

Mateusz Stachura

Rationale Demokratie Demokratiethoretische Überlegungen in Anschluss an Max Weber

1. Einleitung

Die deliberative Demokratiethorie von Jürgen Habermas nimmt in der zeitgenössischen Debatte zu den normativen Grundlagen moderner Herrschaftsformen eine prominente Stellung ein. Ihre Attraktivität beruht nicht zuletzt auf der Breite sozialphilosophischer und gesellschaftstheoretischer Argumente, die sie tragen. Die sozialphilosophische Basis der deliberativen Demokratiethorie bildet die Diskursethik. Den gesellschaftstheoretischen Rahmen bestimmt die Habermas'sche Differenzierungstheorie mit dem Theorem der Entkopplung von Lebenswelt und Systemen.

Die Verknüpfung der gesellschafts- und demokratiethoretischen Überlegungen auf sozialphilosophischer Grundlage stellt einerseits eine aussichtsreiche Argumentationsstrategie dar. Andererseits regt sie dazu an, aus der Perspektive ähnlich ansetzender Theoriepositionen hinterfragt zu werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der Handlungs- und Differenzierungstheorie von Max Weber wird die Folgeschwere der theoretischen Weichenstellungen der deliberativen Demokratiethorie sichtbar.

Drei Problemstellungen der Habermas'schen Theorie werden in der vorliegenden Abhandlung identifiziert und zum Anlass genommen, eine alternative Konzeptualisierung im Sinne des weberianischen Ansatzes zu entwickeln: die konsenstheoretische Verharmlosung der Probleme der politischen Ethik, das differenzierungstheoretische Entkopplungstheorem und ein daraus resultierendes ungleichgewichtiges Design der demokratischen Institutionalisierung.

Hinsichtlich der ethischen Basis der Demokratiethorie wird die Überlegenheit der konflikttheoretischen Verantwortungsethik gegenüber einer konsenstheoretischen Diskursethik behauptet. Während das konsenstheoretische Modell optimistisch von der Einebnung ethischer Grundüberzeugungen im Diskurs ausgeht, hegt das konflikttheoretische Modell die pessimistische Erwartung ihres Fortbestands. Nicht in dieser *Worst-case*-Annahme manifestiert sich freilich die Überlegenheit der konflikttheoretischen Verantwortungsethik, sondern in der Konstruktion von Absicherungs- und Pufferungsmechanismen, die jenen antizipierten Dissens auffangen und entschärfen können.

In Bezug auf das zweitgenannte Problem lautet die hier vertretene These, dass das Habermas'sche Entkopplungstheorem den Blick auf die Eigengesetzlichkeit der po-

litischen Ordnung verstellt. Die Verbannung des symbolisch generalisierten Kommunikationsmediums der *Macht* aus der Lebenswelt erzeugt die Fiktion eines nicht (im umfassenden Sinne) rationalisierungsfähigen Systems administrativer Macht. Die Entkopplungsthese stützt das »Anathema der normativen Demokratietheorie«¹ auf die Begriffe Führung, Macht und Entscheidungskompetenz. Demgegenüber konzipiert Weber die Politik als eine Lebensordnung, deren wesentliches Moment in den Machtinteressen der Akteure besteht. Die demokratische Bändigung der Macht ist kein externes, sondern ein *immanentes* Problem der politischen Ordnung. Fragen zu Macht und demokratischer Kontrolle, Führung und Verantwortung werden hier nicht getrennt, sondern in ihrer wechselseitigen Bezogenheit behandelt.

Die dritte zentrale These lautet schließlich, dass die analytisch unfruchtbare gesellschaftstheoretische Grundlage und der mangelnde Realismus der Ethikkonzeption zu einem Ungleichgewicht im institutionellen Design der deliberativen Demokratietheorie führen. Während für Habermas der Wirkungsbereich der kommunikativen Rationalität auf die Lebenswelt beschränkt bleibt, setzt Webers Rationalisierungstheorie gleichermaßen auf die Ebenen des Handelns, der Ordnungen (Institutionen) und der Kultur.² Damit können neben dem für die deliberative Demokratietheorie zentralen Problem der demokratischen Willensbildung auch die Führungs- (oder Regierbarkeits-), Repräsentations- und Verantwortungsprobleme rationalitätstheoretisch erfasst werden. Die einschlägige These lautet hier, dass diese Probleme durch die Institutionalisierung kognitiver, evaluativer und expressiver Rationalitätskriterien gelöst werden können.

Der Aufbau der Studie folgt den drei oben genannten Thesen. Im zweiten Abschnitt wird eine verantwortungsethische Alternative zur diskurstheoretischen Ethikkonzeption von Habermas ausgearbeitet. Im dritten Abschnitt werden die spezifischen Kontextbedingungen des politischen Ordnungshandelns unter Bezug auf Webers Differenzierungstheorie untersucht und idealtypische Probleme der Ordnungsbildung identifiziert. Im vierten Abschnitt wird schließlich das institutionelle Design einer *rationalen Demokratie* entwickelt, das die Lösung der im dritten Abschnitt genannten Probleme darstellt.

2. Verantwortungsethik

Die Verantwortungsethik kritisiert an der Diskursethik vor allem zwei Aspekte: den ethischen Kognitivismus und den Konsensualismus. Der Kognitivismus stellt einen engen Zusammenhang zwischen der moralischen Richtigkeit und *Begrün-*

- 1 Michael Th. Greven, »Macht in der Demokratie - Anathema in Politikwissenschaft als Demokratiewissenschaft und empirischer Politikforschung« in: ders., *Macht in der Demokratie*, Baden Baden 1991, S. 107-140.
- 2 Wolfgang Schluchter, *Individualismus, Verantwortungsethik und Vielfalt*, Weilerswist 2000; Mateusz Stachura, »Logik der Situationsdefinition und Logik der Handlungsselektion. Der Fall des wertrationalen Handelns« in: *KZfSS* 58, Nr. 3 (2006), S. 433-452.

dungsfähigkeit der Normen her. Nur begründungsfähige Normen können den Geltungsanspruch auf die Richtigkeit erheben. Die Verantwortungsethik kritisiert am Kognitivismus die Verwechslung der *Bedeutung* mit der *Geltung* von Werten und Wertideen. Die Tatsache, dass man über ethische Werte rational diskutieren kann, impliziert keineswegs, dass die Wertgeltung diskursiv erzeugbar wäre. Die Geltungsansprüche lassen sich »zwar mit Vernunft kritisieren, nicht aber durch Vernunft begründen«. ³ »Anders als eine methodisch korrekte wissenschaftliche Beweisführung kann deshalb eine methodisch korrekte praktische Beweisführung (...) nicht notwendigerweise zur Anerkennung eines bestimmten Gesinnungswertes« führen. ⁴ Der Kognitivismus führt zur Annahme einer Rangordnung, einer Hierarchie der Werte nach dem Grad ihrer Verallgemeinerungsfähigkeit. Dem steht Webers Auffassung von der *prinzipiellen* Heterogenität der Geltung ästhetischer, ethischer und kognitiver Werte gegenüber. Die drei Wertsphären sind weder aufeinander reduzierbar, noch in ein Rangordnungsverhältnis zu bringen. Weber macht deutlich, dass »Ethik nicht das Einzige ist, was auf der Welt gilt, daß neben ihr andere Wertsphären bestehen, deren Werte unter Umständen nur der realisieren kann, welcher »ethische Schuld« auf sich nimmt. Dahin gehört speziell die Sphäre politischen Handelns«. ⁵

Auch das konsensuale Moment der Diskursethik wird für die weberianische Verantwortungsethik unhaltbar. Der Grund für das Scheitern des Konsensualismus lässt sich mit Max Weber auf den Begriff der *ethischen Irrationalität der Welt* bringen. ⁶ Eine Handlung, die nach einer ethisch korrekten Maxime vollzogen wurde, kann dennoch paradoxe, ethisch nicht zu billigende Folgen haben. Denn Ethik bestimmt nur die erste Relation in der Trias von Maxime – Handlung – Folge. Die Relation zwischen Handlung und Folge hängt hingegen immer auch von weiteren, außerethischen Faktoren ab. Die Diskursethik steht also vor dem Dilemma, das Einverständnis zu einer Norm entweder als einen ausschließlich ethisch-rational motivierten oder eben *auch* als einen *folgenorientierten* Akt zu begreifen. ⁷ Macht sie das Einverständnis auch von den Folgenorientierungen aller Beteiligten abhängig, dann artet der Diskurs nicht nur »ins Ungeheuerliche« aus ⁸, sondern führt in den allermeisten Fällen zu keinem Einverständnis. Denn die Zustimmung zu einer Norm hängt dabei von der Bereitschaft der Beteiligten ab, für die Kosten der Bewältigung kontingenter Folgen der Normanwendung aufzukommen. Damit wird die ethische

3 Wolfgang Schluchter, *Religion und Lebensführung. Band 1*, Frankfurt am Main 1988, S. 211, 261. Zur Rekonstruktion der konflikttheoretischen Verantwortungsethik in der Abgrenzung von diskurstheoretischen Positionen vgl. Agathe Bienfait, *Freiheit, Verantwortung, Solidarität*, Frankfurt am Main 1999, S. 172-206.

4 Schluchter, *Religion und Lebensführung*, aaO. (FN 3), S. 301.

5 Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen 1922/1988, S. 504.

6 Max Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen 1921/1988, S. 553.

7 Jürgen Habermas, *Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt am Main 1983, S. 75.

8 Albrecht Wellmer, *Ethik und Dialog*, Frankfurt am Main 1986, S. 64.

Rationalität der Beratung außer Kraft gesetzt. Verzichtet die Diskursethik hingegen auf die Folgenorientierung als Bedingung für das Einverständnis, dann setzt sie sich dem Vorwurf der Missachtung der ethischen Irrationalität der Welt aus.

Welchen Schluss zieht die Verantwortungsethik aus dem Scheitern des Kognitivismus und des Konsensualismus der Diskursethik? Zunächst einmal: Trotz der Ablehnung des Kognitivismus verlangt sie eine kritische Prüfung der Verallgemeinerungsfähigkeit der Handlungsmaximen. Sie ersetzt den Kognitivismus jedoch durch einen *Kritizismus*, der es erlaubt, moralisch untaugliche Handlungsmaximen auszuschließen, der aber keinen Anspruch auf die Begründbarkeit moralisch unbedenklicher Maxime erhebt.⁹ Trotz der Ablehnung des Konsensualismus hält sie am Programm einer dialogischen Ethik fest. Sie verlangt also eine Wertdiskussion und eine Einbeziehung des Anderen in das Handelnsentwerfen. Die konflikttheoretische Verantwortungsethik verlangt aber keine konsensuale Anerkennung einer Handlungsmaxime, sondern fordert den Interessenten dazu auf, *neben der Prüfung der normativen Begründungsfähigkeit der Handlungsmaxime auch die absehbaren Folgen und Nebenfolgen ihrer Anwendung einer rationalen Prüfung zu unterziehen und das Ergebnis dieser Prüfung allen möglicherweise Beteiligten mitzuteilen*. Fällt eine Maxime bei der Prüfung ihrer normativen Begründungsfähigkeit im Lichte des Universalisierungsgrundsatzes durch, dann darf sie nicht handlungsbestimmend werden. Besteht sie die Prüfung, ist sie aber noch nicht ethisch qualifiziert. Denn es muss ausgeschlossen sein, dass sie keine Folgen produziert, die ethische Grundprinzipien verletzen. Nun gibt es viele Handlungsmaximen, die beide Prüfungen bestehen und dennoch partikuläre ethische Werte verletzen oder außerethische externe Effekte für andere Akteure haben. Insbesondere politische Entscheidungen gehören in diese Kategorie. Der Ausbau eines Flughafens, die Reduktion der Rentenanpassung oder das Kopftuchverbot in der Schule verletzen zwar keine ethischen Grundprinzipien, können aber für die Betroffenen gravierende ethische und außerethische Folgen haben. Das dialogische Verantwortungsprinzip verlangt deshalb, den praktischen und theoretischen Zusammenhang zwischen Handlung und Folgen für alle Betroffenen transparent zu machen. Der Handlungsurheber wird also aufgefordert, sich den Betroffenen als Verantwortlicher für die *rational* absehbaren Handlungsfolgen zu zeigen.

Die konflikttheoretische Verantwortungsethik bietet keinen Schutz vor grundsätzlichen Wertkonflikten. Aber durch das Transparentmachen der Konflikte setzt sie eine Wertreflexion und Wertdiskussion in Gang, aus der eine rationale, *bewusste* Stellung zur Welt hervorgehen kann. Ebenso wenig setzt die Verantwortungsethik die ethische Irrationalität der Welt außer Kraft. Ihre Rolle besteht hier wiederum allein in der Förderung der Einsicht in die Kosten der Wertverwirklichung.

Insbesondere im Kontext des politischen Handelns zeigt die konflikttheoretische Ethik ihre Stärke. Sie kapituliert nicht vor der unvermeidlichen¹⁰ Vielfalt politi-

9 Bienfait, *Freiheit, Verantwortung, Solidarität*, aaO. (FN 3), S. 150.

10 Siehe dazu unten den Abschnitt III.

scher Interessen, sondern greift auch dort ein, wo kein rational motiviertes Einverständnis zu erreichen ist. Die Verantwortungsethik korrespondiert folglich mit einer Demokratietheorie, deren Intention in der normativ gehaltvollen Koordination konfligierender Interessen besteht. Um die Muster dieser Koordination zu entwickeln, muss aber in einem ersten Schritt die Eigengesetzlichkeit der politischen Ordnung in Abgrenzung von Habermas' Entkopplungsthese rekonstruiert werden.

3. Die Eigengesetzlichkeit der politischen Lebensordnung

Habermas' Entkopplungsthese führt zu einer »zweistufigen« Gesellschaftstheorie. Neben dem universitären Wissenschaftsbetrieb, religiösen Assoziationen, Moral und ästhetisch-expressiven Idealen entwickeln sich in der westlichen Moderne auch Systeme, die abgeschnitten von den ideellen Wissensbeständen von den entsprechenden Kommunikationsmedien des Geldes und der Macht gesteuert werden.¹¹ Die kapitalistische Wirtschaft und der moderne Staat gehorchen, nach Habermas, funktionalen Imperativen der Machterhaltung und Nutzenmaximierung, die sie blind gegenüber moralischen Wertungen und ästhetischen Expressionen machen. Den Gegenpol zu mediengesteuerten Systemen bildet die Lebenswelt als die Sphäre, in welcher die unverkürzte, *kommunikative* Rationalität zur Geltung kommen kann. Kommunikativ rational ist eine Handlung dann, wenn mit ihr drei Geltungsansprüche erhoben werden: der Geltungsanspruch der normativen Richtigkeit, der objektiven Wahrheit und der subjektiven Wahrhaftigkeit.¹²

Auch das Politische zerfällt bei Habermas in zwei Bereiche, die unterschiedlichen Logiken gehorchen und zwischen denen ein Rationalitätsgefälle besteht: das mediengesteuerte System und die Sphäre der kommunikativen politischen Beratung und Willensbildung.¹³ Die deliberative Demokratietheorie konzentriert sich folgerichtig auf die Frage, wie das von dem Machtmedium gesteuerte politische System wieder an die kommunikativ rationale Praxis angeschlossen oder, rationalitätstheoretisch ausgedrückt, wie die Rationalität der Wirksamkeit durch die kommunikative Rationalität aufgewertet werden kann. Dadurch rückt vor allem das Problem der demokratischen *Willensbildung* in den Vordergrund.¹⁴

Im Unterschied zu Habermas fasst Weber die politische Lebensordnung rein handlungstheoretisch auf.¹⁵ Drei Bestimmungsmomente stehen dabei im Vordergrund: die Definition der *Mittel*, der *Ziele* und der *Verantwortungsstruktur* politischen Ordnungshandelns.

11 Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2*, Frankfurt am Main 1981, S. 230 ff.

12 Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1*, Frankfurt am Main 1981, S. 142.

13 Hans Joas, »Die unglückliche Ehe von Hermeneutik und Funktionalismus« in: Alex Honneth / Hans Joas, (Hg.) *Kommunikatives Handeln*, Frankfurt am Main 1988, S. 144-176.

14 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main 1992, S. 361.

Mit großer Konsequenz betont Weber die Eigenständigkeit der politischen Lebensordnung gegenüber den ethischen Postulaten. Die Annahme, es könnte so etwas wie »selbständige (...) »sozialpolitische« Ideale« geben, ist nichts mehr als eine »optische Täuschung«. ¹⁶ Bei näherer Betrachtung erweist sich die vermeintliche politische Ethik als »ein Chaos von Wertmaßstäben teils eudämonistischer, teils ethischer Art, oft beider in unklarer Identifikation« (ebd.). ¹⁷ Nicht ethische Werte, sondern Machtinteressen bestimmen den Maßstab politischen Handelns.

Diese Formulierung muss richtig verstanden werden. Mit dem »Maßstab« von Macht und Machterhalt werden weder Inhalte oder Ziele politischer Handlungen noch überhaupt konkrete Motive politischer Akteure angesprochen, sondern nur die *Mittel* des politischen Handelns. Dies bedeutet definitionsgemäß Wirkakte, die »die Beeinflussung der Leitung eines politischen Verbandes (...) bezwecken«. ¹⁸ Der politische Verband ist als ein Herrschaftsverband zu definieren, als eine durch Zwangsmaßnahmen garantierte Ordnung, die auf Herrschaftsbeziehungen beruht. Herrschaftsbeziehungen sind asymmetrische soziale Beziehungen, die sich für den Herrschenden mit der Chance verbinden, für einen »Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden«. ¹⁹ Auch ein »Idealist«, der aus ethischen, sozialpolitischen oder ökologischen Motiven in die Politik geht, muss sich an deren Eigengesetzlichkeit orientieren und ist somit notwendigerweise an der Steigerung der eigenen Macht- oder Einflusschancen gegenüber der Verbandsleitung interessiert. Macht und Gewaltbarkeit als Faktoren jeder politischen Ordnungsbildung lassen sich auch nicht durch eine direktdemokratische Umbildung beseitigen. Eine basisdemokratische Organisationsform der Herrschaft kann höchstens eine vorübergehende Dispersion, aber keine Auflösung von Macht bewirken. ²⁰ Als erstes Bestimmungsmoment der politischen Lebensordnung kann somit die Besonderheit der *Mittel* des Ordnungshandelns festgehalten werden.

Doch die Eigengesetzlichkeit der Politik geht in der Analyse der Handlungsmittel nicht auf. »Denn obwohl, oder vielmehr gerade *weil* Macht das unvermeidliche Mittel und Machtstreben daher eine der treibenden Kräfte aller Politik ist, gibt es keine verderblichere Verzerrung der politischen Kraft, als das parvenümäßige Brambasieren mit Macht und die eitle Selbstbespiegelung in dem Gefühl der Macht, überhaupt jede Anbetung der Macht rein als solcher«. ²¹ Gerade wer »Macht lediglich um ihrer selbst willen, ohne inhaltlichen Zweck« einsetzt und im unsachlichen

15 Thomas Schwinn, *Differenzierung ohne Gesellschaft*, Weilerswist 2001, S. 174 ff. Zur demokratiethoretischen Rezeption des weberschen Werkes vgl. David Beetham, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Oxford 1974; Hans H. Bruun, *Science, values and politics in Max Weber's methodology*, Copenhagen 1972.

16 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 16.

17 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 16.

18 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980, S. 29.

19 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 18), S. 28.

20 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 18), S. 548.

21 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 547.

Machtgebrauch seine Instinkte befriedigt, der handelt im eigentlichen Sinne des Wortes unpolitisch. Politische *Zwecke* können sowohl durch Kulturwerte als auch durch ethische Werte bestimmt werden. »Wie die Sache auszusehen hat, in deren Dienst der Politiker Macht erstrebt und Macht verwendet, ist Glaubenssache.«²² Die Palette reicht hier von »nationalen oder menschheitlichen« bis zu »sozialen und ethischen oder kulturlichen, innerweltlichen oder religiösen Zielen.«²³ Da die politischen Interessen, zumindest partiell, auf partikulären Kulturwerten der ethnisch oder national definierten Zusammengehörigkeiten, der Sprache, des Lebensstils, des Habitus²⁴ etc. beruhen, ist nicht zu erwarten, dass politische Differenzen je in irgendeinem Herrschaftsverband eingeebnet werden können. Die Annahme des absoluten Wertpolytheismus schließt *eine* Rangordnung der Werte aus. Als zweites Bestimmungsmoment der politischen Lebensordnung kann also die Pluralität der *Ziele* des Ordnungshandelns gelten.

Die weitgehende Variabilität der politischen Ziele macht zugleich auf das dritte fundamentale Bestimmungsmoment des Ordnungshandelns aufmerksam. »Der politische Betrieb ist Interessentenbetrieb. (Unter ›Interessenten‹ sind dabei nicht jene materiellen Interessenten gemeint, die, in verschieden starkem Maße, bei jeder Form der Staatsordnung die Politik beeinflussen, sondern jene politischen Interessenten, welche politische Macht und *Verantwortung* zum Zweck der Realisierung bestimmter politischer Gedanken erstreben) « (Hervorhebung – M.S.).²⁵ Materielle Interessen gewinnen politische Qualität erst dadurch, dass ihre Realisierung unter das Verantwortungsprinzip gestellt wird. Das Verantwortungsprinzip stellt eine notwendige Ergänzung der Konzeption dar. Da eine eindeutige Hierarchie innerhalb der legalen politischen Interessen nicht feststellbar ist, können die demokratischen Entscheidungen und die demokratische Kontrolle der Herrschaft nur über die Antizipation und Bewertung der *Folgen* politischen Verbandshandelns erfolgen. Das politische Geschäft besteht idealerweise aus einem freien, aber verantwortlichen Wettbewerb politischer Optionen. Es sind daher vor allem diese Rückkopplungsschleife und die moralischen sowie kognitiven Lerneffekte beim Herrschaftsverband, welche die demokratische Kontrolle real ermöglichen.

Nun stellt sich die Frage, wie die Mittel, die Zwecke und die Folgenverantwortung politischen Ordnungshandelns rational institutionalisiert werden können. Das Problem dabei ist, dass alle drei Elemente offenbar in Spannungen zueinander stehen, dass eine gelungene Ordnungsbildung jedoch die Überwindung genau dieser zentrifugalen Tendenzen voraussetzt. Die Aufgabe der Demokratietheorie besteht folglich in der Konzeptualisierung einer institutionellen Form, in welcher die Dialektik der Macht, der Interessen und der Verantwortung stabilisiert werden kann.

22 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 547.

23 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 548.

24 Michael Becker, »Der heterogene Demos – Multikulturalität als Wertepluralismus und das Problem der Verrechtlichung« in: Hartmut Behr / Siegmund Schmidt, (Hg.), *Multikulturelle Demokratien*, Wiesbaden 2001, S. 75-98.

25 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 401.

Für die Analyse der Spannungsverhältnisse der politischen Ordnung ist eine Überlegung bezüglich allgemeiner Strukturformen der politischen Herrschaft nützlich. Als Leitfaden für die Rekonstruktion bietet sich hier die Differenzierung zwischen offenen und geschlossenen sozialen Beziehungen an. Weber unterscheidet zwischen geschlossenen und offenen Beziehungen sowie zwischen einer Geschlossenheit/Offenheit »nach innen« und einer »nach außen«. In einer nach außen offenen sozialen Beziehung wird die »Teilnahme an dem an ihrem Sinngehalt orientierten gegenseitigen sozialen Handeln (...) niemand verwehrt, der dazu tatsächlich in der Lage und geneigt ist«. ²⁶ Eine Schließung nach außen bedeutet umgekehrt die Reglementierung der Teilnahmekancen. Eine nach innen »geschlossene soziale Beziehung kann monopolisierte Chancen den Beteiligten (...) den Einzelnen oder Gruppen von ihnen dauernd und relativ oder völlig unentziehbar appropriiert garantieren«. ²⁷ Das Spezifische einer nach *innen* geschlossenen Beziehung besteht also darin, dass sich die Monopolisierung sozialer Chancen nicht auf Außenstehende, sondern auf *Beteiligte* bezieht.

Wendet man diese Differenzierung auf die Beziehung zwischen den Herrschenden untereinander innerhalb des politischen Verwaltungsstabes an, dann impliziert eine nach *außen* geschlossene politische Herrschaftsbeziehung eine Monopolisierung der politischen Herrschaftschancen vom Verwaltungsstab. Eine nach *innen* geschlossene soziale Beziehung bedeutet den Ausschluss der politischen Konkurrenz innerhalb des Verwaltungsstabes. In einer nach innen offenen Beziehung bestimmen die Beherrschten selbst »die Art der Auslese der herrschenden Verwaltungsleiter«. ²⁸ Die nach außen gerichtete Offenheit der politischen Herrschaftsbeziehung äußert sich nach Weber nicht nur in der Gleichheit der Machtzugangschancen, sondern auch in dem hohen Einflussgrad der »öffentlichen Meinung« auf die Regierungsgeschäfte.

Mit Hilfe der Systematik von offenen und geschlossenen Herrschaftsbeziehungen lassen sich die Probleme der politischen Ordnungsbildung identifizieren. Eine nach außen *und* innen geschlossene Herrschaftsbeziehung wäre »eine gänzlich reine Form der uns wohl bekannten *kontrollfreien Beamtenherrschaft*, die sich »monarchisches Regiment« nennen würde«. ²⁹ Diese Schließungsform hat eine selbstreferentielle Verselbstständigung der Macht, also der *Mittel* politischen Handelns zur Folge. Ein derart geschlossener Herrschaftsverband braucht keine materialen und ideellen Interessen ihrer Umwelt wahrzunehmen. Die Ersetzung der politischen Interessen der Beherrschten durch das Machtinteresse der Herrschenden bewirkt ein *Repräsentationsproblem*. ³⁰ Das Mittel wird zum Zweck der Ordnungsbildung.

26 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 18), S. 23.

27 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 18), S. 23.

28 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 18), S. 568.

29 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 396.

30 Bei jeder Schließungsform treten prinzipiell alle drei Probleme auf. An dieser Stelle werden bei der gegebenen Schließungsform nur die vordergründigen Probleme geschildert.

Aber nicht nur dem genuin politischen Handlungsmittel – der Macht – wohnt die Tendenz zur Verselbständigung inne. Eine organisierte Vertretung der politischen Interessen, sobald sie von ihrer sozialen Umwelt relativ abgeschlossen wird (wie z.B. bei der ständischen Vertretung), beschränkt sich auf die passive Besitzstandswahrung. Der Verzicht auf die Strategie der Machterweiterung führt zur Verselbständigung der politischen Ziele gegenüber den politischen Mitteln. Die Offenheit nach innen und die Geschlossenheit nach außen führen bei dem Herrschaftsverband idealtypisch zu einem *Führungsproblem*.

Eine nach außen offene und nach innen geschlossene politische Ordnung ist zwar offen für die Postulate und Interessen der Beherrschten, aber unfähig, diese zu aggregieren, rational zu bearbeiten und umzusetzen. Der Herrschaftsverband wird überflutet mit einzelnen Forderungen, die er dann nur hochgradig selektiv, letztlich nach dem Zufallsprinzip aufnehmen und bearbeiten kann. Eine Alternative besteht im Aufstieg charismatischer Führer. Dies erfolgt aber um den Preis der politischen Vielfalt und einer soliden Repräsentation der politischen Interessen der Herrschaftsunterworfenen. Die fehlende Einflussphäre der öffentlichen Meinung, der fehlende Wettbewerb und die Kontrolle des politischen Handelns bei gleichzeitig aktivierten politischen Interessen und Erwartungen führen schließlich zu einem *Verantwortungsproblem*. Die »Demokratie der Straße« steht idealtypisch für eine Herrschaftsform, mit der die *Zurechnung* der politischen Macht strukturell verhindert wird. Die Macht wird für unklare Ziele zurechnungs-, also verantwortungsfrei eingesetzt.

Keine der geschlossenen Herrschaftsformen kann, nach Weber, die drei oben genannten Probleme komplex lösen. Erst die Synthese einer demokratischen Offenheit der Herrschaftsbeziehung nach außen und einer offenen Ausgestaltung des Politikprozesses nach innen erlaubt eine komplexe Lösung des Führungs-, Repräsentations- und Verantwortungsproblems. Dafür müssen diese jedoch nicht getrennt, sondern in ihrer wechselseitigen Bezogenheit betrachtet werden.

4. Institutionen der rationalen Demokratie

Die theoretische Perspektive für eine integrative Lösung des Führungs-, Repräsentations- und Verantwortungsproblems eröffnet die Rationalitätstheorie. Weber bezieht den Begriff der Rationalität sowohl auf die Ebene des Handelns als auch auf die Ebene der kulturellen Sinnzusammenhänge und die der Ordnungen und Institutionen. Die Rationalität der Institutionen weist neben dem formalen Aspekt der Widerspruchslosigkeit der Lückenlosigkeit der Handlungsmaximen auch einen materialen Aspekt auf. Material rational sind Institutionen, deren Regelwerke der Verwirklichung bestimmter Wertideen, wie z.B. der innerweltlichen Erlösung, der nationalen Einheit oder der Erwerbstätigkeit dienen. Obwohl bei material rationalen Institutionen immer nur konkrete ausdifferenzierte Wertideen im Vordergrund stehen, setzt eine gelungene Institutionalisierung einen breiten Wertbezug voraus. Die wissenschaftliche Lebensordnung beschränkt sich z.B. nicht auf die Institutionalisierung des kognitiven Wertkriteriums der Wahrheit, sondern umfasst auch eva-

lative und emotive Wertbezüge. Die einseitige Institutionalisierung von Wertkriterien schwächt die handlungsprägende Kraft von Institutionen und macht sie letztlich disfunktional.

Dementsprechend lautet die hier vertretene These, dass die Lösung der Probleme der politischen Ordnungsbildung in der integrativen Institutionalisierung der kognitiven, evaluativen und emotiven Wertbezüge oder, um mit R. M. Lepsius zu sprechen, der Rationalitätskriterien besteht.³¹ Einen Hinweis darauf enthält bereits die Analyse der »persönlichen Vorbedingungen« des modernen Berufspolitikers. Liest man die berühmte Trias von Augenmaß, Leidenschaft und Verantwortungsgefühl nicht in einem engen persönlichkeits-theoretischen, sondern in einem weiter wert-theoretischen Sinne, dann bilden die Begriffe nicht (nur) besondere Charakterzüge ab, sondern verweisen auf kognitive, evaluative und emotional-expressive Wertkriterien. Wie das Konzept der integrativen Institutionalisierung der Rationalitätskriterien demokratiethoretisch fruchtbar gemacht werden kann, soll im Weiteren gezeigt werden.

Die Lösung des Führungsproblems besteht zum einen in der Schaffung eines institutionellen Auslese- und Handlungsrahmens für durchsetzungsfähige politische Akteure. Eine machtbewusste und führungskompetente Leitung wird idealtypisch nicht parlamentarisch, sondern unmittelbar, im Grenzfall: plebiszitär ausgewählt. Denn im Plebiszit wird die Führung, anders als in der parlamentarischen Abstimmung, nicht von persönlich unabhängigen Parlamentariern, sondern von den von der Herrschaft *direkt* Betroffenen gewählt. Da die Wähler von der Wahl unmittelbar betroffen sind, unterstützen sie Personen, von denen sie sich am ehesten die Durchsetzung ihrer Interessen versprechen. Dadurch rücken Qualitäten wie Führungsstärke und Selbstbewusstsein in den Vordergrund. In diesem Kontext ist die Akzentuierung der expressiv-charismatischen Elemente in Webers Politikkonzeption zu lesen.³²

Die plebiszitäre Auslese löst das Führungsproblem jedoch einseitig. »Es ist keine gewöhnliche »Abstimmung« oder »Wahl«, sondern die Bekennung eines »Glaubens« an den Führerberuf dessen, der für sich diese Akklamation in Anspruch nimmt.«³³ Die extreme Reduktion des politischen Angebots auf eine Ja/Nein-Stellung zur *Person* des Führers bewirkt eine Emotionalisierung des politischen Wahlkampfes, die eine weitgehend sachliche Unbestimmtheit der plebiszitär ausgelesenen Führung zur Folge hat.

Damit das Führungsproblem nicht einseitig, sondern komplex gelöst werden könnte, muss die Auslese nicht nur emotionale, sondern auch kognitive Kompetenz der Führung fördern. Das politische Engagement darf nicht dem individuellen

31 M. Rainer Lepsius, »Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien« in: Gerhard Göhler, (Hg.), *Institutionenwandel, Leviathan* Sonderheft 16/1996, Opladen, S. 57-69.

32 Vgl. dazu Wolfgang J. Mommsen, »Zum Begriff der »plebiszitären Führerdemokratie« bei Max Weber« in: *KZfSS* 15, Nr. 2 (1963), S. 295-322.

33 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 394.

Zweck des Machthabers, sondern der politischen Sache dienen. Die sachliche Verpflichtung des Machtstrebens wird institutionell gesichert zum einen durch die Wahrung des genuin pluralen Charakters des Wahlkampfes, zum anderen durch die Anbindung der Führung an rational organisierte Parteien. Die autokratische Gefahr ist in erster Linie »in Ländern mit einem entweder machtlosen oder mit einem politisch diskreditierten Parlament, das heißt vor allem: beim Fehlen *rational organisierter Parteien*« vorhanden.³⁴ Der massendemokratischen, »cäsaristischen« Führungsauslese in der rationalen Demokratie muss also eine parteiinterne, sachliche Führungsauslese vorausgehen. Der massenmedial inszenisierte Wahlkampf ist nur ein Akt im mehrstufigen Spektakel.

Die sachliche Ausrichtung der Leitung erzeugt aus sich allein heraus noch keine Verantwortungsbindung. Besonders schwerwiegend ist dieses Problem vor dem Hintergrund der für jede cäsaristische Politik charakteristischen Schließungstendenzen, die jegliche Verantwortungsexekution verhindern. Die Institution der freien Auslese muss daher nicht nur einen sachlichen, sondern auch einen rational-argumentativen Charakter haben. Darum bindet Weber den massendemokratischen Führer an die parlamentarischen Institutionen. »Der Zwang für den Massenführer, in der konventionell fest geregelten Teilnahme an den Komiteearbeiten des Parlaments sich zu schulen und sich dort zu bewähren, bietet andererseits ein immerhin starkes Maß von Gewähr dafür, daß diese cäsaristischen Vertrauensleute der Massen sich den festen Rechtsnormen des Staatslebens einfügen und daß sie nicht rein emotional, als lediglich nach den im üblen Sinn des Wortes »demagogischen« Qualitäten, ausgelesen werden.«³⁵ Die parlamentarische und die plebiszitäre Führungsauslese ergänzen sich durch die Förderung komplementärer Tugenden: Durchsetzungsfähigkeit auf der einen und Diskursfähigkeit auf der anderen Seite. Die dadurch erzeugte Publizität der Regierung ist die Voraussetzung für eine verantwortliche Gestaltung des Politikprozesses. Nicht das Plebiszit, sondern eine freie, aber argumentativ qualifizierte Führungsauslese mit einem plebiszitären Moment des persönlichen Eintretens für eine »Sache« stellt die gesuchte Lösung des Führungsproblems dar.

Ähnlich komplex gestaltet sich auch das Repräsentationsproblem. Wie sich die Institutionen der plebiszitären, parteiinternen und parlamentarischen Führungsauslese nach jeweils unterschiedlichen Wertmomenten unterscheiden lassen, können auch moderne Repräsentationsinstitutionen nach ihren Grundwertbezügen differenziert werden. Der »genuin parlamentarischen Repräsentation mit voluntaristischem Interessentenbetrieb der Politik« steht die »Repräsentation durch Interessenvertreter« gegenüber.³⁶ Der voluntaristische Charakter der genuin parla-

34 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 404.

35 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 403. Demagogie ist zwar eine üble Begleiterscheinung der Massendemokratie, stellt aber bei einer funktionierenden Öffentlichkeit keine essentielle Gefahr für die Offenheit der Herrschaftsbeziehung dar. Schlimmere Folge haben »Demagogie und Pöbeleinfluß ohne Demokratie«. Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 393.

36 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 18), S. 176.

mentarischen Repräsentation erklärt sich aus der Rolle der politischen Parteien bei der politischen Meinungs- und Willensbildung. »Diese sind es, welche die Kandidaten und die Programme den politisch passiven Bürgern präsentieren und durch Kompromiß oder Abstimmung innerhalb des Parlaments die Normen für die Verwaltung schaffen.«³⁷ Die Herrschaftsunterworfenen erteilen den Parteien ihr Placet für eine lediglich grob skizzierte Politikstrategie, ohne konkrete Handlungsalternativen zu kennen oder beeinflussen zu wollen und können. Die Entwicklung von Handlungsprogrammen bleibt in der ausschließlichen Kompetenz der Parteien, die oft auch die allgemeinen Weisungen eigenmächtig auslegen oder uminterpretieren. Der weite Handlungsspielraum der parlamentarischen Repräsentation ermöglicht zwar eine effiziente Koordination politischer Interessen und erhöht damit die Handlungsfähigkeit der Regierung, geht aber mit der Gefahr einer deformierten Interessenrepräsentation und politischer Bevormundung einher.

Das Modell der Repräsentation durch Interessenvertreter weist ein umgekehrtes Defizit auf. Die material gebundene berufsständische Vertretung bringt zwar die Interessen ihrer Klientel getreulich zum Ausdruck, ist aber weniger flexibel hinsichtlich der aktiven Politikgestaltung. Anders als die voluntarischen Parteien, die für ihre Ideen bei den Bürgern aktiv werben, beschränken sich die berufsständischen Vertretungen auf eine Bestandsaufnahme partikulärer Interessenpositionen. Denn anders als die Parteien sehen sie ihr Ziel und ihre Daseinsberechtigung nicht in der gesamtgesellschaftlichen Machtvermehrung, sondern im Fortbestand und in der Verteidigung ihrer partikulären Besitzstände. Dies führt zur Ausschaltung von genuin politischen Interessen in den Vertretungsorganen, die damit politisch »sterilisiert« werden. Der fehlende politische Wille erzwingt bei den berufsständischen Parteien einen kompromissorientierten politischen Stil. Die voluntaristischen Parteien bevorzugen hingegen einen Politikstil der Mehrheitsentscheidung.

Beide Institutionsmodelle teilen dabei die Schwäche der politischen Bevormundung des Bürgers, der zwar seine Präferenzen mehr oder weniger präzise zu Protokoll zu geben hat, ohne sie diskursiv zu bearbeiten, optimieren oder zu verändern. Diese Verkürzung ist aber eine negative Begleiterscheinung der Massendemokratisierung, welche den »alten Zustand: daß Wahlen auf Grund von Ideen und Parolen erfolgten, welche vorher von Ideologen aufgestellt, in der Presse und in freien Versammlungen propagiert und diskutiert waren, daß die Kandidaten von ad hoc gebildeten Komitees vorgeschlagen wurden, daß die Gewählten dann zu Parteien zusammentraten« überholt hatte.³⁸ Die Ursachen dieses Strukturwandels sieht Weber in der massendemokratisch bedingten Bürokratisierung der Parteien, in der Professionalisierung politischer Berufe und in den neuartigen Finanzierungsstrukturen der Politik. Der »idyllische Zustand« der deliberierenden Honoratiorenparteien lässt sich daher unter den massendemokratischen Bedingungen nicht rekonstruieren. Die Lösung des Repräsentationsproblems, das nicht nur in der Abbildung von individu-

37 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 18), S. 172.

38 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 386.

ellen Interessen, sondern auch in der Transformation der Interessen in politische Ziele und in deren verantwortlicher Gestaltung besteht, liegt in der Kombination von Elementen aller drei Modelle.

Eine komplexe Lösung des Repräsentationsproblems müsste gleichermaßen den Anspruch des mündigen Bürgers auf eine wahre Interessenartikulation, das Recht der Öffentlichkeit auf die Diskussion dieser Interessen und die Freiheit der politischen Parteien auf die Festlegung konkreter Handlungsprogramme berücksichtigen. Die Rolle der Parteien würde demnach weniger in der Definition gesellschaftlicher Interessen als vielmehr in der Transformation politischer Interessen in politische Zielsetzungen bestehen, die Rolle des Bürgers nicht in der Affirmation parteilicher Parolen, sondern in der Vergegenwärtigung eigener Präferenzen, die Rolle der Öffentlichkeit in der Wertdiskussion dieser Präferenzen und in der Sensibilisierung für die absehbaren Folgen ihrer Umsetzung in politische Handlungsprogramme. Von einer verstärkten Einbeziehung der mündigen Bürger in den Willensbildungsprozess könnte zwar nicht unbedingt die Ausschaltung von ethisch bedenklichen Interessen erwartet werden, wohl aber ein Bewusstwerden der Konsequenzen eigener materieller und ideeller Interessenpositionen.

Damit wird zugleich auch das Verantwortungsproblem angesprochen. Die Verwirklichung des Verantwortungsprinzips setzt nicht nur eine ethisch qualifizierte Entscheidungspraxis voraus, sondern verlangt auch, dass die politischen Handlungen der Machthaber von den Beherrschten klar, eindeutig und erschöpfend *zuge-rechnet* werden können. Klar und eindeutig kann die Zurechnung aber nur dann sein, wenn politische Handlungsentwürfe explizit und rational in der Öffentlichkeit dargestellt werden (Prinzip der Sachlichkeit). Das Grunddefizit einer unsachlichen Politik ist nicht nur ihre Unproduktivität, sondern vor allem ihre Verantwortungslosigkeit. Wo es kein explizites Eintreten für eine bestimmte Sache gibt, ist eine Zurechnung von Handlungsentwurf und Handlungsfolge, von Taten und Täufern, also auch eine Verantwortung nicht möglich. Die Reduktion des politischen Diskurses auf plakative Stichworte, die emotionale Verflachung und kognitive Verarmung der Kommunikation steht der Rationalisierung der Politik ebenso entgegen wie der autoritäre Sprachgebrauch messianistischer Heilsverkündigungen. Eine rationale politische Zurechnung setzt eine kognitiv, evaluativ und expressiv gehaltvolle Kommunikation zwischen den Verantwortungstragenden und der politischen Gemeinschaft voraus. Kognitiv gehaltvoll ist die politische Botschaft dann, wenn der politischen Zielsetzung eine realistische Kalkulation der einzusetzenden Mittel auf der Grundlage gesellschaftlich (halbwegs) akzeptierter technischer Regeln folgt. Eine erkennbar unrealistische Zielsetzung, deren Erreichung etwa in dem gegebenen institutionellen Rahmen gar nicht möglich ist bzw. vom Einsatz nicht verfügbarer Mittel abhängt, muss aus Sicht der Rationalitätstheorie abgewiesen werden. Evaluativ gehaltvoll ist die politische Botschaft erst dann, wenn die politische Zielsetzung mit einer Wertdiskussion ihrer Gründe und ihrer absehbaren Folgen verbunden ist. Dabei verhindert die Wertdiskussion die ethische Verkümmern einer Politik, die für die Verwirklichung partikulärer Kulturwerte die Verletzung ethischer Grundwerte billigend in Kauf nehmen würde. Die politische Programmatik darf nicht zum All-

gemeinplatz verkommen, schon allein deshalb nicht, weil die politische Botschaft nicht nur im kognitiven und evaluativen, sondern auch im expressiven Aspekt gehaltvoll sein soll. Sie verlangt nach klaren Handlungspositionen auch und insbesondere in gesellschaftlich strittigen Fragen.

Die Demokratie hat keinen im Voraus wirkenden Abwehrmechanismus gegen material irrationale Interessen und Forderungen, die etwa von demagogischen Führern auf die politische Agenda gebracht werden. Die einzige Möglichkeit ihrer Ausschaltung besteht in der Kontrolle der Öffentlichkeit. »Der zur öffentlichen Macht gelangende Politiker und zumal Parteiführer ist dagegen der Beleuchtung durch die Kritik der Feinde und Konkurrenten in der Presse ausgesetzt und kann sich darauf verlassen, daß im Kampf gegen ihn die Motive und Mittel, welche seinen Aufstieg bedingen, rücksichtslos ans Licht gezogen werden.«³⁹ Da eine freiwillige Verantwortungsübernahme seitens der Politiker nicht zu erwarten ist, muss sie von den komplexen Strukturen der Öffentlichkeit erzwungen werden.

Die Öffentlichkeit hat für Weber jedoch keineswegs durchgehend den Charakter einer herrschaftsfreien Sphäre der Reflexivität und Vernünftigkeit. »Die sog. »öffentliche Meinung«, d.h. unter den Bedingungen der Massendemokratie: (...) ein aus irrationalen »Gefühlen« geborenes, normalerweise von Parteiführern und Presse inszeniertes oder gelenktes Gemeinschaftshandeln« scheint wenig rationalisierungsfähig zu sein.⁴⁰ Der »Sinn« der sich im Parlament und in der Presse konstituierenden »parteilichen« Öffentlichkeit ist der Konkurrenzkampf um das politische Prestige mit all den dazugehörigen Mitteln der Kritik, Denunziation und Verhöhnung. Gegen diesen Öffentlichkeitskampf ist, nach Weber, generell auch nichts einzuwenden, soweit er halbwegs sachlich bleibt und die Privatsphäre der betroffenen Personen nicht angetastet wird. Denn nicht »unabhängige« Öffentlichkeitsorgane, sondern die politischen Konkurrenten geben eine stärkere Garantie dafür, dass die kritische Stimme der Öffentlichkeit auch angesichts »nationaler« oder »patriotischer« Massenbegeisterung, inszenierter Volkseinheitsphantasien und charismatischer Machtanspruch nicht verstummt. Denn die »öffentliche Meinung« kann sich leicht vorbehaltlos in den Dienst dieser Kulturwerte stellen, deren Verwirklichung die charismatisch inspirierte Regierung für sich in Anspruch nimmt. Damit schwindet ihre kritische Distanz. Die politische Konkurrenz ist zwar nicht weniger mit jenen Kulturwerten behaftet, die die politische Gemeinschaft stiften, die kritische Einstellung kann sie aber allein aufgrund ihrer Machtinteressen nicht aufgeben. Dies bedeutet freilich nicht, dass eine ausschließlich aus parteipolitischen Akteuren bestehende Öffentlichkeit das Verantwortungsproblem erfolgreich bewältigen kann. Sie liefert das Motivationspotential, das zur intellektuellen und moralischen Bearbeitung der laufenden Politik nötig ist. Sie kann aber weder die Unparteilichkeit noch die ethische Qualität des Urteils gewährleisten. Diese Aufgaben müssen massenmediale, literarische und wissenschaftliche Öffentlichkeitsarenen überneh-

39 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 392.

40 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 18), S. 566.

men. Dabei lassen sich die moralischen und sachlichen Kompetenzen nicht eindeutig bestimmten Instanzen, etwa der intellektuellen oder literarischen Öffentlichkeit, zuordnen: »Daß die Verantwortung (der journalistischen Leistung – M.S.) eine weit größere ist, und auch daß das Verantwortungsgefühl jedes ehrenhaften Journalisten im Durchschnitt nicht im mindesten tiefer steht als das des Gelehrten – sondern höher, wie der Krieg gelehrt hat –, wird fast nie gewürdigt.«⁴¹ Mit der Kommerzialisierung der Massenmedien geht jedoch auch die Gefahr der profitorientierten Züchtung »politischer Indifferenz« oder – noch schlimmer – die des populistischen »Sensationsjournalismus« einher. Trotz dieser »Versuchungen« spielen die Massenmedien aufgrund ihrer prinzipiellen Unabhängigkeit von der parteipolitischen Einflussnahme eine wichtige Funktion in Bezug auf die politische Verantwortungszuschreibung. Denn der kommerzielle Erfolg der Massenmedien hängt nicht zuletzt von der Qualität der Produkte ab, die sie vermarkten. Der Nachrichtenfaktor wird nicht allein durch die Medien, sondern auch durch das Interesse der Öffentlichkeit bestimmt. Die »politische Indifferenz« kann sich somit nur als Effekt »gemeinsamer« Anstrengungen massenmedialer, parteipolitischer und anderer öffentlicher Akteure einstellen. Ansonsten bleibt jede politische Differenz berichtenswert, während die Qualität der Berichterstattung an ihrer Unparteilichkeit gemessen wird.

Da die Unparteilichkeit aber keine Richtigkeit der ethischen Verantwortungszuschreibung bedeutet, kommt die politische Öffentlichkeit ohne intellektuell qualifizierte Bewertungsinstanzen nicht aus. Diese können die von der parlamentarischen Öffentlichkeit angesprochenen, von der medialen Öffentlichkeit verstärkten Schuldzuweisungen wert- und zweckrational untersuchen.

Auf der Grundlage der oben skizzierten idealtypischen Lösungen der Führungs-, Repräsentations- und Verantwortungsprobleme lässt sich eine differenziertere Typologie der demokratischen Herrschaftsformen entwickeln. Eine plebiszitäre Demokratie tendiert zu einer institutionellen Lösung, die das motivationale Moment in den Vordergrund stellt: die plebiszitäre Form der Führungsauslese und den voluntaristischen Charakter der politischen Repräsentation und der politischen Öffentlichkeit. Die erhöhte Handlungsfähigkeit des Herrschaftsverbandes geht mit Defiziten in den Bereichen der Interessenartikulation und politischen Zurechnung einher: zum einen durch das fehlende Moment der parlamentarischen Führungsauslese, zum zweiten durch die passive Rolle, in welche die politisch bevormundeten Bürger gezwungen werden, zum dritten durch die Polarisierung des politisierten Diskurses, der kein Gegengewicht in den Strukturen der wissenschaftlichen oder literarischen Öffentlichkeit findet.

Die repräsentative Demokratie versucht das Kampfmoment des Politischen durch die parteipolitische Organisation der Führungsauslese und der Interessenrepräsentation zu entschärfen. Die Befriedung der Politik erkaufte sie jedoch mit Führungsdefiziten auf der einen und Verantwortungsdefiziten auf der anderen Seite. Letztere resultieren aus der Ausschaltung des Diskurses aus dem parlamentarischen

41 Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, aaO. (FN 6), S. 526.

Interessengeschäft, aus den Prozessen der gesellschaftlichen Willens- und Interessenbildung und aus der Öffentlichkeit. Da die Bürger in die politische Beratung nicht einbezogen werden, entwickeln sie auch keine Kompetenzen und Sensibilität für Fragen der politischen Zurechnung und Verantwortungsübernahme.

Das Interesse einer »unmittelbaren« Demokratie konzentriert sich wiederum auf die Minimierung der politischen Herrschaft, Verhinderung der politischen Monopolisierung und Oligarchisierung. Als direktdemokratische Institutionen der Führungsauslese lassen sich Turnus, Auslosung, Wahl oder kurze Amtszeiten identifizieren. Die Intention der Zügelung der politischen Gewalt geht in den direktdemokratischen Herrschaftsformen jedoch mit Defiziten im Führungsbereich, die sich aus der Machtdispersion ergeben und mit einer starren Struktur der Interessenrepräsentation einher. Obwohl die unmittelbar demokratische Ordnung zentral auf evaluative Werte bezogen bleibt, stellt sie für Weber keine optimale Lösung des Verantwortungsproblems dar, die nicht in der Machtauflösung, sondern in der Institutionalisierung der politischen Zurechnung besteht. Den idealtypischen Rahmen dafür gibt die *rationale Demokratie*. Die rationale Demokratie wäre eine Herrschaftsform, deren institutionelle Muster alle drei Rationalitätskriterien in sich vereinigen. Einer komplexen Lösung des Führungsproblems, die gleichermaßen motivationale, kognitive und evaluative Momente betont, würden komplexe Institutionen der Interessenrepräsentation und der politischen Öffentlichkeit entsprechen. Dabei müsste das dominante Wertmoment des jeweiligen Problembereichs: also der motivationale Bezug des Führungsproblems, der kognitive Bezug des Repräsentationsproblems und das evaluative Moment des Verantwortungsproblems den Schwerpunkt der gegebenen Institutionalisierung ausmachen. Die rationale Demokratie müsste idealtypisch besonders den kompetitiven Charakter der Führungsauslese, die getreue Interessenabbildung der Herrschaftsunterworfenen und die Unabhängigkeit der Öffentlichkeit fördern, ohne zugleich auf die Irrwege einer einseitigen Institutionalisierung zu geraten.

5. *Deliberative und rationale Demokratie*

Vergleicht man das oben skizzierte Schema mit der Konzeption von Habermas, dann ergeben sich neben einigen grundsätzlichen Ähnlichkeiten zahlreiche Unterschiede. Die Ähnlichkeiten betreffen vor allem die Rationalitätstheoretischen⁴² Grundlagen der Demokratietheorie. Für beide Ansätze spielt im demokratischen Prozess die politische Öffentlichkeit eine wichtige Rolle. Während diese für die deliberative Demokratietheorie jedoch den einzigen Gegenpol zum administrativen Komplex bildet, besteht sie in dem hier entwickelten Modell neben zwei weiteren Komplexen: dem Machtkomplex des Herrschaftsverbandes selbst und dem Kom-

42 Mateusz Stachura, »Handlung und Rationalität« in: Gert Albert / Agathe Bienfait / Stefan Sigmund / Mateusz Stachura (Hg.), *Aspekte des Weber Paradigmas*, Wiesbaden 2006, S. 100-125.

plex repräsentativer Organe. Sie wird nicht primär mit der Aufgabe der Willensbildung, sondern mit der Zurechnung der politischen Verantwortung betraut. Damit wird natürlich keine Einschränkung auf das eine Betätigungsfeld, sondern nur die Reflexion des eigentlichen Auftrags gefordert, der sich für die politische Öffentlichkeit aus ihrer Situiertheit zwischen institutionalisierter Macht und organisierten Interessen ergibt. Die politische Öffentlichkeit, und damit werden gleichermaßen Massenmedien, nicht kommerzielle Organisationen, Netzwerke, literarische oder wissenschaftliche Diskussionsforen gemeint, kann die Aufgabe der Verantwortungszuschreibung *wirksamer* erfüllen als jenen Auftrag, der ihr seitens der deliberativen Demokratietheorie zugeordnet wird und der im Wesentlichen in der politischen Willensbildung besteht. Die Erwartung der Überwindung borniert partikularistischer Positionen im Deliberationsprozess ist nicht ganz unrealistisch. Sie ist auch ein wichtiges Anliegen der rationalen Demokratietheorie. Nur darf die Qualität des demokratischen Prozesses nicht allein davon abhängig gemacht werden. Denn die Deliberation verbürgt keine Sicherheit, dass ein borniert partikularistischer Standpunkt aufgegeben wird. Der für das politische Handeln konstitutive Wertpolytheismus lässt, umgekehrt, den Fortbestand politischer Interessenkonflikte sicher erwarten.

Die Antizipation des Interessenkonflikts führt die rationale Demokratietheorie schließlich zu einer Betonung des Problems der politischen Verantwortungszuschreibung. Darin besteht ein wesentlicher Unterschied zum deliberativen Modell. Während dieses den demokratiegefährdenden Interessenkonflikt auf dem Wege der Meinungs- und Willensbildung zu entschärfen versucht, setzt die rationale Demokratietheorie auf kollektive Lernprozesse, die sich für die am Konflikt Beteiligten nur unter der Voraussetzung klarer Verantwortungsstrukturen einstellen können.

Der Unterschied in der Konzeptualisierung der demokratischen »Sicherungsmechanismen« erklärt sich aber auch aus der unterschiedlichen Bewertung der politischen Interessendifferenz. Diese spielt für die rationale Demokratietheorie unter angebbaren Umständen keine negative, sondern eine positive Rolle. *Rationale* Interessenorganisationen verhindern die selbstreferentielle Schließung der Macht. Ohne Interessendifferenz kann also auch das Gleichgewicht von Macht und Verantwortung zuungunsten der Letzten gestört werden. Statt einer bipolaren hat man es bei Weber mit einer tripolaren Konstruktion zu tun.

Letztlich integrieren die politischen und öffentlichen Organe in der rationalen Demokratietheorie unterschiedliche Rationalitätskriterien. Die Aufgabe der Öffentlichkeit besteht neben der rationalen Analyse politischen Handelns und der Verantwortungszuschreibung in der deliberativen Temperierung und Aufklärung der politischen Interessen. Die politischen Parteien institutionalisieren evaluative Rationalitätskriterien in Bezug auf die Rekrutierung der politischen Führung. Sie erfüllen aber auch die Aufgabe der Interessenaggregation. Das Parlament institutionalisiert nicht nur evaluative Rationalitätskriterien im Kontext der Führungsauslese, sondern auch expressive im Kontext der Verantwortungszuschreibung. Die variable Institutionalisierung der Wertkriterien wird von der deliberativen Demokratietheo-

rie oft nicht wahrgenommen, so z.B. der Beitrag der politischen Parteien für die Ausbildung der Führungskompetenz.

Der Webersche Ansatz setzt seine Demokratisierungshoffnungen nicht einseitig auf eine praktische Mobilisierung der Bürger, sondern gleichermaßen auf die Rationalisierung des politischen Prozesses und die daraus folgende Stärkung der Verantwortungsstruktur politischen Handelns, auf die prinzipienethische Ausrichtung des formal rationalen Rechts in Gestalt politischer Institutionen, die Führungs-, Repräsentations- und Verantwortungsfunktionen in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Die Entlastung des moralisch überforderten Bürgers, die Entdemonisierung der politischen Macht und eine stärkere Betonung des Handlungsaspekts der demokratischen Wirklichkeit sind ihre zentralen Befunde.

Zusammenfassung

Für die deliberative Demokratietheorie gewinnt der politische Prozess seine normative Qualität durch ein rationales Verfahren der politischen Meinungs- und Willensbildung. Die hier entwickelte Theorie der »rationalen Demokratie« hinterfragt diese Einschätzung. Der politische Diskurs verbürgt keine Garantie für den Ausschluss ethisch irrationaler, partikularistischer politischer Interessen. Eine Alternative zum deliberativen Ansatz besteht im Konzept der politischen Verantwortungszuschreibung. Klarheit bezüglich der politischen Verantwortung für konkrete Handlungen ist die Voraussetzung für moralische und kognitive Lernprozesse, welche in mittlerer Perspektive die Ausschaltung ethisch irrationaler Interessen ermöglichen. Ein funktionierender Mechanismus der Verantwortungszuschreibung besteht in einem komplexen Institutionengefüge, welches kognitive, evaluative und emotive Wertbezüge aufweist.

Summary

For a deliberative democracy theory the political process wins its normative quality by a rational procedure of the formation of public opinion. The theory of a »rational democracy« developed in this paper question this assumption. The political discourse does not ensure the exclusion of ethically irrational, particular political interests. An alternative to the deliberative democracy approach exists in the concept of a political accountability. Clarity concerning the political responsibility is a precondition for moral and cognitive learning processes, which in a middle perspective eliminate ethically irrational political interests. A functioning mechanism of the accountability consists in a complex institution structure, which integrate cognitive, evaluative and emotive value relations.