

6. Die Idee der reflexiven Demokratie

Einen wichtigen Schritt in die angedeutete Richtung einer gesellschaftlichen Konkretisierung der Idee der partizipatorischen Demokratie haben bereits Cohen und Rogers (1992) unternommen, indem sie im Rahmen eines egalitären Verständnisses von Demokratie⁸¹ die Bedeutung gesellschaftlicher Gruppen bei der Beförderung einer intelligenten, ergebnisorientierten und effizienten Politik der Problemlösung hervorheben. Ihre diesbezüglichen Erwartungen lassen sich in vier Punkten zusammenfassen (Cohen/Rogers, 1992: 424 f.). Zunächst wird die staatliche Politik im Zuge der Ausweitung und Intensivierung regulativer Politiken anfälliger für Probleme, die sich im Zusammenhang der Beschaffung notwendiger Informationen einstellen – hier können gesellschaftliche Gruppen schon aufgrund ihrer häufig größeren Problemnähe eine wichtige Zuliefererfunktion übernehmen. Darüber hinaus sollte eine intensivierte und strukturell in den institutionellen Entscheidungszusammenhang inkorporierte Gruppenbildung den herrschenden Asymmetrien im System der Interessenrepräsentation entgegenwirken können – sie erlauben es auch ressourcenschwachen Individuen, ihre Ressourcen zu »poolen« und Interessen zu artikulieren, die auf der Basis eines primär territorialen Organisationsprinzips von Politik schlecht erfaßt werden können. Erst eine derartig aktivierte und effektuierte staatsbürgerliche Teilhabe erschließt drittens auch Anreize für den einzelnen, eine entsprechende Kompetenz, das nötige Selbstvertrauen und ein breiteres Spektrum an Interessen auszubilden, als es in einem fragmen-

81 In Konkretisierung des abstrakten Ideals einer demokratischen Gesellschaft als einer Gesellschaft von Gleichen, die zugleich durch und für ihre Mitglieder regiert wird, zeichnen sie sechs spezifische Bedingungen aus, die diesem Ideal Substanz verleihen sollen. Es sind dies die Prinzipien der Volkssouveränität, der politischen Gleichheit und der distributiven Gerechtigkeit, die sich nur realisieren lassen, wenn sich die politische Ordnung insgesamt auf ein ausgeprägtes und hinreichend verbreitetes staatsbürgerliches Bewußtsein stützen kann, wenn die ökonomische Leistungsfähigkeit einer an allgemeiner Wohlfahrt orientierten Gesellschaft bewahrt wird und wenn schließlich die Staatstätigkeit auf die Effektuierung öffentlicher Deliberation hin ausgelegt ist (Cohen/Rogers, 1992: 417 ff.). Der Sinn der letztgenannten Bedingungen erschließt sich vor allem in Bezug auf ihre allgemeine Prämisse, daß »political decision making must be deliberative... and public initiatives are defended ultimately by reference to an »openly acknowledged conception of the public interest« (Cohen/Rogers, 1992: 420).

Von Bedeutung ist dieser Ansatz deswegen, weil er geeignet ist, über Habermas' Auslegung der radikalen Demokratie in Richtung auf das Ideal der Selbstregierung hinauszugreifen: anders als im »Belagerungsmodell« wird eine Organisationsform »kommunikativer Macht« angestrebt, die es erlaubt, »picking up some of the work of the administrative state, not simply posing a siege upon it« – ein wichtiger Grund dafür ist, daß sich Cohen und Rogers weniger als Habermas von der vermeintlich eigensinnigen inneren Funktionslogik bürokratischer Apparate beeindrucken und ablenken lassen (vgl. Cohen/Rogers, 1994: 137, Fn 8).

tierten politischen System der Fall ist. Insofern können schließlich die gesellschaftlichen Gruppen und Assoziationen nicht nur als »Schulen der Demokratie« fungieren, sondern sie sind auch der Ausdruck einer anderen Form der Regierung – »(they) figure more as problem solvers than simply as representatives of their members to authoritative political decision makers, pressuring those decision makers on behalf of their interests. They help to formulate and execute public policies and take on quasi-public functions that supplement or supplant the state's more directly regulatory actions« (Cohen/Rogers, 1992: 425).

Kurz, was sie hier im Auge haben, ist ein Projekt der Rekonstruktion einer politischen Gemeinschaft (Streeck, 1992: 513), in dem gesellschaftliche Assoziationsstrukturen die Aufgabe übernehmen, Ungleichgewichte in der Interessenrepräsentation auszuräumen, dem herrschenden Gruppenpartikularismus und -egoismus durch die Ermutigung deliberativer Praktiken entgegenzuwirken und die staatliche Politik dort zu ersetzen, »where their participation could improve the effectiveness of government programs« (Cohen/Rogers, 1992: 425 f.). Freilich können wir nicht davon ausgehen, daß gesellschaftliche Gruppen und Assoziationen in ihren Organisationsstrukturen, -prinzipien und -zielen diesen Anforderungen immer genügen. Vielmehr bedarf es einer gezielten Anstrengung, adäquate Gruppenbildungsprozesse anzuregen und zu unterstützen. Das wird von Cohen und Rogers auch eingeräumt, wenn sie notieren, daß »the *art of associative democracy* (Herv. d. Verf.) consists in matching group characteristics with assigned functions and – now admitting the fact of artifactuality – cultivating those characteristics appropriate to functions consistent with the norms of egalitarian democracy« (Cohen/Rogers, 1992: 428). Selbst unter diesen Voraussetzungen wird man allerdings davon ausgehen müssen, daß sich die erwarteten Effekte nur einstellen, wenn man eine demokratische Gruppenpolitik in einem System der politischen Willensbildung verankern kann, das die Willensbildungsströme nicht mehr nur auf das staatliche Zentrum hin institutionell kanalisiert, sondern in die Kapillaren eines Netzwerks gesellschaftlicher Assoziationen umlenkt. Das nötigt aber, wie ich meine, zu einer viel weitergehenden Umgestaltung des gesamten Systems der institutionellen Politikvermittlung als sie Cohen und Rogers an dieser Stelle vorsehen (vgl. auch Hirst, 1992: 476 ff.).⁸²

Vor diesem Hintergrund zeichnen sich die politischen und metapolitischen Implikationen der Wendung von einer »reflexiven Fortsetzung des Projekts der Demokratie« zu einem, wie ich es nennen möchte, Projekt der reflexiven Demokratie nunmehr deut-

82 Das räumen Cohen und Rogers mittlerweile auch ein, wenn sie wenigstens andeuten, daß im Unterschied zu einer minimalen Auslegung des Projekts der assoziativen Demokratie, in der es gleichsam kompensatorisch in die Funktionslücken staatlicher Politik treten soll, auch eine maximale Auslegung möglich ist, nach der eine neue Form der politisch-konstitutionellen Ordnung insgesamt ins Auge zu fassen wäre (vgl. Cohen/Rogers, 1994: 138 f.). Obwohl sie dieser Andeutung dann doch nicht genauer nachgehen, spricht einiges dafür, daß sich erst in einer solchen Perspektive das Potential einer auf die Erneuerung der moralischen und solidarischen Grundlagen moderner Politik gerichteten normativen Rechtfertigung und funktionalen Begründung der assoziativen Demokratie auch ausschöpfen ließe (vgl. Cohen/Rogers, 1994: 150 ff.).

licher ab. Wenn aus Gründen der politischen Gleichheit und der Effektivität repräsentative Organisationsformen der Demokratie durch direktdemokratische Formen nicht einfach ersetzt werden können; wenn aber durch die Mediatisierung der Staatsbürger andererseits auch jene Ressourcen zunehmend verschüttet wurden, auf die man für Zwecke einer gesellschaftlich vermittelten Rationalisierung der Politik dringend angewiesen ist, dann müssen Perspektiven entwickelt werden, die es erlauben, die Demokratie zwischen den Klippen einer blaß und unplausibel gewordenen elitären Demokratie einerseits und einer mit unrealistischen Erwartungen zu einem verbindlichen Formprinzip generalisierten Modell direkter Demokratie hindurchzuführen. Die Antwort auf das damit gestellte Problem liegt nun im Kern in der Radikalisierung und Erweiterung des reflexiven Mechanismus aufeinander bezogener, arbeitsteiliger Prozesse der Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung, wie er im Modell der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung und -verschränkung bereits vorgebildet ist (Maus, 1992 und 1992a).

Komplementär zur Idee der vernünftigen Selbstbeschränkung des demokratischen Prinzips erhält die Vorstellung einer reflexiven Demokratie den Charakter einer metapolitischen Radikalisierung partizipatorischer Demokratie: die Struktur einer institutionell befestigten Aufspaltung von Demokratie in unterschiedliche und nur lose und z.T. widersprüchlich verbundene Organisationsformen wäre durch eine Politisierung und Demokratisierung des Zusammenspiels unterschiedlicher Formen von Demokratie aufzubrechen und zu prozessualisieren; darüberhinaus muß sich die Demokratietheorie unmittelbar der Fragen und Probleme annehmen, die sich im Zusammenhang der Rationalisierung staatlicher Politik auf der Ebene materialer Einzelpolitiken mit Blick auf die Verbesserung der Qualität und nicht nur der Legitimität von Entscheidungen stellen. Diese Perspektive einer weitergehenden Vergesellschaftung des Staates läßt den m.E. neutralgischen Punkt moderner Demokratietheorie deutlich hervortreten, an dem sich der Anspruch auf erweiterte Partizipation mit den Anforderungen einer problem- und ergebnisbezogenen, oft expertiseabhängigen Politik verbinden muß – aber auch hier stellen deliberative Öffentlichkeit und für allgemeine Teilhabeansprüche offene Strukturen unverzichtbare, wenn auch noch wenig erschlossene Ressourcen dar.

Den leitenden Gesichtspunkt einer darauf bezogenen Modellvorstellung bildet die Frage, wie sich das Interesse an der Verbesserung der demokratischen Legitimitätsgrundlagen der Politik mit dem Interesse an der Verbesserung der Qualität der Ergebnisse von Politik verbinden läßt; eine Frage, die sich indessen nicht ohne ein adäquates Konzept des Staatsbürgers beantworten läßt, das ein entscheidendes Scharnier zwischen institutioneller Analyse und materialer Politik bildet – hier teile ich die Überzeugung Schmitter's »that any viable institutional (re)design should be aimed at expanding this crucial property intrinsic to all types of democracy. Not only would this engender a properly generic sense of empowerment, but it just might encourage individuals to use whatever powers are accorded to them in a more civic or other-regarding way« (Schmitter, 1992: 512, Fn. 4). Eine solche Perspektive der Verbesserung der Effizienz und Effektivität von demokratischer Teilhabe nötigt dazu, die institutionellen Mittel selber, mittels derer die Gesellschaft auf sich als ganze einwirken kann, unmittelbar zum Gegenstand der öffentlichen Willensbildung zu machen. Das impliziert nicht nur eine öffentliche

Dauerreflexion auf die thematische und gesellschaftliche Reichweite und Wirkung demokratischer Verfahren, sondern es sollte zu einer Selbstqualifizierung der Demokratie in vor allem drei Richtungen führen. Zum einen ist die Idee der Demokratie faktisch in unterschiedliche Muster einer repräsentativen, direkt-majoritären und partizipatorisch-deliberativen Organisationsform diffundiert und in unterschiedlichen Handlungsbereichen wie auf unterschiedlichen Ebenen der Willens- und Meinungsbildung segmentär institutionalisiert. Dieses Bild einer fragmentierten Struktur der politischen Meinungs- und Willensbildung in modernen, repräsentativen Demokratien läßt nun selber zwei unterschiedliche Deutungen zu. Man kann, im Rahmen eines Kreislaufmodells (vgl. March/Olsen, 1989: 117 ff.), das periodische Aufbrechen von Forderungen nach stärker direkt-demokratischen Elementen als notorischen Ausdruck einer Unzufriedenheit mit den repräsentativen Institutionen werten, also als Protestphänomen, aus dem sich keine alternativen Grundstrukturen gewinnen lassen – diese Interpretation ist zugleich eine der gängigen Deutungsvorgaben für das Auftauchen und den Lebenszyklus von sozialen Bewegungen. Das gleiche Phänomen läßt sich aber auch als Ausdruck eines strukturellen Differenzierungsprozesses deuten, wonach die Praktiken neuer sozialer Bewegungen zu einer irreduziblen Pluralisierung politischer Entscheidungsverfahren führen, die dann gleichsam ein Reservoir an demokratischen Formelementen bilden, aus dem sich politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse nach Maßgabe der differentiellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Verfahren versorgen könnten.⁸³ Das freilich setzt Formen der demokratischen Beteiligung voraus, die geeignet sind, die Allokation von Ent-

83 Eine solche Deutung des demokratischen Entwicklungsprozesses vor dem Hintergrund eines strukturellen Differenzierungsmodells wird auch von Kitschelt (1993) favorisiert. Er unterscheidet zunächst eine liberale von einer organisationalen und einer partizipatorischen Sichtweise des demokratischen Prozesses, um diese dann hinsichtlich der relevanten Akteurkonzeptionen, des Begriffs von »citizenship«, der zentralen institutionellen Charakteristika und des zugrundeliegenden Interessebegriffs zu vergleichen und daraus ein differentielles Leistungsprofil zu gewinnen. Auf diese Weise bereitet er seine eigentliche These vor, daß »different democratic choice procedures are better or worse equipped to handle certain classes of collective choice problems« (Kitschelt, 1993: 24) – d.h. er möchte einen Allokationsmodus für demokratische Entscheidungsverfahren plausibel machen, der sich an allgemeinen Charakteristika kollektiver Entscheidungsprobleme orientiert. Zu diesem Zweck arbeitet er schließlich vier Aspekte heraus, an Hand derer sich kollektive Entscheidungsprobleme beschreiben lassen und die, schon für sich genommen, eine bestimmte Form der (prozeduralen) Bearbeitung nahelegen: »In substantive respects, political issues may present discrete or interdependent problems of choice...In temporal respects, political issues may require permanent attention by democratic decision makers and a continuous demand for collective decision, or they may require intermittent attention and decisions« (ebda.).

Damit ist sicherlich ein Kriterium gewonnen, an Hand dessen man die Allokation von Entscheidungsverfahren so steuern kann, daß eine optimale Nutzung des vorhandenen demokratischen Formreservoirs möglich wird. Andererseits sagt er wenig darüber, an welchem Ort von wem und mit welchen Mitteln die Entscheidungen über die Allokation von Entscheidungsverfahren selber vorgenommen werden könnten. Dies mag damit zu tun haben, daß dieses Differenzierungsmodell seinen Rückhalt an einer selber noch zu objektivistischen Differenzierungslogik von Entscheidungsproblemen gewinnt und damit wenig aufnahmefähig ist für das Phänomen der konflikthaften, kollektiven Form der Problemdefinition.

scheidungsverfahren selber zu steuern und einer demokratischen Kontrolle zu unterwerfen. Ein schwieriges Problem bildet schließlich die Frage, wie eine solche metapolitische Funktion zu institutionalisieren ist, und ein möglicher Ansatzpunkt hierfür ist die Überlegung zu einem reflexiven Funktionswandel des Parlaments. Damit werden aber zweitens auch die Strukturen einer angemessenen Genese der Volkswillens thematisch – in diesem Sinne bedeutet »demokratischer Autopaternalismus« einen Vorrang für solche institutionellen Arrangements, die an der Verbesserung der individuellen Meinungserwerbs-, Artikulations- und Wirkungschancen ansetzen. Drittens müßte auch der Selbstüberforderung partizipatorischer Potentiale und Energien dadurch entgegengewirkt werden, daß selektive, aber gleichwohl offene und effektive Mobilisierungsmechanismen besser und breiter institutionalisiert werden – hier könnte man etwa an die grundsätzliche Öffnung von Policy-Arenen denken, die als Kristallisationskerne für flottierende Teilhabeansprüche fungieren sollten. Schließlich sollte es auf diese Weise möglich sein, dem konkurrenzdemokratisch induzierten Flaschenhalseffekt einer kurzfristig und querschnittig orientierten »positionellen Politik« (Ueberhorst, 1986) mit Blick auf ein vernünftiges Zusammenspiel gesellschaftlicher und staatlicher Politik dadurch auszuweichen, daß man konstitutionell-reflexive Funktionen, administrative Aufgaben und sachliche Entscheidungskompetenzen stärker auseinanderzieht. Und das nicht zuletzt auch deshalb, weil auch die staatliche Politik einen Anspruch auf einen institutionellen Schutz vor sich selber hat.

Entsprechend lassen sich die groben Konturen eines Modells reflexiver Demokratie folgendermaßen umreißen:

- Zunächst ist davon auszugehen, daß das »entscheidende Problem der Demokratietheorie das Entscheidungsproblem« (Zilleßen/Barbian, 1992: 14) ist, weil politische Entscheidungen aufgrund ihrer Diffusions- wie technisch-wissenschaftlich potenzierten gesellschaftlichen Tiefenwirkung eine neue Qualität angenommen haben, die nunmehr die Qualität dieser Entscheidungen selber in den Mittelpunkt rückt und die bestehenden Entscheidungsstrukturen auf eine ernste Probe stellt (King/Schneider, 1992). Den Bezugspunkt bilden mithin kollektive Handlungsprobleme und die Bereitstellung demokratischer Mittel der Selbsteinwirkung, wobei die Ideen der Selbstbeschränkung, der Verklammerung unterschiedlicher Formen von Demokratie und der tiefen Staffelung entscheidungsbezogener Willensbildung in den Vordergrund rücken. Das läuft darauf hinaus, dem demokratischen Prozeß insgesamt eine reflexivere Gestalt zu geben, die jeweils spezifizierte Antworten auf die Grundfragen nach dem »Wer« der Beteiligung, dem »Wie« des Problemlösungs- und Entscheidungsverfahrens und dem »Was« der legitimen Reichweite politischer Entscheidungen erlauben (vgl. auch March/Olsen, 1989: 118 und Offe, 1992: 127);
- unter Gesichtspunkten des »Wer« verlangt das Problem der horizontalen Diffusion von Entscheidungswirkungen vor dem Hintergrund einer sich beschleunigenden Globalisierung wie der zunehmenden Selbstformatierung relevanter Policy-Netzwerke eine institutionelle Reaktion derart, daß eine Flexibilisierung der Zuschreibung von Teilhaberechten und Entscheidungskompetenzen quer zur nationalstaatlichen Engführung des Legitimitätsprinzips möglich wird. D.h., wir benötigen eine »variable Geometrie« (Streeck, 1992: 517) assoziativer Strukturen, die eine variable

Organisation von Politik in unterschiedlichen funktionalen Bereichen, auf unterschiedlichen Ebenen und in einer Vielzahl von Bezugssystemen bereithält, derer sich soziale Akteure in der Verfolgung ihrer Anliegen und Interessen flexibel bedienen können;

- unter dem Gesichtspunkt des »Wie« wäre in Rechnung zu stellen, daß sich die demokratische Willensbildung auch unmittelbar auf Verfahren beziehen muß, die eine gewisse Gewähr für die Vernunft von Ergebnissen bieten: damit treten Fragen nach den Formen der angemessenen Genese des Volkswillens gleichrangig neben Fragen der Verbesserung der Meinungsartikulations- und -wirkungschancen;
- das impliziert, daß man von der Vorstellung einer institutionell konzentrierten und homogenisierten Willensartikulation Abschied nehmen muß, und statt dessen *tief gestaffelte, mehrstufig aufeinander bezogene Prozesse der Willensbildung* vorsieht;
- erst eine solche Vorstellung erlaubte es schließlich, sich in durchaus kritischer Absicht von dem Gesichtspunkt der entscheidungsbezogenen Effektivierung demokratischer Teilhabe leiten zu lassen und Fragen der Verbesserung der politischen Problemlösungskapazität und der Qualität der Ergebnisse politischer Prozesse in den Vordergrund zu rücken, ohne die zivilgesellschaftliche Ressourcenbasis differenzierter Willensbildungsprozesse überzustrapazieren und den Eigensinn und Eigenwert eines autonomen zivilgesellschaftlichen Handlungszusammenhangs zu unterminieren;
- freilich bedarf eine solche variable konstitutionelle Geometrie der Politik in erhöhtem Maße auch des Rückhalts in den Einstellungen und Orientierungen gesellschaftlicher Akteure. Nun ist in der Gesellschaft der Individuen und Gruppen aber gerade nicht mehr zu erwarten, daß sich ein entsprechendes allgemeines Interesse auf die bestimmten Interessenlagen homogener, organisations- und konfliktfähiger gesellschaftlicher Großgruppen projizieren läßt. Vielmehr wird man damit rechnen müssen und können, daß, wie etwa Schmitter (1994: 170 f.) hervorhebt, die soziale Trägerschaft an diffuse Akteure (»diffuse agency«) übergeht, die für die politische Bewältigung der Herausforderungen an die Entwicklung moderner Gesellschaften (von Verteilungsfragen über Fragen der Technikentwicklung und Umweltpolitik), denen sie auch in ihrer konkreten Lebensführung konfrontiert sind, neue integrative Mechanismen und politische Strukturen suchen und finden müssen: diesem generischen Kontext dürften Formen der »projektiven Integration« besser entsprechen, die daran anknüpfen und »aus den drängenden Zukunftsfragen neue, politisch offene Bindungs- und Bündnisformen zu schmieden« versuchen (Beck/Beck-Gernsheim, 1994: 35).

Kurz, was gesucht ist, ist ein Verbindungsstück zwischen dem intuitiven Ideal demokratischer Assoziation und der substantielleren Vorstellung deliberativer, gemeinwohlorientierter Entscheidungsverfahren. Genau hier setzt das Modell der reflexiven Demokratie an, indem es auf das Problem einer notwendigen qualitativen und metapolitischen Zuspitzung der Idee demokratischer Selbstbestimmung reagiert: die Struktur einer institutionell befestigten Aufspaltung von Demokratie in unterschiedliche und nur lose und z.T. widersprüchlich verbundene Organisationsformen wäre durch *eine Politisierung und Demokratisierung des Zusammenspiels unterschiedlicher Formen*

von Demokratie aufzubrechen. M.a.W., was wir sehen, ist, daß die Idee der Demokratie faktisch in unterschiedliche Muster einer repräsentativen, direkt-majoritären und partizipatorisch-deliberativen Organisationsform diffundiert und in unterschiedlichen Handlungsbereichen wie auf unterschiedlichen Ebenen der Willens- und Meinungsbildung segmentär institutionalisiert ist. Dieser vorhandene Formenreichtum kann umgekehrt den Ausgangspunkt einer differentiellen Einschätzung der spezifischen Leistungsfähigkeit dieser Formen in unterschiedlichen Kontexten bilden, die wiederum Voraussetzung für eine demokratische Steuerung der ›gesellschaftlichen Allokation von Demokratie‹ wäre. Den institutionellen Implikationen eines solchen reflexiven Arrangements werde ich im folgenden nun etwas ausführlicher nachgehen.

