

Linda Ludwig-Hoppe

Demokratie als Pfad

Normativität und deliberative
Entscheidungen in politischen
Institutionen

Linda Ludwig-Hoppe

Demokratie als Pfad

Normativität und deliberative Entscheidungen in
politischen Institutionen

Beiträge zur Politikwissenschaft
Band 16

EBook-Ausgabe:

ISBN 978-3-8316-7044-4 Version: 1 vom 10.06.2014

Copyright© Herbert Utz Verlag 2014

Alternative Ausgabe: Softcover

ISBN 978-3-8316-4361-5

Copyright© Herbert Utz Verlag 2014

Beiträge zur Politikwissenschaft · Band 16

Linda Ludwig-Hoppe

Demokratie als Pfad

Normativität und deliberative
Entscheidungen in politischen Institutionen



Herbert Utz Verlag · München

Beiträge zur Politikwissenschaft

Band 16



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese
Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Zugleich: Dissertation, München, Univ, 2012

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch
begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung,
des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der
Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege
und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen
bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwendung,
vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH 2014

ISBN 978-3-8316-4361-5

Printed in EU

Herbert Utz Verlag GmbH, München
Tel.: 089-277791-00 · www.utzverlag.de

Für Tobias

Vorwort

Ende des Jahres 2007 habe ich mit der Arbeit an meiner Dissertation begonnen. Der ursprüngliche Titel lautete „Deliberation und kollektive Entscheidung“. Dieser sollte die demokratiethoretische Einordnung der Arbeit deutlich machen. Kollektive Entscheidungen sind ein wesentliches Element demokratischer Systeme. Die Beschlüsse sollen auf die Bürger des Gemeinwesens zurückgehen und damit auf ein Kollektiv von Entscheidenden. Die Arbeit wollte sich nun dem Vorschlag einer zeitgenössischen demokratiethoretischen Linie widmen, die dieses Verfahren in spezieller Weise als Deliberation beschreibt – einer durch das gegenseitige Überzeugen geprägten Entscheidungsfindung. Gleichzeitig ließ sich im Titel auch die Absicht der Arbeit wiederfinden, diese spezielle Demokratiethorie mit real möglichen Abläufen des politischen Systems zu verbinden. Schließlich sind die kollektiven Entscheidungen in irgendeiner Ausführung eine Charakteristik der Realität eines demokratischen Systems und nicht nur Element einer Theorie. Das Ziel sollte es sein, ihre Ausgestaltung im Sinne von Deliberation erklären zu können. Die theoretische Lücke zwischen der Beschreibung von Umsetzungen im politischen System und dem normativen Diskurs deliberativer Demokratiethorie, stellte die damit verbundene Forschungsaufgabe dar.

Die deliberative Demokratie war und ist in den aktuellen Diskussionen der Politischen Theorie beziehungsweise Philosophie, aber auch in der empirisch orientierten Politikwissenschaft sehr präsent. Sie tauchte als passender Ansatz für die zeitgenössischen Demokratieprobleme in den Debatten auf. Daher war sie auch für mich ein spannendes Thema, weil mich die theoretischen, als auch politischen Debatten über die Schwierigkeiten von Demokratie unter den heutigen Umständen sehr beschäftigt haben. Meine Arbeit wurde nun, wie bereits angedeutet, besonders dadurch motiviert, die unterschiedlichen Verwendungsweisen deliberativer Ansätze zu verbinden. So konnte ich die philosophischen Ausführungen zu Deliberation mit ihren Argumenten zu den institutionellen Vorschlägen nicht eindeutig in Verbindung setzen. Beide stellten die Kennzeichen der Argumentation und des Begründens heraus, aber die Eigenschaften einer philosophischen Beschreibung schienen nicht unbedingt in Zusammen-

hang zu stehen mit so manchen vorgeschlagenen institutionellen Innovationen im Namen von Deliberation. Eine Verbindung von den philosophisch geprägten zu den institutionellen demokratietheoretischen Debatten herzustellen, war damit eine wichtige Motivation meiner Arbeit.

Dass die Arbeit nun einen anderen Titel trägt als ursprünglich geplant, ist vor allem möglichen Verwirrungen hinsichtlich der theoretischen Ausrichtung geschuldet. Die angestrebte Verbindung der unterschiedlichen demokratietheoretischen Herangehensweisen bedeutete, die kollektiven Entscheidungen entsprechend auf einem passenden theoretischen Level zu erörtern, das die beschriebene Lücke schließen kann. Dazu gehört es auch, aber nicht nur, die sogenannte Social oder Collective Choice-Theorie heranzuziehen, die sich mit der Möglichkeit von kollektiven Entscheidungen durch eine Aggregation der individuellen Standpunkte beschäftigt. In der Umsetzung kollektiver Entscheidungen im demokratischen System können Abstimmungen als Mittel dafür verstanden werden. Während es mir nun aber auf den gesamten Prozess kollektiver Entscheidungen mit den verschiedenen darin enthaltenen Facetten ankommt, also auch das, was die Abstimmungen und damit die Aggregation der Standpunkte umgibt und ebenfalls eine Rolle für die Beschlüsse spielt, beschäftigt sich die Social Choice-Theorie ausschließlich mit den formalen Problemen der Aggregation und ihrer Bedeutung für die Demokratie. Als das herausragende Thema kann dabei das Theorem von Kenneth Arrow gelten, das Entscheidungen durch Aggregation in einem demokratischen Sinne als unmöglich erscheinen lässt. Eine Arbeit, die sich also mit kollektiven Entscheidungen im Sinne der Social Choice-Theorie und dem Verhältnis von Deliberation dazu beschäftigen würde, müsste vor allem dieses und weitere damit verbundene formale Probleme diskutieren. Meine Dissertation verwendet allerdings „kollektive Entscheidung“ in dem allgemeinen, demokratietheoretischen Sinne, entsprechend dem englischen Ausdruck „collective decision“. Damit spielt das Problem der Aggregation als Teil demokratischer Entscheidungen zwar auch eine bedeutende Rolle, aber nur in dem Sinne, wie es aus der deliberativen Demokratietheorie als Teil des umzusetzenden demokratischen Verfahrens hervor geht. Die Probleme und Möglichkeiten der Aggregation werden also entsprechend der Frage nach den Umsetzungen von deliberativen kollektiven Entscheidungen diskutiert. Daher

wird sich die Erörterung im Wesentlichen auf den Mehrheitsentscheid beschränken. Um dem Missverständnis vorzubeugen, der Forschungsfokus meiner Arbeit läge vorwiegend auf den Problemen der Social Choice-Theorie und dem Verhältnis von Deliberation zu ihnen, habe ich für die Veröffentlichung den nun verwendeten Titel gewählt.

Diese Worte zur Motivation und ersten groben Einordnung meiner Arbeit sollen an dieser Stelle genügen. Ich möchte nun noch denjenigen meinen Dank aussprechen, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Als erstes danke ich Professor Julian Nida-Rümelin, Inhaber des Lehrstuhls Philosophie IV der LMU München, der meine Promotion betreut hat. Ich danke ihm dafür, dass er es mir durch seine Betreuung ermöglicht hat, mich mit meinem Forschungsthema zu beschäftigen und so einige Jahre mit der Arbeit an dieser für mich wichtigen und spannenden Fragestellung zu verbringen. Besonders dankbar bin ich dafür, dass er mich darin unterstützt hat, gute Rahmenbedingungen für mein Arbeiten zu schaffen, deren Bedeutung für mich über das Erstellen der Dissertation hinausgeht. Zu diesen Bedingungen gehörten auch mein Auslandsaufenthalt in den USA und die Durchführung der Lehre an der Philosophischen Fakultät. Ich bin ihm außerdem verbunden für die Diskussionen, bereits seit meinem Studium, in Seminaren und Gesprächen, die meine wissenschaftlichen Interessen wesentlich geprägt haben, sowie für die inhaltlichen Hinweise zu meiner Arbeit.

Als nächstes möchte ich Professor Henry S. Richardson vom Philosophy Department der Georgetown University danken. Ich danke ihm für seine Offenheit, die mir während eines für mich sehr gewinnbringenden Forschungsaufenthalts über zwei Semester an der Georgetown University, zu dem ich durch sein Buch „Democratic Autonomy“ inspiriert worden war, zuteil wurde. Auch nach meiner Rückkehr nach Deutschland stand er mir für inhaltliche Kommentare zur Verfügung. Die intensive Auseinandersetzung mit meinen Ideen und Inhalten waren für mich eine herausragende Erfahrung und haben meine Arbeit an der Dissertation sehr beeinflusst.

Ich danke außerdem Dr. Christian Schwaabe vom Geschwister-Scholl-Institut der LMU, der meine gesamte Promotionszeit unterstützend begleitet hat, sowie Dr. Martin Rechenauer und Professor Elif Özmen, die während meiner Promotion beide an der Philosophischen Fakultät der LMU tätig waren. Die inhaltlichen Diskussionen mit ihnen habe ich besonders geschätzt.

Ein großer Dank gilt zudem der Heinrich-Böll-Stiftung, die meine Promotion gefördert hat und mir so sehr gute Arbeitsbedingungen und Erfahrungen ermöglicht hat. Speziell dankbar bin ich für den Forschungsaufenthalt in den USA im Rahmen meines Stipendiums.

Schließlich möchte ich noch meinem persönlichen Umfeld danken, meiner Familie und Freunden, die in den Jahren der Promotionszeit für mich da waren. Mein besonderer Dank gilt aber meinem Mann Tobias. Die Bedeutung seiner Unterstützung für mich in der ganzen Zeit lässt sich kaum in Worte fassen und so soll diese Arbeit ihm gewidmet sein.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
a) Deliberation und Institutionen	1
b) Deliberation und Demokratietheorien	9
c) Inhaltlicher Aufbau	13
I. Die normativen Kriterien von deliberativen Entscheidungen	21
I 1. Deliberation als Rationalität demokratischer Entscheidungen	21
a) Legitimität und kollektive Rationalität	21
b) Das Entscheidungsverfahren einer „öffentlichen Vernunft“	25
c) Deliberation als Alternative zur Aggregation	31
I 2. Die Eigenschaften deliberativer Rationalität	35
a) Die Qualität der Entscheidungen als Ergebnisse „reiner Verfahren“	35
b) Politischer Einschluss durch deliberative Gleichheit	45
c) Die Voraussetzungen des Prozesses als Kohärenzbedingungen	53
d) Der Rahmen kollektiver Entscheidungen als flexible Selbstbindungen	59
I 3. Die Umsetzung des deliberativen Verfahrens in Beschlüssen	66
a) Die deliberativen Entscheidungen als pfadabhängige Beschlüsse	66
b) Integration unterschiedlicher Ziele durch kooperative Übereinkünfte	72
c) Die Rolle des Mehrheitsentscheids	76

II.	Deliberative Entscheidungen in institutionellen Abläufen	81
II 1.	Bindende Entscheidungen durch Abstimmungen	81
	a) Das formale Problem des Mehrheitsentscheids	81
	b) Die Rolle von Begründungen	85
	c) Die Pfadabhängigkeit der Abstimmungen	94
II 2.	Deliberation und der Agendaprozess	105
	a) Die Institutionen des Agendaprozesses und ihre Funktionsweise	105
	b) Ein evolutionäres Modell demokratischer Entscheidung	115
	c) Deliberative Entscheidungen durch die Außeninitiative	122
II 3.	Deliberative Gleichheit unter institutionellen Bedingungen	131
	a) Die Rolle der Makrodeliberation	131
	b) Bedingungen für die Organisation politischer Standpunkte	137
	c) Deliberative Gleichheit durch kollektives Handeln	143
	d) Formen kollektiven Handelns in der Demokratie	149
III.	Deliberation durch Institutionen	157
III 1.	Deliberative Gleichheit durch den Agendaprozess	157
	a) Die substantiellen Bedingungen des Agendaprozesses	157
	b) Die Bedeutung politischer Organisation	164
	c) Deliberation durch gesellschaftliche Vetospieler	169
III 2.	Die Institutionen für bindende Entscheidungen	173
	a) Deliberation und Repräsentation	173
	b) Die Hierarchisierung von Konflikten	182
	c) Integration von Zielen durch institutionelle Mittel	186
III 3.	Institutionalisierung der Voraussetzungen deliberativer Entscheidungen	191
	a) Demokratische Mittel	191
	b) Einschränkung durch „Quasi-Bevormundung“	195

Inhaltsverzeichnis

Schlussbetrachtung	203
a) Die Elemente deliberativer Entscheidungen	205
b) Zusammenführung für ein institutionelles Konzept von Deliberation	214
Literaturverzeichnis	219
Abbildungsverzeichnis	225

Einleitung

a) Deliberation und Institutionen

Deliberative Demokratie als normatives Konzept adressiert die zeitgenössischen sozialen Bedingungen. Zwei der einflussreichsten Theorien deliberativer Demokratie, die von Jürgen Habermas und John Rawls, richten sich an die existierenden Umstände für politische Systeme. Während sich Habermas' Fragestellung nach angemessenen demokratischen Prozessen wesentlich auf funktional stark ausdifferenzierte Gesellschaften konzentriert, stellt Rawls den Hintergrund eines nicht zu reduzierenden Pluralismus' heraus, der sich in den unterschiedlichen, umfassenden Sichtweisen der Bürger ausdrückt.¹ Beide sind daher in unterschiedlicher Weise mit den Möglichkeiten von Demokratie unter der Bedingung der Komplexität existierender Gesellschaften befasst.

Diese beiden Ansätze sind besonders bedeutsam für die Theorie deliberativer Demokratie, da sie nahezu vollständig auf einer theoretischen Ebene ausgeführt sind. Das lässt sie für bestimmte Probleme der Demokratietheorie angemessen erscheinen. Dies wird sich durch die Erörterung später offenbaren. Trotzdem ist die deliberative Demokratie auch in vielen weiteren theoretischen Vorschlägen entwickelt, die andere oder noch weitergehende Aspekte als Habermas und Rawls behandeln. Diese Ansätze erörtern häufig genauere, substantielle Aspekte und auch Probleme bezüglich der Anwendung der deliberativen Demokratie. Daher lässt sich unter der Theorie der deliberativen Demokratie eine Vielzahl von unterschiedlichen Ansätzen verstehen.²

Diese Ansätze stimmen aber alle darin überein, dass die wesentliche Eigenschaft von Demokratie durch das Entscheidungsverfahren der Deliberation zu beschreiben ist. Deliberation meint dabei einen gemeinsamen Begründungspro-

1 S. Habermas, 1992, beispielsweise S. 15 und Rawls, 1998, beispielsweise S. 35.

2 Einen guten Überblick über unterschiedliche Herangehensweisen vermittelt folgender Sammelband: Bohman und Rehg (Hrsg.), 1997. Als einer der ersten Beiträge gilt Manin, 1987. Als deutschsprachiger Beitrag auch Forst, 1994, S. 178–215.

zess der Bürger, der zu politischen Beschlüssen führt. Das gegenseitige Überzeugen durch das Vorbringen von Gründen bildet die wesentliche Komponente für Legitimität. Dies ist der Kernaspekt deliberativer Demokratietheorie.³ Eine Vorstellung von Demokratie in zeitgenössischen Bedingungen bringt – in Abgrenzung zu früheren Beschreibungen – einen Fokus auf die Argumentationsprozesse hervor. Bereits vorhandene Ansätze konzentrierten sich auf die liberalen Rechte oder die Beteiligung der Bürger an der Entscheidungsfindung als die essentiellen Aspekte. Liberale Rechte und Bürgerbeteiligung bildeten die zwei Linien, um Demokratie zu beschreiben und formten dabei auch die gegebenen Antagonisten in der Demokratietheorie.⁴

Daher lässt sich nun aber auch fragen, woher der verhältnismäßig neue Fokus auf diskursive Prozesse entsprungen ist. Wenn Deliberation die angemessene Idee ist, dann ist es immer schon das Begründen der Bürger gewesen, das Demokratie auszeichnet. Die vorherigen Demokratietheorien hätten dann den normativen Kern nicht richtig erfasst gehabt. Korrespondierend mit der bereits vorgebrachten Auslegung, kann die Antwort von einer praktischen und einer theoretischen Seite aus gegeben werden. Von der praktischen Sicht aus haben die sozialen Entwicklungen das Thema der Komplexität stärker aufgebracht. In den früheren Bedingungen für eine politische Ordnung konnte es so erscheinen, dass die politischen Standpunkte der Bürger und damit auch die gemeinsamen Entscheidungen unabhängig von besonderen Begründungsprozessen existieren konnten. Da angenommen werden konnte, dass die Bürger die wichtigen Faktoren für ihre Positionen überblickten, waren demokratische Entscheidungen hauptsächlich eine Angelegenheit hinsichtlich der Beteiligung. Die Standpunkte der Bürger mussten für eine gemeinsame Entscheidung einfach zusammengebracht werden.

In den zeitgenössischen Bedingungen mit ihren vielen und verschiedenartigen funktionalen Kontexten scheint dies für Demokratie keine plausible Herangehensweise mehr zu sein. Entscheidungen müssen im Lichte ziemlich spezi-

3 Vgl. z. B. Cohen, 1997, S. 72 oder Forst, 1994, S. 193.

4 S. z. B. Dahl, 1989, Kap. 16.

alisierter Informationen getroffen werden, die ohne weitere Betrachtung oder Erörterung nicht als klar anzunehmen sind.⁵ Wichtig ist auch, dass dabei die Bestimmung von Bedeutung erscheint, welcher funktionale Kontext überhaupt betroffen ist. Solche Entscheidungsumstände hinsichtlich der Kontexte deuten bereits stärker auf die Aktivität des diskursiven Austausches hin: die Notwendigkeit, Argumente abzuwägen aus den und hinsichtlich der verschiedenen funktionalen Bedingungen.

Zusätzlich können die Hintergründe, in denen die Individuen mit ihren Urteilen eingebettet sind, und aus denen sich ihre Weltanschauungen ergeben, sehr unterschiedlich sein. Frühere Gesellschaften lassen sich aus diesem Blickwinkel als relativ homogen betrachten hinsichtlich der Kontexte, in denen sich ihre Bürger befunden haben. Das bedeutet nicht, dass es keine wichtigen Unterschiede gab, der es nach einer entsprechend angemessenen Regelung aus Sicht der Demokratie aufgrund der dadurch möglichen Konflikte bedurfte. Es existierten auch früher – wie in den mittelalterlichen Gesellschaften, wo es viele, eng begrenzte berufliche Zünfte gab und zahlreiche feine Unterschiede im Rang – starke soziale Fragmentierungen. Allerdings wäre eine mögliche Interpretation, dass diese Hintergründe entlang relativ klarer, bestimmbarer Grenzen verliefen, wie dies beispielsweise in der mittelalterlichen Ständeordnung der Fall war. Dies hätte dann Auswirkungen für die Beurteilungen hinsichtlich der Möglichkeit für die Integration dieser verschiedenen Hintergründe gehabt. Eine Ordnung, die diese Pluralität durch an Freiheitlichkeit orientierte Regelungen gewährleisten kann, erscheint dann als plausibler Fokus. Außerdem ist ein Argument, dass trotz dieser sozialen Einteilung die weltanschauliche Diversifikation nicht in der gleichen Weise bestand. Dafür sind unter Umständen wiederum die sozialen Bedingungen verantwortlich: die funktionale Ausdifferenzierung bietet mehr praktische Kontexte, die internationale Perspektive – in einer globalisierten Welt – bietet mehr Einsichtsmöglichkeiten in andere kulturelle und soziale Hintergründe und Mobilität macht diese Verschiedenartigkeit real für die bestehenden Gesellschaften. Die Konsequenz ist, dass der Austausch

5 Vgl. Dahl, 1989, S. 338–339.

und die Abwägung darüber, was die richtigen gemeinsamen Bestimmungen darstellen, notwendiger erscheinen.

Von der theoretischen Seite her kann die Hinwendung zum Aspekt der Sprache eine Erklärung für den Fokus auf Deliberation bieten. Theoretische Positionen haben diesen in seiner Bedeutung für Normativität herausgearbeitet.⁶ Damit wurde die Vorstellung fester normativer Standards als Ausdruck der Wertschätzung des Individuums mit seiner Vernunft insoweit relativiert, dass diese immer an den sprachlichen Kontext gebunden sind. Damit kommen normative Standards als Ausdruck der Methode unseres sprachgebundenen Vernunftgebrauchs eher in den Blick. Diese bieten dann eine Möglichkeit, trotz der Kontextgebundenheit der Vernunft einen normativen Standpunkt, der dann immer noch eine Grundlage für die Rechtfertigung einer politischen Ordnung mit ihren Geltungsanspruch für alle Betroffenen bietet, weiter möglich zu machen. Der normative Ausgangspunkt der Demokratie als Responsivität zu den Individuen ist dann nur durch die Berücksichtigung des Mechanismus der Rechtfertigung herzustellen. Rechtfertigung bedeutet die Begründung der Standpunkte voreinander. Diese Perspektive lässt sich als Ausdruck der Sprachgebundenheit unserer normativen Positionen verstehen.

Während es natürlich unterschiedliche theoretische Herangehensweisen gibt, so scheint doch Deliberation immer der Bindung an den sozialen Kontext und damit der Pluralität möglicher Standpunkte Rechnung zu tragen. Deliberation lässt sich demnach betrachten als ein Konzept von Legitimität in Reaktion auf diese Bedingungen. Die Herausforderung besteht darin, eine Vorstellung von Demokratie zu entwickeln, deren Grundlage durch die Individuen mit ihren Hintergründen keine Einheitlichkeit erwarten lassen kann und daher einer Methode für deren Vermittlung bedarf.

Die Beschreibung von praktischen und theoretischen Entstehungsgründen einer deliberativen Perspektive bedeutet aber nicht, dass eine normative Demokratietheorie eine Trennung dieser Sphären in ihrer Argumentation vornehmen

6 S. z. B. Habermas, 1981 oder auch Taylor, 1989.

kann. Als theoretische Reflexion beruht sie auf Argumenten hinsichtlich der in den praktischen Bedingungen verkörperten Standards. Eine neue Sichtweise auf Demokratie durch die praktische Seite veränderter sozialer Bedingungen ergibt sich wiederum nur durch eine theoretische Perspektive, wie gemäß der demokratischen Intention die angemessene Reaktion sein kann.

Eine solche Herangehensweise lässt sich als einendes Element von Habermas und Rawls Demokratiekonzepten ansehen. Was Habermas „Rekonstruktion“ und Rawls seine reine „politische“ Methode nennt, lässt sich als Ausdruck derselben Einsicht deuten. Ein normatives Konzept von Demokratie beruht immer auf der Beschreibung von bereits existierenden, realen Abläufen und deren Bewertung auf Grundlage von praktischen Überzeugungen. Es gibt keine Möglichkeit, aus unseren praktischen Begründungskontexten herauszutreten und eine normative Theorie ohne solche Bezüge zu konstruieren. Ziel einer solchen Theorie von Deliberation, einer normativen Theorie, ist es, bestehende Institutionen und mögliche Reformen zu evaluieren und somit angemessene Realisierungen des demokratischen Ideals vorzuschlagen. Damit soll eine Demokratietheorie offenlegen, wie sich der Wert der Legitimität verwirklichen lässt.

Für diese Absicht der Theorie deliberativer Demokratie ist eine weitere Untersuchung notwendig. Es ist ein bekannter Kritikpunkt an der deliberativen Demokratie, dass sie nicht anwendbar sei für die realen Bedingungen eines politischen Systems.⁷ Diese Kritik beschreibt eine im Verhältnis zu den Erwartungen noch bestehende Lücke hinsichtlich der Beschreibung von Institutionen. Jene Ansätze, die sich das Ziel einer institutionellen Beschreibung gesetzt haben, konnten dieses bisher nicht mit einer systematischen Ansicht erreichen. Dagegen endeten sie mit strukturellen Normen, die sich aus der Rückgebundenheit normativer Erörterungen an die praktischen Bedingungen ergeben. Diese normativen Standards sind meist relativ allgemein und nicht in besonderer Weise übertragbar auf die speziellen institutionellen Prozesse in bestehenden Systemen. Oft werden solche abstrakten Ideen wie Information, Transparenz und

7 Benhabib nennt dies als eine der üblichen Kritiken an deliberativer Demokratie. Vgl. Benhabib, 1996, S. 84.

Kommunikation als Implikationen deliberativer Demokratie genannt.⁸ Während dies wichtige Werte einer deliberativen Demokratie sein können, bleibt es unklar, wie sie sich angemessen erfüllen lassen in Anbetracht möglicher Abläufe in politischen Institutionen. Es ist bisher keine systematische Verbindung zur institutionellen Realisierung hergestellt worden. Daher benötigt das Thema angemessener deliberativer Institutionen eine weitere Erörterung aus theoretischer Sicht.

Trotz dieser fehlenden Verbindung zur theoretischen Position diskutieren deskriptive Theorien politischer Institutionen ebenfalls die Idee der Deliberation. Aufgrund der praktischen Anreize durch die sozialen Entwicklungen ist Deliberation eine plausible Perspektive zur Beschreibung tatsächlicher und möglicher Entwicklungen in demokratischen Systemen. Daher existiert eine große Anzahl an Literatur, die sich mit Deliberation aus institutioneller Sicht beschäftigt. Ich schlage vor, die Diskussionen in drei wesentliche Linien einzuteilen, die alle mit unterschiedlichen Fragen hinsichtlich des theoretischen Standpunktes verbunden sind:

- (1) Die partizipatorische Linie: Institutionelle Innovationen mit partizipatorischen Elementen werden als deliberative Umsetzungen ausgeführt. Sehr bekannt sind die Projekte von Bürgerhaushalten, bei denen die Bürger mit direktdemokratischen Beschlüssen über die öffentlichen Ausgaben entscheiden. Ähnliche partizipatorische Projekte werden auch für andere politische Entscheidungsgebiete diskutiert. Die Idee dabei ist, dass die Betroffenen der Entscheidung diese auch direkt treffen und keine Repräsentanten involviert werden. Damit sollen die Resultate die wirkliche und damit angemessene Deliberation der Bürger abbilden.⁹

Die sich daran anschließende Frage ist die, warum die Vorschläge wirklich als neue konzeptionelle Vorschläge anhand des Gedankens der Deliberation gezählt werden sollten. Es scheint, als wären solche Mittel

8 S. beispielsweise Frisch, 2007 oder John Dryzeks Ausführung zu Institutionen: Dryzek, 1990.

9 Für diese Linie s. beispielsweise Fung und Wright, 2001.

auch ohne die Idee der Deliberation bereits durch partizipatorische und direktdemokratische Beschreibungen von Demokratie diskutiert worden. Das bedeutet, dass auch dieselben Argumente für und gegen diese Konzepte zutreffen würden. Dieser Einwand deutet darauf, dass die Vorschläge von Institutionen anhand dieser Linie nicht erklären können, warum sie besonders mit der Idee von Deliberation verbunden sind und diese benötigen. Der spezielle Aspekt des gegenseitigen Überzeugens durch Begründungen erfährt damit keine besondere Aufnahme in dem institutionellen Vorschlag. Stattdessen erfüllt sich Deliberation durch die direkte Beteiligung. Deliberative Demokratie würde somit eigentlich keine neue institutionelle Perspektive bedeuten.

- (2) Die Polling-Linie: Diese Linie wurde besonders durch die Arbeit von James Fishkin wahrgenommen. Auch wenn sie oft ebenfalls als eine partizipatorische Innovation diskutiert wird, besteht ein wichtiger Unterschied zur Linie (1). In den institutionellen Innovationen, die auf Polling beruhen, treffen die Repräsentanten die Entscheidungen. Beachtenswert dabei ist allerdings, und damit wird der partizipatorische Aspekt aufgenommen, dass die Repräsentanten nicht gewählt werden, sondern durch ein Losverfahren als repräsentative Auswahl der Bürger – der Betroffenen – ausgesucht werden. Deshalb trifft die Entscheidungen dann keine politische Elite, sondern Teilnehmende, die als Vertreter der „wirklichen Bürger“ gelten können. Nach diesem Vorschlag prägen solche Teilnehmende mit ihren Standpunkten die Entscheidungen in spezieller Weise, welche die angestrebte demokratische Qualität verkörpert. Deliberation verwirklicht sich durch diesen Prozess, weil hier die Entscheidungsfindung auf Grundlage besonders angemessener Positionen entsteht, die durch die Auswahlmethode erreicht werden.¹⁰

Es erscheint allerdings zweifelhaft, ob diese Methode mit der deliberativen Idee von Legitimität vereinbar ist. Deliberation möchte einen inklusiven Begründungsprozess aller Betroffenen erreichen. Repräsentation

10 S. beispielsweise Fishkin, 2009 oder auch Buchstein, 2009.

ließe sich in diesem Sinne durch die Verantwortung den Bürgern gegenüber verteidigen, die durch die Wahlen garantiert werden sollen. Das Polling durchschlägt mittels der Auswahlmethode für die Repräsentanten die Verbindung zwischen den restlichen Betroffenen und den Teilnehmenden der Entscheidungsfindung. Es besteht kein Mechanismus, der letztere gegenüber den anderen Betroffenen verantwortlich macht. Damit erscheint nicht klar, wie das Polling Inklusion, als Standard für die angestrebte Qualität von Deliberation, erfüllen kann.

- (3) Die Assoziationen-Linie: Diese Linie betont die Bedeutung der Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen und bietet entsprechende institutionelle Vorschläge an. Cohen und Rogers haben das Konzept der „Associative Democracy“ besonders genau herausgearbeitet und argumentiert, dass es in Verbindung mit der Idee der deliberativen Demokratie gesetzt werden kann. In der Beschreibung garantiert der Einschluss der Organisationen der Zivilgesellschaft deliberative Entscheidungen, weil das die Aufnahme der informierten Standpunkte aus den verschiedenen sozialen Kontexten erlaubt. Deliberation wird realisiert, da politische Vereinigungen die politischen relevanten Positionen repräsentieren und die Entscheidungen aus ihrer gegenseitigen Berücksichtigung entstehen. Die offene Herausbildung von politischen Assoziationen in einer demokratischen Gesellschaft stellt den partizipatorischen Aspekt von Deliberation sicher. Die Institutionalisierung benötigt den Fokus auf fairen Chancen für die verschiedenen Standpunkte und schlägt diesbezügliche Strukturen vor.¹¹

Es könnten Argumente gegen solche Konzepte vorgebracht werden, dass diese eine Art von „Expertokratie“ fördern. Welche Standpunkte eingeschlossen werden und warum, scheint dabei die kritische Frage hinsichtlich der Legitimität zu sein. Die Gefahr besteht darin, dass die spezialisierten Positionen von politischen Organisationen es für diejenigen erschweren, eine faire Chance zu haben, auf die Entscheidungen ein-

11 S. Cohen und Rogers, 1992.

zuwirken, die außerhalb dieser Vereinigungen stehen, aber trotzdem als Bürger davon betroffen sind. Daher müssten Konzepte der „Associative Democracy“ zumindest erklären, wie ihre Vorschläge in eine qualifizierte Vorstellung von Legitimität und deren Prozesse passen.

Diese kurze Zusammenfassung von wesentlichen Linien der institutionellen Diskussion deutet darauf hin, dass bisher keine ausreichende konzeptionelle Verbindung zwischen den praktischen Argumenten, die sich auf die Institutionalisierung konzentrieren, und den theoretischen, normativen existiert. Alle drei Stränge besitzen problematische Aspekte, die bereits durch eine kurze Betrachtung offensichtlich gemacht werden können. Daher benötigt ein sinnvoller Ansatz für deliberative Institutionen eine systematische Verbindung zwischen Deliberation als normative Idee von Demokratie und einer genaueren Beschreibung von möglichen Institutionen. Eine solche Verbindung zu entwickeln ist das Ziel meiner Arbeit. Ich möchte eine systematische Antwort auf die Frage ermöglichen, was Deliberation, praktisch gesehen, für demokratische Institutionen und damit das politische System bedeutet. Ich möchte mich nun der Frage zuwenden, wie diese Absicht erreicht werden kann.

b) Deliberation und Demokratietheorien

Mit Hinblick auf das Ziel eines auf Institutionen anwendbaren normativen Ansatzes, lassen sich Beschreibungen betrachten, die solche Verbindungen herstellen und damit eine Grundlage für die Evaluierung politischer Systeme liefern. Robert Dahls „realistische“ Darstellung kann als eine solche gelten.¹² Daher ist für die Absicht einer institutionellen Verknüpfung eines demokratietheoretischen Konzepts dessen Methode interessant. Er selber beschreibt das Vorgehen seiner Demokratietheorie so, dass es sich nicht eindeutig benennen lässt und keinesfalls deduktiv verläuft. Stattdessen werden sowohl normative Ideen als auch empirische Entwicklungen herangezogen. Was er nun eigentlich macht, ist, dass er ein Ideal von Demokratie beschreibt, in dem er traditionelle Argu-

12 S. Dahl, 1989.

mente der normativen Demokratietheorie diskutiert. Er konfrontiert diese Argumente dabei mit den empirischen Entwicklungen in bestehenden Systemen. Daraus folgend definiert er das Ideal der Demokratie im Lichte der empirischen Abläufe mit ihren Institutionen, die sich in zeitgenössischen liberalen Systemen herausgebildet haben.

Aus demokratietheoretischem Blickwinkel sind Dahls Vorgehen und seine eigene Beschreibung davon jedoch Einwänden ausgesetzt. Während es richtig ist, dass ein normatives Konzept nicht ohne den Bezug auf die Bedingungen der Realität auskommt, wie es in der „rekonstruktiven“ oder „reinen politischen“ Vorstellung zum Ausdruck kommt, bedeutet das nicht dasselbe, wie empirische, institutionelle Abläufe auf die Darstellung zu übertragen. Stattdessen diskutiert ein normatives Konzept bestehende Bedingungen im Lichte praktischer Überzeugungen. Aus dieser Diskussion entsteht die Vorstellung eines demokratischen Systems, das durch seine Bindung an den Wert der Legitimität normativ zu verstehen ist.

Empirische Theorien funktionieren dagegen grundsätzlich anders. Sie beschreiben, wie Institutionen in der Realität arbeiten und wirken. Diese Beschreibung ist dabei gebunden an den Untersuchungsgegenstand und möglicherweise an die verwendete quantitative oder qualitative Methode. Damit starten sie bereits mit bestimmten normativen Standards hinsichtlich des Charakters von Demokratie und beschreiben entsprechend die institutionelle Ausgestaltung daran orientiert. Sie stützen sich damit auf normative Beschreibungen und enthalten dadurch, dass sie durch den Untersuchungsgegenstand daraus wählen, diesbezügliche Beurteilungen.

Es ist jedoch anzunehmen, dass die Ergebnisse hinsichtlich der institutionellen Abläufe von den normativen Prämissen, anhand derer sie untersucht wurden, abweichen können oder in einem bestimmten Verhältnis zu ihnen stehen. Nach Dahls Methode bedeutet dies, dass die verwendeten Prämissen den empirischen Ergebnissen gemäß abgeändert werden müssen. Im Kontext der Ergebnisse von „realistischen“ Theorien kommt es damit zu bestimmten Folgerungen. Die empirisch basierten Demokratietheorien, die mit Schumpeter einen

Ausgangspunkt haben und sich stark auf die Resultate von Michels beziehen, zeigten, dass sich die Macht politischer Organisation in modernen Systemen in einer relativ kleinen, sozial homogenen Gruppe konzentriert – der politischen Elite.¹³ Diese „realistischen“ Theorien, an denen auch Dahl anzuschließen ist, schließen daraus, dass die Idee von Demokratie als übergreifende Beteiligung aller Betroffenen, wie sie früheren Konzepten wiedergegeben ist, revidiert werden muss. Stattdessen erfüllt sie sich nun im Wettbewerb dieser Eliten. Daher bildet das empirische Resultat nun den normativen Standard. Diese Theorien nennen sich „realistisch“, weil sie eine Sicht von Demokratie unter den bestehenden Bedingungen zeitgenössischer Systeme aufzeigen möchten.

Jedoch benötigt eine demokratietheoretische Beschreibung durch ihren theoretischen Ausgangspunkt ein anderes Vorgehen, um eine Verbindung zur institutionellen Diskussion herzustellen. Normative Konzepte als Grundlagen demokratietheoretischer Erörterungen entwickeln ihre Argumentation vom Standpunkt der Individuen aus: der konzeptionelle Ausgangspunkt der Legitimität bedeutet die Rechtfertigung des politischen Systems vor den Individuen, die der Machtausübung der politischen Ordnung unterliegen. Daher untersuchen diese theoretischen Entwürfe, was es für eine politische Ordnung bedeutet, der Anforderung nach Legitimität und damit den Individuen gerecht zu werden. Für diese Absicht verwenden solche Theorien natürlich deskriptive Argumente, also solche, die sich aus den realen Bedingungen ergeben. Durch die Argumente können empirische Resultate bereits in die normative Diskussion Eingang finden. Eine „rekonstruktive“ oder „rein politische“ Methode rechtfertigt solch ein Vorgehen explizit. Allerdings werden diese deskriptiven Argumente immer verwendet aus der Perspektive der Rechtfertigung vor den Individuen. Als solches werden die Argumente bereits in einer normativen Weise gebraucht. Sie werden aus dem Blickwinkel der Rechtfertigung vor den Individuen bewertet.

In Abgrenzung zu solch einer normativ geprägten Auseinandersetzung beginnen empirische Theorien von Politik mit Fragen hinsichtlich der Ebene des Sys-

13 Vgl. Pateman, 1970, S.2–5.