

3 Theoretische Situierung von Cultural Governance

3.1 DEMOKRATIETHEORETISCHE SITUIERUNG: DEMOKRATIE ALS AUSHANDLUNGSPROZESS

Generell lassen sich zwei Achsen bestimmen, an denen sich Demokratiekonzepte unterscheiden: die Achse der Qualität (Möglichkeit der Mitwirkung an Entscheidungen groß bzw. gering) und die Achse der Quantität (Mehrheits-Minderheitsentscheidungen). Die PolitikwissenschaftlerInnen Quinton Mayne und Brigitte Geissel fokussieren in ihrer Darstellung auf die Anforderungen, die unterschiedliche Modelle an die BürgerInnen (zusätzlich zu den institutionellen und strukturellen Voraussetzungen ihrer Realisierung) stellen:

Tabelle 2: Dispositionen von BürgerInnen in unterschiedlichen Demokratie-modellen, übersetzt und zusammengefasst aus: Mayne, Geissel, 2017

	Minimal-elitistisch	Liberal-pluralistisch	Partizipatorisch-deliberativ
Demokratische Verpflichtungen	Akzeptanz von gewählten Eliten als alleinige Entscheider Bereitschaft, sich zwischen Wahlen aus dem öffentlichen Leben	Akzeptanz von gewählten Eliten als vorrangige Entscheider Unterstützung für laufende Forderungen von Interessensgruppen	Unterstützung für die Idee, dass gewählte Eliten BürgerInnen in Entscheidungsprozesse einbeziehen sollten (bei Wahlen und zwischen Wahlen)

	zurückzuziehen Verpflichtung, sich an geltendes Recht zu halten Politisch tolerant	Verpflichtung gegenüber dem Ideal von Demokratie als Wettbewerb Verhandlung und Kompromiss zwischen organisierten Interessen Politisch tolerant	Akzeptanz des Prinzips, dass BürgerInnen weitreichende Möglichkeiten zu Kommunikation und Deliberation haben sollten Unterstützung der Idee, dass BürgerInnen eine Pflicht haben, sich politisch zu engagieren Politisch tolerant
Politische Fähigkeiten	Minimum an Kapazitäten, das benötigt wird, um Kandidaten und Parteien zu wählen	Mittlere Kapazitäten, um fundierte Wahlentscheidungen zu treffen und während der Legislaturperiode politisch aktiv zu sein Kognitive und kommunikative Ressourcen, um sich zwischen den Wahlen effektiv in Interessensgruppen einzubringen	Hochentwickeltes Wissen und organisatorische Fähigkeiten, um sowohl direkt als auch durch Interessensgruppen an politischen Prozessen zu partizipieren Hochentwickelte kommunikative Fähigkeiten für Deliberation und Kooperation Empathiefähigkeit und Fähigkeit, MitbürgerInnen zu verstehen

			Kognitive Kapazität, um die eigenen Präferenzen anzupassen und zu verändern
Politische Partizipation	Stimmabgabe in periodischen Wahlen	Aktives Engagement in Wahlkampagnen und Stimmabgabe	Kontinuierliche Partizipation am politischen Leben bei und zwischen Wahlen
	Passives Konsumieren von Kampagneninformation	Engagement in Interessensgruppen, auch sporadischer Aktivismus in Interessensgruppen	Aktives Involvement in Wahlprozesse und andere Prozesse, die hohe Ansprüche an Kommunikation und Deliberation stellen

Die Anforderungen an BürgerInnen steigen somit mit dem Grad der Partizipation. Insbesondere die hohen Anforderungen des partizipatorisch-deliberativen Modells lassen KritikerInnen an seiner Realisierbarkeit zweifeln. Josef Blatter weist zusätzlich darauf hin, dass verschiedene Legitimierungsformen nicht immer harmonisch zusammenspielen.

„So erscheint insbesondere die parlamentarische Konkurrenzdemokratie nicht sehr verträglich mit Formen der assoziativen, kooperativen, deliberativen oder direkten Demokratie“ (Blatter, 2007: S. 283).

Abseits einer Einteilung in Demokratiemodelle bzw. -typen zu Analyse Zwecken zeigt sich jedoch in empirischen Analysen einzelner Regierungssysteme, dass diese „immer Mischformen darstellen, die Institutionen und Arenen mit unterschiedlichen Entscheidungsregeln kombinieren“ (Benz, 1998: S. 201). Demokratie kann somit als ein „Netz von Entscheidungsprozessen in verschiedenen Institutionen“ (ibd.) und in verschiedenen Akteurskonstellationen betrachtet werden.

Demokratie ist wie Kultur ein wesentlich bzw. epistemisch umstrittenes Konzept (Gallie, 1956; Schaller, 2005: S. 69). Der Demokratietheoretiker Gio-

vanni Sartori spricht von einem „verworrenen Konzept“ (Sartori, 2006: S. 11). Dennoch ist der Demokratiebegriff nicht beliebig, sondern ein symbolisch-interaktiver „Erfahrungsträger“ (Sartori, 2006: S. 262): wir sind als „historische Experimentatoren“ (ibd.) zu „festen (nicht wackligen) Sprachkonventionen gelangt“ (ibd.), die unsere gegenwärtigen Versuche und Irrtümer mit dem Begriff prägen.

Unsere Vorstellungen von Demokratie sind somit von unterschiedlichen Narrativen als „verfestigte und ständig reproduzierte, dadurch erst stabilisierte Interpretationen der Wirklichkeit“ (Llanque, 2014: S. 8) geprägt. Ein Narrativ ist etwa die idealistische Beschreibung von Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit als Hüter der Freiheit und Solidarität, die einhergeht mit einer Kritik an Herrschaftsverhältnissen, an autoritären Entscheidungen von Politik und bürokratischen Verwaltungsentscheidungen. Die öffentliche bzw. kollektive Wahrnehmung dieser Erfahrung kann in Protest oder in Enttäuschung und Rückzug ins Private münden.

Giovanni Sartori spricht von der „Erschöpfung der Ideale“ (Sartori, 2006: S. 471) als „Krise der Ethik“. Er vertritt hier ein pessimistisches Narrativ der Moderne, die er als ursächlich für ein Demokratiedefizit bzw. die Krise der liberalen Demokratie ansieht (ibd., S. 477). In der utilitaristischen Tradition erscheint der Mensch als rational kalkulierende/r EgoistIn (ibd., S. 475), für den es sich nicht immer lohnt, sich als BürgerIn zu engagieren, sich am Gemeinwohl aktiv zu beteiligen, Steuern zu zahlen, ein Ehrenamt zu übernehmen, zur Wahl zu gehen, sondern der danach strebt, das eigene Leben (allenfalls noch das nahestehender Personen) in der Gegenwart zu optimieren, auch wenn dies mit Ausbeutung anderer Menschen und Ressourcen verbunden ist.

Ein optimistischer bzw. aktivistischer Narrativ verweist dagegen auf den Menschen als ethisch geleitetes, loyales, verantwortliches, kooperatives, soziales und zukunftsgerichtetes Wesen. Aufrufe wie „Empört euch!“ des ehemaligen französischen Widerstandskämpfers und UN-Diplomaten Stéphane Hessel, Bewegungen wie die der Indignados oder Occupy Wall Street, Bürgerproteste gegen das Bauprojekt Stuttgart 21, gegen den politischen Umgang mit der griechischen Schuldenkrise oder gegen die Transpazifische Partnerschaft (TPP) richten sich gegen politische Entscheidungen, die von BürgerInnen auch deshalb kritisiert werden, weil sie nicht öffentlich-deliberativ, das heißt unter Einbezug der Betroffenen verhandelt wurden, sondern autoritär getroffen wurden.

VertreterInnen der demokratischen Revitalisierung wie Klaus Leggewie und Patrizia Nanz forschen entsprechend zu Möglichkeiten, die demokratischen Institutionen neu zu beleben beziehungsweise zu reformieren (Leggewie, Nanz, 2016). Vor dem Hintergrund einer Krise der Parteien und großer traditioneller

zivilgesellschaftlicher Organisationen (z.B. Gewerkschaften) als intermediäre Instanzen der repräsentativen Demokratie diagnostizieren Leggewie und Nanz einen „Partizipationsstau“. Nach dieser Einschätzung möchte sich ein signifikanter Anteil der Bevölkerung gerne an der politischen Suche von Lösungen für sie betreffende Probleme beteiligen, findet aber zu Parteien und anderen intermediären Organisationen keinen Zugang beziehungsweise sieht diese nicht mehr als Vertreter seiner sozialen Anliegen und Interessen. Hier wird die Frage relevant, wie eine vorausgesetzte politische Beteiligungsmotivation in geeignete Verfahren und Institutionen überführt werden kann. Wie kann die öffentliche Sphäre, Jürgen Habermas folgend, repolitisiert werden? Und wie kann diese Repolitisierung dazu beitragen, dass Konflikte ohne illegitime Gewaltanwendung ausgetragen werden?

3.1.1 Demokratie als Experiment

Eine Möglichkeit liegt darin, wie bereits Sartori andeutet, Versuch und Irrtum zu integrieren, einen experimentell-pragmatischen Weg einzuschlagen (denn wenn man darauf verzichtet, so Sartori, „stellt man die Weichen einfach auf Mißlingen“ (Sartori, 2006: S. 263)). John Dewey beschreibt in seinem 1916 erschienen Werk „Demokratie und Erziehung“ (Democracy and Education) einen solchen Weg, der über die Bildung führt und später als „demokratischer Experimentalismus“ (Brunkhorst, 1998: S. 7) beziehungsweise „demokratische Experimentiergemeinschaft“ (Kettner, 1998: S. 62) bezeichnet wurde. Dewey notiert 1916 über die experimentelle Methode:

„It will doubtless take a long time to secure the perception that it holds equally as to the forming and testing of ideas in social and moral matters. Men still want the crutch of dogma, of beliefs fixed by authority, to relieve them of the trouble of thinking and the responsibility of directing their activity by thought.“ (Dewey, 1916: S. 394)

Eine kritisch-forschende Haltung und ein gemeinsames experimentelles Lernen ist demnach die Grundlage für eine Weiterentwicklung der Demokratie. Ziel der Dewey'schen fortschrittlichen Bildungsbewegung (als „progressive education movement“ bekannt) ist, dass Menschen ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen selbst kontrollieren und politisch partizipieren – also selbstständig und urteilsfähig *werden*, indem sie die Phänomene ganzheitlich betrachten. Die moderne Arbeitsteilung unterbricht diese Erfahrung. Dewey spricht dabei die Bedürfnisse aller sozialen Klassen an. Demokratie ist nach Dewey nicht nur und ausschließlich eine Regierungsform, sondern ein soziales und individuelles Ideal – ein Attribut

nicht nur von politischen Institutionen, sondern auch von sozialen Beziehungen in unterschiedlichen Sphären, auch in Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Dewey, 1888). In einem erstmals 1927 erschienenen Essay spricht sich Dewey explizit gegen eine Expertokratie beziehungsweise Oligarchie aus:

„No government by experts in which the masses do not have the chance to inform the experts as to their needs can be anything but an oligarchy managed in the interests of the few. And the enlightenment must proceed in ways which force the administrative specialists to take account for the needs. The world has suffered more from leaders and authorities than from the masses. The essential need, in other words, is the improvement of the methods and conditions of debate, discussion and persuasion. That is *the* problem of the public.“ (Dewey, 2012: S. 155)

Diese enge Verbindung zwischen Bildung (als gemeinsamem Lernprozess) und Meinungsbildung (als Urteilsfähigkeit) in deliberativen Prozessen wird von VertreterInnen des US-amerikanischen demokratischen Experimentalismus wie Frank Fischer und Robert B. Reich unter dem Motto „deliberative policymaking as civic discovery“ (Fischer, 2003: S. 206) aufgegriffen. Jürgen Habermas verweist darauf, dass die deliberative Politik „ihre legitimierende Kraft aus der diskursiven Struktur einer Meinungs- und Willensbildung, die ihre sozialintegrative Funktion nur dank der Erwartung einer vernünftigen Qualität ihrer Ergebnisse erfüllen kann“, gewinnt (Habermas, 1992: S. 369). Es geht um beide Dimensionen, Verfahrens- und Ergebnisqualität:

„It is no linguistic accident that ‚building‘, ‚construction‘, ‚work‘ designate both a process and its finished product. Without the meaning of the verb, the noun remains blank.“ (Dewey, 1934: S. 53)

Es ist notwendig, dass BürgerInnen über ein gewisses Maß an Bildung verfügen, um politische Prozesse und Probleme nachvollziehen zu können. Mayne und Geissel folgend, steigen die Ansprüche an politische (kommunikative, kognitive) Fähigkeiten, umso intensiver der Partizipationsgrad ist. Eine partizipative, deliberative Methode kann daher zum Machtmittel werden, wenn sie selbst zum Spezialistentum wird, das nicht allen Menschen zugänglich ist, sondern bestimmter (hoher) Voraussetzungen, Fachkenntnisse, Qualifikationen bedarf. Ein genauer Blick darauf, *wie* öffentliche Meinungsbildungsprozesse verlaufen (d.h. Aufmerksamkeit auf deren normative Qualität) ist daher von größter Bedeutung. Es reicht nicht aus, den Blick allein auf die Ergebnisqualität zu richten und danach zu urteilen, *ob* der intendierte Zweck (beispielsweise die soziale Akzeptanz

einer politischen Entscheidung) erfüllt wurde. Auf Verfahrensebene geht es darum, *wie* in deliberativen Prozessen *wie viel* kommunikative Macht *von wem* erzeugt wird, die dann „einerseits zum sozialen Machtpotential glaubwürdig drohender Akteure und andererseits zur administrativen Macht von Amtsinhabern in Konkurrenz tritt“ (Habermas, 1992: S. 415). Dieses Konkurrenzverhältnis ist entscheidend, um zu ausgewogeneren Entscheidungen zu kommen. Daher geht es nicht nur um die Perspektive der Herrschenden, auch wenn sie als professionelle PolitikerInnen durch demokratische Wahlverfahren stellvertretend für die Bevölkerung zum Herrschen legitimiert und damit ermächtigt wurden, im Namen von einer Gruppe bzw. einem Volk zu handeln (Arendt, 2006: S. 87). Es geht insbesondere, um mit Dewey zu sprechen, um die eigene Erfahrung, d.h. die vom Staat definierten möglichen Handlungsräume und nötigen Grenzen, sich als Menschengruppen und Individuen „im öffentlichen Leben zeigen“ (Arendt, 2003: S. 69), mitsprechen und mithandeln zu dürfen, zu ermächtigen bzw. Macht zu verleihen. Miteinander zu reden ist dabei essentiell, um Entscheidungen (Handeln, Taten) öffentlich zu legitimieren. Umgekehrt ist Geheimhaltung und unvermittelte Tat ein herrschaftlicher Gewaltakt:

„Taten, die nicht von Reden begleitet sind, verlieren einen großen Teil ihres Offenbarungscharakters, sie werden unverständlich, und ihr Zweck ist gemeinhin, durch Unverständlichkeit zu schockieren oder, wie wir sagen können, durch die Schaffung vollendeter Tatsachen alle Möglichkeiten einer Verständigung zu sabotieren.“ (Arendt, 2006: S. 180)

Das Handeln und Reden unter Ausschluss einzelner Gruppen oder der gesamten Öffentlichkeit ist mithin instrumentelles politisches Handeln und damit ein Phänomen von Herrschaft und Gewalt, die, wenn sie übermächtig wird, „auf Kosten aller anderen politischen Faktoren“ (Arendt, 2006: S. 95) geht. Nicht nur über die Ermächtigung durch viele, d.h. eine unkritische Masse (über Abstimmungen), sondern auch durch den Widerstand weniger kann kommunikative Macht als Konkurrenz zu administrativer Gewalt (Habermas folgend) erzeugt werden.

Wenn der Zweck, das strategische Interesse von Politik, sehr verschieden ausfällt, so sind doch der gemeinsame Sinn und Inhalt von Politik die Freiheit als „Bewegungsfreiheit“ (Arendt, 2003: S. 52) und „Freiheit, mit den Vielen redend zu verkehren“. Diese Freiheiten sind nicht allen Menschen in gleichem Maße zugestanden – Bürgerrechte wie das Wahlrecht sind an staatlich definierte Voraussetzungen geknüpft, Teilnahmemöglichkeiten an Kommissionen, Juries sowie Gremien an fachliche Expertise und Empfehlungen. Hierbei geht es um institutionelle Diskriminierung. Mitsprache hängt aber auch von Fähigkeiten ab, auch vom Beherrschen einer Sprache bzw. sprachlicher Codes, die auch von

möglichst vielen verstanden werden, und rhetorischem Talent. Sie lässt sich damit sowohl aus ungleichen Fähigkeiten als auch aus ungleichen Möglichkeiten heraus begründen.

Auf Ergebnisebene geht es auch um die Ergebniserwartungen. Welchen Antrieb (als Emotion und Motivation, die Kraft erzeugt) haben Menschen, sich

- auf staatlich definierte Verfahren einzulassen, zu kooperieren
- professionelle PolitikerInnen zum Handeln zu ermächtigen
oder
- durch Protest, Kritik, Gewalt Widerstand zu mobilisieren?

Die Emotion und Motivation bzw. Kraft, die diese Ergebniserwartungen antreibt, ist in beiden Fällen in die Zukunft gerichtet – den erkannten Zweck von Politik mitzudenken, mitzubestimmen oder einzugreifen, gegenzusteuern (Um-zu-Struktur des Handelns, purposefulness). Für dieses Handeln bildet das Erkennen bzw. Bewusstwerden eine Voraussetzung (eine Erfahrung machen im Sinne des Pragmatismus bzw. einer Erfahrung Bedeutung abgewinnen im Sinne des Symbolischen Interaktionismus). Daher ist die Geheimhaltung, die Nicht-Offenlegung, das Verschweigen oder auch das Lügen ein ebenso gefährliches wie oft eingesetztes Mittel der Herrschaft. Die Antwort, die es ja nur auf die Offenlegung geben kann, entweder Kooperation oder Protest, korrespondiert nach Dewey mit dem Stimulus, „there is an adaptation of the stimulus and response to each other“ (Dewey, 1916: S. 29). Ein Aushandlungsprozess als Erfahrung und experimentelles Spiel mit unterschiedlichen Interpretationen (Bedeutungen) eines Sachverhalts dient daher auch dazu, die mobilisierende Kraft in Verfahren zu lenken, auf die sich staatliche AkteurInnen und zivilgesellschaftliche AkteurInnen einigen können und so zu kommunikativ rationalen Ergebnissen kommen können.

„Experience is no longer a mere summarizing of what has been done in a more or less chance way in the past; it is a deliberate control of what is done with reference to making what happens to us and what we do to things as fertile as possible of suggestions (of suggested meanings) and a means for trying out the validity of the suggestions. When trying, or experimenting, ceases to be blinded by impulse or custom, when it is guided by an aim and conducted by measure and method, it becomes reasonable—rational.“ (Dewey, 1916: S. 281)

Dabei darf nicht übersehen werden, dass zur realen Demokratie Emotionen, Konflikte, Täuschungen, Irrtümer gehören. Die BürgerInnen bilden eben keine moralisch integre ideale Diskursgemeinschaft, ebenso wie die PolitikerInnen nicht uneifelbar sind. Chantal Mouffe spricht hier vom demokratischen Paradox (Mouffe, 2000). In jüngster Zeit kommt hinzu, dass wir es in politischen Entscheidungsprozessen nicht nur mit Menschen zu tun haben, sondern auch mit Maschinen, etwa sogenannten Social Bots, die in sozialen Netzwerken wie Facebook oder Twitter oder dem Kommentarbereich von Online-Medien aktiv sind und dort eigenständig formulieren, auf bestimmte Schlagworte antworten oder Nachrichten (Tweets) weiterleiten. Diese Maschinen greifen aktiv in kollektive politische Entscheidungsprozesse ein (etwa Wahlen). Zu diesem neuen Phänomen gibt es bislang noch kaum Forschung, allerdings wird ihm das Potential zuerkannt, das Vertrauen in Demokratie zu unterlaufen (Beuth, 2017).

3.1.2 Demokratie und Konflikt

Kontingenz und Konflikt sind Merkmale des Sozialen (Marchart, 2013: S. 32). Konflikte müssen dabei nicht die Form von offenen, gewalttätigen Auseinandersetzungen annehmen. Sie können dem politischen Philosophen Oliver Marchart zufolge durchaus zu

„halbwegs stabilen Strukturen gerinnen, wenn auch immer nur vorübergehend. Denn sie bleiben in diesen Strukturen – Ritualen, Institutionen, geregelten Funktionsabläufen, Kräfteverhältnissen, Subjektivierungsformen – aufgespeichert und können oft durch geringste Veränderungen reaktualisiert werden.“ (Marchart, 2013: S. 33)

Offene Demokratien zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich der eigenen Konflikthaftigkeit stellen. Konflikte dienen als Kontaktzonen, in denen kommunikative Auseinandersetzung, Bewegung, möglich ist. Wenn sich einzelne kollektive AkteurInnen diesen kommunikativ ausgetragenen Konflikten entziehen, gibt es keine Kontaktzonen der Auseinandersetzung, und sogenannte „Echokammern“ (Sunstein, 2001) können entstehen, geschlossene Kommunikationsräume, in denen nur das widerhallt, was den Haltungen der Gruppe bzw. Sozialen Welt entspricht.

Jürgen Habermas weist auf das „unauflösliche Spannungsverhältnis“ zwischen den beiden Integrationsprinzipien Kapitalismus und Demokratie (Habermas, 1981: S. 507) hin.

„Wie die Privatsphäre vom Wirtschaftssystem, so wird die Öffentlichkeit vom Verwaltungssystem unterlaufen und ausgehöhlt. Die bürokratische Vermachtung und Austrocknung spontaner Meinungs- und Willensbildungsprozesse erweitern einerseits den Spielraum für eine planmäßige Mobilisierung von Massenloyalität und erleichtern andererseits die Abkopplung der politischen Entscheidungen und Legitimationszufahren aus identitätsbildenden, konkreten Lebenszusammenhängen.“ (Habermas, 1981: S. 480)

Normativ gefasste Good Governance (OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2001, 2009) braucht die Zivilgesellschaft nicht nur als kooperierendes, sondern auch als kritisches Gegenüber, das Transparenz einfordert und fallweise gegen politische Entscheidungen protestiert. Kritische BürgerInnen sind nicht immer bereit, an Dialog- und Konsultationsprozessen teilzunehmen (Bolzendahl, Coffé, 2013). Die Demokratietheoretikerin Chantal Mouffe wertet diese Möglichkeit des *Agonismus* – nicht als Antagonismus im Sinne einer feindlichen Auseinandersetzung, sondern als Auseinandersetzung, die Unterschieden respektvoll begegnet – sehr hoch im Hinblick auf eine Stärkung der Demokratie. Es geht in diesem Sinne nicht darum, Unterschiede zu eliminieren (über Gewalt oder Konsenszwang), sondern den demokratischen Prozess als die Möglichkeit einer engagierten Auseinandersetzung zwischen vielfältigen, oft unvereinbaren Positionen wertzuschätzen – sofern alle legitim sind, denn es gibt auch illegitime Positionen, beispielsweise Rassismus oder andere Formen der Diskriminierung. Der demokratische Prozess hat somit ein transformatives Potential:

„Envisaged from the perspective of agonistic pluralism the aim of democratic politics is to transform *antagonism* into *agonism*. [...] An important difference with the model of ‚deliberative democracy‘ is that for ‚agonistic pluralism‘, the prime task of democratic politics is not to eliminate passions from the sphere of the public, in order to render a rational consensus possible, but to mobilize those passions towards democratic designs.“ (Mouffe, 2000: S. 103)

Das Konzept des agonistischen Pluralismus unterscheidet sich damit sowohl von traditionellen liberalen Konzepten von Demokratie als Aushandlung von Interessen als auch von Jürgen Habermas' Orientierung an der demokratischen Entwicklung als Konsensus unter der Voraussetzung, dass Menschen ihre individuellen Interessen zurückstellen und als rationale Wesen agieren. Demgegenüber bedarf es nach Chantal Mouffe einer Arena, in der Konflikte ausgetragen werden können – des demokratischen Prozesses. Nicht nur Wahlrecht und Mehrheitsentscheid sind damit zentral, sondern auch die Existenz einer Arena – entsprechend

der griechischen Agora –, in der gestritten werden kann. Um diese Arena zu betreten, braucht es auch Mut, die Privatsphäre zu verlassen und sich „in die öffentliche, uns allen gemeinsame Welt, die der eigentliche politische Raum ist“ (Arendt, 2003: S. 45), zu begeben.

Wenn das Prinzip der Kontingenz besagt, dass Kategorien – regulative, normative, kulturell-kognitive Ordnungen – auch anders definiert sein könnten, und das demokratische Prinzip besagt, dass unterschiedliche Interessen, Werte und Perspektiven sein dürfen, sind Konflikte und Aushandlungsprozesse unausweichlich und notwendig. Oliver Marchart betont, dass sich dabei auch „konsensuale Vergesellschaftungsformen“ beobachten lassen, die „aus sozialen Auseinandersetzungen hervorgehen“ (Marchart, 2013: S. 447). Wie Chantal Mouffe ist auch Oliver Marchart kritisch, was eine „höhere Kommunikationsrationalität“ des Prozesses der Konsensfindung anbelangt, da die Aufmerksamkeit für notwendige Auseinandersetzungen aus dem Blick gerät:

„Eine Gesellschaftstheorie, die den Blick auf die grundsätzliche Kontingenz und Konfliktualität des Sozialen lenkt, schließt politische Handlungsmöglichkeiten daher nicht im Zeichen einer homogenen Volksgemeinschaft aus, sondern eröffnet sie. Oder genauer: Sie lenkt unsere Aufmerksamkeit auf die ontologisch gesicherte Möglichkeit politischen Veränderungshandelns.“ (Marchart, 2013: S. 449)

Eine differenzierte Perspektive schützt auch davor, einzelne Standpunkte, etwa jene der Zivilgesellschaft, idealistisch zu überhöhen. Menschen können sich zu unterschiedlichen Zwecken zusammenschließen, Bewegungen können sich radikalisierten. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind, wie der Verwaltungswissenschaftler Norbert Wimmer beschreibt, weder vor organisationsinterner bad governance noch vor eigennützigem Handeln gefeit:

„Sie leiden selbst an einem Mangel von effektiver Kontrolle, was teilweise wieder zu finanziellen Unklarheiten führt. Zu den weiteren Vorwürfen zählt, dass die Civil Society-Aktivistinnen eher ihre eigenen Positionen und nicht die der Bevölkerung vertreten.“ (Wimmer, 2013: S. 82-83)

3.1.3 Deliberative Demokratietheorie

In Österreich prägten Korporatismus, Proporz und Konkordanz bis in die 1990er Jahre die politische Kultur der Entscheidungsfindung. Das Modell des informellen Aushandelns (bargaining) im sozialpartnerschaftlichen Zweiparteienstaat Österreich wurde spätestens seit Mitte der 1980er Jahre sowohl von rechts (der

FPÖ unter Jörg Haider) als auch von links (von VertreterInnen der KPÖ und der Grünen) als intransparent kritisiert (Tálos, Karlhofer, 2000; Talós, Stromberger, 2004). Dennoch ist es Teil der Realpolitik, dass wesentliche Phasen der Entscheidungsvorbereitung vor der offiziellen Diskussion und Abstimmung in den Ausschüssen und Gremien stattfinden und dass neben der Einflussnahme der ParteienvertreterInnen auch leitende BeamtInnen sowie InteressensvetreterInnen eine wesentliche Rolle dabei spielen. Giovanni Sartori zufolge ist das Ausschusssystem

„der verbreitetste, wichtigste und zugleich mißverstandenste Teil des Stoffes, aus dem wirkliche Politik gemacht ist. Alle Entscheidungen irgendeines Gemeinwesens werden vorher von einem oder mehreren Ausschüssen geprüft, diskutiert und vorformuliert.“ (Sartori, 2006: S. 228-229)

Damit verweist er auch auf die von Habermas vernachlässigte Frage, wo die Inhalte der politischen Debatten eigentlich herkommen bzw. wo welche Auswahl getroffen wird. Sartori beschreibt zwei grundsätzliche politische Arbeits- bzw. Entscheidungsprinzipien: zum einen jenes des „do ut des“ („ich gebe, damit du gibst“), des Tauschgeschäfts, zum anderen das der „zeitverschobenen gegenseitigen Kompensation“, d.h. dass implizite Erwartungen an die zukünftigen Handlungen des politischen Gegners bzw. Gegenübers das Entscheidungsverhalten beeinflussen (Sartori, 2006: S. 229).

Verhandlungen, die hinter verschlossenen Türen stattfinden, sind also ökonomisch gefasst Teil des politischen Wettbewerbs bzw. kulturell-kognitiv gefasst Routinen des politischen Arbeitens. Das normative Prinzip der Deliberation nimmt die Kritik am politischen bargaining als geheimes Tauschgeschäft auf und betont die Notwendigkeit, Verhandlungen zu öffnen und damit BürgerInnen die Möglichkeit zu geben, an der Beratung teilzunehmen. Zum Prinzip der Verhandlung tritt das Ziel der Verständigung durch argumentativen Austausch. Demokratie setzt damit sowohl von Regierenden als auch von BürgerInnen die Bereitschaft zur Verständigung und Verhandlung voraus. Warum bestimmte Individuen oder Gruppen nicht am demokratischen Prozess teilnehmen, nicht mitreden können oder wollen, bewusst schweigen oder zum Schweigen gebracht wurden (als epistemische Gewalt (Spivak, 2003)), gilt es, der Normativität der Verständigung gegenüber empirisch zu erforschen. Ein Fokus auf die Qualität der Verfahren wie in Habermas' prozeduraler Demokratietheorie dargelegt und vom Prinzip des Rechtsstaats garantiert bildet eine zentrale Legitimationsbasis für Entscheidungen, sichert aber nicht die Qualität der Ergebnisse. Die Möglichkeiten der Verhandlungen sind von gesetzlichen Rahmenbedingungen – den Prinzi-

prien und Institutionen der Demokratie, der Republik, des Bundesstaats und des Rechtsstaats – begrenzt. Innerhalb dieser machtvollen Schließungen des Gemeinwesens sind jedoch Aushandlungen über die Ziele (kultur-)politischer Maßnahmen und die inhärenten Deutungen und Wertvorstellungen möglich bzw. werden von den gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht nur begrenzt, sondern von den Prinzipien des demokratischen Systems auch herausgefordert (Schaller, 2005: S. 69). Dies richtet die Aufmerksamkeit auf die Frage, wie von staatlicher Seite und von Seite der BürgerInnen mit diesem Spannungsfeld umgegangen wird.

Als reformistisches und mitunter als radikales politisches Ideal aufgefasst, setzt deliberative Demokratietheorie an einer Kritik der standardisierten Praxis der liberalen Demokratie an (Bohman, 1998: S. 400). VertreterInnen der deliberativen Demokratietheorie (Curato u.a., im Erscheinen; Dryzek, 1993; Fischer, Forester, 1993; Fischer, Gottweis, 2012; Fishkin, Lasett, 2003; Forester, 1999; Hajer, 2003; Hajer, Wagenaar, 2003; Yang, 2012) befassen sich unter anderem mit epistemischen wie moralischen Fragen der Rechtfertigung in Aushandlungsprozessen, Fragen der Institutionalisierung und der Anschlussfähigkeit an Institutionen der repräsentativen Demokratie sowie Fragen nach den empirischen Herausforderungen bzw. Hindernissen, die sich auf theoretisch-konzeptivem Weg nicht lösen lassen (Bohman, 1998: S. 401). Ein zentrales Konzept in den Ansätzen, die sich auf Jürgen Habermas beziehen, ist die Deliberation als normativ gerahmte Praxis der Entscheidungsfindung.

„Deliberation is oriented towards arriving at normativ-practical judgments about what we do, which may lead to action based on these decisions.“ (Fairclough, Fairclough, 2016: S. 188)

Jürgen Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns folgend ist die öffentliche Formulierung und Abwägung von Argumenten politisches Handeln (Habermas, 1981). Die ideale Sprechsituation ist nach Habermas frei von Täuschungen, Selbsttäuschungen, Dominanz, strategischem Handeln und dem Ausschluss von Teilnehmern oder Argumenten (Dryzek, 1993: S. 228). Der „zwanglose[.] Zwang des besseren, weil einleuchtenderen Arguments“ (Habermas, 1981: S. 116), jenes Arguments, das Konsens unter den Teilnehmenden erzielen kann, ist die einzige Macht in der idealen Sprechsituation, die einer normativen Rationalität folgt. Als Idealtyp kann die ideale Sprechsituation nicht realisiert werden, ist aber von analytischem bzw. heuristischem Nutzen, um jene Handlungen frei-

zulegen, die normativ nicht zu rechtfertigen („unjustifiable“ (Dryzek, 1993: S. 228)) sind.

Kommunikatives Handeln versteht Habermas als verständigungsorientierte Äußerungen; Sprechakte als sprachliche Handlungen unter bestimmten situativen Bedingungen (hier lehnt sich Habermas an den Symbolischen Interaktionismus von Mead an) sind „normenregulierte und sprachlich vermittelte Interaktion“ (Habermas, 1995: S. 10). Sprache und Sprechakte haben darüber hinaus die Rolle eines Mediums der Vergesellschaftung:

„Im kommunikativen Handeln übernimmt Sprache, über die Funktion der Verständigung hinaus, die Rolle der Koordinierung von zielgerichteten Aktivitäten verschiedener Handlungssubjekte sowie eine Rolle eines Mediums der Vergesellschaftung dieser Handlungssubjekte selbst.“ (Habermas, 1995: S. 14)

Habermas beruft sich auf den britischen Philosophen John L. Austin als Gründer der Sprechakttheorie. Er trennt zwischen zwei Ebenen der Modularisierung von Aussagesätzen und Erlebnissätzen durch eine „illokutionäre Komponente“ (Habermas, 1995: S. 106), durch die sie ergänzt und „in Zusammenhänge kommunikativen Handelns eingebettet“ (ibid.) werden, d.h. auf ein bestimmtes Verständnis beim Gegenüber treffen sollen. Zum einen geschieht das durch normative Kontexte (ich verspreche, ich gestehe, ich mahne), zum anderen durch die Äußerung eines kritisierbaren Geltungsanspruchs (es ist der Fall, es ist wahr) (Habermas, 1995: S. 106-107).

„Weil kommunikatives Handeln die Orientierung an Geltungsansprüchen verlangt, verweist es von Anbeginn auf die Möglichkeit, daß Dissense durch die Beibringung von Gründen geschlichtet werden können. Daraus können sich institutionalisierte Formen der argumentativen Rede entwickeln, in der die normalerweise naiv erhobenen, unmittelbar bejahten oder verneinten Geltungsansprüche als kontroverse Geltungsansprüche zum Thema gemacht und hypothetisch erörtert werden. Zum anderen meine ich die Abgrenzung zwischen verständigungs- und konsequenzorientierten Handlungen. Im Allgemeinen wird Alter durch eine komplizierte Mischung von empirischen und rationalen Motiven dazu bewegt, seine Handlungen an Egos Handlungen anzuschließen. Weil kommunikatives Handeln die Orientierung an Geltungsansprüchen verlangt, verweist es aber von vornherein auf die Möglichkeit, daß die Interaktionsteilnehmer zwischen der Einwirkung aufeinander und der Verständigung miteinander mehr oder weniger scharf unterscheiden.“ (Habermas, 1995: S. 114-115)

Frank Fischer und Herbert Gottweis beschreiben Deliberation als eine kollektive, formal strukturierte und prozedural gelenkte Form der kollektiven Argumentation. BürgerInnen kommen zusammen, um Angelegenheiten zu diskutieren – entweder aus eigener Initiative oder aufgrund von staatlicher Aufforderung zur Partizipation. Entscheidungen werden aufgrund von sorgfältiger Abwägung der verfügbaren Datengrundlagen und der unterschiedlichen Perspektiven konsensual getroffen (Fischer, Gottweis, 2012: S. 9-10). Macht durch Zwangsausübung (coercive power) ist überall vorhanden, kann aber durch Verfahrensdesign eingeschränkt werden. Dazu gehören etwa der Einsatz von unabhängigen VermittlerInnen bzw. ModeratorInnen oder die öffentliche Zugänglichkeit von deliberativen Verhandlungen (Curato u.a., 2016).

Die stärkere Rezeption von Deliberation in der US-amerikanischen und australischen Literatur ist nicht zufällig, sondern von einem stärker kommunitaristisch ausgerichteten Demokratiekonzept und der damit verbundenen politischen Kultur beeinflusst. Kritik an diesen argumentativen Ansätzen richtet sich auch auf deren starke theoriebasierte Normativität (Münch, 2015: S. 48). Diese ist vor allem den theoretisch basierten Handlungsanleitungen inhärent (Fischer, 2003), was wiederum zu dem Bedarf führt, Analysen kontext-, praxis- bzw. empiriebasiert durchzuführen, um die Erkenntnisse aus deliberativen Verfahren somit zu begründen.

Zusammengefasst zeichnen sich alle hier erwähnten Ansätze dadurch aus, dass sie den Fokus auf Prozesse des öffentlichen Aushandelns über Sprechakte beziehungsweise die moralische und epistemische Qualität der Entscheidung auf Basis von öffentlicher Beratung legen. Werte und Ziele sind Gegenstand von komplexen Aushandlungsprozessen, in denen es, John Rawls folgend, sowohl um die epistemische als auch um die moralische Rechtfertigung gehen muss:

„Die Gerechtigkeit ist die erste Tugend sozialer Institutionen, so wie die Wahrheit bei Gedankensystemen. Eine noch so elegante und mit sparsamen Mitteln arbeitende Theorie muß fallengelassen werden oder abgeändert werden, wenn sie nicht wahr ist; ebenso müssen noch so gut funktionierende und wohlabgestimmte Gesetze und Institutionen abgeändert oder abgeschafft werden, wenn sie ungerecht sind.“ (Rawls, 1975: S. 19)

Chantal Mouffe hebt hervor, dass das Wesen und Ziel der Demokratie nicht in der idealtypischen Möglichkeit von rational hergestelltem Konsens auf Basis gerechter Verfahren (Habermas) oder richtiger und gerechter Ergebnisse (Rawls) liegt, sondern in der Möglichkeit der Auseinandersetzung zwischen Liberalismus und Demokratie. Damit Energie für diese Auseinandersetzung mobilisiert wird,

bedarf es der Konfrontation starker Pole (etwa links/rechts), die Identifikationsangebote machen bzw. Widerstand erzeugen (Mouffe, 2000: S. 9):

„Visualizing the dynamics of liberal-democratic politics as the space of a paradox whose effect is to impede both total closure and total dissemination, whose possibility is inscribed in the grammars of democracy and liberalism, opens many interesting possibilities. To be sure, by preventing the full development of their respective logics, this articulation represents an obstacle to their complete realization; both perfect liberty and perfect equality become impossible. But this is the very condition of possibility for a pluralist form of human coexistence in which rights can exist *and* be exercised, in which freedom and equality can somehow manage to coexist. Such an understanding of liberal democracy, however, is precisely what is precluded by the rationalist approach which, instead of acknowledging the ineradicability of this tension, tries to find ways of eliminating it.“ (Mouffe, 2000: S. 10-11)

Weiterentwicklung, das Öffnen machtvoller institutioneller Schließungen und das Entstehen einer pluralistischen demokratischen Sphäre, bedeutet nach Chantal Mouffe nicht das Erzielen einer rationalen Übereinstimmung (Konsens als Ergebnis von Deliberation nach Habermas), sondern findet in pragmatischen, unsicheren und notwendigerweise instabilen Verhandlungsformen sein konstitutives Paradox (Mouffe, 2000: S. 11). Chantal Mouffe schlägt eine Unterscheidung vor in Antagonismus zwischen Feinden – Personen, die keinen symbolischen Raum gemeinsam haben (Mouffe bezieht sich hier auf Wittgensteins Konzepte der Einstimmung und des Folgens einer Regel) und Agonismus zwischen Gegnern („adversaries“) oder freundlichen Feinden („friendly enemies“), die einen gemeinsamen symbolischen Raum teilen, aber auch Gegner sind, da sie diesen Raum unterschiedlich organisieren, also die Regeln unterschiedlich auslegen wollen (Mouffe, 2000: S. 13).

Das heißt: es bedarf einer gemeinsamen epistemischen Basis für Verständigung, auf der Unterschiede artikuliert werden können. Pluralismen sind somit nicht statisch, sondern werden aktiv im Prozess der Auseinandersetzung miteinander hergestellt. Hannah Arendt verweist darauf, dass sich „Menschen sprechend und handelnd aktiv voneinander“ (Arendt, 2006: S. 176) unterscheiden, „anstatt lediglich verschieden zu sein; sie sind die Modi, in denen sich das Menschsein selbst offenbart“ (ibd.).

3.2 HANDLUNGSTHEORETISCHE SITUIERUNG

Sowohl Jürgen Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns mit dem konstitutiven Merkmal der Deliberation, als auch John Deweys demokratischer Experimentalismus ebenso wie Chantal Mouffes Betonung der pragmatischen Aus handlung in einem gemeinsamen Raum weisen auf die Performativität von Demokratie hin, die semantisch offen und konstant „in the making“ ist. Damit wird eine Brücke zur handlungstheoretischen Situierung hergestellt. Im Folgenden wird diese Brücke weiter ausgebaut, um dann in der empiriegestützten Analyse in Kapitel 0 und 7 sowohl die Koordinierung von Handlungsvorgängen als auch deren Orientierung an handlungsleitenden bzw. -begründenden (Rechtfertigungs-)Prinzipien (Boltanski, Thévenot, 2014) in Situationen und in Sozialen Welten und Arenen (Clarke, 2012) nachvollziehen zu können.

3.2.1 Macht, Kommunikation und Handeln

Nach Hannah Arendt entspringt Macht „der menschlichen Fähigkeit, nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln“ (Arendt, 1970: S. 45). Eine wesentliche Basis von Macht ist damit die Fähigkeit, kooperativ zu handeln und dabei, wenn notwendig, die eigenen Interessen hinter die gemeinschaftlichen Interessen zurückzustellen. Luc Boltanski und Laurent Thévenot sprechen von der staatsbürgerlichen Welt als der Welt, in der der Verzicht auf Partikularinteressen und damit das Prinzip der Solidarität wesentlichen Investitionen sind (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 260). In Sozialisationsprozessen, als Arbeit an der Kultur erwerben Menschen die kulturell-kognitive Fähigkeit, nicht nur unmittelbare Beziehungen innerhalb der Familie und Nachbarschaft zu pflegen, sondern auch räumlich und zeitlich perspektivisch zu handeln, Grenzen zu überschreiten, neue Möglichkeiten zu erproben.

„Während lokale Subjekte sich der andauernden Aufgabe widmen, ihre Nachbarschaft zu reproduzieren, enthalten geschichtliche Kontingenzen, Umwelt und Vorstellungskraft das Potential zur Erzeugung neuer Kontexte (materielle, soziale und imaginative).“ (Apadurai, 2015: S. 160)

Innere, kulturell-kognitive und äußere, soziale und umweltbezogene Faktoren fordern den Menschen also dazu heraus, auch im Widerstand zu bestehenden, vermeintlich stabilen „Nachbarschaften“ (ibd.) als institutionellen Schließungen, die durch Rituale, administrative Praktiken erzeugt werden, zu handeln.

In der Interpretation Jürgen Habermas' soll sich die administrative Macht „nicht *selbst* reproduzieren, sondern allein aus der Umwandlung kommunikativer Macht regenerieren dürfen“ (Habermas, 1992: S. 187). Dieser Transfer soll über den Rechtsstaat reguliert werden:

„Soziologisch gesehen, beleuchtet die Idee des Rechtsstaats nur den politischen Aspekt der Herstellung der Balance zwischen den drei Gewalten der gesamtgesellschaftlichen Integration: Geld, administrative Macht und Solidarität“ (ibd.)

Nach Jürgen Habermas gehört die politische Rhetorik zu den strategischen Handlungen, die nicht zum Zweck der Verständigung, sondern zum Zweck der Einflussnahme eingesetzt werden (Habermas, 1981; Leguizamón, 2009: S. 48). Es handelt sich dabei nicht um ein rein subjektives Nutzenkalkül (was in einer als sozial konstruiert aufgefassten Realität per se nicht möglich ist), sondern um eine auf Überzeugung gerichtete

„[...] persuasive Handlungsorientierung. Die Entscheidung fällt also für diejenige Handlungsalternative, für die sich innerhalb des Wissenssystems des Akteurs die größte argumentativ-rhetorische Stützungsleistung mobilisieren lässt.“ (Münch, 2015: S. 136)

Dabei geht es, wie sich mit Bezug auf die aristotelische Rhetorik beschreiben lässt, nicht nur um das Abwägen von Argumenten auf kognitiv-rationaler Verstandesebene (Logos) und die Glaubwürdigkeit (Ethos) der RednerIn, sondern auch (man könnte argumentieren, vor allem) um das Überzeugen durch Leidenschaft und Erfahrung (Pathos), um die ZuhörerInnenschaft zu bewegen – inklusive sinnlich-haptischem, ästhetischem Material (Daten, Bilder, Videos, Musik, Raum, Licht), Stimme, Lautstärke, Körpersprache. Emotionen, die so erzeugt werden, sind dann unmittelbarer Ausdruck kinetischer Energie, sie bewegen zu Aktion, zu Engagement, zu Entscheidungen (Tröndle, 2006: S. 72) und können Kollektivierungen veranlassen.

Eine Kritik an der deliberativen beziehungsweise argumentativen Demokratietheorie richtet sich genau darauf, dass Emotionen in Aushandlungsprozessen und insbesondere in der Mobilisierung von sozialen Bewegungen und Entwicklung von bürgerschaftlichem Protest nicht ausreichend berücksichtigt werden (Goodwin u.a., 2001). Oliver Marchart bezeichnet Kollektivierung als „Verkettung oder Verstärkung singulärer Affektionen“ (Marchart, 2013: S. 444). Gerade im Bereich der Kulturpolitik als werthaltiger und ideologisch geprägter Politik erscheint eine Aufmerksamkeit auf negative, indifferente oder positive Emotionen in Aushandlungsprozessen als sehr relevant (Tröndle, 2006: S. 69-75), aber

über eine rein textvermittelte interpretative Analyse nur unzureichend erschließbar. Ein analytischer Zugang besteht darin, Emotionen nicht als psychologischen Zustand, sondern als kulturelle Praktiken/Attribute zu betrachten, die sich in Rhetorik und in körperlichen Dispositionen materialisieren und als kinetische Energie Macht über Individuen und Gruppen entfalten können (Ahmed, 2004).

Emotionen als „qualitative Wahrnehmungs- und Interpretationsfähigkeit für Entscheidungen“ (Tröndle, 2006: S. 75) haben somit handlungstheoretisch eine Überbrückungsfunktion zwischen unterschiedlichen Rationalitäten. Sie öffnen damit auch Handlungsräume – und sind damit in ihrer Mobilisierungs- und Kollektivierungsfähigkeit ambivalent. Der gegenwärtige Diskurs über „Post-Truth-Politics“ (The Economist, 2016) nimmt auf eine politische Kultur Bezug, in der Appelle an die emotionale Ebene (insbesondere das gezielte Schüren von Angst vor Zuwanderung, vor wirtschaftlichem Abstieg etc.) bewusst die Ebene von Fakten bzw. vernunftbasierten Argumenten verdrängen. Damit ist auch das Ethos, der Charakter bzw. die Glaubwürdigkeit des Redenden in Zweifel zu ziehen. Emotionen, etwa Ängste, werden instrumentalisiert, um politische Macht zu gewinnen. Andererseits führen emotionale und moralische Appelle auch dazu, dass sich Gegenbewegungen formieren. Diese Dialektik lässt sich an den gegenwärtigen Narrativen zum Thema Flucht und Umgang mit Geflohenen nachvollziehen. Alle drei rhetorischen Überzeugungsmittel – Logos, Ethos und Pathos – müssen aufgrund ihrer inhärenten mehrschichtigen Wirkungsweise in einem situativen Kontext und damit im Hinblick auf ihre Konsequenzen beurteilt werden.

Wie wird Einigkeit erzielt? ist eine zentrale Frage der politischen Philosophie. Wenn Cultural Governance als Prozess der Entscheidungsfindung aufgefasst wird, suggeriert der Begriff „Prozess“ Linearität und Direktivität des Handelns: vom gemeinsamen Problem zur gemeinsamen Entscheidung als Ergebnis bzw. Problemlösung. Dies kann als Idealtyp der Entscheidungsfindung beschrieben werden. Im kulturpolitischen Kontext beschreiben Jonathan Paquette und Eleonora Redaelli vier Schritte der Entscheidungsfindung:

- *„Emergence (or agenda-setting):* the stage (or process) in which an arts or cultural issue is propelled into the policy arena, opening up a forum for debate on arts and cultural policy formulation or revision. The enabling forces of agenda-setting are often the streams of politics, current/salient events and available solutions.
- *Formulation:* The ideational and deliberative stage of the policy process. Ideas or points of view are expressed and the policy’s aims and objectives are defi-

ned and negotiated between policymakers, actors of the community and policy experts. Policy formulation implies defining cultural policy and determining the best alternative(s) (instruments and means) to accomplish that goal.

- *Implementation*: the stage where the policy envisioned by policymakers becomes a(n) (imperfect) reality. This stage involves different organizations and institutions, and implies the intervention of a constellation of actors such as artists, public servants, heritage professionals, and stakeholders.
- *Evaluation*: the stage where the policy is assessed by policymakers, the media, the broad artistic community and the general public. Cultural policy evaluation can be associated with a number of formal evaluative procedures. Beyond formal evaluation, cultural policies are often subjected to informal evaluation through the analysis and appreciation of multiple stakeholders from the cultural community.“ (Paquette, Redaelli, 2015: S. 64)

Dieses Modell bietet als Idealtyp eine Vorlage, mit der die komplexe Realität verglichen werden kann. Die Suggestion, dass politische Prozesse (und Handlungsprozesse generell) nach *einer* Rationalität ablaufen, Entscheidungen aufgrund der Sachzwänge und gründlicher Abwägung getroffen werden, ist jedoch mehr als eine Reduktion zu analytischen Zwecken bzw. zur modellhaften Erklärung in einem Handbuch. Sie kann selbst als eine politische Machtstrategie interpretiert werden. David Graebner kritisiert aus marxistisch-anarchistischer Position einen in seinen Augen verhängnisvollen Pakt spezifischer Konzepte von Kapitalismus und Bürokratie, Rationalität und Effizienz, den er als so tief in unser Bewusstsein eingedrungen beschreibt, dass wir ihn für selbstverständlich halten. Er fordert dazu auf, dies kritisch zu hinterfragen:

„Man bedenke, dass es stets um Wert geht. Oder: wenn jemand behauptet, sein wichtigster Wert sei die Rationalität, sagt er das nur, weil er nicht zugeben will, was tatsächlich sein wichtigster Wert ist.“ (Graeber, 2015: S. 46)

Diese Einschätzung suggeriert, dass politische Machtstrategien auf einem Verhalten eines homo oeconomicus, der nur seinen eigenen Nutzen kalkuliert, basieren. „Das Heimliche, die Durchsetzung von Interessen, die nicht denen des Volkes entsprechen“ (so der Publizist Roger Willemsen in einem TV-Interview), ist Teil der Politik, auch in stabilen Demokratien. Politische Skandale und Affären werfen ein negatives Licht auf PolitikerInnen. Der Wikipedia-Eintrag zur Kategorie „Politische Affäre Österreich“ listet 48 Artikel auf, vom ersten Prager Fenstersturz 1419 bis zur Hypo-Alpe-Adria-Affäre (Wikipedia, 2016). Das sind nur jene Heimlichkeiten, die als politische Skandale aufgedeckt wurden. Dem-

gegenüber soll durch den Verweis auf die Rationalität (eine Politik der Vernunft) in der politischen Rhetorik – etwa in Kampagnen und Reden – Führungsstärke, Übersicht, Klarheit, Sachlichkeit, Beherrschbarkeit und Planbarkeit suggeriert werden, um das Vertrauen der WählerInnen (wieder) zu gewinnen. Damit ist das Argument der politischen Rationalität eine strategische Sprechhandlung.

Der Philosoph Amartya Sen weist jedoch in seinem Essay „Rational Fools“ (1977) darauf hin, dass ein eindimensionales Bild einer egoistischen Nutzenmaximierung bei vollständiger Ausblendung sozialer Folgen nicht der Komplexität von Entscheidungen entspricht. Ethische und subjektive Präferenzen sind somit nicht notwendigerweise inkompatibel. Im Gegenteil, PolitikerInnen müssen sich auch darauf verstehen, soziale Verpflichtungen und persönlichen Nutzen zu verbinden. Im praktischen Vollzug des Handelns (in der Handlungssituation) steht damit ein Nutzenkalkül im Spannungsfeld mit normativ-kulturellen und ethischen Faktoren, begrenzten Möglichkeiten einer „bounded rationality“ (Simon, 1959) und erfahrungsgeleiteten, emotionalen und intuitiven Entscheidungsfaktoren (Böhle, 2009).

Bürokratie und Kapitalismus als Repräsentanten von Rationalität und Nutzenmaximierung umfassende Macht zuzuweisen ist daher ebenso komplexitätsreduzierend, wie die Zivilgesellschaft als Ort der Freiheit und Kritik zu idealisieren. Die öffentliche Sphäre ist nicht autark, sondern steht in einem Verhältnis zu Markt, Staat (McGuigan, 2004: S. 51) sowie zur Privatsphäre (Habermas, 1992: S. 429). Ebenso ist das „rechtsstaatlich verfasste politische System [...] intern in Bereiche administrativer und kommunikativer Macht differenziert und bleibt zur Lebenswelt geöffnet“ (Habermas, 1992: S. 427). Die Öffentlichkeit ist nach Jürgen Habermas eine Kommunikationsstruktur, in der sich Einfluss (soziale Macht) bildet und um Einfluss gerungen wird (Habermas, 1992: S. 439). Tasos Zembylas weist mit Hanna Arendt darauf hin, dass „Macht gesellschaftlich verstreut“ ist:

„[S]ie kommt von oben und von unten. Macht taucht durch das Miteinander-Sein auf und fällt mit der Entstehung einer Gruppe zusammen. Sie ist weder auf individuellem Willen oder politische Institutionen begrenzt, noch bloß auf Repression und Beherrschung ausgerichtet. Macht ist polymorph und spinnt an einem unsichtbaren Netz, das sich auf den gesamten sozialen (privaten und öffentlichen) Raum ausdehnt.“ (Zembylas, 2004: S. 53)

Das Verhältnis zwischen Politik und Öffentlichkeit ist somit ein wechselseitiges. Zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit im Sinne Habermas' wird beschrieben als

„das Substrat jenes allgemeinen, aus der Privatsphäre gleichsam hervortretenden Publikums von Bürgern, die für ihre gesellschaftlichen Interessen und Erfahrungen öffentliche Interpretationen suchen und auf die institutionalisierte Meinungs- und Willensbildung Einfluß nehmen.“ (Habermas, 1992: S. 444)

Dieses wechselseitige Verhältnis zwischen Politik und Öffentlichkeit beschreibt auch eine Transformation des Politischen – von *Government* zu *Governance*. *Government* steht dabei für das traditionelle, hierarchisch-bürokratische, obrigkeitsstaatliche Handeln: Der Staat formuliert Ziele und setzt Aktionen zu deren Erreichung, ohne besondere Berücksichtigung der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Meinung. Eine Weiterentwicklung ist die Kooperation des Staats mit nichtstaatlichen, privaten oder kirchlichen Organisationen zur Erreichung seiner Ziele (Grande, 2012: S. 566-567). Die Kooperation ermöglicht somit einerseits die Ausdehnung des staatlichen Handlungsrahmens. Auf der anderen Seite kommen andere AkteurInnen ins politische Spiel, die ihrerseits – durch Kooperation miteinander bzw. mit staatlichen Institutionen – ihren Einfluss potentiell vergrößern können. *Governance* kann sich in Bereichen abspielen, in denen es möglich ist, dass der Staat sowohl die Ziele mit der Zivilgesellschaft entwickelt und koordiniert als auch in der Umsetzung kooperiert.

Der Begriff der Herrschaft, nach Max Weber relational als „Chance, für spezifische (oder: für alle) Befehle bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden“ (Weber, 1922: Abs. 122) definiert, bezieht sich als Konzept auf die Ausübung politischer bzw. administrativer Macht. Tasos Zembylas beschreibt, dass es entscheidend für die Stabilisierung der Herrschaft ist, inwieweit sie sozial akzeptiert bzw. legitimiert ist:

„Herrschaft ist instabil, weil selbst innerhalb der Herrschaftseliten überall Gefahr lauert – vom Widerstand der Opposition ganz zu schweigen. Ein bestimmter Herrschaftstypus kann sich jedoch stabilisieren, wenn es ihm durch soziale Akzeptanz gelingt, Legitimation zu erlangen.“ (Zembylas, 2004: S. 54)

Dieser Zustand, als „soziale und kulturelle Hegemonie“ (Zembylas, 2004: S. 54) beschrieben, wird durch Machtasymmetrie und spezifische, subtile und offensichtliche Herrschaftstechniken erzeugt. Vor diesem Hintergrund liegt die Annahme nahe, dass *Governance* kein Konzept zur Überwindung von Herrschaftstechniken ist, auch wenn es die normativen Begriffe, mit denen es konnotiert ist – Partizipation, Kooperation, Zusammenwirken, Gemeinschaft, Netzwerke, Verhandlungen, Dialog – suggerieren. Es transformiert Herrschaft, indem subtile

Herrschaftstechniken in komplexen Beziehungsgefügen entwickelt werden. Governance-Elemente können instrumentell eingesetzt werden, um Herrschaft zu transformieren und ihr eine gewisse Legitimationsbasis zu verschaffen. So können einzelne zivilgesellschaftliche AkteurInnen etwa durch die Instrumentalisierung von Partizipationsverfahren zu ‚Komplizen‘ der staatlichen Politik werden.

Vereinfacht gesagt ergänzt Governance demnach das Top-down-Regieren des Governments um kooperative Handlungsformen, in denen vielschichtige Beziehungen, unterschiedliche Modi der Konfliktregulierung sowie formelle und informelle Kommunikations- und Interaktionsprozesse stattfinden. Dazu gehören auch mobilisierende Techniken, um zivilgesellschaftliche Gruppen in Diskussionen einzubeziehen. Andererseits versuchen zivilgesellschaftliche Vereinigungen, Organisationen und Bewegungen „die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden“ (Habermas, 1992: S. 443), aufzunehmen, zu kondensieren und „lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit“ (ibd.) weiterzuleiten. Bürgerbeteiligung sollte daher weder als ein Heilmittel für sämtliche gesellschaftliche Probleme idealisiert werden, noch sollte deliberative und argumentative Politikentwicklung darüber hinwegtäuschen, dass bestehende Machtverhältnisse und Interessenträger effektiv auf Prozesse Einfluss nehmen (Fischer, 2003: S. 220). Dennoch hat Deliberation das *Potential*, neue Ideen und neue Interessen in die Arena einzubringen:

„But it does hold out the possibility of bringing forth new knowledge and ideas capable of creating and legitimizing new interests, reshaping our understanding of existing interests and, in the process, influencing the political pathways along which power and interests travel.“ (ibd.)

Mit Jürgen Habermas sei nochmals auf die Bedeutung der Verfahrensqualität als einer „gemeinsam befolgten Kommunikationspraxis“ (Habermas, 1992: S. 438) hingewiesen. Im Bereich der Kulturverwaltung ist grundsätzlich ein kooperativer und deliberativer Modus der Politikgestaltung möglich und legitim, der zu einer qualifizierten Meinungsbildung und damit zu normativ besseren (da gründlich abgewogenen) Entscheidungen beitragen kann. Die Transformation des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft, von Government zu Governance, ist somit ein laufender Aushandlungsprozess, der eng mit der politischen Kultur zusammenhängt. Dieser Beratungs- und Aushandlungsprozess ist von laufenden Konflikten, Verhandlungen und Machtkämpfen geprägt, die in stabilen, demokratisch verfassten Gesellschaften wie der deutschen oder der österreichischen kanalisiert und nicht wie in autoritären oder faschistischen Regimen unter Terror

unterdrückt werden. Zu erforschen, wie dieser Prozess verläuft, welche deliberativen Möglichkeitsräume und welche machtvollen Schließungen dabei entstehen, ist Ziel dieser Untersuchung. Dabei sind Institutionalisierungen und allgemein verbindliche Regeln strukturierend für das Handeln, aber die AkteurInnen haben dennoch einen Handlungsspielraum. Fluidität, Gleichzeitigkeit und Veränderbarkeit von Positionen, Zugehörigkeiten und Standpunkte machen Entscheidungs-Handeln als situativ, praktisch, interpretativ untersuchbar. Handlungsmöglichkeiten *zwischen* staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen AkteurInnen, *zwischen* Regeln und Strukturen und individuellen Spielräumen sind zu analysieren.

3.2.2 Deuten und Handeln

Die Interpretative Policy-Analyse (IPA) lenkt die Aufmerksamkeit auf die Konstruktion von politischen Handlungsräumen durch die Deutungsleistung der AkteurInnen und stellt damit einen Zusammenhang zwischen der Konstruktion von Bedeutung (meaning-making) und der Praxis bzw. dem Handeln her („meaning in action“, (Wagenaar, 2011)). Politik wird nicht auf ein strategisches bzw. rationales Handeln bei Interessens- und Verteilungskonflikten reduziert. Es wird darüber hinaus versucht, sozial konstruierten Bedeutungs- und Begründungsmustern (Rationalitäten) mit ihrer potentiell generativen Funktion, „that may have brought the policy into being“ (Wagenaar, 2011: S. 87), auf den Grund zu gehen. Den gemeinsamen theoretischen Ausgangspunkt haben interpretative Ansätze in der Tradition des Symbolischen Interaktionismus,

„[...] in der Betonung des aktiven und kreativen menschlichen Zeichen- und Symbolgebrauchs, des *permanenten Zusammenspiels von Deuten und Handeln in konkreten Situationen* sowie in der interaktiven Herstellung sozialer Ordnung. Sie entwickeln daher keine allgemeinen Theorien der Funktionsweise ihrer Gegenstandsbereiche, sondern aus deren empirischer Untersuchung heraus werden Begriffe gebildet, mit denen sich soziale Phänomene und Prozesse angemessen begreifen lassen.“ (Keller, 2012: S. 17)

Max Weber beschreibt Sozialwissenschaft als „Wirklichkeitswissenschaft“, die „sich dafür interessiert, warum die Kulturererscheinungen so sind wie sie sind, und welche Bedeutungen das wiederum hat“ (Keller, 2012: S. 4). In einem sozialkonstruktivistischen Verständnis einer kontingenten Wirklichkeit verändern sich Dinge und Bedeutungen permanent. Ideen, Symbole und Konzepte sind damit ein Pol der kulturellen Sphäre, während der andere Pol aus sozialen Praxen und

materiellen oder digitalen Artefakten – Texten, Objekten, Körpern – besteht, in denen Konzepte, Ideen, Bedeutungen manifest werden (Schmitt, 2011a: S. 18).

In der material-semiotischen Akteur-Netzwerktheorie (ANT) Bruno Latours (Latour, 2005) wird zusätzlich den nicht-menschlichen Elementen der materiellen Welt, den *Aktanten*, ein gleichwertiger Status wie menschlichen Elementen in Netzwerken zugewiesen. Das heißt, sie sind nicht nur Manifestationen bzw. Bedeutungsträger, sondern interagieren gemeinsam mit menschlichen Akteuren in komplexen Handlungen bzw. Prozessen der Bedeutungs- und Netzwerkbildung. Damit wird der Fokus erweitert und die Materialität des (politischen) Handelns miteingeschlossen.

Der Symbolische Interaktionismus nach Anselm Strauss und Adele Clarke fasst die kollektiven Verpflichtungen auf der Meso-Ebene als „Soziale Welten“ bzw. „Diskursuniversen“, die in Verhandlungs-„Arenen“ aufeinandertreffen (Clarke, 2003, 2005, 2012; Strauss, 1991). Die kommunikative und situative Dimension der Institutionalisierung als gemeinsame Reaktionen auf eine bestimmte Situation wird vom Symbolischen Interaktionismus nach George Herbert Mead betont (Keller, 2012: S. 107).

Jürgen Habermas schließt in seiner Theorie des kommunikativen Handelns basierend auf seiner Auseinandersetzung mit Mead über den Begriff der „Lebenswelt“ an das interpretative Paradigma an. Die Konzepte „Lebenswelt“ und „Soziale Welt“ sind dabei ähnlich – ersteres kommt aus der Phänomenologie, letzteres aus dem Symbolischen Interaktionismus. Das implizite lebensweltliche Hintergrundwissen des „immer schon Vertrauten“ ermöglicht und stabilisiert das kommunikative Handeln. Im Moment des „Ausgesprochenwerdens“ kommt es mit „kritisierbaren Geltungsansprüchen“ in Berührung und gerät damit „in den Strudel von Problematisierungsmöglichkeiten“ (Habermas, 1992: S. 39). Die politische Öffentlichkeit bildet eine Kommunikationsstruktur, „die über ihre zivilgesellschaftliche Basis in der Lebenswelt verwurzelt ist“ (ibd., S. 435). und ebenso wie die Lebenswelt über kommunikatives Handeln reproduziert wird (ibd., S. 436). Habermas’ Theorie des kommunikativen Handelns versucht damit auf theoretischer Ebene eine Synthese zwischen Phänomenologie und Systemtheorie. Ein rein technokratisches Verständnis, wie es die Systemtheorie nach Luhmann vorschlägt, erfasst die lebensweltlich-phänomenologische Dimension nicht und entpolitisiert die Öffentlichkeit, deren Kritik- und damit Kontrollfunktion gegenüber ideologisch festgefrorenen, im Prinzip aber veränderlichen Abhängigkeitsverhältnissen Habermas im Sinne des emanzipatorischen Interesses der kritischen Theorie hervorhebt (McCarthy, 1989: S. 93).

Umgekehrt erfasst eine politische Theorie, die nur die Lebenswelt und nicht das politische System, die Arbeit der Politik betrachtet, das zweckrationale Handeln nicht. Für zweckrationales Handeln sind nicht nur „konsensuelle Normen einer gemeinsamen Tradition, sondern die Standards technischer Angemessenheit“ (McCarthy, 1989: S. 42) als „Kriterien einer effizienten Organisation von Mitteln zur Realisierung von Werten, die nicht kommunikativ zur Geltung gebracht werden“ (ibd.), entscheidend. Der Habermas-Interpret Thomas McCarthy betont auch: Solange der Sozialisationsprozess an einen Wahrheitsanspruch von Aussagen sowie an die Rechtfertigung von Normen gebunden ist, kann die Vergegenständlichung von Menschen nicht total sein. Damit treten Fragen der Abstufung (in welchem Maße sind menschliche Beziehungen durch technische Kontrolle, in welchem Maße durch wechselseitige Anerkennung und die Möglichkeit zum Dialog strukturiert) in den Vordergrund. Dies basiert auf Habermas' Axiom, dass Menschen als Subjekte grundsätzlich ein Vermögen für kommunikative Beziehungen behalten (ibd.).

3.2.3 Luc Boltanski und Laurent Thévenot: Rechtfertigungsordnungen als „Welten“

Hannah Arendt spricht von Vorurteilen, die sich „auf ein man sagt, man meint berufen“. Weil Vorurteile nach Arendt „nicht personal gebunden sind“, können sie „sehr leicht auf Zustimmung durch Andere rechnen, ohne daß sie die Anstrengung der Überzeugung auf sich nehmen müßten. Darin unterscheidet sich das Vorurteil vom Urteil [...]“ (Arendt, 2003: S. 18). Die Funktion des Vorurteils ist es, „den urteilenden Menschen davor zu bewahren, jedem Wirklichen, das ihm begegnet, offen sich zu exponieren und denkend gegenüberzutreten zu müssen“ (Arendt, 2006: S. 56). In der Hermeneutik Heideggers ist ein Vorurteil kein negativer Wertbegriff, sondern meint epistemische Inhalte/Überzeugungen, die unseren Urteilen vorangehen. Weltanschauungen und Ideologien erfüllen in ihrem Universalitätsanspruch diese Aufgabe. Entscheidend sind hier der Geltungsanspruch und der Kontext, in dem dieser geäußert wird: Der Konflikt zwischen Politik und Wahrheit beruht darauf, dass Politik auf dem Streit der Meinungen basiert. Wahrheiten, die einen allgemeinen, universalen Gültigkeitsanspruch stellen, schließen hingegen Debatten aus (Arendt, 2016: S. 61).

„Der Philosoph, der in die Öffentlichkeit eingreifen will, ist kein Philosoph mehr, sondern ein Politiker; er will nicht mehr nur Wahrheit, sondern Macht.“ (Arendt, 2016: S. 57)

Ein Konflikt entsteht somit, wenn AkteurInnen die Welt, innerhalb derer die Tatbestände, auf die sie sich beziehen, integer sind, verlassen. Luc Boltanski und Laurent Thévenot lösen diesen Konflikt zwischen dem Streben nach Wahrheit (Wissenschaft) und dem Streben nach Macht (Politik) bzw. zwischen unterschiedlichen, in sich stimmigen Formen von Rationalität oder Legitimität, indem in ihrem Theoriemodell die Maßstäbe „des Wissenschaftlers oder des Technikers, denen angeblich das Privileg der objektiven Erfassung der Wirklichkeit zukommt“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 66), nicht als universalistisch angesehen werden. Jede Welt „hat ihre Objekte, die sich für Prüfungen heranziehen lassen“ (ibid.). Spannungen zwischen „Vernunft und Praxis, zwischen Allgemeinheit und Kontingenz oder zwischen Gerechtigkeit und Billigkeit“ (ibid., S. 67), zwischen unterschiedlichen Meinungen, machen das politische Wesen, den demokratischen Aushandlungsprozess aus. Politik bzw. Governance als Steuerungshandeln darf damit nicht als ein utilitaristisches Kalkül eines „who gets what, when and how“ (so der Titel eines Werks des amerikanischen Politikwissenschaftlers Harold D. Lasswell (1936)) oder eine, wie Hannah Arendt schreibt, „verhängnisvolle Reduktion des Politischen auf schiere Verwaltung“ missverstanden werden (Arendt, 2016: S. 91).

In Argumentationen gehen unterschiedliche Logiken bzw. Rechtfertigungen oft miteinander einher, wenn beispielsweise argumentiert wird, dass Kultur ein Mittel für ökonomisches Wachstum, ein Instrument für den Wandel von Städten, ein Werkzeug für Integration und eine Säule der europäischen Identität sei (Culture Action Europe, 2016a). Unterschiedliche Logiken, Ordnungen, „Welten“ (Boltanski, Thévenot, 2014) werden in die Argumentation einbezogen, um auf möglichst breiter Basis zu überzeugen. Geteilte Werte anzusprechen ist dabei im politischen Handeln eine bewährte Strategie (Duffy, Thorson, 2016; Majone, 1989), um eine Zustimmungsbereitschaft zu generieren. Der polysemantische Charakter des Begriffs Wert (beziehungsweise Werte) umfasst sowohl die moralisch-normative Bewertung als auch die ökonomische Kalkulation, ebenso wie der englische Begriff der *accountability* sowohl die moralische Rechtfertigung als auch die Buchhaltung meinen kann (Stark, 2000: S. 5). Eine statische Gegenüberstellung von Effizienz gegenüber Legitimität fasst daher die Komplexität der Entscheidungsprozesse nicht, in denen unterschiedliche Bewertungslogiken, bei Boltanski und Thévenot als Rechtfertigungsordnungen gefasst, gleichzeitig präsent sind.

Das von Boltanski und Thévenot auf Basis einer Analyse von Grundwerken der politischen Philosophie und modernen Managementhandbüchern entwickelte Kategoriensystem der Rechtfertigungsordnungen treibt die Analyse voran, indem empirisch generierte Daten mit konstitutiven Rechtfertigungsordnungen

verglichen werden. Die Ökonomien der Größe (der englische Subtitel lautet: „Economies of Worth“ (Boltanski, Thévenot, 2006), der französische „les économies de la grandeur“ (Boltanski, Thévenot, 1991)) entsprechen auf Deutsch am ehesten dem Konzept von Ökonomien der Wertigkeiten bzw. Bedeutungen (Thévenot, 2010: N. 13). Diese Rechtfertigungsordnungen werden als „Welten“ bezeichnet.¹

Luc Boltanski und Laurent Thévenot schließen an Jürgen Habermas in ihrem Fokus auf die moralisch-normativ gefasste Rechtfertigung an. „Welten“ stehen bei ihnen für Rechtfertigungsordnungen (Boltanski, Thévenot, 2014) und sind somit weniger sozial als objektbezogen gefasst. Soziales Handeln ist demnach die „Kunst, in verschiedenen Welten zu leben“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 206). Diese verschiedenen Welten nehmen in konkreten Situationen Gestalt an, „die sich in ein und demselben Raum und mit denselben Personen abspielen“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 213). Sie gehen im Vergleich zu Habermas einen Schritt weiter und integrieren, was Habermas als strategisches Handeln fasst, indem sie betonen, dass Rechtfertigungsordnungen (Konventionen, Legitimitätsprüfungen) nicht dem Kalkül (Effizienz) gegenüberstehen, sondern *konstitutiv* für Evaluationen, Kalkulationen, Rationalitäten, Wertzuschreibungen sind.

Boltanski und Thévenot betrachten das Zustandekommen von Entscheidungen aus sozialer, kultureller und ökonomischer Perspektive. Damit versuchen sie, der Komplexität der Entscheidungsfindung gerecht zu werden (Böhle, 2009; Sen, 1977). Ihr theoretischer Werkzeugkasten eignet sich damit insbesondere für Analysen in der als Interdisziplin aufgefassten Kulturbetriebslehre (Zembylas, 2004). Als Prinzipien der Bewertung (Evaluation) umfassen Rechtfertigungsordnungen sowohl geteilte kulturelle Schemata (vergleichbar mit Habermas' Lebenswelt) als auch implizite Nutzenkalkulationen (das ökonomische Prinzip des Werts/der Größe – the economies of worth bzw. économies de la grandeur). Unter Bezugnahme auf implizite wie explizite Messinstrumente und legitime Arten der Prüfung beziehungsweise Prinzipien der Zuordnung werden Ordnungen konstituiert, Entscheidungen gerechtfertigt und kritisiert. Diese Zuordnungen umfassen sowohl technische „Definitionen, die eine standardisierte Messung mittels wissenschaftlicher Apparaturen beinhalten“, als auch subjektive Überzeugungen, „die unter Einfluss der allgemeinen Meinung stehen, darüber hinaus eine Gebrauchsweise, „die sich durchsetzt, indem sie eine fest verwurzelte Tradition

1 2010 spricht Laurent Thévenot noch von „Konventionen“ anstelle von „Welten“, was zur Bezeichnung „Soziologie bzw. Theorie der Konventionen“ als eine Richtung der französischen Sozialwissenschaften geführt hat (Diaz-Bone, Thévenot, 2010).

fortschreibt“, ein untrügliches ästhetisches ‚Gespür‘ ebenso wie ethische oder politische Ansprüche (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 56).

3.2.4 Adele Clarke: Soziale Welten/Arenen und ihre Analyse

Für die Analyse von Kulturpolitik stehen uns unterschiedliche analytische Ordnungsrahmen/Konzepte zur Verfügung. Kulturpolitik kann soziologisch als ein Feld (Bourdieu 1971; 1984) bzw. Organisationsfeld (Scott, 2014: S. 220) betrachtet werden. Der Systembegriff nach Luhmann (Luhmann, 1984) ist ebenfalls ein optionales analytisches Konzept. Der Symbolische Interaktionismus beschreibt Arenen, in der alle AkteurInnen ihre Vorteile voranbringen möchten und einige fähig sind, über längere oder kürzere Zeiträume andere dazu zu zwingen, nach ihrer Wahrnehmung der Spielregeln zu spielen (Scott, 2014: S. 220). Der Soziologe Richard W. Scott konstatiert, dass sich die Feldtheorie in der Organisationssoziologie nach Bourdieu und die Chicago School des Symbolischen Interaktionismus bis vor einiger Zeit parallel entwickelt haben, aber mehr und mehr Zeichen für eine Konvergenz der Theoriemodelle bzw. der zentralen Konzepte Felder und Soziale Welten und Arenen in der Organisationssoziologie sprechen (Scott, 2014: S. 222). Der Symbolische Interaktionismus verwendet die Konzepte der Arenen und Sozialen Welten. Soziale Welten werden verstanden als Gruppen von AkteurInnen mit

„geteilten Perspektiven, die dann die Grundlage für kollektives Handeln bilden. Individuelle und kollektive Identitäten hingegen werden durch Verpflichtungen in und Teilhabe an Sozialen Welten und Arenen konstituiert. Verpflichtungen wurden zugleich als Teil der Identitätsbildung und als Handlungsdisposition verstanden. Strauss und Becker definierten Soziale Welten dann etwas ehrgeiziger als Gruppen mit gemeinsam geteilten Verpflichtungen hinsichtlich bestimmter Tätigkeiten, bei denen zum Zweck der Erreichung des gemeinsamen Ziels viele verschiedene Ressourcen geteilt und gemeinsame Ideologien hinsichtlich der genauen Vorgangsweise geschaffen werden. Soziale Welten sind *Diskursuniversen* und die wichtigsten affiliativen Mechanismen, durch die Menschen soziales Leben organisieren. Insofern diese sinnhaft existiert, kann die Gesellschaft dann als ein aus geschichteten Mosaiken von Sozialen Welten und Arenen zusammengesetztes Ganzes konzipiert werden.“ (Clarke, 2012: S. 86)

Das Konzept der Sozialen Welten, das, wie Adele Clarke beschreibt, auf die Soziologen Anselm Strauss und Howard S. Becker zurückgeht, beschreibt das soziale Leben aus handlungsorientierter Perspektive als organisiert über die Verpflichtung (commitments) gegenüber unterschiedlichen Kollektiven, etwa der

Familie, dem Betrieb, dem Verein. Diese Sozialen Welten sind bedeutungsgenerierend (meaning-making) und organisieren die individuelle Handlungsverpflichtung, d.h. sie haben sowohl eine *kognitive* als auch eine *regulative* Funktion (Clarke, Star, 2008). Soziale Welten binden Individuen in ihrem Denken und Handeln ein. Adele Clarke bezieht sich hier auch auf Michel Foucault, der von „Möglichkeitsbedingungen“ des Handelns, der Aussagen, der Diskurse spricht. Was kann unter den gegebenen Bedingungen getan (gesagt, gedacht) werden? (Clarke u.a., 2015: S. 179).

Die sozialen Bedingungen sind konstitutiv dafür, ob Argumente und AkteurInnen bzw. Akteursgruppen in konkreten Sozialen Welten und Arenen zugelassen werden. Auch hier spielen normativ-ethische Kriterien und Machtkriterien zusammen, wenn es beispielsweise um gesellschaftlich tabuisierte Themen oder Gruppen geht. Die Legitimität dieser Zulassung bzw. Exklusion ist wieder situativ-relational zu betrachten: Geht es um den Ausschluss von Rechtsradikalen oder von Gruppen aufgrund ihrer Hautfarbe?

Als erkenntnisgenerierende Forschungskonzepte sind Soziale Welten und Arenen nicht starr und statisch, sondern durchlässig, mosaikartig, überlappend, flexibel bzw. elastisch. Je nach analytischem Zweck können ForscherInnen die Sozialen Welten ausdehnen oder zusammenziehen – vorausgesetzt, die gemeinsame regulative und kognitive Verpflichtung von AkteurInnen gegenüber der Sozialen Welt ist gegeben und macht eine Soziale Welt als solche identifizierbar und analysierbar (Clarke, 2012: S. 149). Adele Clarke stellt hier die pragmatische Frage: Was ist aus heuristischer Sicht nützlich? (Clarke, Keller, 2014: Abschn. 30).

Soziale Welten treffen in Arenen aufeinander, die „Abhängigkeiten (in der Regel, aber nicht immer von Ressourcen)“ (Clarke, 2012: S. 148) erzwingen oftmals die Teilnahme von AkteurInnen an einer Arena. Um eine Arena zu verstehen, ist die ForscherIn gefordert, die innere Organisation der Sozialen Welten und ihre Interaktion miteinander zu verstehen. Soziale Welten bilden somit die Meso-Ebene des Sozialen: sie stehen zwischen der Mikroebene (individuelle AkteurInnen werden zu kollektiven AkteurInnen durch Sozialisierung in Sozialen Welten) und der Makroebene (Diskurse und Strukturen werden manifest und beobachtbar).

Die folgende tabellarische Übersicht zeigt die Konnotationen der wesentlichen Konzepte der Sozialen Welten und Arenen-Theorie (Clarke, 2012) und der Rechtfertigungstheorie (Boltanski, Thévenot, 2014). In ihrer analytisch-methodischen Anwendung werden die Konzepte in Kapitel 5 weiter ausgeführt.

Tabelle 3: Vergleich Soziale Welten nach Strauss/Clarke – Welten nach Boltanski/Thévenot

Strauss/Clarke	Boltanski/Thévenot
Soziale Welt Soziale Welt als „Gruppen mit geteilten Verpflichtungen hinsichtlich bestimmter Tätigkeiten, bei denen zum Zweck der Erreichung des gemeinsamen Ziels viele verschiedene Ressourcen geteilt und gemeinsame Ideologien hinsichtlich der genauen Vorgehensweise geschaffen werden. Soziale Welten sind Diskursuniversen“ (Clarke, 2012: S. 86). Menschen partizipieren in einer Vielzahl von sozialen Welten gleichzeitig.	Welten (Rechtfertigungsordnungen, Konventionen, Ökonomien der Wertigkeiten) Welten sind Rechtfertigungsordnungen als Handlungsregime mit zugehörigen Ensembles von Objekten, denen sich Personen in Situationen bedienen, „in denen ihre Urteile aufgrund einer Kritik unter Rechtfertigungsdruck geraten“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 37). Boltanski und Thévenot leiten aus kanonischen Texten der politischen Philosophie und aus Management-Handbüchern sieben Welten ab: • Die Welt der Inspiration • Die häusliche Welt • Die Welt der Meinung • Die staatsbürgerliche Welt • Die Welt des Marktes • Die industrielle Welt
Arena „Soziale Welten prägen durch ihre aktive Teilnahme in ihrer jeweiligen Arena bzw. Arenen andere Soziale Welten und werden selbst durch sie geprägt“ (Clarke, 2012: S. 228)	Organisationen „nicht als einheitliche und durch Handlungssphären, Akteurssysteme oder Felder charakterisierte Entitäten, sondern als eine Montage von unterschiedlichen Welten angehörigen Arrangements“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 36)
Beitrag zur vorliegenden Forschung Grounded Theorizing mit Mappings,	Beitrag zur vorliegenden Forschung Analyserahmen, um generierte Daten und Ergebnisse der Situationsanalyse

um menschliche, nichtmenschliche, diskursive und andere Elemente zu verdeutlichen und die Beziehungen zwischen ihnen zu analysieren (induktives Vorgehen)	gegenüber konstitutiven Rechtfertigungsordnungen zu vergleichen (deduktives Vorgehen)
---	---

3.2.5 Situationen und ihre Analysierbarkeit

Chantal Mouffe hat darauf hingewiesen, dass der demokratische Prozess eine Arena bildet, in der Konflikte ausgetragen werden können (Mouffe, 2000). Bei der empirischen Analyse von Governance als politischem Prozess geht es somit darum, ex post die Spielregeln und Spielräume in konkreten Arenen und Situationen der Kulturpolitik zu ergründen. *Wie* wird Kulturpolitik vollzogen? Mit welcher (demokratischen) Qualität? Dafür bedarf es eines inklusiven analytischen Modells, das auch die Analyse von Unterschieden in institutionalisierten Zusammenhängen bzw. sich institutionalisierenden Schließungen, Stabilisierungen ermöglicht. Institutionalisierung wird bei Anselm Strauss – ebenso wie bei Pierre Bourdieus Feldtheorie – als fortlaufender sozialer Prozess, als „raum-zeitliches Institutionengefüge“ (Jäger, Meyer, 2003: S. 95) verstanden. Soziale Welten sind demnach sozial, räumlich und zeitlich situierte Stabilisierungen bzw. Strukturmomente – institutionelle Ordnungen, die vorgestellt, hergestellt und aufrechterhalten werden und selbst soziale, materielle und umweltbedingte Kontexte erzeugen (Appadurai, 2015: S. 159).

Die Elemente, die nach dem Organisationssoziologen Richard W. Scott in Institutionen enthalten sind, entsprechen den „commitments“, Handlungsverpflichtungen nach Strauss und Clarke:

„Institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life.“ (Scott, 2014: S. 56)

Scott hat ein Drei-Säulen-Modell entwickelt, das für die Analyse von Institutionen einen Rahmen bildet (Scott, 2014: S. 60). Es ist ebenso auf die Analyse von *Governance-Systemen* als relationale Systeme (Beziehungssysteme) anwendbar. Scott definiert Governance-Systeme als

„those arrangements which support the regularized control – whether by regimes created by mutual agreement, by legitimate hierarchical authority or by non-legitimate coercive means – of the actions of one set of actors by another.“ (Scott, 2014: S. 231)

Tabelle 4: Drei Säulen der Institutionen nach W. Richard Scott (Scott, 2014: S. 60)

	Regulative Pillar	Normative Pillar	Cultural-cognitive Pillar
Basis of compliance	Expedience	Social obligation	Taken-for-grantedness Shared understandings
Basis of order	Regulative rules	Binding expectations	Constitutive schema
Mechanisms	Coercive	Normative	Mimetic
Logic	Instrumentality	Appropriateness	Orthodoxy
Indicators	Rules Laws Sanctions	Certification Accreditation	Common beliefs Shared logics of action Isomorphism
Affect	Fear Guilt/ Innocence	Shame/ Honor	Certainty/Confusion
Basis of legitimacy	Legally sanctioned	Morally governed	Comprehensible Recognizable Culturally supported

Die drei Säulen bilden ein Kontinuum, vom Bewussten zum Unbewussten, vom gesetzlich Erzwungenen zum Selbstverständlichen (Scott, 2014: S. 59). In den meisten empirisch beobachteten institutionellen Formen sind unterschiedliche Kombinationen der einzelnen Elemente der Säulen wirksam:

„In stable social systems, we observe practices that persist and are reinforced because they are taken for granted, normatively endorsed, and backed by authorized powers.“ (Scott, 2014: S. 70-71)

Die regulative Säule betont, dass soziales Verhalten durch explizite Regeln (etwa Gesetze, Verordnungen, Vereinbarungen) geregelt und eingeschränkt wird. Den-

noch sind Regeln weder universal noch absolut, sondern relativ zur Durchsetzungsmacht der Institutionen, die sie erlassen und überwachen:

„Laws do not spring from the head of Zeus nor norms from the collective soul of a people; rules must be interpreted and disputes resolved; incentives and sanctions must be designed and will have unintended effects; surveillance mechanisms are required but are expensive and will prove fallible; and conformity is only one of many possible responses by those subject to regulative institutions.“ (Scott, 2014: S. 63-64).

Die normative Säule umfasst sowohl Werte als auch Normen. Werte sind nach Scott Konzepte des Bevorzugten oder Erwünschten, in Kombination mit der Konstruktion von Standards, gegenüber denen existierende Strukturen oder Verhaltensweisen verglichen bzw. beurteilt werden können. Normen verdeutlichen, wie die Dinge getan werden sollten. Sie definieren legitime Möglichkeiten, wertvolle Zwecke zu verfolgen (Scott, 2014: S. 64). Gegenüber der instrumentellen Logik der regulativen Säule stellt die normative Säule die Logik der situativen Angemessenheit, wobei Angemessenheit auch eine moralische Bedeutungsdimension haben kann:

„The central imperative confronting actors is not „What choice is in my own best interests?“ but rather, „Given this situation, and my role within it, what is the appropriate behaviour for me to carry out?“ (Scott, 2014: S. 65)

Die dritte Säule, die kulturell-kognitive Säule von Institutionen, der der Neo-Institutionalismus mit Theoretikern wie W. Richard Scott (darüber hinaus etwa (DiMaggio, Powell, 1991; Goffmann, 1994)) wesentliche Aufmerksamkeit schenkt, betont die Gemeinsamkeit von Lebenswelten bzw. Systemen („the central role played by the socially mediated construction of a common framework of meanings“, (Scott, 2014: S. 70)). Aber kulturelle Auffassungen variieren – im Unterschied zu Normen und Gesetzen – häufig:

„Beliefs are held by some but not by others. Persons in the same situation can perceive the situation quite differently – in terms of both what is and what ought to be. Cultural beliefs vary and are frequently contested, particularly in times of social disorganization and change.“ (Scott, 2014: S. 68)

Was in einer bestimmten Situation als legitim anerkannt wird, hängt demnach davon ab, welche der drei Säulen privilegiert wird. Die unterschiedlichen Legitimitätslogiken können miteinander in Konflikt geraten. Die regulative Säule be-

zieht sich auf das Befolgen von expliziten Regeln als Legitimitätsgrundlage. Die normative Säule betont eine moralische Basis zur Bewertung von legitimem Handeln, die im Gegensatz zu äußerlichen Kontrollregeln eher internalisiert ist. Moralische Regeln werden aber a) nicht von allen geteilt und b) nicht von allen mit der gleichen Bedeutung belegt. Die kulturell-kognitive Säule bezieht sich darauf, ob eine gemeinsame Definition der Situation besteht, d.h. ein geteiltes Problembewusstsein, auf das man reagieren kann (bzw. ein gemeinsamer Referenzrahmen, eine erkennbare Rolle für Individuen oder ein strukturelles Modell (für Organisationen)) (Scott, 2014: S. 74). Diese *gemeinsame* Definition von Situationen entspricht dem Mead'schen Modell von Institutionen:

„The institution represents a common response on the part of all members of the community to a particular situation. This common response is one which, of course, varies with the character of the individual. [...] Thus the institutions of society are organized forms of group or social activity-forms so organized that the individual members of society can act adequately and socially by taking the attitudes of others toward these activities.“ (Mead, 1934: S. 261-262)

Dabei gibt es rigidere Institutionen – Mead nennt etwa die Kirche – und flexible Institutionen, die nicht ein gleichförmiges Verhalten aller Interaktionsteilnehmer erzwingen, sondern mehr individuelle Differenzierung zulassen. Situationsdefinitionen entstehen aus Prozessen der Institutionalisierung bzw. aus kollektiven Interpretationsprozessen (Herbert Blumer: „Man kann die empirische Welt nur durch ein Schema oder eine Vorstellung von ihr wahrnehmen“, zitiert nach (Clarke, 2012: S. 79)). Nach George Herbert Mead sind Institutionen Haltungen, die einer Gruppe in einer bestimmten Situation gemeinsam sind. Im Umkehrschluss heißt das: Situationsdefinitionen haben eine Existenz *sui generis* (Keller, 2012: S. 46).

Ein Urteil stellt eine Beziehung zwischen der Bewertung des Vergangenen, der Orientierung an der Stabilisierung gemeinsamer Erwartungen und der Beschreibung künftiger Möglichkeiten her:

„The passing of a judgement results from a retrospective work of investigation to qualify what has happened and is oriented toward stabilization of mutual expectations, since it describes capacities for the future“ (Boltanski, Thévenot, 2006: S. 353).

In der urteilsorientierten situativen Handlung wohnt damit sowohl Reflexion, als auch der flüchtig präsente Moment der Entscheidung (als „moment of truth“

oder „moments of achievement“ (Dewey, 1929: S. 59)), als auch Transzendenz, die in die Zukunft gerichtete Zieleorientierung inne. Sogenannte Micropolitics, Zeitabhängigkeit, Ambiguität, Intersubjektivität, Macht und Interessenskonflikte sind dabei „nicht nur universell verbreitet, sondern auch notwendig, um Steuerungslücken in schlechtstrukturierten, komplexen Entscheidungssituationen überbrücken zu können“ (Schwarz, 2008: S. 89).

Gerade in politischen Situationen werden Probleme oft antizipativ konstruiert und in Bezug auf ihre möglichen Konsequenzen entschieden. Insofern werden Situationen ebenso wie Bedeutungen konstruiert, haben aber Konsequenzen auf Handlungsebene. Dies entspricht dem sogenannten Thomas-Theorem, demzufolge Situationen in ihren Konsequenzen wirklich sind, wenn Menschen sie als real definieren (Thomas, Thomas, 1928).

Jürgen Habermas beschreibt, dass „Kommunikation und Entscheidungen trivialerweise eigene Raum- und Zeitabschnitte“ (Habermas, 1992: S. 395) besetzen, eigene Energie verbrauchen, einen eigenen Aufwand an Organisationsleistung erfordern. Raum und Zeit sind nicht nur Bedingungen der Situation, sondern wirken auch implizit in der Situation, als „politics of temporality“ (Clarke u.a., 2009: S. 246) bzw. „micropolitics of temporal coordination“ (Sharma, 2014: S. 7) oder, in der Beschreibung Doreen Masseys, als „politics and space/time“:

„The view, then, is of space-time as a configuration of social relations within which the specifically spatial may be conceived as an inherently dynamic simultaneity. Moreover, since social relations are inevitably and everywhere imbued with power and meaning and symbolism, this view of the spatial is an ever-shifting social geometry of power and signification.“ (Massey, 1994: S. 3)

Explizit politische Situationen folgen im Gegensatz zu den oft mikropolitisch konnotierten sozialen Welten und Arenen nach Strauss und Clarke mit der Orientierung am Urteil als (temporäre) Lösung einer Situation spezifischen Modi der Rationalisierung ihres Handelns bzw. bestimmten Modi der Institutionalisierung. Es ist einerseits, Adele Clarke (Clarke u.a., 2015; Clarke, 2005, 2012) folgend, analytisch sinnvoll, explizit politische Situationen zu öffnen und induktiv vorzugehen, um möglichst viele Elemente und die vielfältigen Beziehungen zwischen den äußeren, geäußerten und impliziten, unsichtbaren und stummen Elementen in den Blick zu nehmen – insbesondere, wenn es dabei um Fragen der Repräsentation und Partizipation also um demokratiepolitische, normative Fragen geht. Dabei darf jedoch nicht vernachlässigt werden, dass explizit politische Situationen zweckgebundene Situationen sind. Zweck der gemeinsamen Invol-

vierung und Ziel des Aushandlungsprozesses ist die Entscheidungsfindung, wobei diese nicht gleichzusetzen ist mit der Problemlösung im expliziten Sinn. Entscheidungen können Probleme auch verdrängen, vertagen, verschieben (und damit neue Kosten verursachen (Habermas, 1992: S. 395)). Die auf Überzeugung gerichtete Rechtfertigung als Begründung der Legitimität der Entscheidung (warum ist es richtig so?) als politische „Kernpraktik“ (Lamla, 2013: S. 116) ist in jedem Fall eine zentrale Kategorie. Als Kernpraktiken können Überzeugungen (d.h. entsprechende Argumente) als Elemente in Kartografien der Situationsanalyse nach Adele Clarke integriert werden (Both, 2015) und in Relation zu AkteurInnen und anderen Elementen analysiert werden (zum methodischen und analytischen Vorgehen siehe 5.5.). Dennoch erscheint es sinnvoll, die Situationsanalyse nach Adele Clarke um einen sensibilisierenden Theorierahmen zu ergänzen, um explizit politisch gerahmte Situationen, politische Entscheidungsprozesse bzw. Arenen der Cultural Governance zu betrachten. Daher beziehe ich mich zusätzlich auf die Konzepte von Laurent Thévenot und Luc Boltanski.

Die Mead'schen Haltungen („common responses“) entsprechen bei Boltanski und Thévenot geteilte Rechtfertigungsordnungen, die konstitutiv für Handeln zwischen Konflikt und Konsens sind. Diese in sich konsistenten Rechtfertigungsordnungen unterscheiden sie ebenfalls anhand des Konzepts „Welten“ in die Welt der Inspiration, die häusliche Welt, die Welt der Meinung, die staatsbürgerliche Welt, die Welt des Marktes sowie die industrielle Welt. Boltanski und Thévenot verstehen Rechtfertigungsordnungen als Welten im Sinne eines Arrangements von Objekten, in denen spezifische Rechtfertigungsprinzipien als Prüfungen/Wertungen des menschlichen Handelns zum Tragen kommen. Diese Rechtfertigungsordnungen sind in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen präsent und dienen den AkteurInnen als Bezugspunkte für ihre Handlungen bzw. ihre Urteilsfähigkeit in Situationen.

„Damit die Situation von einem übergeordneten Prinzip aus bewertet werden kann, muss jedes Wesen (Ding, Person) darauf abgestimmt sein.“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 66)

Eine Situation erscheint als stimmig bzw. natürlich, wenn sie mit den Maßstäben (Ökonomien) einer Welt betrachtet wird. Boltanski und Thévenot gehen über Ansätze hinaus, die die Möglichkeit mehrerer Formen von Legitimität oder Rationalität vorsehen. Sie nehmen an, dass

„[...] die wissenschaftlich-technische Genauigkeit beziehungsweise Richtigkeit genauso zu behandeln ist wie andere Formen der Rechtfertigung, die man normalerweise aufgrund ih-

rer ethischen Komponente davon unterscheidet, ohne dass freilich alle Formen der Rechtfertigung auf ein einziges Äquivalent (zum Beispiel auf den Glauben oder die Kraft) reduziert werden sollen. [...] Insofern müssen wir die Unterscheidungen der beiden Definitionen des Abgestimmten – die eine bezieht sich auf die Gerechtigkeit, die andere auf die Richtigkeit – hinter uns lassen und mit denselben begrifflichen Werkzeugen Situationen angehen, in denen Unstimmiges entweder als ungerecht oder als fehlerhaft bezeichnet wird.“ (ibid., S. 66)

Wenn sich die Rechtfertigungsordnungen (Welten) und deren primären Handlungslogiken vermischen, kommt es zu unordentlichen Verhältnissen und Konflikten; die Situation ist nicht länger natürlich, sondern komplex und erfordert eine Prüfung. Boltanski und Thévenot beschreiben zwei Entscheidungsalternativen: Erstens können Konflikte dadurch entschieden werden (bzw. kann die Komplexität dadurch reduziert werden), dass eine Welt der anderen dominant gesetzt wird. Dies entspricht, angewendet auf mein Forschungsinteresse, etwa den Entscheidungen von PolitikerInnen mit ihrer Rechtfertigung, ein demokratisches Entscheidungsmandat zu haben. Hegemoniale Konzepte (möglicherweise vertreten die PolitikerInnen in der Entscheidungssituation nicht das Gemeinwohl, sondern Einzelinteressen von bestimmten Bevölkerungsgruppen) können dadurch potentiell verschleiert werden, indem auf Prinzipien des Rechtsstaats und der parlamentarischen Demokratie verwiesen wird (Zembylas, 2017a).

Zweitens können Konflikte dadurch gelöst werden, dass Kompromisse gefunden werden, durch die die beteiligten Welten miteinander arrangiert werden können. Dafür bedarf es eines Verhandlungsraums, eines „space of deliberation“ (Boltanski, Thévenot, 2006: S. 351), entsprechend einer Arena, in der in sich kohärente Ordnungsprinzipien (als Argumente) so lange ausgetauscht werden, bis ein Kompromiss als *hybrides* Arrangement entsteht. Boltanski und Thévenot nennen als eine Kompromissformel etwa die „Arbeitnehmerrechte“, bei „denen ein aus der staatsbürgerlichen Welt stammendes Objekt (Recht) mit Wesen aus der industriellen Welt (Arbeitnehmer) in Verbindung gebracht wird“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 367). Um einen fragilen Kompromiss robuster zu machen, kann er zu einer für das Gemeinwesen konstitutiven Form von Gemeinwohl, das größer als die zum Kompromiss gebrachten Welten ist, in Beziehung gesetzt werden (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 368). Zudem geht die Anbahnung von Kompromissen „leichter vonstatten, wenn man mehrdeutige Wesen oder Eigenschaften in sie integriert, und zwar in dem Sinne, dass sie, je nach Auffassung, unterschiedlichen Welten angehören können“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 371). Das Prinzip der „Verantwortlichkeit“ beinhaltet etwa eine solche Mehrdeutigkeit, indem es das häusliche Verhältnis des Vaters oder der Mutter zu den

Kindern ebenso wie das Verhältnis des oder der Vorgesetzten zu seinen Untergebenen bezeichnen kann (ibd.).

3.2.6 Kritik, Problematisierung, Konflikt und Kompromiss: zur Politik in Situationen

Das Arrangieren von Welten mit dem Ziel eines Kompromisses entspricht den demokratiepolitisch normativen Intentionen von Governance, wenn Governance als partizipativer Prozess und offener Disput, mit der Intention, die bestmögliche Lösung für alle Betroffenen zu finden (Habermas, 1992), vonstattengeht. Ist solch ein für alle Argumente offener – herrschaftsfreier – Disput möglich und wenn ja, unter welchen Bedingungen? Jürgen Habermas verweist darauf, dass sich „aus der arbeitsteilig organisierten Wissensproduktion und Wissensdiffusion eine ungleiche Verteilung von Kompetenzen und Kenntnissen“ (Habermas, 1992: S. 395) ergibt. Hinzu kommt die Selektivität der Kommunikationsmedien. Zu dieser ungleich verteilten Chance, über Informationen zu verfügen, kommt die ungleiche Verteilung individueller Fähigkeiten:

„Die Ressourcen für eine Teilnahme an politischen Kommunikationen sind allgemein eng begrenzt, angefangen von der individuell verfügbaren Zeit und der episodischen Aufmerksamkeit für Themen mit eigensinnigen Karrieren, über die Bereitschaft und die Fähigkeit, zu diesen Themen eigene Beiträge zu leisten, bis hin zu den opportunistischen Einstellungen, Affekten, Vorurteilen usw., die eine rationale Willensbildung beeinträchtigen.“ (Habermas, 1992: S. 396)

Eine deliberative Politik und die „Umsetzung von kommunikativer Macht in administrative Macht“ unterliegt also „kommunikativen, kognitiven und motivationalen Beschränkungen“ (Habermas, 1992: S. 398).

„Es stellt sich die Frage, wie weit die soziale Faktizität dieser unvermeidlichen Trägheitsmomente auch dann, wenn sie in der formellen Organisationsstruktur rechtsstaatlicher Verfassungen und Institutionen schon berücksichtigt ist, einen Kristallisationspunkt für illegitime, gegenüber dem demokratischen Prozeß verselbstständigte Machtkomplexe bildet.“ (ibd.)

Das bedeutet für die Analyse von Situationen: Um Handeln in Situationen zu verstehen, müssen sowohl diese kommunikativ erzeugten Rechtfertigungsordnungen bzw. Welten (Boltanski, Thévenot, 2014) (arguments, meaning-making) als auch die Sozialen Welten und ihre Interaktion miteinander in Arenen (Clarke,

2012) analysiert werden – und die Beziehungen zwischen Sozialen Welten und Rechtfertigungsordnungen als veränderliches, dynamisches Element bzw. die „Kunst, in verschiedenen Welten zu leben“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 206), Kritik zu üben, die sozialen Verhältnisse in Frage zu stellen (Differenzierung) und gleichzeitig in ein kollektives Ganzes, ein Gemeinwesen eingebunden zu sein. Rechtfertigungen beziehungsweise Wertzuschreibungen („orders of worth“ (Boltanski, Thévenot, 2006)) dienen AkteurInnen einerseits als Ausgangs- und Bezugspunkt in ihrem Bemühen um Verständigung in komplexen Situationen (Ordnung der Situation) und führen andererseits durch ihre gleichzeitige Präsenz zu inneren und äußeren Dilemmata bzw. Konflikten. Diese Dilemmata sind als Kritik- bzw. Störfaktoren elementar, da sie für Entwicklungen sorgen, sie fordern dazu auf, aktiv zu werden, etwas zu unternehmen:

„Entrepreneurship is the ability to keep multiple orders of worth in play and to exploit the resulting ambiguity.“ (Stark, 2000: S. 5)

Aus diesem Grund ist die Figur der *Kritik* wesentlich, in der das Moment der Kontingenz und die Möglichkeit und Grenzen des humanen Urteils (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 475) Fehlbarkeit und Wiedergutmachung, Toleranz, Reflexion, Vergessen und Vergebung, unberechenbare Gefühle mitschwingt: Anders als bei Maschinen wissen wir nicht, wie Menschen in Situationen, mit denen sie konfrontiert sind, reagieren.

„Auch wenn die Spielräume aufgrund des Arrangements der jeweiligen Situation recht beschränkt bleiben, lässt ein Modell, das mehrere Welten vorsieht, den Akteuren doch die Option, sich einer Prüfung zu entziehen. Unter Berufung auf ein äußeres Prinzip können sie ihre Gültigkeit bestreiten oder gar durch das Heranziehen einer in einer anderen Welt gültigen Prüfung die Situation auf den Kopf stellen. Es schließt damit die Möglichkeit der Kritik ein, die in einer deterministischen Theoriekonstruktion keine Berücksichtigung findet.“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 291)

Nach Jürgen Habermas bietet das

„Zusammenspiel einer zivilgesellschaftlich basierten Öffentlichkeit mit der rechtsstaatlich institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung im parlamentarischen Komplex (und der Entscheidungspraxis der Gerichte) einen guten Ansatzpunkt für die soziologische Übersetzung des Begriffs der deliberativen Politik.“ (Habermas, 1992: S. 448-449)

Die AkteurInnen sind „in konkreten Lebensformen“ sozialisiert,

„die, indem sie die jeweilige Situation fehlbar interpretierten, von den unverfügbaren Ressourcen ihrer Lebenswelt zehren müssen. Dabei wird die Kontingenz der vorgefundenen Traditionen und Lebensformen ebensowenig verleugnet wie der Pluralismus bestehender Subkulturen, Weltbilder und Interessenslagen. Andererseits sind die Akteure an ihre Lebenswelt nicht nur *ausgeliefert*. Denn diese kann sich ihrerseits nur über kommunikatives Handeln, und das heißt über Verständigungsprozesse, die von Ja/Nein-Stellungnahmen zu kritisierbaren Geltungsansprüchen abhängen, reproduzieren. Die *Sollbruchstelle dieses Nein-sagen-Könnens* besiegelt endlich die Freiheit derer, die immer dann, wenn nicht die schiere Gewalt eingreifen soll, überzeugt werden müssen. Allerdings können Diskurse und Verhandlungen auch unter solchen idealen Bedingungen ihre problemlösende Kraft nur in dem Maße entfalten, wie die anfallenden Probleme im Licht reflexiv gewordener, posttraditionaler Überlieferungen sensibel wahrgenommen, adäquat beschrieben und produktiv beantwortet werden. Eine diskursive Verständigung garantiert zwar die vernünftige Behandlung von Themen, Gründen und Informationen; sie bleibt aber auf Kontexte einer lernfähigen Kultur und eines lernfähigen Personals angewiesen. In dieser Hinsicht können dogmatische Weltbilder und rigide Muster der Sozialisation für einen diskursiven Vergesellschaftungsmodus Sperren bilden.“ (Habermas, 1992: S. 394-395)

Wie Boltanski und Thévenot geht damit auch Jürgen Habermas' politische Sozialtheorie von der hohen Bedeutung der Problematisierung – des Risikos beziehungsweise der Unsicherheit – aus. In der politischen Philosophie von Habermas ist dies als Möglichkeit gefasst, den routinierten Regelbetrieb des politisch-administrativen Systems zu durchbrechen und Änderungen in diesem Modus – Verhandlungen bzw. Deliberation als gemeinsame Suche nach normativ gerahmten, gerechten und richtigen Lösungen – zu ermöglichen. Es geht also in Situationen um die (gemeinsame) *Wahrnehmung* der Handlungsmöglichkeit, der Lücke – „there is a crack in everything, that's how the light gets in“, lautet eine Zeile in Leonard Cohens Lied „Anthem“. Habermas beschreibt, dass sich der Anlass der Auseinandersetzung meist nicht auf die regulative Ebene richtet, sondern auf die normative Ebene.

„In solchen Fällen konfliktreich veränderter Problemwahrnehmungen und Problemlagen expandiert die Spannweite der Aufmerksamkeit, wobei sich Kontroversen in der breiteren Öffentlichkeit vor allem an normativen Aspekten der im Brennpunkt stehenden Probleme entzünden. Der Druck der öffentlichen Meinung erzwingt dann einen außerordentlichen Problemverarbeitungsmodus, der die rechtsstaatliche Regulierung des Machtkreislaufes begünstigt, also Sensibilitäten für die verfassungsrechtlich geregelten politischen Verantwortlichkeiten aktualisiert.“ (Habermas, 1992: S. 433)

Dies richtet den Fokus auf die Frage, „ob die Zivilgesellschaft über resonanzfähige und autonome Öffentlichkeit derart vitale Impulse entwickelt, dass von der Peripherie her Konflikte in das politische System“ (Habermas, 1992: S. 400) (das sich über soziale Macht und administrative Macht erhält) hineingetragen werden können. Es geht jedoch um mehr als den Handlungsimpuls von außen durch eine aktive Zivilgesellschaft, die Input-Legitimacy (Schmidt, 2015). Wie wird der Handlungsimpuls, der sich auf die normative Ebene richtet, durch die Exekutive auf regulativer Ebene verarbeitet – wie wird politics zu policy? An dieser Stelle stellt sich mit Verweis auf die Politikwissenschaftlerin Vivian A. Schmidt (2015) wieder die Frage nach der Throughput-Legitimacy, also danach, was zwischen Input und Output auf der Prozess- bzw. Governance-Ebene, auf der Regeln und Gesetze verhandelt werden, passiert. Demzufolge ist es für die Erkenntnisgenerierung sinnvoll, sich Cultural Governance weniger als linearen Prozess der Entscheidungsfindung modellhaft vorzustellen (Zembylas, 2006b: S. 21), sondern als eine komplexe Arena, in der unterschiedliche Dilemmata von kollektiven und individuellen AkteurInnen mit Bezug zu unterschiedlichen, gleichzeitig präsenten Sozialen Welten bzw. unter Einbeziehung unterschiedlicher Rechtfertigungsprinzipien verhandelt werden.

Sowohl die Soziale Welten/Arenen-Theorie als auch die Rechtfertigungstheorie sind Konflikttheorien (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 21; Clarke, 2012: S. 50), die die „Spannung zwischen unterschiedlichen Formen von Allgemeinheit“ (Boltanski, Thévenot, 2014) – sozialen Ordnungen und deren Herstellung in Situationen bzw. kontinuierlichen Aushandlungsprozessen – untersuchbar machen. Ein Konflikt bzw. Streit „löst gemischte Settings, die aus Personen bzw. Dingen bestehen, die sich als unterschiedlichen Welten zugehörig identifizieren lassen, nicht zwangsläufig auf“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 367). Kompromisse sind somit hybride Situationen, bei denen unterschiedliche Interaktionspartner die Möglichkeit haben, Kritik aneinander zu üben, die jeweiligen Interessen jedoch dem Gemeinwohl untergeordnet werden. Kompromisse sind also möglich, wenn die Situationen, in denen die Personen und Dinge aus unterschiedlichen Welten zusammentreffen, nicht „derart asymmetrisch sind, dass einer der Interaktionspartner nach Gutdünken schalten und walten kann“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 61). Ein System, das die Möglichkeiten der Kritik, Verhandlung, gegenseitige Kontrolle und Balance vorsieht, verhindert also das Umschlagen eines Konflikts in Gewalt, Tyrannei und Krieg.

Eine hybride Situation eines Akteurs/Subjekts, das sowohl als BürgerIn (Subjekt der staatsbürgerlichen Welt), als auch als Privatperson (Subjekt der häuslichen Welt), als auch als Kundin oder Kunde (Subjekt der Welt des Mark-

tes) in der Sozialen Welt der Kulturbetriebe handelt, ermöglicht somit einerseits Verständigungsprozesse und Kompromisse zwischen unterschiedlichen Welten. Andererseits werden Konflikte deutlich, wenn beispielsweise für die Teilnahme am Angebot eines städtischen Kulturbetriebs Geld verlangt wird. Nach Boltanski und Thévenot sind in diesem Fall folgende Welten beteiligt: Teilnahme – die Würde der staatsbürgerlichen Welt; Angebot – Konstellation der Welt des Marktes; Kultur – Kollektivperson als Subjekt der staatsbürgerlichen Welt; Betrieb – Relation der industriellen Welt; Geld – Urteil der Welt des Marktes. In diesem Fall umfasst etwa „die Identität des Nutzers [...] den Widerspruch zwischen dem Bürger und dem Kunden“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 369) und ermöglicht somit den Kompromiss. Kritik kann sich beispielsweise auf dieses Arrangement aus der Welt der Meinung richten, wenn dieser Kompromiss als Verschleierung einer ungerechten Teilnahmemöglichkeit (nicht die bürgerlichen Rechte, sondern die finanziellen Möglichkeiten sind entscheidend) angeprangert wird (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 301). Das Herstellen von Öffentlichkeit (die Offenlegung eines Geheimnisses als Investition der Welt der Meinung) ist also Voraussetzung für die Kritik, die dann in ein Konkurrenzverhältnis (Welt des Marktes) zu anderen Meinungen tritt (Habermas, Foessel, 2015).

Gerahmt werden Kritik (Urteilkraft) und Konflikte aus kulturwissenschaftlicher Perspektive von „ethnoscapes“ nach Arjun Appadurai, die

„[...] das ethnische Projekt der Anderen als auch das Bewusstsein über solche Projekte beinhalten“ und die zuweilen erkennen, dass „ihre eigene Logik eine allgemeine Logik darstellt, anhand derer andere ebenfalls wiedererkennbare, soziale, menschliche, situierte Lebenswelten konstruieren.“ (Appadurai, 2015: S. 159)

Dafür sind kulturell-kognitive Kompetenzen auf Ebene des Individuums nötig, um in kritischer Distanz zum eigenen ethnoscape, zur eigenen Sozialen Welt oder zum Eigeninteresse (im Sinne der persönlichen Rechtfertigung) treten zu können. Andere als Andere wahrnehmen, sich teilweise im Anderen wiedererkennen, Andere verstehen können, ist die Voraussetzung für Kommunikation. Diese Grunddisposition, zwischen dem eigenen Kollektiv und dem anderen Kollektiv Beziehungen herstellen zu können, heißt Spannungen und Konflikte auszuhalten, die in einer Demokratie als Konzept der *Freiheit und Sicherheit* inhärent sind und die es immer wieder neu zu verhandeln und auszuloten gilt. Die Fragilität des Kompromisses ist Chance und Schwäche zugleich. „Die Demokratie ist immer erst im Werden“, so die US-amerikanische Bürgerrechtlerin Michelle Alexander (Alexander, 2016).

In Kapitel 3 wurden die für die Analyse wesentlichen theoretischen Konzepte eingeführt und in Bezug auf Fragen der Cultural Governance diskutiert. Im nun folgenden Kapitel werden AkteurInnen der Kulturpolitik in Österreich und ihre Beziehungen bzw. Positionierungen zueinander auf allgemeiner Ebene vorgestellt. Dabei wird bereits ein Fokus auf die städtische Ebene gelegt, da diese die Basis für die empirische Analyse bildet.