert werden. Das zielt durchaus auch darauf, das technokratische Selbstmißverständnis von Expertise und deren enge Verbindung mit staatlicher Macht aufzubrechen.

- Schließlich, und vor allem, wäre Expertise gleichsam auch intern zu demokratisieren, indem auf die sozialen Aspekte der Erzeugung anwendungsrelevanten Wissens selber abgestellt wird. Diese Vorstellung erhält jedenfalls dann eine gewisse Plausibilität, wenn man berücksichtigt, daß Policies in der Regel auf ein Wissen angewiesen sind, in dem sich disziplinäres Spezialwissen, normative Fragen und soziale Fragen der Implementation amalgamieren. D.h., daß schon die Wissenserzeugung selbst auf kooperative Strukturen einer »participatory research« (Fischer, 1991) verwiesen ist, in denen die Kompetenzen von »Experten des Alltags« für eine angemessene Problemwahrnehmung, -bewertung und -lösung erschlossen werden können.

b) Diese Einsicht hat dann aber auch Folgen für die Modellierung entsprechender Beteiligungsverfahren. Ein solcher Versuch hätte sich von drei grundlegenden Gesichtspunkten leiten zu lassen: Den Ausgangspunkt bildet die Intuition, daß die Effektivität materialer Politiken im Kern von der Partizipation Betroffener sowohl im Design- wie im Implementationsprozeß, also von Kritikoffenheit, horizontalen Interaktionsstrukturen (in die auch Experten eingebunden bleiben) und demokratischen Implementationsverfahren abhängen (Dryzek, 1990: 147; vgl. auch Majone, 1993).¹²³ Darauf bezogen hätte sich eine institutionelle Präzisierung des Prozesses partizipatorischer Policy-Formierung von drei grundlegenden Gesichtspunkten leiten zu lassen: der Herstellung und Sicherung eines »strong democratic discourse« (Barber, 1984), der An- und Einbindung von Expertenwissen und der Sicherung von Strukturen, die hinreichend Anreize dafür bieten, daß sich die beteiligten Akteure der Zumutung der »Verfeinerung« ihrer ursprünglichen Interessen und Präferenzen auch aussetzen (Dryzek, 1990: 126 ff.). Nun haben sich Praktiken in unterschiedlichen Kontexten ausgebildet, die diese Anforderungen, wenn z.T. auch durchaus selektiv, bereits aufnehmen (»regulatory negotiation«, »policy-dialogue«, »principled negotiation« und »problem-solving-workshops« im Zusammenhang internationaler Konfliktregulierung), an die man anschließen kann, um so etwas wie ein Grundmuster einer Problemlösungspraxis zu erstellen. Eine solche Praxis zeichnet sich dann dadurch aus, daß sie

- auf Kontexte bezogen ist, in denen die Lösung eines drängenden Problems im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten liegt und die
- ein anfängliches Konfliktpotential enthalten, das aus den negativen externen Effekten zusammenhängender, aber unverbundener individualistischer Optimierungsstrategien hervorgeht;

123 Dryzek liefert in diesem Buch, das eine Reihe von Aufsätzen aus den letzten Jahren zum Problemkreis »Discursive Democracy« zusammenfaßt, eine Vielzahl von Beispielen und empirischen Belegen, die sich gut für eine Illustration der hier auf ihren programmatischen Charakter verkürzten Überlegungen eignen. Darauf kann ich allerdings aus Raumgründen an dieser Stelle nicht weiter eingehen.

- eine neutrale dritte Partei installieren, der die Aufgabe zukommt, Diskussionen in Gang zu setzen und die Einhaltung formaler Regeln zu überwachen;
- die face-to-face Diskussionen so lange fortgesetzt werden, bis ein handlungsleitender Konsens erreicht ist und
- daß sie schließlich eng an die problematische Situation gebunden bleiben und jedenfalls keine Institutionalisierungen vorsehen, die den Situationskontext übergreifen (Dryzek, 1987: 438).

Dieses Grundmuster partizipatorischer Problemlösung kann einigen Einwänden, wie sie typischerweise gegen Partizipationsmodelle immer wieder erhoben werden (vgl. Lindner, 1990), durchaus begegnen. So geht es nicht darum, daß Rationalitätsgewinne allein schon über Mechanismen der Inklusion erzielt werden sollen – vielmehr zielt die charakterisierte Praxis sowohl auf Mechanismen der kognitiven Anreicherung von Entscheidungsprozessen als auch auf die Selbstrationalisierung der Beteiligten; auch der Komplexitätseinwand kann insofern aufgenommen werden, daß eine der komplexen Problemstruktur angemessene Design-Komplexität gerade davon profitieren soll, daß so viele Informationen wie möglich aufgenommen und integriert werden sollen – dem liegt darüber hinaus die Annahme zugrunde, daß Komplexität die Leistungsfähigkeit kommunikativer Strukturen eher deutlicher hervortreten läßt und daß sie zudem dem einzelnen einen Anreiz vermittelt, sich auf kooperative Strategien einzulassen. Von diesen Gegen Einwänden bleibt allerdings ein Punkt unberührt, der darauf hinausläuft, daß partizipatorische Strukturen in der Regel auf die Optimierung bloß lokaler Optima hin ausgelegt sind. Dies gibt Anlaß, die sich bei Dryzek zur Forderung einer vollständigen Entstaatlichung von Policies ausweitende Entgegensetzung von Öffentlichkeit und staatlichen Instanzen in der Perspektive eines Modells noch einmal zu überprüfen, das die diskursive Öffnung und Rejustierung staatlicher Steuerung selbst ins Auge faßt.

Eine solche Perspektive zwingt aber dann auch dazu, den Institutionalisierungsgrad von Öffentlichkeit insgesamt zu erhöhen, und das schon deshalb, um so wenigstens eine gewisse Gewähr dafür zu bieten, daß öffentliche Willensbildungsprozesse nicht letztlich in dem bloß kontingenten Zusammentreffen von administrativen Entscheidungsmaterien, öffentlichen Thematisierungsschüben und öffentlicher Wissenserzeugung leerlaufen und marginalisiert werden. Die Schwierigkeiten, die dann entstehen und für die m.E. eine institutionelle Lösung vorgesehen werden muß, lassen sich gut an dem Problem der Rationalisierung des Zusammenspiels von Expertise und demokratischer Willensbildung exemplifizieren, weil sich hier unterschiedliche Prozesse der Erzeugung von Wissen, der administrativen Verwendung von Wissen sowohl aus sachlichen wie legitimatorischen Gründen und der horizontalen Vernetzung kontextualisierter Willensbildung verschränken. Ein solcher Rationalisierungseffekt könnte sich grundsätzlich auf zwei Ebenen erschließen lassen: auf der Ebene des unmittelbaren Problemlösungshandelns durch eine »Demokratisierung der Expertise« und auf der reflexiven Ebene einer »Metapolicy«, die als »policy on how to make a policy« (DeSario/Langton, 1987: 210) zu definieren wäre. Beide Vorschläge laufen im wesentlichen auf die Befestigung und den Ausbau der Funktionen und Strukturen öffentlicher Deliberation hinaus. Den erstgenannten Aspekt werde ich weiter unten (Kap. 9.3) aufgreifen. Es ist aber schon an dieser Stelle wichtig zu sehen, daß Ansätze zu einer inter-

nen Rationalisierung von policy-bezogenen Entscheidungsprozessen nur dann wirklich zum Tragen kommen können, wenn sie von gleichgerichteten Reformen einer Flexibilisierung und Demokratisierung der Arenapolitik selber begleitet und ergänzt werden. Die Modellierung einer solchen weiteren reflexiven Wendung der Idee demokratischer Selbstbestimmung (vgl. Burns/Ueberhorst, 1988) hätte sich dann an drei Gesichtspunkten zu orientieren: Zum ersten wäre der strukturellen Querschnittigkeit und Kurzfristigkeit des konkurrenzdemokratischen Modus der Erzeugung von Politik entgegenzuwirken, der insgesamt nicht besonders gut auf die kognitiven und legitimatorischen Anforderungen einer mit langen Zeitperspektiven arbeitenden Technologiepolitik abgestimmt ist (Burns/Ueberhorst, 1988: 93); zum zweiten müßten spezifische Kompetenzen auch gesellschaftlicher Akteure besser genutzt werden und zugleich institutionelle Kontexte und Mechanismen vorgehalten werden, die eine Selbstrationalisierung der individuellen Willensbildung ermöglichen und prämiieren; drittens schließlich wären partizipatorische Potentiale auf der gesamten Breite ausdifferenzierter Assoziationsverhältnisse in der bürgerlichen Gesellschaft, unter Einschluß auch von Parteien, Verbänden und Gewerkschaften also, zu erschließen.

Nach diesen Maßgaben bietet es sich an, sich im institutionellen Design partizipatorischer Politik in den Grundzügen zunächst am Modell des Policy-Zyklus (Windhoff-Héritier, 1987: 64 ff.) zu orientieren. Dieser ist dann allerdings an drei entscheidenden Stellen zu durchbrechen oder zu erweitern, um die rigide Institutionalisierung von Policies im Rahmen hoch vermachteter korporativer Arrangements reflexiv aufzulockern. Dann erhalten öffentliche Diskurse schon in der Konstitutionsphase von Policies die Funktion, die institutionellen Arrangements und damit die Akteurkonfigurationen zu bestimmen, innerhalb derer der weitere Prozeß einer diskursiven Policy-Formierung ablaufen soll (Burns/Ueberhorst, 1988: 100); zum zweiten wäre dieser Prozeß insofern zu entstaatlichen, als die Initiativfunktion nicht an staatliche Instanzen gebunden bleibt, sondern auch von gesellschaftlichen Organisationen, von kollektiven Akteuren wie sozialen Bewegungen und lokalen Bürgerinitiativen ausgeübt werden kann; drittens soll die Reflexivität institutioneller Prozesse selber auch dadurch erhöht werden, daß eine Entscheidung über die anzuwendende Entscheidungsregel vorgesehen ist. Der spezifisch problem- und entscheidungsbezogene »demokratische Diskurs« im engeren Sinne umfaßt dann sechs Phasen: die Problemdefinition; die Klärung moralisch relevanter Aspekte; die Spezifizierung der Kosten, der möglichen Folgen wie der Wertberücksichtigungspotentiale alternativer Entwicklungspfade; die Perspektivenverschmelzung zwischen den beteiligten Akteuren im Medium eines kollektiven Lernprozesses; schließlich in einer fünften Phase die Festlegung der Entscheidungsregeln selber und sechstens Entscheidung und Implementation (Burns/Ueberhorst, 1988: 104 ff.).

Dieses Modell umreißt wenigstens näherungsweise die institutionellen Strukturen, an denen demokratische Öffentlichkeiten, die nicht mehr nur auf die Reproduktion einer zivilgesellschaftlichen Praxis bezogen sind, sondern die entscheidende Bereiche der institutionell ausdifferenzierten Staatstätigkeit in die eigene Regie zurückzunehmen versuchen, einen gewissen Halt finden könnten. Darüberhinaus werden daran aber auch allgemeinere Gesichtspunkte, an denen sich die institutionellen Reformen im Rahmen

einer Radikalisierung der partizipatorischen Komponente moderner Demokratien orientieren müßten, sichtbar. Ich möchte abschließend vier hervorheben. Es geht u.a. darum,

- die Effizienz der demokratischen Willensbildung durch eine bessere Verzahnung mit administrativen Entscheidungsmaterien und besonderen Problemlagen zu verbessern;
- in diesem Zusammenhang müssen Mechanismen vorgesehen werden, die geeignet sind, durch verbesserte Meinungserwerbs- und -bildungschancen auf Seiten aller Beteiligten auch die Qualität der politisch relevanten Entscheidungen zu verbessern;
- drittens kommt es darauf an, unrealistische Erwartungen an den Beteiligungswillen und die zeitlichen und sachlichen Ressourcen der Staatsbürger zu vermeiden – diesem Bedenken gegenüber Formen generalisierter Partizipation kann man dadurch entgegentreten, daß policies gleichsam als Kristallisationskerne fungieren, an die sich fallweise Beteiligungswünsche und ein öffentliches Engagement der Staatsbürger effektiv anlagern können;
- schließlich müssen es solche Strukturen erlauben, ohne die Projektion eines vernünftigen und homogenen Volkswillens auszukommen und die interesseninduzierte, grundlegende Konflikthaftigkeit des Prozesses der Definition allgemeiner Interessen zu berücksichtigen und in Rechnung zu stellen und durch mehrstufige, aufeinander bezogene Verfahren zu kanalisieren.¹²⁴

124 Eine diesen Anforderungen angenäherte Vorstellung haben Renn u.a. (1993) mit dem Modell eines dreistufigen, iterativen Verfahrens der Entscheidungsfindung entwickelt. Auch sie gehen davon aus, daß es darauf ankommt, unterschiedliche Arten von »Wissen« (»knowledge based on common sense and personal experience, knowledge based on technical expertise, and knowledge derived from social interests and advocacy«: 190) über spezielle »Trägergruppen« (»stakeholder groups« im Sinne sozial organisierter Betroffenen-gruppen, Wissenschaftler als Vertreter unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen und Ansätze und »randomly selected »Citizen-panels« for Policy Evaluation and Recommendation«) in den Entscheidungsprozeß einzuspeisen und dort zu vermitteln (190 ff.). Allerdings vertreten sie aus Gründen der Einpaßbarkeit des Modells in bestehende Strukturen eine eher minimale Auslegung der Funktion von »citizen-panels«, die staatlich-administratives Handeln nicht ersetzen, sondern (entscheidungsvorbereitend) lediglich ergänzen sollen. Für diese Option machen sie Probleme der Gewährleistung von Verantwortlichkeit in langfristigen Planungszusammenhängen wie Repräsentationsprobleme in der Bearbeitung von Fragen überregionaler Reichweite und Wirkung geltend (207 ff.).

Auf der anderen Seite muß man freilich Motivationsverluste in Rechnung stellen, die sich als Reaktion auf eine mangelnde Effektivität der Bürgerbeteiligung und einer lediglich kontingenten Wirkung auf die staatlich-administrative Entscheidungspraxis einstellen können. In Auswertung einer Fallstudie zur Bürgerbeteiligung mit Hilfe von »citizen survey panels« (hier im Rahmen der regionalen Verkehrswegeplanung in Boulder, Colorado) machen Kathlene und Martin (1991: 47 f.) denn auch grundsätzlich auf drei Typen von Einflußfaktoren aufmerksam, von denen die Effektivität einer erweiterten Bürgerbeteiligung in politischen Planungszusammenhängen abhängig ist: zum einen sind es Begrenzungen der Beteiligungsbereitschaft, die sich auf ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Kalkül bezüglich der individuellen Beteiligung ergeben, wobei auf der Nutzenseite der tatsächliche Einfluß auf kritische Punkte im Entscheidungsablauf, auf der Kostenseite vor allem der Aufwand zur Erlangung relevanter (offizieller und technischer) Informationen zu bewerten ist; zum anderen sind es institutionelle Faktoren, die eine Art Legitimitätsbalance zwischen

Solche Strukturen lassen sich nun gewiß nicht auf einmal und auf ganzer Breite institutionalisieren. Aber es gibt doch auch Hinweise darauf, daß sich die Einsicht in die wachsende Bedeutung von reflexiven Strukturen der Willensbildung gerade unter Bedingungen des vorherrschenden Problem- und Entscheidungsstresss staatlicher Politik verbreitert. Dennoch müssen solche Versuche, auch da, wo sie zu Ergebnissen führen, immer noch durch den Flaschenhals einer von den konkurrenzdemokratischen Mechanismen induzierten positionalen Politik hindurch. Deshalb ist es unverzichtbar, realistische Anknüpfungspunkte, an denen ein so relativ anspruchsvolles Modell seinen Halt finden könnte, genauer zu identifizieren. Hier kommen vor allem jene Strukturmerkmale moderner Politik in Betracht, die aus der Logik des konkurrenzdemokratischen Modells und einer hierarchischen, bürokratischen Steuerung bereits ausgewandert sind und sich fest etabliert haben, ohne allerdings auf die Anforderungen demokratischer Legitimität, der individuellen Autonomie, der Gleichheit und der kollektiven Selbstbestimmung also, immer schon besonders gut abgestimmt zu sein.

staatlich-administrativer Prärogative einerseits und einer breiten öffentlichen Willensbildung herstellen müssen; das führt schließlich dazu, daß dem genauen Design des Beteiligungsprozesses selber eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für dessen Effektivität zuwächst. Dem kann man nun durch eine Anlage des »citizen panels« entgegenwirken, die folgendes sicherstellt: »(1) lowering the costs of participation for citizens by providing information and access to the points in time when the decisions are made; (2) overcoming political limitations by greatly reducing the policy makers' time dedicated to gathering citizen opinion while simultaneously increasing the number of citizens who have input, as well as expanding the breadth of issues to be considered by citizens; and (3) addressing design limitations by opening the process to a true cross section of the community participating in the creation of the master plan from the beginning to the end« (Kathlene/Martin, 1991: 50). Unter diesen Voraussetzungen kann das Instrument des »citizen panels« ein durchaus wirkungsvolles Mittel staatsbürgerlicher Beteiligung im Rahmen eines kooperativen Problemlösungshandelns zwischen staatlich-administrativen Akteuren und Bürgern darstellen.