

7. Institutionelle Implikationen

Die reflexive Demokratie ist also zunächst einmal eine »starke« Demokratie in dem Sinne, daß sie auf eine unmittelbare Selbstregierung durch eine engagierte Bürgerschaft zielt – eine Idee, die, wie Barber zu Recht hervorhebt, zwar einer attraktiven Tradition des politischen Denkens entspringt, aber kaum eine überzeugende, moderne Praxis hervorgebracht hat: »In der Tat«, so Barber, »galt die Moderne häufig als ihr schlimmster Feind: Größe und technologischer Charakter moderner Gesellschaften werden oft als unüberwindbare Hindernisse für ihre praktische Durchführung angesehen« (Barber, 1994: 233 f.). Derartige Bedenken bilden regelmäßig das Einfallstor für Vorschläge zu einer demokratietheoretischen Diät im Namen eines Realismus, die freilich ebenso regelmäßig auch die normativ gehaltvollen Präsuppositionen der Idee der Demokratie angreift. Dabei wird allerdings vergessen, daß sich die Gründe, die zu einer solchen Abmagerungskur Anlaß geben sollen, auch der Tatsache verdanken, daß sich direktdemokratische Praktiken in einer institutionellen Umwelt bewähren müssen, die ihr nicht unbedingt entgegenkommt, ihr teilweise sogar entgegensteht und jedenfalls den anspruchsvollen Bedingungen, unter denen sich eine staatsbürgerliche Urteilskompetenz, das direktdemokratische Handeln und Entscheiden entfalten kann, nicht in ausreichender Weise Rechnung trägt. Deshalb nimmt die Entwicklung eines institutionellen Rahmens auch in Barbers Programmatik der »starken Demokratie« einen breiten Raum ein, den er durch zwölf detaillierte Vorschläge ausfüllt, die folgenden Kriterien genügen sollen (vgl. Barber, 1994: 234 f.): sie sollen den »besonderen Forderungen starker Demokratie als einer Theorie des Sprechens, Urteilens und öffentlichen Wahrnehmens Ausdruck verleihen« und dabei insofern realistisch und praktikabel sein, als sie »mit den Hindernissen fertigwerden, die der Partizipation aus den modernen Verhältnissen zu erwachsen scheinen: nämlich Größe, Technologie, Komplexität und das Paradox des Provinzialismus«; dazu gehört auch, daß sie liberalen Sorgen hinsichtlich der Tendenz partizipatorischer Gemeinschaften zu »Irrationalismus, Vorurteil, Gleichförmigkeit und Intoleranz« Rechnung tragen und in den repräsentativen Rahmen großflächig organisierter politischer Gemeinschaften einzupassen sind. Daran sind dann die einzelnen Vorschläge zu messen, die er in den Dimensionen der »Institutionalisierung starkdemokratischen Sprechens« (u.a. Nachbarschaftsversammlungen, Fernseh-Bürgerversammlungen und generell die Nutzung der Telekommunikationstechniken zu einer adäquaten, spezifischen Informationsversorgung – vgl. Barber, 1994: 241 ff.), der »Institutionalisierung starkdemokratischer Entscheidungsprozesse« (u.a. nationale Volksbegehren, elektronische Abstimmungen vermittelt durch interaktive Video-Kommunikation, Wahl durch Losverfahren – Barber, 1994: 257 ff.) und der »Institutionalisierung starkdemokratischen Handelns« in Gestalt eines allgemeinen Bürgerdienstes oder mittels einer stärker kontextualisierten Willensbildung (vgl. Barber, 1994: 281 ff.) unterbreitet.

Obwohl im einzelnen keineswegs neu, sind diese Vorschläge gerade in ihrer systematischen Verzahnung⁸⁴ informativ und insofern durchaus geeignet, die Entwicklung demokratischer Reformperspektiven aus den engen institutionellen Bahnen der repräsentativen Demokratie hinauszuführen. Ihre Grenzen liegen denn zum einen auch eher da, wo es um Fragen der genauen Einpassung in den normativen Rahmen der liberalen Demokratie, um die Vermittlung mit den funktionalen Erfordernissen moderner Politik sowie der sachlichen Leistungsfähigkeit direktdemokratischer Institutionen geht. So wäre unter Gesichtspunkten der Kompatibilität etwa zu prüfen, ob und inwieweit man sich vom Prinzip der Gewaltenteilung dispensieren kann, wie das Majoritätsprinzip mit dem Grundrechtsschutz auch (und gerade) für Minderheiten auszutarieren ist und inwieweit der rechtsstaatlichen Gesetzesbindung der (staatlichen) Gewalten auch dann Geltung verschafft werden kann, wenn das Volk selbst als Organ handelt; und unter Gesichtspunkten der Leistungsfähigkeit ist darauf zu achten, daß direktdemokratische Formen der Willensbildung und Entscheidungsfindung tatsächlich als Korrektiv für die diagnostizierten Schwächen des repräsentativen Systems staatlicher Politik fungieren und etwa die Rationalität, Effizienz und Transparenz der politischen Entscheidungsprozesse verbessern.⁸⁵ Zum anderen treten natürlich im Gegenlicht des anspruchsvolleren demokratischen Ideals der Selbstregierung auch die Schwachstellen einer partizipatorischen Form besonders deutlich hervor: Motivationsprobleme, die starke Strapazierung und Inanspruchnahme kognitiver und moralischer Ressourcen auf seiten der Beteiligten (Lindner, 1990: 153 ff.), die mögliche Schadenswirkung informationsarmer Formen der Urteilsbildung (Offe, 1992: 140) und die paradoxen Effekte einer bloß kakophonischen Vielstimmigkeit sind gewiß ernstzunehmende Probleme. Aber sie stellen andererseits auch keine gleichsam natürlichen Attribute partizipatorischer Willensbildung überhaupt dar, sondern sind, wenigstens z.T., auch Reflexe zu stark mediatisierter und hoch aggregierter institutioneller Formen der Meinungsbildung und -artikulation. Beide Aspekte hat jüngst Offe noch einmal aufgegriffen, als er mit Blick auf mögliche institutionelle Reformen die Fiktivität, die Fehlbarkeit und die Manipulierbarkeit des Volkswillens in Erinnerung gebracht hat. Danach muß der Volkswille fiktiv bleiben, weil er in der Regel zu vage ist, um politische Entscheidungen wirklich

84 Vgl. dazu genauer auch Buchstein/Schmalz-Bruns (1994).

85 Von diesen Gesichtspunkten läßt sich auch Stelzenmüller in einer breit angelegten Untersuchung zur Praxis der direkten Demokratie in Amerika leiten, die zu dem insgesamt wenig ermutigenden Ergebnis führt, daß allein verfahrenstechnisch den Engpässen direktdemokratischer Willensbildung, die sie wesentlich in der individuellen Motivation und »maximalen Entscheidungskapazität« verortet, nicht beizukommen ist (vgl. Stelzenmüller, 1994: 34 ff. und 285 ff.). Freilich ist dieses generelle Urteil zum einen hinsichtlich der Entscheidungsebenen (national, einzelstaatlich, kommunal) wie hinsichtlich der Dimensionierung und des Inhalts der Themen (Fragen der Exekutive, Jurisdiktion oder der Legislative, letztere zu unterscheiden nach verfassungsgesetzlichen resp. einfachgesetzlichen Entscheidungen) zu differenzieren. Zum anderen ergibt sich eine Beschränkung auch aus der Konzentration auf plebiszitäre Mechanismen und drittens macht sie selber abschließend darauf aufmerksam, daß eine verlässliche Einschätzung der Funktionsfähigkeit Fragen der Gewährleistung materieller Vorbedingungen nicht außer acht lassen kann.

zu informieren, oder weil die Effizienz und Effektivität des Volkswillens eine unrealistische Bündelung vorhandener Aufmerksamkeitsenergien voraussetzt; fehleranfällig wird der Volkswille insgesamt dadurch, daß schon die Strukturen einer weitgehend privatisierten individuellen Meinungsbildung der Komplexität von Sachfragen kaum angemessen sind; dies induziert eine enorme »Hilfsbedürftigkeit«, die ihrerseits der Manipulation Tür und Tor öffnet (Offe, 1992: 127 ff.).

Auch wenn Offe am Ende seiner Diagnose zu dem Schluß kommt, dem Volkswillen bei allen Schwächen wenigstens den Kraftakt abzuverlangen, »sich selbst unter einen ›auto-paternalistischen‹ Vorbehalt zu stellen und demgemäß auf die Möglichkeit zu verzichten, sich im Gesetzgebungsprozeß zu *allen* Themen und zu *jedem* Zeitpunkt Gehör zu verschaffen (Herv. i. O.)« (Offe, 1992: 141),⁸⁶ dann führt er die Idee der Demokratie nicht einfach umstandslos in bestehende repräsentative Formen zurück. Diese Formulierung macht vielmehr nur Sinn, wenn man mit der (institutionell zu konkretisierenden) Möglichkeit rechnet, daß ein über seine Leistungsgrenzen aufgeklärter Volkswille die Bestimmung seiner angemessenen Form in die eigene Regie nehmen könnte. Mit dieser auf die Optimierung und nicht auf die Maximierung von demokratischer Teilhabe (Spescha, 1992: 104) hin ausgelegten reflexiven Wende könnte man die Ansätze zu einer institutionellen Reform denn auch nicht nur an den Untiefen plebiszitärer, direktdemokratischer Elemente (Kriesi, 1992) vorbeisteuern. Vielmehr bietet sich zugleich die Möglichkeit, der Idee der Demokratie zwischen den gleichermaßen problematischen und sich spiegelbildlich zueinander verhaltenden Alternativen eines technokratischen Paternalismus der »vielspurigen Demokratie« (Wehner 1992: 79 ff.) und einer sich in zivilgesellschaftlichen Handlungszusammenhängen gleichsam selber einkapselnden Politik schwach organisierter, multipler Öffentlichkeiten einen

86 Diese notwendige Skepsis bezüglich der Bereitschaft und Fähigkeit breiter Bevölkerungskreise, aktiv und kompetent an Politik teilzunehmen, sollte indessen nicht dazu führen, die soziale Exklusivität politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse generell noch etwa dadurch zu erhöhen, daß man die Bemühung um Einbindung jener aufgibt, die aus vermeintlich subjektiv-rationalem Kalkül von sich aus und bewußt darauf verzichten. Diese Konsequenz hat Schatz im Auge, wenn er vorschlägt, »über tragende Säulen unseres Politikmodells ganz radikal nach(zu)denken, z.B. über das allgemeine Wahlrecht, jedenfalls über eines, das ohne weitere Qualifikationen ausgeübt wird«, um hinzuzufügen, daß »wenn Spezialisierung das Kennzeichen moderner Gesellschaften ist, dann paßt so etwas wie die allgemeine Partizipation an Politik nicht mehr in den Trend der Zeit« (so Heribert Schatz in einer Diskussionsbemerkung in Sarcinelli, 1994: 123). Diese Schlußfolgerung scheint, um das mindeste zu sagen, auch in einer rein effizienzorientierten, technokratischen Perspektive voreilig, weil man mit guten Gründen dagegehalten kann, daß der Verlust an Leistungsfähigkeit moderner Politik, den Schatz durch Verzicht auf das Gleichheitsprinzip und eine weitergehende Spezialisierung beheben möchte, im Kern gerade auf die schon jetzt weit fortgeschrittene soziale, sachliche und zeitliche Entfremdung des Bürgers von der (staatlichen) Politik zurückzuführen ist.

neuen Halt zu geben.⁸⁷ Kurz, was gesucht ist, ist ein Verbindungsstück zwischen dem intuitiven Ideal demokratischer Assoziation und der substantielleren Vorstellung deliberativer, gemeinwohlorientierter Entscheidungsverfahren (1). Vor diesem Hintergrund drängen sich Modifikationen an der institutionellen Logik staatlicher Politik wie Ergänzungen zum bestehenden institutionellen Repertoire auf (2), die ihrerseits auf impliziten Annahmen beruhen, die keineswegs selbstverständlich sind und deshalb abschließend wenigstens ansatzweise plausibilisiert werden sollen (3).

7.1 Die Balancierung von demokratischer Legitimität und politischer Effektivität

Ein solches Prinzip, das als normatives Kriterium institutionell regulierter Entscheidungsverfahren fungiert – und insofern nicht, wie Habermas (1992: 369) suggeriert, der falschen Totalität »einer im ganzen deliberativ gesteuerten und insofern politisch konstituierten Gesellschaft« aufsitzt – und das die tiefe Staffelung aufeinander bezogener diskursiver Willensbildungsprozesse institutionell abzubilden erlaubt, hat Cohen mit dem »idealen deliberativen Verfahren« vorgeschlagen (Cohen, 1989: 17 f.). Dieses Verfahren soll nun auf den drei Ebenen des Agenda-Setting, der diskursiven Erörterung alternativer Problemlösungen und der Bestimmung der angemessenen Entscheidungsregeln selber zur Geltung gebracht werden und umfaßt im wesentlichen folgende Bestimmungen: Das Entscheidungsverfahren wird dem Postulat der Autonomie und der Freiheit dadurch gerecht, daß sich die Beteiligten nur durch die Ergebnisse ihrer gemeinsamen Beratungen gebunden fühlen und daß der argumentative Charakter der Entscheidungsfindung deren Legitimität ausreichend verbürgt; dieses ideale Verfahren ist vernünftig, weil außer der Kraft des besseren Arguments keine Macht ausgeübt wird. Darüber hinaus impliziert die Idee der Vernünftigkeit, daß kollektive Entscheidungen

87 In der Kontrastierung dieser so unterschiedlichen Konzeptualisierungen des Projekts der Demokratie werden die komplementären Vereinseitigungen, die entstehen, wenn man sich entweder nur an der Zivilgesellschaft oder nur an den Anforderungen an ein verbessertes Problemlösungsverhalten staatlicher Politik orientiert, besonders gut sichtbar. So schlägt Wehner im Rahmen einer »vielspurigen Demokratie« vor, einzelne ordnungspolitische Bereiche zum Zweck der Effizienzsteigerung aus der parlamentarischen Willensbildung herauszulösen (etwa: Ökologie, Bevölkerungspolitik, Sozialpolitik, Finanz- und Haushaltspolitik) und neue ordnungspolitische Instanzen in parallel geschalteten Fachparlamenten zu institutionalisieren. Der Sinn dieser segmentären Differenzierung der Politik besteht darin, das spezifische Verhältnis von Teilnehmungsformen und ordnungspolitischen Zielen besser auszutarieren und das Gewicht demokratischer Teilhabeansprüche an den Effizienzkriterien der Ordnungspolitiken zu relativieren (Wehner, 1992: 79 ff. und 104 f.). Komplementär dazu verhält sich die Vorstellung einer ganz auf Fragen der kulturellen Reproduktion spezialisierten zivilgesellschaftlichen Demokratie (Cohen/Arato, 1992: 423 ff.). Darin spiegelt sich zweifellos die nunmehr reifizierte analytische Unterscheidung von System und Lebenswelt, was zur mißlichen Konsequenz einer Befestigung des Dualismus von Staat und Gesellschaft führt, weil eine von schwachen, subalternen Gegenöffentlichkeiten (Fraser, 1992: 122 ff.) getragene Politik der Lebensweise und der Lebensstile bestenfalls noch kontingente und indirekte Außenwirkungen hat.

grundsätzlich auf deliberativem Wege zustande kommen sollen und die Adaption an vorhandene Wählerpräferenzen für sich genommen kein ausreichender Entscheidungsgrund ist; die Beteiligten sind in formaler und substantieller Hinsicht gleich, insofern die Verfahrensregeln nicht zum Ausschluß bestimmter Individuen oder Gruppen führen dürfen und insofern bestehende Machtungleichgewichte nicht auf die Chance der Beteiligung am deliberativen Prozeß durchschlagen dürfen; schließlich sind diese Verfahren zwar auf einen rational motivierten Konsens hin orientiert, ohne ihn indes gewährleisten zu können: deshalb können Abstimmungen durchaus notwendig werden, aber sie strukturieren nicht von vornherein die Interaktion und sind selbst Gegenstand argumentativ herbeizuführender Entscheidungen (Cohen, 1989: 22 f.; Miller, 1992: 60).

Dieser so weit plausible Vorschlag beruht also auf der Transformation des Ideals demokratischer Öffentlichkeit in institutionelle Strukturen deliberativer Entscheidungsfindung. Er läßt indes noch nicht ohne weiteres erkennen, wodurch die deliberativen Verfahren intern mit der substantielleren Idee einer gemeinwohlorientierten Politik verknüpft sind; und er läßt offen, worin die Rationalitätsvorteile deliberativer gegenüber aggregativen Formen der Bestimmung des Gemeinwohls liegen. Um diesen Schritt zu tun, reichen deliberative Verfahren für sich genommen nicht aus, weil sie bei den Beteiligten eine rationale Motivation, eben den Willen, die eigenen Präferenzen und Überzeugungen einer reflexiven Revision zu unterziehen und Argumentationen nicht strategisch zu mißbrauchen, bereits voraussetzen. Diesen Motivationsproblemen können institutionelle Strukturen dann entgegenwirken, wenn sie auf Mechanismen der externen Unterminierung der Autonomie der Beteiligten zurückzuführen sind. Cohen unterscheidet mit »adaptive« und »accommodationist preferences« zwei Formen, in denen die subjektive Anpassung an die Umwelt daraus resultiert, daß entweder Unklarheit über die rationale Motivation Dritter besteht oder daß Zweifel über die normative Gültigkeit des Autonomieideals selber bestehen. In beiden Fällen, so zeigt Cohen, können Institutionen wichtige autonomiefördernde und -ermöglichende Funktionen erfüllen: »The phenomenon of adaptive preferences underlines the importance of conditions that permit and encourage the deliberative formation of preferences; the phenomenon of accommodationist preferences indicates the need for favorable conditions for the exercise of the deliberative capacities« (1989: 25) – genau diese Anforderungen sollten institutionelle Strukturen erfüllen können, die das ideale deliberative Verfahren so weit als möglich widerspiegeln. Nachdem also deliberative Verfahren insgesamt günstigere Bedingungen gemeinwohlorientierten Handelns bereitstellen, wird nun auch sichtbar, inwiefern sich Rationalitätsvorteile des deliberativen gegenüber dem aggregativen Verfahren bezüglich der Bestimmung des Gemeinwohls einstellen. Dabei kann man drei Aspekte unterscheiden (Miller, 1992: 60 ff.). Zum einen wirken deliberative Kontexte unmittelbar auf die Präferenzgenese ein – kognitiv, indem sie dazu beitragen, auf falschen empirischen Annahmen aufruhende Präferenzen auszuscheiden und moralisch, indem sie ethische Einstellungen freilegen und zur Thematisierung moralisch relevanter Handlungsfolgen nötigen. Auf diese Weise tragen sie auf der Seite des Individuums zur Klärung der Ordnung und Hierarchie subjektiv gehaltener Präferenzen bei und verengen mit Blick auf kollektive Entscheidungsprozesse das Spektrum an Präferenzen, die in das Aggregat des Gemeinwohls einzuspeisen sind. Darüberhinaus ermöglichen es delibera-

tive Verfahren, die durch aggregative Verfahren induzierte, zu starke Amalgamierung von unterschiedlichen Dimensionen eines Entscheidungsproblems rückgängig zu machen und so auseinanderzuziehen, daß sie nacheinander, im Rahmen eines stufenförmigen Prozesses der Willensbildung behandelbar werden; und das erlaubt es nicht zuletzt, unterschiedliche Entscheidungskriterien wie Mehrheit, Durchschnittsnutzen oder sachliche Richtigkeit und normative Geltung themenspezifisch einzusetzen.

Diese Überlegungen zeigen so weit, daß das ideale deliberative Verfahren das gesuchte Brückenprinzip liefert und daß die daran orientierte Konstruktion den Belastungen, denen es ausgesetzt ist, auch standhalten kann. Es bleiben jedoch noch zwei wesentliche Probleme offen. Das eine betrifft die Frage, ob das Problem der politischen Gleichheit wirklich schon angemessen thematisiert ist – dies läuft auf die Frage nach der Relationierung von Deliberation, Partizipation und Repräsentation hinaus; das andere betrifft den ungeklärten Zusammenhang von entscheidungsorientierter, politisch-institutioneller Willensbildung einerseits und zivilgesellschaftlichen Meinungsbildungsprozessen andererseits (Habermas, 1992: 372 f.). Dem ersten Problem möchte ich mich nunmehr mit Blick auf einige institutionelle Reformvorschläge, die sich aus den Debatten um eine Verfassungs- und Parlamentsreform herauschälen lassen, zuwenden; den zweiten Problemkomplex behandle ich dann ausführlich im abschließenden dritten Abschnitt der Arbeit.

7.2 *Institutionelle Reformperspektiven*

Daß diese Herausforderungen an die Reform des demokratischen Prozesses auch im Parlament und den politischen Parteien nicht gänzlich ohne Resonanz geblieben sind, zeigt u.a. die Arbeit der vom Bundestag und Bundesrat eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK). Diese hat gewiß nicht die zum Teil weitgesteckten Erwartungen erfüllt, von denen der Prozeß der Verfassungsreform begleitet war und wie sie etwa aus dem Entwurf einer »Verfassung für Deutschland« (vgl. Guggenberger/Preuß/Ulmann, 1991) hervorgehen. Dort wurde in der dem Verfassungsentwurf vorangestellten Denkschrift mit Blick auf das Demokratieprinzip eine aktivere Rolle des Staatsbürgers gefordert: »Die Möglichkeit dazu wird vor allem durch Grundrechte garantiert, z.B. durch die Meinungs- und Informationsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Doch über diese klassischen demokratischen Mitwirkungsrechte im Staate hinaus bedarf es heute der gesonderten Sicherung von Mitwirkungsrechten überall dort, wo der Mensch Ordnungen unterworfen ist, die ihn entmündigen oder seine Handlungs- und Entscheidungsfreiheit einschränken könnten. Deshalb sieht der Verfassungsentwurf in Artikel 2 Absatz 3 ein allgemeines Recht auf demokratische Teilhabe in Staat und Gesellschaft vor« (Guggenberger/Preuß/Ulmann, 1991: 48). Dieser Grundsatz wird dann im weiteren dahingehend präzisiert, daß die Verfahren des Volksbegehrens und der Volksgesetzgebung auszubauen sind (ebda. 68 ff.) und daß es im Rahmen einer Parlamentsreform vor allem zur Stärkung des Parlaments und zu einer Stärkung der Rechte der Opposition und des einzelnen Abgeordneten kommen müsse (ebda. 74 ff.).

Solche Erwartungen sind unter dem Druck einer rigiden institutionellen Regie der Verfassungsreformdiskussion schnell reduziert worden.⁸⁸ Dennoch haben sie, wenn auch in einer grundsätzlich abgeschwächten Form, die Arbeit der GVK zumindest auf der Ebene verfassungskonzeptueller Erwägungen beeinflusst. Das wird an drei Eckpunkten deutlich, mittels derer beispielsweise Peschel-Gutzeit (1994) die Beratungen der GVK charakterisiert. Dabei hebt sie zum einen hervor, daß an den Ausführungen zum Thema »Bürgerbeteiligung« eine gewisse Unsicherheit im Umgang mit der normativen Idee der Volkssouveränität deutlich wurde. Diese Unsicherheit resultierte im Kern aus der offenen Frage, wie man diese Idee in konkrete und institutionell verbürgte Teilhabeansprüche so übersetzen kann, daß sich eine Steigerung von Partizipationschancen mit der Steigerung staatsbürgerlicher Verantwortung und den Imperativen der Wahrung der Stabilität und Rationalität der liberalen, rechtsstaatlichen Ordnung kombinieren und vermitteln läßt. Den zweiten Eckpunkt beschreibt die Überlegung, daß ein bloß liberales, auf die Sicherung subjektiver Abwehrrechte gegen den Staat kapriziertes Verfassungsverständnis mit der Entwicklung der Staatstätigkeit, der ausgreifenden Politisierung von Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung und der gesellschaftlichen Diffusion staatlicher Entscheidungsprozesse nicht mehr Schritt halten könne. An dieser Stelle wurde zwar versucht, erweiterte Teilhabeansprüche durch das Angebot eines staatszielbezogenen Verfassungsverständnisses zu kompensieren. Die Ambivalenz dieser Strategie wird aber spätestens dann sichtbar, wenn die Einsicht eingeklagt wird, daß die Wirksamkeit und Stabilität von Verfassungsordnungen von motivationalen Voraussetzungen abhängt, die sich in erster Linie im demokratischen, zivilgesellschaftlichen Handeln der Bürger reproduzieren müssen. Das ergibt zusammengekommen ein recht gutes Bild der in dieser historischen Situation verpaßten (oder planmäßig verspielten) Chancen. Deshalb möchte ich im folgenden, ohne Anspruch auf Vollständigkeit und Originalität im einzelnen, in fünf Punkten versuchen, eine auch normativ einigermaßen integrierte institutionelle Reformperspektive zu eröffnen, die auf eine bewußtere Nutzung und den Ausbau reflexiver Strukturen und Mechanismen zielt und von daher die Chancen für die vernünftige und sachlich angemessene Lösung kollektiver Handlungs- und Entscheidungsprobleme unter breiter Beteiligung von Betroffenen zu verbessern sucht. Dabei komme ich zunächst, unter Beschränkung auf eher allgemein gehaltene, noch nicht sehr detaillierte Hinweise, auf Strukturveränderungen zu sprechen, die sich mit der Einrichtung von Parallelinstitutionen verbinden (a), um diese dann auf der Ebene des Parlaments (b), der Parteien (c) und der Verwaltung (d) zu verfolgen und abschließend eine zusammenhängende Deutung dieser Veränderungen im Sinne einer reflexiven Institutionenpolitik (e) zu geben.

88 Vgl. auch Busch, Zapfe, Fischer u.a. (1993) und die an gleicher Stelle abgedruckten Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes sowie die Überblicksdarstellungen von Berlitz (1994), Neumann (1994) und zu Aspekten einer Reform des Parlamentsrechts die Studie von Sannwald (1994). Obwohl (oder gerade weil) die Arbeit der GVK jeweils Themen von grundlegender Bedeutung für das gesellschaftliche Zusammenleben und die Strukturierung und Orientierung staatlicher Macht berührte, sind die Ergebnisse bescheiden. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte schon in der Art der Kommissionsbildung, ihrer parteipolitischen Einbindung und Zusammensetzung, wie in der frühzeitigen Festlegung auf das Quorum einer Zwei-Drittel-Mehrheit für ihre Empfehlungen zu finden sein (vgl. Berlitz, 1994: 77 f.).

a) *Parallelinstitutionalisierungen*. Das ideale deliberative Verfahren, wie es Cohen vorgestellt hat, unterstellt einfach, daß die drei fundamentalen, in die Idee der Demokratie eingelagerten Prinzipien der Gleichheit, Freiheit und Deliberation in die gleiche Richtung weisen und sich in einem einsinnigen Institutionalisierungspfad zusammenbinden ließen. Dies ist jedoch alles andere als selbstverständlich. So üben partizipatorische Strukturen in Verbindung mit dem deliberativen Prinzip eine eigene Selektivität dadurch aus, daß sie jene begünstigen, die über ausreichend Aufmerksamkeitsenergie, Zeit und kognitive Kompetenz verfügen und insofern die Idee politischer Gleichheit tendentiell unterlaufen. Demgegenüber sind direkt-majoritäre Verfahren zwar besser geeignet, Gleichheit zu gewährleisten; sie haben jedoch den Nachteil, daß sie eine Übertragung von Kompetenzen vornehmen, ohne gleichzeitig angemessene Anforderungen an die Art der Meinungs- und Willensbildung mitzuintitutionalisieren, also dazu tendieren, unreflektierte Präferenzen des Massenpublikums bloß zu messen, statt die Reflexivität einer kognitiv und moralisch raffinierten Form der Präferenzgenese zu optimieren (Fishkin, 1991: 4) – sie sind insofern nicht nur extrem anfällig gegen Demagogie, sondern können eben aus diesem Grunde auch mit der Idee der Freiheit und rechtsstaatlichen Prinzipien der Freiheitssicherung in Konflikt geraten (Fishkin, 1991: 21). Schließlich sollten repräsentative Institutionen in Verbindung mit konstitutionellen Selbstbeschränkungen zwar der Idee nach die Prinzipien der Gleichheit (Wahl), der Deliberation (parlamentarische Beratung) und der rechtsstaatlichen Freiheitssicherung zur Geltung bringen können; sie führen jedoch andererseits zu einer tiefen Spaltung zwischen inkompetentem Publikum und kompetenten Eliten. Kurz: diese Dilemmata scheinen uns lediglich die einfache, aber unbefriedigende Wahl zwischen der Qualitätssteigerung von Politik über ein Elitenmodell der Demokratie und der Inkaufnahme der Oberflächlichkeiten massendemokratischer Strukturen zu lassen (Fishkin, 1991: 4). An dieser Stelle nun setzt Fishkins Vorschlag zu einer institutionellen Reform im Rahmen einer grundsätzlich repräsentativen Ordnung an, der es erlauben soll, die drei genannten Bedingungen simultan zu erfüllen. Dieser Vorschlag orientiert sich im Kern an den Anforderungen, wie sie sich aus seinem spezifischen Verständnis des Gleichheitsprinzips ergeben, daß die Bedingungen für angemessene Meinungserwerbs-, Artikulations- und Wirkungschancen einschließt: »By political equality I mean the institutionalization of a system which grants equal consideration to everyone's preferences and which grants everyone appropriately equal opportunities to formulate preferences on the issues under consideration (Herv. im Orig.). Because granting equal consideration has two components, the full notion of political equality yields three separate requirements. First, there must be formal equality granting equal weight to peoples' preferences...Second, there must be guarantees that the political process has not been interfered with by irrelevant factors...Third, there must be adequate opportunities for voters to form preferences« (Fishkin, 1991: 30 f.). Das läuft auf eine Institutionalisierungsform hinaus, die formale Gleichheit sichert, die die Meinungsbildung hinreichend gegen spezifische soziale Interessen und Machtungleichgewichte abschottet und die für eine effektive Einspeisung der Ergebnisse in den Prozeß parlamentarischer Willensbildung Sorge trägt. Das Verfahren nun, daß diesen Gesichtspunkten gerecht werden soll, ist das »deliberative opinion poll«, das die Aufgabe hat, zu simulieren, was

die demokratische Öffentlichkeit denken würde, wenn sie eine bessere Chance hätte, über die anstehenden Probleme intensiv nachzudenken (Fishkin, 1991: 1). Die Idee, die eine gewisse Ähnlichkeit mit Dahls »Minipopolus« (Dahl, 1992; 1989: 340 f.; 1987) aufweist, besteht darin, eine repräsentative Auswahl von Bürgern über mehrere Tage an einem Ort zu versammeln, um sie in persönlichem Kontakt mit den Kandidaten der Parteien über die relevanten politischen Sachfragen diskutieren zu lassen. Am Ende des Prozesses sollen dann Meinungsbilder erstellt werden, die sich sowohl auf die Optionen der Behandlung der politischen Sachfragen wie auf die Kandidaten beziehen.

Die Einzelheiten der Ausführungsbestimmungen dieses Vorschlags (Fishkin, 1991: 81 ff.) brauchen hier nicht zu interessieren. Auch wenn es stark auf die Bedingungen des amerikanischen politischen Systems und auf die Verbesserung des Selektionsverfahren der Primaries abgestellt ist, enthält es durchaus Aspekte, die in Überlegungen zur Demokratisierung der Willensbildung und Personalpolitik politischer Parteien auch westeuropäischen Typs aufgegriffen werden könnten (Offe, 1992: 138 f.). Darüberhinaus könnten dieses oder ähnliche Verfahren durchaus als Kristallisationspunkte der Ausbildung themen- und problemzentrierter Arenen der öffentlichen Willensbildung fungieren, die die häufig stark korporativ vermacheten Policy-Netzwerke von innen her auflockern. In dieser Perspektive hat das Modell sicherlich den zusätzlichen Vorteil, daß es ohne zu großen Aufwand und ohne die institutionelle Logik der parlamentarischen Demokratie grundsätzlich in Frage zu stellen, realisiert werden könnte. Indessen ist nicht zu übersehen, daß sich dieser auf den ersten Blick günstige Eindruck auch nicht ausgewiesenen konzeptionellen Lücken verdankt, die sich an den Schnittstellen mit der Willensbildung in gesellschaftlichen Organisationen wie im politisch-administrativen System einstellen und so die durchaus offene Frage der Tiefen- und Breitenwirkung dieser in gewisser Weise doch »exotischen« Institutionalisierung überspielen. Hier läßt sich jedoch durch einen ersten weiterführenden Schritt, der noch in der Logik dieses Modells verbleibt, Abhilfe schaffen, indem man sich etwa auf die bekannten Schwachstellen auf der Input-Seite des politischen Entscheidungsprozesses, auf die Strukturen der Problembearbeitung und Konfliktregulierung im Laufe dieses Prozesses und auf notwendige Verbesserungen der Output-Kontrolle konzentriert. Darauf gerichtete institutionelle Reformen hätten sich von der Überlegung leiten zu lassen, daß es darauf ankommen muß, die langfristigen Interessen des Gemeinwesens gegenüber den kurzfristigen und partikularen Interessen stärker zur Geltung zu bringen; daß die Berücksichtigung der Interessen Betroffener im Entscheidungsprozeß verbessert werden muß und daß schließlich die Entscheidungsstrukturen besser auf komplexe Problemstrukturen abzustimmen wären (Zilleßen, 1993: 32). Entsprechende Effekte ließen sich u.a. durch die kombinierte Einrichtung nationaler Politikforen, die Einführung von Mediationsverfahren in den Policy-Prozeß und die Institutionalisierung von unabhängigen Sachverständigengremien mit aufschiebenden Veto-Rechten gegenüber parlamentarischen Entscheidungen erreichen, die insgesamt sicherzustellen hätten, daß die grundsätzlichen und langfristigen Fragen und Themen auch auf die politische Agenda gesetzt werden und daß das Risiko von Entscheidungen gerade mit langfristigen Folgewirkungen wenigstens eingedämmt werden kann (Zilleßen, 1993: 34 ff.).

Damit kommt man nun zwar der Beantwortung der mit Blick auf das ideale deliberative Verfahren noch offengebliebenen Frage nach der Relationierung partizipatori-

scher, deliberativer und repräsentativer Strukturen schon etwas näher. Andererseits ist nicht zu übersehen, daß solche Vorschläge doch mit herrschenden Vorstellungen über den Status und die Funktion parlamentarischer Beratungen sowie dem Selbstverständnis staatlich-politischer Akteure kollidieren. Daraus resultieren Schnittstellenprobleme zwischen den unterschiedlichen Foren der Willensbildung und Entscheidungsfindung, die zum Teil dadurch behoben oder wenigstens gemildert werden können, daß im inneren des parlamentarischen Prozesses selbst entsprechende Umstellungen oder Akzentverschiebungen vorgenommen werden.

b) *Parlamentsreform*. Um die Idee der Demokratie vor einer illusionären Selbstüberanstrengung in Schutz zu nehmen, hat Ingeborg Maus (1992: 191 ff.) die alte Unterscheidung von Selbstgesetzgebung und Selbstregierung mit dem Ziel wieder aktiviert, die Idee der Volkssouveränität primär unter Bezug auf die jurisgenerative Funktion demokratischer Öffentlichkeiten zur Geltung zu bringen: damit möchte sie Fragen der Selbstregierung aus dem Zusammenhang demokratischer Selbstbestimmung herauslösen und die Funktionstrennung von administrativem Staat (Regierung) und Öffentlichkeit (zivilier Gesellschaft) restaurieren, ohne das Prinzip der Volkssouveränität zu beschädigen. Dahinter steht die Vorstellung, den demokratischen Machtkreislauf unter der Voraussetzung hinreichend über den rechtsstaatlichen Mechanismus der Gesetzesbindung von Regierung, Verwaltung und Justiz sicherstellen zu können, daß die Gesetzgebung selber aus dem selbstbezüglichen Machtkreislauf staatlicher Politik herausgehoben und für gesellschaftliche Rechtsdiskurse weiter geöffnet wird. So sollte einerseits eine selbstbezügliche Einkapselung gesellschaftlicher Akteure in einen bloß zivilgesellschaftlichen Handlungszusammenhang (Rödel, 1992) vermieden werden können, in dem das Interesse an Autonomie durch ein Desinteresse an »administrativer Partizipation« erkaufte wird. Andererseits sollte auch das Interesse an administrativer Partizipation so kanalisiert werden, daß es nicht unvermeidlich zu einer Selbstüberanstrengung zivilgesellschaftlicher Handlungsmotive und -ressourcen führt: »Aber auch Partizipationsmodelle, die genau diesen Einfluß bezwecken und durch Bürgerbeteiligung eine Demokratisierung von Exekutiv- und Administrationsfunktionen erreichen wollen, scheitern an einem Moment des Illusionären, das in die Sachlogik von Selbstregierung eingebaut ist. Bürgerbeteiligungen dieser Art können zwar in Einzelfällen Einflußchancen gewähren, aber insgesamt nicht die Form generalisierter Kontrolle der Exekutive und Administration ersetzen, die in der Verpflichtung aller gesetzessanwendenden Instanzen auf die ›Selbstgesetzgebung‹ des Volkes einmal intendiert war.«⁸⁹

89 Maus (1992: 201 f.). Diese Beobachtung ist zwar richtig, sie sollte aber nicht dazu herhalten, »Selbstgesetzgebung« und »Selbstregierung« gegeneinander auszuspielen. Zum einen kann man auf die Option »administrativer Partizipation« auch in einer generalisierten Perspektive nicht verzichten, weil die konkreten Entscheidungsebenen und -inhalte in einzelnen Politikbereichen von allgemeinen Gesetzen häufig genug entweder nicht erreicht werden oder zumindest unterbestimmt bleiben (vgl. van den Daele, 1993 und 1994). Zum anderen muß »administrative Partizipation« im kooperativen Verwaltungshandeln nicht notwendig die Form einer korporatistischen »Refeudalisierung« der Gesellschaft annehmen, wie Maus an gleicher Stelle befürchtet – ich werde weiter unten (im dritten Abschnitt der Arbeit) zu zeigen versuchen, daß es dazu durchaus demokratische Alternativen gibt (vgl. auch Zweck, 1993).

Aber auch dann ist in Rechnung zu stellen, daß die für parlamentarische Systeme konstitutiven Prinzipien der Repräsentation und der Gewaltenteilung nur sekundäre Prinzipien oder institutionelle Mechanismen darstellen, die funktional auf das normativ vorrangige Prinzip einer allgemeinen, möglichst inklusiven und diskursiven Willensbildung und Entscheidungsfindung bezogen sind: »die zentrale *Chance von Repräsentation* liegt diskurstheoretisch betrachtet darin, auch in großen politischen Gemeinwesen Entscheidungsverfahren zu ermöglichen, in denen gemeinsame Probleme *diskursiv* erörtert werden (Herv. i.O.)«, und die Gewaltenteilung ist kein primär reaktives Prinzip gegen Machtkumulation, sondern erfordert eine »Organisation der Organe und Zuständigkeiten im Staat auf eine Weise, die permanent Chancen oder sogar Zwänge zur diskursiven Auseinandersetzung und Verständigung schafft«. ⁹⁰ Damit macht auch Müller die Qualität des Parlaments davon abhängig, inwieweit die Wahlverfahren wie die internen Strukturen der Willensbildung »den elementaren Forderungen diskurstheoretischer Art standhalten«, was insbesondere bedeutet, daß die Diskurse im Parlament die Vermutung stützen müssen, daß »echte, nicht täuschende Konsense und Kompromisse zustandekommen« (Müller, 1993: 163 und 164). In dieser Perspektive hängt dann allerdings einiges davon ab, ob es gelingen kann, die demokratische Qualität des Gesetzgebungsprozesses selber zu verbessern, und d. h., die Rolle des Parlaments als Form einer deliberativen Vermittlung von Politik aufzuwerten und die parlamentarische Beratung enger mit dezentralen gesellschaftlichen Rechtsdiskursen zu verknüpfen. Deshalb faßt Maus an dieser Stelle einen reflexiven Funktionswandel des Parlaments ins Auge, den sie auf das Prinzip der reflexiven Ausdifferenzierung von Verfassung und Gesetzgebung zurückführt, das nunmehr in einer »Arbeitsteilung innerhalb der Gesetzgebung« radikalisiert werden soll: Aufgabe der parlamentarischen Beratung wäre danach in erster Linie, Entscheidungen darüber herbeizuführen, welche Regelungsmaterien zentral und welche dezentral zu bearbeiten sind sowie die Verfahrensbedingungen vorzuhalten und zu gewährleisten, die die demokratische Qualität dezentraler Rechtsdiskurse verbürgen sollen. Auf diese Weise würde es möglich, konkrete Regulierungsvorhaben situationsspezifischer und kontextsensibler auszugestalten, die Gesetzgebung also insgesamt näher an die Bedürfnisse und Interessen von Betroffenen heranzurücken, ohne die generalisierende Perspektive der Rechtsform selber preisgeben zu müssen (vgl. Maus, 1991: 149 f.). Innerhalb dieses Rahmens eines reflexiven Funktionswandels des Parlaments wären dann Reformakzente so zu setzen, daß der Kommunikationsfluß zwischen Wählern und Abgeordneten verbessert (i), das Interessenberücksichtigungspotential erhöht (ii) und schließlich die deliberativen Anteile in der parlamentarischen Willensbildung aufgewertet werden (iii).

(i) Ein erster Schritt in diese Richtung könnte dadurch unternommen werden, daß man den Repräsentationsgedanken selber dynamisiert und dialogisiert. Da die Zeitstrukturen von Präferenzen und langfristig angelegten Politiken auseinanderfallen, man

90 Müller (1993: 157 und 168). Müller unterstreicht diesen Zusammenhang zusätzlich noch dadurch, daß er Repräsentation und Gewaltenteilung ausdrücklich den Rang normativer Prinzipien vorenthält und im einen Fall von »Notbehelf« (155) spricht, im anderen den instrumentellen Charakter (167) hervorhebt.

aber andererseits Präferenzen nur unter hohen (jedenfalls momentanen) Legitimationskosten institutionell mediatisieren kann, könnte eine Lösung darin bestehen, die Präferenzbildung mit der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung prozessual zu verkoppeln (Thompson 1988). Der Kerngedanke eines entsprechenden Modells ist, daß man sich die Herausbildung eines allgemeinen Willens als einen iterativen, vierstufigen Prozeß vorstellen kann: Repräsentanten bringen zunächst partikuläre Interessen in die parlamentarische Willensbildung ein, die unter dem Eindruck konfligierender Interessen im Lichte allgemeiner Argumente modifiziert und in dieser Gestalt der Bewertung des Wählers ausgesetzt werden, so daß hier der Prozeß, ausgehend wiederum von einem nunmehr argumentativ aufgeklärten Wählerinteresse, erneut beginnen würde. Ein solches Arrangement hätte den Vorteil, daß es die für die Herausbildung allgemeiner Interessen – i.S. einer »politics of the common good« (Mansbridge, 1988: 61) – unverzichtbaren deliberativen Momente in der institutionellen Willensbildung gegenüber bloßen bargaining- oder Verhandlungsprozessen stärken könnte.⁹¹

(ii) Ein auf diese Weise intensivierter Kommunikationsfluß soll die Rationalität kollektiver Willensbildungsprozesse nach beiden Seiten hin sichern: gegen die Verzerrungen eines vernünftigen Allgemeinwillens, die aus der mangelhaften Berücksichtigung und Inklusion von Interessen und Bedürfnissen wie aufgrund asymmetrisch verteilter Zugangs- und Einflußchancen auf die parlamentarische Willensbildung entstehen, einerseits; und gegen interessenegoistische Regressionen der individuellen Willensbildung andererseits. Worauf es ankommt, ist zum einen »die Wiedergewinnung des Politischen aus der Reflexionsfähigkeit der Individuen – und diese verlangt in erster Linie einen durch das Recht institutionell geschützten Raum ihrer Entfaltung« (Preuß, 1989: 11); zum anderen aber müßten Mechanismen vorgesehen werden, die eine Gewichtung und Balancierung der unterschiedlichen Intensitäten von Interessen, die in einen kollektiven Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß eingehen, erlauben. Für beide Probleme kann man sich nun Lösungen vorstellen, die nicht in Konkurrenz zum Repräsentationsgedanken treten, sondern lediglich bestimmte Schwächen des bestehenden Systems kompensieren.

Nach dieser Maßgabe muß die Strategie zunächst darin bestehen, der reflexiven Fähigkeit der Individuen auf der Ebene der individuellen wie der kollektiven Willensbildung überhaupt »eine Stimme zu verleihen« – mit dieser interessanten Begründung schlägt Preuß an dieser Stelle die Einführung von »vouchers« vor: Jedem Bürger wäre ein Gutschein über einen bestimmten Betrag zuzuweisen, »über den er zugunsten eines (nach einem bestimmten Verfahren akkreditierten) Verbandes verfügen kann; damit soll ein gewisser Ausgleich dagegen geschaffen werden, daß das gegenwärtige System der

91 Diese Unterscheidung legt Mansbridge (1988: 62 f.) ihren Überlegungen zugrunde, wie sich die Chancen deliberativer Praktiken im Zusammenhang parlamentarischer Willensbildung verbessern ließen: die Dynamisierung der Repräsentation wäre dann ein institutioneller Mechanismus, mit dem sich die von ihr ausgewiesenen Motivationsquellen deliberativer Praktiken (»the desire to make good policy... the motives to matter, to earn the respect of one's peers, and to learn and then to act on what one has learned«) auch erschließen ließen (Mansbridge 1988: 80 ff.).

Interessenrepräsentation im wesentlichen die ungleiche Verteilung von Ressourcen in der Gesellschaft lediglich abbildet und reproduziert. Verbände, die schwer organisierbare, sog. »diffuse« Interessen vertreten – Interessen also, die wenig Gehör und noch weniger Berücksichtigung finden –, sollen dadurch die Chance einer erhöhten Professionalität ihrer Vertretung erhalten« (Preuß, 1989: 11 f.). Dies ist sicherlich eine Möglichkeit, den repräsentativen Verzerrungen einer auf das allgemeine Wohl berechneten kollektiven Willensbildung entgegenzuwirken. Was immer man sonst dagegen einwenden mag, ist allerdings wichtig zu sehen, daß es sich hierbei im wesentlichen um ein Mittel der »Stimmverstärkung« handelt, das seine angenommene Wirkung nur entfalten kann, wenn auch die individuelle Präferenzbildung schon unter Bedingungen stattfindet, die eine Entfaltung der vorhandenen kognitiven Potentiale, des Verantwortungsgefühls und solidarischer Einstellungen auch prämiiert und befördert. Kurz, Gewichtsveränderungen im System der politischen Repräsentation müssen durch Maßnahmen ergänzt werden, die die Reflexivität der individuellen Präferenzbildung erhöhen – hier wäre auf die Vermutung zugunsten einer rationalisierenden Wirkung des Prinzips der Publizität zu rekurrieren, mit der spezifischen Folge etwa, auch die monologische und privatistische Abschließung des Wahlaktes durch Rückgriff auf Modelle der öffentlichen Wahl zu überwinden.⁹²

Zum anderen wäre der durch die Mehrheitsregel strukturierte parlamentarische Entscheidungsprozeß für die unterschiedlichen Intensitäten zu sensibilisieren, mit der Entscheidungsträger und Betroffene ihre jeweils involvierten Interessen und Präferenzen versehen. Wenn man nämlich die Bedingungen, unter denen Mehrheitsentscheidungen von allen als legitim und bindend akzeptiert werden können, auf das Prinzip der politischen Gleichheit zurückführt, so ergeben sich drei Möglichkeiten der Auslegung dieses Gleichheitsgrundsatzes (vgl. Offe, 1984: 175). Die erste, gängige und anspruchsloseste Auslegung betrifft die »Gleichheit der Verfahrensbeteiligung«, die den Nachteil hat, die für Fragen der Legitimation wichtige Dimension der Verfahrensergebnisse außer Acht zu lassen. Dem kann man begegnen, wenn man zweitens den Gleichheitsgrundsatz nach der Maxime der Gleichheit des Einflusses auf das Ergebnis auffaßt – aber auch dieses Arrangement ignoriert noch das Phänomen, daß verschiedene Entscheidungsthemen und -ergebnisse die Beteiligten und Betroffenen in ganz unterschiedlicher Weise berührt. Dieses Intensitätsproblem kann man dadurch in Rechnung stellen, daß man die Gleichheit der Verfahrensbeteiligung in Richtung einer gewichteten Gleichheit des Einflusses auf die Verfahrensergebnisse radikalisiert: den daraus resultierenden Schwierigkeiten (im Kern: das Problem einer nicht-subjektivistischen Definition von »Betroffenheit«) versucht Offe dann durch eine komplementäre Einschränkung und Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Mehrheitsregel entgegenzuwirken (Offe, 1984: 178 ff.). Die Pointe seiner Überlegung liegt in dem Vorschlag, die Mehrheitsregel auf sich selber anzuwenden, d.h. eine reflexive Schleife in das Entscheidungsverfahren einzuziehen, in »der die Gegenstände, Modalitäten und Grenzen der Anwendung des Mehrheitsprinzips« selber thematisch und zum Gegenstand einer Mehrheitsentscheidung werden (Offe, 1984: 179).

92 Vgl. Buchstein (1993 und 1994). In eine ähnliche Richtung weisen bereits die Überlegungen von Offe und Preuß (1991: 170).

Diese Lösung ist im Prinzip von ähnlichen Überlegungen inspiriert wie der oben unterbreitete Vorschlag einer reflexiven Wendung des Demokratieprinzips. Sie setzt allerdings voraus, daß sich durch das Auseinanderziehen und den reflexiven Bezug einzelner Verfahrensschritte tatsächlich Rationalitätsvorteile einstellen, daß also die Verfahrenswahl zumindest nicht vollständig durch Ergebnisinteressen präjudiziert wird – dafür spricht in erster Linie, daß für die Verfahrenswahl unter Gesichtspunkten der Gerechtigkeit, Angemessenheit und Fairness andere Gründe mobilisiert werden müssen als auf der materialen Verfahrensebene (vgl. Offe, 1984: 180). Dennoch bleibt die Verfahrenswahl selbstverständlich in die materialen Interessenkonflikte eingespannt und entsprechend strategieanfällig.⁹³ Aus diesem Grund könnte es sinnvoll sein, das reflexive Verfahrensarrangement durch eine Entspannung des Problems struktureller Minderheiten und des Intensitätsproblems auf der Ebene des inhaltlichen Entscheidungsverfahrens zu ergänzen. Dies setzt voraus, daß man gleiche, aber unteilbare Stimmen durch einen jedem Beteiligten zuzuweisenden, festen Betrag »politischen Geldes« ergänzt, der nach Maßgabe der spezifischen Interessiertheit am Ergebnis in das Entscheidungsverfahren investiert werden kann: »...Consider that each legislator is not provided with a vote on each issue as it arises, but with an account of »political money«, which I will give a name: not dollars, pounds, or Deutschmarks, but »kaldors« after the inventor of the compensation principle. The kaldors in a legislator's account are fungible; they can be used on any legislation as it arises. As a bill arises, each legislator places a »bid« in kaldors on that legislation, pro or con. After all bidding is in, the bill passes if more kaldors have been bid positively than negatively, and fails otherwise. If the bill passes, those who bid against it are compensated, each by the number of kaldors he has bid. If the bill fails, compensation occurs in the reverse direction« (Coleman, 1991: 25). Ohne das Argument hier ausführlich würdigen zu können, scheint mir ein solches Verfahren, auch wenn es zunächst nicht von der sachlichen Gütequalität der Resultate her informiert ist, drei entscheidende Vorteile gegenüber der Zählung von Stimmen zu bieten. Es erhöht, ohne den Gleichheitsgrundsatz zu verletzen, die Kosten für die Durchsetzung einer Mehrheitsmeinung und bietet den jeweiligen Minderheiten Kompensationen, die »kapitalisierbar« sind und rigide Mehrheiten-/Minderheiten-Positionen aufbrechen; und es vermittelt über die entstehenden Kosten

93 Die Dominanz strategischer Handlungsdispositionen führt zweifellos zu einer gewissen Unsicherheit und Instabilität, die das reflexive Arrangement insgesamt unterminieren könnten. Dies legt eine Klärung des Verhältnisses der Kommunikationsmodi »Arguing« und »Bargaining« in Kontexten der Verfahrenswahl (oder genereller: im Zusammenhang von »constitutional choice«) nahe: darauf komme ich weiter unten (Kap. 7.3) sowie im letzten Abschnitt der Arbeit (Kap. 9.2) zurück.

eine stärkere Konsensorientierung, die ihrerseits Anreize zu einer Aufwertung deliberativer Verfahrensmomente enthält.⁹⁴

(iii) Dieser letztgenannte Aspekt sollte schließlich als dritter wichtiger Bezugspunkt einer Strukturreform der parlamentarischen Prozesse fungieren. Innerhalb des parlamentarischen Systems kommen den Parlamenten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher relativer Gewichtung, vier allgemeine Funktionen zu: sie haben eine »Kreationsfunktion« hinsichtlich der Regierung, eine »Gesetzgebungsfunktion«, eine »Kontrollfunktion« und schließlich eine »Öffentlichkeits- oder Forumsfunktion« (Hoffmann-Riem, 1993: 23). Nachdem ich oben insbesondere auf die Gesetzgebungsfunktion schon eingegangen bin, interessiert mich an dieser Stelle vor allem die Öffentlichkeits- oder Forumsfunktion, deren Bedeutung im Gegenzug zur Diffusion politischer Steuerung in Politiknetzwerke, in denen staatliche Institutionen nurmehr als Kooperationspartner neben anderen gesellschaftlichen Akteuren fungieren, eher noch zunimmt (vgl. Hoffmann-Riem, 1993: 29 f.). Und dies vor allem aus zwei Gründen. Zum einen führt der Bedeutungszuwachs vor allem korporatistisch vermachter Verhandlungssysteme dazu, daß Probleme, deren Lösung nicht im strikten Sinne der Regulierung distributiver Folgewirkungen »verhandelbar« ist, tendenziell eher liegenbleiben. Zum anderen aber auch deshalb, weil derartige Netzwerke nicht durch einen unmittelbaren Legitimationsentzug bedroht und deswegen für Thematisierungssignale und -ansprüche einer breiteren Öffentlichkeit weniger empfänglich sind. Dem kann man zwar auch durch eine Funktionserweiterung von Verhandlungssystemen zu Arenen einer rationalen Problemlösung, durch deren partizipatorische Öffnung und interne Demokratisierung entgegenwirken.⁹⁵ Zweifellos kommt aber auch den staatlichen Institutionen, und hier insbesondere dem Parlament, unter diesen Bedingungen die Aufgabe zu, sich stärker »gesellschaftlich zunächst konkurrenzlosen Themen« (Böhret, 1992: 123 f.) zu widmen. D.h., vor allem das Parlament sollte darauf vorbereitet sein und institutionell in die Lage versetzt werden, diffuse öffentliche Thematisierungsschübe aufzugreifen, zu verstärken und ggf. zu behandlungs- und entscheidungsfähigen Vorlagen zu verdichten.

Das aber setzt voraus, daß die parlamentarische Beratung sich den Diskussionen in der politischen Öffentlichkeit weiter öffnet und einen direkten, nicht durch die Willensbildung in den Parteien mediatisierten Einfluß öffentlicher Thematisierungswünsche auf die Agenda ermöglicht; andererseits müßte Öffentlichkeit in den parlamentarischen Beratungen hergestellt und gesichert werden, in denen, anders als im Plenum, häufig ausführlich und sachbezogen diskutiert wird – also vor allem in den Ausschüs-

94 Man muß allerdings sehen, daß es sich beim voucher-System, das eine Marktlösung kollektiver Entscheidungsprobleme anbietet, im Prinzip um eine Alternative zum Modell deliberativer Politik handelt. Dennoch kann man beide Vorstellungen dann zusammenbinden, wenn man darauf achtet, daß Mechanismen der Kapitalisierung von Stimmrechten und der Ausdruck von Intensitäten politische Diskurse nicht ersetzen, sondern anregen: sie sollen lediglich dazu dienen, Entscheidungen in Situationen einer strukturellen Verfestigung von Mehrheiten-/Minderheiten-Positionen für diskursive Verfahren wieder zu öffnen (vgl. auch Cohen/Rogers, 1992: 470, Fn. 64).

95 Vgl. dazu unten Kap. 9.

sen, Untersuchungsausschüssen und Enquête-Kommissionen (vgl. Hoffmann-Riem, 1993: 63 ff. und 281 f.).⁹⁶ Bezogen auf diese Punkte hat jüngst die Enquête-Kommission »Parlamentsreform« der Hamburger Bürgerschaft Vorschläge unterbreitet, von denen ich an dieser Stelle nur einen abschließend hervorheben möchte. Um der Öffentlichkeit bessere, institutionalisierte Einflußkanäle auf die Themengestaltung der parlamentarischen Beratungen zu eröffnen, hat die Kommission die Einführung des Instruments der Volkspetition vorgeschlagen. Die Überlegung ist, daß dieses Instrument, dem ein höherer Aufmerksamkeitswert zukommt als dem allgemein im Grundgesetz verankerten Petitionsrecht, gleichsam eine »seismographische« Funktion übernehmen könnte, indem es die Möglichkeit eröffnet, das Parlament unmittelbar für die Öffentlichkeit bewegende Themen zu sensibilisieren und eine entsprechende Öffnung der Willensbildung zu bewirken. Wichtig ist dabei, daß die Volkspetition rechtlich von weiterreichenden plebiszitären Instrumenten des Volksbegehrens und des Volksentscheids abgekoppelt werden soll, es also nicht mit einer Entscheidungsfunktion belastet wird. Damit kommt dieser Vorschlag sowohl den oben geäußerten Bedenken entgegen, daß Plebiszite unter Gesichtspunkten der Selbstregierung wegen ihres punktualistischen Charakters und ihrer kaum kontrollierbaren Anfälligkeit für populistische Strategien kein besonders geeignetes Mittel der Verbesserung staatsbürgerlicher Teilhabe darstellen. Unterhalb dieser Schwelle können sie aber sehr wohl die Responsivität staatlicher Institutionen gerade deshalb erhöhen, weil sie durch niedrig zu haltende Quoren keine allzu engmaschigen Filter zwischen die öffentlichen Debatten und die parlamentarische Beratung schieben (vgl. Hoffmann-Riem, 1993: 250 ff.; siehe auch Blankart, 1992).⁹⁷

Diese hier nur angedeuteten Reformen verlangen, je für sich genommen, kaum dramatische Veränderungen (was nicht bedeutet, daß sie schon deshalb leichter zu realisieren wären). Im Zusammenhang sollten sie aber dennoch geeignet sein, staatlicher-

96 Auch dieses Thema war, neben Fragen der Stärkung der Oppositionsrechte, der Stellung der Opposition in Ausschüssen und der Erweiterung der Informationsrechte des Parlaments gegenüber der Regierung Gegenstand der Beratungen der GVK – aber auch im Bereich des Parlamentsrechts hat sich die Verfassungskommission nicht auf eine Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes verständigen können (vgl. Sannwald, 1994).

97 Eine weitergehende Auslegung der Volksabstimmung als »institutionalisierende Form des Diskurses auf der Ebene der Gesamtgesellschaft« fassen demgegenüber Frey und Kirchgässner (1993: 139 ff.) ins Auge, wobei sie die rational motivierende Wirkung dieser Diskursform von ihrem Sach- und Entscheidungsbezug abhängig machen. D.h., es muß der »Schleier der Insignifikanz« (so Baumann/Kliemt, 1993) gelüftet werden, um einen rationalisierenden Einfluß öffentlicher Erörterungen auf individuelle Präferenzen auszuüben – doch auch in dieser Perspektive, die ihren methodischen Reiz zusätzlich aus der Verschränkung von Diskurstheorie und Politischer Ökonomie erhält, rücken Fragen des Designs institutioneller Arrangements in den Vordergrund, die geeignet sein könnten, den o.g. unter den Stichworten der Fiktivität, Fehlbarkeit und Manipulierbarkeit des Volkswillens bezeichneten Problemen entgegenzuwirken (zur demgegenüber konventionell-abschlägigen Behandlung dieses Themas in der GVK vgl. auch Fischer, 1993: 16 ff.). Eine breitangelegte vergleichende Untersuchung zu Formen und Wirkung direktdemokratischer Verfahren im Kontext der Institutionen westeuropäischer Demokratien bietet jetzt auch Luthardt (1994).

seits die Voraussetzungen für eine bessere Verklammerung zentraler staatlicher und dezentraler zivilgesellschaftlicher Willensbildungsprozesse zu schaffen. In einer darüber hinausgreifenden Perspektive wäre allerdings auch dafür Sorge zu tragen, daß die genaue Justierung institutioneller Vermittlungsmechanismen selber zum Gegenstand der Willensbildung in partizipationsoffenen Verfahren werden kann.

c) *Parteien*. Von einer solchen Akzentverschiebung in der Funktionsbestimmung der parlamentarischen Gesetzgebung kann auch die Rollenbeschreibung und das Selbstverständnis politischer Parteien als den Hauptakteuren im politischen Vermittlungssystem nicht unberührt bleiben. In dieser Perspektive wird dann gerade zum Problem, was jüngst Fuchs mit Blick auf die klassische Parteientheorie noch einmal in Erinnerung gerufen und normativ festzuzurren versucht hat: daß die wesentliche Funktion der Parteien in der Mobilisierung politischer Unterstützung für das Handeln des Regierungssystems in Form von Wählerstimmen besteht und daß sie sich zu diesem Zweck in erster Linie personalpolitischer und programmatischer Mechanismen bedienen – personalpolitisch soll es darum gehen, »den Staatsbürgern Angebote [zu] machen über die Politiker, die die Entscheidungspositionen besetzen sollen«, und programmatisch geht es um eine Selektion und Transformation der im Öffentlichkeitssystem artikulierten Ansprüche, um eine effektive Entscheidungstätigkeit des Regierungssystems zu ermöglichen (Fuchs, 1993: 45 f. und 50 ff.).⁹⁸ Das sind nun zweifellos wichtige Funktionen, die Parteien wahrnehmen müssen. Was an dieser Bestimmung indessen irritiert, ist zum einen die etatistische Verschmelzung der Rekrutierungs-, Mobilisierungs- und Transformationsfunktion, die dazu führt, daß Parteien aus der Perspektive von Teilhabern an administrativer Macht die politische Öffentlichkeit nurmehr instrumentell als eine zu steuernde Umwelt wahrnehmen, aus der sie sich Massenloyalität beschaffen; zum anderen bleibt deshalb zugunsten der Transformationsfunktion unterbelichtet, daß Parteien insofern Teil des »Publikumssystems« bleiben, als sie an der allgemeinen politischen Meinungs- und Willensbildung mitwirken und in diesem Zusammenhang eher als Katalysatoren denn als Transformatoren fungieren sollen (vgl. auch Habermas, 1992: 533 f.).

Hinter diesen Bedenken steht nun mehr als der Versuch, erneut geläufige normative und verfassungsrechtliche Vorbehalte gegen die parteienstaatliche Usurpation der politischen Willensbildung zur Geltung zu bringen, die in gewisser Weise ja nur das Gegenstück zu den Erwartungen eines weitgehend entpolitisierten staatsbürgerlichen Publikums bildet. Was im Lichte der bisherigen Argumentation hervorgehoben werden

98 Für diese konventionellen Annahmen bezüglich der Rolle der Parteien kann Fuchs (1993: 51) zweifellos genügend theoretische wie empirische Referenzen beibringen, die durchaus geeignet sind, Zweifel an dieser spezifischen Leistungsfähigkeit der Parteien auszuräumen (vgl. in vergleichender Perspektive etwa Budge/Keman, 1990). Andererseits gerät dieser klargeschnittenen Systemoptik, die mit der Unterscheidung von Regierungssystem, intermediärem System und Publikumssystem die Verstaatlichung der Parteien normativ bestätigt, aus dem Blick, daß die politische Öffentlichkeit mehr ist als eine (feindliche?) Umwelt des Vermittlungssystems – dieser Sichtverengung scheint sich wesentlich der ebenso häufig notierte Verlust der Leistungsfähigkeit wie der Resonanz und Akzeptanz politischer Parteien zu verdanken.

soll, ist vielmehr der Gesichtspunkt, daß im Zuge der institutionellen Entdifferenzierung zwischen den einzelnen Funktionen die Leistungsfähigkeit der Parteien insgesamt sinkt, weil etwa die Fehlsteuerung der Personalrekrutierung durch eingefahrene Rituale der internen Faktionierung nicht nur die Repräsentativität mindert und den Weg zu einer »weitergehenden Professionalisierung des Berufs zur Politik zu einer Laufbahn für politische Verantwortung« (Willke, 1993: 80) blockiert, sondern weil dieses Rekrutierungsmuster zugleich die Responsivität reduziert und individuelle Kompetenzprofile prämiiert, die auf Machterwerb und -erhalt, nicht aber auf die Fähigkeit ausgelegt sind, »in komplexen Entscheidungslagen zu adäquat komplexen und der Kompliziertheit des Problems angemessenen Entscheidungen zu kommen« (Willke, 1993: 79). Solche funktionsübergreifenden Struktureffekte einer basalen Selbstbezüglichkeit limitieren den Spielraum für vielfach (palliativ) bekundete Reformbereitschaften, und sie lassen es als wenig aussichtsreich erscheinen, daß sich unterhalb der Schwelle einer institutionellen (Re)Differenzierung der unterschiedlichen Funktionen die Ziele einer Öffnung der Parteien gegenüber der Gesellschaft, der Etablierung neuer Konsensverfahren in der Problemlösung und der verbesserten Ausschöpfung des weitgehend brach liegenden Potentials an sozialer Kompetenz und Kreativität erreichen ließen (vgl. Leif, 1993: 24 f. und 33). Deshalb erscheint es notwendig, die Wahrnehmung der Vermittlungsleistungen gegenüber der Gesellschaft und damit die Funktion der Parteien als Katalysatoren und Mediatoren einer staatsbürgerlichen Meinungs- und Willensbildung aus dem staatlich-administrativen Selbstverständnis wieder herauszulösen und auch organisatorisch stärker zu akzentuieren. Dies würde den oben angesprochenen reflexiven Funktionswandel des Parlaments im Sinne des Leitbilds einer »demokratischen Kommunikationspartei« aufgreifen und verstärken und könnte durch vier Reformschritte eingeleitet werden:⁹⁹

- Unter der Vorgabe einer »Öffnung der Parteien von außen nach innen« muß es darum gehen, Kommunikationsstrukturen vorzuhalten, die dem Formwandel des gesellschaftlichen Interesses und Engagements Ausdruck verleihen, indem Projektgruppen zu einzelnen Themen gebildet werden, die für Nichtmitglieder offen sind und deren Ergebnisse die parteiliche Willensbildung erkennbar beeinflussen – unter dieser Voraussetzung könnten Parteien ihrem Selbstaufbau entsprechende Organisationshilfen für ein erweitertes staatsbürgerliches Engagement auf den unterschiedlichen Ebenen der Politik anbieten und dafür sorgen, daß die Ergebnisse der Willensbildung einer erweiterten politischen Öffentlichkeit effektiver in die staatlichen Entscheidungsprozesse hinein kanalisiert werden;
- dem müßte – zweitens – auch eine »Öffnung von innen nach außen« entsprechen. Das läuft auf eine Änderung oder zumindest Ergänzung des Selbstverständnisses und der Praxis von Parteien als Forum und Faktor gesellschaftlicher Diskurse und gezielter Politikdialoge hinaus, nach dem sie sich explizit als Katalysatoren, Initiatoren und Moderatoren gesellschaftlicher Politik verstehen;

99 Ich folge hier einem Vorschlag, den Meyer (1994: 233 ff.) unterbreitet hat.

- diesem Interesse der politischen Öffentlichkeit an einer Nutzung der von den Parteien vorgehaltenen organisatorischen Infrastruktur sollte das Interesse der Parteien entgegenkommen, in der »fallweisen Organisation themenbezogener Koalitionen« ein Substitut für den Mechanismus einer weitgehend symbolischen Lagerformierung und Mobilisierung gesellschaftlicher Unterstützungspotentiale an die Hand zu bekommen;
- das kann schließlich nur gelingen, wenn sie sich auch im Inneren so öffnen, daß sie phantasievollere und vielfältigere Formen der innerparteilichen Kommunikation entwickeln und auch die Parteiapparate sich mehr als Dienstleistungszentren verstehen, die durch Informations-, Sach- und Organisationshilfen diese neuen kommunikativen Strukturen aktiv fördern.

d) *Verwaltung*. Auch für die Verwaltung kann es nicht folgenlos bleiben, daß die »längst eingetretene Säkularisierung der geistigen Grundlagen staatlicher Gewalt an einem Vollzugsdefizit (leidet), daß durch eine weitergehende Demokratisierung ausgeglichen werden muß« (Habermas, 1992: 534). Und was die Chancen der Einlösung dieser Forderung angeht, so erschöpfen sie sich nicht in der Form einer demokratischen Belagerung der »Festung des Staatsapparats« (Habermas, 1992: 531). Vielmehr hat sich die Verwaltungspraxis in den letzten Jahren nicht zuletzt aufgrund eines steigenden Effizienz- und Kostendrucks (vgl. auch Jürgens/Naschold, 1994: 252 ff.) ein Stück weit vom Modell eines konditional programmierten, einseitig-hoheitlichen Staatshandelns abgelöst und für neue Praktiken des informellen, kooperativen und konsensualen Verwaltungshandelns geöffnet (vgl. auch Schulze-Fielitz, 1993; Dreier, 1993 und Hoffmann-Riem, 1990), wodurch sich bessere interne Anknüpfungspunkte einer demokratischen Beteiligung und Kontrolle ergeben, die sich nicht mehr auf Formen der gesetzlichen Programmierung der Verwaltung und eine rechtsstaatliche Verfahrenskontrolle zurückziehen muß (und kann). Für diesen »Gestaltwandel« der Verwaltung hin zu mehr informellen und kooperativen Praktiken im Sinne von Vorverhandlungen, Absprachen, Agreements zwischen Beteiligten und Betroffenen in bezug auf konkrete Einzelprojekte gibt es sachliche Gründe, die mit der veränderten Gesamtkonstellation des Staatshandelns zusammenhängen (vgl. oben Kap. 1.1) und die Fähigkeit des Gesetzgebers zur präzisen Determination des Verwaltungshandelns insbesondere bei komplexen, gestaltenden und verteilenden Aufgaben prinzipiell begrenzen.¹⁰⁰

In einer solchen Situation bietet der Auf- und Ausbau von Verhandlungssystemen und informellen Abstimmungsverfahren zunächst deutliche Vorteile, weil dadurch die bei allen Beteiligten ansonsten aus der Unübersichtlichkeit, Vagheit und Offenheit vieler Normen und der entsprechenden generalklauselartigen Tatbestandsformulierungen wie Ermessensspielräume resultierende Rechtsunsicherheit abgebaut, die Informati-

100 Vgl. Dreier (1993: 658 f.) Zu diesen Gründen sind u.a. zu zählen: eine »schwache legislative Programmierung (und Programmierbarkeit, der Verf.) der Verwaltung, hohe Komplexität des Entscheidungsgegenstandes, knappe Ressourcen, Ungewißheit über den Ausgang einer rechtsförmlichen (Gerichts-) Entscheidung sowie andere Unsicherheitsfaktoren, schließlich der Zeitdruck und über Tauschmacht verfügende Beteiligte...« (Dreier, 1993: 659).

onslage verbessert sowie die Flexibilität und das Innovationspotential erhöht werden kann. Dem stehen aber auch spezifische Nachteile gegenüber, insofern es im Zuge von informellen Prozessen und Verhandlungen zu einer »Niveausenkung normativer Standards« oder zu einer Gefährdung der Rechtspositionen Dritter kommen kann, so daß Informalisierung für sich genommen noch keine Gewähr für verbesserte demokratische Teilhabe und Kontrolle bietet; ja diese sogar einschränkt, wenn sie zu einer Außerkraftsetzung jener rechtlichen Schutzmechanismen führt, die »eine umfassende, objektive, in der Sache nicht präjudizierte und alle betroffenen Interessen berücksichtigende Rechtsanwendung durch die Verwaltung sicherstellen sollen« (Dreier, 1993: 661). Hier kündigt sich ein Strukturierungsbedarf an, dem man schon in einer entsprechenden Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrensrechts entgegenkommen könnte, das die Entscheidungsbeteiligung von Betroffenen sicherzustellen und Modifikationen am Verfahrensablauf in Gestalt der Einführung von Mediation und Negotiation oder der Aktivierung von Ombudsleuten o.ä. vorzunehmen hätte.¹⁰¹ Um solche oder ähnlich gerichtete Innovationen wirklich zur Geltung zu bringen, bedürfte es darüber hinaus wohl eines neuen Perfektionsmodells der Verwaltung, das es erlaubt, das Verwaltungshandeln besser auf das Aufgabenprofil einer netzwerkartigen Organisation moderner Politik abzustimmen. Einen ersten, in diese Richtung weisenden Vorschlag hat jüngst Ladeur (1993) unterbreitet, und ich möchte den Argumentationsgang, der zur Vorstellung eines »administrativen Netzwerks« als Alternative zum hierarchischen Modell der Verwaltung führt, an dieser Stelle wenigstens knapp rekapitulieren.

Auch Ladeur geht davon aus, daß die Probleme der modernen Leistungsverwaltung ziemlich genau die Herausforderungen spiegeln, vor die sich der funktionale Staat angesichts der »Pluralisierung politischer Funktionen, Kompetenzen und Verfahren sowie des Auseinandertretens von formaler Entscheidungsbefugnis und informalen Machtkreisläufen« (Ladeur, 1993: 137) gestellt sieht. Um nun die Genese dieser Problematik sichtbar zu machen und angemessene Lösungen vorzubereiten, wählt er von vornherein eine kognitivistische Perspektive, in der sich das sukzessive Auseinandertreten der wesentlichen Funktionsbestimmung des Staates und seines Selbstbildes wie seiner organisatorischen Form besser beleuchten lassen: erst aus einer Perspektive, »die in der Generierung von Wissen und in der Erhaltung von Handlungskoordination ermöglichenden Werten ihren Bezugspunkt sucht« (Ladeur, 1993: 139) lassen sich, so die Annahme, die Entwicklung von einer Gesellschaft der Individuen und der Organisationen zu einer netzwerkgerechten kognitiven und normativen Infrastruktur sowie die sie begleitenden Staats- und Verwaltungsmodelle genauer erfassen – wobei er die Übergänge zwischen diesen Formationen nach dem Muster einer jeweils prekären Balancierung der kognitiven Struktur der Gesellschaft und der Mechanismen der Herstellung von Erwartungssicherheit modelliert. In diesem Licht soll die Freisetzung des Prinzips der (Rechts-) Subjektivität in der Gesellschaft der Individuen zunächst »eine bestimmte Selbstwahrnehmung der Individuen und damit auch eine beweglichere kognitive Struktur der Gesellschaft insgesamt durchsetzen« (Ladeur, 1993: 140), wäh-

101 Vgl. Dreier (1993: 669), Schulze-Fielitz (1993: 103) und Habermas (1992: 531).

rend der hoheitlichen Verwaltung die Aufgabe zukommt, über die Implementation vertikaler Rechtsregeln eine stabile Koordination der »horizontalen, an ein Netzwerk von Beziehungen gebundenen zerstreuten Wissensbestände« (Ladeur, 1993: 145) zu ermöglichen. Dieses Prinzip muß aber zweitens dann versagen, wenn es zu einer zunehmend materialen Intervention des Staates in die Gesellschaft kommt: nunmehr kommt den gesellschaftlichen (Groß-) Organisationen die Funktion zu, gleichsam als Vorstufe der staatlichen Einheitsbildung, jene Werte und Wissensbestände zu reproduzieren, die eine gesellschaftliche Ordnungsbildung ermöglichen sollen – damit läuft die pluralistische Verwaltung gleichzeitig aber Gefahr, sich zu sehr von den orientierungsbildenden Wissens- und Wertsynthesen korporativer Netzwerke abhängig zu machen und in die sich öffnende Schere zwischen Aufgabenwachstum einerseits und abnehmender Durchsetzungsfähigkeit aufgrund eines Verlustes an »konventionalisierten Folgebereitschaften« andererseits zu geraten (Ladeur, 1993: 149 ff.). Diese Krise wird zusätzlich dadurch verstärkt, daß die Bindungskraft der Organisationen selber und damit ihre Fähigkeit zur horizontalen Herausbildung von verlässlichen Wissens- und Wertsynthesen wieder abnimmt. Mit dieser Einsicht bereitet Ladeur schließlich eine Lösung vor, die das notwendige Komplementärstück zu einer immer stärker netzwerkartigen, horizontalen Selbstkoordination der Gesellschaft in einem »post-pluralistischen« Verwaltungsmodell entdeckt, das nunmehr die Wahrnehmung und Konstruktion von Verwaltungsaufgaben auf die »Influenzierung von Netzwerken« (Ladeur, 1993: 162) konzentrieren soll: »Deshalb käme es darauf an, offene Formen einer heterarchischen prozeduralen, auf Selbstrevision und experimentierendes Abtasten von Koordinationsmöglichkeiten in Beziehungsnetzwerken angelegten Selbststeuerung zu konzipieren, über die durch gemeinsames Lernen variable Konventionen generiert werden und damit neue Anschlußmöglichkeiten verfügbar werden. Ein solches Lernen hätte die Rationalität des Verwaltungsentscheidens auf die den einzelnen ausdifferenzierten Praxisfeldern und deren Eigenkomplexität implizit bleibenden Wissensbestände einzustellen« (Ladeur, 1993: 158).

Während sich in diese Bestimmung die oben erwähnten Ansätze zu einer inneren Demokratisierung der Verwaltung m.E. gut einfügen lassen, versieht sie diese Reformen – und darauf kommt es an – zugleich mit einem deutlich reflexiven Richtungssinn: die eigenständige Funktion der öffentlichen Verwaltung bestünde dann primär darin, eine netzwerkgerechte kognitive, normative und materielle Infrastruktur zu gewährleisten, die auf die Ermöglichung, Vermittlung und Abstützung neuer Kooperationsformen zwischen den an gesellschaftlichen Problemlösungen in den unterschiedlichen Politikbereichen und auf unterschiedlichen Ebenen beteiligten Akteuren zielt.

e) *Reflexive Institutionenpolitik.* Die Behebung der eingangs erwähnten Schwachstellen staatlicher Politik und die bessere Verklammerung der unterschiedlichen Dimensionen und Ebenen der politischen Willensbildung erfordert nun über Korrekturen im Detail hinaus auch ein neues »Perfektionsmodell« (Willke) von Politik, in dem sich die Erweiterung von demokratischen Teilhaberechten und die Verbesserung von effektiven Partizipationschancen in einzelnen Politik- oder Handlungsbereichen mit der Verbesserung des Zusammenspiels der dann entstehenden Teilordnungen zusammenschließen läßt. Zur Erläuterung dieser Perspektive bietet sich grundsätzlich ein Modell

reflexiver Politik (vgl. auch Beck, 1993: 206 ff.) an, innerhalb dessen sich die bisherigen Überlegungen sowohl rekapitulieren als auch mit einem neuen Akzent versehen lassen.

- In einem ersten Schritt zu einer insgesamt dreistufig anzulegenden Transformation des politischen Institutionensystems ginge es um eine durchaus selbstkritische Demokratisierung der internen Strukturen bestehender Institutionen, Parteien, Verbände o.ä. Diese Demokratisierung hätte sich, und darin liegt ihr selbstreflexiver Charakter, an der Balancierung von Teilhabe- und Kompetenzansprüchen zu orientieren und die Frage, wer in welcher Weise an der Bearbeitung und Entscheidung welcher Themen zu beteiligen wäre, auch auf unvermeidliche Kompetenzanforderungen und die Verbesserung der Meinungserwerbs- und -artikulationschancen hin auszu-legen (March/Olsen, 1989: 118 und 133) – dieses Problem staatsbürgerlicher Kompetenz (Dahl, 1992) ist ein Engpaß, durch den normativ begründete Teilhabeansprüche hindurchgeführt werden müssen.
- Darüber hinaus wäre zweitens der weitgehend nicht- oder nur schwach institutionalisierte Raum politischer Meinungsbildung in den pluralen gesellschaftlichen Öffentlichkeiten besser zu erschließen und effektiver mit institutionalisierten Formen politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung zu verklammern. Ein Schritt in diese Richtung könnte in Form der Einrichtung von Parallelinstitutionen erfolgen, etwa in der Gestalt nationaler, deliberativer Politikforen (Fishkin, 1991), in Form von Mediationsverfahren im Bereich einzelner Politiken oder von Sachverständigengremien mit aufschiebenden Veto-Rechten gegenüber der parlamentarischen Willensbildung (Zilleßen, 1993: 34 ff.). Diese Vorschläge orientieren sich insgesamt daran, daß es darauf ankommen muß, die langfristigen Interessen des Gemeinwesens gegenüber den kurzfristigen und bloß partikularen besser zur Geltung zu bringen und setzen daher an den oben identifizierten Schwachstellen staatlich-politischer Entscheidungsprozesse auf Input-, Throughput- und Outputseite des Entscheidungsprozesses an: in dieser Perspektive erweisen sich vor allem einzelne Policies und die Strukturen des Policy-Zyklus immer mehr als besonders gut geeignete Kristallisationskerne effektiver und effizienter Partizipation.
- Ein solches Muster institutioneller Differenzierung erzeugt aber schließlich Probleme an den Schnittstellen der einzelnen Bereiche und Ebenen der Willensbildung, die u.a. thematische Interferenzen und Fragen der jeweiligen Prärogativen und Legitimation betreffen. Andererseits ist kaum zu erwarten, und im Zusammenhang dieser Modellvorstellung nicht einmal wünschenswert, daß die erforderliche Verklammerung einem festen Muster folgen kann. Vielmehr wäre die Bearbeitung der Schnittstellenproblematik selber zu prozeduralisieren (van den Daele, 1991: 27) – d.h. es wären Foren und Verfahren der »konstitutionellen« Dauerreflexion zu finden und einzurichten, die eine fallweise Adjustierung und Balancierung von Teilhabeansprüchen, Themen und Entscheidungsprozeduren vorzunehmen hätten. Diese Aufgabe könnten zum einen die auch von Bellah et al. (1991) schon ausgemachten und empfohlenen »fokalen Strukturen« gesellschaftlicher Verhandlungssysteme mit übernehmen, in denen gesellschaftliche Gruppen, Organisationen und Verbände wie staatliche Akteure zu einer kooperativen Problemlösung zusammengeführt

werden, wenn man ihnen zugleich eine gewisse Autonomie im Bereich regelsetzender oder -verändernder Politik einräumte.

Auch derartige mikrokonstitutionelle, gesellschaftliche Dauerreflexionen auf eine ständige Neujustierung und wechselseitige Abstimmung von Teilhabeansprüchen, Kompetenzanforderungen, Verfahrensregeln und Themen stehen freilich unter einem doppelten Vorbehalt. Zum einen dürfen allgemeine Verfassungsnormen nicht zu einer bloßen Verfügungsmasse von Tagespolitik reduziert werden; dies nicht zuletzt deshalb, weil auch mikrokonstitutionelle Prozesse anfällig für die Ausbeutung durch strategisch motiviertes Interessehandeln bleiben. Zum anderen müssen sie, um wenigstens eine gewisse Stabilität, Regelmäßigkeit und Effizienz zu gewährleisten, selber institutionell abgesichert werden. Eine solche Institutionalisierung von »Institutionspolitik« (Benz, 1990) könnte, parallel zu mikrokonstitutionellen Arrangements, auch über die Einrichtung eines permanenten Verfassungsrates erreicht werden (Wehner, 1993: 27 ff.).

Dieses mit einer eigenständigen demokratischen Legitimität auszustattende Organ könnte – so Wehners Vorstellung – gleichsam als ein »demokratisches Notstromaggregat« fungieren, aus dem sich die Verfassungsordnung mit der notwendigen Antriebsdynamik für konstitutionelle Änderungen und Anpassungen versorgt, die bisher weitgehend durch das institutionelle Eigeninteresse derjenigen blockiert ist, die solche Veränderungen zu beschließen hätten. Dabei sollte es sich, im Sinne der Demokratisierung der Institutionenpolitik und der Umgehung allzu paternalistischer Strukturen, nur um eine Ergänzung, nicht aber um einen Ersatz für die oben angesprochenen Formen eines gesellschaftlichen Mikrokonstitutionalismus mit eher moderierenden und koordinierenden Funktionen handeln.

7.3 Institutionen als Mittel staatsbürgerlicher Selbstqualifikation?

Wer eine demokratische Antwort auf die Leistungsschwächen moderner Politik geben will, so lassen sich die bisherigen Überlegungen im Kern zusammenfassen, muß das Interesse an der Verbesserung der Qualität politischer Entscheidungen verbinden mit einem Interesse an der moralischen Qualität der staatsbürgerlichen Meinungsbildung und der kollektiven Willensbildung, woraus schließlich auch ein Interesse an der Qualität politischer Institutionen resultiert, die moralische Dispositionen reflektieren und moralisches Handeln stützen und motivieren können sollten.

Der Grund für die Zuspitzung der demokratischen Frage auf die Bedingungen, unter denen Akteure zu einer gemeinwohlbezogenen, deliberativen Raffinierung ihrer Interessen und Präferenzen bereit und in der Lage sind und unter denen politische Institutionen die notwendige, zivilisierende Wirkung auch entfalten können, liegt darin, daß anders das fundamentale Rätsel der modernen Massendemokratie, wie denn kollektiv rationale Entscheidungen auf demokratische Weise zustandekommen sollen, kaum gelöst werden kann: »The conundrum of generating what are assumed to be collectively rational decisions without first generating citizens who are inspired by the desire for promoting the common good (or the common interest in the conditions of the pursuit

of private interests) can be compared to the task of creating a desired effect in the absence of the necessary cause« (Offe/Preuß, 1991: 162 f.). Offe und Preuß weisen an gleicher Stelle jedenfalls zu recht darauf hin, daß die repräsentative Auflösung dieses Rätsels, die Mediatisierung des Staatsbürgers zum Wahlbürger und die Konzentration der Willensbildung bei politischen Eliten, kaum noch eine zureichende Antwort auf Probleme kollektiver Entscheidungsfindung darstellt – jedenfalls dann nicht, wenn die Implementation politischer Entscheidungen auf das bewußte Entgegenkommen von Individuen und gesellschaftlichen Gruppen angewiesen ist und die Vermutung zugunsten einer rationalen Überlegenheit einer staatlich konzentrierten Willensbildung selber begründeten Zweifeln ausgesetzt ist. Unter diesen Bedingungen, so die These von Offe und Preuß, müssen die in den repräsentativen Mechanismus eingebauten zeitlichen, sachlichen und sozialen Entfremdungen – zeitlich die Entscheidungsferne des Wahlaktes, sozial durch die Herausbildung einer gut abgeschotteten politischen Klasse, sachlich durch die wachsende Distanz zwischen Alltagswissen, -werten und -erfahrungen und politischer Expertise – zu einer selbstdestruktiven Erschöpfung der moralischen Ressourcen des Staatsbürgers, zu einem moralischen und politischen »deskilling« des Elektorats führen (Offe/Preuß, 1991: 164 f.). Aus dieser zugespitzten Krisendiagnose ziehen sie dann den Schluß einer notwendigen Radikalisierung des Prinzips demokratischer Partizipation: »This radicalization would amount to a third step to follow the two that have already been taken by previous waves of democratic movements and democratic reforms (d.i. die Wahlrechtsreform und die Demokratisierung auch gesellschaftlicher Lebensbereiche, der Verf.)...(This step) would consist in enfranchising, as it were, the various preferences that exist *within* (Herv. der Verf.) individual citizens/voters so as to organize an orderly social conflict not just between majorities and minorities...but, in addition, an ›inner conflict‹ between what individuals experience as their more desirable and their less desirable desires. Such a radicalization ... *would amount to the introduction of procedures* (Herv. d. Verf.) that put a premium upon the formulation of carefully considered, consistent, situationally abstract, socially validated and justifiable preferences« (Offe/Preuß, 1991: 167).

Vor diesem Hintergrund habe ich zu zeigen versucht, daß die institutionelle Ordnung moderner Demokratien diesem erweiterten Anspruch und den damit verknüpften Erwartungen nur dann entsprechen kann, wenn die vorhandenen Mechanismen einer moralischen Selbstadaptation ausgebaut und durch eine demokratische, deliberative Praxis der reflexiven Institutionenwahl ergänzt werden. Dahinter stehen nun freilich Annahmen, die nicht selbstverständlich sind, sondern vielmehr selber kontrovers diskutiert werden. Das betrifft zum einen die Frage, ob im Zuge der institutionellen Dauerreflexion und Dauerrevision institutioneller Arrangements nicht die Funktionstüchtigkeit einer konstitutionellen Ordnung selber riskiert wird, die auch darauf beruht, daß grundlegende Regeln des politischen Prozesses diesem selber entzogen bleiben oder jedenfalls nicht zur Disposition tagespolitischer Bedürfnisse stehen dürfen. Diesem Einwand kann man dadurch begegnen, daß Verfassungen ohnehin Revisionsregeln vorsehen und Revisionsprozesse institutionalisieren, was der Vorstellung von einer Verfassungsordnung als einer aufgegebenen und nicht ein für alle Mal realisierten Ordnung entspricht – in diesem Sinne können die individuellen und politischen Freiheits-

rechte als reflexive Rechte verstanden werden, die die Bürger in Anspruch nehmen, um, neben den staatlichen Institutionen, Einfluß auf die Fortbildung der institutionellen Ordnung auszuüben (vgl. Habermas, 1992: 639 f.). Ein zweiter Einwand könnte sich gegen die Erwartung richten, daß sich durch das Auseinanderziehen von (konstitutionellen) Verfahrensfragen und Sachthemen in konkreten Entscheidungszusammenhängen überhaupt moralische Ressourcen erschließen lassen, die eine rationalisierende und zivilisierende Wirkung im Prozeß der Problemlösung oder Konfliktregulierung entfalten könnten. Der Einwand bezieht sich auf das Verhältnis von strategischem und kommunikativem Handeln und lautet, daß Verfahren der Institutionenwahl aufgrund des hohen Einsatzes die Prämien für strategisches Handeln eher erhöhen. Dies muß nicht bestritten werden – aber: die erfolgreiche Behauptung von Interessen kann sich auf dieser Ebene nur über eine Sorte von Gründe vollziehen, die einen allgemeinen Geltungsanspruch erheben – Interessen müssen sich insoweit einem argumentativen Gestaltwandel unterziehen, der im Sinne einer »zivilisierenden Kraft der Heuchelei« (Elster) auch dann nicht ohne Folgen bleibt, wenn die Argumente strategisch motiviert sind. Damit zusammenhängend mag drittens schließlich bezweifelt werden, daß sich im Zuge der Erweiterung von Partizipationschancen zwangsläufig auch der Effekt der staatsbürgerlichen Selbstverbesserung einstellt. Dieser Erwartung könnte die pessimistische Prognose entgegengehalten werden, daß Beteiligung auch korrumpierende Wirkungen haben kann, insofern sie die strategische Ausgangslage zur Durchsetzung egoistischer Interessen verbessert (vgl. Offe/Preuß, 1991: 162). In einer weniger extremen Fassung besagt dieser Einwand dann schlicht, daß demokratische Verfahren und institutionelle Strukturen moralische Dispositionen nicht erzeugen, sondern vielmehr voraussetzen. Einen Einwand beinhaltet diese Feststellung aber nur dann, wenn sie die weitergehende Behauptung einschließt, daß moralische Intuitionen (mindestens im Zusammenhang politischen Handelns) keine oder keine nennenswerte Rolle spielen. Wenn das nicht gemeint ist, was selbst utilitaristische Ansätze nicht unterstellen, dann gibt es keinen Grund, demokratische Institutionen von der Aufgabe zu dispensieren, moralische Haltungen, wo nicht zu erzeugen, so doch zu reflektieren, zu stützen und zu ermutigen.

Ich möchte, wegen des Gewichts dieser Einwände, aber ohne ihnen im einzelnen nachzugehen, zunächst wenigstens kurz erläutern, wie politische Institutionen eine moralisierende Wirkung in der Politik entfalten können, ohne daß man dazu auf weiterreichende (und vielleicht zu weitgehende) Annahmen einer kollektiven Selbstveredelung zurückgreifen muß (a). Abschließend komme ich dann noch einmal auf die Frage zurück, ob demokratische Partizipation nicht doch eher einen positiven Einfluß auf das moralische Selbstverständnis von Akteuren hat (b).

a) Die Einlösung der Forderungen der Moral ist ganz offensichtlich der Preis, der für die Möglichkeit einer politischen Integration von Gesellschaften zu entrichten ist. Die Einsicht in diesen konstitutiven Zusammenhang ist der politischen Theorie seit ihren klassischen Ursprüngen vertraut, so daß der paradigmengbildende Streit in erster Linie immer wieder um die Frage ging, an wen diese Forderungen zu adressieren wären: an den einzelnen Bürger in Form von Tugenderwartungen und -zumutungen, oder an

institutionelle Mechanismen der Ordnungsbildung, über die zumindest moralanalogue Funktionsprinzipien implementiert werden sollten, die den Vorteil hätten, den einzelnen von allzu großen moralischen Kompetenzerwartungen zu entlasten und die politische Theorie von der Nötigung zu befreien, sich allein auf zu heroische Annahmen über die gesellschaftliche Verteilung moralischer Kompetenzen verlassen zu müssen. Freilich war diese elegante institutionelle Lösung, der der politische Liberalismus viel von seiner Attraktivität verdankte und verdankt, immer auch von einer Konzentration und (staatlichen) Kondensation des Politischen abhängig – eine Voraussetzung, die unter Bedingungen einer zunehmenden Politisierung des Sozialen und der sukzessiven Ausdehnung des Kreises der Teilhabeberechtigten kaum aufrechtzuerhalten war. Aus diesem Grund mutet die Demokratie den Mitgliedern des Gemeinwesens erhebliche persönliche Kompetenzen zu, und Müller hat sicher Recht, wenn er in diesem Zusammenhang feststellt, daß ohne die persönlichen Voraussetzungen der »Bereitschaft zu Reflexion und einfühlendem Nachvollzug der Interessen anderer« konsensstiftende Diskurse als »eigentlich tragendes Element der politischen Gemeinschaft« keine reale Chance haben und auch die »ausgefeiltesten Verfahren der Entscheidung keine hinreichende Garantie für Demokratie« bieten (Müller, 1993: 205). Umgekehrt dürfte aber auch gelten, daß sich derartige moralische Einstellungen und Haltungen kaum naturwüchsig reproduzieren und in ihrer Verbreitung und Verankerung auf entgegenkommende institutionelle Kontexte angewiesen sind, die sie schützen, ermutigen und stabilisieren, so daß es im Kern um die genaue Verzahnung von Personmerkmalen mit der Funktionsweise des politischen Systems geht. Dieser Frage ist jüngst Nunner-Winkler (1994) mit dem Ergebnis noch einmal systematisch nachgegangen, daß unter vier Modellen der Zurechnung von Moral und Politik (i.e. Moral allein als Frage der Person, allein des Systems, »weder noch« und »sowohl als auch«) allein das »sowohl als auch«-Modell eine tragfähige Grundlage demokratischer Politik bereithält. Dabei gewinnt sie zunächst die Gründe, die für das Systemmodell sprechen, primär aus der kognitiven Dimension von Politik, in der es darum geht, »Materien, von denen mehrere Subjekte betroffen sind, so zu regeln, daß das wohlverstandene langfristige Eigeninteresse jedes Einzelnen an Schadensminderung« unparteilich gesichert und dementsprechend das gleiche Recht auf Interessenberücksichtigung operationalisiert wird (Nunner-Winkler, 1994: 138) – in dieser Sicht liefert die begrenzte kognitive Fähigkeit der einzelnen, alle Folgen und Nebenfolgen von Entscheidungen absehen zu können, den Anlaß dafür, Öffentlichkeit als sozialstrukturellen Ort realer Diskurse zu institutionalisieren (Nunner-Winkler, 1994: 139 f.). Während dies der Grundstruktur einer gerechten demokratischen Ordnung insgesamt eingeschrieben werden muß und politische Moral insofern als Systemeffekt zu konzeptualisieren ist, weist sie aber unter motivationalen Aspekten gleichzeitig darauf hin, daß diese Institutionen auf Dauer nur funktionsfähig bleiben können, »wenn die große Mehrheit der Individuen intrinsisch – i.e. sanktionsunabhängig – zum sinngemäßen (und nicht bloß buchstabengetreuen) Regelgehorsam motiviert ist und dies auch allen anderen (zumindest der überwältigenden Mehrheit) unterstellt (Nunner-Winkler, 1994: 141) – in diesem Sinne bilden persönliche Tugenden wie Solidarität, Toleranz und Vertrauen die nicht-substituierbare moralische Infrastruktur moderner Politik, deren Reproduktion ihrerseits freilich deutlich

mit der effektiven Inklusion der Bürger in die Regelung der öffentlichen Angelegenheiten und damit mit horizontalen Kooperationsstrukturen korreliert (Nunner-Winkler, 1994: 143).

Wenn es also gute Gründe gibt, gerade für Demokratien eine Kongruenz von Moral und Politik sowohl bezüglich der Verfahren wie der Inhalte theoretisch zu unterstellen, dann müßte es sich lohnen, etwas ausführlicher der Frage nachzugehen, wie institutionelle Mechanismen mit moralischen Gefühlen und Intuitionen verklammert sind und durch welche Strategien es möglich ist, moralische Gefühle, über die jedenfalls die meisten von uns in wenn auch rudimentärer Form (die »Goldene Regel«) aus ihren alltäglichen Handlungszusammenhängen heraus verfügen (Goodin, 1992; vgl. auch Wilson, 1993), auch in der Politik besser zur Geltung zu bringen. Unter der Einschränkung, daß es nicht darum gehen kann, den empirischen Grenzfall auch jener »harten Nuß« zu knacken, »who really wants to behave badly. My suggestion is simply that we not waste quite so much time trying. To do so simply misallocates our moral energies...« (Goodin, 1992: 138), identifiziert Goodin drei Strategien der Förderung moralischen Verhaltens in der Politik (Goodin, 1992: 151 ff.):

- »Codetermination«. Diese Strategie ist darauf gerichtet, die motivationale Kluft zwischen moralischen Überzeugungen und moralischem Handeln zu überbrücken. Dabei geht es nicht darum, die normative Lücke zwischen der Begründung allgemeiner moralischer Normen und Regeln und ihrer situationsangemessenen Anwendung zu schließen. Das Problem, das Goodin hier im Blick hat, erwächst vielmehr aus der wechselseitigen Unsicherheit von Akteuren bezüglich der Reaktionen auf die eigenen moralischen Vorleistungen: wird moralisches Handeln mit moralischem Handeln beantwortet oder wird es strategisch ausgebeutet? Auf dieses Problem gibt es zwei mögliche Antworten, von denen Goodin an dieser Stelle nur eine in Betracht zieht, nämlich den Fall vorsichtig moralischen Verhaltens nach der Regel »Wie-du-mir-so-ich-dir« (»Tit-for-Tat«), unter der sich das gesollte Verhalten egos erst im Handlungsvollzug als Reaktion auf die Handlungsweise von alter erschließt.¹⁰² Während diese Strategie immerhin einen gewissen Ansatzpunkt für die Moralisierung politischen Verhaltens bietet, bleibt sie aber doch zu anspruchlos, um den unbedingten Charakter moralischer Normen auch nur ansatzweise reflektieren zu können: dem würde eine Strategie besser gerecht, die auf die Definition solcher (institutionellen) Kontextbedingungen zielt, die einen gewissen Moralisierungsdruck auf alle Beteiligten ausüben und auf diese Weise die Aktualisierung moralischer Orientierungen gegen Ausbeutung schützt und damit ermutigt.

102 In leichter Abwandlung der »Tit-for-Tat«-Strategie haben Vanberg/Congleton (1992) auf der Basis spieltheoretischer Simulationen zeigen können, daß die Strategie der »prudent morality« (ein Akteur wählt immer dann, wenn er spielt, eine Kooperationsstrategie, weigert sich aber mit jenen überhaupt zu spielen, die in der Vergangenheit nicht-kooperatives Verhalten gezeigt haben) unter der Bedingung vorhandener exit-Optionen insgesamt erfolgreich ist: »All in all, the simulation results suggest that a strategy of cooperating with those who have cooperated in the past and avoiding those who have defected in the past is eminently viable and is robust over a wide range of community compositions« (Vanberg/Congleton, 1992: 421 und 427).

- »Ratcheting up«. Diese Strategie nimmt ihren Ausgangspunkt in vorhandenen, aber auf partikuläre Handlungskontexte bezogenen, starken moralischen Intuitionen der Menschen und versucht, deren Geltungsbereich über die engen intuitiven Anwendungsbereiche hinaus zu generalisieren. Als Beispiel dienen ihm hier die moralischen Gefühle, die wir aufgrund ihrer Schutzbedürftigkeit und Verletzlichkeit gegenüber Kindern entwickeln (vgl. Wilson, 1993) und die nach der Maxime »protecting the vulnerable« von dieser spezifischen Situation abgelöst und generalisiert werden können. Der politische Mechanismus, über den sich eine Generalisierung dieser moralischen Gefühle über ihren engen Entstehungszusammenhang hinaus erreichen ließe, ist das Recht: während subjektive und politische Rechte auf solche moralischen Gefühle zurückgeführt werden können, entfalten sie eine eigene Dynamik und binden uns anschließend auch in Handlungszusammenhängen, zu denen wir über moralische Gefühle nicht mehr aufschließen können – das historische Beispiel, das Goodin zur Illustration dieses Generalisierungsmechanismus wählt, ist der Prozeß der Wahlrechtserweiterung (Goodin, 1992: 85 ff.).
- »Bridging down«. In gewisser Weise stellt diese indirekte Form der Moralisierung von Politik auch eine Antwort auf das oben angedeutete Problem dar, wie moralische Wirkungen erzielt werden können, ohne daß in bestimmten Handlungssituationen unmittelbar moralische Motive vorausgesetzt werden müssen. Verbürgte Rechtsansprüche bilden so gesehen auch ein relativ robustes Gegenmittel gegen Versuchungen zur einseitigen Aufkündigung moralischer Erwartungen; aber sie bleiben empfindlich gegenüber den Modi der Rechtserzeugung selber. Bereits auf dieser Ebene muß der Gehalt moralischer Gefühle in geeigneten Verfahren der Rechtserzeugung gleichsam gebunden werden: »Thus we are forced, ultimately, back to questions of how to make mass publics more tolerant – or, more precisley, how to *tap* (Herv. der Verf.) their deeper, latent values in support of tolerance for purposes of more day to day political affairs« (Goodin, 1992: 169) – die im ganzen gesehen erfolgreiche Standardlösung für dieses Problem ist der Konstitutionalismus.

Damit ist der Punkt erreicht, an dem der erste zentrale Einwand nun aufgenommen werden kann, daß Prozesse der Verfassunggebung aufgrund ihres hohen Stellenwertes selber besonders anfällig für strategisches Verhalten und die strategische Ausbeutung argumentativer, verständigungsorientierter Kommunikationsformen sind. M.a.W. wäre im Gegenzug zu zeigen, daß konstitutionelle Situationen gleichsam selbstselektiv auf die kommunikativen Modi der Erzeugung anerkennungswürdiger und stabiler Verfahrensordnungen oder -regeln einwirken. Eine Antwort auf dieses Problem kann in zwei Schritten erfolgen. Zunächst ist es ein charakteristisches Merkmal konstitutioneller Situationen, daß die Beteiligten ihr Denken und die Bewertung ihrer Präferenzen in Zeithorizonten organisieren müssen, die die Perspektive einer bloß kurzfristigen Optimierung aktueller Interessen überschreitet: »What I would emphasize about constitutional deliberations is just this. When asked to choose fundamental laws and basic structures for their society, people are perforce contemplating schemes designed to persist into the indefinite future; when doing so, they are forced to extend their time horizons, thinking in terms of further futures than they would ordinarily have any rea-

son to contemplate; and the further into the future they project their deliberations, the greater will be the uncertainties surrounding their own fate...The greater the uncertainty the greater the consequent impartiality with which even the most purely prudential actor will be forced to reflect upon the possible plights of all people in general« (Goodin, 1992: 104). Die in konstitutionellen Situationen akzentuierte, endemische Unsicherheit über die Bedingungen der Realisierung egoistischer Interessen übt danach einen doppelten Rationalisierungsdruck aus: einerseits nötigt sie auch rein strategisch motivierte Akteure, ihre momentanen Interessen in bezug auf den Entwurf möglicher Zukünfte zu diskontieren; andererseits hängt die Verlässlichkeit solcher Antizipationen auch von der Qualität der Informationen über die Interessen, Ziele und Werte ab, die die aktuell oder potentiell Beteiligten ihrerseits einbringen – m.a.W. sie müßten aus Eigeninteresse Kommunikationsformen präferieren, die ihrerseits die Vermutung einer unverzerrten Darstellung begründen können.

Von diesem Argument bleibt allerdings die Frage zunächst unberührt, warum egoistische und strategisch gesonnene Akteure sich überhaupt Situationen aussetzen sollten, die eine so weitreichende Selbsttransformation dann erforderlich machen. Wieso also lassen sie sich auf den Prozeß der Verfassungsgebung überhaupt ein?¹⁰³ Eine Antwort könnte darin bestehen, den Spieß umzukehren und das Faktum des Konstitutionalismus als Indiz dafür zu werten, daß die Individuen über höherrangige und niederrangige Präferenzen verfügen, die in einem reflexiven Verhältnis zueinander stehen, so daß sie nach Möglichkeiten und Mechanismen suchen, den Vorrang ihrer höheren Interessen zu sichern. In diesem Sinne manifestiert und reflektiert der Konstitutionalismus moralische Orientierungen, ohne diese indessen selber hervorbringen resp. ihnen eine situationsangemessene, spezifische Gestalt geben zu können (vgl. Goodin, 1992: 123 und 112). Genau dies

103 So bezweifelt auch etwa Michael Taylor (1993) die internalistische Position, daß man einen intrinsischen Zusammenhang zwischen moralischen Überzeugungen und der Motivation zu moralischem Handeln unterstellen kann. Nach seiner Auffassung sind moralische Überzeugungen motivational »inert«, so daß er auch die kognitivistische Annahme, »that we can form a new desire or suppress an existing one or make one of our desires the motivationally effective one purely by the cognitive process of deliberation and evaluation« (Taylor, 1993: 81) zurückweist – deshalb erscheinen auch reflexive Metapräferenzen als »desire for a particular first order desire« nicht als Produkt deliberativer Handlungssituationen, sondern bleiben diesen motivational vorausgesetzt (82 f.). Freilich kann er diese externalistische Sicht am Ende nicht durchhalten, wenn er die Bergung des moralischen Kapitals, über das die Individuen auch in seiner Sicht in Gestalt geltender moralischer Überzeugungen verfügen, vom Gehalt moralischer Normen ablösen und in motivierende Kontexte sozialer Anerkennung verschieben will: soziale Kontexte der Anerkennung im Allgemeinen wie diskursive Praktiken im Besonderen bilden nicht nur die soziale Außenseite moralischer Normen und sind insofern auch nicht bloß kontingent mit den Gehalten dieser Normen verbunden, sondern sie bilden ihren prinzipiellen Kern. Die externalistische Sichtweise zieht also zu starke Konsequenzen aus der ansonsten richtigen und produktiven Einsicht, daß die Wirkung moralischer Überzeugungen in konkreten Handlungssituationen von instrumentellen oder strategischen Orientierungen überlagert werden kann – produktiv ist diese Einsicht deshalb, weil sie den Blick auf institutionelle Mechanismen lenkt, mit denen man diesem Effekt entgegensteuern kann: auf dieser pragmatischen Ebene treffen die Argumentationslinien von Goodin und Taylor wieder zusammen.

wäre aber i.S. des von Goodin herausgestellten Mechanismus des »bridging down« erforderlich; die wechselseitige Akkomodierung von Interessen bezogen auf ein kollektives oder Allgemeininteresse ist aber ein sozial und kognitiv anspruchsvoller Prozeß, der Kommunikationsformen prämiert, die selber schon eine Nötigung zur internen Verschränkung von Perspektiven enthält. Der systematisch gesehen entscheidende Punkt zugunsten der Behauptung der Nicht-Substituierbarkeit einer deliberativen Praxis in »konstitutionellen Momenten«¹⁰⁴ liegt darin, daß wir es mit einer Handlungssituation zu tun haben, in der gerechte Verfahren der Herstellung eines allgemeinen Interesses definiert werden müssen, ohne auf ein substantiierbares Allgemeininteresse schon rekurren zu können – in diesem Fall müssen die Formen der Interaktion selber unmittelbar jene Gesichtspunkte der Gerechtigkeit, des gleichen Respekts und des wechselseitigen Vorteils reflektieren. M.a.W., »the concern with justice and the common good are ensured by the very idea of such an interchange, properly conceived« (Gauthier, 1993: 315) – dieser Anspruch aber ist nur im Modus einer deliberativen Politik und nicht in strategischen Interaktionsformen einzulösen, in dem Ergebnisse nur aus dem kontingenten Zusammenspiel individueller Interessen erwachsen.

Kurz, dieser Prozeß kann sich nur im Modus einer vom Prinzip der Publizität inspirierten argumentativen Praxis vollziehen: »In what sense then might the actions that people take, knowing that they will have to defend those actions in public, be more moral...? The general idea, in other words, seems to be that the necessity of defending your position in public rules out any special form of pleading« (Goodin, 1992: 132). Nun mögen allerdings die rationalen Nötigungen nicht stark genug sein, um im Einzelfall die Beteiligten auch zu einem tatsächlich moralischen Verhalten zu motivieren. Aber auch dieser Motivationsschwäche wirkt das Prinzip der Publizität schließlich entgegen: Die Bedingungen, unter denen der Verallgemeinerungszwang auch aktualisiert und implementiert wird, können eher pragmatischer Natur sein (i.e. die Suche nach »argumentativen Verbündeten«, die Überzeugung Dritter); sie resultieren, grundsätzlich, aber auch aus dem spezifisch intersubjektiven Charakter moralischen Verhaltens, denn erst die Nötigung, sich öffentlich zu erklären und zu verteidigen, führt zu einer auch im psychologischen Sinne wirksamen Internalisierung der Sichtweisen, Interessen und Bedürfnisse anderer – motivierend wirkt dann das Gefühl der Verlegenheit angesichts der offenbar werdenden Unangemessenheit egoistisch-strategischen Verhaltens in der Öffentlichkeit (vgl. Goodin, 1992: 134 f.).

b) Auch wenn man auf dem vorgeschlagenen Weg zeigen kann, daß Individuen gemeinhin über mehr moralische Ressourcen verfügen, als insbesondere individualisti-

104 Der Begriff des »konstitutionellen Moments« (Ackerman) soll hier lediglich zur Bezeichnung einer spezifischen Handlungssituation dienen und sagt nichts über deren Häufigkeit: während Ackerman den Modus öffentlicher, deliberativer Politik für jene historischen Ausnahmesituationen der revolutionären Umwälzung der Ordnung politischer Gemeinwesen reservieren möchte, spricht nichts dagegen, diese Idee mit Blick auf die autonome Regulierung von Verfahren der politischen Problemlösung in einzelnen Politikbereichen gewissermaßen zu veralltäglichen. Zu »mikrokonstitutionellen« Lösungen kollektiver Handlungsprobleme vgl. Ostrom (1989 und 1990). Ich komme darauf im 3. Abschnitt der Arbeit (Kap. 9) zurück.

sche Konzeptualisierungen des politischen Prozesses anzunehmen bereit sind; und wenn plausibel ist, daß institutionelle Kontexte sich mehr oder weniger günstig auf die Erschließung solcher Ressourcen und auf die Absicherung moralischer Handlungsdispositionen auswirken können, könnte es immer noch ein Gebot der Klugheit sein, eher von einer Knappheit an moralischen Ressourcen und »verantwortungsethischen Masseneinstellungen« (Offe) auszugehen und jedenfalls nicht zu weitreichende diesbezügliche Erwartungen schon in die demokratietheoretischen Grundentscheidungen einzubauen. Zwar habe ich mit dem Modell der reflexiven Demokratie grundsätzlich versucht, diesem Bedenken in der doppelten Perspektive einer Radikalisierung und Selbstbeschränkung der demokratischen Idee der Beteiligung Rechnung zu tragen, aber es ist doch unvermeidlich, daß mit der erweiterten Inanspruchnahme des Staatsbürgers auch die Anforderungen an seine kognitiven Kompetenzen und reflexiven Fähigkeiten wachsen: die Frage ist dann im Kern, inwieweit in das konstitutive Verständnis des modernen Selbst schon Züge eingelassen sind, auf die man rekurren kann¹⁰⁵ und ob man den Prozeß der moralischen Verbesserung als heroischen Akt der Selbsttransformation oder als in die Strukturen politischer Interaktion eingelassenes Moment verstehen kann.¹⁰⁶

Es sind normalerweise im wesentlichen drei Annahmen, auf die sich die Forderung nach einer weitergehenden Demokratisierung liberaler politischer Ordnungen zurückführen läßt: Die erste ist die Erwartung, daß eine breitere Partizipation in Angelegenheiten des öffentlichen Lebens dazu beiträgt, die primäre Orientierung an individuellen Interessen durch eine Orientierung am Gemeinwohl oder zumindest den kollektiv gemeinsamen Interessen zu ersetzen oder reflexiv zu ergänzen; die zweite hängt damit zusammen und betrifft die Vorstellung, daß sich im Zuge der Minderung des Konfliktpotentials zwischen konkurrierenden Interessen die kollektive Willensbildung für Prozesse einer argumentativen Raffinierung und kognitiven Anreicherung der Präferenzgenese aufschließen läßt, so daß der Einsatz von Macht als Medium politischer Interaktion reduziert werden kann; drittens ist schließlich auch die Überzeugung maßgeblich, daß die partizipatorische Demokratie die angemessenere Form der Realisierung des Wertes der Autonomie darstellt (8). Die damit verbundenen moralischen Erwartungen an das Individuum sowie die ethisch relevanten Aspekte des politischen Prozesses treten nun im Gegenlicht liberaler Standardannahmen besonders deutlich hervor (Warren, 1992: 9 ff.).

Liberalen politische Theorien, mindestens insoweit sie sich auf eine individualistische Ontologie stützen (vgl. dazu Taylor, 1993), zeichnen Individuen als rationale Maximierer vorpolitischer, monologisch generierter Interessen. Aus dieser Konstellation entsteht ein Bild von Politik als eines Verteilungskampfes um knappe Ressourcen, in dem sich die Beteiligten im Rahmen instrumenteller und strategischer Handlungsdispositionen wechselseitig lediglich als Objekte wahrnehmen können. Der entscheidende Punkt ist, daß unter solchen Bedingungen pazifizierende und die Konfliktdynamik

105 Das ist die Strategie, die Ch. Taylor (1992) wählt, um den Zusammenhang zwischen dem ethischen Ideal individueller Authentizität und der Idee der partizipatorischen Demokratie zu erläutern. Vgl. dazu weiter oben das Kapitel über den »Kommunitarismus«.

106 Vgl. zum folgenden Warren (1992).

zumindest zivilisierende Wirkungen nur von außen auf die Interaktionen einwirken können; und zwar entweder durch staatlich sanktionierte Freiheits- und Autonomie-rechte, die der wechselseitigen Instrumentalisierung der Individuen Grenzen setzen, oder durch eine weitgehende Entpolitisierung möglichst vieler Sphären des gesellschaftlichen Lebens in der Einschätzung, daß die größte Bedrohung der individuellen Autonomie und Souveränität aus politischen Phänomenen der Majorisierung der Willensbildung erwächst. Nun schätzen auch Demokraten den freiheitsverbürgenden Charakter liberaler Rechte nicht gering, aber in ihrer Sicht übernehmen Rechte eher die Funktion einer Art Ausfallbürgschaft für interne Mechanismen der Vermittlung von wechselseitiger Anerkennung, Respekt und Toleranz, die nicht im ganzen rechtlich zu substituieren sind. Um diese alternative Sichtweise zu plausibilisieren, muß dann aber insbesondere gezeigt werden, daß partizipatorische Arrangements den genannten Gefährdungen des politischen Prozesses von sich aus entgegenwirken, indem sie die Beteiligten in ihrer individuellen Willensbildung für allgemeine Belange sensibilisieren und daß demokratische Erfahrungen zur Entwicklung wechselseitigen Respekts und der Anerkennung von Pluralismus führen.

Gewiß kommt diese demokratische Gegenthese nicht ohne einen Rekurs auf moralische Kompetenzen und die Unterstellung der individuellen Bereitschaft zu moralischem Verhalten aus. Doch das nötigt nicht, wie ich meine, das von liberalen Kritikern in der Regel anvisierte extreme Gegenbild eines vollständig sozialen, diskursiv konstituierten und moralisch homogenen Selbst tatsächlich zu entwerfen (Warren, 1992: 13 ff.), nach dem sich ein demokratischer Handlungszusammenhang nur unter der permanenten moralischen Anstrengung vollständig tugendhafter Bürger reproduzieren ließe. Vielmehr eröffnen sich Optionen diesseits dieser extremen (und unrealistischen) Sichtweise, die sich knapp auf drei Thesen zurückführen lassen. Zum einen verkennt die liberale Theorie der Politik als eines wesentlich aggregativen Prozesses das Ausmaß, in dem soziale und institutionelle Kontexte bereits auf die Genese individueller Interessen und Präferenzen durchgreifen – deshalb ist ein wichtiges Ziel der partizipatorischen Demokratie, diesen Zusammenhang auch institutionell zur Geltung zu bringen und nicht lediglich die individuelle Autonomie in der Befriedigung von Interessen zu sichern, sondern grundsätzlich die Autonomie kollektiver Prozesse der Interessengenerzeugung (Sunstein, 1991: 12). Damit zusammenhängend übersieht die liberale politische Theorie, daß die Entwicklung der moralischen Kompetenzen und politischen Fertigkeiten durch institutionelle Kontexte selber zurückgehalten oder befördert werden kann: In diesem Sinne sind »the selves that often seem endemic to liberal democracies – selves characterized by selfishness, apathy, alienation, lack of knowledge, and prejudice – ... reflections as much of limited means for meaningful political discourse and participation as of more general limits to the capacities of citizens for self-governance« (Warren, 1992: 11) – m.a.W. ist das Arrangement liberaler politischer Institutionen häufig eher die Ursache als die Therapie für die herausgestellten Übel des politischen Prozesses. Aus diesem Verständnis von Politik und der Wirkungsweise politischer Institutionen folgt dann zum dritten, daß es darauf ankommen muß, »to design institutions that encourage discourse, which, in turn, is necessary to identify and distinguish plural, common and emergent interests« (Warren, 1992: 12). Insgesamt ist es

also weniger die (vorpolitische) moralische Exzellenz einzelner, auf die Demokratisierungsbestrebungen zurückgeführt werden sollen, als vielmehr ein irreduzible deliberatives Ferment der Vermittlung kollektiven Handelns und der politischen Willensbildung. Diesen Zusammenhang hat Sunstein in vier Punkten auf den Begriff gebracht: »First, the collective character of politics, which permits a response to collective action problems, is critical here. People may not want to implement their considered judgments, or to be altruistic, unless there is assurance that others will be bound to do so as well...Second, the collective character of politics might overcome the problem...of preferences and beliefs that have adapted, at least to some extent, to an unjust status quo or to limits in available opportunities...Third, social and cultural norms might incline people to express aspirational or altruistic goals more often in political behavior than in markets. Such norms may press people, in their capacity as citizens, in the direction of a concern for others and the public interest...Fourth, the deliberative aspects of politics, bringing additional information and perspectives to bear, may affect preferences as expressed through the governmental processes« (Sunstein, 1991: 16 f.).¹⁰⁷

107 Informativ ist in diesem Zusammenhang auch der theoretische Kontext, aus dem heraus Sunstein sein Ideal einer »Republic of Reasons« (vgl. jetzt auch Sunstein, 1993: 17 ff. und 162 ff.) entfaltet: er argumentiert gegen subjektivistische Nutzentheorien libertärer Provenienz und genauer gegen den Versuch, am Begriff der Präferenzautonomie eine normative Basis für eine strikte Neutralitätsverpflichtung staatlicher Politik zu gewinnen. Die Grenzen eines solchen Ansatzes lassen sich unter dem Eindruck von drei grundlegenden Argumenten genauer bestimmen, von denen zumindest das zweite und dritte auch in unserem Zusammenhang aufschlußreich sind: Der erste Einwand gegen eine Neutralitätsverpflichtung der Politik gegenüber individuellen Präferenzen besteht in dem Nachweis, daß die Bildung von Präferenzen und ihre spezifische Verteilung dem politischen Prozeß keineswegs vorgelagert sind, sondern auf kollektive Entscheidungen in Form institutioneller Regeln und rechtlich verbürgter Ansprüche zurückgehen – dieser »endowment effect« (Sunstein, 1993: 166 ff.) rückt aber zugleich die Frage nach der moralischen und ethischen Legitimität von durch den Begriff der individuellen Autonomie normativ imprägnierten Präferenzen wieder in den Mittelpunkt; das ist umso entscheidender, wenn man damit rechnet, daß die rationale Bewertung subjektiver Präferenzen unter Umständen ein moralisch und kognitiv so anspruchsvolles Unterfangen ist, daß man sich über seine Präferenzen leicht täuschen kann; für diesen Fall verleiht auch der Begriff der Autonomie keine hinreichende normative Deckung mehr, der sich nicht sinnvoll von der reflexiven Kompetenz des Subjekts ablösen läßt, seine Präferenzen in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht zu validieren und gegebenenfalls zu ändern (vgl. auch Gillroy/Wade, 1992: 242 ff.).

Mit diesen Argumenten gegen den theoretischen Agnostizismus bezüglich der sachlichen, sozialen und zeitlichen Qualität der in den politischen Prozeß einzubringenden individuellen Präferenzen führt Sunstein, wie gesehen, zu einem Modell deliberativer Politik hin, dessen hier relevante Pointe in einer Radikalisierung des Prinzips der individuellen Präferenzautonomie derart liegt, daß subjektive Werte und Interessen, die in die kollektive Willensbildung und Entscheidungsfindung eingehen, nicht mehr als gegeben und statisch, sondern als im Lichte einer permanenten selbstkritischen Überprüfung in Richtung auf ihre Verallgemeinerbarkeit, sachliche Angemessenheit und Zukunftsfähigkeit rational veränderbare Einstellungen begriffen werden – dies aber ist ohne eine entsprechende Veränderung des Modus der Genese von Präferenzen wie der strukturellen und institutionellen Bedingungen der Stabilisierung eines solchen neuen Modus nicht zu haben.

Mit diesen knappen Bemerkungen kann ich hier nur andeuten, daß sich zumindest theoretisch gute Gründe für die Vermutung finden lassen, daß im Zuge einer weitergehenden Demokratisierung der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren nicht nur die Ansprüche an die moralischen und kognitiven Kompetenzen der Beteiligten wachsen, sondern daß eine breitere und effektivere Institutionalisierung diskursiver Praktiken im Zusammenhang eines deliberativ orientierten Modells politischer Entscheidung zugleich in der Lage sein sollte, diese Ansprüche aufzufangen, weil sie die Bedingungen verbessert, unter denen sich die geforderten Kompetenzen aktualisieren lassen und reproduzieren können.¹⁰⁸ Damit verliert dann auch ein zweiter Einwand, der aus der Kritik an der Selbstverbesserungsthese folgt, einiges an Gewicht: der empirische Einwand nämlich, daß sich selbst unter günstigen Bedingungen die Schere zwischen dem durch Demokratisierung erzeugten Bedarf an ethischen und moralischen Masseneinstellungen einerseits und dem ›Angebot‹ an solchen Orientierungen weiter öffnen wird – daß, m.a.W., »an increase in the number of associations would only stretch out the competent people, more and more thinly« (Walzer, 1994: 190). Auch diesem Einwand kann man nunmehr die mindestens ebenso plausible, »angebotstheoretische« Annahme entgegensetzen, daß die Erhöhung des Bedarfs auch eine ressourcenerschließende Wirkung aufweist: »Multiply the call for competent people, and the people will appear. Multiply the opportunities for action-in-common, and activists will emerge to seize the opportunities. Some of them, no doubt, will be narrow-minded and bigoted, but the greater their number and the more diverse their activities, the less likely it is that narrow-mindedness and bigotry will prevail« (Walzer, 1994: 190). Nach dieser Lesart des Knappheitsphänomens hängt es dann primär an der Breite und Qualität institutionell verbürgter Beteiligungschancen, ob der Politik die für die Selbststeuerung moderner Gesellschaften dringend benötigten moralischen und kognitiven Ressourcen tatsächlich zugeführt werden können; und zwar ohne in die Falle zu unrealistischer Erwartungen an eine durchgreifende Selbstmoralisierung individueller Interessen zu laufen.

108 Für diese Vermutung sprechen mittlerweile auch spieltheoretische Analysen. So können Bohnet und Frey auf Ergebnisse von Experimenten mit 340 Studierenden der Ökonomie an der Universität Zürich verweisen, die am Beispiel von Gefangenendilemma- und Fairneß-Spielen zeigen, daß sowohl anreizorientierte Regeln in Form monetärer Sanktionen, aber auch insbesondere kommunikative Praktiken sowie fest verankerte und internalisierte, gemeinschaftlich geltende Normen »das Verhalten der Individuen verändern und zu erhöhter Kooperation bei der Erstellung öffentlicher Güter und bei Verteilungsfragen führen« (Bohnet/Frey, 1994a: 455 ff.). Über dieses Ergebnis hinaus hat sich in experimentellen Analysen auch die Evidenzbasis für die Annahme verbreitern lassen, daß Kommunikationschancen nicht nur generell die Kooperationsbereitschaft erhöhen, sondern daß »discussion seems to induce moral behavior (and) improves cognitive capabilities« (Bohnet/Frey, 1994b: 343). Deshalb können Bohnet und Frey an dieser Stelle auch folgern, daß »introducing communication possibilities into minimal contribution games increases the accuracy of the decisions taken by the players by minimizing the over- and underprovision of public goods... In these experiments, communication-groups, therefore, always provide the public good in a nearly optimal manner«.

Schließlich wird man aber selbst unter dieser doppelten Voraussetzung, daß die angespannte Ressourcenlage der Politik im Kern auf eine kumulative sachliche, zeitliche und soziale Entfremdung des Bürgers von der Politik durch die aggregativen Mechanismen der repräsentativen Wettbewerbsdemokratie zurückzuführen ist und daß dieser Engpaß durch institutionelle Reformen, die sich an einem stärker deliberativen Modell von Politik orientieren, aufgehoben werden kann, nicht davon ausgehen können, daß es sich dabei um einen sich vollständig selbsttragenden und selbststabilisierenden Prozeß handelt (vgl. auch Knight/Johnson, 1994: 287 ff.). Dagegen spricht nicht nur die einfache Einsicht, daß institutionelle Reformen regelmäßig (Macht-) Verteilungskonflikte implizieren, sondern auch, daß die in die bestehende institutionelle Ordnung eingelassene Spannung zwischen liberalen und demokratischen Grundnormen, zwischen individueller Freiheit und kollektiver Selbstbestimmung und zwischen Gleichheit und vernünftiger Selbstbestimmung also, zunächst deutlicher hervortritt und akzentuiert wird. Die Frage ist dann, ob es Kerne einer solchen deliberativen Praxis in anspruchsvollen politischen Handlungszusammenhängen mit einem deutlichen Entscheidungsbezug gibt, die sich institutionell (gleichsam experimentell) so ausbauen lassen, daß ihre Stellung im politischen Prozeß insgesamt schrittweise verstärkt werden kann. Wenn es dabei gleichzeitig darauf ankommt, die Legitimität und die Effizienz demokratischer Willensbildung zu stärken; und wenn vermieden werden soll, für die Erhöhung der Autonomie und Selbstorganisationsfähigkeit der Gesellschaft den Preis eines »administrativen Desinteresses« (Maus) zu entrichten, dann müßten sich entsprechende Ansatzpunkte vor allem in funktional konstituierten Handlungszusammenhängen der kollektiven Problemlösung finden lassen (vgl. auch Warren, 1993: 226 ff.). Diesem Gedanken möchte ich im folgenden wenigstens ein Stück weit nachgehen.

