

Einleitung

Das Thema der Demokratie hat, weltweit gesehen, in den letzten Jahren einen hervorragenden Platz auf der politischen Agenda eingenommen. Beispiele dafür bieten sowohl die Ablösung von Militärdiktaturen durch liberaldemokratische Regime als auch der, wenn auch mühsame, Versuch der Überwindung der Apartheid in Südafrika wie die demokratische Transformation osteuropäischer Gesellschaften. Gewiß gibt es keinen Anlaß anzunehmen, daß diese Prozesse im Sinne einer geschichtlichen Notwendigkeit unumkehrbar seien oder daß sich hier der von der Modernisierungstheorie behauptete Gleichschritt von ökonomischer Modernisierung und politischer Demokratisierung bestätige. Vielmehr gibt es einigen Anlaß, diese zentrale modernisierungstheoretische Annahme selbst einer Revision zu unterziehen und sich für die Spannungen zu sensibilisieren, die in Prozessen einer gleichzeitigen ökonomischen, sozialen und politischen Transformation aufbrechen; Spannungen, die durch das Prinzip der Demokratie häufig genug nicht nur nicht aufgelöst, sondern zum Teil akzentuiert und zugespitzt werden und in populistischen, nationalistischen und autoritären Reaktionen auf ökonomische Modernisierung und soziale Umbrüche auslaufen.

Die gute Nachricht angesichts des Geburtstags der Erfindung (und des dann folgenden sukzessiven Ausbaus) des unwahrscheinlichen und voraussetzungsvollen Ordnungstyps der Demokratie im fünften vorchristlichen Jahrhundert im Zuge der Kleisthenischen Reformen ist zunächst, daß mittlerweile der Triumph der Demokratie zumindest als einer abstrakten Idee fast vollständig und allgemein zu sein scheint. Weltweit steht die Errichtung von Demokratien oder die weitergehende Demokratisierung schon bestehender demokratischer Ordnungen auf der Agenda; und kaum jemand, seien es politische Führer, Wissenschaftler, Dissidenten oder Aktivisten, kommt darum hin, in dem Bemühen um die Rechtfertigung politischer Ordnung auf die Sprache der Demokratie zurückzugreifen oder ihr zumindest eine formelhafte Referenz zu erweisen. Kurz, die Dinge scheinen für die Demokratie, faßt man die Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg (vgl. etwa Eisenstadt, 1992) und insbesondere nach der Involution auch der sozialistischen Gesellschaften Osteuropas nach 1989 zusammen, nicht schlecht zu stehen. Doch man kann gewiß auch berechtigte Zweifel haben, ob die Demokratie wirklich das lang ersehnte Licht am Ende eines langen evolutionären Tunnels politischer Ordnungsformen spendet; mischen sich doch in dieses Bild evolutionären Fortschritts immer wieder und auch in jüngster Zeit Erfahrungen abgebrochener, steckengebliebener oder gewaltsam aufgehaltener Reformprozesse (etwa in Lateinamerika, in den sich modernisierenden Volkswirtschaften im ostasiatischen Raum und in China, die eher für einen Typus autoritärer Modernisierung stehen). Auch die Entwicklungen in Osteuropa geben durchaus Anlaß zu der Befürchtung, daß Widersprüche oder konfliktreiche Spannungen zwischen Prozessen der ökonomischen Moderni-

sierung, der sozialen Reform und der politischen Demokratisierung auftreten und den Rückgriff auf autoritäre Muster begünstigen, die, um ein Bild Claus Offes zu gebrauchen, die Entwicklung durch das Licht der Demokratie in einen neuen Tunnel führen könnten (Offe, 1994).

In solchen Entwicklungen könnte sich die Einsicht zum Ausdruck bringen, daß demokratische Ordnungen nicht allein auf die Hervorbringung einer handlungsfähigen Regierung hin ausgelegt sein können, sondern einen Handlungszusammenhang etablieren müssen, der in der Lage ist, ein gewisses Maß an Gemeinschaftlichkeit zu reproduzieren. Diese Annahme kann sich auf mehrere Sorten von Gründen stützen, von denen ich an dieser Stelle nur zwei hervorheben möchte. Zum einen kann man davon ausgehen, daß die Viabilität und Stabilität theoretisch elaborierter Ordnungsmodelle davon abhängen wird, inwieweit sie die aus einer bestimmten Tradition hervorgehenden gemeinsam geteilten Überzeugungen der Bürger aufgreifen und reflektieren: »A theory of democracy is viable to the extent that there is a discourse or combination of discourses to which it can relate« (Dryzek/Berejikian, 1993: 48) – insofern hat die Demokratietheorie immer auch einen rekonstruktiven Gehalt, indem sie die Demokratie-modelle aus dem politischen Sprachgebrauch herauspräpariert, von denen sich die Bürger in ihrem Selbstverständnis, in ihren Einstellungen zur Politik wie in der Beschreibung ihrer Rechte und Verpflichtungen tatsächlich bestimmen lassen. Zum anderen ergibt sich der Umfang, der Charakter und die jeweils besondere Struktur gemeinschaftlicher Beziehungen, die in den politischen Prozeß eingehen, auch aus der Beschreibung der spezifischen Probleme, denen sich die moderne Politik konfrontiert sieht. Selbstverständlich ist einzuräumen, daß die Abkehr vom antiken Polis-Modell und der Triumph der konstitutionellen und repräsentativen Demokratie mit der historischen Zäsur der Entwicklung der kapitalistischen Ökonomie und des modernen Staates aufs engste verknüpft ist, weil diese beiden fundamentalen Formelemente moderner Gesellschaften eine gleichsam selbstselektive Wirkung auf die institutionellen Strukturen ausüben, die den demokratischen Prozeß bestimmen (vgl. Dunn, 1993: 240 ff.). Aber auch diese Einsicht läßt sich nicht umstandslos in die These vom Ende der Geschichte umsetzen, nach der die liberale, repräsentative Demokratie wenigstens im Prinzip die endgültige Auflösung des Rätsels der Balancierung von Gleichheit, individueller Freiheit und Autonomie wie kollektiver Vernunft bereithält. Und das hat nicht nur damit zu tun, daß (normativ) die griechische Erfahrung der direkten Demokratie nach wie vor einen Stachel im Fleisch der mit institutionellen Mitteln einer zunehmenden politischen Entfremdung des Bürgers arbeitenden repräsentativen Demokratie bildet. Eine diesbezügliche Skepsis gründet sich vielmehr auf drei fundamentale Probleme, denen sich das repräsentative Modell gerade auf der Höhe seines Triumphs konfrontiert sieht und die ohne eine verstärkte Inanspruchnahme der Kompetenzen der einzelnen Bürger wie ohne die Erschließung zusätzlicher Quellen gesellschaftlicher Solidarität kaum zu lösen sein dürften. Erstens wird die schon immer überzogene Auffassung, der moderne Staat könne, wie in Durkheims Vorstellung, als eine Art Gehirn oder kognitives Steuerungszentrum der Gesellschaft fungieren, zunehmend unplausibel: im Gegenzug kommt es damit zu einer Dezentralisierung oder auch Resubjektivierung einer kognitiv und moralisch anspruchsvollen Willensbildung, und die dringliche und schwierige

Frage ist, »how exactly we should see the relation between science or knowledge and the claims of different human beings to be equipped to rule, or even to decide between the merits of different possible rulers« (Dunn, 1993: 260) – eine Antwort könnte darin liegen, die sozialen und politischen Institutionen stärker auf die Praxis öffentlicher Diskussion und allgemeiner politischer Deliberation hin auszulegen. Zweitens nimmt durch die generelle Kontraktion der Wirtschaft einerseits der Streß nationaler und internationaler Verteilungskämpfe wieder zu, während andererseits die Ressource der Solidarität knapper wird. Drittens schließlich wird im Zuge der ethnischen Differenzierung und kulturellen Pluralisierung moderner Gesellschaften das Ideal staatsbürgerlicher Gleichheit neuen Belastungen ausgesetzt. Zwar können wir nicht hoffen, uns auf nationaler oder gar internationaler Ebene zu einem kollektiv handlungsfähigen Subjekt zu bilden, als das Kleisthenes den Athenischen Demos konstituierte – doch auch wenn wir diesbezüglich über keine klaren Vorstellungen verfügen, bleibt es eine ständige Aufgabe »to reinvent political and social agency throughout the world in which we now live« (Dunn, 1993: 265), und dies ist ohne die Rekonstitution auch von Gemeinschaftlichkeit, von geteilten Hoffnungen, Sinn und Zwecken nicht zu haben.

Faßt man diese Beobachtungen und Überlegungen zusammen, dann scheint weitgehendes Einvernehmen darüber zu herrschen, daß die Viabilität und Stabilität moderner Demokratien nicht allein und vielleicht nicht einmal in erster Linie von der Gerechtigkeit ihrer institutionellen Grundstrukturen (Rawls), sondern von den Qualitäten und Einstellungen ihrer Bürger abhängt. Die »Rückkehr des Bürgers« (vgl. Kymlicka/Norman, 1994) auf die Bühne der Demokratietheorie führt schließlich auch zu einer Neuthematisierung ziviler Tugenden, weil zum einen klar geworden ist, daß rein prozedurale Mechanismen kaum ausreichen, um eine lediglich auf Selbstinteresse basierende kompetitive Interessenpolitik effektiv zu balancieren, die häufig genug der Lösung anspruchsvoller kollektiver Handlungsprobleme entgegensteht. Zum anderen verdankt sich die Aktualisierung des Staatsbürger- und Tugenddiskurses der wachsenden Einsicht in das Ausmaß, in dem der Erfolg moderner Politik und der politischen Steuerung der Entwicklung moderner Gesellschaften auch von entgegenkommenden, verantwortlichen individuellen Lebensstilentscheidungen abhängig ist. Dieser Bedarfsdiagnose, die Offe treffend unter den Begriff einer »Resubjektivierung von Steuerungsleistungen« bringt, steht die vor allem im Zusammenhang der Kommunitarismus-Debatte artikulierte Sorge gegenüber, daß, entgegen dem steigenden Bedarf, die Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme verantwortungsethischer Einstellungen eher abnimmt. Aus dieser Spannung resultiert denn auch die Suche nach jenen Quellen, aus denen sich zugleich staatsbürgerliche Einstellungen regenerieren und entsprechenden Qualifikationen verbessern ließen.

Angeichts dieser Lage ist es umso bemerkenswerter, daß sich die liberaldemokratischen Systeme des Westens darauf zu beschränken scheinen, ihr Verfassungs- und Politikmodell zur einfachen Nachahmung zu empfehlen, ohne selbstkritisch auf die Tatsache zu reagieren, daß auch im Westen das Vertrauen, daß diese Institutionen in der Lage seien, die dringendsten Probleme zu lösen und das soziale und ökonomische Leben effektiv zu gestalten, zu erodieren beginnt: daß sie sich, m.a.W., als unfähig oder unwillig erweisen, dem Verdacht nachzugehen, die wesentlich im 19. Jahrhundert

entwickelten Formen der konstitutionellen, liberalen Demokratie könnten zu wenig aufnahmefähig sein für die Anforderungen einer modernen, nicht mehr im Staat zu zentrierenden Politik. Unter dieser Voraussetzung gibt es denn auch für die westlichen Demokratien einigen Anlaß, der Frage der institutionellen Übersetzung und Effektivierung demokratischer Ideale mit Blick auf das sich wandelnde Anspruchsprofil moderner Politik mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Wie aber ist auf diese strukturelle Herausforderung zu reagieren? Man kann grob vier Strategien unterscheiden, die sich aus den politiktheoretischen und politisch-philosophischen Debatten des letzten Jahrzehnts herauschälen lassen (vgl. Cohen/Rogers, 1992: 396 ff.). Da ist zum einen die Strategie einer reaktiven Form der Staatsentlastung, die unter dem Etikett eines »neoliberalen Konstitutionalismus« die Quelle der meisten Übel des politischen Lebens in einer politisch induzierten Fehlallokation von Ressourcen identifiziert und entsprechend auf eine Stärkung des Marktes, auf Entpolitisierung und eine scharfe Begrenzung der Staatsfunktionen setzt – dieser Ansatz überschätzt nicht nur systematisch die Leistungsfähigkeit eines gegenüber Gründen und Argumenten unempfindlichen Marktprinzips, das demzufolge selbst unter idealen Bedingungen zu ergebnisoffen bleibt, um den Anforderungen rationaler Problemlösung gerecht zu werden, sondern er bleibt auch unempfindlich gegenüber den Rationalitäts- und Effizienzverlusten, die aus der weitgehenden Freisetzung und Entfaltung sozialer Macht resultieren. An diesen Punkten setzt denn auch eine zweite Strategie der Staatsverbesserung an, die bestreitet, daß sich die Substanz staatlicher Politik in Bargaining-Prozessen zwischen Interessengruppen fixieren läßt und demgegenüber die Bedeutung deliberativer Momente in der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung hervorhebt – diese »zivilrepublikanische« Sicht auf den politischen Prozeß läuft indessen aus Sorge um die vernünftige, gemeinwohlverbürgende Qualität von Politik umgekehrt Gefahr, die Faktizität des gesellschaftlichen Pluralismus normativ zu unterlaufen, Gruppenpolitik generell unter Verdacht zu stellen und in der Folge eine staatlich konzentrierte Willensbildung gegen die Interessenartikulation gesellschaftlicher Gruppen zu insulieren. Auf diese Schwäche kann man dann mit einer Strategie der progressiven Staatsentlastung reagieren, die ihrerseits zwei Formen annehmen kann. Zunächst bietet sich – drittens – ein Konzept an, das man als »egalitären Pluralismus« kennzeichnen könnte und das eine rein prozedurale Fassung politischer Legitimation mit Strategien zur Überwindung struktureller Ungleichheiten auf der Ebene der Interessenrepräsentation zu kombinieren sucht. Dem liegt allerdings wiederum ein lediglich aggregatives Modell von Politik zugrunde, in dem das irreduzible deliberative Moment demokratischer Politik nicht recht zur Geltung gebracht werden kann. Deshalb bietet es sich an, eine Organisationsform demokratischer Politik ins Auge zu fassen, die in der Lage ist, die Perspektive eines normativen Pluralismus mit der Aufgabe einer deliberativen Qualifikation des politischen Prozesses zu verschränken. Eine solche Strategie versuchen Cohen und Rogers unter dem Titel einer »associative democracy« zu plausibilisieren, die im Kern auf eine Politik der Ermutigung solcher Formen der Gruppenbildung und -repräsentation zielt, die den demokratischen Idealen der Selbstregierung, der kompetenten Willensbildung und der sozialen Chancengleichheit (Cohen/Rogers, 1992: 416 ff.) von sich aus entgegenkommen: »Emphasizing both qualitative variations among groups and the ›artifactual«

aspect of associations, we suggest that the range of cures for the mischiefs of faction is commonly understood too narrowly. The potential cures are not limited to the options of imposing stringent constitutional limits on the affirmative state, accomodating groups while seeking to ensure equality in the ›pluralist bazaar‹, or constructing cloistered deliberative arenas alongside that bazaar. In addition to these strategies, and in many respects preferable to them, is the cure of using public powers to encourage less factionalizing forms of secondary associations – of engaging in an artful democratic politics of secondary association« (Cohen/Rogers, 1992: 395).

Das ist denn auch die Perspektive, in der ich in der vorliegenden Arbeit den Versuch unternehmen möchte, den Bedarf, die Bedingungen und Chancen einer assoziationspolitisch und zivilgesellschaftlich – kurz: radikaldemokratisch – gerichteten Reform der politischen Institutionen der repräsentativen Demokratie zu sondieren und ein Stück weit zu konkretisieren, ohne damit lediglich der unbedingten Forderung nach einer Generalisierung partizipatorischer Formen erneut das Wort reden zu wollen. Zwar gibt es gute Gründe für die Vermutung, daß ein Mehr an staatsbürgerlicher Beteiligung nicht nur normativ geboten oder zumindest wünschenswert ist, sondern daß sie in vielen Fällen auch die Legitimität, Responsivität, sachliche Qualität und Effizienz der Politik erhöhen und verbessern könnte – aber eben auch nicht in jedem Fall. Deshalb geht es auch nicht um eine Maximierung von Partizipation, sondern um eine Optimierung der demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung im Lichte dieser Kriterien – diese Idee einer demokratischen Politik der Rationalisierung von Politik ist mithin auch nicht gegen den liberalen *Rechtsstaat*, sondern gegen die staatliche Konzentration von Politik im *Rechtsstaat* in Gestalt der rein repräsentativen (Wahl)Demokratie gerichtet.

Die Arbeit ist in drei größere Abschnitte gegliedert. Der **erste Abschnitt** (Kapitel 1-3) hat grob die Aufgabe, im Durchgang durch einige Stationen der jüngeren Debatte über Staats-, Institutionen- und Demokratietheorie die pragmatischen, praktischen und moralischen Motive einzuführen, die die Suche nach Formen einer zivilrepublikanischen Alternative zur repräsentativen Demokratie bestimmen. Zu diesem Zweck werde ich zunächst einige der Gründe kurz in Erinnerung rufen, die für die vielfach verzeichnete Leistungs- und Konditionsschwäche des Staates angesichts der größer werdenden Kluft zwischen (immer noch wachsenden) Staatsaufgaben einerseits und strukturellen Grenzen der Staatstätigkeit andererseits verantwortlich sind. Aus verständlichen Gründen hat sich nicht zuletzt an solchen Diagnosen auch die demokratietheoretische Debatte in den letzten Jahren erneut entzündet, wobei die Vorschläge zur Überwindung der diagnostizierten Defizite moderner Politik zunächst auf bekannten und eingefahrenen Bahnen entwickelt werden. In diesem Zusammenhang gehe ich in einer gerafften Skizze auf das realistische Modell, die Theorie des politischen Liberalismus und das Modell deliberativer Politik ein, von denen am Ende nur die Idee deliberativer Politik eine ausreichende Grundlage für die Neukonzeptualisierung des Projekts der Demokratie zu bieten scheint. Diese Option bestätigt sich, und damit schließe ich die vorbereitenden Überlegungen ab, auch in der Perspektive einer normativen Theorie politischer Institutionen. Sie hat der Einsicht Rechnung zu tragen, daß Moral der Preis der Moderne ist (Höffe), und ihr kommt somit die Aufgabe zu, moralische

Ansprüche an Politik in arbeitsteilige, reflexiv aufeinander bezogene institutionelle Strukturen zu übersetzen, die auch die moralischen Handlungsdispositionen der an inklusiven Willensbildungsprozessen Beteiligten stützen, ermutigen und fördern können (1).

Die Konzeption, die im folgenden entwickelt werden soll, stützt sich mithin grundlegend auf die Idee deliberativer Politik. Indessen ist es für diesen Zweck notwendig, dieses Thema zunächst noch einmal in einer genaueren Feineinstellung zu behandeln und unterschiedliche Modellvorstellungen, die innerhalb dieses grundbegrifflichen Rahmens entfaltet worden sind, gegeneinander zu konturieren und auf ihre spezifische Leistungsfähigkeit hin zu befragen. Denn was sich hier konstruktiv andeutet, ist eine Art republikanischer Familienstreit um die Frage, an welchem Ort und unter welchen institutionellen Voraussetzungen sich die im Zentrum der republikanischen Vision stehende Idee einer deliberativen Politik am besten entfalten und implementieren läßt (vgl. Cohen/Rogers, 1992: 406, Fn. 27 und Gutmann, 1993: 42 ff.): Das Spektrum der jeweils favorisierten Optionen reicht dann von dem Versuch, die deliberative Rolle des Parlaments hervorzuheben und durch entsprechende Reformen der parlamentarischen Arbeit besser zur Geltung zu bringen – diesen Weg schlagen vor allem Habermas und Sunstein ein; daneben hält etwa Michelman dafür, daß die Rechtsprechung, spezieller die Verfassungsrechtsprechung, der privilegierte Ort deliberativer Verfahren sei – der Gefahr eines verfassungsgerichtlichen Paternalismus einer rein judiziellen Demokratie (vgl. Gerstenberg, 1994) kann man in dieser Perspektive dadurch entgegenwirken, daß man das Parlament wie die Verfassungsgerichtsbarkeit als die Orte faßt, auf die gesellschaftliche Prozesse der deliberativen Rechtserzeugung und -fortbildung zulaufen (vgl. etwa Habermas, 1992 und Maus, 1992); dem entspricht in gewisser Weise die Auffassung Ackerman's, der Bezugs- und Ansatzpunkte einer deliberativen »Massen«-Politik nurmehr in den außeralltäglichen Situationen großer konstitutioneller Transformationsprozesse zu entdecken vermag (Ackerman, 1991) und es der Justiz überläßt, die Ergebnisse dieser Perioden eines breiten öffentlichen Engagements zu bewahren und zu verwalten; schließlich kann man argumentieren, und dem werde ich mich anschließen, daß die republikanische Idee einer deliberativen Form der Selbstregierung vom Kernbestand repräsentativer Institutionen abzulösen und gesellschaftlichen Assoziationsverhältnissen einzuschreiben wäre. Wie immer man an dieser Stelle optiert, handelt es sich um Antworten auf die entscheidende Frage, wie man die im Begriff deliberativer Politik angelegten Spannungen zwischen demokratischen Beteiligungsnormen und Kompetenzerwartungen, zwischen Legitimität und Effizienz und zwischen einer unvermeidlichen Anspannung der moralischen Kräfte des einzelnen Bürgers und unrealistischen Tugendzumutungen aufzulösen gedenkt. Daran wird sich am Ende entscheiden, ob es gelingen kann, das Projekt der Demokratie in eine Richtung zu lenken, in der man über eine kritische Affirmation der Verhältnisse einer liberalen, repräsentativen Demokratie hinauskommen kann. Vor diesem Hintergrund möchte ich zunächst einen Blick auf die kommunitaristische Kritik am Liberalismus werfen, allerdings ohne mich dabei genauer auf die moralphilosophischen und metatheoretischen Aspekte dieser Debatte einzulassen; diese werde ich nur insoweit berücksichtigen, wie sie für die politiktheoretische Kernfrage nach einer angemessenen institutionellen Übersetzung der Idee deliberativer Demokratie relevant sind. Dabei

schält sich das Modell eines »pluralistischen Republikanismus« (Walzer) heraus, das allerdings hinsichtlich einer genaueren Orts- und Funktionsbestimmung demokratischer Öffentlichkeiten noch stark ergänzungsbedürftig bleibt (2). Eine solche Perspektive bietet erst das Modell deliberativer Politik, wie es Habermas in »Faktizität und Geltung« entwickelt hat (3) – dieses stellt den (unhintergehbaren) Ausgangspunkt für jeden Versuch dar, der Idee der Demokratie eine radikalere und zugleich funktions-tüchtigere Gestalt zu geben, als sie die liberale, repräsentative Demokratie bereithält.

Im **zweiten Abschnitt** (Kapitel 4-7) wende ich mich dann darauf aufbauend der Aufgabe zu, ein Modell demokratischer Politik in den Grundzügen zu skizzieren, das es erlaubt, die demokratischen Ideale der Selbstgesetzgebung und Selbstregierung zu verbinden und das den Forderungen nach einer Verbesserung der Legitimität, Qualität und Effizienz demokratischer Politik auch unter Bedingungen hoher gesellschaftlicher Komplexität entgegenkommt, ohne dafür den Preis einer weitgehenden Mediatisierung von Teilhabeansprüchen entrichten zu müssen. Zu diesem Zweck ist zunächst ein Übersetzungsvorschlag zu prüfen, der unter dem Sammelbegriff der »Zivilgesellschaft« in den letzten Jahren einige Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat. Dabei wird sich herausstellen, daß dieser Ansatz, bei allen Unterschieden im einzelnen, am Ende in die demokratiethoretisch mißliche Disjunktion von (öffentlichem) Diskurs und (politischer) Entscheidung führt (4). Das hat vor allem damit zu tun, daß vor dem Hintergrund des aufrechterhaltenen Dualismus von Staat und ziviler Gesellschaft der Gehalt der Vorstellung gesellschaftlicher Selbstbestimmung und Selbstorganisation demokratiethoretisch nicht ausgeschöpft werden kann; daß die zivilrepublikanische Herausforderung der Ausarbeitung eines normativen Staatsbürgerbegriffs nicht oder nicht zureichend aufgenommen wird und daß der Politikbegriff einseitig auf die selbst-bezügliche Reproduktion gesellschaftlicher Praxis hin ausgelegt wird, ohne diese mit staatlicher Politik in einem Begriff guter Politik auch institutionell zu vermitteln (5). Diese Spezifizierungen des konzeptionellen Rahmens führen mich dann zu dem Vorschlag einer reflexiven Zuspitzung der Idee der Demokratie, in die drei Annahmen ein-gehen: die Selbstblockade demokratischer Prozesse, die wenigstens z.T. auch auf das Gegeneinander unterschiedlicher Formen der Beteiligung zurückzuführen ist, wäre durch eine bewußte und demokratisch gesteuerte Verschränkung von (politischen) Themen, Strukturen (partizipatorisch, direktdemokratisch-majoritär, repräsentativ) und Modi (diskursiv, konfliktorisch oder adversarial) der Meinungs- und Willensbildung zu überwinden; damit werden auch institutionelle Aspekte einer angemessenen Genese des Volkswillens thematisch, was zu einem grundsätzlichen Vorrang für solche Arrangements führt, die an einer Verbesserung der bürgerschaftlichen Meinungserwerbs-, Artikulations- und Wirkungschancen ansetzen; was impliziert, daß auch der Selbstüberforderung partizipatorischer Potentiale und Energien entgegengewirkt werden muß – etwa durch eine institutionelle Integration selektiver, aber gleichwohl offener und effektiver Mobilisierungsmechanismen, wie sie in den letzten Jahren vor allem in Bereichen der Umwelt-, Technik- und Technologiepolitik entwickelt wurden (6). Dies hat, gerade wenn partizipatorische Optionen nicht in eine bloße Konkurrenz zu repräsentativen Formelementen treten sollen, auch Implikation für die Struktur und Aufgaben der im engeren Sinne staatlich-institutionellen Willensbildung und eröffnet

eine Reihe von Reformperspektiven auf dieser Ebene, denen ich in einem weiteren Schritt nachgehe (7).

Im **dritten Abschnitt** (Kapitel 8 und 9) konzentriere ich mich dann auf die faktischen Prozesse einer stärkeren Vergesellschaftung von Politik und solche Entwicklungen, die den abstrakt entwickelten Modellvorstellungen schon entgegenkommen und insofern geeignet sein sollten, einem vorschnellen Utopismus-Verdacht entgegenzuwirken. Gerade im Hinblick auf das Problem einer Effektivierung und Optimierung inklusiver Teilhabeansprüche ist schließlich zu zeigen, daß sich die Reflexivität staatlich-institutioneller Strukturen auch auf die Ebene einzelner Handlungsprogramme und Problemlösungen im Zusammenhang einzelner Policies so absenken läßt, daß die sich zunehmend ausprägende Vielzahl diskursiver und verhandlungsorientierter politischer Netzwerke für die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung erschlossen werden kann, ohne die allgemeine demokratische Legitimationskette zu zerreißen.

Verstreut über ein breites Feld von Forschungen u.a. zur Analyse risikogesellschaftlicher Strukturen, zu Fragen der Regierbarkeit moderner Gesellschaften im Kontext der Korporatismusforschung oder des Neo-Institutionalismus in der Policy-Forschung und damit zusammenhängend der neueren Staatstheorie sind in den letzten Jahren insgesamt beeindruckende Evidenzen dafür zusammengetragen worden, daß sich die moderne Gesellschaft nur durch einen fundamentalen Wandel ihrer Architektur und eine tiefgreifende Reform ihres Systems der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung auf die zunehmend wissensbasierte Lösung der Probleme ihrer sozialen, technischen und ökologischen Reproduktion wird einstellen können. Selbst vor diesem Hintergrund aber muß die Empfehlung einer stärkeren gesellschaftlichen Allokation von politischen Entscheidungsrechten und Verantwortlichkeiten nicht nur mit Hinweisen auf die mögliche Fragmentierung, Segmentierung und Selbstblockade der politischen Willensbildung im Zuge einer Dezentralisierung und partizipatorischen Öffnung politischer Entscheidungsstrukturen rechnen; vielmehr ist auch nicht auszuschließen, daß eine asymmetrisch verteilte soziale Macht, die durch die Trennung von Staat und Gesellschaft und die gewaltenteilige Balance des staatlichen Institutionensystems auch eingeeht und diszipliniert werden kann, sich nur ungehinderter entfaltet und unmittelbarer in politische Entscheidungen umsetzt. Hinter diesem Hinweis steht die gewiß nicht unberechtigte Sorge, daß das parlamentarische Prinzip, in dem sich die Idee der Publizität historisch materialisiert hat und das zusammen mit der Gewährleistung autonomer Öffentlichkeiten und dem Organisationsmittel der Parteienkonkurrenz die Idee der Volkssouveränität zum Ausdruck bringen soll, unterlaufen wird, ohne daß ein adäquater Ersatz zur Verfügung stünde. Dennoch läßt sich die hier eingenommene Perspektive einer reflexiven Demokratisierung auch gegen realistische Einwände und eine nicht unbegründete normative Skepsis durchaus verteidigen: Verbesserungen materialer Politik lassen sich ohne Verletzung der normativen Präsuppositionen des liberalen Rechtsstaates dann erreichen, wenn man gleichgerichtete, integrierte Strukturreformen auf den unterschiedlichen Ebenen und Aggregationsstufen des politischen Prozesses vornimmt. Die allgemeine Logik, die hinter der Idee einer Radikalisierung der im Prinzip der institutionellen Gewaltenteilung und -verschränkung bereits angelegten Refle-

xivität politischer Prozesse steht, ist im Rahmen eines Stufenmodells institutioneller Reform bereits angedeutet. Das Problem, das sich auch angesichts der soeben noch einmal aufgenommenen Einwände jetzt stellt, ist die Frage, wie sich diese Reflexivität auf die Ebene konkreter Entscheidungen in Policy-Arenen oder in dezentralen, lokalen Zusammenhängen der politischen Problemlösung absenken läßt, um so der Idee einer deliberativen Politik einen über die Form repräsentativen Parlamentarismus hinausweisenden demokratischen Handlungsrahmen zu erschließen.

Entsprechend gehe ich in zwei Schritten vor. Es ist offensichtlich, daß man ohne eine weitergehende Institutionalisierung politischer Öffentlichkeiten nicht auskommen wird, weil nur so die notwendige Fokussierung von Aufmerksamkeitsenergien und die punktgenauere Kanalisierung von öffentlichen Meinungsbildungsprozessen in ein entscheidungsbezogenes Problemlösungshandeln auf der Ebene materialer Politiken zu erreichen ist. Hier kann man an Überlegungen anschließen, mit denen Dewey auf die demokratischen Herausforderungen einer Steigerung der Komplexität gesellschaftlicher Verhältnisse reagiert hat, ohne den auch damals dominanten Suggestionen einer elitären Auslegung des Demokratieprinzips zu erliegen. Diese Überlegungen hat Dahl in den letzten Jahren verstärkt aufgegriffen und zu der Forderung einer »dritten demokratischen Transformation« verdichtet. In dieser Perspektive verschärfen sich jedoch zunächst die nicht unterdrückbaren Zweifel an Modellen der partizipatorischen Demokratie vor allem mit Blick auf steigende Anforderungen an die Kompetenz, das Engagement und die moralischen Einstellungen des Bürgers. Es macht wenig Sinn, diese Fragen der Belastbarkeit zu unterschätzen oder gar zu unterdrücken: gesucht ist deshalb ein Modell, daß flexibel auf flottierende Teilhabeansprüche reagieren kann, zugleich aber einen stabilen Kristallisationskern für erweiterte Teilhabeforderungen ausbildet und diese effektiv und effizient zu kanalisieren vermag (8). Im Anschluß daran zeige ich beispielhaft, daß die Forderung einer allgemeinen Verbesserung der Rationalität politischer Entscheidungen, ihrer Legitimität, sachlichen Angemessenheit und Implementierbarkeit Formen der Selbstorganisation nahelegt, die dem selbstsektorenden und selbstformatierenden Charakter ergebnisorientierter Politiken entgegenkommen: darauf reagieren Überlegungen zur demokratischen Selbstadaptation etwa von Verhandlungssystemen, in denen die Rationalitätsvorteile von Verhandlungen mit dem demokratischen Legitimationsprinzip reflexiv zusammengeführt werden, einerseits und Vorschläge zur Einführung stärker diskursiver Verfahren der Konfliktregulierung und Problemlösung andererseits. Derartige Formen horizontaler Selbstorganisation und kooperativer Problemlösung erzeugen aber schließlich Reflexionsprobleme eigener Art, auf die auch institutionelle Antworten gefunden werden müssen (9).

Freilich behalten diese Überlegungen zu einer reflexiven Modernisierung der Demokratie insgesamt, trotz des Bemühens, den Anschluß an die Wirklichkeit nicht zu verlieren und normative wie eher empirisch-analytische Ansätze zusammenzuführen, noch einen programmatischen und tentativen Charakter. Dennoch hoffe ich, wenigstens einige Argumente für die Notwendigkeit und Möglichkeit einer weitergehenden Demokratisierung »real existierender Demokratien« anbieten zu können. Dabei räume ich gerne ein, daß die Argumentation über weite Strecken eher von der Negation einer in unzureichenden institutionellen Formen zunehmend erstarrenden Politik als von der

Überzeugungskraft der angedeuteten Alternativen profitiert, die gewiß einer weiteren und gründlichen Ausarbeitung bedürfen. Daß allerdings die verstärkte Suche nach solchen Alternativen unabweisbar ist, ergibt sich daraus, daß eine zunehmend wissenschaftliche Politik von institutionellen Strukturen abhängig ist, die auf Anforderungen einer demokratischen Erzeugung und Distribution relevanten Wissens eingestellt sind, d.h. dem Prinzip der Publizität und dem Modus deliberativer Politik eine breitere faktische Basis verschaffen. Die Schwierigkeiten einer weitergehenden institutionellen Präzisierung des Modells resultieren zum einen sicher daraus, daß dabei stets die Balance zwischen dem Anspruch der partizipatorischen Öffnung und Erweiterung des demokratischen Handlungsrahmens einerseits und den unter normativen Gesichtspunkten irreduziblen Strukturen des liberalen Rechtsstaates zu halten ist. Zum anderen ist es aber mit der Idee der reflexiven Demokratie auch nicht verträglich, nun etwa eine detailgenaue Blaupause für institutionelle Reformen zu liefern – dies ist dem demokratischen Prozeß und den Akteuren vorbehalten, die sich die zur Lösung kollektiver Handlungsprobleme erforderlichen Mittel und Strukturen selber schaffen müssen. Schließlich sollten uns diese Schwierigkeiten aber nicht dazu veranlassen, vor der Herausforderung auszuweichen, den schon beobachtbaren Strukturveränderungen moderner Politik eine zusammenhängende Deutung zu geben und sie in einen übergreifenden konzeptionellen Rahmen einzupassen. Diesem Anspruch kommt nicht zuletzt entgegen, daß sich das Bewußtsein dafür, daß die Lösung anspruchsvoller Gestaltungsaufgaben auf reflexivere Strukturen der Willensbildung angewiesen ist, unter ständigem Problemdruck und Entscheidungsstreß auch auf der Seite staatlicher Politik auszubilden beginnt. Und auch auf seiten zivilgesellschaftlicher Akteure könnte ein entsubstantialisiertes, reflexives Institutionenverständnis, das das Unterfutter einer auf Dauer gestellten Politik der Verbesserung der Legitimität und Qualität von Politik bildet, dazu beitragen, die Bedingungen für institutionelles Lernen wie Prozesse der institutionellen Selbstadaptation in den assoziativen Grundstrukturen der Gesellschaft zu verbessern.