

Kritische Studien zur Demokratie

Andreas Schäfer

Zwischen Repräsentation und Diskurs

Zur Rolle von Deliberation
im parlamentarischen
Entscheidungsprozess



Springer VS

Kritische Studien zur Demokratie

Herausgegeben von

Prof. Dr. Gary S. Schaal: Helmut-Schmidt-Universität/
Universität der Bundeswehr Hamburg, Deutschland

Dr. Claudia Ritz: Helmut-Schmidt-Universität/
Universität der Bundeswehr Hamburg, Deutschland

Dr. Matthias Lemke: Helmut-Schmidt-Universität/
Universität der Bundeswehr Hamburg, Deutschland

Die Erforschung demokratischer Praxis aus normativer wie empirischer Perspektive zählt zu den wichtigsten Gegenständen der Politikwissenschaft. Dabei gilt es auch, kritisch Stellung zum Zustand und zu relevanten Entwicklungstrends zeitgenössischer Demokratie zu nehmen. Besonders die Politische Theorie ist Ort des Nachdenkens über die aktuelle Verfasstheit von Demokratie. Die Reihe *Kritische Studien zur Demokratie* versammelt aktuelle Beiträge, die diese Perspektive einnehmen: Getragen von der Sorge um die normative Qualität zeitgenössischer Demokratien versammelt sie Interventionen, die über die gegenwärtige Lage und die künftigen Perspektiven demokratischer Praxis reflektieren. Die einzelnen Beiträge zeichnen sich durch eine methodologisch fundierte Verzahnung von Theorie und Empirie aus.

Andreas Schäfer

Zwischen Repräsentation und Diskurs

Zur Rolle von Deliberation
im parlamentarischen
Entscheidungsprozess

 Springer VS

Andreas Schäfer
Berlin, Deutschland

Dissertation Humboldt-Universität zu Berlin, Deutschland, 2015

Kritische Studien zur Demokratie
ISBN 978-3-658-14742-6 ISBN 978-3-658-14743-3 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-14743-3

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature
Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Danksagung

Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um die geringfügig überarbeitete und gekürzte Fassung meiner Dissertation, die von der Kultur-, Sozial- und Bildungswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin im Februar 2015 angenommen wurde. Bei der Durchführung dieses Forschungsprojektes und der Fertigstellung des Buches habe ich von vielen verschiedenen Seiten wichtige Unterstützung erfahren.

Mein besonderer Dank gilt Wolfgang Merkel, der das Projekt mit großer Aufgeschlossenheit durch alle Arbeitsphasen hindurch inhaltlich und organisatorisch gefördert hat und der durch sein stetes, analytisch klares Nachfragen mein Bewusstsein für den komplexen Zusammenhang von empirischen und demokratietheoretischen Fragen geschärft hat. Klaus Eder möchte ich ebenfalls für wichtige theoretische Anregungen und konstruktive Kritik in verschiedenen Stadien der Arbeit danken. Friedbert Rüb danke ich für seine intellektuellen Impulse sowie für die persönliche Unterstützung. Außerdem gilt mein Dank Frank Nullmeier für hilfreiche Hinweise zur Ausgestaltung und akademischen Ausrichtung meiner Forschungsarbeit.

Die Berlin Graduate School of Social Sciences (BGSS) bot mir einen institutionellen Rahmen und ein kollegiales Umfeld für die Bearbeitung des Projektes. Dem nahezu täglichen Austausch mit meinen Mitdotorandinnen und Mitdotoranden habe ich nicht nur viele inhaltliche und methodische Einsichten, sondern auch motivationalen Beistand zu verdanken.

Die BGSS förderte zudem dankenswerterweise meinen dreimonatigen Forschungsaufenthalt am Institute for Public Knowledge der New York University. Für die Einladung dorthin und fruchtbare Kommentare zu meiner Arbeit habe ich Craig Calhoun zu danken. Der Aufenthalt bot mir die Gelegenheit für einen sehr konstruktiven Austausch über meinen Forschungsgegenstand unter anderem mit Dimitri Landa und Bernard Manin sowie mit den Mitgliedern des NYLON-Netzwerks, für den ich sehr dankbar bin.

Meine Berliner Kolleginnen und Kollegen standen mir mit ihrem wertvollen und freundschaftlichen Rat bei der Abfassung dieser Untersuchung zur Seite. Besonders bedanken möchte ich mich hierfür bei Lisa Anders, Natalia Besedovsky, Johannes Gerschewski, Tom Ulbricht und Felix Wassermann.

Für die Hilfe bei der formalen Fertigstellung dieses Buches danke ich herzlich Mira Christiansen und David Meiring sowie Anita Wilke von Springer VS für die professionelle Betreuung.

Dieses Projekt wäre nicht umsetzbar gewesen ohne die freundliche Unterstützung meiner Interviewpartner, die mir in großzügiger Weise ihre knapp bemessene Zeit zur Verfügung stellten, wofür ich mich an dieser Stelle nochmals bedanken möchte.

Für die finanzielle und ideelle Förderung dieser Arbeit bin ich außerdem dem Evangelischen Studienwerk Villigst zu großem Dank verpflichtet.

Berlin, im Mai 2016

Andreas Schäfer

Inhalt

Abbildungen und Tabellen.....	11
1. Einleitung.....	13
2. Stand der theoretischen Diskussion und empirischen Forschung	21
2.1. Die deliberative Demokratietheorie und ihre Kritiker	21
2.1.1. Vom ursprünglichen Konzept zum Reformmodell.....	22
2.1.2. Das Idealmodell der deliberativen Demokratie	26
2.1.3. Implementation der deliberativen Demokratie und das Problem der Repräsentation	28
2.1.4. Deliberation, Konflikt und die Tendenz zur moralischen Engführung.....	33
2.1.5. Zwischen Konsens und Dissens – Debatten über die (wünschenswerten) Wirkungen von Deliberation	36
2.1.6. Ein Katalog offener Fragen der deliberativen Demokratietheorie	39
2.2. Normative Theorie und empirische Deliberationsforschung	39
2.2.1. Herausforderungen empirischer Deliberationsforschung	40
2.2.2. Deliberation an der Peripherie des Entscheidungszentrums repräsentativer Demokratie	42
2.2.3. Deliberation im Parlament und das ethisch-evaluative Paradigma.....	45
2.2.4. Zwischenfazit	56
2.3. Deliberation und Parlamentarismus.....	57
2.3.1. Parlamentarismusforschung, Parlamentarismuskritik und die deliberative Demokratietheorie	58
2.3.2. Deliberation und das Rationalitätserfordernis parlamentarischer Entscheidungen.....	65
2.3.3. Exkurs zur Kritik am Rationalitätsbegriff der deliberativen Demokratietheorie	69

2.3.4. Fazit: Funktionale und normative Grundlagen der Analyse parlamentarischer Deliberation.....	75
3. Theoretischer Analyserahmen	77
3.1. Konzeptkonstruktion.....	77
3.1.1. Unterscheidung zwischen Kommunikationslogik von und Handlungsmotiv für Deliberation.....	78
3.1.2. Trennung der Praxis der Deliberation von ihrer Wirkung.....	85
3.1.3. Die Differenz von Deliberation und Entscheidung.....	87
3.1.4. Ein Drei-Ebenen-Konzept der Deliberation	90
3.2. Ein theoretisches Modell parlamentarischer Deliberation	93
3.2.1. Die Organisationsebene und die Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus.....	94
3.2.2. Die Interaktionsebene und die Perspektive des kommunikativen Handelns.....	98
3.2.3. Die Akteursebene und die Perspektive der Spieltheorie.....	100
3.2.4. Theoretische Modellierung.....	103
4. Methodisches Vorgehen.....	113
4.1. Forschungsdesign	113
4.2. Zur Fallauswahl	116
4.3. Datenerhebung und methodologische Implikationen	120
4.4. Die Qualitative Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode.....	122
5. Empirische Analyse.....	127
5.1. Ausgangsbedingungen parlamentarischer Deliberation.....	127
5.1.1. Rollen: Allgemeine Handlungsorientierungen und Erwartungshaltungen von Parlamentariern.....	127
5.1.2. Regeln: Formale Verfahrensnormen und informelle Spielregeln im parlamentarischen Beratungsprozess	140
5.1.3. Ressourcen: Ermöglichende und begrenzende Mittel der Deliberation	153
5.1.4. Kulturen parlamentarischer Beratung.....	159
5.1.5. Die Bedeutung der Themenstruktur für den Beratungsprozess.....	165
5.1.6. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	170
5.2. Formen und Praktiken der Kommunikation im parlamentarischen Beratungsprozess.....	172

5.2.1. Intrafraktionelle Beratungsprozesse	174
5.2.2. Interfraktionelle Beratungsprozesse	176
5.2.3. Formelle vs. informelle Formen von Deliberation	186
5.2.4. Kommunikationsmodi zwischen Argumentieren und Verhandeln	192
5.2.5. Heuristiken und Kommunikationspraktiken	199
5.2.6. Zusammenfassung der Ergebnisse	213
5.3. Wirkungen parlamentarischer Deliberation	215
5.3.1. Typen von Wirkungen parlamentarischer Deliberation	216
5.3.2. Wirkungsweisen parlamentarischer Deliberation	233
5.3.3. Der Nexus von Verfahren, Öffentlichkeit und Antizipation als Motor parlamentarischer Deliberation	247
5.3.4. Zusammenfassung der Ergebnisse	257
6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	261
6.1. Zur Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess	261
6.2. Elemente einer Theorie parlamentarischer Deliberation	273
6.3. Implikationen für Demokratietheorie und Deliberationsforschung ...	280
Literatur	289
Anhang	303

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1:	Überlappende Kategorien der Mitgliedschaft unterschiedlicher Kommunikationsmodi zu den Konzepten „arguing“ und „bargaining“	84
Abbildung 2:	Verhältnis von Deliberation und Entscheidung	89
Abbildung 3:	Drei-Ebenen-Konzept zu „Deliberation“	91
Abbildung 4:	Analytische Perspektiven zum parlamentarischen Kontext	94
Abbildung 5:	Theoretisches Modell	106
Abbildung 6:	Spannungsfeld von Rollenerwartungen an Abgeordnete des Bundestages	137
Abbildung 7:	Kreislauf parlamentarischer Beratungen	255
Abbildung 8:	Spezifiziertes Modell: Wirkungspfade parlamentarischer Deliberation	277
Tabelle 1:	Kombination von durch Handlungslogiken definierten Kommunikationsmodi mit möglichen Handlungsmotiven und Verwirklichungsformen	83
Tabelle 2:	Matrix zu idealtypischen Themenstrukturen	112
Tabelle 3:	Parlamentarische Arenen	143
Tabelle 4:	Spezifische Ausgangsbedingungen parlamentarischer Deliberation in Zuordnung zu institutionellen Logiken	265
Tabelle 5:	Charakterisierung zweier funktionaler Varianten parlamentarischer Deliberation	269
Tabelle 6:	Zuordnung von Wirkungstypen zur Matrix aus institutionellen Logiken und Stufen der Diskursdynamik	271

1. Einleitung

Im Frühjahr 2012 sorgte ein Plan der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages für Aufregung unter den Abgeordneten und in der medialen Öffentlichkeit. Der Entwurf betraf die „Gewährung von Redezeit außerhalb von Fraktionskontingenten“¹. Nach Informationen der Süddeutschen Zeitung sah dieser Entwurf vor, die Vergabe von Redezeit an Abgeordnete, die nicht von ihrer Fraktion als Redner benannt wurden, stärker zu limitieren und eng mit der jeweiligen Fraktionsführung abzustimmen. Hintergrund war ein Vorfall im Zuge der Beratungen zum Europäischen Rettungsschirm und zu den Griechenlandhilfen im Bundestag. In den Reihen der Koalitionspartner wuchsen damals die Bedenken, ob Bundesregierung und Bundestag mit den betreffenden Maßnahmen auf dem richtigen Weg seien. Einige Abgeordnete der Koalition brachten diese Zweifel deutlich zum Ausdruck und kündigten an, gegen die Regelungen zu stimmen. Zwar war die Mehrheit für die Entscheidungen nicht gefährdet, weil die SPD bereits angekündigt hatte, mit der Koalition für die Maßnahmen zu stimmen, doch waren die Irritationen durch die abweichenden Meinungen offensichtlich nicht unbedeutend. Einige der später als „Abweichler“ bezeichneten Abgeordneten wollten ihre abweichende Meinung in Reden vor dem Bundestag begründen. Bundestagspräsident Norbert Lammert kam dieser Bitte mit dem Verweis nach, dass in dem Haus alle relevanten Positionen, die gewissermaßen auch die gesellschaftliche Debatte widerspiegeln, zum Ausdruck kommen sollten – und setzte sich damit offenbar über den Willen der Fraktionsführungen hinweg. Der Bundestagspräsident handelte sich damit in der Folge eine Rüge des Ältestenrates ein. Mit der Entscheidung, den Abweichlern Rederecht einzuräumen, habe er seine Kompetenzen überschritten. Die Arbeitsfähigkeit des Parlaments sei in Gefahr. Die Konsequenz war die genannte Initiative zur Änderung der Geschäftsordnung.

Das Medienecho ließ nicht lange auf sich warten. „Fraktionen planen Maulkorb für Abgeordnete“ (Prantl 2012a) und „Aktion Marionette“ (Prantl 2012b)

1 Aus der Tagesordnung der 37. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des 17. Deutschen Bundestages (<http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2925&id=1223>, zuletzt abgerufen am 05.02.2015).

titelte die Süddeutsche Zeitung. „Widerrede erwünscht“ (Hoffmann 2012) entgegnete ein Kommentar der FAZ dem Plan. Auch von Seiten der Akteure wurde sehr bald Stellung genommen. Bundestagsvizepräsident Wolfgang Thierse (SPD) argumentierte, eine starre Regelung, wer reden dürfe und wer nicht, "wäre nicht sinnvoll und entspräche weder dem Geist des Parlamentarismus noch dem Inhalt der Debatten"². Schnell formierte sich auch der Widerstand innerhalb der parlamentarischen Fraktionen. Kurze Zeit später ließen die Fraktionsführungen vernehmen, ihr Vorschlag zur Begrenzung der Redezeit sei nicht ausgegoren und nicht mehr aktuell. Das Vorhaben wurde fallengelassen.

Was bewog die Fraktionsführungen, auf das eingangs beschriebene Vorkommnis mit einem solchen Entwurf zu reagieren? So werden doch in der Bundesrepublik Deutschland in der Regel alle bedeutenden ins parlamentarische Verfahren eingebrachten Gesetzesinitiativen mit der Mehrheit der jeweils regierenden Koalition angenommen bzw. abgelehnt. Die Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag ist relativ stark ausgeprägt. Abweichungen von der Fraktionslinie bei parlamentarischen Abstimmungen bleiben im Deutschen Bundestag „Ausnahmeerscheinungen“ (Saalfeld 1995: 362; vgl. Sieberer 2006). Die Gefahr einer Erosion der Regierungsmehrheit in wichtigen Entscheidungen ist also offenbar in den meisten Fällen gering, wenn auch die hinter dieser Mehrheitsbildung stehenden innerfraktionellen Bemühungen sicher nicht zu vernachlässigen sind. Die Debatten und Diskussionen im Bundestag scheinen regelmäßig an festen Fronten im Abstimmungsverhalten abzurallen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, woraus sich die Aufregung im Zuge des beschriebenen Skandals speist. Wieso diese Empfindlichkeit auf Seiten der Fraktionsführungen und warum der einsame Kampf der „Abweichler“, das eigene Rederecht durchzusetzen, wenn es doch letztlich die sicheren Mehrheiten nicht in Gefahr bringen kann? Wie erklärt sich das Pochen der Medien auf das freie Mandat? Ist dies nicht naiv angesichts der Fraktionsdisziplin, die ja weitgehend bekannt und als notwendig anerkannt ist?

Die Affäre um die Begrenzung der Redezeit verweist auf ein Spannungsverhältnis zwischen dem von den Akteuren sowie von Kommentatoren beschworenen „Geist des Parlamentarismus“ und eingespielten Organisationsformen des Bundestages – ein Spannungsverhältnis, welches offenbar meistens implizit bleibt und lediglich in konflikthaften Momenten zum Vorschein kommt. Zudem zeigt die Affäre, dass nach verbreiteter Auffassung die Legitimität parlamentarischer Entscheidungen nicht ausschließlich im Mehrheitsentscheid liegt, sondern auch in der offenen Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Positionen

² Zitiert nach Süddeutsche Zeitung Online: <http://www.sueddeutsche.de/politik/debatte-ueber-rederecht-im-bundestag-viele-abgeordnete-verweigern-sich-dem-maulkorb-1.1332981>.

und in der Beratung über die Entscheidungsgegenstände innerhalb des Parlaments, selbst wenn sich abweichende Meinungen in den seltensten Fällen durchsetzen können. Sie macht ferner deutlich, dass sogar eine relativ unbedeutend erscheinende Änderung wie die geplante Modifikation der Geschäftsordnung als zentraler Eingriff in die Redefreiheit der Abgeordneten betrachtet wird und dass trotz der Übermacht der Fraktionen im parlamentarischen Entscheidungsprozess und der vorherrschenden Fraktionsdisziplin davon ausgegangen wird, dass der ausführliche Austausch von Argumenten eine wichtige Rolle spielt.

Die vorliegende Untersuchung setzt an diesem Punkt an. Sie fragt nach der Rolle von Deliberation unter Abgeordneten im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Sie stellt diese Frage vor dem Hintergrund der theoretischen Debatten um die deliberative Demokratie. Die deliberative Demokratietheorie stellt einen der meistdiskutierten politiktheoretischen Ansätze der letzten 20 Jahre dar. Im Kern hebt sie die Bedeutung des Diskurses, also des argumentativen Austausches von Positionen und Begründungen, für die Legitimation politischer Entscheidungen hervor. Eine Weiterentwicklung der Theorie scheint gegenwärtig vor allem durch die sich seit einigen Jahren etablierende empirische Deliberationsforschung ermöglicht zu werden. Diese Forschungsrichtung untersucht die Bedingungen, Formen und Folgen von Deliberationsprozessen und versucht daraus Rückschlüsse auf die Demokratietheorie zu ziehen. Die vorliegende Studie knüpft mit ihren Ergebnissen an jene empirische Deliberationsforschung an, welche den parlamentarischen Kontext bisher allerdings nur sehr selten behandelt hat, obwohl das Parlament der einzige Ort im demokratischen Institutionengefüge ist, an dem institutionalisierte Deliberationsprozesse in allgemeinverbindliche Entscheidungen münden.

Die Studie untersucht einerseits die Bedeutung des Falles parlamentarischer Deliberation für diesen demokratietheoretischen Ansatz. Andererseits erschließt sie mit dem Konzept der Deliberation einen Aspekt parlamentarischer Beratungs- und Entscheidungsprozesse, der bisher auch in der Parlamentarismusforschung unterbelichtet ist. Denn während die empirische Deliberationsforschung den parlamentarischen Kontext nur stiefmütterlich behandelt, ignoriert umgekehrt die Parlamentarismusforschung das Deliberationskonzept bei der Beschreibung und Erklärung parlamentarischer Entscheidungsprozesse weitgehend. Wie wir noch sehen werden, ist dieser Umstand darauf zurückzuführen, dass das Ideal einer offenen und diskursiven Willensbildung im Parlament – zumindest innerhalb des parlamentarischen Regierungssystems – von der deutschen Parlamentarismusforschung als Zerrbild der verfassungspolitischen Wirklichkeit betrachtet wird. Diese sei vielmehr von dem Agieren demokratisch legitimierter Fraktionen und Mehrheiten dominiert und *soll* zur Legitimation demokratischer Regierungen auch durch sie bestimmt werden. Soweit der „Geist des Parlamentarismus“

einen offenen diskursiven Willensbildungsprozess meint, muss er vor diesem Hintergrund als verfassungspolitisches Missverständnis erscheinen, weil er falschen oder zumindest veralteten Vorstellungen entspreche. Um Fehlschlüsse zu vermeiden, müsse das Modell des „klassisch-altliberalen Typs“ (Schütt-Wetschky 1984), in dem das Parlament als Ganzes der Regierung gegenübertritt, von der verfassungspolitischen Vorstellung eines neuen Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Opposition, in der die Fraktionen die entscheidende Rolle spielen, ersetzt werden. Für Deliberation, die in der Regel mit der Gewissensfreiheit des einzelnen Abgeordneten in Verbindung gebracht wird, scheint da kein Platz mehr zu sein.

Gegen diese Sichtweise der Parlamentarismusforschung wird in der vorliegenden Arbeit die Auffassung vertreten, dass ein offener Beratungsdiskurs nicht nur ein legitimes Prinzip parlamentarischer Beratungen darstellt, sondern auch durch institutionelle Vorkehrungen in die Arbeitsweise des Parlamentes eingeschrieben ist, wodurch er aber wiederum in ein offenkundiges Spannungsverhältnis mit den durch parlamentarische Mehrheitsverhältnisse und durch die Arbeitsweise des Fraktionenparlamentes festgeschriebenen Handlungsorientierungen gerät. Allerdings will sich diese Arbeit explizit *nicht* die Ansicht zu eigen machen, dass es sich hierbei um eine Spannung zwischen (vermeintlichem) Ideal und Wirklichkeit handelt. Das Besondere am zeitgenössischen parlamentarischen Kontext ist ja gerade, dass hier unterschiedliche Prinzipien in *einer* politischen Institution aufeinandertreffen, die *gleichermaßen* verfassungspolitische Legitimität beanspruchen und wirkungsvolle Handlungsorientierungen für die Akteure liefern können.

Die Ausgangskonstellation parlamentarischer Deliberation wirft daher ein empirisches und ein theoretisches Puzzle auf. Ersteres besteht darin, dass Deliberation einerseits durch die parlamentarischen Verfahren institutionalisiert und eingefordert wird, andererseits aber gleichzeitig klare Mehrheitsverhältnisse bereits *vor* den eigentlichen Beratungsprozessen vorhanden sind, die durch die auch formal starke Rolle der Fraktionen gestützt werden und die die Offenheit des Beratungsprozesses von vornherein nach aller Wahrscheinlichkeit einschränken. Letzteres besteht darin, dass ein Konflikt zwischen zwei institutionalisierten und legitimen Handlungsorientierungen die Frage aufwirft, wie sich Akteure innerhalb dieses Spannungsfeldes zwischen diskursiver und positionaler Logik verhalten und welche Implikationen dies wiederum für die Theoriebildung hat. Ausgang und Dynamik der solchermaßen eingebetteten Beratungsprozesse erscheinen also in hohem Maße unklar. Vor diesem theoretischen Hintergrund lautet die offene Forschungsfrage: Welche Funktionen und Effekte hat Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess?

Die vorliegende Untersuchung begann in ihrer Pilotphase mit einer Reihe teilnehmender Beobachtungen im Bundestag. Das Erkenntnisinteresse bestand zunächst darin, zu untersuchen, wie Deliberation in Form parlamentarischer Beratungsprozesse in Ausschüssen auf die Entscheidung über Gesetzesinitiativen und andere Anträge einwirkt. Der Fokus auf die Ausschussarbeit erschien vor allem deswegen als aufschlussreich, weil dort die Beratungsprozesse unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden und dieser Umstand eine andere, unter Umständen offenere Arbeitsweise als die des Plenums vermuten ließ. Die Beobachtungen von Ausschusssitzungen im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik legten ein relativ einheitliches Muster nahe: Nach mehr oder weniger intensivem Austausch von Argumenten und Positionen der unterschiedlichen Fraktionen erfolgte die Abstimmung entlang von Fraktionslinien und insbesondere in Übereinstimmung der Trennung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Ein unmittelbarer oder gar am Abstimmungsverhalten festzumachender Effekt parlamentarischer Beratungsprozesse war nicht erkennbar. Ein Positionswandel, der im Zuge von Ausschussberatungen in einer Veränderung des Abstimmungsverhaltens resultiert, ist demnach nicht zu erwarten. Dieser Befund deckt sich durchaus mit den Erwartungen und Erkenntnissen der Parlamentarismusforschung.

Der Schluss liegt nahe, auf die Frage, welche Bedeutung Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess spielt, zu antworten: keine. Doch ist dies wirklich so klar? Die teilnehmenden Beobachtungen zeigen, dass zumindest auf einer oberflächlichen Ebene Deliberation stattfindet, die Wirkung aber völlig unklar ist. Die vorliegende Studie versucht daher, zur Beantwortung der Frage nach der Rolle von Deliberation einen breiteren Fokus anzulegen. Sie fragt in explorativer Absicht nach Bedingungen, Formen und Praktiken sowie Wirkungen parlamentarischer Deliberation. Die Unterfragen, nach denen sich die Analyse strukturiert, lauten im Einzelnen: Was sind die spezifischen Ausgangsbedingungen parlamentarischer Deliberation und wie bestimmen sie den Beratungsprozess? Welche Formen und Praktiken von Deliberation lassen sich im parlamentarischen Beratungsprozess identifizieren und in welchem Verhältnis stehen sie zu anderen Kommunikationsmodi? Welche Wirkungen und Funktionen von Deliberation lassen sich beschreiben und wie ist ihr Zusammenhang mit den Ausgangsbedingungen und Formen des parlamentarischen Beratungsprozesses?

Analog zu den beschriebenen Puzzles verfolgt die vorliegende Untersuchung eine empirische und eine theoretische These, die innerhalb des Forschungsdesigns eine erkenntnisleitende Funktion erfüllen. Die empirische These behauptet – entgegen der Null-Hypothese –, dass Deliberation eine spezifizierbare Rolle – d. h. eine empirisch genauer zu bestimmende Funktionalität und Effektivität – im parlamentarischen Entscheidungsprozess zukommt. Die theoretische These lautet, dass entgegen vorherrschender Paradigmen in der empirischen

Deliberationsforschung ein *kontextualisierter* Zugang notwendig ist, um Deliberation im parlamentarischen Kontext analytisch angemessen beschreiben und erklären zu können.

Anders als die meisten Ansätze der empirischen Deliberationsforschung und jene wenigen darunter befindlichen Studien, die parlamentarische Deliberation untersuchen, setzt die vorliegende Untersuchung daher einen anderen Akzent. Sie präsentiert einen kontextualisierten Zugang zur theoretischen und empirischen Analyse der Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Damit grenzt sie sich von dem hier als „ethisch-evaluatives Paradigma“ bezeichneten Ansatz ab, der das Problem von Deliberation vor allem als eine Spannung von (moralisch begründetem) Ideal und politischer Wirklichkeit befreift. Dieser evaluative Zugang zeichnet sich durch die Anwendung eines generalisierten theoretischen Maßstabs auf unterschiedliche empirische Kontexte aus. Gleichzeitig fokussiert er in der Regel vor allem individuelle Handlungen und favorisiert dabei konsensorientiertes Verhalten von Akteuren. Damit blendet diese Perspektive aber nach der hier vertretenen Auffassung relevante normative und institutionelle Spezifika der jeweiligen Kontexte sowie wichtige Aspekte deliberativer Praxis aus. So fällt insbesondere die kritische Funktion von Deliberation – ihr Potential den jeweiligen politischen Status Quo herauszufordern und den politischen Entscheidungsraum zu öffnen – aus dem Raster.

Einer ethisch-moralischen Engführung des Konzepts möchte ich also in kritischer Absicht einen kontextualisierten Zugang zu parlamentarischer Deliberation gegenüberstellen. Dieser basiert auf der Annahme, dass Deliberation nicht nur ein theoretisches Ideal ist, sondern vor allem auch eine praktizierte Form politischer Kommunikation, die in diverser Gestalt in verschiedenen politischen Arenen identifizierbar ist. Eine analytische Perspektive auf parlamentarische Deliberation muss gemäß dieser Auffassung die deliberative Theorie mit bereits vorhandenen deliberativen Praktiken in Beziehung setzen. Der kontextualisierte Analysezugang zu parlamentarischer Deliberation zielt dabei auf die Erfassung der spezifischen Form und Funktionalität von deliberativen Praktiken in unterschiedlichen situationellen und institutionellen Kontexten, um einerseits diese Kontexte deliberationstheoretisch zu erschließen und andererseits aus deren Erforschung Rückschlüsse für die Theoriebildung zu ziehen.

Methodisch stützt sich die vorliegende Studie dabei auf eine Rekonstruktion der Kontextspezifika und Handlungspraktiken, die sich im Betriebswissen parlamentarischer Akteure in expliziter wie impliziter Form auffinden lassen, welches vor dem Hintergrund einer eigenständigen theoretischen Konzeptualisierung und Modellierung analysiert werden soll.

Die Untersuchung beginnt im folgenden Kapitel mit einer Darlegung der Entwicklungen und Diskussionen, die die deliberative Demokratietheorie kenn-

zeichnen und für den Kontext der Untersuchung relevant sind (2.1). Es identifiziert dabei grundlegende Gemeinsamkeiten und Streitpunkte sowie offene Fragen, zu deren Beantwortung die empirische Untersuchung einen Beitrag liefern kann. Gleichzeitig kommen hier deliberationskritische Stimmen zu Wort. Daran schließt sich eine Erörterung des Standes der empirischen Deliberationsforschung an (2.2). Nach einer Reflexion der Herausforderungen der Verbindung von normativer Theorie und empirischer Forschung erfolgt dabei zunächst ein Überblick über Felder empirischer Deliberationsforschung jenseits des Parlaments, bevor sich der Abschnitt den Studien zur parlamentarischen Deliberation zuwendet. Hierbei steht die kritische Diskussion des „evaluativen Paradigmas“ im Mittelpunkt. Die Diskussion endet mit Schlussfolgerungen, die eine im Vergleich zur vorhandenen Forschung revidierte, aber komplementäre Sichtweise nahelegen. Daraufhin erfolgt eine Auseinandersetzung mit der deliberationsskeptischen Perspektive der deutschen Parlamentarismusforschung einerseits und der poststrukturalistischen Kritik an der deliberativen Demokratietheorie andererseits, die beide einer deliberationstheoretischen Perspektive auf parlamentarische Entscheidungsprozesse ablehnend gegenüberstehen (2.3). Aus dieser Diskussion erwächst der Vorschlag für einen normativ und funktional differenzierten Zugang zu parlamentarischer Deliberation, der auch Anschluss findet an neuere systemische Ansätze innerhalb der deliberativen Demokratietheorie.

Das dritte Kapitel entwickelt den kontextualisierten Analyseansatz. Zunächst erfolgt eine Analyse des Deliberationsbegriffs, die in der Konstruktion eines sowohl kontextsensitiven als auch theoretisch anschlussfähigen Konzeptes resultiert (3.1). Hierzu wird insbesondere Deliberation als Praxis von normativen Annahmen über Akteursorientierungen einerseits sowie von deliberativen Effekten andererseits begrifflich getrennt. Im darauf folgenden Abschnitt (3.2) entwickle ich auf der Basis einer Reflexion von institutionalistischen, kommunikationstheoretischen und spieltheoretischen Perspektiven das theoretische Modell, welches die nachfolgende empirische Analyse anleitet. Letzteres unterscheidet analog zu den oben genannten Forschungsfragen zwischen Ausgangsbedingungen, Prozessen und Wirkungen parlamentarischer Deliberation, in denen – so die Hypothese – das eingangs skizzierte Spannungsverhältnis zwischen positionaler und diskursiver Logik zum Ausdruck kommt.

Kapitel 4 legt die methodischen Überlegungen dar. Es präsentiert das Fallstudiendesign (4.1), ordnet den Bundestag als zu untersuchenden Fall typologisch ein (4.2), reflektiert die theoretischen Implikationen der Verwendung von Experteninterviews als privilegierte Erhebungsmethode des Betriebswissens parlamentarischer Akteure (4.3) und erläutert die Auswertungsstrategie der qualitativen Inhaltsanalyse (4.4).

Im fünften Kapitel erfolgt die empirische Analyse, welche sich nach den drei Dimensionen des theoretischen Modells gliedert. Abschnitt 5.1 widmet sich den Rollen, Regeln und Ressourcen, die als die institutionellen Ausgangsbedingungen parlamentarischer Deliberation betrachtet und jeweils entweder der diskursiven oder positionalen Logik zugeordnet werden. Ergänzt wird die Betrachtung der Ausgangsbedingungen um die Beratungskulturen unterschiedlicher Bundestagsausschüsse sowie der Struktur der behandelten Themen, die den situationalen Kontext bildet. Abschnitt 5.2 wendet sich den Formen und Praktiken parlamentarischer Deliberation in ihrer Beziehung zu anderen Kommunikationsmodi zu. Hier werden inter- und intrafraktionelle sowie formelle und informelle Deliberationsprozesse, Formen der Deliberation zwischen *arguing* und *bargaining* sowie typische Kommunikationspraktiken im Spannungsfeld diskursiver und positionaler Logik rekonstruiert. In Abschnitt 5.3 gelangt die Analyse schließlich zu den Wirkungen parlamentarischer Deliberation. Nach einer Rekonstruktion von unterschiedlichen Wirkungstypen und Wirkungsweisen endet die empirische Analyse mit der Beschreibung des Mechanismus aus Verfahren, Öffentlichkeit und Antizipation, der parlamentarische Deliberation antreibt, verstärkt und so ihre Wirkungen hervorbringt.

Das sechste Kapitel führt die Ergebnisse zusammen und zieht auf dieser Basis theoretische Schlussfolgerungen. Sie betreffen zum Ersten die Beantwortung der Forschungsfrage (6.1). Die Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess kann hier an Hand der rekonstruierten potentiellen Wirkungen spezifiziert werden. Außerdem wird als Ergebnis die funktionale Differenzierung von Deliberation entlang parlamentarischer Arenen und zwischen einer Positionen integrierenden und einer politisierenden, den Entscheidungsraum wieder öffnenden Funktion dargelegt. Zum Zweiten erfolgt eine weiterführende analytische Generalisierung (6.2), die aus der Untersuchung theoretisch fruchtbare Elemente identifiziert und einen kausalen Mechanismus konstruiert, der zukünftige Untersuchungen anleiten kann. Abschließend werden die Implikationen der Untersuchungsergebnisse für die deliberative Demokratietheorie und empirische Deliberationsforschung in Bezug auf das Konzept, die Implementation sowie die Wirkungen von Deliberation diskutiert (6.3).

Die Arbeit zielt insgesamt auf eine kritische Erprobung eines kontextualisierten analytischen Zugangs zu parlamentarischer Deliberation, der eine Alternative zu theoretischen Engführungen der Perspektive in der Deliberationsforschung bieten kann. Gleichzeitig will sie zeigen, dass die deliberationstheoretische Sichtweise auf parlamentarische Entscheidungsprozesse wichtige Einblicke in die Dynamiken und Zusammenhänge der unterschiedlichen Arenen in diesem institutionell komplexen Kontext bietet.

2. Stand der theoretischen Diskussion und empirischen Forschung

Das folgende Kapitel liefert den theoretischen Hintergrund für die vorliegende Untersuchung. Es schlägt einen Bogen von den Diskussionen der deliberativen Demokratietheorie über den Stand der empirischen Deliberationsforschung im Kontext von Parlamenten bis hin zu der Frage nach dem Verhältnis von Deliberation und Parlamentarismus innerhalb der deutschen Parlamentarismusforschung. Dabei zielt es auf die Herausarbeitung solcher theoretischer Probleme und offener Fragen, zu deren Bearbeitung diese Studie mit Hilfe eines eigenständigen theoretischen Analyseansatzes (Kapitel 3) beitragen kann. Ich komme nach der empirischen Analyse auf diese Fragen zurück.

2.1. Die deliberative Demokratietheorie und ihre Kritiker

Zunächst sollen die Grundlinien der Diskussion innerhalb der deliberativen Demokratietheorie dargelegt werden. Sie bilden den demokratietheoretischen Ausgangspunkt für die konzeptuelle und empirische Untersuchung, auf den ich am Ende dieser Arbeit wieder Bezug nehmen werde. Dabei liegt der Fokus insbesondere auf solchen Fragen, die innerhalb der Theorie offen oder strittig sind und für deren weitere Klärung die empirische Analyse und Rekonstruktion von Deliberation im parlamentarischen Kontext von Relevanz sein kann.

2.1.1. Vom ursprünglichen Konzept zum Reformmodell

In einem Literaturbericht aus dem Jahr 1998 hat James Bohman das „Coming of age“ der deliberativen Demokratietheorie verkündet. Die Theorieentwicklung habe das Anfangsstadium der Darlegung eines Idealmodells von Deliberation verlassen und sei zu spezifischeren Fragestellungen fortgeschritten, die die Umsetzung jenes Ideals sowie die Eigenschaften und potentiellen Wirkungen des Deliberationsprozesses selbst beträfen (Bohman 1998). 18 Jahre zuvor fand das Konzept der „deliberativen Demokratie“ Eingang in die politikwissenschaftliche Begriffswelt. Der Blick auf den begrifflichen Ausgangspunkt der Idee der deliberativen Demokratie wirft indes ein klärendes Licht auf die darauffolgende Theorieentwicklung – insbesondere hinsichtlich der Frage des Verhältnisses von Deliberation und Repräsentation sowie der Frage nach der institutionellen Einbettung von deliberativen Prozessen.

Der Begriff der „deliberativen Demokratie“ wurde zum ersten Mal von Joseph M. Bessette in einem Essay aus dem Jahr 1980 verwendet, der sich der Frage widmete, wie demokratisch die amerikanische Verfassung sei. Bessette kennzeichnet mit diesem Begriff die spezifische Art, wie das demokratische Prinzip in der amerikanischen Verfassung umgesetzt sei, nämlich durch eine gleichzeitige Beschränkung und Bestärkung der Mehrheitsherrschaft (Bessette 1980: 104ff.). Die Verfassungsgeber hätten demnach keine Entscheidung gegen die Mehrheitsdemokratie gefällt, sondern lediglich gegen die *direkte* Demokratie. Die Mehrheit solle also nicht direkt herrschen, sondern durch ihre Repräsentanten. Dadurch würde den Mängeln einer unmittelbaren Demokratie – wie die Mehrheitstyannei und die Verführbarkeit der Massen durch Versprechungen des Augenblicks – entgegengewirkt. Es sind vor allem zwei Gründe, warum nach Bessette Repräsentanten in dieser Hinsicht überlegen sind. Zum einen verfügten sie über mehr einschlägige Erfahrung und Wissen. Zum Zweiten agierten sie in einem Kontext, der ein kollektives Argumentieren über gemeinsame Angelegenheiten fördert (ebd.: 105).

Warum aber soll dieses Arrangement dem demokratischen Mehrheitswillen eher gerecht werden als eine direkte Entscheidung durch das Volk? Der theoretische Kniff, den Bessette vornimmt, besteht in der Differenzierung zweier Mehrheitsbegriffe. Zum einfachen Mehrheitsbegriff fügt er nämlich das Konzept der „deliberativen Mehrheit“ hinzu (ebd.: 109). Letztere bezeichnet die Mehrheit, die nach einem ausführlichen kollektiven Prozess des argumentativen Meinungsaustausches unter allen Bürgern zu Stande kommen *würde*, wenn ein solches Verfahren zu bewerkstelligen wäre. Dieser virtuellen deliberativen Mehrheit müssen die Repräsentanten in ihren Deliberationen und Entscheidungen nahe kommen,

wenn sie demokratischen Standards genügen sollen. Diese Art einer deliberativen Demokratie soll also nicht einer Expertokratie oder anderen Form von Aristokratie Vorschub leisten. Denn es sind ja vor allem das Amt und der spezifische Arbeitskontext, in dem die Repräsentanten agieren, die die Überlegenheit repräsentativer Demokratie hervorbringen, und nicht in erster Linie die individuelle Qualität der Repräsentanten. Es kommt in repräsentativen Entscheidungsgremien in dieser Sichtweise also nicht darauf an, vermeintlich objektiv richtige Entscheidungen zu fällen, sondern sich in der kollektiven Entscheidungsfindung responsiv gegenüber dem Wahlvolk zu verhalten – allerdings eben nicht in der Weise, dass sich repräsentative Entscheidungsträger von im Wahlvolk vorherrschenden Stimmungen treiben lassen, sondern indem die Wertvorstellungen der Bevölkerung zum Ausgangspunkt der eigenen Beratungen und Entscheidungen gemacht werden.

Für Bessette müssen die Repräsentanten insofern tatsächlich repräsentativ sein, als sie die grundlegenden Werte und Ziele ihrer Wählerschaft teilen und ihre Deliberationen sich daran orientieren. Der Mechanismus der periodischen Wahl würde dann dahingehend wirken, dass sich die Handlungen der Repräsentanten nicht zu weit von den Erwartungen der Wähler weg bewegen (ebd.: 109). Allerdings ist auch Bessette klar, dass hier ein Spannungsverhältnis vorliegt: „Too much accountability could be dangerous to sound deliberation“ (ebd.: 109). Es bedarf demnach eines ausgeklügelten institutionellen Designs, um Responsivität und Deliberativität in einer ausgewogenen Balance zu halten. Damit richtet sich Bessette auch gegen pluralistische und elitistische Interpretationen der repräsentativen Demokratie. Weder rationale Verfolgung von Partikularinteressen noch die Expertise von Eliten allein kann den Mehrheitswillen adäquat zum Ausdruck bringen, sondern nur der institutionalisierte Prozess politischer Deliberation, der gleichzeitig responsiv und offen ist für die Sichtweisen und Interessen des Volkes.

Es bleibt allerdings das Problem bestehen, dass der deliberative Wille des Volkes nicht außerhalb der Institutionen messbar ist, weil ja gerade die politischen Institutionen den Mechanismus darstellen sollen, mittels dessen dieser deliberative Mehrheitswille entweder gefunden oder konstruiert werden soll, wie auch Bessette selbst festhält (ebd.: 111). Der deliberative Wille des Volkes kann also in der Regel nur als ein *kontrafaktischer* vorausgesetzt werden. Doch dann ist es schwierig zu beurteilen, inwieweit die Entscheidung der Repräsentanten überhaupt einem solchen Willen nahekommt. Bessette argumentiert, dass in bestimmten historischen Situationen eine eindeutige Tendenz von Auffassungen in der Bevölkerung feststellbar ist und dass sich belegen lässt, dass solche Auffassungen tatsächlich die Deliberation von politischen Repräsentanten bestimmt haben. Aber dann drängt sich die Frage auf, welche Rolle der deliberative Pro-

zess noch spielen soll, wenn er nur bereits bestehende Positionen reflektiert. Es bleibt das theoretische Problem bestehen: Wenn der deliberative Sinn der politischen Gemeinschaft erst durch ihre Institutionen hergestellt wird, kann er nicht schon als Maßstab für das Funktionieren dieser Institutionen vorausgesetzt werden. Es ist allenfalls eine wechselseitige Beeinflussung denkbar, die allerdings theoretischer Spezifizierung bedarf, soll sie nicht nur analytische Differenzierungen verwischen. Eine solche Spezifizierung legt Bessette allerdings in seinem Artikel nicht vor.³

Bezeichnenderweise beschreibt Bessette mit dem Begriff der „deliberativen Demokratie“ gar kein Reformprojekt, sondern beansprucht mit diesem Konzept die verfassungspolitische Wirklichkeit der US-amerikanischen Demokratie zu erfassen. Er steht sogar Reformbemühungen, die auf eine stärkere Einbeziehung größerer Bevölkerungsteile durch Einführung direktdemokratischer Elemente zielen, kritisch gegenüber – und dies nicht, weil er ausschließt, dass beispielsweise Referenden öffentliche Deliberationsprozesse auslösen könnten, sondern weil er das Potential dieser Deliberationsprozesse sehr pessimistisch beurteilt (Bessette 1980: 114ff.). Vor diesem Hintergrund stellt es ein gewisses Kuriosum dar, dass in der darauffolgenden Entwicklung der deliberativen Demokratietheorie das von Bessette eingeführte Konzept zum Inbegriff von Innovation und demokratischer Reform wurde. Wie ist es also zu diesem Wechsel der Perspektive gekommen? Bohmann jedenfalls konstatiert in seinem eingangs erwähnten Literaturbericht ganz klar: Die deliberative Demokratie ist ein reformistisches, wenn nicht gar radikales Projekt, das der Verfassung und Praxis der liberalen Demokratie mit einer grundlegenden Kritik begegnet und auf die Bereitstellung eines Alternativmodells zielt (Bohman 1998).

Im Kern richtet sich dieses Konzept gegen das, was die Theoretiker der deliberativen Demokratie als „aggregatives Modell“ bezeichnen. Das aggregative Modell, das auch oftmals mit der ökonomischen Demokratietheorie in Verbindung gebracht wird (u.a. Schumpeter 1976), geht von den fixen Präferenzen von Wählerinnen und Wählern aus, die mit ihrer Wahlentscheidung Repräsentanten legitimieren, Entscheidungen zu treffen, die sich wiederum an den ursprünglichen Präferenzen orientieren sollen. (Gutmann/Thompson 2004: 13ff.; Goodin

3 Das Problem von Bessettes kontrafaktischer Voraussetzung eines „deliberativen Mehrheitswillens“ wird später durch Habermas (1994) zumindest theoretisch gelöst, indem dieser die Annahme trifft, dass die Prozesse der deliberativen Meinungsfindung nicht nur und auch gar nicht in erster Linie in den politischen Institutionen stattfinden, sondern in der zivilgesellschaftlichen Peripherie des politischen Systems. Allerdings verlagert sich durch diese Lösung das Problem auf die Frage, in welches Verhältnis die unterschiedlichen Diskurse in den politischen Institutionen und in der zivilgesellschaftlichen Peripherie treten. Die zivilgesellschaftlichen Diskurse sollen den institutionalisierten Diskurs so beeinflussen, dass letzterer von den Themen und Argumenten des ersteren programmiert wird. Doch ob er das wirklich tut, ist eine empirische Frage.

2008; Habermas 1999: 277ff.) Eine Veränderung dieser Präferenzen und eine Reflexion der zugrunde liegenden Interessen im Zuge einer diskursiven Auseinandersetzung zwischen den unterschiedlichen Positionen sind nach diesem vereinfachten Modell nicht vorgesehen. Damit verbunden ist dann auch die Annahme, dass sich in diesem Modell tendenziell soziale Machtverhältnisse regelmäßig in politische übersetzen. Der Wettbewerb um die Stimmen der Wählerschaft folgt eher einer Werbe- und Kampagnen-Logik als der einer argumentativen Auseinandersetzung um Programmatiken und Positionen. Gerade diese Auseinandersetzung aber steht im Zentrum des Modells deliberativer Demokratie: Bürgerinnen und Bürger sowie ihre Repräsentanten sollten bereit sein, ihre Präferenzen für kollektiv verbindliche Entscheidungen in einem öffentlichen und dialogischen Prozess zu rechtfertigen und im Zweifelsfall im Zuge dessen zu verändern. (Gutmann/Thompson 2004: 16ff.)

Die meisten Theoretiker der deliberativen Demokratie nehmen an, dass die politische Wirklichkeit in gegenwärtigen liberalen Demokratien eher dem aggregativen als dem deliberativen Modell nahekommmt. In welchem Ausmaß sich aber das neue Alternativmodell von der bisherigen Praxis in etablierten liberalen Demokratien unterscheidet, ist auch ein Streitpunkt innerhalb der Theorie selbst. So betrachtet Habermas die „deliberative Politik“, wie wir noch im Detail sehen werden, als bereits zumindest teilweise in der Anlage und Praxis demokratischer Verfassungsstaaten verwirklicht (vgl. v.a. Habermas 1994), während Autoren wie John Dryzek die Bedeutung der deliberativen Demokratie als „kritische Alternative“ für gegenwärtige „liberale Demokratien“ hervorheben (Dryzek 2000: 8ff.). Dryzek zielt mit seiner „discursive democracy“ auf eine Ausweitung des Raumes für politische Deliberation und demokratische Entscheidungsfindung. Die auf der Basis einer breiten gleichberechtigten Partizipation resultierende kommunikative Rationalität solle idealerweise sowohl in Bereichen der Lebenswelt als auch im politischen und administrativen Raum wirksam werden (vgl. Dryzek 1990). Gegenüber Ansätzen, die die deliberativen Grundsätze – zumindest teilweise – im demokratischen Verfassungsstaat verwirklicht sehen – wie zum Beispiel bei Bessette oder Habermas – betont er die Notwendigkeit der stetigen „Demokratisierung“ etablierter Demokratien, um dem Ziel der demokratischen Authentizität politischer Entscheidungen, also deren Rückbindung an eine partizipative und diskursive Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger, näherzukommen (Dryzek 2000: 29).

Die skizzierten Unterschiede in den Stoßrichtungen unterschiedlicher theoretischer Ansätze betreffen auch die Umsetzung der deliberativen Demokratie. Doch bevor wir zu Fragen und Problemen der Implementation kommen, sollen zunächst die grundlegenden Ideen des Modells genauer dargelegt werden.

2.1.2. *Das Idealmodell der deliberativen Demokratie*

Eine der frühesten Ausformulierungen eines Idealbildes der deliberativen Demokratie, das zunächst unabhängig von konkreten politischen Institutionen (aber mit deutlichen institutionalistischen Annahmen) entwickelt wird, hat Joshua Cohen vorgelegt. Hierbei verwendet er zwar den Grundbegriff von Besette, dessen theoretische Einbettung nimmt er aber erklärtermaßen nicht zur Kenntnis. Cohen beschreibt drei Eigenschaften von demokratischer Politik (öffentliche Deliberation in Hinblick auf ein Gemeinwohl, Gleichheit unter den Bürgern, Formung von Identität und Interessen der Bürger in Hinblick auf eine öffentliche Vorstellung von Gemeinwohl), die er als Elemente eines eigenständigen politischen Ideals für die angemessene Behandlung und Entscheidung von öffentlichen Angelegenheiten ansieht (Cohen 1989). Auf dieser Basis entwickelt Cohen zunächst eine „formale Konzeption“ deliberativer Demokratie, die fünf Merkmale umfasst. Zum ersten handelt es sich um eine kontinuierliche und zeitlich unbegrenzte Assoziation. Zum Zweiten gilt als Basis für demokratische Legitimität die Deliberation unter Gleichen, wobei sich die Mitglieder der politischen Gemeinschaft auf die Regelung ihrer Angelegenheiten innerhalb deliberativer Institutionen selbst verpflichten. Drittens handelt es sich um eine pluralistische Assoziation. Viertens sollte eine klare Verbindung zwischen Deliberation einerseits und deren Ergebnissen bzw. den Entscheidungen andererseits bestehen. Schließlich sollten sich fünftens die Mitglieder der Assoziation in Hinblick auf ihre deliberativen Fähigkeiten wechselseitig anerkennen.

Auf dieser Grundlage entwickelt Cohen ein Modell für ein ideales Verfahren der Deliberation, das folgendem Grundsatz genügt:

In particular, outcomes are democratically legitimate if and only if they could be the object of a free and reasoned agreement among equals. The ideal deliberative procedure is a procedure that captures this principle. (ebd.: 22)

Diese grundlegende Idee hat später auch Habermas übernommen, wenn er feststellt: Das deliberative Demokratiemodell gehe von dem „Grundsatz aus, dass genau die Regelungen Legitimität beanspruchen dürfen, denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen könnten“ (Habermas 1996: 299f.; ähnlich auch Benhabib 1996a: 70).

An beiden Definitionen ist interessant, dass sie im Konjunktiv formuliert sind. Der Unterschied wird besonders im Vergleich zu der analogen Darlegung der Grundidee bei Elster deutlich, der konstatiert: „political choice, to be legitimate, must be the outcome of deliberation about ends among free, equal and rational agents“ (Elster 1998: 5).

Sowohl Cohen als auch Habermas machen die demokratische Legitimität von Entscheidungen also nicht von der faktischen, sondern nur von der prinzipiell möglichen Zustimmung auf Basis eines diskursiven, egalitären und partizipativen Prozesses (Cohen 1989: 22f; s. auch Habermas 1990: 40) abhängig.

Welche substantiellen Implikationen hat dieses Modell? Cohen führt aus, was die so beschriebene Selbstverpflichtung für die kollektive Entscheidungsfindung bedeutet. Demnach führt der charakterisierte Prozess zur Gemeinwohlorientierung unter den Teilnehmern. Doch wie kann sichergestellt werden, dass nicht nur vom Gemeinwohl gesprochen, tatsächlich aber kein ernsthafter Versuch unternommen wird letzteres zu erreichen? Zwar ist es Cohens Grundannahme, dass die Teilnehmer des Prozesses sich selbst auf gegenseitiges Überzeugen verpflichten. Doch erscheint fraglich, ob diese theoretische Annahme in der Wirklichkeit tragfähig ist. Deshalb argumentiert Cohen mit einem interessanten Mechanismus, wonach Deliberation bestimmte Wirkungen auf die Motivationen der Teilnehmer habe. Die „Vernünftigkeit“ des deliberativen Prozesses führt unter der Bedingung des Pluralismus von Interessen und Anschauungen dazu, dass für vorgebrachte Positionen ein Rechtfertigungserfordernis besteht: Der Einzelne muss Gründe für seine Positionen finden, die über die eigene Präferenz hinausgehen und die auch andere Teilnehmer akzeptabel finden, denen die fremde Präferenz allein nicht als ausreichender Grund erscheinen wird. Die Erwartung ist, dass dieses Rechtfertigungserfordernis in zweierlei Hinsicht auf die Motivation der Teilnehmer wirkt. Zum ersten wird die Praxis der Rechtfertigung die Selbstverpflichtung auf die deliberative Behandlung von politischen Fragen stärken, was es wiederum wahrscheinlicher macht, dass tatsächlich ernsthaft argumentiert wird und keine vorgeschobenen Argumente präsentiert werden. Zum Zweiten wird diese Praxis den Inhalt eigener Präferenzen und Überzeugungen beeinflussen. Wenn ich feststelle, dass ich für meine eigene Position keine guten Gründe finden kann, mag dieser Umstand mich dazu bringen, eben diese Position zu überdenken. Wenn ich tatsächlich erwarte, dass der Prozess regulativ wirkt und auch die anderen Teilnehmer sich normkonform verhalten, werden meine Präferenzen unter Umständen transformiert werden (Cohen 1989: 24).

Das Gemeinwohl ist nach Cohen das Ergebnis des deliberativen Prozesses und geht diesem nicht schon voraus. Es umfasst entsprechend die Interessen, Ziele und Ideale, die der deliberativen Prüfung standhalten. Cohen vertritt letztlich ähnlich wie Bessette eine institutionalistische Perspektive. Deliberation stellt sich nicht von selbst ein, sondern wird nur durch die angemessene Institutionalisierung ermöglicht:

The institutions themselves must provide the framework for the formation of the will; they determine whether there is equality, whether deliberation is free and reasoned, whether there is autonomy, and so on. (Cohen 1989: 26)

Dementsprechend sind auch die relevanten Präferenzen nicht exogen gegenüber den Institutionen, sondern werden von ihnen geprägt:

This suggests that we can identify the preferences and convictions that are relevant to collective choices apart from the institutions through which they are formed and expressed. But that is just what the deliberative conception denies. On this conception, the relevant preferences and convictions are those that could be expressed in free deliberation, and not those that are prior to it. (Cohen 1989: 28)

Das institutionelle Arrangement ist entscheidend für die Herbeiführung wirkungsvoller Deliberationsprozesse. Ohne letztere kann man Deliberation nicht erwarten. Das angemessene Arrangement hängt wiederum von empirischen Faktoren ab, die sich nach Cohen nicht unmittelbar aus dem deliberativen Ideal ableiten lassen, sondern aus der Erforschung des politischen Verhaltens von Akteuren (ebd.: 30).

Nach Habermas ist diese Charakterisierung des Ideals deliberativer Politik noch differenzierungs- und ergänzungsbedürftig. Dies betrifft zum einen die Frage, in welches Verhältnis die „entscheidungsorientierten Beratungen, die durch demokratische Verfahren reguliert sind“, mit den „informellen Meinungsbildungsprozessen in der Öffentlichkeit“ (Habermas 1994: 372f.) treten sollen. Zum anderen kommt nach Habermas das Diskursprinzip in politischen Kontexten in differenzierter und anderer Form zum Tragen als in allgemeinen unspezifischen Interaktionen. Moralische Argumentationen müssen sich hier nämlich mit anderen Diskurstypen (ethischen Selbstverständigungen und pragmatischen Diskursen) sowie mit Verhandlungsformen je nach Konflikt verflechten (ebd.: 196ff.). Ein grundlegender Perspektivwechsel findet insbesondere dadurch statt, dass Habermas eine Abkehr von der personalen Konzeption und eine Hinwendung zur „höherstufigen Intersubjektivität“ und „subjektlosen Kommunikationen“ (Habermas 1999: 288) von Verfahren vornimmt, die in gewissem Grade unabhängig von der Leistung einzelner Akteure sind (vgl. insgesamt Habermas 1999: 285ff. und ders. 1994: 170 u. 361ff.).

2.1.3. Implementation der deliberativen Demokratie und das Problem der Repräsentation

Nach der Grundlegung des normativen Modells und der Abgrenzung gegenüber anderen Demokratiemodellen hat sich die Theoriediskussion zunehmend der Frage nach der Implementation des Ideals zugewandt. Doch auch in dieser Hin-

sicht sind theoretische Probleme offen geblieben und ein Konsens über die beste Institutionalisierungsform in weiter Ferne (Hüller 2012: 143; Landwehr/Holzinger 2010: 374). Die elaborierteste Vorstellung davon, wie das deliberative Ideal umgesetzt werden kann, hat bisher wohl Habermas vorgelegt, der sein Konzept der deliberativen Politik in die Institutionen des demokratischen Verfassungsstaats einbettet (Habermas 1994). Nach Habermas entspräche allerdings das Konzept der deliberativen Mehrheit von Bessette eher der klassischen Sicht der repräsentativen Demokratie (Habermas 1994: 226ff.), während sein Kommunikationsmodell von einer strukturellen „Verkopplung der institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung mit der informellen Meinungsbildung in kulturell mobilisierten Öffentlichkeiten“ (ebd.: 228) ausgeht.

Doch werden für die gesamtgesellschaftliche Umsetzung einer deliberativen Demokratie in der theoretischen Diskussion erhebliche Schwierigkeiten gesehen. Diese beginnen bei dem Prinzip gleicher Chancen auf aktive öffentliche Partizipation, welches nach Peters auf Grund der vielen Hindernisse durch eine asymmetrische Macht-, Ressourcen und Rollenverteilung⁴ „einfach kein intelligibles Ideal für moderne Öffentlichkeiten“ bilden kann (Peters 2007: 193). Sie reichen bis hin zu den „Pathologien der politischen Kommunikation“ innerhalb eines Mediensystems, das auf Grund seiner mangelnden politischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit seine diskursive Scharnierfunktion zwischen den Entscheidungsprozessen im politischen System und den Meinungs- und Willensbildungsprozessen der Bürgerinnen und Bürger in der Zivilgesellschaft nicht (mehr) angemessen erfüllen kann (Habermas 2008: 179ff.; s. auch Bohman 2007).

Solche Schwierigkeiten haben nach Chambers dazu geführt, dass die deliberative Demokratietheorie sich zunehmend von ihrem gesamtgesellschaftlichen Fokus abgewandt hat und das Heil der Deliberation nur noch in sogenannten Mini-Publics sucht (Chambers 2009: 329ff.). Der Vorteil solcher Mini-Publics liegt in der Möglichkeit, durch institutionelles Design genau jene Bedingungen zu schaffen, die den Theoretikern als ideal für einen deliberativen Prozess erscheinen.⁵ Beispielsweise können Teilnehmer gezielt mit ausgewogenen Informationen versorgt und kann der Prozess so moderiert werden, dass die Begegnung mit unterschiedlichen politischen Auffassungen innerhalb der Gruppe zu einer rationalen Abwägung der Vor- und Nachteile der einzelnen Optionen führt

4 Nach Peters unterscheiden sich die Zugangschancen nach Faktoren wie Prominenz, Autorität, Produktivität und werden durch die vielfältigen Segmentierungen und Stratifikationen des Publikums weiter restringiert (Peters 2007: 192).

5 In der Bundesrepublik sind bisher eine Reihe von Beteiligungsformen erprobt worden, die sich in unterschiedlichem Maße an der Idee der deliberativen Mini-Publics orientieren. Die Unterschiede zwischen Mediation, Planungszelle, Konsensuskonferenzen, Diskursverfahren und anderen Formen von Mini-Publics sind in demokratietheoretischer Hinsicht trotz mancher Gemeinsamkeiten aber erheblich (vgl. Martinsen 2006).

(vgl. z. B. Fishkin/Luskin 2005: 287ff.) Doch auch das Design von Mini-Publics birgt Probleme und Herausforderungen. Sie beginnen bei der Frage nach der Auswahl der Teilnehmer (Schneeballprinzip oder Zufallsauswahl?), setzen sich fort bei der Durchführung (Welche Rolle spielen Moderatoren? Lassen sich soziale Ungleichheiten unter den Teilnehmern ausbalancieren? Lassen sich Polarisierungstendenzen vermeiden?) und reichen bis hin zu der Frage, welche Relevanz die Ergebnisse überhaupt für eine allgemeinverbindliche Entscheidungsfindung haben können (vgl. Ryfe 2005; Sunstein 2002). Insbesondere ist nicht klar, wie sich die Deliberation auf dieser Mikro-Ebene mit jener auf der Makro-Ebene verbinden soll und damit in ein System der deliberativen Demokratie integriert werden kann (vgl. Chambers 2009). Obwohl Mini-Publics einige der Probleme der Massendemokratie umgehen können, sieht Chambers die Verschiebung des Fokus weg vom politischen System dementsprechend kritisch. Und auch Thompson betont: „Deliberative democracy is more than a sum of deliberative moments“ (Thompson 2008: 513). Daher müssten in der Theorie auch immer die Fragen behandelt werden, welche Rolle Deliberation im Gesamtzusammenhang des demokratischen Systems spielen soll und wie ihr Verhältnis zu anderen Formen der Kommunikation sein sollte (ebd.: 514ff.).

Andere Autoren unternehmen dementsprechend den Versuch, unterschiedliche Foren der Deliberation in ein demokratisches Gesamtsystem zu integrieren. Goodin schlägt mit seiner Idee der „distributed deliberation“ (Goodin 2005 und 2008) beispielsweise vor, sich von dem „unitary actor-Modell“, das die gleichen Standards für alle Foren und Akteure der Deliberation im politischen System einfordert, zu verabschieden, und stattdessen die Aufgabe der Deliberation auf unterschiedliche institutionelle Akteure aufzuteilen. Die Leistung einzelner Institutionen würde sich dann auf jeweils einen bestimmten Zweck beziehen und müsste auch nach dem entsprechenden Standard bewertet werden: der Partei-Caucus nach Authentizität, der Wahlkampf nach Partizipationschancen, die Parlamentsdebatte nach Rechtfertigung von politischen Positionen etc. (Goodin 2005: 188ff.). Aus der entsprechenden Sequenzierung dieser Momente ergebe sich dann das passende Gesamtsystem.

In ähnlicher Weise fordern Mansbridge und Kollegen (2012) einen systemischen Zugang zur deliberativen Demokratie. Demnach sollten deliberative Praktiken nicht isoliert, sondern in ihrem Verhältnis zueinander und zu nicht-deliberativen Elementen des demokratischen Systems betrachtet werden. Hierdurch rückt die Frage des funktionalen Beitrags dieser unterschiedlichen demokratischen Kommunikationsformen für ein Gesamtsystem der deliberativen Demokratie ins Zentrum der Aufmerksamkeit, was wiederum Kritiker auf den Plan ruft, die eine Abkehr vom genuin normativen Wert von durch Bürgerinnen und Bürgern praktizierter Deliberation befürchten (Owen/Smith 2015).

Gemeinsam ist den systemisch orientierten Versuchen, dass sie darauf zielen, die bestehenden Institutionen der repräsentativen Demokratie in ihre Überlegungen einzubeziehen, was wiederum die Frage berührt, wie reformistisch diese Entwürfe dann noch sind (Dryzek 2000: 9ff.). Doch steht die Frage der Repräsentation grundsätzlich in einem engen systematischen Zusammenhang mit der Implementation des Ideals. Parkinson beispielsweise sieht vor allem zwei miteinander zusammenhängende Probleme der deliberativen Demokratietheorie:

[T]hey offer no account of why outsiders should confer legitimacy on the agreements reached inside a deliberative forum, and they seem to be so procedurally demanding that not many people would choose to be inside anyway. These are not just problems of theoretical interest: they cause difficulty whenever any small group of people is asked to resolve a conflict of strongly held views on behalf of their fellows. (Parkinson 2006: 2)

Das Problem liegt in der Konzeption von Deliberation selbst, die einen intensiven Austausch von Argumenten unter den Diskursteilnehmern vorsieht. Dies begrenzt die Zahl derer, die sinnvollerweise an einem solchen Diskurs teilnehmen können, ohne dass es zu einer Spaltung zwischen denen, die ihre Argumente vorbringen, und jenen, die nur zuhören, kommt. In der einen oder anderen Weise impliziert Deliberation also in der Regel auch Repräsentation. Das ist nach Parkinson das „scale problem“ der deliberativen Theorie (ebd.: 5). Das zweite Problem bezieht sich auf die Frage nach der Motivation der Diskursteilnehmer. Hier sieht Parkinson eine Spannung zwischen der Motivation, an Deliberation überhaupt teilzunehmen, und der Anforderung der deliberativen Demokratie, mit der Bereitschaft, seine eigenen Präferenzen durch Argumente transformieren zu lassen, in deliberative Diskurse einzutreten. Denn was Menschen gerade bewegt, überhaupt in politische Auseinandersetzungen einzutreten, seien ja starke vorgeformte Präferenzen, Interessen und politische Ziele.

Dieses Dilemma kehrt auch bei anderen Autoren wieder. Chappell bringt das „grundlegende Paradox“ der deliberativen Demokratietheorie folgendermaßen auf den Punkt:

On the one hand, representatives are required to represent their constituents faithfully. On the other hand, deliberators are required to be open to a transformation of beliefs and preferences. These two ideas need to be reconciled somehow in order for micro-deliberation between representatives to be normatively legitimate. (Chappell 2012: 41)

Die skizzierte Problematik der Repräsentation lässt sich naheliegender Weise auf das Parlament als eine repräsentative Institution beziehen. Wir werden im weiteren Verlauf sehen, dass die Repräsentationsbeziehung und damit das grundlegende Paradox der Deliberation nicht nur auf das Verhältnis zwischen Abgeordneten im Parlament und ihrem Wahlkreis, sondern auch auf jenes zwischen Par-