

# **I**

## **Zur Idee deliberativer Politik**



# 1. Demokratietheorie im Spiegel der Krise staatlicher Politik

Spätestens seit Mitte des 17. Jahrhunderts hat der neuzeitliche, nach innen und außen als souverän vorgestellte Staat mit seinen in der Folge sukzessiv ausgebauten praktischen Funktionen der Friedensstiftung, der (positiven) Rechtsetzung und -wahrung und der Freiheits- und Wohlfahrtssicherung einen wesentlichen Teil der Bedingungen neu definiert, denen die Einrichtung einer legitimen und effizienten politischen Ordnung Rechnung tragen können mußte. Davon konnte auch das Demokratieverständnis und die Vorstellung der Formen, in denen es sich zur Geltung bringen sollte, nicht unberührt bleiben. Insoweit ist John Dunn zuzustimmen, wenn er diese Entwicklung auf die Formel bringt, daß die konstitutionelle, repräsentative Demokratie, die sich als allgemeines Modell in der Folge der amerikanischen und französischen Revolution durchsetze, eine Form der Demokratie ist, »made safe for the modern state« (Dunn, 1993: 248). Damit diese Gleichung aufgehen konnte, mußte, unter Wahrung der normativen Präsuppositionen der Idee der Demokratie, der Demos politisch weitgehend mediatisiert und auf die Funktion der Legitimationszufuhr an das staatliche Handlungs- und Reflexionszentrum der Gesellschaft beschränkt werden. Was aber, wenn auch unter funktionalen Gesichtspunkten die normativen Kosten dieses Modells durch Gewinne an kollektiver Handlungsfähigkeit nicht mehr kompensiert werden können?

Heute mehren sich jedenfalls die Anzeichen dafür, daß der Machtkreislauf der repräsentativen Demokratie an dieser legitimationsempfindlichen Stelle unterbrochen ist, weil die gesellschaftlich erzeugte und staatlich verdichtete und konzentrierte Macht nicht mehr als aggregiertes Mittel der Selbsteinwirkung in diese zurückgespeist, sondern staatlich nurmehr akkumuliert und stillgestellt wird. Man braucht gar nicht die Position eines generalisierten steuerungstheoretischen Agnostizismus einzunehmen, wie er etwa durch die Systemtheorie Luhmanns nahegelegt wird,<sup>1</sup> um unterhalb dieser Schwelle einer prinzipiellen Unsteuerbarkeit moderner Gesellschaften drei Komplexe von Ursachen auszumachen, die für die abnehmende Leistungsfähigkeit staatlicher Politik verantwortlich zeichnen. Zum einen zeigt sich, daß die inneren Strukturen der Regierungsorganisation kaum noch auf die Prozesse der internen wie externen Diffusion staatlicher Souveränität abgestimmt sind, so daß sich die »Sub«-Politisierung der Gesellschaft einerseits und die Globalisierung der Politik andererseits wie Schranken vor

1 Diese extreme Form eines systemtheoretisch induzierten Steuerungspessimismus hat u.a. Scharpf (1992) mit guten Gründen auch empirisch zurückgewiesen. Zudem gibt es Anzeichen dafür, daß Luhmann vielfach einer Reifizierung analytischer Systeme zu realen Systemen aufsitzt und daß sich die Plausibilität der Theorie der Autopoiesis mit Blick auf das politische System häufig nur daraus ergibt, »daß er das Ablaufen politischer Entscheidungsprozesse nach institutionalisierten Regeln schon als autopoietisches Operieren eines Systems« deutet (Münch, 1994: 399).

die Rationalität des Staates legen müssen, zumal dann, wenn diese Handlungsebenen institutionell gar nicht oder nur unzureichend vermittelt sind (1). Zum zweiten kommt es im Zuge der funktionalen Differenzierung und Spezifizierung gesellschaftlicher Handlungssysteme zu einer Art Dispersion von Steuerungsressourcen wie Macht, Geld, Einfluß, Wertbindungen oder Wahrheit (Wissen), die zum Zweck der politischen Steuerung mobilisiert und mit Blick auf die Lösung kollektiver Handlungsprobleme zusammengeführt werden müssen (vgl. Münch, 1994: passim) – das verweist vor allem auf das Problem des angemessenen institutionellen Zuschnitts realer Handlungs- oder Funktionssysteme – dies ist ein wichtiger Gegenstand der Theorie politischer Institutionen oder des »New Constitutionalism« (2). Schließlich können wir beobachten, daß staatliche Steuerungsansprüche in ihrer Wirkung immer adressatenabhängiger werden und in nicht oder nur schwach organisierte Bereiche der alltäglichen Lebenspraxis hinein vermittelt werden müssen, wo sie nicht mehr auf die Hilfe gesellschaftlicher Gruppen und Verbände rechnen können. Beispielhaft dafür sind die Bereiche der Umwelt-, Gesundheits-, Verkehrs- oder Sozialpolitik, in denen sich erwünschte Wirkungen und Entwicklungen nur unter der Voraussetzung einer rational motivierten Folgebereitschaft wie entgegenkommenden Lebensstilentscheidungen einzelner noch einstellen – diese Subjektivierung von Steuerungsleistungen bildet das Gegenstück zur Aufgabe der Demokratietheorie, die Bedingungen auszuzeichnen, unter denen sich solche Verpflichtungseffekte einstellen und »moralische Kapazitäten und Kooperationsbereitschaften« (Offe, 1990a: 187) aktiviert werden können (3).

### *1.1 Die Not des Staates – eine demokratische Tugend?*

Der Wohlfahrtsstaat ist in den letzten Jahren über das gesamte politische Spektrum hinweg in immer neuen Schüben der Thematisierung ins Gerede gekommen: war es in den 70er Jahren vor allem der mittlerweile unabweisbare Verdacht, daß diese spezifische Form der monetären Neutralisierung des Klassenkonflikts den spätkapitalistischen Staat unvermeidlich in eine Finanzkrise führen müsse (vgl. O'Connor, 1974), so ist diese Perspektive in der Folge von Zweifeln an seiner Effizienz und demokratischen Legitimität überlagert worden (vgl. auch Henningsen, 1986). Zwischen diesen Punkten besteht durchaus ein auch empirisch belegbarer Zusammenhang, insofern dramatisch steigende Kosten und die Ineffizienz von Programmen zu immer weiterreichenden Reglementierungen durch Politik und Verwaltung führen, bis zu dem Punkt, an dem sie in eine Gefährdung der individuellen Freiheit umzuschlagen drohen. Auch wenn diese Phänomene keinesfalls auf den schwedischen Fall begrenzt sind, so hat doch das schwedische Modell des Wohlfahrtsstaates immer wieder eine besondere Aufmerksamkeit auf sich gezogen, gerade weil es den einen als evolutionäre Endstufe des von Marshall skizzierten universalen Prozesses der stufenweise Entfaltung von bürgerlichen, politischen und sozialen Bürgerrechten im Rechtsstaat, demokratischen Rechts- und Verfassungsstaat und schließlich im demokratisch-egalitären Wohlfahrtsstaat galt, während andere darin den paradigmatischen Fall sahen, an dem sich der Verlust der Balance wie die trade-offs zwischen den normativen Grundprinzipien von Freiheit, Gleichheit, Solidarität und Ge-

rechtfertigung eindringlich nachweisen ließen: was auch die Linke zunehmend irritierte, waren jene hierarchisch-klientelistischen Strukturen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, die die Fragmentierung der Gesellschaft vorantrieben und deren kollektiv-demokratische Handlungsfähigkeit zu unterminieren drohten.

Entscheidend ist nun nicht, ob man in diesen Entwicklungen das Aufkommen eines »neuen Totalitarismus« (so Huntford, 1973) identifizieren kann; theoretisch informativer ist der Blick auf die Widersprüche und Grenzen, auf die das dem zugrunde liegende Gesellschaftsmodell des »politischen Funktionalismus« (Henningsen, 1986: 45 ff.) stößt. Geschärft worden ist dieser Blick nicht zuletzt u.a. durch die norwegische Machtstudie, die den strukturellen Wirkungen und institutionellen Implikationen dieses Modells bis ins Detail nachgegangen ist und deren Ergebnisse, weit davon entfernt, lediglich einen skandinavischen Sonderfall zu illustrieren, jene Strukturmuster instrumenteller Politik ins Licht rücken, die in der Folge den wichtigsten Bezugspunkt der sozialwissenschaftlichen Theorieentwicklung bilden – und zwar, und das ist entscheidend, sowohl für die empirisch-analytische wie die im engeren Sinne normative Theoriebildung.<sup>2</sup> Die norwegische Machtstudie war ein sich über acht Jahre (1972–1980) sich erstreckendes Forschungsprojekt (vgl. dazu Henningsen, 1988: 73 ff.), in dessen Rahmen im Auftrag der Regierung zwei Aufgabenbereiche bearbeitet werden sollten: theoretisch ging es um eine Klärung des Konzepts der Macht, während sich das empirische Interesse auf die Erforschung wirtschaftlicher Machtgruppierungen, von Organisationen aus Arbeits- und Wirtschaftsleben, des öffentlichen Verwaltungsapparats, von multinationalen Vereinigungen und schließlich der Massenmedien gerichtet war (Hernes, 1988: 57 ff.). Ohne auf Einzelheiten einzugehen, besteht das Ergebnis im Nachweis von Strukturveränderungen politischer Entscheidungsprozesse, die aus Machtverschiebungen im Inneren wie in den Außenverhältnissen der Steuerungssysteme von Markt, Staat (Legislative und Verwaltung) und Interessenorganisationen resultieren: faktisch konzentriert sich die politische Entscheidungsmacht, gegenläufig zur offiziellen Legitimationskette des demokratischen Staates, im korporatistischen »eisernen Dreieck« von Ministerien, Parlamentsausschüssen und Interessenorganisationen, mit der Folge einer Schwächung des Parlaments, das mehr und mehr in eine bloße Zuschauerrolle gedrängt wird, und der Parteien, die ihre Programm- und Agendaheftigkeit an gesellschaftliche Organisationen und die Massenmedien abtreten müssen. Die auf diese Weise sich etablierende neue Machtgeometrie ist uns über die Korporatismusdiskussion der achtziger Jahre natürlich bestens vertraut; es lohnt sich aber dennoch, sich dieses Bild noch einmal in Erinnerung zu rufen, weil in ihm zugleich die Strukturprobleme sichtbar werden, auf deren Bearbeitung und Lösung in der Folge ein Großteil der theoretischen Energie verwandt worden ist. Ganz grob handelt es sich zum einen um *Kapazitätsprobleme*, die aus einer sich weiter öffnenden Schere zwischen einem

2 Ein instruktives Beispiel für die nunmehr einsetzende Verschränkung dieser beiden Dimensionen politikwissenschaftlicher Theoriebildung bietet der vor allem von March und Olsen in den achtziger Jahren konzipierte und konturierte neo-institutionalistische Ansatz – ich komme darauf weiter unten noch zurück. Vgl. James G. March/Johan P. Olsen: *Rediscovering Institutions*. New York (Free Press) 1989.

Zuwachs an Staatsaufgaben einerseits und einer durch interne Faktionierung abnehmenden Steuerungsfähigkeit des politischen Systems und Steuerbarkeit (vgl. Scharpf, 1989) gesellschaftlicher Subsysteme andererseits resultieren. Wenn auf diese Weise der Erfolg staatlicher Steuerung und Problemlösung immer adressatenabhängiger wird und sich eine gewisse Nötigung zur Herausbildung einer mehr kooperativen Form des Staatshandelns einstellt, so ergeben sich daraus, unter der Bedingung der Machtsteigerung großer, organisationsfähiger gesellschaftlicher Interessen(gruppen) und einer weitgehenden Entformalisierung oder Deinstitutionalisierung der faktischen Entscheidungsabläufe, vier weitere, unmittelbare Folgeprobleme: zunächst ein *Autoritätsverlust* legitimer Macht, der sich zweitens auch darin äußert, daß die *Repräsentation* gemeinsamer Interessen keinen institutionell wirksam definierten Ort mehr hat, was dann drittens die kurzfristige und querschnittige Auflage von Politiken befördert und die Fähigkeit zu sachlicher *Priorisierung* reduziert und schließlich *Legitimationsprobleme* dergestalt hervorbringt, daß sich die Politik im kleinen Machtkreislauf zwischen Administration und etablierten Interessen so einschließt, daß sie die offizielle Legitimationsskette demokratischer Politik durchbricht und die breitere politische Öffentlichkeit marginalisiert.

Deshalb müssen institutionelle Neuarrangements, die den verzeichneten Strukturschwächen entgegenwirken sollen, zunächst grundsätzlich der Einsicht Rechnung tragen, daß der Staat sich pluralisiert und nach innen wie nach außen weder als organisierte Wirkungseinheit noch gar als Reflexionszentrum der sich zugleich differenzierenden und globalisierenden Gesellschaft fungieren kann. Zwar sind die empirischen Belege nicht immer eindeutig, bleibt die Dynamik der Vergesellschaftung des Staates immer auch von kontingenten historischen Konstellationen abhängig, und selbstverständlich variieren die Deutungen dieser Prozesse auch ansatzspezifisch (vgl. Voigt, 1993). Dennoch ist im Kern unbestritten, daß sich die Wirklichkeit moderner Politik nicht mehr dem hierarchischen Organisationsmodell fügt, wie es der (staatsrechtliche) Begriff des Staates suggeriert (vgl. Lietzmann, 1994): diese Wirklichkeit wird in vielen Politikbereichen unvermeidlich geprägt durch insulare oder molekulare Formen der Planung und Durchführung materialer Politiken, und dieser Tendenz zur Selbstsektorientierung einzelner Policies entsprechen neue Formen der Selbstformatierung der darum herum sich ausbildenden Akteurkonfigurationen und Handlungszusammenhänge, die besser in Begriffen von policy-communities, Verhandlungssystemen, Netzwerken o.ä. zu erfassen sind. Diese Einsichten in den defizienten Modus einer staatlich zentrierten funktionalistischen Politik haben denn auch eine faktische wie theoretisch reflektierte Gegenbewegung ausgelöst, in der, nach dem Abflauen der Begeisterung über neokorporative Steuerung, eine Vielfalt von staatlichen Steuerungshilfen zur gesellschaftlichen Selbststeuerung und -organisation wieder entdeckt wurden: die Schaffung para-staatlicher Einrichtungen, die Delegation von Staatsaufgaben an gesellschaftliche Gruppen, eine Neubewertung des Subsidiaritätsprinzips, lose Konzertierung u.a. (von Beyme, 1991: 352; vgl. auch Münkler, 1994: 63 ff.).

Wenn man also von der Rationalität von Politik – oder genauer: von den Rationalitätsanforderungen an staatliche Politik – spricht, dann sind Anforderungen gemeint, die mit der Fähigkeit der Gesellschaft zur Einwirkung auf sich selbst, mit der Fähigkeit

zur Bestimmung vernünftiger Entwicklungen und deren Beförderung wie mit der Fähigkeit zur Verhinderung anderer Entwicklungen zu tun haben. Dem daraus resultierenden Wachstum der Staatsaufgaben in sozial- und wohlfahrtsstaatlicher wie in interventionistischer Hinsicht stehen aber strukturelle Grenzen der Staatstätigkeit gegenüber, die als interne und externe Rationalitätsschranken staatlichen Handelns charakterisiert werden können (a) – in diesen Prozeß einer kumulativen Entwertung der traditionellen »Sachwalter kollektiver Rationalität« (Offe, 1989: 743) wird aber nicht nur der Staat, sondern auch Recht und Gesetz (b) sowie die Verfassung (c) hineingezogen. Damit ist schließlich der Punkt markiert, an dem Strategien einer demokratischen Modernisierung der Politik ansetzen können, auch wenn durch die demokratische Antwort auf die Probleme des Staates die Idee der Demokratie selber wieder unter einen vermehrten Streß gerät (d).

a) Die Staatstätigkeit hat seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert parallel zur sukzessiven Politisierung sozialer Fragen und der einsetzenden Parlamentarisierung des Klassenkonflikts zusammen mit der Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht ständig zugenommen. Dabei kann man grob drei Phasen unterscheiden (vgl. Grinn, 1993: 45): In einer ersten Phase kommt es zu Ansätzen einer gesetzlichen Regulierung der Arbeitsbeziehungen und des ökonomischen Wettbewerbs, um Mißbräuche ökonomischer Freiheit einzudämmen; diese gesetzgeberischen Instrumente der Ordnungspolitik wurden, induziert durch die wirtschaftlichen Krisenerfahrungen nach dem Ersten Weltkrieg, durch Instrumente zur Behebung sozialer Notlagen und ökonomischer Engpässe ergänzt, die sich nicht mehr nur auf die Gesetzgebung beschränkten, sondern tatsächliche finanzielle und sächliche Hilfsmaßnahmen umfaßten – es entwickelte sich nach und nach ein System der Vorsorge für die Risiken von Armut, Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit, Gesundheit u.a.; diese kurativen und kompensatorischen Strategien, in denen sich auch eine gewisse Vorliebe »für teure Symptombekämpfung in Form bürokratischer Routinearbeit« (Jänicke, 1993a: 65) zur Geltung brachte, konnten jedoch den Steuerungsbedarf komplexer Industriegesellschaften nicht decken, so daß der Staat in einer dritten Phase nach dem Zweiten Weltkrieg genötigt war, auch Erwartungen bezüglich einer aktiven Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung, der Krisenantizipation, der Initiierung technischen Wandels u.a. zu bedienen.<sup>3</sup>

Die Logik dieser extensiven Tendenzen läßt sich allgemeiner unter den Stichworten der Inklusion, der Reintegration einer funktional sich zunehmend ausdifferenzierenden Gesellschaft wie der prospektiven, risikoinduzierten Folgenwahrnehmung, -bewertung, -vermeidung und -bearbeitung fassen – gerade diese Logik aber läßt im Gegenzug die internen und externen Rationalitätsschranken staatlichen Handelns nur umso deutlicher hervortreten. Mit »Inklusion« ist dabei die sozial- und wohlfahrtsstaatliche Tendenz der Einbeziehung immer weiterer Bevölkerungsteile in die Leistungen aller

3 Dieser Prozeß läßt sich auch an der Verfassungs(text)entwicklung belegen, wobei die Verfassung auf den normtechnischen Ebenen der Staatszielbestimmungen, Kompetenzregeln, Grundrechte und Gesetzgebungsaufträge den faktischen Prozeß nicht nur spiegelt, sondern eigendynamisch anregt – vgl. dazu Schulze-Fielitz (1990: 18 ff.).

gesellschaftlichen Teilsysteme gemeint, die sich längst aus dem Kontext der sozialen Frage des 19. Jahrhunderts gelöst hat und mittlerweile auch Fragen der kulturellen (Erziehung, Bildung, Wissenschaft, kulturelle Teilhabe o.ä.) wie der politischen Reproduktion z.B. im Sinne einer »Staatsbürgerqualifikationspolitik« (Preuß, 1990a: 123 ff.) umfaßt; darüber hinaus hat vor allem die Systemtheorie den Blick dafür geschärft, daß funktionale Differenzierung dazu neigt, immer mehr hoch spezialisierte Teilsysteme hervorzubringen, die »eine hohe Sensibilität für eigene Angelegenheiten mit weitgehender Indifferenz für alle fremden« (Grimm, 1990: 14) kombinieren und so den Staat mit der Maßgabe auf den Plan rufen, Externalitäten zu kompensieren und allgemeine Gesichtspunkte und Interessen in den Handlungsplänen dieser Teilsysteme unterzubringen; mit der risikogesellschaftlich erzwungenen Erweiterung der Politikperspektive von Bestandwahrung auf Zukunftsplanung entsteht schließlich ein Problemtypus, der Politik nicht nur wissens- und expertiseabhängiger macht und insofern einen prozeduralen, aber »resultatoffenen« (Wiesenthal, 1989: 137) Politiktypus überfordert, sondern der sich aus dem kontingenten Zusammenspiel von Einzelhandlungen generiert und insoweit dazu tendiert, die Rationalität einzelner am Prozeß beteiligter Akteure zu überfordern – notwendig wird damit ein Konsens über Zwecke und Inhalt von Politik, der sich von bloß partikularen Orientierungen und subjektiven Interessen von Individuen und Gruppen ablöst.

Interne Rationalitätsschranken ergeben sich dann aus der Tendenz des administrativen Apparats, die Komplexität der gesellschaftlichen Umwelt, auf die er mit seinen Entscheidungen einzuwirken hat, intern selbst noch einmal abzubilden und sich damit den koordinativen Folgeproblemen der internen Differenzierung auszusetzen. Diese Art des Problemdrucks generiert sich also sowohl aus der wachsenden Zahl der Entscheidungsträger wie aus der parallel dazu, aber unabhängig davon verlaufenden Zunahme »intrastaatlicher Politikprozesse« (Fürst, 1987: 262 f.), die mit der Pluralisierung (Offe, 1987: 311) und Fragmentierung der Ressortperspektiven zu tun haben. Das Problem besteht nun zunächst auf der Seite des Staates genau darin, daß die Strukturen der institutionellen Willensbildung auf diese Anforderungen kaum oder nur schlecht abgestimmt sind und sich unter Gesichtspunkten der internen wie externen Diffusion der Entscheidungsfindung in eine eher gegenteilige Richtung entwickelt haben. Mit »externer Diffusion« ist hier das Phänomen der Auslagerung von Entscheidungsprozessen in die »dichten Kommunikationsprozesse« (Sarcinelli, 1990: 43) korporativer Verhandlungssysteme gemeint. Dadurch werden zwar auch – wie häufig notiert – Legitimationslücken aufgerissen; entscheidender aber in diesem Zusammenhang ist der Gesichtspunkt, daß damit gerade die gesellschaftlichen Akteure prämiert werden könnten, die sich durch die vergleichsweise geringste Lernbereitschaft und Innovationsfähigkeit auszeichnen. Komplementär dazu haben wir es mit einer »internen Diffusion« insoweit zu tun, daß sich aufgrund der Art und Weise der Regierungs- und Parlamentsorganisation die von der konservativen Staatsrechtslehre systematisch erzeugte Vorstellung einer einheitlichen »Staatswillensbildung« als Fiktion erweist, die an der Wirklichkeit der bürokratischen Fraktionierung, der kompetitiven Struktur wie der Klientel- und Adressatenbindung der administrativen Entscheidungsprozesse aufbricht.



Das ist nun insofern interessant, als diese Phänomene zunehmend auf demokratische Defizite der Verfahren der repräsentativen Demokratie und der institutionellen Strukturen der Staatswillensbildung selber zurückgeführt werden. Ein solches Krisenszenario eines gestörten Zusammenspiels von institutionellen Mechanismen, gesellschaftlichen Gestaltungsaufgaben und politischen Problemlösungen läßt sich als ein vierstufiger, kumulativer Prozeß der Selbstinvalidierung staatlicher Politik charakterisieren: auf einer ersten Stufe der Problemwahrnehmung bereits wirkt der konkurrenzdemokratische Machtzyklus wie ein Filter, der nur solche Probleme hindurchläßt, die in ihrer zeitlichen Dimensionierung auf die Kurzfristigkeit und Querschnittigkeit der Handlungsorientierungen von Parteipolitikern abgestimmt sind; auf der Ebene der Problemaufbereitung und -bearbeitung ist es zum einen der Mechanismus der Ressortierung, der der Analyse komplexer Problemstrukturen entgegenwirkt und integrierte Lösungsansätze häufig an Ressortkonkurrenzen scheitern läßt; in die gleiche Richtung wirkt der Mechanismus der Abbildung von Sachstandskonflikten auf die binäre Logik von Regierung und Opposition, der in der Tendenz für eine zusätzliche kognitive Auszehrung des Problemlösungshandelns sorgt; schließlich scheitert die Implementation politischer Entscheidungen und Programme u.a. auch daran, daß die Anwendung der Mehrheitsregel, wie Dewey (1984: 365) klarstellt, den vorherigen Rekurs auf Methoden der Diskussion, Konsultation und Persuasion förmlich erzwingt – m.a.W., der staatliche Interventionismus ist seinerseits auf Assoziationsstrukturen und auf Institutionen angewiesen, »die der Aufgabe gewachsen wären, durch die von ihnen ausgehenden Verpflichtungseffekte ein modernes Äquivalent für republikanische Tugenden zu stützen und unausgeschöpfte moralische Kapazitäten und Kooperationsbereitschaften zu aktivieren« (Offe, 1990a: 187), und so zu der vorgängigen, autonomen Vermittlung von Interesse und Vernunftinteresse beitragen könnten.

Externe Rationalitätsschranken resultieren demgegenüber wesentlich aus Prozessen der Globalisierung, also der räumlichen, sachlichen und sozialen Dispersion von Problemursachen und -folgen einerseits wie der sich weiter öffnenden Schere zwischen realer Problementwicklung und den strukturellen Begrenzungen der politischen Wahrnehmung und Bearbeitung dieser Probleme andererseits (vgl. Böhret, 1993: 39 ff.). Der vielzitierte Verlust der Souveränität und Gestaltungskraft des Staates ist im Kern dann darauf zurückzuführen, daß wir es in vielen Bereichen (Umwelt, Recht, Wirtschaft, Rüstung u.a.) mit einer Art Selbstsektorientierung und Selbstformatierung von Politiknetzwerken zu tun haben, die sich in der supra- wie subnationalen Grauzone legitimationsarmer Strukturen einnisten und sich den Mechanismen einer nationalstaatlich organisierten demokratischen Willensbildung weitgehend entziehen. Auf diese Weise zieht sich im Zuge der internen Differenzierung moderner Gesellschaften und der gleichzeitigen Internationalisierung von Wirtschaft, Verkehr, Kommunikation und Umweltgefahren der Gestaltungs- und Problemlösungsanspruch von Politik (so weit er überhaupt noch besteht) in pluralistische, korporatistische und intergouvernementale Verhandlungssysteme zurück (Scharpf, 1993a: 165 ff.). Diese können nun zwar eine gewisse Rationalität effektiver Problemlösung für sich reklamieren; es fehlt ihnen in der Regel jedoch nicht nur der legitimationswirksame Rückbezug auf eine nach wie vor nationalstaatlich begrenzte öffentliche Meinungsbildung, sondern gerade dort, wo dieser Rückbezug im

Rahmen eines Zwei-Ebenen-Spiels (Scharpf, 1993a: 167 f.) hergestellt wird, untergräbt er durch eine enge optionale Bindung die Autonomie und Effektivität der Verhandlungen: Die Prozesse auf beiden Ebenen sind deshalb schlecht kombinierbar, weil in jedem Teilprozeß die Optionalität verbraucht und vernichtet wird, die die Voraussetzung einer autonomen Entscheidungsfindung auf der jeweils anderen Ebene bildet.

Unter diesen Voraussetzungen scheint es für die Chancen der Demokratie nicht besonders gut zu stehen, und dies nicht zuletzt, weil gerade eine nationalstaatlich starke Demokratie sich in einer starken Beschränkung der politischen Problemverarbeitungsfähigkeit auf internationaler Ebene bemerkbar machen kann, die in die Katastrophe führen könnte (Scharpf, 1993a: 174). Diese im Zuge der inter- wie supranationalen Verflechtung sich zunehmend dringlicher stellende Frage nach der Effizienz demokratischer Entscheidungsprozesse bildet jedoch nur die eine Seite der Globalisierungsproblematik. Vielleicht nicht so dringlich, aber doch unausweislich geraten wir im Zuge der faktischen Globalisierung aller politischen, ökonomischen und technologischen Prozesse in die normative Spannung zwischen universalen Menschenrechten und partikularen Bürgerrechten: diese Spannung bringt sich als eine Herausforderung an die internen Strukturen der Willensbildung in den demokratischen Gesellschaften des Westens derart zum Ausdruck, daß diese, »bei Strafe des Verrats an ihren eigenen konstitutiven Prinzipien, in ihrem demokratischen Diskurs die Stimmen *aller* (Herv. i.O.) derer müßten zur Geltung kommen lassen, die von ihren demokratischen Entscheidungen betroffen sind« (Wellmer, 1993: 192). Ungeachtet der schon gewiß nicht unbeachtlichen Probleme der organisatorischen und institutionellen Umsetzung würde die Einlösung eines solchen Anspruchs nur unter starker Anspannung und Strapazierung der moralischen Kräfte derjenigen, die die entsprechenden Transformationsprozesse in Gang zu setzen und zu sanktionieren hätten, überhaupt möglich.

Diese Diagnose eines Auseinanderdriftens von Rationalitätsanforderungen und institutionell verbürgten Rationalitätschancen staatlicher Politik läßt sich zusammenfassend gut vor dem Hintergrund des »handlungstheoretischen Dreiklangs von Wollen, Wissen und Können« (Böhret, 1990: 192) erläutern. Das »Wollen« betrifft die Frage der Verantwortbarkeit von Entscheidungen und durch sie ausgelösten Entwicklungen in bezug auf die Um- und Nachwelt – dem steht nicht nur das Bedenken des konfliktgenerierenden Charakters von Moraldiskursen resp. deren Instrumentalisierung zu Entscheidungsdiskursen selber entgegen, sondern die im wohlfahrtsstaatlichen Paternalismus wie in den repräsentativen Institutionen angelegte Mediatisierung der moralischen Kompetenz des Staatsbürgers und der auf »Querschnittigkeit« und kurzfristige Zeithorizonte festgelegte kompetitive Politiktypus (Böhret, 1990: 197 ff., Sarcinelli, 1990). In der Dimension des »Wissens« geht um die Spannung zwischen der zunehmenden Bedeutung von Wissen als einer Steuerungsressource moderner Gesellschaften (Preuß, 1990: 80 ff.) und der steigenden Konflikthaftigkeit der Wissensproduktion im Sinne von Wahrnehmungs-, Sachstands- und Problemlösungskonflikten (Böhret, 1990: 211 f.), auf deren Auflösung prozeßbezogene, aber resultatoffene institutionelle Strukturen kaum zu beziehen sind (vgl. demgegenüber Nullmeier, 1990). In der Dimension des »Könnens« schließlich geht es um die inverse Entwicklung von Steuerungsbedarf einerseits und staatlicher Steuerungsfähigkeit wie gesellschaftlicher Steuerbarkeit ander-

rerseits (Scharpf, 1989 und 1991). Kurz: was wir hier vor uns haben, läßt sich immer noch am ehesten mit dem der Organisationstheorie entlehnten »garbage-can«-Modell der Entscheidungsfindung beschreiben. Danach ergeben sich Entscheidungen nach dem zeitlich strukturierten, gegenüber der Entscheidungsmaterie und prozessualen Rationalitätsanforderungen relativ unempfindlichen (und daher kontingenten) Zusammentreffen von Problemen, Akteuren, Strategien, Programmen und Problemlösungsressourcen (Olsen, 1988 und 1991; Scharpf, 1987 und 1991).

b) Nun ist freilich der Staat nicht der einzige der oben erwähnten Sachwalter kollektiver Rationalität, der unter den Druck einer gesteigerten Reflexivität politischer Prozesse gerät – ähnliches gilt auch für das Recht und die Verfassung. Das ist nun deshalb umso bemerkenswerter, als es die traditionelle Funktion des Rechts ist (und seine spezifische normative Rationalität ausmacht), die in partikularen Handlungskontexten erzeugten Externalitäten zu balancieren und zu regulieren, indem es eine normativ auf die Reproduktion der Einheit der Gesellschaft bezogene Rationalität in den Funktionsimperativen einzelner Subsysteme und deren Interaktionen unterbringt (Preuß 1989b: 551 ff.). Dem steht allerdings die Beobachtung gegenüber, daß das Recht gerade durch seine steigende Inanspruchnahme als Steuerungsmedium in ein »regulatorisches Trilemma« (Teubner, 1984) verwickelt wird, das aus der Inkompatibilität des Rechts mit der Struktur der zu regulierenden Sozialbereiche entsteht und das sich entweder in der Irrelevanz des Steuerungsversuchs oder in der desintegrativen Wirkung auf das Steuerungsmedium selber oder den zu regulierenden Handlungszusammenhang hat. Es ist hier nun nicht der Ort, die vielfältigen Antwortversuche auf dieses Trilemma im einzelnen durchzumustern. Festgehalten werden soll lediglich, daß der Ausweg im Kern darin gesehen wird (unabhängig davon, ob man Recht als reflexives, prozedurales, ökologisches oder kommunikatives Recht konzeptualisiert), Recht als Medium gesellschaftlicher Selbstorganisation aufzufassen (Ladeur, 1990), und zwar so, daß über die Entbindung der in kommunikativen Strukturen angelegten Rationalitätspotentiale zugleich auch eine Nötigung zur gesellschaftlichen Selbststrationalisierung und -verbesserung (Preuß, 1990: 73) ausgeübt wird. Das ist aber ersichtlich nicht zu haben, ohne daß die Strukturen der Rechtserzeugung, -begründung und -anwendung sich selber für die Thematisierung ihrer Angemessenheit öffnen. Auf diese Weise wird Recht in seinen sozialen Reproduktionszusammenhang zurückgestellt und öffentliche Deliberation als eine im Medium von Recht vermittelte reflexive Praxis sichtbar und thematisch.

c) Eine vergleichbare Diagnose ergibt sich denn auch für die »Zukunft der Verfassung« (Grimm, 1990 und 1991), und zwar nun nicht etwa deshalb, weil der Zweck einer einklagbaren Fixierung des normativen Grundkonsenses über die Gestalt der politischen Ordnung entfallen ist. Das Problem scheint in diesem Zusammenhang eher, daß die Verfassung in ihrer Funktion der Verbürgung von Menschen- und Freiheitsrechten durch den o.g. Prozeß der Diffusion der Staatlichkeit marginalisiert wird, weil sie zum einen die nunmehr eigentlichen Adressaten verfassungsrechtlicher Normierungen (korporative Akteure, Verbände, Parteien) nicht mehr erreicht (Grimm, 1990: 24 ff.). Zum anderen gerät offensichtlich der demokratisch-prozedural verbürgte Freiheitsschutz dadurch in Gefahr, unterlaufen zu werden, daß Verfahren allein die Ratio-

nalität von Entscheidungen unter Risikobedingungen nicht mehr garantieren können (Grimm, 1990: 28). Auf diese Konstellation ist ganz offensichtlich denn auch die Forderung der Steigerung der sachlichen, zeitlichen und sozialen Reflexivität kollektiver Willensbildung (Offe, 1989) bezogen: der Ausweg, der dann vorgeschlagen wird, besteht darin, Freiheitsrechte nicht mehr nur als subjektive Abwehrrechte aufzufassen, sondern sie in den praktischen Reproduktionszusammenhang einer demokratischen Ordnung zu rücken (insofern wird der Konstitutionalismus reflexiv) und die Institutionen zugleich so auszulegen, daß sie einen Zwang in Richtung auf die Rationalisierung der Willensbildung selbst ausüben – insofern wird der Konstitutionalismus moralisch-reflexiv (Preuß, 1990: 78).

d) Das ist demokratietheoretisch gesehen nun insofern eine gute Nachricht, als sich an dieser und ähnlichen Beschreibungen des Zustands des politischen Systems die gewollte und in der Regel als Stärke empfundene Anspruchslosigkeit realistischer Modelle der Demokratie desavouiert und so der Aufschwung neo-utilitaristischer Ordnungstheorien gebremst wird (Offe, 1990a: 177 ff.). Und es verleiht den Versuchen einer Revitalisierung republikanischer Traditionen und partizipatorisch-diskursiv orientierter Modelle von Demokratie zweifellos einen zusätzlichen Auftrieb: Insofern die Analyse der Funktionslücken staatlicher Politik zu der Empfehlung führt, aus der Not des Staates eine demokratische Tugend zu machen, hat die Verklammerung von Staats- und Demokratietheorie durchaus einen nicht nur deskriptiv-analytischen, sondern auch einen normativen Sinn, weil sie auf ein Modell von Demokratie zuläuft, das Strukturen einer inklusiven, partizipatorischen Willensbildung vorsehen muß, die einen deutlichen Entscheidungsbezug aufweisen und insgesamt aufnahmefähig sind für die Rationalitätserwartungen, die sich in der Perspektive der Verbesserung der Qualität politischer Entscheidungen einstellen.

Reflexe dieses neuen Aufgabenverständnisses (vgl. Schulze-Fielitz, 1993: 96 ff.) lassen sich denn auch in Wandlungen der staatlichen Handlungsformen (etwa durch eine Aufwertung des öffentlich-rechtlichen Vertrages und des informativen Staatshandelns, in Gestalt der Privatisierung des Staatshandelns und des informalen Verwaltungshandelns) und spezifischer in Wandlungen der Verwaltungspraxis (Stichworte dazu sind: Aufwertung des Verwaltungsverfahrensrechts, Kooperation als Prinzip des Staatshandelns und Entformalisierung des Gesetzesrechts) nachweisen. Dennoch haftet diesen Entwicklungen häufig ein zu insularer Charakter an, um zu dem aufgegebenen »Paradigmenwechsel der Steuerungsmechanismen« (vgl. Jänicke, 1993a: 70 f.) aufzuschließen zu können. In dieser Perspektive müßte es zu einer stärker integrierten Institutionalisierung unterschiedlicher Mechanismen und Strukturen kommen, wie sie etwa der folgende Katalog beschreibt: Steuerung von Rahmenbedingungen und Handlungskontexten statt bürokratischer Detailregulierung; Vergesellschaftung der Problembearbeitung unter Einschluß des Staates und der Bürokratie; eine stärkere Dezentralisierung der Problemlösung, die sich mit einer inklusiven und partizipativen Entscheidungsstruktur verbinden kann; Übergang von einem reaktiven zu einem antizipativen Politikmuster u.ä. Entscheidend aber, auch für den Zusammenhang und institutionelle Integration dieser Komponenten einer politischen Modernisierungsstrate-

gie, ist, daß sich die Idee der Demokratie nicht mehr nur in einzelne Teile des entstehenden Netzwerks einer räumlich, sachlich und sozial differenzierten Willensbildung und Entscheidungsfindung zurückziehen kann. Darüber hinaus muß die demokratische Willensbildung selber reflexiv werden in dem Sinn, daß Verfahren mitinstitutionalisiert werden, die auf die Spezifizierung der institutionellen Arrangements der Entscheidungsfindung eingerichtet sind. In diesem Punkt laufen m.E. die unterschiedlichen Vorschläge eines »societal constitutionalism« (Sciulli, 1986), einer »reflexiven Staatstätigkeit« (Olsen, 1991; Kleger, 1993; Offe, 1987) oder einer »neuen Staatlichkeit« (Nullmeier/Rüb, 1993) so zusammen, daß nicht nur eine rationalitätssteigernde Herstellung der Offenheit und Öffentlichkeit von Entscheidungsprozessen ins Auge gefaßt wird, sondern daß im Sinne der demokratischen Intuition, »that citizens are competent to make adequately enlightened judgments either about public issues themselves, or about the terms on which they may safely delegate to others the authority to make decisions« (Dahl, 1987: 203), Öffentlichkeit zum privilegierten Ort der Vermittlung institutioneller Reflexivität wird.

Die schlechte Nachricht ist indes, daß die Idee der Demokratie im Zuge einer dermaßen erweiterten Inanspruchnahme für die bewußte Gestaltung der gesellschaftlichen Lebensverhältnisse selber unter einen gewissen Streß gerät, der insgesamt daraus resultiert, daß die institutionelle Umsetzung der Idee der Demokratie unterschiedlichen und nicht unbedingt kompatiblen Optimierungsgesichtspunkten folgt: die Sicherung von Freiheit auch gegen eine mögliche Tyrannei der Mehrheit muß mit allgemeinen Teilhabeansprüchen und diese wiederum mit kompetenz- und rationalitätsverbürgenden Entscheidungsstrukturen balanciert werden (vgl. Fishkin, 1991). Dabei ist es vor allem die Verschränkung der Idee demokratischer Selbstbestimmung mit der auf die Verbesserung der (sachlichen) Angemessenheit und Qualität von Politik bezogenen Idee vernünftiger Selbstregierung, die zu Spannungen im Verhältnis der Prinzipien von Freiheit, Gleichheit und Rationalität führen, und die deshalb z.T. energische Abwehrreaktionen auf sich gezogen hat.<sup>4</sup>

Einzuräumen ist, daß, obwohl oder gerade weil die Idee der Demokratie konstitutiv mit der Idee der Vernunft in Gestalt einer deliberativen Praxis der Selbstbestimmung verknüpft ist (vgl. Spragens, 1990), die Demokratietheorie auf die in den letzten Jahren vielfältig artikulierten Vernunftszweifel schon deshalb reagieren können sollte, weil eine Über- oder Fehlakzentuierung der Idee der Rationalität im Kontext demokratischer Politik sich leicht der Gefahr einer elitistischen Involution der Idee der Demokratie selber aussetzt (vgl. auch Greven, 1993). Solche Zweifel können entweder in Form einer Krise des Vernunftsubjekts (so die republikanische Sichtweise) oder in postmoderner Sicht in Form der Diagnose einer Krise des Vernunftbegriffs selber artikuliert werden. Der postmodern inspirierten Kritik des demokratischen Rationalismus läßt sich nun entgehen, daß sie sich selber eines objektivistischen Mißverständnisses

4 Vgl. Greven (1995). In dieser Kritik spielen vernunftkritische Motive, ein machttheoretischer Realismus, ein expressivistisches Ideal individueller Selbstvervollkommenung und differenztheoretische Annahmen auf vielfältige Weise zusammen. Ich kann darauf an dieser Stelle nicht eingehen – vgl. dazu aber genauer Schmalz-Bruns (1994: 375 ff.).

des demokratischen Prozesses schuldig macht, insofern sie politische Praxis allein aus der systemischen Perspektive eines Beobachters, nicht aber in der Einstellung von Beteiligten rekonstruiert. Eine derartige Perspektive müßte sich sensibilisieren für die »irreducible activity of agents in sustaining the mutual intelligibility of their interactions« (McCarthy, 1991: 29), und sie würde, entgegen einer einseitigen Abrechnung mit dem illusorischen Charakter von Vernunftideen, den Zugang zu dem pragmatischen Gebrauch eröffnen, den Akteure von Ideen normativer Richtigkeit und theoretischer Wahrheit machen, um sich wechselseitig als für ihre Handlungen verantwortliche Subjekte zu erkennen und anzuerkennen und um Kriterien der Lösung von Interaktionskonflikten zur Verfügung zu halten.

Schwerer wiegt hingegen der republikanische Verdacht einer zunehmenden Entmoralisierung von Handlungsdispositionen im Zeichen eines liberalen Individualismus bei gleichzeitig steigendem Bedarf an »verantwortungsethischen Massensorientierungen« (Offe) in der modernen Politik. Im Zuge der von Offe diagnostizierten »(Re)Subjektivierung von Steuerungsleistungen« (Offe, 1989: 743) bilden moralische Einstellungen des einzelnen, staatsbürgerliche Qualifikationen und sachliche Kompetenzen ein kaum reduzierbares und institutionell nicht substituierbares Ferment des demokratischen Prozesses – sie werden zu knappen Ressourcen, die durch entsprechende institutionelle Strukturen gefördert (vgl. auch Warren, 1993 und Sarcinelli, 1993) und gegen die Ausbeutung durch strategisch-instrumentelle Handlungsdispositionen geschützt werden müssen.

## 1.2 Exkurs: Zur Theorie politischer Institutionen

Damit sind die wesentlichen Gründe benannt, weshalb politische Institutionen in den Sozialwissenschaften über disziplinäre Üblichkeiten und Routinen hinaus wieder zu einem Thema geworden sind.<sup>5</sup> Und dies nicht einfach im Sinne einer gerade auf konservativer Seite begrüßten Wiederkehr des lange Verdrängten (Lipp, 1990), sondern weil sie in das Zentrum des Nachdenkens über die Gestaltung einer angesichts wachsender Herausforderungen ziemlich orientierungslos gewordenen Politik rücken (vgl. Unseld, 1993). So gilt es mittlerweile als ausgemacht, daß das institutionell geprägte Modell hierarchischer Politik in den westlichen Demokratien aus Effektivitäts- wie aus Effizienzgründen einer ebenso gründlichen »Abwicklung« (Willke, 1993) bedarf wie die sozialen und politischen Institutionen in den sich transformierenden osteuropäischen Gesellschaften. Dabei ist das neue, im Horizont aufscheinende Perfektionsmodell von Politik dann nicht etwa anti-institutionell. Auch am Gegenmodell horizontaler

5 Für einen Überblick vgl. etwa Schmalz-Bruns (1989). Im einzelnen sind hervorzuheben: Benz (1990), Bermbach (1991), Burns/Dietz (1992), Furubotn/Richter (1993), Gebhardt (1992), Göhler (1987 und 1994), Göhler/Lenk/Münkler/Walther (1990), Göhler/Lenk/Schmalz-Bruns (1990), Gretschmann (1990), Gukenbiehl (1992), Levi (1990), March/Olsen (1989), Melville (1992), North (1990), Pankoke (1990), Scott (1993), Sened (1991), Türk (1989) und Zucker (1988).



Koordination wird eine scheinbar wesentlich institutionell zu erbringende Leistung für die gesellschaftliche Integration sichtbar: Institutionen besorgen das Geschäft der komplexitätsreduzierenden und -ermöglichenden gesellschaftlichen Optionensteuerung, sollen also gemeinwohlorientierte Handlungsrationaltäten befördern und dem entgegenstehende Handlungsmuster zurückdrängen resp. »impossibilisieren« (Willke, 1993: 60 ff.). In ganz ähnlicher Weise wird auch für Beck (1993) die institutionelle Struktur moderner Politik zu der Schlüsselvariable, an der sich die Möglichkeit einer ökologischen Erneuerung der Moderne entscheiden soll – zu diesem Zweck wird den aus dem institutionellen Gehäuse staatlicher Politik längst ausgewanderten gesellschaftlichen Subpolitiken eine institutionelle Struktur angeraten, die es ihnen erlaubt, sich hinsichtlich ihrer Themen, Entscheidungsprozesse, -verfahren und Regeln permanent selber zum Thema zu machen (Beck, 1993: 204 ff.).

Werden hier Institutionen zum Mittel und Gegenstand einer »reflexiven Politik«, die sich vor allem dadurch auszeichnet, daß sie ihre eigenen Strukturen und Regeln laufend auf die Anforderungen eines kollektiven Problemlösungshandelns abstimmt, so versucht Offe darüber hinaus, den Institutionenbegriff seit einiger Zeit dadurch neu zu akzentuieren, daß er Institutionen in ihren Wirkungen auf die moralische und kognitive Qualität politischer Willensbildungsprozesse und Entscheidungen thematisiert: Sie sollen nicht nur »moralische Sensibilität, Realitätssinn und zugleich das Denken in anspruchsvollen Zeiträumen verbürgen« (Offe, 1989: 747). Sie erfüllen auch die Funktion eines Filters, »dessen Selektivität darüber entscheidet, ob und in welchem Umfang die rechtlich geschützten, in Sozialisationsprozessen und durch kulturelle Überlieferung aufgebauten kognitiven und moralischen Kapazitäten der Individuen zur Betätigung und Entfaltung zugelassen und gefördert oder im Gegenteil, sei es durch »Unterforderung«, sei es durch übergroße »Zumutungen«, brachgelegt und außer Übung gesetzt werden« (Offe, 1989: 760 f.). Daneben fungieren sie als eine Art demokratischer Selbstschutz gegen die Suggestion einer kollektiven Handlungsfähigkeit des demokratischen Souveräns, gegen die Fiktivität, Fehlbarkeit und Verführbarkeit eines Volkswillens, der sich durch die Einrichtung entsprechender Institutionen unter den Vorbehalt stellt, nicht an jedem Ort, zu jeder Zeit und zu jeder Frage entscheidend Stellung nehmen zu müssen (Offe, 1992).

Schließlich bietet sich, um dieses (vorläufige) Bild zu vervollständigen, eine Bestimmung an, die Jürgen Habermas (1992: 397) den organisatorischen Komplexen staatlicher Politik und vor allem den verfassungsrechtlichen Institutionen zuweist: in seiner Sicht haben sie den »reflexiven Sinn von gegensteuernden Vorkehrungen gegen eine gesellschaftliche Komplexität, die die normativ gehaltvollen Präsuppositionen einer rechtsstaatlichen Praxis *unterwandert*« (Herv. i.O.) – d.h., sie sorgen in einer Art »komplexitätserhaltender Gegensteuerung« dafür, daß die systemische Integration moderner Gesellschaften nicht vollständig aus dem Horizont einer demokratischen Praxis der Selbstbestimmung und der sie leitenden normativen Ideale heraustreten kann.

Diese knappe Skizze der Motive, die in die Renaissance des Institutionellen eingehen, ist gewiß einseitig und unvollständig, indem sie nur die demokratischen, zivilgesellschaftlichen und reformorientierten Impulse verzeichnet. Daneben gibt es sicher-

lich auch das Phänomen einer »Restabilisierung der institutionellen Selbstbehauptung« (Rehberg, 1993: 1) als dem entscheidenden Merkmal der konservativen Wende seit den späten 70er Jahren, die in der kaum verhohlenen Freude über die Wiederentdeckung des zu Unrecht Vergessenen oder Verdrängten ihren Ausdruck findet (so etwa Guggenberger, 1979 und Lipp, 1990). Letzteres ist aber vielleicht weniger erstaunlich und auch konzeptuell kaum informativ oder innovativ, insofern in die Erneuerung der institutionellen Selbst- und Geltungsbehauptung vor allem Gehlensche Theorie- und zeitdiagnostische Motive eingehen. Bemerkenswerter ist schon, daß sich auch die »Linke« weder von der Gehlenschen Institutionenontologie noch von der marxistisch inspirierten Ideologiekritik mehr in eine bloß spiegelbildliche Negation und Abwehr des Institutionellen zurückdrängen läßt (vgl. u.a. Rödel/Frankenberg/Dubiel, 1989: 11 ff.). So liefert etwa Offe an der oben schon zitierten Stelle gleich Hinweise für die Prominenz und den Stellenwert des Institutionenkonzepts auf seiten der »Linken« mit, was durchaus einiges mit einer tiefgreifenden, demokratischen Reinterpretation des sozialistischen Projekts zu tun hat. Dieses sei, so Offe, nicht nur »für eine Gesellschaftsordnung verwirklichter Emanzipation heute (und nicht erst heute) operativ leer«, sondern dessen Neuinterpretation habe der doppelten Einsicht Rechnung zu tragen, daß es im Zuge einer reflexiven Modernisierung nunmehr gelte, »durch geeignete Verfahren und Institutionen die zerstörerischen Auswirkungen der technologischen, militärischen, wirtschaftlichen, bürokratischen und ökologischen Modernisierungsdynamik dadurch zu bremsen, daß Prinzipien der verantwortlichen Selbstbeschränkung zur Geltung gebracht werden« und daß sich solche Vermeidungskriterien nicht mehr ein für alle Male festlegen lassen, sondern nur im argumentativen Zusammenspiel kognitiv und moralisch aufgeklärter Meinungen jeweils fallweise herausbilden lassen« (Offe, 1989: 746 f.).

Kurz: Es gibt einigen Anlaß, in konstruktiver Absicht die Frage nach dem Design solcher institutionellen Arrangements aufzugreifen, die in der Lage wären, den Staatsbürger aus seiner Klientenrolle heraus- und als verantwortliches Subjekt einer gemeinwohlorientierten Politik hervortreten zu lassen. Das impliziert auch eine Umakzentuierung des grundlegenden Verständnisses von Politik, die nicht mehr (oder jedenfalls nicht primär) nach dem Modell der Aggregation individueller Präferenzen ausgelegt werden könnte, sondern nach dem (deliberativen) Modell der argumentativen Suche nach gemeinwohlverträglichen Lösungen für kollektive Handlungsprobleme: »Much of politics, of course, is that way (d.i.: a matter of bargaining, d. Verf.); but not all of it is. Another kind of politics, or another aspect of politics, centers on deliberation rather than bargaining and involves something more akin to the search for the right answer to a question or the best solution to a problem« (Soltan, 1993: 16). Dieser »Neue Konstitutionalismus« (vgl. Elkin/Soltan, 1993) führt mithin bereits drei grundlegende Intuitionen programmatisch zusammen, deren Ausarbeitung uns im folgenden beschäftigen wird. Erstens beruht danach die Rationalität institutionell regulierten politischen Handelns nicht auf konsequentialistischen Erwägungen, sondern sie folgt primär einer »logic of appropriateness« (March/Osen, 1994: 9), nach der sie ihren Verpflichtungsgehalt primär der Einpassung des Handelns in geteilte Auffassungen des Richtigen, Natürlichen oder Guten verdankt und nach der sich Verpflichtungseffekte dadurch ein-



stellen sollen, daß sie das Handeln gegen das Eindringen interessenpolitischer Motive und die strategische Ausbeutung gemeinwohlorientierter Handlungsdispositionen abschirmen (vgl. auch Offe, 1990a: 187). Nur unter dieser Voraussetzung können sie zweitens als rationale »devices for social problem-solving« (Elkin, 1993a: 117) fungieren, die der gemeinschaftlichen Suche nach den besten Lösungen und damit der Kraft des besseren Arguments auch die nötige Schubkraft verleihen. Dieser spezifische Effekt wird sich aber drittens nur einstellen, wenn man nicht in den Fehler verfällt, die vorhandenen moralischen und kognitiven Ressourcen auf seiten der Beteiligten zu überschätzen – deswegen enthält diese Programmatik auch ein Element der reflexiven Selbstbegrenzung (Elkin, 1993a: 134 f.), das der Einsicht Rechnung trägt, »that politics depends on the distribution of capabilities for appropriate political action among citizens, groups, and institutions« (March/Olsen, 1994: 21).

Solche Formulierungen lassen nun gewiß die für Gehlens Institutionentheorie konstitutive, subjektivitätskritische Konfrontation von Sittlichkeit und Moralität hinter sich und sensibilisieren geradezu für die Notwendigkeit einer moralisch und pragmatisch orientierten Institutionenkritik.<sup>6</sup> Gerade wenn man aber wieder zunehmend bereit ist, dem institutionellen Denken in der Politik schon deshalb einen breiteren Raum zu geben, weil der politische Prozeß durch Regeln und Organisationsformen bestimmt ist, die einen überindividuellen Status haben und weil der endogene Charakter von politischer Wirklichkeit, von Interessen, Präferenzen und Akteurkonzepten unübersehbar ist (March/Olsen, 1989: 160), dann muß es umso mehr erstaunen, daß so anspruchsvollen Konzeptualisierungsvorgaben andererseits (immer noch) keine entsprechende begriffliche Klärung und Präzisierung gegenübersteht. Trotz umfangreicher Bemühungen etwa im Zusammenhang einer Theorie politischer Institutionen, im Bereich des politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus, der Geschichtswissenschaft, des neuen ökonomischen Institutionalismus oder der Organisationstheorie ist der Institutionenbegriff selber nach wie vor in sich vieldeutig, wird weitgehend eher intuitiv verwendet und steht in einem ungeklärten und nur schwer systematisierbaren Verhältnis zu einem Begriffsfeld für Sozialregulierungen unterschiedlicher Reichweite, Abstraktion und Bezugsebenen, in dem Korrespondenzbegriffe wie »Gesellschaft«, »Gesellschaftsformation«, »soziales System«, »Subsystem«, »Organisation«, »Verband«, »Normensystem«, »Wertordnung« oder schließlich »Kultur« (Rehberg, 1990: 116) stehen.

6 Diese Verschränkung des Standpunktes der Sittlichkeit (der etwa für das Gehlensche Konzept der inneren und äußeren Formierung des Menschen maßgeblich ist – vgl. Rehberg, 1990: 117 f.) und der Moralität in einer kritischen Institutionentheorie hebt z.B. Offe dadurch deutlich hervor, daß er den rigiden Institutionalismus und Staatsfetischismus der deutschen Verfassungstheorie und -praxis geradezu als einen Mechanismus der Blockade institutionellen Lernens und institutioneller Selbstadaptation seitens der neuen sozialen Bewegungen identifiziert (Offe, 1990: 248 ff.); in einem ganz anderen Zusammenhang, der Kommunitarismuskontroverse in den USA, mahnt Benhabib eine institutionentheoretische Vermittlung der Prinzipien von Gemeinschaft (Sittlichkeit) und Subjektivität an, um der Versuchung einer komplementären Vereinseitigung eines legalistischen Anti-Individualismus und eines individualistischen Anti-Institutionalismus zu entkommen (Benhabib, 1992: 45 ff. und 192 ff.).

Wie läßt sich nun dennoch wenigstens eine gewisse Ordnung in diese zunächst verwirrenden, kaleidoskopartigen begrifflichen und funktionalen Verweisungszusammenhänge bringen? Ein solcher Versuch sollte m.E. mindestens drei Anforderungen genügen: Er sollte geeignet sein, eine spezifische, durch Prozesse der Sozial- wie Systemintegration hindurchgreifende Wirkungsweise des »Institutionellen« in Form eines »institutionellen Mechanismus« oder »institutioneller Mechanismen« (Rehberg, 1993) nachzuweisen oder wenigstens zu thematisieren; er sollte zweitens so angelegt sein, daß er zugleich einen die unterschiedlichen disziplinären Bedürfnisse und Gegenstandsbezüge übergreifenden begrifflichen Einheitsfokus zur Verfügung stellt und offen genug für die jeweiligen Besonderheiten der Verwendungsweise bleibt; und er sollte sich schließlich perspektivisch darauf einstellen, daß Institutionen selber wohl kein eigenschaftsloses Medium sozialer und politischer Prozesse sind und sich deshalb auch für Institutionenkritik offenhalten, also für die Thematisierung der durch Institutionen erzeugten Gefährdungen sozialer und politischer Prozesse, für ihre Leistungen wie Leistungsgrenzen. Auf diese Weise sollte sich der »Mehrwert« des Institutionenbegriffs gegenüber den alternativen Begriffsstrategien sichtbar machen lassen, ein Mehrwert, der nur darin bestehen kann, Ideen oder Intuitionen aufzunehmen, die in den alternierenden Begrifflichkeiten so nicht zum Ausdruck zu bringen sind.

Diese Anforderungen lassen sich nun am ehesten dadurch im Zusammenhang aufnehmen, daß man den Weg einer abgestuften, schrittweisen funktionalen Zuspitzung und semantischen Einengung des Institutionenbegriffs wählt. Sortiert man mithin das o.g. Begriffsfeld nach funktionalen Gesichtspunkten der sozialen Differenzierung und Integration und an Hand der allgemeinen Frage, wie es sozialen Gruppen durch Prozesse der funktionalen Differenzierung und Spezifikation von Handlungszusammenhängen und der Individualisierung hindurch gelingt, sich als Einheit zu erhalten, dann tritt die implizite Relationierung der Konzepte von Einheit, normativer Ordnung und Kultur im Begriff der *sozialen Institution* deutlicher hervor: Gesellschaften beschreiben sich als Einheit im Horizont kulturell erzeugter, normativ bestimmter kollektiver Identitäten, und die Funktion von Institutionen ist es dann, diese normativen Bezugspunkte in den andererseits eigensinnigen Handlungslogiken gesellschaftlicher Subsysteme präsent zu halten oder mit individuellen Handlungsplänen und -vollzügen zu vermitteln. In dieser, in der soziologischen Tradition vor allem von Durkheim und Parsons her gut vertrauten Perspektive erscheinen Institutionen also zunächst als »Vermittlungsinstanzen kultureller Sinnproduktion«, die ihr soziales Gewicht und ihre Wirklichkeit dadurch erhalten, daß sie gleichzeitig selber (idealtypisch) Sozialformen bilden, »in denen eine *Synthese* (Herv. i.O.) zwischen Sozialstruktur, Organisation, Normen- und Faktenwissen und den aus alledem sich ergebenden Verhaltenserwartungen und -beurteilungen hergestellt wird« (Rehberg, 1993: 7 f.). Dabei muß man sich die normativ bestimmte Einheit der Gesellschaft nicht notwendigerweise auch als eine im Ganzen sittlich integrierte Lebensform vorstellen, deren Werte und Normen analog dem psychischen Mechanismus der Internalisierung über Institutionen im Bewußtsein des einzelnen zu verankern wäre. Vielmehr kann man die entsprechende institutionelle Leistung auch (wie u.a. Habermas) so verstehen, daß Institutionen die Funktion übernehmen, die kommunikativen Strukturen der kulturellen Reproduktion enttraditionali-

siert Lebenswelten mehr formal über entsprechende Verfahren in systemisch geprägte Willensbildungsprozesse und Entscheidungsverfahren zu implementieren.

Recht – oder genauer: verfassungsrechtliche Prinzipien – bilden in dieser Sicht den paradigmatischen Bezugspunkt, an dem sich die Wirkungsweise von Institutionen als Vermittlungsinstanzen kultureller Sinnproduktion generell explizieren läßt. In gewisser Weise kann man die Habermassche Rechtstheorie, in der er systematische Anregungen vor allem von Durkheim und Parsons verarbeitet (vgl. Habermas, 1981: II, 118 ff.),<sup>7</sup> als ernsthaftesten Kandidaten für die systematische Reformulierung der klassischen soziologischen Institutionentheorie lesen, die zugleich den Vorteil hat, einen fließenden Übergang von einem allgemein soziologischen zu einem spezieller politischen und politikwissenschaftlichen Gebrauch des Institutionenbegriffs zu konzeptualisieren (vgl. dazu insbesondere Habermas, 1992). Die Bestimmung des Verhältnisses von sozialen zu *politischen Institutionen* oder von soziologischer Institutionentheorie zu einer »Theorie politischer Institutionen« ist jedenfalls ein Problem, das entsprechende Arbeiten schon seit längerem beschäftigt. Göhler hat in diesem Zusammenhang jüngst den Vorschlag gemacht, einen politikwissenschaftlich relevanten Institutionenbegriff zunächst pragmatisch über Kernprobleme der politischen Theorie und eine dadurch angeleitete Explikation des institutionellen Faktors in der Politik zu gewinnen, um dann nach strukturellen und begrifflichen Entsprechungen in der allgemeinen Institutionentheorie zu suchen und als Theoriebausteine zu nutzen. Ich finde diesen Vorschlag grundsätzlich überzeugend, würde aber, abweichend von Göhler, nicht bei Macht, Rationalität und Repräsentation als den Themen, in denen sich soziologische und politikwissenschaftliche Institutionentheorie verklammern sollen (Göhler, 1994a: 13 f.), ansetzen, sondern vielmehr eine paradoxe Leistung von Institutionen in den Mittelpunkt rücken, die sozialen und politischen Institutionalisierungsformen gemeinsam ist, im Bereich der Politik aber besonders gut sichtbar wird. Gemeint ist die Auflösung jener Spannung zwischen der historischen Kontingenz sozial und politisch erzeugter institutioneller Ordnungen oder Ordnungselemente einerseits und der Stilisierung einer gewissen Unverfügbarkeit und Verbürgtheit, die Voraussetzung der Entfaltung der Wirksamkeit institutioneller Momente in sozialen und politischen Prozessen ist, andererseits.<sup>8</sup> Diese Spannung wird besonders gut sichtbar, wenn man sich klarmacht, daß Institutionen im Kontext von Politik gleichzeitig als Bedingung, als Mittel und als Ergebnis von Politik erscheinen. D.h., der Politik wird eine reflexive Leistung abgefor-

7 In gleicher Weise hatte schon Parsons in den drei Jahre vor der »Structure of Social Action« entstandenen »Prolegomena to a Theory of Social Institutions«, die erstmals 1990 veröffentlicht wurden, auf den juristischen Ursprung des soziologischen Gebrauchs des Institutionenbegriffs hingewiesen und vorgeschlagen, die Institutionentheorie insgesamt als Rechtssoziologie aufzufassen (vgl. Parsons, 1990: 328).

8 Das ist die grundlegende Annahme, vor deren Hintergrund Rehberg neuerdings versuchen möchte, die historische Dynamik und Logik der Entwicklung und Abfolge unterschiedlicher Institutionentypen zu rekonstruieren – vgl. dazu das Arbeitspapier zur Vorstellung ihres Projekts im Rahmen des Schwerpunktprogramms »Theorie politischer Institutionen« unter dem Titel: »Unverfügbarkeit und Reflexivität – Eine Analyse hochkultureller Formveränderungen von Institutionen« (Rehberg u.a., 1993).

dert, zu deren Bewältigung sie sich des Rechts und eben institutioneller Mechanismen bedient: ähnlich wie das vollpositivierte Recht, das solange gilt, bis es geändert ist, aber gerade in diesem temporalen Geltungsmodus von der Anerkennung der Legitimität einer rechtlichen Ordnung überhaupt abhängig bleibt, funktionieren Institutionen in der Politik nur deshalb, weil sie eine Quelle der normativen Geltung oder eben Eigengeltung erschließen, die sie bloß funktionalen und Zweckmäßigkeitserwägungen auch entziehen und dem politischen Prozeß wo nicht entheben, so doch aus diesem herausheben. Dies vor allem deshalb, weil sich das grundlegende Reflexionsproblem, das aufgrund des zirkulären Zusammenspiels von Politik, Recht und Institution entsteht, rein prozedural wegen der irreduziblen Selbstbezüglichkeit von Verfahren nicht lösen läßt. An dieser Stelle fungieren institutionelle Geltungsbehauptungen gleichsam als Dependenzunterbrecher, an denen die Kontingenz eines grundsätzlich selbstbezüglichen politischen Prozesses zum Stillstand kommen soll – damit aber hängt einiges, wenn nicht alles davon ab, welche Quellen der Eigengeltung sie erschließen, wie sie diese zum Ausdruck bringen und mit welchen Mitteln sie durchgesetzt wird. Dies wird insbesondere dann zu einem Problem, wenn wir in einem dritten Schritt nicht mehr nur von politischen Institutionen sprechen, sondern diese in den normativen Kontext der Idee demokratischer Selbstbestimmung stellen. Ich habe oben bereits angedeutet, welche Erwartungen seitens der modernen Demokratietheorie in die rationalisierende, moralisierende und disziplinierende Wirkung von Institutionen und entsprechend in institutionelle Reformen gesetzt werden. Danach sind es vor allem Institutionen, die die Aufgabe der Ermöglichung, des Schutzes und der Effektivierung moralischer Handlungsdispositionen im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß übernehmen und die Autonomie der demokratischen Praxis gerade dadurch sichern sollen, daß sie diese mit Nötigungen zu reflexiver Bedürfnisinterpretation und -transformation verbinden.

Nun ist der Zusammenhang von Institution und Demokratie aber nicht unbedingt so einsinnig, wie in dem moralischen Perfektionsmodell der Demokratie vorgestellt. Im Gegenteil sollte man wenigstens damit rechnen, daß Institutionen kein eigenschaftsloses Medium bilden, das sich ohne Rückwirkungen und Kosten für demokratische Zwecke einsetzen läßt. Vor einer solchen perspektivischen Verzerrung könnte ein Rückblick auf die Gehlensche Institutionentheorie immerhin bewahren, und auch Rehberg hat in einer Analyse institutioneller Mechanismen indirekt auf Gefährdungen aufmerksam gemacht, die sich für demokratische Prozesse aus einer nicht zu übersehenen und zu unterschätzenden Eigenlogik des Institutionellen ergeben könnten. Zu diesen institutionellen Eigentümlichkeiten zählt Rehberg etwa Prozesse der Abstraktion und der generalisierten Motivbeschaffung, der Autonomisierung als Entstehung von Eigen- oder Sachgesetzmäßigkeiten, der Enthistorisierung, in der durch die Behauptung reiner Geltung die eigene Genese »vernichtet« oder zumindest unsichtbar gemacht wird (nicht zuletzt, um die Institution gegen extern induzierten Wandel abzusichern) und der Akkumulation von Normierungserfolgen und den dabei eingesetzten Mitteln (Rehberg, 1990: 137 ff.). Implizit geht es auf allen diesen analytisch unterscheidbaren Ebenen institutioneller Selbststabilisierung um die »Paradoxie von institutioneller Machtformierung und institutioneller Machtverdrängung«

(Rehberg, 1993: 27 f.), um das Phänomen also, daß die »Machtsteigerung und Macht- >Speicherung« in Institutionen gleichermaßen machtgestützt und durch eine Tabuisierung der Macht garantiert (ist)« (Rehberg, 1993: 30) – wobei zwar diese Machttabuisierung durchaus wiederum den paradoxen Effekt einer »zivilisierenden Kraft der Heuchelei« (Elster) bewirken kann, aber doch auch auf die andere, »dunkle Seite« von Institutionen als Mittel und Zweck in strategischen Machtauseinandersetzungen verweist (vgl. dazu Moe, 1990 und Sened, 1991).

### *1.3 Demokratietheoretische Antworten im Überblick*

Institutionen stellen also gewiß kein eigenschaftsloses Medium dar, dessen man sich ohne Risiken zu Zwecken einer weitergehenden Demokratisierung der repräsentativen Demokratie bedienen könnte. Dennoch kann es sich die Demokratietheorie aus den oben genannten Gründen kaum leisten, sich im Gegenzug gänzlich dem Charme nicht-institutioneller Politik in den Netzen pluraler, zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeiten zu ergeben. Weder kann die Staats- und Institutionenferne einer gesellschaftlichen politischen Praxis für sich genommen schon deren Autonomie verbürgen, noch wird Politik dadurch automatisch demokratisch, daß sie in einer pluralen und konfliktfreudigen, aber fragmentierten Form der öffentlichen Meinungsbildung verharrt. Vielmehr ist nach einem inklusiven Modell politischer Partizipation zu suchen, daß den Anforderungen einer Verbesserung der Legitimität, Qualität und Effizienz demokratischer Politik auch unter Bedingungen hoher Problem- und Strukturkomplexität entgegenzukommen vermag, ohne die normativen Präsuppositionen des liberalen Rechtsstaats in Gestalt der Prinzipien von individueller Freiheit und allgemeiner Gleichheit zu verletzen. Die Balancierung dieser Momente ist gewiß nicht einfach zu handhaben, und deshalb konzentriert sich auch die in den letzten Jahren wieder intensiver gewordene demokratietheoretische Debatte auf Vorrangentscheidungen, die regelmäßig zu problematischen trade-offs zwischen den Eckwerten von Freiheit, Gleichheit, Solidarität und Effizienz führt. Vor diesem Hintergrund möchte ich die Vorüberlegungen nunmehr mit einem vergleichenden Blick auf eine aktualisierte Version des realistischen Modells der Demokratie (a), auf Rawls' Theorie des politischen Liberalismus (b) und auf das Modell deliberativer Politik (c) abschließen.

a) »Wenn die Demokratie (von ihren Definierern) falsch definiert wird, so laufen wir alle auf Dauer Gefahr, etwas abzulehnen, was wir gar nicht richtig identifiziert haben, und dafür etwas bekommen, was wir bestimmt nicht haben wollten«. Mit dieser Grundthese schlägt Sartori (1992: 22)<sup>9</sup> sofort einen engagierten Ton in seinem Bemühen ein, entgegen allen »populistischen« und radikaldemokratischen Zweifeln erneut eine entscheidungstheoretische Sicht der Demokratie zu rechtfertigen und das Modell einer pluralistischen, auf Parteienkonkurrenz gegründeten Elitendemokratie zu restau-

9 Ich beziehe mich im folgenden auf dieses Werk und weise Textbezüge lediglich durch Seitenangaben (in Klammern) aus.

rieren (24). Ganz im Sinne einer demokratischen Besitzstandswahrung und auf Leistungsfähigkeit, Effizienz und Realismus bedacht, versucht er, potentiell destruktive utopische Energien einzudämmen und normative Theorien auf eine günstigstenfalls regulative Funktion zurückzustützen.

Mehr als alle anderen Kosten eines demokratischen Idealismus (242 ff.), zu denen u.a. die antilibérale Vernachlässigung der »äußeren Risiken« politischer Entscheidungen (das sind Risiken, die sich bei politischen Entscheidungen dadurch einstellen, daß regelmäßig die Zahl der Entscheidenden kleiner als die der Betroffenen ist, die, weil ohne Mitwirkungschance, die Tatsache einer politischen Entscheidung überhaupt als Risiko empfinden müssen) und die Dialektik der Politisierung zählen, die aus der Wechselwirkung zwischen einer Ausdehnung von Politik und einer Invisibilisierung von institutionell nicht mehr kanalisierbaren Entscheidungsprozessen resultiert (246 f.), beunruhigt Sartori dabei die Aussicht, daß die Mitwirkungsdemokratie eine permanente Nötigung enthält, gleichsam »über unsere Intelligenz« (249) zu leben. Dieser generelle Verdacht bildet so etwas wie das heimliche Organisationszentrum, den Dreh- und Angelpunkt seiner Auseinandersetzung mit der direkten (Mitwirkungs-) Demokratie: »In dieser Stunde der Wahrheit kann man nicht mehr die Augen vor der Tatsache verschließen, daß Information nicht Sachkenntnis ist und daß wiederum Sachkenntnis – die kognitive Fähigkeit und Beherrschung – immer mehr das Problem wird, wenn die Politik immer komplizierter wird... Je mehr die sichtbare Hand und das politische Konstruieren die unsichtbare Hand der automatischen Anpassungen (oder Fehlanpassungen) ersetzt, und je mehr die Politik überall eindringt, desto weniger haben wir unser Handeln im Griff. Das Problem der Sachkenntnis macht sich auch darin bemerkbar, daß wir auf eine ›Wissenskrise‹ zusteuern« (132 f.). Und es ist keine Frage, daß sich, obwohl »die Demokratietheorie es sich nicht leisten kann, das Problem der Sachkenntnis – der kognitiven Fähigkeit und der Mittel-Zweck-Rationalität – von Anfang bis Ende zu ignorieren« (133), weder ökonomische Theorien der rationalen Wahl noch Mitwirkungstheorien des Problems der kognitiven Unfähigkeit in der Massendemokratie im Ernst stellen.

Vor diesem Hintergrund kann man nunmehr den Weg, den Sartori zu seinem Entscheidungsmodell der Demokratie zurücklegt, in drei (zugegeben: groben) Schritten rekonstruieren. Zunächst akzentuiert er die technische Entwicklung als den Prozeß, der auch der Demokratie ihre allgemeine Entwicklungsrichtung vorgibt. Weil mit dem technischen Fortschritt auch die Wissensanforderungen an eine rationale politische Steuerung steigen, nimmt danach unvermeidlich die Kluft zwischen Nichtfachleuten und Fachleuten zu, und es entsteht ein zunehmendes Ungleichgewicht zwischen dem machtlosen Wissen der Experten und dem »allmächtigen Unwissen« der Mehrheit der Nichtfachleute: daraus zieht er die Konsequenz, daß wir uns der Notwendigkeit einer Demokratie beugen müssen, »die zwar nicht von Experten regiert wird, sich aber wesentlich auf sie stützt. Faktisch, und ohne viel gegenteilige Rhetorik, steuern wir auf weniger Volksmacht zu« (423 f.). Nachdem so klargelegt ist, daß schon die Imperative der technischen Welt dem »Primitivismus« einer Input-Demokratie zuwiderlaufen, hebt er zweitens hervor, daß das Interesse an der Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems ein zunehmendes Interesse nicht nur an der demokratischen Legitimität von Ent-



scheidungen, sondern an deren sachlicher Qualität nach sich ziehen muß (182): in diesem Zusammenhang deutet er zumindest an, daß auch der Liberalismus aufgrund seiner Präokkupation mit konstitutionellen und institutionellen Mechanismen der Machtbegrenzung hier eine offene Flanke hat, weil die »Verfahrensdemokratie« allein die erforderliche Qualität der politischen Entscheidungen nicht verbürgen kann (376). Dies verbindet er drittens mit der Diagnose, daß die unmittelbaren Gefahren für die Demokratie als politischer Form wesentlich in einer »blockierten« Regierungsfähigkeit liegen, die aus einem »zu geringen Widerstand gegenüber Forderungen und geringer Fähigkeit zum Fällen und Durchsetzen von Entscheidungen« (181) resultiert: dieser Art systeminduzierter Unentschlossenheit, Kurzsichtigkeit und Ineffizienz hofft er schließlich durch ein selektives System konkurrierender gewählter Minderheiten, einer selektiven und auf Verdienst beruhenden Polyarchie, entgegenwirken zu können (177 ff.).

Damit sind nun auch die Kriterien benannt, denen sein eigenes Modell einer entscheidungsorientierten Demokratie genügen können muß. Ganz grob muß eine Lösung gefunden werden, die zum einen zu einer neuen Balance zwischen der Minimierung der äußeren Risiken politischer Entscheidungen durch Beteiligung und einer Minimierung der inneren Entscheidungskosten führt – das ist das Problem der optimalen Größe von Entscheidungsgruppen; zum anderen sollte sie, anders als die einfache Mehrheitsregel, eine bessere Kanalisierung der unterschiedlichen Intensitäten politischer Präferenzen erlauben und Mechanismen eines adaptiven »preference-learning« vorsehen. Beides scheint Sartori am ehesten noch in einem System von Ausschüssen gewährleistet (227 ff.), das folgende konstitutive Merkmale aufweist: ein Ausschuß bildet eine kleine interagierende Gruppe mit persönlichem Kontakt; es handelt sich um eine dauerhafte und institutionalisierte Gruppe, die immer eine Abfolge von Entscheidungen zu bewältigen hat; dieser interaktive Kontext erlaubt es, dichotome Entscheidungsstrukturen zu überwinden und komplexe Präferenzordnungen auf seiten der Beteiligten zu aktualisieren; und sie bilden so Foren und Kristallisationspunkte realer Mitwirkung, die sich durch die einfache Vermehrung von Ausschüssen maximieren läßt.

Nun ist freilich in Rechnung zu stellen, daß das Ausschuß-Modell der Willensbildung auf die Rationalisierung der Entscheidungsfindung auf der Ebene politischer Eliten und gewählter Repräsentanten beschränkt bleibt und keine Revision des Urteils über die Chancen direkter Demokratie beinhaltet. Die Mitwirkungsrechte und Einflußchancen breiterer Bevölkerungskreise bleiben auch im Rahmen dieses Modells nicht nur aus technischen, sondern auch aus Kompetenzgründen (s.o.) auf allgemeine Wahlen i.S. einer kontrollierten Machtübertragung beschränkt. Schon deshalb muß m.E. bezweifelt werden, stellt man Erfahrungen z.B. mit dem parlamentarischen Ausschußwesen oder mit Enquetekommissionen in Rechnung, ob die erwarteten Rationalisierungswirkungen wirklich eintreten können, wenn man die Willensbildung in solchen Gremien nicht zur Gesellschaft hin öffnet und intern mit der Meinungs- und Willensbildung in den pluralen demokratischen Öffentlichkeiten verklammert. M.a.W. gibt es eine Reihe von Gründen, die eher dagegen sprechen, daß die von Sartori betriebene Restaurierung des realistischen Modells der elektoralen Demokratie in der Lage ist, die Entwicklungen, die die moderne Demokratie in die Wissens- und Regierbarkeitskrise geführt haben, wirklich aufzunehmen. Zunächst können rationalisierte Verfahren der

Entscheidungsvorbereitung nur eine begrenzte Wirkung entfalten, so lange sie in die grundlegenden Strukturen einer kompetitiven Ordnung eingebunden bleiben – die Imperative einer »positionalen Politik« (Ueberhorst) wirken vielmehr regelmäßig wie Filter, an denen Versuche der Verbesserung der sachlichen Güte politischer Entscheidungen hängenbleiben, so daß sich schon aufgrund dieses Mechanismus an der häufig (und auch von Sartori) kritisierten Kurzfristigkeit und Querschnittigkeit (Böhret) der Politik wenig ändern dürfte. Darüber hinaus läßt sich so dem Phänomen von aus dem offiziellen Legitimationskreislauf heraustretenden Formen der Willensbildung (u.a. Korporatismus, oder in Sartoris Begriffen: von sozial selektiven Polyarchien), kaum Rechnung tragen. Gleichzeitig kann gesellschaftsseitig kaum erwartet werden, daß auf diese Weise der bestandsgefährdenden Entmoralisierung von Politik im Zuge sich ausbreitender privatistischer und konsumistischer Masseneinstellungen (243 f.) entgegengewirkt werden kann. In diesem Zusammenhang greift Sartori schließlich auch deshalb zu kurz, weil ihm der Engpaß aus dem Blick gerät, der sich auf der Seite der Implementation materialer Politiken und staatlicher Regulierungsansprüche daraus ergibt, daß diese in ihrer Wirkung zunehmend von entgegenkommenden Einstellungen und rational motivierten Folgebereitschaften der einzelnen Bürger und gesellschaftlichen Gruppen abhängig werden.

Das nötigt nun, wie ich meine, dazu, sich in stärkerem Maße auf die institutionellen und assoziativen Bedingungen zu konzentrieren, unter denen es zu einer rational motivierten Präferenzbildung auch seitens der Bürger kommen kann: »In the modern world, individuals are far more likely to affirm rational preferences if they freely engage in informed deliberation than if they persist in uncritical acceptance of their preferences or are denied the opportunity for informed deliberation« (Arneson, 1993: 208). Es spricht einiges dafür, daß es auch neuer Formen der Vergemeinschaftung bedarf, um die Lücken zu schließen, die Sartori in das angemessene Verständnis moderner Demokratie, ihrer Legitimität wie Effizienz, gerissen hat. Sein Versuch der Restauration der realistischen Version jedenfalls ist kaum geeignet, die demokratietheoretische Diskussion von der Aufgabe zu dispensieren, eine neue und den aktiven Bürger einbegreifende Balance zwischen öffentlichem Vernunftgebrauch, politischer Rationalität und allgemeinen Mitwirkungsansprüchen zu finden.

Die genaue Austerierung dieser Momente ist indessen auch davon abhängig, wie man das demokratische Legitimitätskriterium verstehen will und wie die Grenzziehung des Politischen (der Politik) in der modernen Gesellschaft vorgenommen wird. Was die erstgenannte Dimension betrifft, kann man vier Positionen grob danach unterscheiden, welches der drei Prinzipien der (individuellen) Freiheit, der Gleichheit und der (vernünftigen) Autonomie jeweils in Führung geht: so ergibt sich einmal eine libertäre Position, die in einem individualistischen Verständnis der (Wahl-) Freiheit gründet, gegenüber Fragen der Gleichheit eher unempfindlich bleibt und sich zu jenen in das demokratische Legitimitätskriterium eingeschlossenen Vernunftansprüchen insgesamt agnostisch verhält; davon abzusetzen sind jene Auffassungen, für die eine teleologische Auslegung des Legitimitätskriteriums in Abhängigkeit von ontologischen Auffassungen des guten Lebens entscheidend ist – erst von daher kann sich dieser Position zufolge ein angemessenes Verständnis von Freiheit und Gleichheit entwickeln lassen;



eine dritte Variante ergibt sich im Kontrast dazu dann, wenn man die Legitimität politischer Prozesse von einem öffentlichen Vernunftgebrauch abhängig machen will, der indes nicht in substantiellen Vorstellungen eines guten Lebens, sondern in der moralischen, ethischen und sachlichen Kompetenz und damit der rationalen Autonomie von Bürgern vermittelt ist; schließlich haben wir es auch mit Auffassungen zu tun, die epistemische Deutungen von Politik grundsätzlich unter den Verdacht der Inkompatibilität mit dem demokratischen Legitimitätskriterium stellen, das sich vielmehr in einer gleichberechtigten, in verständnisorientierter Dialogizität vermittelten Teilhabe gründet. Nicht deckungsgleich mit, aber auch nicht vollständig unabhängig von diesen normativen Modellen (also: eines liberalen Individualismus, des Kommunitarismus, eines (links-) liberalen Republikanismus und eines radikalen Pluralismus) verlaufen zum anderen die Grenzziehungen hinsichtlich des Gegenstandsbereichs politischen Handelns entlang der Differenz von ›privat‹ und ›öffentlich‹ – sie lassen sich auf einem Kontinuum zwischen einer extrem restriktiven und einer inklusiven Sichtweise abtragen und changieren zwischen ontologischen und historischen Markierungen.

Kombiniert man nun die Unterscheidungen in beiden Dimensionen, lassen sich u.a. die zwei Ansatztypen herauspräparieren, die ich nunmehr kurz skizzieren möchte: Während John Rawls sich im Lichte des Prinzips des öffentlichen Vernunftgebrauchs zu einer thematischen Kontraktion des Politischen genötigt sieht, versucht das Modell deliberativer Politik die Fesseln eines allzu restriktiven Prozeduralismus zu lösen und diskursive Rationalität als Ferment einer partizipatorischen, inklusiven Form politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung zu restaurieren.

b) Rawls' (1993)<sup>10</sup> konzentrierter Versuch, der Idee des politischen Liberalismus eine Gestalt zu geben, in der sie auch den Einwänden ihrer republikanisch gesonnenen Kritiker gewachsen ist, ruht auf der konzeptionellen Verschränkung von drei Elementen: er fokussiert in der Idee des öffentlichen Vernunftgebrauchs, enthält ein darauf abgestimmtes normatives Staatsbürgerideal und politisches Rollenverständnis und bemüht sich um eine kontextsensiblere Darlegung der Bedingungen, unter denen sich ein liberaler Konstitutionalismus stabilisieren kann. Die Einwände, auf die er mit dieser Strategie reagiert, lassen sich in drei Punkten zusammenfassen. In erster Linie geht es dabei um seinen Personbegriff, der nicht nur als soziologisch uninformat, sondern auch als normativ kurzschlüssig kritisiert wurde, weil er in der individualistischen Tradition eine Begründungsbasis reklamiert, die schon deshalb keine hinreichende Allgemeinheit verbürgen könne, weil sie in ihrem Geltungsanspruch zu sehr einer spezifischen sittlichen und nicht unkontroversen Auffassung des guten Lebens verhaftet bleibe und nicht als integrativer Bezugspunkt eines Pluralismus vernünftiger Lebensformen fungieren könne; daneben treten Kritiken, die sich daran entzündeten, daß Rawls die Fixierung eines konstitutionellen Konsensus durch eine sachliche, zeitliche und soziale Verengung des politischen Handlungsfeldes erkaufe – sachlich durch eine thematische Engführung des Politischen an Fragen rein prozeduraler Gerechtigkeit, zeitlich

10 Soweit ich mich im folgenden auf dieses Werk beziehe, weise ich Zitate und Textbezüge lediglich durch Seitenangaben (in Klammern) aus.

durch die Beschränkung der öffentlichen Rolle des Bürgers auf (historisch-) konstitutionelle Momente und sozial durch die selbstselektive Wirkung der Anforderungen des öffentlichen Vernunftgebrauchs; beide Stränge laufen schließlich in dem Verdacht zusammen, daß Rawls seine Konzeption in ihrem Formalismus so von lebensweltlichen Einstellungen, Überzeugungen und Werten, aber auch vom materialen Gehalt politischer Probleme abschneide, daß die »fokale Konzeption des Politischen« (XIX) zu einer kaum arbeitsfähigen Unterscheidung zwischen ›privat‹ und ›öffentlich‹ führe.

Rawls' Antwort auf diese Einwände läßt sich nun wiederum in drei Schritten nachzeichnen. Danach beruht die erste Sorte von Kritiken auf einem Mißverständnis hinsichtlich des Status des von ihm im Zusammenhang der »original position« eingeführten Personkonzeptes: dieses beinhalte keineswegs ein gültiges moralisches Ideal des Selbst, sondern stilisiere lediglich jene argumentativen Kompetenzen, die jene wechselseitig in Anspruch nehmen können müssen, die sich an der diskursiven Bearbeitung von Fragen politischer Gerechtigkeit beteiligen. Insofern erscheinen der Urzustand und der »Schleier des Nichtwissens« als Darstellungsmittel, das die Anforderungen an die Herausbildung eines vernünftigen Konsensus bezüglich der politischen Grundnormen einer wohlgeordneten Gesellschaft modelliert: »The idea is to use the original position to model both freedom and equality and restrictions on reasons in such a way that it becomes perfectly evident which agreement would be made by the parties as citizens' representatives« (26); d.h. es ist erforderlich, daß »the parties as representatives ... assess conceptions of justice bearing in mind that the principles they agree to must serve as a public political conception of justice ... (and) that they must reason only from general beliefs shared by citizens generally, as part of their public knowledge« (69 und 70).

Sobald dies klar und die erste Sorte von Einwänden abgewiesen oder zumindest entkräftet ist, wird der sehr eingeschränkte Fokus eines nicht nur für sich stehenden (»freestanding«, wie Rawls reklamiert), sondern in gewisser Weise auch freischwebenden Begründungsprogramms politischer Gerechtigkeit selber zum Problem. Zwar verlangt Rawls, um die Möglichkeit fairer Kooperation unter Bedingungen eines vernünftigen Pluralismus umfassender religiöser, philosophischer und moralischer Doktrinen zu erweisen, zunächst nur, daß die Begründung der Kooperationsnormen von kontroversen Geltungsansprüchen freigehalten werden muß. Das läßt, unter motivationstheoretischen Gesichtspunkten, jedoch offen, wie es auf Dauer möglich sein soll, eine Gesellschaft freier und gleicher Bürger in einem formalen Verfassungskonsens zu integrieren und zu stabilisieren, der sie zu einer Suspendierung (resp.: Privatisierung) ihrer umfassenderen sittlichen und moralischen Einstellungen und substantiellen Ansprüche nötigt (XVIII) – Ansprüche, die sich etwa als Bedürfnis nach »status, power and glory, and for property and wealth«, aber auch nach »attachments and affections, loyalties and devotions of many kinds« (82) zur Geltung bringen? Die Antwort auf dieses Problem sucht Rawls auf zwei Wegen. Den ersten schlägt er mit der Wendung zu einem nunmehr zweistufigen Aufbau der Theorie ein, wobei er auf der zweiten Stufe, die der unabhängigen Begründung der Gerechtigkeitsprinzipien nachgeschaltet ist, unter dem Begriff des »überlappenden Konsensus« die dem konstitutionellen Konsens (158 ff.) entgegenkommenden Momente partikularer Lebensformen stilisiert. Hierbei stützt er sich auf die Annahme einer in Schritten sich vollziehenden wechselseitigen

Durchdringung von konstitutionellem Konsens und partikularen Lebensformen. Das soll sich einerseits so auswirken, »(that) the liberal principles of justice ... tend to shift citizens' comprehensive doctrines so that they at least accept the principles of a liberal constitution« (163); andererseits setzt er darauf, daß sich der zunächst sehr enge, rein prozedurale konstitutionelle Konsens im Laufe der Zeit durch die Wahrnehmung der darin eingeschlossenen Rechte auch material in Richtung auf soziale und Wohlfahrtsrechte erweitert (166).

Freilich wird der Status dieser egalitären Intuitionen im Rahmen des zweistufigen Neuaufbaus der Theorie prekär. Und das aus zwei Gründen. Erstens bleibt, wie Cohen beobachtet, unklar, für welche von drei Möglichkeiten der Beschreibung des Verhältnisses der beiden Stufen sich Rawls entscheidet: »(1) Is it *necessary* that the correct account of justice satisfy the pluralistic consensus test; (2) satisfying the test is not necessary though it does provide *some support* for a conception of justice; or (3) satisfying the test is a *desideratum* that has *no bearing on the correctness* of an account of justice (Herv. i.O.)« (Cohen, 1993: 273). Selbst wenn man nun annimmt, daß Rawls selber die zweite Variante favorisiert, weil er von einer Art sozialer Selbstimplikation der Idee des öffentlichen Vernunftgebrauchs ausgeht, muß das – systematisch gesehen – als persönliche Vorliebe angesehen werden, weil diese spezifisch egalitäre Sichtweise im Zusammenhang der von ihm akzeptierten Tatsache des Pluralismus kaum von allen als integraler Bestandteil ihrer umfassenderen moralischen oder philosophischen Doktrinen betrachtet werden dürfte. Deshalb sieht sich Rawls dann zweitens mit Blick auf die Bedingungen der Stabilität des liberalen Verfassungskonsens genötigt, den übergreifenden Konsens auf prozedurale Verfassungsinhalte zu beschränken, die das Differenzprinzip des zweiten Grundsatzes der »Theorie der Gerechtigkeit« nun nicht mehr einschließen; d.h. er sucht die Schwierigkeiten der Konsensbildung unter dem Faktum des »vernünftigen Pluralismus« und der »burdens of reason« durch einen an grundlegenden Verfassungsfragen enggeführten Politikbegriff und eine nur darauf bezogene, sparsame Mobilisierung des Bürgers in seiner öffentlichen Rolle zu begrenzen.<sup>11</sup> Nur unter dieser Voraussetzung, so muß man Rawls verstehen, können die anspruchsvollen Erwartungen an den öffentlichen Vernunftgebrauch, die dem Bürger die moralische Pflicht auferlegen, »anderen zu erklären, inwiefern die von uns in grundlegenden Fragen vertretenen politischen Prinzipien und Programme durch politische Werte der öffentlichen Vernunft gestützt werden« (Rawls, 1994: 8) – mithin also eine moralisch-diskursive Haltung an den Tag zu legen –, auch eingelöst werden: »Public reason, then, is public in three ways: as the reason of citizens as such, it is the reason of the public; its subject is the good of the public and matters; and its nature and content is public,

11 Rawls (1994). Rawls selber räumt durchaus ein, daß eine solche Konzeption uns in vielen ökonomischen und sozialen Angelegenheiten kaum weiterhilft (1994: 13), macht aber die Grenzen des öffentlichen Vernunftgebrauchs dann von historischen und sozialen Bedingungen abhängig. Selbst für den Fall einer gegenständlich-inklusiven Bestimmung dieser Grenzen bleibt der Vernunftgebrauch jedoch auf die strikt verallgemeinerungsfähigen Aspekte solcher Fragen beschränkt (1994: 17 f.). Vgl. auch Hinsch (1992) und Goerner (1993).

being given by the ideals and principles expressed by society's conception of political justice...« (213).

Die Sorge um die Bewahrung einer anspruchsvollen Form des öffentlichen Vernunftgebrauchs, die Rawls als Pflicht zur Bürgerlichkeit (»duty of civility«) anspricht, führt also schließlich nicht nur zu einer restriktiven Bestimmung der Gegenstände und Inhalte eines öffentlichen, moralisch-praktischen Rasonnements (227 ff.). Vielmehr verleitet sie ihn am Ende zu einer Art justiziellen Republikanismus, der die Idee der Volkssouveränität unterläuft, die Suprematie des Parlaments in Verfassungsfragen zurückweist (233) und die allgemeine Öffentlichkeit von der Führung des Verfassungsdiskurses suspendiert, der jedenfalls im Routinemodus normaler Politik Sache juristischer Experten sein soll: »...the courts role is not merely defensive but to give due and continuing effect to public reason by serving as its *institutional exemplar* (Herv. der Verf.)« (235).

Zusammengefaßt mag man in dieser Entwicklung der Idee des politischen Liberalismus jedenfalls demokratietheoretisch gesehen kaum einen Fortschritt erkennen. Der Grund dafür liegt nicht in den nach wie vor kontroversen Grundentscheidungen im einzelnen, sondern vielmehr darin, daß sich die problematische Wirkung dieser Einzelentscheidungen durch ihre enge Verzahnung noch verstärkt und im Ergebnis zu einer sehr restriktiven Auslegung der staatsbürgerlichen politischen Praxis führt. Das hängt zum einen damit zusammen, daß die an idealen, kontrafaktischen Bedingungen entwickelten Anforderungen an den öffentlichen Gebrauch von Vernunft politisch nur dann greifen und Wirkung zeigen, wenn es gelingt, diese Bedingungen wenigstens z.T. institutionell auch in der politischen Alltagspraxis zu verankern – Ansatzpunkte dafür will Rawls aber lediglich in der justiziellen Praxis vor allem verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung entdecken; daraus resultiert eine gewisse Motivationsschwäche dieser Konstruktion, weil sie nur für jene akzeptabel ist, die den öffentlichen Vernunftgebrauch im von Rawls definierten Sinn ohnehin als höchsten Wert betrachten – in diesem Zusammenhang erweist sich gerade die rein prozedurale Fassung öffentlicher Vernunft als defizitär, weil sie die substantiellen Anliegen, die Menschen mit dem Gebrauch argumentativer Vernunft verbinden – nämlich von ihrer Sache zu überzeugen – unterbelichtet läßt (vgl. Brower, 1994). Durch diese Grundentscheidung wird Rawls zum anderen dazu verleitet, spezifische Verkürzungen am modernen Verständnis von Staatsbürgerschaft vorzunehmen: Wenn eine Theorie des Staatsbürgers heute mindestens eine Bestimmung sozialer Rechte und Pflichten, Aussagen zu deren Typus und Form wie Hinweise auf die sozialen Trägerkräfte und jene Arrangements umfassen sollte, die die gesellschaftliche Allokation staatsbürgerlicher Rechte, Pflichten und Teilhabechancen regulieren (könnten), dann bleibt Rawls in allen diesen Punkten hinter berechtigten Erwartungen zurück – insbesondere aber läßt er sich kaum auf die moralischen und institutionellen Anforderungen ein, die mit der partizipatorischen Komponente des modernen Staatsbürgerverständnisses verbunden sind (vgl. Turner, 1993 und Kalberg, 1993). Schließlich besteht die Gefahr, daß Rawls nunmehr, nach der Lüftung des »dichten« Schleiers der Unwissenheit und dessen Ersetzung durch einen »dünnere« Schleier, der die Vertragsparteien nurmehr von Informationen über ihre soziale Position, nicht aber von Informationen über die prozentuale Verteilung der Be-

völkerung über die relevanten Klassenlagen abschneidet, das Differenz-Prinzip der »Theorie der Gerechtigkeit« unter Bezug auf die Idee des öffentlichen Vernunftgebrauchs kaum noch halten kann (vgl. Ackerman, 1994: 368 ff.).

Auf diese Weise wird die Idee demokratischer Selbstbestimmung von drei Seiten in die Zange genommen: durch eine extreme Kontraktion des Bereichs des Politischen, durch die weitgehende Privatisierung des Bürgers und durch die Unterminierung der wohlfahrtsstaatlichen Grundlagen des Verfassungskonsenses – wie aber sollen sich dann die bürgerlichen Kompetenzen und Einstellungen, kurz: eine politische Kultur, entwickeln und reproduzieren, die ein irreduzibles Ferment auch einer stabilen, liberalen öffentlichen Ordnung bilden?

(c) Insofern bildet die Motivations- und Integrationsfrage nach wie vor die offene Flanke des kontraktualistischen Liberalismus und der prozeduralen Republik Rawlscher Prägung: »Der Liberalismus muß sich ... darüber belehren lassen, daß das seine normativen Orientierungen und Freiheitskonzepte explizierende Sozialmodell der Vertrags- und Tauschbeziehungen selbst nicht die Wirklichkeit einer von diesen liberalen Wertvorstellungen geprägten Gesellschaft garantieren kann« (Kersting, 1994: 89). Weil, wie Kersting an dieser Stelle hinzufügt, die liberalen Reflexionsformen aber die innere Struktur von Sozialbeziehungen nur unzulänglich beschreiben und erfassen, muß auf das Problem der Verwandlung von normativen Prinzipien in motivationale Ressourcen auch eine andere Antwort gefunden werden, die ohne einen engeren Bezug auf demokratisch-partizipatorische Konzepte nicht zu haben sein dürfte – denn damit sind gesellschaftliche Strukturen anvisiert, die in der Lage sind, »in allen Bürgern die für die Bewahrung der Freiheit nötige politische Motivierung und Kompetenz zu bewahren« (Michelman, 1994: 63) und die somit den Boden bilden, in dem sich das Prinzip der Deliberation unter Freien und Gleichen entwickeln und politisch entfalten kann. Eine solche demokratisch-partizipatorische Antwort auf die Schwächen des politischen Liberalismus nun wird in ihren ersten Umrissen etwas deutlicher, wenn man zunächst einmal an drei grundlegenden Intuitionen festhält und diese zusammenführt (vgl. dazu auch Weale, 1994): Erstens findet gegenüber der von Rawls favorisierten Form eines justiziellen Paternalismus die Praxis der Demokratie ihre basale Rechtfertigung darin, daß sie die Bestimmung und Beförderung gemeinsamer Interessen und Anliegen in die Hände der Mitglieder einer politischen Gemeinschaft legt, die sich wechselseitig als Freie und Gleiche anerkennen – das nötigt zu einer Überwindung (und nicht: justiziellen oder staatlichen Befestigung) der politischen Entfremdung des Bürgers und zur Stärkung jener assoziativen Mechanismen, von denen der Ausbau der kollektiven Handlungsfähigkeit der Staatsbürger abhängig ist (vgl. Offe/Preuß, 1991: 164 ff. und Cohen/Rogers 1992 und 1994); zweitens bleibt die Schaffung eines Systems kollektiver Entscheidungen, das eine breite Partizipation möglich macht, durchaus intim mit der Idee rationaler Autonomie verknüpft – das Verbindungsstück zwischen der Idee der Demokratie als einer Form kollektiver Entscheidungsfindung und den Prinzipien der Freiheit und Gleichheit bildet dann aber die breite Verankerung argumentativer Praktiken in »deliberativen Arenen« (Cohen/Rogers, 1994: 137, Anm. 6), in denen die entsprechenden sozialen, kognitiven und moralischen Kompetenzen kultiviert und entwickelt werden können; drittens bedürfen diese Praktiken zweifellos

des Unterfutters einer solidarischen Reziprozität, die sich wiederum nur entwickeln kann, wenn man dem Begriff politischer Gleichheit eine starke Fassung gibt, nach der sich der individuelle Anspruch auf wohlfahrtsstaatliche Sicherung auch als Ausdruck des Willens zur Bildung einer politischen Gemeinschaft verstehen läßt.

Wenn man dies akzeptiert, wird man allerdings einen entscheidenden Schritt über die konstitutionelle Einhegung eines Pluralismus unterschiedlicher Lebensformen hinausgehen und das demokratische Projekt um die Perspektive einer aktiven staatsbürgerlichen Politik erweitern müssen. In dieser Perspektive stellt sich freilich das Problem der Balancierung von Freiheit, Gleichheit, Partizipation und Rationalität in etwas anderer (und anspruchsvollerer) Weise. Der aussichtsreichste Kandidat für die Lösung dieser anspruchsvollen Aufgabe ist das Modell »deliberativer Demokratie«. Den Angelpunkt der grundlegenden Modellvorstellungen bildet auch hier (wie schon bei Rawls) das Ideal vernünftiger Autonomie, dessen Auslegung allerdings sowohl gegen das Modell der populistischen wie der in negativer Freiheit gründenden liberalen Demokratie konturiert werden kann. Mit Gutman kann man sich dabei im Kern auf folgende Einwände stützen:<sup>12</sup> Gegen das populistische Modell bringt sie in Anschlag, daß es zum einen zu ergebnisoffen und für Ansprüche unempfindlich ist, die auf die Qualität demokratischer Entscheidungen und Entscheidungsprozesse zielen (127); zum anderen macht sie an ihm eine paradoxe Grundstruktur aus, die in der unaufhebaren Spannung zwischen dem (empirischen) Volkswillen und den Bedingungen, unter denen sich die Idee der Volkssouveränität stabilisieren kann, gründet (131). Dieser Einwand läßt sich zwar gegen die liberale Demokratie nicht erheben, weil der Liberalismus den Vorrang des Rechts gerade deshalb behauptet, um ein Kriterium bereitzuhalten, an dem sich die Ergebnisse der demokratischen Willensbildung messen lassen müssen; dagegen macht sie geltend, daß die liberale Demokratie einen entschiedenen Mangel an Demokratie aufweise, der sich aus dem subjektiv-rechtlichen Primat negativer Freiheit und einem individualistischen Mißverständnis kollektiver Entscheidungsprozesse ergibt (»Liberals wonder why democrats place so much value on popular rule when in practice each of us has so little chance of affecting the outcome of any decision«: 137).

Gutman's These ist nun, daß beide Positionen normativ unterbelichtet bleiben müssen, weil sie die Ideale der Volkssouveränität und der individuellen Freiheit nicht aufeinander beziehen und deshalb die entscheidenden Fragen gar nicht stellen können: »Why should we value popular will« und »Why should we value personal freedom« (140)? Die Antwort auf diese Fragen enthält erst die Idee deliberativer Demokratie, die sie dann folgendermaßen bestimmt: »Deliberative democracy offers the answer that we value popular will and personal freedom to the extent that the exercise of popular will and personal freedom reflect or express the autonomy of the people, where autonomy

12 Ich kann mich an dieser Stelle mit einer knappen Skizze der in dieses Modell eingehenden Grundvorstellungen begnügen – die notwendige Diskussion und Ausführung dieser Linien ist Gegenstand dieser Arbeit insgesamt (vgl. aber besonders unten Kap. 3.2). Zu diesem Zweck greife ich auf entsprechende Überlegungen Amy Gutman's (1993a) zurück – die folgenden Seitenangaben (in Klammern) beziehen sich auf diesen Text.

is understood as self-government, the willingness and ability to shape one's private or public life through deliberation, informed reflection, evaluation, and persuasion that allies rhetoric to reason« (ebda.). Erst in dieser die Prinzipien der (rechtlichen) Freiheit und Volkssouveränität synthetisierenden Rekonstruktion des demokratischen Ideals der Selbstbestimmung als Selbstregierung werden auch die Schwächen des westlichen Modells und die Gründe für die Unzufriedenheit mit dem inneren Zustand dieser Gesellschaften sichtbar. Und es ist provokativ genug, der Demokratietheorie Aufgaben vorzugeben, denen sie sich mit einigem Aufwand an institutioneller Phantasie stellen sollte: Auch wenn es zuallererst eine Frage des autonomen Charakters der Staatsbürger ist, ein politisches Leben in diesem Sinne führen zu wollen, so können politische Praktiken und Institutionen eine Autonomie sowohl ermutigende wie auch entmutigende Wirkung haben – deshalb legt die deliberative Demokratie ein institutionelles Design nahe, daß Autonomie ermutigt und für jeden prinzipiell erreichbar werden läßt; zugleich sollten sie nicht Partizipation schlechthin, sondern solche Formen der Teilhabe prämiieren, die gleichzeitig zu einer diskursiven Rationalisierung der Willensbildung beitragen (142 f.). Kurz: »Deliberative democracy must rely partly on public commitment, bolstered by institutions that require, reward, or at least make room for open and informed political discussion« (144).

