

## **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 Mehrheitstyrannie 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.<sup>3</sup>

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 nahekommt. 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 Rollenverteilung<sup>4</sup> „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.<sup>5</sup> 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 bewege, 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-

lamentariern und ihrer Fraktion angewandt werden kann. Die Fraktion wird damit zur „constituency“, für die ihre Abgeordneten Repräsentanten darstellen.<sup>6</sup> Nach Chappell existieren verschiedene theoretische Lösungsversuche für das beschriebene Paradox der deliberativen Demokratie, von denen aber nach ihrem Urteil keine völlig zufriedenstellend ist. Betrachtet man nämlich den Repräsentanten als *Delegierten*, so wird er entweder dafür gewählt, bestimmte, im Vorhinein feststehende Positionen zu verteidigen, oder aber dafür abgewählt, dass er sich von den ursprünglichen Erwartungen wegbewegt hat. Beides steht in Spannung mit der Logik deliberativer Gremien, die darauf zielt, dass sich Positionen im Zuge der argumentativen Auseinandersetzung verändern lassen. Folgt man dagegen dem „*trustee*“-Modell der Repräsentation, das klassisch von Edmund Burke in seiner „Speech to the electors of Bristol“ (Burke 1854 [1774]) formuliert wurde, so müssen die Repräsentierten diejenigen Personen als Repräsentanten wählen, von denen sie meinen, sie würden im Parlament ähnliche Entscheidungen treffen wie sie selbst – nur unter Umständen besser informierte. Doch dieses Konzept erinnert nicht nur an aristokratische Vorstellungen politischer Repräsentation (Manin 1997), sondern beseitigt auch nicht das grundlegende Problem, wie mit dem Fall umgegangen werden soll, wenn die Repräsentanten Entscheidungen treffen, die den Interessen der Repräsentierten zuwiderlaufen (vgl. Chappell 2012: 41ff.).

Theoretisch ist das Problem also nicht zufriedenstellend gelöst. Eine weitere *praktische* Lösung, die man im Kontext der Diskussionen um die deliberative Demokratie noch finden kann, ist das Projekt der „deliberative polls“ (z. B. Fishkin/Luskin 2005). „Deliberative polls“ sind zunächst eine Methode, die Meinung von Bürgern zu einem bestimmten politischen Problem zu erfragen. Aber im Gegensatz zu konventionellen Meinungsumfragen zielen sie auf jene Meinungen, die zum jeweiligen Thema innerhalb einer Gruppe von Bürgern vorzufinden sind, *nachdem* sie einen moderierten Prozess der Deliberation durchlaufen hat. Sie lassen sich dementsprechend als eine Annäherung an das Konzept der kontrafaktischen „deliberativen Mehrheit“, auf das wir bei Bessette gestoßen sind, interpretieren. Die Auswahl der Teilnehmer basiert wie bei anderen Erhebungen auf der Verwendung von repräsentativen Zufallsstichproben aus der Bevölkerung und entspricht damit in etwa der alten demokratischen Idee der Bestellung von Entscheidungsträgern durch Losverfahren (Manin 1997).

---

6 Elektorale Repräsentation sollte zwar nicht als Gegensatz von Deliberation begriffen werden, sondern auch als eine Institution, die strukturierte Deliberation ermöglicht und so eine „Wahlverwandtschaft“ mit ihr eingeht (Urbinati/Warren 2008: 402), doch hebt diese enge Beziehung das oben beschriebene grundsätzliche Problem nicht auf. Repräsentation ist notwendige Bedingung für Deliberation *und* strukturelle Herausforderung.

Doch auch hier bleibt das grundlegende Problem bestehen, wie Ryfe in Hinblick auf partizipative Projekte, die nach dem Modell der deliberativen Demokratietheorie konstruiert werden, konstatiert:

(...) a paradox lies at the core of sampling methodology when applied to deliberative conversations. When individuals represent others not present in a conversation, their views obviously precede participation in a deliberative encounter. Yet, deliberative democrats clearly wish and expect learning to take place. To the extent that learning takes place, individuals cease to represent the community from which they were drawn. (Ryfe 2005: 53).

Die entscheidende Frage bleibt: Reicht das Vertrauen in die Repräsentativität der Zufallsauswahl aus, um Nichtbeteiligte davon zu überzeugen, dass sie zu ähnlichen Schlussfolgerungen gekommen wären, wenn sie an dem deliberativen Verfahren teilgenommen hätten? Noch eine Stufe weiter gehen daher Fishkin und Ackerman mit ihrem Vorschlag, einen „Deliberation Day“ einzuführen, in dem buchstäblich die gesamte Bevölkerung in unterschiedlichen Gruppenphasen über einen Tag verteilt in einen Deliberationsprozess einsteigt, um sich auf diese Weise meinungsbildend auf wichtige Wahlen vorzubereiten (Ackerman/Fishkin 2002). Abgesehen von der Frage des Vertrauens in nach Zufallsprinzip zusammengesetzte Entscheidungsgremien, empfiehlt sich das Konzept der „deliberative polls“ aber schon deswegen nicht für die direkte Umsetzung im Parlament, weil es sehr unwahrscheinlich ist, dass die Idee einer Ersetzung des etablierten Wahlverfahrens von Abgeordneten durch ein Losverfahren bei den politischen Entscheidungsträgern auf Zustimmung stoßen würde (Buchstein 2013).<sup>7</sup>

#### 2.1.4. *Deliberation, Konflikt und die Tendenz zur moralischen Engführung*

Wenn die deliberative Demokratie ein Reformmodell ist, auf welche Herausforderungen stellt sie dann eine Antwort dar? Nach Thompson ist das Problem, auf das die deliberative Demokratie antwortet, immer ein Konflikt, der auf eine politische Uneinigkeit in grundlegenden Fragen zurückzuführen ist. Ist dieser Ausgangspunkt nicht gegeben, fehlt dem Konzept die Grundlage:

---

<sup>7</sup> Der Vorschlag von Buchstein (2013) zur Einführung einer Loskammer für spezifische Entscheidungsmaterien, in denen sich der Bundestag für befangen erklärt, entgeht dieser Einschränkung.

If the participants are mostly like-minded or hold the same views before they enter into the discussion, they are not situated in the circumstances of deliberation. They do not confront the problem that deliberation is intended to address. (Thompson 2008: 502)

Nach Gutmann und Thompson sind es vor allem Konflikte, die aus einer Uneinigkeit in grundlegenden moralischen Werten erwachsen, auf die die etablierten Demokratien keine angemessene Antwort haben und für deren Bewältigung die deliberative Demokratie notwendig ist, weil erstere im Gegensatz zu letzterer keinen ausreichenden Raum für „moral deliberation“ (Gutmann/Thompson 1996: 7) bereitstellten. In ihrem vieldiskutierten Buch aus dem Jahr 1996<sup>8</sup> lässt sich also im Vergleich zu der ursprünglichen Konzeption der deliberativen Demokratie von Besette bei Gutmann und Thompson eine zweifache Verlagerung des Schwerpunkts des ursprünglichen theoretischen Fokus feststellen. Zum einen rücken die Bürger und deren Deliberationen untereinander sowie deren Kommunikationsbeziehungen mit öffentlichen Amtsträgern stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Damit kommt es auch zu einer Ausweitung sowohl der Anwendungsregel als auch des Anwendungsbereichs der politischen Deliberation: Deliberation soll „more consistently and comprehensively“ im politischen Bereich praktiziert werden (ebd.: 2). Zum anderen kommt es zu einer Konzentration auf moralische Konflikte in Abgrenzung zu allgemeinen politischen Fragen. Moralische Konflikte betreffen nach dieser Auffassung grundlegende Werte von Bürgern. Konflikte über diese Werte und deren Anwendung sollen gemäß der mit der deliberativen Demokratietheorie verbundenen Erwartung durch gemeinsame Erörterungen, die auf eine einvernehmliche Entscheidung der Konfliktfrage zielen, angegangen werden. Die Konzeption von Gutmann und Thompson basiert vor allem auf Reziprozität und gegenseitigem Respekt. Diese Grundwerte fordern zwar nicht eine Unparteilichkeit auf Seiten der Deliberationspartner, aber doch den Versuch über das eigene Selbst-Interesse hinauszugehen und das Legitimität der jeweiligen Gegenposition zu erkennen. Deshalb fordern sie von den Teilnehmern des deliberativen Prozesses eine „economy of moral disagreement“ (ebd.: 3): den Versuch, den konkurrierenden moralischen Überzeugungen anderer Mitbürgerinnen und Mitbürger so weit Rechnung zu tragen, wie es noch mit den eigenen Moralstandpunkten vereinbar ist.

---

<sup>8</sup> Zur Diskussion siehe den von Stephen Macedo herausgegebenen Sammelband (Macedo 1999), der vor allem auch kritische Beiträge zum sich entwickelnden Paradigma der deliberativen Demokratie vereint. Hardin zieht z. B. den Status der deliberativen Demokratietheorie als *Theorie* in Frage und möchte Deliberation ausschließlich als *Methode* verstanden wissen. Damit entkleidet er sie allerdings ihres spezifisch demokratischen Sinns, mit der Deliberation in der neueren demokratietheoretischen Diskussion versehen wurde. Entsprechend ignoriert er die möglichen – auch legitimierenden – Leistungen von Deliberation auf der Input-Seite des politischen Prozesses und sieht ihren Nutzen lediglich in ihren potentiell günstigen Output-Effekten für die Informationsgenerierung (Hardin 1999), was aus Sicht der deliberativen Demokratietheorie sicherlich zu kurz greift.

Nun ist es allerdings nicht dasselbe, einerseits zu sagen, dass Deliberation ein besonders gut geeignetes Mittel ist, um mit moralischen Konflikten umzugehen und deswegen in solchen Fällen gegenüber anderen Modi der politischen Auseinandersetzung zu bevorzugen ist, und andererseits festzustellen, dass Deliberation ein *moralisches* Mittel der Lösungssuche ist. Im letzteren Fall findet eine Engführung der deliberativen Praxis auf moralische Deliberation statt. Demgemäß ginge es bei der Deliberation in erster Linie um ein moralisches Verhalten und um die Mobilisierung von moralischen Argumenten. Diese Unterscheidung wird bei Gutmann und Thompson nicht klar herausgestellt, weshalb eine implizite Engführung der deliberativen Praxis auf moralische Argumentation stattfindet mit der Konsequenz: „Actual deliberation is inevitably defective, but so is philosophical reflection practiced in politics.“ (ebd.: 3) Aus der Sicht von Gutmann und Thompson erscheint also Deliberation nicht als ein spezifisch *politisches* Mittel des Umgangs mit Konflikten, sondern als ein *moralisches*. Denn wenn sie es als ein politisches betrachten würden, würde es nicht zwangsläufig durch die Anwendung im politischen Kontext defekt werden. Auch wenn es von den Autoren nicht intendiert ist: Die Tendenz zur moralischen Engführung des Konzeptes ist hier deutlich zu identifizieren.<sup>9</sup> Von hier aus ist es nur ein kleiner Schritt zu der – von Gutmann und Thompson explizit nicht gemachten – Forderung, Deliberation setze Unparteilichkeit voraus oder müsse doch Unparteilichkeit zumindest dem Schein nach zum Tragen bringen (vgl. Elster 1998b: 101). Das Prinzip der Unparteilichkeit wurde denn auch von Carl Schmitt (1926) mit polemischer Absicht als zentrales Merkmal parlamentarischer Deliberation beschrieben, wie wir weiter unten noch sehen werden.

Dabei scheint diese moralische Fokussierung theoretisch nicht notwendig zu sein. Bei Habermas findet man beispielsweise eine Differenzierung von politischen Fragen, auf die deliberative Politik antworten soll. Habermas unterscheidet zwischen pragmatischen, moralischen und ethischen Fragen (Habermas 1994: 389). Bei *pragmatischen* Fragen geht es um die Abwägung von Mitteln und Handlungsstrategien zur Umsetzung bestimmter Ziele bzw. um die Beurteilung alternativer Ziele vor dem Hintergrund grundlegender Werte. *Ethisch-politische* Fragen betreffen dagegen grundlegende Werte, die im Zuge eines kollektiven Selbstverständigungsprozesses als geteilte Ziele der politischen Gemeinschaft für erstrebenswert befunden werden. Die Frage ist hier, „was wir *eigentlich* wollen“ (ebd.: 199). Bei *moralischen* Fragen geht es um die Verallgemeinerungsfähigkeit von Entscheidungen in Hinblick auf die Gerechtigkeit von Regelungen. Argu-

---

<sup>9</sup> Vgl. auch Gutmann/Thompson 2004, S. 18f.: „(...) the deliberative conception relies on explicitly moral principles rather than the seemingly neutral ones of aggregative conceptions. Reciprocity is an explicitly moral principle. Deliberation therefore invokes substantive moral claims that may be independent of the preferences citizens put forward.“

mente sollten hier danach beurteilt werden, was „gleichermaßen gut ist für alle“ (ebd.: 200). Aus dieser Perspektive schließt deliberative Politik moralische Fragen ein, ist aber nicht auf sie beschränkt. Dementsprechend kann Deliberation auch nicht als genuin moralisches Mittel betrachtet werden, sondern als ein politisches, welches diverse Arten von Konflikten in durchaus unterschiedlicher Weise adressiert. Denn je nach Problemlage sind die Geltungsbedingungen der vorgebrachten Argumente auch unterschiedlich (Habermas 1994: 222).<sup>10</sup>

Nur durch eine Kombination unterschiedlicher Arten von Diskursen könne man letztlich mit der Tatsache umgehen, dass moderne Demokratien mit einem unauflösbaren kulturellen und gesellschaftlichen Pluralismus konfrontiert sind, der eine umfassende konsensuale Lösung von Interessen- und Wertkonflikten ausschließt (Habermas 1999: 284). Deswegen sei die Erwartung einer diskursiven ethischen Selbstverständigung unrealistisch und müsse durch pragmatische und moralische Diskurse sowie faire Verhandlungen ergänzt werden.

Dryzek geht noch einen Schritt weiter, wenn er vorschlägt, lediglich auf die Kapazität der der Deliberation endogenen Mechanismen zu vertrauen, private und öffentliche Interessen sowie parteiische und überparteiische Belange in eine angemessene Balance zu bringen (Dryzek 2000: 169). Solange es sich um eine zwanglose Kommunikation handelt, die partikulare Ansprüche nicht auf Kosten des Gemeinwohls erhebt, sondern versucht, es argumentativ mit letzterem zu verbinden, bleibt die *Form* der Deliberation in dieser Sicht zweitrangig (ebd.: 167). In dieser pragmatischen Konzeption wird einer moralischen Engführung des politischen Diskurses, zu der in dem eingangs dargestellten Ansatz von Gutmann und Thompson eine Tendenz besteht, aus dem Weg gegangen.

#### 2.1.5. *Zwischen Konsens und Dissens – Debatten über die (wünschenswerten) Wirkungen von Deliberation*

Obwohl für Autoren wie Gutmann und Thompson der Deliberationsprozess unter adäquaten Bedingungen der Inklusivität einen Wert an sich darstellt, weil er besondere demokratische Legitimität beanspruchen kann (Gutmann/Thompson 1996: 7), haben Theoretiker der deliberativen Demokratie auch immer wieder

---

<sup>10</sup> Dies schließt natürlich auch nach Habermas ein, dass für das Verfahren, wie andere als moralische Fragen behandelt werden, auch Gesichtspunkte der Fairness Berücksichtigung finden sollen. Moralische Erwägungen sind in diesem Sinne der Verallgemeinerungsfähigkeit also auf einer Metaebene durchaus auch für pragmatische Fragen und instrumentelle Politik relevant (vgl. Habermas 1999: 284f.).



Erwartungen über wünschenswerte Wirkungen von Deliberation formuliert. Diese Wirkungserwartungen lassen sich grob in zwei Richtungen unterteilen. Die erste spricht Deliberation hohes Potential als Konfliktlösungsmechanismus zu, der besonders in politischen Konflikten mit moralischer Dimension greifen soll (Gutmann/Thompson 1996). Die zweite erhofft sich von Deliberation epistemische Leistungen und eine rationalisierende Funktion (Bohman 2007; Estlund 1997; Habermas 2008).

Die theoretische Basis für beide Aspekte beruht auf der Annahme, dass Deliberation auf die Präferenzen und Positionen der beteiligten Akteure einwirkt, indem sie auf einen rationalen Konsens zielt. Doch auch die Frage nach der Bedeutung des Konsenses und der Wirkung von Deliberationsprozessen ist innerhalb der deliberativen Demokratietheorie und vor allem bei ihren Kritikern ein zentraler Gegenstand der Debatte. Die Frage, ob Deliberation einen Konsens hervorbringen sollte und falls ja, wie umfassend dieser Konsens sein sollte, ist unter Vertretern der deliberativen Demokratie umstritten (Fishkin 2009: 85ff.; Gutmann/Thompson 2004: 26ff.). Obwohl beispielsweise Dryzek der Deliberation ein hohes emanzipatorisches Potential zuschreibt, ist nach seiner Auffassung der Konsens weder ein erreichbares noch wünschenswertes Ziel in pluralistischen Gesellschaften (Dryzek 2000: 170). Aber auch im Falle der Vertreter einer stärker konsensorientierten Richtung der deliberativen Demokratietheorie ist die landläufige und pauschale Unterstellung, letztere sei konfliktverleugnend, sicher nicht haltbar, zumal die Idee der Deliberation immer darin besteht „Konsens im Durchgang zu Dissens anzustreben“ (Peters 2007: 198).

Befragt man die Theorie der deliberativen Politik von Habermas danach, ob sie davon ausgeht, dass Deliberation unter realweltlichen Bedingungen zur Herstellung eines rationalen Konsenses führt, kann dies nicht bejaht werden. Habermas betont zwar, dass die Annahme, es gebe die prinzipielle Möglichkeit eines rationalen Konsenses, Voraussetzung dafür ist, in die kommunikative Praxis der Deliberation überhaupt einzusteigen. Diese Annahme ist aber unabhängig davon, ob dieser inhaltliche Konsens tatsächlich erzielt wird und auch unabhängig davon, ob im konkreten Entscheidungsprozess wirklich daran geglaubt wird, dass ein inhaltlicher Konsens erzielt werden *kann*. Vielmehr ist es so, dass die Theorie des kommunikativen Handelns betont, dass es zunächst *kontrafaktische* Voraussetzungen sind, die zwar als notwendige Bedingungen anerkannt werden müssen, aber eben nicht mit der Erwartung zu verwechseln sind, dass sie auch mit den *Folgen* zusammenfallen. Auf dieser abstrakten theoretischen Ebene kommt das Konzept des Konsenses eher einer regulativen Idee als einer tatsächlichen Folgeerwartung von Deliberation gleich. (Habermas 1984; ders. 2005)

Allerdings besteht auch zwischen der Orientierung der deliberativen Theorie an dem Prozess der Deliberation und ihrer Erwartung in Hinblick auf das

Ergebnis des Prozesses ein gewisses Spannungsverhältnis, das sich sowohl in normativer als auch in analytischer Hinsicht fassen lässt. Bohman (1998) fasst die Diskussion folgendermaßen zusammen: Kann von einem Prozess, vom dem nur das Verfahren normiert ist, ein substantiell rationales Ergebnis erwartet werden? Wie kann man gute und schlechte Ergebnisse unterscheiden, wenn man annimmt, dass das Ergebnis durch die Fairness des Verfahrens legitimierend wirkt? Muss dann nicht jedes Ergebnis als gut betrachtet werden, solange den Verfahrensnormen Genüge geleistet wurde? Die Verfahrensnormen selbst unterscheiden jedenfalls nicht zwischen „guten“ und „schlechten“ Gründen zur Rechtfertigung von Positionen:

Deliberative democracy seems caught on the horns of a dilemma: if it establishes its moral credentials of legitimacy via an ideal procedure, it cannot underwrite its epistemic claims; if it establishes its epistemic claims, they can only be underwritten by standards that are not only procedure-independent, but also independent of deliberation. (Bohman 1998: 403)

Ein Teil der Vertreter der deliberativen Demokratietheorie hat deren epistemische Dimension, also den Anspruch deliberativer Verfahren, durch die Rückbindung an verallgemeinerungsfähige Argumente die Rationalität von Politikergebnissen zu erhöhen, gegenüber dem voluntaristischen Prinzip hervorgehoben (z. B. Schmalz-Bruns 2005: 92ff.). Diese „Rationalisierungstendenz“ (vgl. Buchstein/Jörke 2003) tritt aber aus Sicht von Kritikern auch in eine Spannung zu den partizipativen Gehalten des Demokratiebegriffs. Von Seiten der antagonistischen Demokratietheorie wird kritisiert, dass jede Berufung auf die behauptete Rationalität von Entscheidungsverfahren oder -ergebnissen ein ideologisches Unterdrückungsmoment beinhaltet, da dadurch Konflikte depolitisiert und andere Positionen als irrational marginalisiert würden (vgl. Mouffe 1996: 245ff.).<sup>11</sup>

Thaa formuliert indes auch eine scharfe Kritik an Habermas' kontrafaktischem Festhalten an der Möglichkeit eines rationalen Konsenses. Nach Thaa führt diese epistemische Orientierung zu einer Kognitivierung politischer Repräsentation, die den politischen Einfluss von unterprivilegierten Perspektiven erschwert, weil sie sich aus strukturellen Gründen und aus Mangel an kognitiven Ressourcen nicht gleichermaßen artikulieren können wie privilegierte. Als zwangsläufige Konsequenz beklagt er den Ausschluss jener Perspektiven und Interessen aus dem politischen Diskurs (Thaa 2007). Auf der anderen Seite verweist Hüller zurecht darauf, dass alle demokratietheoretischen Modelle mit dem Problem von Negativeffekten und Trade-offs umgehen müssen und es den Kriti-

---

<sup>11</sup> Für eine ausführlichere Diskussion der Kritik am Rationalitätsbegriff der deliberativen Demokratietheorie aus dieser Sicht siehe Abschnitt 2.3.3.

kern der deliberativen Demokratietheorie in der Regel nicht gelingt, nachzuweisen, dass Exklusionsphänomene durch andere demokratische Mechanismen besser umgangen werden könnten (Hüller 2012). Dies mindert zwar nicht die Problematik, auf die die Kritik verweist. Doch legt das Argument nahe, dass in allen demokratietheoretischen Modellen – auch im deliberativen – nach Lösungen für dieses Dilemma gesucht werden sollte. Denn idealerweise sollte Deliberation so inklusiv sein, dass alle möglichen Informationen und Perspektiven in den Prozess einfließen (Chambers 2004: 319).

### *2.1.6. Ein Katalog offener Fragen der deliberativen Demokratietheorie*

Die bisherige Erörterung macht deutlich, dass die deliberative Demokratietheorie keineswegs als homogene Strömung zu betrachten ist. Die Diskussionslinien unter den Vertretern des Ansatzes einerseits und die Auseinandersetzung mit dessen Kritikern andererseits verweist auf eine Reihe von umstrittenen Fragen: Welche Rolle spielt Konsens in der deliberativen Demokratie? Welche Rolle spielt Konflikt? In welches Verhältnis sollte Deliberation mit anderen Kommunikationsmodi treten? Die Vertreter der deliberativen Demokratietheorie stimmen darin überein, dass Institutionen für das Funktionieren deliberativer Prozesse essentiell sind. Doch was leisten einzelne Institutionen für ein Gesamtsystem der deliberativen Demokratie? Welche Bedeutung haben Faktoren wie Öffentlichkeit für den Verlauf und die Ergebnisse von Deliberationsprozessen? Wie ist das Verhältnis von Deliberation und Repräsentation zu bestimmen? Und schließlich: Mit welchen Wirkungen von Deliberation kann die Theorie rechnen?

Diese theoretischen Fragen zeichnen sich dadurch aus, dass man ihrer Beantwortung durch empirische Forschung näherkommen kann. Nach der Durchführung der Analyse im fünften Kapitel dieser Untersuchung kommen wir entsprechend noch einmal auf diese Punkte zurück.

## **2.2. Normative Theorie und empirische Deliberationsforschung**

Spätestens seitdem das Thema der Implementation deliberativer Demokratie bzw. deliberativer Institutionen in den Mittelpunkt der theoretischen Aufmerksamkeit gerückt ist, steht auch die Frage im Raum, wie realistisch die anspruchs-

vollen Annahmen und Erwartungen der Theorie sind. Dementsprechend haben sich neuere empirische Studien die Frage nach der Realisierbarkeit zu Eigen gemacht und sind zu gemischten Ergebnissen gelangt, die die theoretischen Annahmen teils stützen, teils in Frage stellen (Chambers 2004: 318; Dryzek 2007). Doch auch jenseits der unmittelbaren Frage nach Bestätigung und Widerlegung scheint die seit einigen Jahren stark anwachsende empirische Deliberationsforschung die momentan wichtigsten Anregungen für die Weiterentwicklung und Spezifizierung dieses Theorieansatzes zu liefern.

### *2.2.1. Herausforderungen empirischer Deliberationsforschung*

Die Beziehung zwischen deliberativer Theorie und empirischer Deliberationsforschung ist indes alles andere als trivial (Schaal/Ritzi 2009). Die Absicht der meisten empirischen Studien in diesem Bereich ist es, die Annahmen der deliberativen Theorie zu überprüfen und auf die Theoriebildung einzuwirken, indem sie zeigen, welche Aussichten das theoretische Modell in realweltlichen Kontexten hat. Allerdings besteht sowohl auf Seiten der Empiriker (vgl. Mutz 2008) als auch auf Seiten der Theoretiker (vgl. Chambers 2004; Thompson 2008) eine gewisse Skepsis hinsichtlich der Fruchtbarkeit der bisherigen Bemühungen auf beiden Seiten. Erstere bemängeln oftmals, dass die Theorie keine klaren Konzepte und expliziten Annahmen über die Voraussetzungen und Wirkungen von Deliberation habe, und beklagen, dass Theoretiker die Ergebnisse empirischer Studien ignorierten, wohingegen die Theoretiker wiederum eine theoretisch angemessene und bedeutungstragende Operationalisierung ihrer Überlegungen in der empirischen Forschung vermissen. Nichtsdestotrotz herrscht breite Übereinstimmung hinsichtlich der Notwendigkeit einer fruchtbaren Diskussion zwischen Theorie und empirischer Forschung und dies umso mehr als die deliberative Demokratietheorie beansprucht, empirisch umsetzbar und für die politische Realität relevant zu sein (vgl. Neblo 2005; Schaal/Ritzi 2009).

In welches Verhältnis sollten aber deliberative Demokratietheorie und empirische Deliberationsforschung treten? Was kann empirische Forschung für die Beantwortung theoretischer Fragen leisten? Will empirische Deliberationsforschung zur Weiterentwicklung der Theorie beitragen, so muss sie verschiedene Herausforderungen meistern. Sie muss zum einen von einer gewissen Diversität von Theorieansätzen ausgehen. Wie oben dargestellt haben zentrale Autoren der deliberativen Demokratietheorie teilweise durchaus unterschiedliche Sichtweisen auf das Phänomen. Sie muss sich also auf grundlegende Gemeinsamkeiten der

unterschiedlichen Ansätze konzentrieren oder auf konkrete Streitfragen, die es zwischen ihnen mit Hilfe der Empirie zu entscheiden gilt. Zum anderen gibt es keine von allen Ansätzen geteilte Definition des Grundbegriffes der Deliberation selbst (vgl. auch Mutz 2008: 525). Empirische Forschung muss also eine klare und theoretisch anschlussfähige Begriffsbildung betreiben. Das grundlegende Problem besteht aber im Verhältnis von normativer Theorie und empirischer Forschung selbst. Die deliberative Demokratie liefert ein Modell, das normativ begründet ist. Doch lassen sich empirische Erkenntnisse nicht ohne Weiteres auf normative Aussagen beziehen, weil sich letztere nicht direkt aus empirischen Erkenntnissen herleiten lassen und die Empirie dementsprechend normative Annahmen nicht oder zumindest nicht direkt anfechten kann (vgl. z. B. Chambers 2004: 320; Dryzek 2007).

Dieses Problem bringt Diana Mutz zu der Frage, ob die deliberative Demokratietheorie eine falsifizierbare Theorie ist (Mutz 2008). Offensichtlich lautet die Antwort „nein“ (Dryzek 2007: 250), denn normative Aussagen sind eben nicht empirisch falsifizierbar. Die Ausgangsfrage von Mutz lautet daher: Wie kann man eine normative Theorie in eine empirisch zu testende umformulieren, um einen fruchtbaren Dialog zwischen normativer Theorie und empirischer Sozialwissenschaft herzustellen? Mutz geht davon aus, dass Deliberation deswegen für erstrebenswert gehalten wird, weil angenommen wird, dass sie wünschenswerte Konsequenzen nach sich zieht. Hier setzt sie zur Lösung der Ausgangsfrage an, indem sie als empirisch zu beantwortende Frage formuliert, ob Deliberation tatsächlich diese positiven Ergebnisse erzielt. Das ist die von Mutz anvisierte Schnittmenge zwischen normativer Theorie und empirischer Forschung. Aus den normativen Annahmen müssen aus dieser Sicht empirisch prüfbare (also auch falsifizierbare) Aussagen formuliert werden.

Dieser Ansatz liefert auf den ersten Blick einen fruchtbaren Weg, um normative Theorie und empirische Forschung aufeinander zu beziehen. Auf den zweiten Blick erscheint die Trennung zwischen normativen Aussagen und solchen über die wünschenswerten Folgen der Deliberation aber schwieriger. Denn nicht nur sind normative und empirisch-analytische Annahmen in den Ansätzen der deliberativen Demokratietheorie oftmals eng verknüpft, sondern die normative Dimension tritt auch in Form von kontrafaktischen Annahmen in Erscheinung (vgl. Koller 2009). Diese idealisierenden Unterstellungen wie z. B. der „zwanglose Zwang des besseren Arguments“ können nicht direkt, sondern nur an ihren Implikationen für das Handeln der Akteure beobachtet werden. So spielen die normativen Bestandteile der Theorie aber auch eine zentrale Rolle bei der Annahme über die Wirksamkeit von Deliberation. Beispielsweise wird das Rechtfertigungserfordernis als ein wichtiger Mechanismus für die Transformation von Positionen betrachtet. Das Verhältnis zwischen Normativität und Empirie muss

also in Hinblick auf einzelne Theoriebestandteile – und nicht zuletzt der grundlegenden Begriffsdefinition – klar reflektiert werden (vgl. hierzu Kapitel 3).

Damit ein fruchtbarer Dialog zwischen Theorie und Empirie gelingen kann, müssen die genannten Herausforderungen überzeugend angegangen werden. Die nächsten beiden Abschnitte widmen sich unterschiedlichen Versuchen, einen empirischen Zugang zu deliberativen Prozessen und Institutionen zu gewinnen, und beleuchten ihre jeweiligen Stärken und Schwächen.

### *2.2.2. Deliberation an der Peripherie des Entscheidungszentrums repräsentativer Demokratie*

Simone Chambers hat eine vorherrschende Tendenz beklagt, nach der die deliberative Demokratietheorie ihren Fokus immer mehr auf möglichst „reine“ Formen der Deliberation in veranstalteten deliberativen Foren, sogenannten Mini-Publics, richtet und im Zuge dessen zunehmend die Massendemokratie und ihre repräsentativen Institutionen aus den Augen verliert (Chambers 2009). Dieser Trend, das repräsentative demokratische System und seine vielfältigen Austauschbeziehungen mit der Zivilgesellschaft zu vernachlässigen, lässt sich spiegelbildlich für die empirische Deliberationsforschung konstatieren. In einer programmatischen Umschreibung einer Forschungsagenda zur empirischen Untersuchung der deliberativen Demokratie konzentriert Rosenberg sich beispielsweise ausschließlich auf die Mikroebene der deliberierenden Bürger, auf deren deliberative Fähigkeiten, auf die Qualität und Wirkungen ihrer Deliberationen innerhalb der jeweiligen Gruppe sowie auf die psychologischen Grundlagen deliberativen Verhaltens (Rosenberg 2005). Der systemische Aspekt einer deliberativen Demokratie, also die Einbettung in einen Kontext politischer Institutionen, ist hier gänzlich ausgeblendet.

Deliberative Mini-Publics sind wohl die weitaus meistuntersuchten Fälle in der empirischen Deliberationsforschung. Mittels einer Studie, die moderierte Diskussionsgruppen zu umstrittenen Fragen der Sexualerziehung in polnischen Schulen untersuchte, widmet sich beispielsweise Reykowski der Frage, ob es Durchschnittsbürgern gelingt, ideologische Konflikte durch Deliberation zu lösen. Im Ergebnis zeigt sich, dass das Setting Deliberation über ideologische Streitfälle ermöglicht und als Folge des Prozesses Veränderungen in den Überzeugungen der Beteiligten gemessen werden können. Insbesondere zeigt sich eine Förderung von „pro-demokratischen“ Einstellungen (Reykowski 2006).

Niemeyer zeigt wiederum an Hand zweier Fallstudien zu umweltpolitischen Konfliktfällen, dass deliberative Mini-Publics insofern einen „emanzipatorischen“ Effekt auf die Sichtweisen und Präferenzen der Teilnehmenden haben können, als sie Verzerrungen des öffentlichen Diskurses ausgleichen und so aufzeigen, welche Politikoptionen tatsächlich Wertvorstellungen der Partizipierenden entsprechen und welche nicht (Niemeyer 2011). Doch sieht Niemeyer auch das Problem, dass die Erfahrung aus der Teilnahme an Mini-Publics nicht ohne Weiteres auf die Öffentlichkeit übertragbar ist. Eine Lösung sieht er darin, nicht in erster Linie die Handlungsempfehlungen, zu denen Mini-Publics gelangt sind, zu veröffentlichen, sondern vor allem die Gründe, die sie zu ihrem Beschluss bewogen haben. Der Einfluss solcher Kommunikation in deliberativen Mini-Publics auf die politische Elite bleibt aber mehr Hoffnung als empirisch belegbarer Befund (ebd.: 125ff.).

Mittlerweile gibt es eine kaum zu überblickende Menge an Publikationen, die sich der Deliberation zwischen Bürgern – sei es unter Laborbedingungen oder realweltlichen Kontexten – widmen.<sup>12</sup> Oftmals ist die empirische Forschung von der Perspektive der politischen Psychologie geprägt und setzt daher an der Mikroebene von deliberativen Prozessen an.<sup>13</sup> Dies gilt auch für solche Studien, die auf die Gruppenebene fokussieren und den Einfluss von Gruppenzusammensetzung und Entscheidungsregeln auf die Präferenzen der Teilnehmenden und die Qualität ihrer kommunikativen Interaktion untersuchen (Karpowitz/Mendelberg 2007). Damit wird häufig die Hoffnung verbunden, Gruppendiskussionen durch die Steuerung von förderlichen Kontextvariablen näher an die Idealvorstellungen von Deliberation zu bringen (ebd.: 657f.).

Neben den beschriebenen veranstalteten Mini-Publics und Bürgerforen rücken aber auch andere Bereiche wie die Alltagskommunikationen unter Bürgerinnen und Bürgern in den Fokus empirischer Deliberationsforschung (Conover/Searing 2005). In einer breit angelegten Studie hat beispielsweise Mutz (2006) die Wirkung von zivilgesellschaftlichen Diskussionen auf politische Dispositionen von Individuen untersucht. Ausgangsfrage ist hier, wie Menschen mit Situationen umgehen, in denen sie auf Menschen mit anderen politischen Überzeugungen treffen, und welche Konsequenzen das hat. Die Ergebnisse zeigen, dass zwischen den Ansprüchen der partizipativen und der deliberativen Demokratietheorie in der Empirie Spannungen zu Tage treten. So führen solche Begegnungen zwar zu erhöhter Aufgeschlossenheit und Toleranz, aber gleichzeitig zu weniger Partizipationsmotivation. Letztere ist höher in Gruppen mit gleichgerichteten politischen Meinungen. Demnach wirkt politische

---

12 Einschlägige Literaturbereiche liefern Schaal/Ritzi 2009, Ryfe 2005, Carpini et al. 2004.

13 Für einen systematischen Überblick über die empirische Deliberationsforschung aus der Perspektive der politischen Psychologie siehe Myers/Mendelberg 2013.

Deliberation im Alltag zwischen Anhängern gegensätzlicher politischer Auffassung tendenziell de-politisierend auf die Teilnehmer und senkt die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich in der Folge politisch engagieren, weil die Auseinandersetzung mit anderen politischen Auffassungen die eigene politische Position relativiert, aus der aber oftmals die eigentliche Motivation für politische Partizipation entspringt (Mutz 2006).

Schließlich nimmt die empirische Forschung zunehmend auch Deliberation in Online-Medien in den Blick. Dabei steht das Potential von Internetforen im Vergleich zu Face-to-Face-Versammlungen auf dem Prüfstand (vgl. Hurrelmann et al. 2002). Nach Hurrelmann und Kollegen besteht das größte Problem von Online-Deliberation in der mangelnden Verbindlichkeit der Interaktion, die durch die Tendenz zur Depersonalisierung der Argumentation in diesem Medium verstärkt wird. Dieses Phänomen verweist aus Sicht der Autoren auf die hohe Bedeutung der sozialen Dimension von Argumentationsprozessen (Hurrelmann et al. 2002: 557ff.). Mit ähnlicher Stoßrichtung zielen Janssen und Kies im Vergleich verschiedener Arten von Online-Arenen auf eine strukturelle Erklärung von Varianzen in der Qualität von Deliberation. Beispielsweise zeigt sich, dass Akteure in „starken“ Internetöffentlichkeiten, in denen sie eine stärkere äußere Wahrnehmbarkeit ihrer Stellungnahmen vermuten als in „schwachen“, höhere Bereitschaft und größeres Engagement an den Tag legen, ihre Meinungen auszuarbeiten und zu rechtfertigen (Janssen/Kies 2005: 325). Gleichzeitig verweisen die Autoren auf methodologische Probleme bei der vergleichenden Messung von deliberativer Qualität in diversen Arenen und auf den Bedarf für qualitative und fallgerechte Analysen (ebd.: 330f.).

Die Studien in den beschriebenen Bereichen der empirischen Forschung haben eine Fülle von aufschlussreichen Einsichten in die Bedingungen, Dynamiken und Folgen von Deliberationsprozessen in unterschiedlichen Kontexten produziert. Ihnen ist allerdings gemein, dass die Aussagekraft dieser Fälle darin beschränkt ist, dass die Deliberationen der untersuchten Gruppen in der Regel keinen Einfluss auf allgemeinverbindliche Entscheidungen haben – eine methodische Einschränkung, die vielen Autoren auch bewusst ist (vgl. z. B. Niemeyer 2011). Ein vieldiskutiertes Beispiel für die Kluft zwischen den deliberativen Dynamiken von Mini-Publics und gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen sind zwei per Zufallsauswahl zusammengesetzte deliberative Bürgerforen in British Columbia, die in den Jahren 2004 und 2007 von ihrer Provinz mit der Erstellung einer Empfehlung zur Wahlrechtsreform beauftragt wurden. Aus der Sicht von Beobachtern haben diese Foren in Hinblick auf Form, Prozess und Ergebnis ein außergewöhnlich hohes Maß an deliberativer Qualität an den Tag gelegt. Allerdings wurden ihre Beschlussempfehlungen in den anschließenden Referenden von der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger abgelehnt. Die



Erfahrung der Teilnahme an den Mini-Publics war offenbar nicht ohne Weiteres auf die öffentliche Meinungsbildung übertragbar (Chambers 2009: 331; Niemeyer 2011: 126; Thompson 2008: 515f).

### 2.2.3. *Deliberation im Parlament und das ethisch-evaluative Paradigma*

Im Vergleich mit der Menge an Forschungsprojekten zu den soeben genannten Bereichen ist die Zahl an Studien, die systematisch Deliberationsprozesse in Kontexten etablierter politischer Institutionen erforschen, relativ gering. Insbesondere wurde das Parlament als Gegenstand empirischer Deliberationsforschung bisher stiefmütterlich behandelt. Der Verweis auf die bisher geringe Berücksichtigung von Deliberation im Parlament bzw. der deliberativen Dimension von Parlamenten ist ein wiederkehrender Topos in Literaturberichten zur empirischen Deliberations- und Parlamentarismusforschung (vgl. z. B. Gastil 2008: 129; Quirk/Bendix 2011: 550).<sup>14</sup>

Die Deliberationsforschung vernachlässigt bis auf wenige Ausnahmen (s. u.) das Parlament, und die Parlamentarismusforschung – insbesondere die deutsche – lässt Deliberation außer Acht. Dies ist besonders deswegen erstaunlich, weil das Parlament als klassischer Ort von Deliberation gilt (vgl. u.a. Bessette 1994; Manin 1997) – wenn auch gemeinhin nicht als ein Ort des reformistischen Experiments, was auch eine Erklärung für die scheinbar mangelnde Attraktivität parlamentarischer Deliberationsprozesse für die empirische Deliberationsforschung sein mag. Allerdings ist diese mangelnde Berücksichtigung des parlamentarischen Kontextes nicht nur erstaunlich, sie ist auch bedauerlich, weil sie erhebliche Lernpotentiale für die Theorie der deliberativen Politik ungenutzt lässt.

So wird in der deliberativen Demokratietheorie immer wieder betont, wie wichtig es sei, dass Deliberation auch verbindliche Folgen hat (Cohen 1989; Thompson 2008). Allerdings ist diese Verbindlichkeit in vielen Untersuchungsfeldern der empirischen Deliberationsforschung – wie in partizipativen Mini-Publics – wenn überhaupt nur in geringem Maße gegeben. Das Parlament stellt dagegen eine Institution dar, in der weitreichende verbindliche Entscheidungen für eine Allgemeinheit getroffen werden. Wenn man davon ausgeht, dass diese Aussicht auf Verbindlichkeit auch das Deliberationsverhalten der beteiligten Akteure entscheidend mitbestimmt (wie z. B. Landa/Meirowitz 2009; Ryfe

---

14 Eine seit kurzem langsam steigende Aufmerksamkeit konstatiert Bächtiger 2014.

2005), stellt die Erforschung von Deliberation in einem Kontext wie dem Parlament auch ein wichtiges Korrektiv für Studien zu anderen Feldern dar.

Dazu kommt, dass in Ansätzen, die versuchen, das deliberative Modell in die Institutionen des demokratischen Verfassungsstaates theoretisch einzubetten, das Parlament eine ganz entscheidende Rolle spielt. Bei Habermas beispielsweise wird das Verhältnis von formalisierten Institutionen des politischen Systems und den nicht-institutionalisierten Diskursen in der politischen Öffentlichkeit und der zivilgesellschaftlichen Peripherie zum Angelpunkt des deliberativen Systems (Habermas 1994). Außerdem ist die Forschung zu parlamentarischer Deliberation von großer Bedeutung für die Beurteilung des spannungsvollen Zusammenhangs von Deliberation und Repräsentation, der unter anderem in dem oben genannten Scale-Problem zum Tragen kommt.

Laut Quirk und Bendix sei zwar das praktische Interesse an Deliberation von Seiten involvierter politischer Akteure immer vorhanden gewesen, eine wissenschaftliche Aufmerksamkeit für das Thema sei aber erst im Nachklang des vom Rational-Choice-Paradigma dominierten Behaviorismus langsam wieder seit den 80er und 90er Jahren entstanden. Die Pionierstudien im Zuge dieses wiedererwachenden Interesses fokussierten dabei auf die Rolle von deliberativen Institutionen im subtil ausbalancierten Regierungssystem der USA. Hier lässt sich auch eine Untersuchung von Bessette verorten, die entgegen dem in der amerikanischen Forschung zum Congress verbreiteten Skeptizismus herausstellt, dass Deliberation und deliberative Einstellungen im Arbeitsprozess des amerikanischen Parlaments und bei dessen Mitgliedern eine relevante Rolle spielen und sich positiv auf den Gesetzgebungsprozess auswirken (Bessette 1994). Allerdings ist Bessettes Untersuchung und anderen Studien in dieser Linie gemein, dass sie mit relativ geringem theoretischem Erkenntnisinteresse arbeiten. Ihre Ziele sind eher eine Beschreibung des amerikanischen Systems, das sich an den ideellen Grundlagen orientiert, die bis zur Gründung der Republik zurückreichen, sowie eine Diagnose zum aktuellen Stand der Entwicklung (vgl. auch Quirk/Bendix: 555).

Eine stärker theoretisch orientierte Forschung zum Thema der Deliberation im amerikanischen Kongress entstand aus zwei Richtungen: einerseits aus neueren Entwicklungen im Rational-Choice-Paradigma, die die Rolle von Kommunikation unter den Bedingungen von Unsicherheit und unvollständiger Information bei der Entscheidung über Policy-Optionen untersuchen, und andererseits aus der empirischen Wende in der deliberativen Demokratietheorie, die zu einem neuen Interesse an unterschiedlichen Kontexten der Deliberation geführt hat (vgl. Quirk/Bendix 2011). Im ersten Fall geht es darum, die Kommunikation von Informationen, die für die Akteure relevant sind, weil sie potentiell ihr unsicheres Wissen über die Folgen von Policy-Entscheidungen beeinflussen, in spielthe-

oretische Modelle strategischer Interaktion einzubetten. Sowohl der Umgang mit als auch die Beurteilung von Informationen erfolgt vor dem Hintergrund strategischer Erwägungen des jeweiligen Sprechers (Austen-Smith/Feddersen 2006). Mit ihrer Reduktion von Deliberation auf den Faktor Information eignen sich diese Ansätze allerdings nur in begrenztem Maße für die Untersuchung parlamentarischer Deliberation vor dem Hintergrund der deliberativen Demokratietheorie (Steiner 2008). Dennoch können sie wichtige Hinweise bereitstellen, die eine ergänzende Sichtweise auf den Untersuchungsgegenstand liefert (Goodin 2008).<sup>15</sup> Im zweiten Fall, auf den sich die folgenden Abschnitte konzentrieren, basiert die empirische Forschung auf verschiedenen Annahmen der deliberativen Demokratietheorie.

Unter den wenigen Studien, die parlamentarische Deliberationsprozesse aus der Sicht der deliberativen Demokratietheorie zum Gegenstand haben, stellt diejenige von Steiner und Kollegen (Steiner et al. 2004; siehe auch Bächtiger et al. 2005) den bisher elaboriertesten und umfassendsten empirischen Zugriff zur Analyse von Deliberation in diesem Kontext dar. Die Autoren entwickeln zunächst einen „Diskurs-Qualitäts-Index“ (DQI) (Steenbergen et al. 2003). In ihrer empirischen Untersuchung versuchen sie dann unter verschiedenen Bedingungen zu identifizieren, die Deliberation mit hoher Qualität im Parlament begünstigen und zum anderen herauszufinden, wie die Qualität von Deliberation die Ergebnisse parlamentarischer Entscheidungsprozesse beeinflusst. Das Forschungsdesign ist komparativ ausgerichtet. Faktoren, die als einflussreich betrachtet werden, befinden sich auf der Makroebene von politischen Systemen (Konsens- vs. Wettbewerbsdemokratien, Präsidialismus vs. Parlamentarismus, starke vs. schwache Veto-Player) oder hängen mit dem unmittelbaren institutionellen Hintergrund des Entscheidungsprozesses zusammen (Zweite Kammer vs. Erste Kammer, öffentlich vs. nicht-öffentlich, niedrige vs. hohe Polarisierung des jeweiligen Entscheidungsthemas). Bezüglich der Ergebnisse des Prozesses unterscheiden die Autoren zwischen prozeduralen (Grad der Einigung in einer Entscheidung) und substantiellen Ergebnissen (Wirkungen einer Entscheidung gemessen an einem theoretischen Maßstab für soziale Gerechtigkeit). Um den DQI zu begründen, rekurrieren sie auf die Habermassche Diskurs-Ethik, weil sie jene als eine der einflussreichsten Theorien in der Debatte um die deliberative Demokratietheorie ansehen. Die Vorstellung ist dabei, dass deliberative Handlungen auf einem Kontinuum zwischen den Polen „keine Deliberation“ und „ideale Deliberation“ zu lokalisieren sind (Steiner et al. 2004: 55).<sup>16</sup> Die Analyse bestätigt weitestge-

---

<sup>15</sup> Siehe zur spieltheoretischen Perspektive auch Kapitel 3.2.3.

<sup>16</sup> Mit dem Diskursqualitätsindex kodieren die Autoren einzelne Sprechakte in parlamentarischen Debatten. Sie leiten dabei sieben Kategorien her, die die Prinzipien der Diskursethik widerspiegeln sollen: Gleiche Partizipation (Unterbrechung des Sprechers oder nicht), Rechtfertigungsniveau

hend die aufgestellten Hypothesen: Präsidialsystem, Konsensdemokratie, zweite Kammern, geringe Polarisierung, Öffentlichkeit<sup>17</sup> fördern insgesamt tendenziell die Diskursqualität, während ihre genannten Pendanten eher hinderlich sind. Zwar werden in der Studie Unterschiede in der Diskursqualität gemessen, doch bleibt sie insgesamt nach dem abschließenden Urteil der Autoren über die unterschiedlichen Fälle hinweg gering (Bächtiger et al. 2005: 236). Ähnlich fällt die zusammenfassende Bewertung zu den Effekten von Deliberation aus, die als nicht signifikant interpretiert und mit der Aussage auf den Punkt gebracht werden: „power trumped discourse“ (ebd.: 235).

Obwohl die beschriebene Studie sehr aufschlussreiche und tragfähige Erkenntnisse über den Einfluss von Makro-Faktoren auf die Form parlamentarischer Deliberation zu Tage gefördert hat, bleiben doch wichtige Kritikpunkte, die auf die Grenzen des Ansatzes verweisen. Der erste betrifft die Frage, wie man mit dem Verhältnis zwischen Wirkung und Qualität von Deliberation umgehen sollte. Ein *spezifisches* inhaltliches Ergebnis von einem qualitativ hochwertigen Deliberationsprozess zu erwarten, erscheint dabei problematisch. Das Rawlssche „difference-principle“ oder ein utilitaristisches Prinzip als Maßstab für die Qualität des Ergebnisses heranzuziehen, wie es Steiner und Kollegen tun, erscheint willkürlich, zumal Theoretiker der deliberativen Demokratie in der Regel nicht ein bestimmtes Gerechtigkeitskonzept außer dem des Deliberationsprozesses selbst favorisieren (vgl. z. B. Thompson 2008). Auch das formale Kriterium einer wachsenden Zustimmung, die sich im Abstimmungsverhalten widerspiegelt, erscheint nicht als angemessen für den parlamentarischen Fall und insbesondere nicht für parlamentarische Regierungssysteme, in denen die Abstimmung entlang der Parteilinien der Standard ist. Dieses Kriterium ist zudem dazu angetan, in der Qualitätsmessung unabhängig vom Charakter des zu Grunde liegenden Konflikts konsensorientiertes Verhalten zu prämiieren und lässt damit die Möglichkeit außer Acht, dass Deliberation auch eine (berechtigte) Dissens stiftende Wirkung haben sollte. Auch die Schlussfolgerung von Steiner und Kollegen, dass die Machtverhältnisse letztlich über den Diskurs obsiegten, ist vor diesem Hintergrund kritisierbar. Denn Mehrheitsverhältnisse im Parlament sind

---

(keine, minderwertige, qualifizierte oder anspruchsvolle Begründung), Inhalt der Begründung (Bezug auf Gruppeninteresse, neutraler Standpunkt, gemeinwohlorientiert im utilitaristischen Sinne oder gemeinwohlorientiert im Sinne des Rawlsschen Differenzprinzips), Respekt (gegenüber Gruppen: kein, neutraler, oder expliziter Respekt; gegenüber Gegenargumenten: ignoriert, berücksichtigt aber herabgesetzt, neutral berücksichtigt, oder berücksichtigt mit expliziter Wertschätzung), und schließlich: konstruktive Politikgestaltung (positionale Politik, Alternativvorschläge, vermittelnde Vorschläge) (siehe Steiner et al.: 56ff.).

17 Nicht-Öffentlichkeit fördert nach den Ergebnissen allerdings die Respektdimension des Diskursqualitätsindex.

demokratisch legitimiert und können entsprechend als Ergebnis eines vorangegangenen Diskurses interpretiert werden (vgl. auch Habermas: 2005).

Mein zweiter Einwand besteht darin, dass das Forschungsdesign der Studie von Steiner et al. die Spezifität des parlamentarischen Kontextes unberücksichtigt lässt. Eine solche Berücksichtigung wäre aber notwendig, um die Erwartungen gegenüber parlamentarischer Deliberation sowohl innerhalb der Institution als auch gegenüber anderen Arenen zu differenzieren und diejenigen Mechanismen zu finden, die die jeweilige Form des parlamentarischen Diskurses erklären.<sup>18</sup> Steiner und seine Kollegen behandeln diesen Kontext wie jeden anderen. Man könnte sagen, sie untersuchen Deliberation im Parlament, aber nicht parlamentarische Deliberation. Das Konzept des DQI postuliert ein ideales Verfahren der Deliberation und des Entscheidungsprozesses und nimmt dabei auch für sich in Anspruch, dem Ansatz von Habermas zu entsprechen. Aber auch schon Habermas' Darstellung der deliberativen Politik (Habermas 1994) geht über diese Konzeption eines idealen Verfahrens hinaus und bettet sie in eine komplexe Deutung des Zusammenspiels unterschiedlicher Politik-Arenen im politischen System ein. Die Tatsache, dass diese formalen Institutionen Teil des institutionellen Arrangements des demokratischen Verfassungsstaats sind, impliziert, dass sie spezielle systemische Funktionen erfüllen sollen. Diese Funktionen sollten entsprechend berücksichtigt werden, wenn man die deliberative Qualität innerhalb jener Institutionen messen möchte. Vor diesem Hintergrund fordert Habermas auch zunächst den Typ von Diskurs zu klären, bevor man die angemessene Methode der Diskursanalyse wählen kann (Habermas 2005).

Darüber hinaus kann man auch eine interne funktionale Differenzierung innerhalb des Parlaments beobachten. Plenar- und Ausschusssitzungen haben offensichtlich jeweils unterschiedliche Adressaten. Im Bundestag sind erstere öffentlich, letztere aber nicht. Während also Plenardebatten sich nach außen richten und ein größeres Publikum ansprechen, konstituieren Ausschusssitzungen kommunikative Austauschbeziehungen zwischen Abgeordneten innerhalb des Bundestages. Daher sollte man von Plenardebatten, die in der Studie von Steiner et al. die empirische Grundlage für die Messung der Diskursqualität bilden, in der Regel nicht erwarten, dass sie dazu führen, andere Abgeordnete und Fraktionen durch Argumentation zu einem unmittelbaren Positionswechsel zu bewegen. Eher werden sie dazu genutzt werden, in einer rhetorisch zugespitzten Form der Öffentlichkeit die eigene Position als die überlegene zu präsentieren. Im Fall der Ausschussarbeit, die bis auf den Fall des deutschen Vermittlungsausschusses in

---

18 Zum Kontext gehören auch die spezifischen Rollenmuster der Diskursteilnehmer: Professionelle politische Akteure verhalten sich anders als Menschen in Alltagssituationen. Ihre Präferenzen, Entscheidungen und Verhaltensweisen werden durch den institutionellen Kontext, in dem sie interagieren, bestimmt (siehe auch: Scharpf 2000: 78ff.).

der Studie nicht untersucht wird, erscheine es durchaus plausibel, eine gewisse Offenheit für Gegenargumente sowie ernsthafte Bemühungen zu erwarten, die gegnerischen Parteien zu überzeugen. In welchem Maße dadurch Parteipositionen verändert werden können, ist eine offene Frage, aber zumindest scheint dies in Ausschüssen wahrscheinlicher zu sein als in Plenardebatten. Deshalb sollten diese Arenen bei der Untersuchung und Messung parlamentarischer Deliberation differenziert betrachtet und beurteilt werden. Schließlich ist der alleinige Fokus auf Plenardebatten<sup>19</sup> auch nicht ausreichend, um Deliberation im parlamentarischen Kontext zu beurteilen, insbesondere, wenn die spezifische Funktion letzterer außer Acht gelassen wird.

Ein dritter Kritikpunkt besteht darin, dass Diskursqualität in der Untersuchung von Steiner, Bächtiger und Kollegen jeweils nur an individuellen Sprech-Akten untersucht wird, die isoliert voneinander betrachtet werden. Deliberation ist aber immer nur in der Interaktion als mindestens dyadische Struktur beobachtbar und Diskurs insgesamt ein kollektives Phänomen. Eine Äußerung allein stellt noch keinen Diskurs da, dazu bedarf es mindestens zweier aufeinander bezogener Diskursbeiträge. Entsprechend müsste die Qualität auch an dem Zusammenhang bzw. an der konkreten Interaktion gemessen werden, während sich die Untersuchung aber an einzelnen Sprechakten orientiert und somit die interaktive Struktur nur sehr indirekt erfassen kann.

Mein letzter Einwand betrifft die Unterschätzung des kritischen Potentials von Deliberation, bestehende Positionen und Machtverhältnisse im Zweifel auch konflikthaft herauszufordern. Dieses Potential bleibt mitunter auch in der deliberativen Demokratietheorie verborgen. So beklagen Autoren wie Buchstein und Jörke (2003) eine Tendenz der Rationalisierung in der Demokratietheorie auf Kosten dessen, was sie als das partizipative Versprechen der Demokratie verstehen. Worauf es nach dieser aus ihrer Sicht problematischen Tendenz demnach ankomme, sei die Qualität des Ergebnisses und weniger der Input in den Prozess. Eine solche Art von Deliberation würde aber, so der Vorwurf von partizipatorisch orientierten Kritikern, eher den Status Quo stabilisieren als andere und alternative Perspektiven auf politische Fragen zu mobilisieren und einzuschließen (Young 2001). Deliberation hätte dann unter Umständen die Tendenz, etablierte Positionen oder gesellschaftlich privilegierte Perspektiven und Argumentationsweisen zu favorisieren (Sanders 1997; Young 2000), „problematische“

---

19 Die Untersuchung der Plenardebatten wird in dem Forschungsprojekt von Steiner und Kollegen um eine Fallstudie zum Vermittlungsausschuss des Deutschen Bundestages ergänzt, der allerdings wiederum einen sehr speziellen Fall des Ausschusswesens darstellt und nicht ohne Weiteres mit den Fachausschüssen im Bundestag vergleichbar ist. Vergleiche zu diesem Teil der Studie im Einzelnen Spöndli 2004.

Blickwinkel zu exkludieren und soziale Konflikte zu de-politisieren (Mouffe 1996).

Obwohl Steiner, Bächtiger und Kollegen diese kritische Linie in der Literatur durchaus wohlwollend referieren (Steiner et. al. 2004: 32ff.), berücksichtigen sie die Kritik in keiner Weise bei der Konstruktion ihres Mess-Indexes. So hilft sie ihnen daher auch nicht, zu vermeiden, dass die Indikatoren, die sie für die Messung der Diskursqualität vorschlagen, von Anfang an Konsens-Verhalten favorisieren. Das kommt zum Beispiel dadurch zum Tragen, dass im Forschungsdesign der Grad an „unification“ als positives Ergebnis von Deliberation gemessen wird (Bächtiger et al. 2005: 229). Deshalb besteht die Gefahr, dass diese Art der Messung den Effekt hat, dass die Diskursqualität umso höher eingestuft wird, je weniger strittig der jeweilige Prozess der Deliberation ausgetragen wird. Der kritische Impetus der Anfechtung von Positionen fällt somit aus dem Diskurs-Qualitätsindex heraus.<sup>20</sup> Das ist umso problematischer, als auch Vertreter der deliberativen Demokratie in der jüngeren Diskussion diesen kritischen Impetus von Diskursen (erneut) betonen (z. B. Dryzek 2000; Manin 2005).

Die große Stärke der Studie von Steiner und Kollegen liegt in der Herausarbeitung einer stabilen Kausalitätsbeziehung zwischen einer Reihe von institutionellen Faktoren und der Art der Deliberation in Parlamenten gemessen an einem bestimmten formalen Maßstab, dem Diskursqualitätsindex. Was der DQI aber eigentlich misst, ist – neben der formalen Komplexität der vorgebrachten Argumente – die ethische Qualität von kommunikativen Verhaltensweisen. Es geht dabei um „debate comportment“, also letztlich um angemessenes „Benehmen“ der einzelnen Akteure (Quirk/Bendix 2011: 559). Die Aussagekraft der Studie ist allerdings begrenzt in Hinblick auf die auf ein tieferes Verständnis deliberativer Praxis zielende Frage, welche spezifische Rolle Deliberation in diesen unterschiedlichen Kontexten spielt.

Der DQI hat sich einerseits als paradigmatisch für eine ganze Reihe von Folgestudien erwiesen.<sup>21</sup> Andererseits wurde auch der Versuch unternommen, den Ansatz als Antwort auf kritische Einwände in der Literatur, die die reale Vielgestaltigkeit von Deliberation hervorheben und gegen konzeptuelle Engführungen verteidigen, weiterzuentwickeln. So unterscheiden Bächtiger, Niemeyer

---

20 In ähnlicher Weise kritisieren auch Quirk und Bendix, dass die Studie von Steiner et al. in normativer Hinsicht nicht berücksichtigt, dass in kompetitiven Demokratien die harte parlamentarische Konfrontation ein demokratisches Erfordernis darstellt und Normen, die diese rhetorische Dimension herabsetzen, für diesen Kontext unangemessen sind (Quirk/Bendix: 599f.).

21 Vom DQI inspirierte Studien haben entweder auf besondere Aspekte wie den Zusammenhang von institutionellen und kulturellen Faktoren bei der Beeinflussung der Diskursqualität fokussiert (Bächtiger und Hangartner 2010) oder den Maßstab auf andere Parlamente wie dem EP (Lord/Tamvaki 2013; Roger/Schaal 2013) bzw. auf Mini-Publics wie dem Europolis-Projekt (Gerber et al. 2014) angewandt.

et al. (2010) nun zwischen zwei Typen von Deliberation, wobei sich der DQI dem Typ I zuordnen lässt. Der Typ II umfasst dagegen von den Autoren als nicht-rationale Elemente bezeichnete Formen der Kommunikation („storytelling, personal experiences, humor, or rhetorics“, ebd.: 54), denen aber ein gewisser Nutzen für den deliberativen Prozess zuerkannt wird. Da beide Deliberationstypen nach Ansicht der Autoren komplementäre Schwachpunkte aufweisen, schlagen sie ein Sequenzialisierungsmodell vor, das unterschiedliche Typen von Deliberation bzw. stärker ausdifferenzierte Diskurs-Subtypen (Bächtiger, Pedrini et al. 2010) in ihrem prozessualen und funktionalen Zusammenhang analysieren soll. Damit öffnen sich die Autoren bis zu einem gewissen Grade dem Einwand, dass Deliberation heterogene Formen haben und diverse Funktionen erfüllen könnte. Allerdings bildet das Sequenzialisierungsmodell letztlich lediglich eine Erweiterung des DQI, bei der die entsprechenden Subtypen von Diskursen auf niedrigeren Werten in der Bemessungsskala abgetragen werden (Bächtiger, Niemeyer et al. 2010: 56). Der höchste Standard bleibt dementsprechend Deliberation gemäß Typ I. Eine formale und funktionale Differenzierung von Deliberation selbst wird dadurch aber nicht berücksichtigt, was dazu führt, dass die oben ausgeführten Kritikpunkte ihre Gültigkeit behalten.

Eine zum DQI alternative Herangehensweise an die Untersuchung parlamentarischer Deliberation vor dem Hintergrund der deliberativen Demokratietheorie liefert die Studie von Landwehr und Holzinger. Sie geht zwar ebenfalls vergleichend vor, setzt aber eine analytische Ebene tiefer als die Autoren des DQIs an. Landwehr und Holzinger untersuchen Entscheidungsprozesse in unterschiedlichen institutionellen Kontexten *innerhalb* des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (Landwehr/Holzinger 2010). Dabei konzentrieren sie sich auf die Frage, wie sich der Zusammenhang zwischen Institutionen, Interaktionsmodi und Präferenztransformation bei Teilnehmern an Entscheidungsprozessen gestaltet. Hintergrund ist die Annahme der deliberativen Demokratietheorie, dass kommunikative Interaktion politische Präferenzen verändern könne.

Landwehr und Holzinger nehmen dabei an, dass der kommunikationsinhärente reziproke Rechtfertigungsdruck in unterschiedlichen institutionellen Kontexten in verschiedenem Maße wirkungsvoll ist. Zwei Eigenschaften von Institutionen werden hierfür als bestimmend angenommen: *Diskursivität* (d. h. öffentliche und dialogische Interaktion) und *Koordinativität* (d. h. die Interaktion zielt auf eine verbindliche Entscheidung). Die Bezeichnung „öffentlich“ zielt dabei weniger auf die tatsächliche Sichtbarkeit von außen als auf die Logik der Interaktion, die dann öffentlich ist, wenn der Austausch und die Argumente im Prinzip auch für Außenstehende offen wären, selbst wenn sie in der bestimmten Situation tatsächlich nicht nach außen dringen. Dialogisch meint in dem Zusammenhang, dass dargelegte Positionen immer von den Diskurspartnern angefochten



werden können und ein stetiger Wechsel zwischen Sprecher- und Hörerrolle stattfindet. Der Grad an Koordinativität bestimmt sich nach dem Maß, in dem der Diskurs auf eine kollektiv verbindliche Entscheidung zielt. Dies ist in formalen Entscheidungsgremien eher der Fall als in informellen oder in reinen Beratungsgremien.

Aus der Kreuzung dieser beiden Kennzeichen der Diskursivität und Koordinativität gewinnen Landwehr und Holzinger eine Matrix mit vier Idealtypen von Interaktionsmodi: Debatte (weder koordinativ noch diskursiv), Diskussion (nicht koordinativ, aber diskursiv), Bargaining (nicht diskursiv, aber koordinativ) und Deliberation (sowohl diskursiv als auch koordinativ) (ebd.: 379). Die Hypothese lautet: Je diskursiver und koordinativer die Kommunikation ist, desto wahrscheinlicher ist ein Wandel von Präferenzen, was in der Logik dieses analytischen Ansatzes so viel bedeutet wie: Je mehr sich die Interaktion an den Idealtyp der Deliberation annähert, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit für einen Präferenzwandel.

Diesen Zusammenhang untersuchen Holzinger und Landwehr anhand einer vergleichenden Fallstudie zweier unterschiedlicher institutioneller Kontexte: Parlamentsdebatte und Bürgerkonferenz, und zwar in Hinblick auf die Frage der Einführung von embryonalen Stammzellen zu Forschungszwecken, zu der der Bundestag im Jahr 2002 eine gesetzliche Regelung erlassen hat. Die Bürgerkonferenz fand hingegen erst statt, nachdem der Konflikt bereits gesetzlich geregelt worden war, nämlich um den Jahreswechsel 2003/04. Die verwendete Analyse-methode ist eine Diskursanalyse auf Basis der Sprechakt-Theorie, bei der den jeweiligen Interaktionsmodi bestimmte Kategorien von Sprechakten zugeordnet wurden. Die beiden untersuchten Fälle werden als „Extremfälle“ in der vorher theoretisch hergeleiteten Vier-Felder-Matrix von idealtypischen Interaktionsmodi zugeordnet. Dementsprechend sehen die Autoren die Kommunikationsprozesse im Parlamentsplenum als „Debatte“, diejenigen in der Bürgerkonferenz als „Deliberation“ an.

Anders als in der Studie von Steiner bzw. Bächtiger und Kollegen ist also von vorneherein klar, dass an die Bundestagsdebatte keine großen Erwartungen hinsichtlich der deliberativen Qualität oder bezüglich des Präferenzwandels gerichtet werden. Im Grunde nehmen die beiden Studien zwei gegensätzliche Positionen in dieser Frage ein: Während Steiner, Bächtiger und Kollegen nach Deliberation in Plenardebatten von Parlamenten suchen (und möglicherweise zu ernüchternden Ergebnissen kommen – gemessen am Diskursqualitätsindex), verneinen Holzinger und Landwehr von vorneherein, dass es sich bei Debatten im Plenum des Bundestages überhaupt um Deliberation handelt.

Das Ergebnis fällt den genannten Erwartungen gemäß aus und bestätigt die Ausgangsthese: Die Bundestagsdebatte ist gemessen an den auftretenden Kate-

gorien von Sprechakten nicht diskursiv. Zwar sei die Debatte wie auch bei der Bürgerkonferenz in hohem Maße argumentativ, die Argumentation erfolge aber weitestgehend in Form der Rechtfertigung von Positionen und nicht – so die Schlussfolgerung – als dialogische Interaktion zwischen den Rednern. Die Diskussionsprozesse der Bürgerkonferenz zeigten dahingegen eine hohe Zahl an dialogischen, argumentativen Sprechakten auf. Auch in Hinblick auf das zweite Kriterium von Deliberativität, der Koordinativität, wird der Bundestagsdebatte geringes Potential attestiert, weil es in ihr demnach nicht darum gegangen sei, eine gemeinsame Position aller oder der meisten Abgeordneten zu finden, sondern höchstens darum, unentschiedene Parlamentarier von einer der bestehenden Optionen zu überzeugen.<sup>22</sup> Auf der anderen Seite habe die Bürgerkonferenz trotz des nicht existenten äußeren Einigungsdrucks über die Eigenmotivation der Teilnehmer eine vergleichsweise hohe Koordinationskraft entwickelt.

Auch in Hinblick auf den Wandel von Präferenzen schneidet die Bundestagsdebatte in der Analyse von Landwehr und Holzinger schwächer ab. Kein Abgeordneter, der schon einen der drei diskutierten Entwürfe unterzeichnet hatte, änderte sein Abstimmungsverhalten nach der Debatte, und die unentschlossenen Parlamentarier votierten zum größten Teil für die Kompromisslösung, was aus der Sicht der Autorinnen weniger mit der Debatte zusammenhing als damit, dass Menschen ohne feste Meinung dazu tendierten, einen Mittelweg zu wählen und Extreme zu vermeiden.<sup>23</sup> Innerhalb der Bürgerkonferenz ließen sich aber laut Landwehr und Holzinger Präferenztransformationen feststellen. Der Konflikt wurde demnach offensichtlich zunehmend „besser“ verstanden und anders beurteilt im Laufe des Prozesses und im Vergleich mit der Kontrollgruppe. Der Zusammenhang scheint also klar: Deliberation führt zu Präferenztransformation, Debatte nicht. Entsprechend schlussfolgern die Autorinnen:

There was almost no preference transformation in the parliament, while there was a substantive amount in the citizen conference. We come to the conclusion that the forum that is traditionally seen as an institutionalization of deliberation – the plenary session in parliamentary democracy – tends to rule out both deliberation as a dominant mode of interaction (at least as we define it) and preference transformation” (Landwehr/Holzinger 2010: 397).

Diese Schlussfolgerung ist so apodiktisch wie fragwürdig. Lässt sich wirklich behaupten, dass die Bürgerkonferenz ein höheres Maß an Koordinativität her-

---

<sup>22</sup> Obwohl in diesem Fall die Fraktionsdisziplin aufgehoben war, sei das koordinative Potential nicht hoch gewesen.

<sup>23</sup> Auch zeigten offensichtlich nachträgliche Befragungen von Abgeordneten keine Hinweise auf weitreichenden Präferenzwandel, wenn auch die Datenlage hierzu erklärtermaßen sehr schwach war (Landwehr/Holzinger: 395).

vorgebracht hat als die Bundestagsdebatte? Immerhin hat letztere eine gesellschaftliche Debatte in eine mit einer deutlichen Mehrheit verabschiedete verbindliche gesetzliche Regelung transformiert, während erstere offensichtlich lediglich Verständigungsprozesse innerhalb einer relativ kleinen Gruppe von Bürgern bewerkstelligt hat. Zwar ist nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen, dass auch in partizipativen Foren wie der analysierten Bürgerkonferenz Dynamiken greifen, die über die Selbstverpflichtung und Motivation der Teilnehmer eine hohe Entscheidungsorientierung erzeugen. Allerdings kann daraus nicht geschlossen werden, dass der Kommunikationsprozess genauso verlaufen wäre, wenn tatsächlich erstens eine feste Entscheidungsregel vorhanden gewesen wäre und zweitens die zu treffende Entscheidung Verbindlichkeit für eine Allgemeinheit erlangt hätte. Dies ist besonders fraglich angesichts der Tatsache, dass zum Zeitpunkt der Bürgerkonferenz die eigentlich verbindliche gesetzliche Entscheidung über den Konflikt bereits über ein Jahr zurücklag.

Ein zweiter Einwand besteht im Zweifel daran, dass man von der Art und Häufigkeit bestimmter Sprechakte darauf schließen kann, ob ein Kommunikationsprozess dialogisch ist oder nicht. Lässt sich beispielsweise Rechtfertigung als ein nicht-dialogischer Sprechakt charakterisieren, wie es die Autorinnen für den Fall der Bundestagsdebatte tun? Rechtfertigungen adressieren immer ein Gegenüber und eröffnen so die Möglichkeit der zustimmenden oder ablehnenden Stellungnahme. Insofern sind auch Rechtfertigungen implizit stets dialogisch. Die Debatte entspreche eher einem Monolog als einem Dialog, Annahmen könnten dabei nicht unmittelbar angefochten werden (ebd.: 378). Doch im Falle der Parlamentsdebatte ist dies durchaus möglich, nämlich in Form von informellen Zwischenrufen, die ja auch im offiziellen Protokoll erscheinen, formellen Nachfragen und schließlich in den auf die Rede folgenden Gegenreden.<sup>24</sup> Noch stärker fällt aber die Tatsache ins Gewicht, dass die Plenardebatte nur ein Ausschnitt des gesamten parlamentarischen Prozesses darstellt. Quasi-dialogische Bezüge zu im Plenum geäußerten Positionen und Argumenten lassen sich daher möglicherweise in anderen parlamentarischen Phasen finden.

Landwehr und Holzinger unterscheiden in diesem Zusammenhang nicht klar genug zwischen dem institutionellen Kontext, in dem die kommunikative Interaktion stattfindet, und der Funktion dieser Interaktion.<sup>25</sup> Auch wenn es in

---

<sup>24</sup> Zwischenrufe bilden nach Armin Burkhardt ein grundsätzlich geeignetes Mittel, die ordnungsstiftende Rigidität formaler Verfahren aufzubrechen und dialogische Möglichkeiten in der Rede zu eröffnen, selbst wenn diese Chance oftmals ungenutzt bleibt (Burkhardt 2004: 146ff.).

<sup>25</sup> Diese Unterscheidung wird sogar explizit aufgehoben: „Asking how institutional characteristics affect interaction and thereby the likelihood of preference change, we nevertheless think that the comparison of two such (institutionally) different forums makes sense: we want to show how different forums produce different modes of interaction *because* they have different functions” (ebd.: 385, Hervorhebung im Original).

der Regel nicht die Funktion der Plenardebatte ist, durch Deliberationsprozesse die Mehrheiten für die direkt anstehende Entscheidung zu verändern, sondern bereits relativ feste Positionen nach außen zu rechtfertigen, heißt dies nicht zwangsläufig, dass die institutionellen Charakteristika der Plenardebatte – wie z. B. Verfahrensregeln – an sich wirkungsvolle Deliberation unwahrscheinlich machen. Daher sollte man analytisch unterscheiden zwischen den Funktionen, die eine bestimmte Arena innerhalb eines organisationalen Gefüges hat, ihrer institutionellen Ausgestaltung, den Interaktionsmodi, die in ihr vorkommen und den Effekten, die letztere hervorrufen können. Der ausschließliche Fokus der Analyse auf den Präferenzwandel verschließt letztlich den Blick auf andere potentielle Effekte und Wirkungszusammenhänge. So stößt die Studie von Landwehr und Holzinger trotz einer alternativen Herangehensweise an ähnliche Grenzen wie jene von Steiner und Kollegen.

#### 2.2.4. *Zwischenfazit*

Trotz mancher Unterschiede teilen die diskutierten empirischen Ansätze doch zentrale Gemeinsamkeiten, die es erlauben, sie unter einen Begriff zu bringen. Ich möchte diese Klasse von empirischen Zugängen als ethisch-evaluatives Paradigma bezeichnen. Das ethisch-evaluative Paradigma zeichnet sich durch eine Fokussierung auf das individuelle Deliberationsverhalten von Akteuren aus, das mit Hilfe eines generalisierten theoretischen Maßstabs hinsichtlich seiner Qualität und Wirksamkeit gemessen wird. Hintergrund ist die Vorstellung einer Dichotomie zwischen Ideal und Wirklichkeit. Demgemäß gibt es auf der einen Seite die Idealvorstellung von Deliberation sowie deliberativer Demokratie und auf der anderen Seite die politische Wirklichkeit, die gegenüber diesem Ideal mehr oder weniger zurückbleibt. Damit wird aber der Blick auf alternative Formen, Funktionen und Wirkungen von Deliberation in ihren unterschiedlichen politischen Kontexten versperrt.

Ich schlage daher vor, für einen Moment aus dieser Dichotomie des ethisch-evaluativen Paradigmas herauszutreten und stärker die tatsächliche Praxis der Deliberation und die Perspektive der beteiligten Akteure ernst zu nehmen. Was bedeutet Deliberation in verschiedenen politischen Kontexten und welche unterschiedlichen Gestalten nimmt sie an? Welche Rolle spielt und welche Wirkungen hat sie? Was können wir dann in einem zweiten Schritt für die Theoriebildung lernen? Die Tatsache, dass zum Beispiel Plenardebatten nur ein – und nicht einmal der umfangreichste – Teil parlamentarischer Beratungs- und Entscheidungsprozesse sind, legt den Schluss nahe, dass eine alleinige Fokussierung auf

dieses Forum wichtige Zusammenhänge aus dem Blick verliert. Deshalb soll in der vorliegenden Arbeit versucht werden, die Perspektive zu erweitern und die unterschiedlichen Arenen parlamentarischer Arbeit im Zusammenhang hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Frage nach der Rolle von Deliberation im Entscheidungsprozess zu beurteilen. Gegenüber dem *generalisierten* Ansatz des ethisch-evaluativen Paradigmas soll in dieser Arbeit also ein *kontextualisierter* Zugang zu parlamentarischer Deliberation entwickelt werden, der die institutionelle und funktionelle Einbettung, unterschiedlichen Formen und potentiellen Effekte deliberativer Praktiken in den Blick nimmt.

Meine Kritik soll aber weniger den Erkenntniswert der referierten Studien in Frage stellen als ihre Ergänzungsbedürftigkeit aufzeigen. Denn die vorliegende Arbeit knüpft an die vorgestellten Stränge der empirischen Deliberationsforschung an. Sie teilt das Interesse am Zusammenhang bestimmter institutioneller Charakteristika und der Wirksamkeit deliberativer Prozesse. Insofern stellt sie nicht nur einen alternativen Zugang zu dem Problemfeld dar, sondern auch ein komplementäres Gegenstück zu den schon bestehenden Untersuchungen. Der Anspruch, aus dieser Fallstudie zum Bundestag auf empirischem Wege theoretische Erkenntnisse von einer potentiellen Verallgemeinerungsfähigkeit zu gewinnen, begründet sich dementsprechend auch aus dem Umstand, dass sie in relevanter Weise auf bisherige Forschungsansätze und –erkenntnisse beziehbar ist.

### **2.3. Deliberation und Parlamentarismus**

Ist das Parlament eine deliberative Institution? Und falls ja, was bedeutet dies konkret? In klassischen Vorstellungen zum Parlamentarismus wird die diskursive Funktion von Parlamenten als zentral betrachtet. So hält John Stuart Mill Rede und Diskussion für die „eigentliche Aufgabe“ von parlamentarischen Versammlungen – und erachtet letztere gleichzeitig für wenig geeignet für die Gesetzgebung (Mill 1971: 102). Dies muss wiederum die gegenwärtige Parlamentarismusforschung skeptisch stimmen, zeichnen sich doch zeitgenössische Parlamente durch eine bedeutend breitere Funktionalität aus. Dass diese Skepsis aber nicht notwendigerweise eine Abkehr von der deliberativen Dimension parlamentarischer Entscheidungsprozesse implizieren muss, soll im Folgenden in Auseinandersetzung mit den Perspektiven der deutschen Parlamentarismusforschung, der klassischen Parlamentarismuskritik und von neueren systemischen Ansätzen der deliberativen Demokratietheorie dargelegt werden.

### 2.3.1. *Parlamentarismusforschung, Parlamentarismuskritik und die deliberative Demokratietheorie*

Inwiefern ist es überhaupt gerechtfertigt, davon auszugehen, dass Deliberation in einem Parlament wie dem Deutschen Bundestag eine eigene dynamische Rolle spielen könnte, die politische Positionen jenseits bestehender Mehrheitsverhältnisse verändert? Befragt man die deutsche Parlamentarismusforschung, so fällt zunächst eine gewisse Verteidigungshaltung in Hinblick auf diese Thematik ins Auge. Sie richtet sich gegen eine Parlamentarismuskritik, die von der Parlamentarismusforschung als unangemessen verurteilt wird. Typische Streitpunkte in diesem Zusammenhang sind die Rolle der Fraktionsdisziplin und generell die herausragende Bedeutung der Fraktionen im Bundestag (vgl. hierzu grundlegend Schüttemeyer 1998). Viele Vertreter der deutschen Parlamentarismusforschung richten sich gegen die Auffassung, dass Abgeordnete im Parlament vor allem in einen sachlichen und vernunftgeleiteten Diskurs eintreten sollten, in dem sie ihre Parteibindungen abstreifen, um zu überparteilichen Lösungen zu gelangen – diese Erwartung sei dem bundesrepublikanischen Parlamentarismus schlicht unangemessen (vgl. z. B. Galka/Schütt-Wetschky 2007; Oberreuter 2010: 269). Patzelt spricht angesichts des Gegensatzes zwischen der in Umfragen unter der deutschen Bevölkerung feststellbaren Mehrheitsvorstellung vom Parlamentarismus und den aus politikwissenschaftlicher Sicht verfassungspolitisch anerkannten Merkmalen parlamentarischer Regierungssysteme gar von einem „latenten Verfassungskonflikt“ (Patzelt 1998b). Nach dieser Auffassung bestünde die Aufgabe des Parlaments im parlamentarischen Regierungssystem nicht im Deliberieren, sondern in der (stabilen) Regierungsbildung und damit in der Legitimation von Herrschaft (vgl. Oberreuter 2010). Manche Vertreter erklären es vor diesem Hintergrund als eine ihrer zentralen Aufgaben, die Aufklärung über solche Missverständnisse und Fehlinterpretationen des deutschen Parlamentarismus voranzutreiben (Oberreuter 2010; Patzelt 2004). Patzelt konstatiert:

In der Tat werden gerade die populärsten deutschen Äußerungen zum *Verhältnis von Abgeordneten und Parteien* bzw. *Fraktionen* nicht etwa von Empirie und empirisch fundierter Theorie getragen, sondern leiten sich ab von politischen Positionsnahmen, die auf liberalen Parlamentarismusfiktionen oder auf basisdemokratischen Praxisillusionen fußen (Patzelt 2004: 113).

Obwohl die bedeutende Rolle von politischer Kommunikation im Parlament auch von der deutschen Parlamentarismusforschung hervorgehoben wird, ver-

meidet sie weitestgehend das Konzept der Deliberation.<sup>26</sup> Patzelt beispielsweise bezeichnet Parlamente als „zentrale politische Kommunikationsagenturen“ (Patzelt 1998a: 431), welche Kommunikationsbeziehungen nach innen und nach außen ausbilden. Sowohl die parlamentarische Repräsentation als auch die anderen Parlamentsfunktionen lassen sich demnach als Kommunikationsfunktionen interpretieren. Repräsentanten müssten responsiv sein und sich mit den Repräsentierten über deren Wünsche austauschen (Patzelt 1998: 432). Sie sollen die Positionen der Repräsentierten artikulieren, was Kommunikationsbeziehungen in die Gesellschaft hinein voraussetzt, Positionen im Parlament öffentlich darstellen sowie durch kommunikative Führung Legitimität herstellen. Auch die Funktion der Regierungsbildung erfüllt sich demgemäß nicht allein im Wahlakt, sondern im stetigen kommunikativen Ringen um Geschlossenheit. Regierungskontrolle werde einerseits durch kommunikative Akte wie Befragungen durchgeführt, andererseits muss die Regierung mit ihrer Parlamentsmehrheit im kommunikativen Austausch bleiben, um die Unterstützung zu ihren Vorhaben aufrechtzuerhalten. Die Gesetzgebung erfordert wiederum einen komplexen kommunikativen Abstimmungsprozess mit einer langen Reihe verschiedener Akteure in ganz unterschiedlichen parlamentarischen und außerparlamentarischen Arenen. Patzelt unterscheidet weiterhin zwischen komplexen Strukturen der Binnenkommunikation und der parlamentarischen Außenkommunikation. Weiterhin unterscheidet er auch zwischen „Arbeitskommunikation“, in der Sachlichkeit vorherrscht und von der wenig nach außen dringt, der „Durchsetzungskommunikation“, die vor allem auf Mehrheitsbeschaffung für Positionen zielt, und der „Darstellungskommunikation“, die den Entscheidungsprozess in einem für die eigene Person und Partei günstigen Licht erscheinen lässt (ebd.: 437; siehe auch Sarcinelli 2011: 263ff.).<sup>27</sup>

Zweierlei erscheint hierbei interessant. Zum einen ist von Diskussion und Deliberationsprozessen überhaupt keine Rede, obwohl der Schwerpunkt der Darstellung auf allen kommunikativen Aspekten der Parlamentsarbeit liegen soll.

---

26 Eine interessante Ausnahme bildet Lhotta (2002), der die Rolle von politischer Deliberation im deutschen Vermittlungsausschuss untersucht, wobei er lediglich deren effizienzsteigernde Funktion im Mittelpunkt in den Blick nimmt, was im Vergleich zur demokratietheoretischen Diskussion erklärtermaßen eine „auf den Kopf gestellte Version“ von Deliberation darstellt (ebd.: 104).

27 In der nachfolgenden Analyse parlamentarischer Deliberations- und Entscheidungsprozesse wird gezeigt, dass weder die scharfe Trennung zwischen verschiedenen Arten von Kommunikation noch die isolierte Betrachtung solchermaßen beschriebener Kommunikationsbereiche eine ausreichende analytische Basis für die Erklärung parlamentarischer Deliberationsprozesse liefern. Die dargestellten Arten von Arbeits-, Darstellungs- und Durchsetzungskommunikation sind weder zwangsläufig deckungsgleich mit konkreten parlamentarischen Kommunikationsbereichen noch dafür geeignet, die Zusammenhänge und Wechselwirkungen unterschiedlicher Kommunikationsarenen zu verdeutlichen. Im Gegenteil legen sie eher eine isolierte Sichtweise auf letztere nahe, was aber wenig zur Erklärung der Dynamik dieser unterschiedlichen Kommunikationstypen beiträgt.

Zum Zweiten – und das hängt wohl damit zusammen – wird darauf verwiesen, dass die beschriebenen Kommunikationsprozesse in Hinblick auf das Wissen von und der Sichtweise auf parlamentarische Arbeit von Seiten der Bevölkerung unter sehr ungünstigen Rahmenbedingungen ablaufen (Patzelt 1998a: 439f.). Demnach wüssten ein Großteil der Deutschen nach Umfragen sehr wenig über die tatsächliche Arbeit und Funktionsweise des Bundestages und hätten dem Parlament gegenüber Erwartungen, die am ehesten dem Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts entsprächen (Patzelt 1998b). Aber nicht nur die Bürger scheinen in dieser Hinsicht fehlgeleitet. Ebenso sitze – folgt man in dieser Einschätzung Oberreuter – auch ein großer Teil der betroffenen Akteure selbst zumindest teilweise einem verfassungspolitischen Fehlschluss auf, weil sie beispielsweise die Vereinbarkeit von Bundestagsmandat und Regierungamt aufzuheben streben (Oberreuter 2010: 270). Von diesem Standpunkt aus betrachtet können diese Parlamentarier also gar nicht die „richtigen“ Maßstäbe an ihr Handeln anlegen.

Auch in der Diskussion um die (komplementären) Konzepte der Politikherstellung und Politikdarstellung (Sarcinelli/Tenscher 2008) wird das Konzept der Deliberation vermieden – oder es wird skeptisch auf „(Pseudo-)Deliberation“ (Marschall 2008: 55) rekurriert, um den inszenatorischen und konstatierenden Charakter von parlamentarischen Plenardebatten zu kennzeichnen. Auch hier geht es darum, einer Parlamentarismuskritik von rechts und links den Wind aus den Segeln zu nehmen und aufzuzeigen, warum eine Orientierung an vermeintlich deliberativen Funktionen des Parlamentarismus fehl am Platze ist:

Sowohl in der Theorie des Parlamentarismus als auch in der kommunikativen Vermittlung der Arbeitsweise parlamentarischer Körperschaften, als auch in der Wahrnehmung seitens der Bevölkerung sowie in einigen wissenschaftlichen Studien drohen sich die kommunikativ-deliberativen Facetten parlamentarischer Tätigkeit in den Vordergrund zu drängen. (Marschall 2008: 50f.)

Demgegenüber müsse ein verstärkter Fokus auf die weniger sichtbaren entscheidungsproduzierenden Tätigkeiten von Parlamenten gelegt werden, um Letzteren in ihrer Funktionalität und Arbeitsweise gerecht zu werden.<sup>28</sup>

Die beschriebene Haltung der deutschen Parlamentarismusforschung ist insoweit nachvollziehbar, als sie sich gegen verfassungspolitische Zerrbilder des deutschen Parlamentarismus wehrt. Gleichzeitig scheint aber durch dieses aufklärerische Bemühen ein blinder Fleck zu entstehen – der Aspekt der Deliberation wird weitestgehend ausgeblendet. Es lässt sich aber zeigen, dass die delibera-

---

<sup>28</sup> Interessanterweise kommt Marschall einige Jahre später zu einem umgekehrten Schluss: Um Krisentendenzen der Repräsentation entgegenzutreten sollten Parlamente im Sinne ihrer Vermittlungsfunktion wieder stärker als Rede- und weniger als Arbeitsparlament in Erscheinung treten (Marschall 2013: 203).



tionstheoretische Perspektive nicht notwendig einer verkürzten Sicht auf parlamentarische Beratungs- und Entscheidungsprozesse gleichkommt, sondern einen differenzierten Blick auf eine wichtige Dimension des Parlaments eröffnen kann. Dies wird in der Gegenüberstellung von klassischer Parlamentarismuskritik und neueren Ansätzen der deliberativen Demokratietheorie deutlich.

Die parlamentarismuskritische Haltung, gegen die sich diese Argumentation richtet, hat, wenn nicht ihren Ursprung, so doch ihren klassischen Ort in der Kritikschrift von Carl Schmitt aus dem Jahr 1923. Schmitt geht es in „Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus“ nach eigenem Bekunden darum, die „geistige Grundlage einer besonders gearteten Institution“ zu rekonstruieren (Schmitt 1926: 7). Demnach erschließt sich die Bedeutung der Institution des Parlaments nur durch die Praxis der Diskussion unter der Bedingung von Öffentlichkeit. Diskussion bedeutet nach Schmitt „einen Meinungsaustausch, der von dem Zweck beherrscht ist, den Gegner mit rationalen Argumenten von einer Wahrheit und Richtigkeit zu überzeugen oder sich von der Wahrheit und Richtigkeit überzeugen zu lassen.“ (ebd.: 9) Dies setzt nach Schmitt eine gewisse Uninteressiertheit der Akteure voraus. Nicht verschiedene Interessen, sondern unterschiedliche Meinungen treffen aufeinander.

Gleichzeitig verortet Schmitt die Idee des Parlamentarismus im Glauben des Liberalismus an die Kraft des Wettbewerbs zur Hervorbringung kollektiver Güter. Im Falle des Parlamentarismus sei es der Widerstreit unterschiedlicher Meinungen, die gegeneinander abgewogen werden müssten und so eine neue Wahrheit ans Licht brächten (ebd.: 58). Gesetzgebung entspricht so gesehen einem Prozess der Wahrheitsfindung. Voraussetzung hierfür ist eine Trennung zwischen der legislativen und der exekutiven Funktion: „Gesetzgebung ist *deliberare*, Exekutive *agere*“ (ebd.: 56). Die Krise des Parlamentarismus beginnt für Schmitt dort, wo diese Trennung aufgehoben wird – nämlich im parlamentarischen Regierungssystem mit seiner Verschränkung von Exekutive und Legislative. Die öffentliche Diskussion im Parlament verkommt aus dieser Sicht zur Fassade für Entscheidungsprozesse, die eigentlich in Gremien hinter den Kulissen, die vor allem von Parteien bestimmt werden, stattfinden (ebd.: 62).

Diese Darstellung der Idee des Parlamentarismus nach Schmitt erinnert auf den ersten Blick an Vorstellungen der deliberativen Demokratietheorie. Diskurs statt Stimmenaggregation, Überzeugung durch bessere Argumente, Rationalität des Entscheidungsprozesses, Öffentlichkeit der Entscheidungsfindung – all dies sind zentrale Stichworte in der Diskussion um die deliberative Demokratie. Bei genauerer Hinsicht muss allerdings differenziert werden. Zum einen beschränkt sich der Diskurs bei Schmitt auf das Parlament – und zwar seiner Voraussetzung nach auf ein Elitenparlament, das in der Lage sein soll, uninteressiert und auf hohem intellektuellem Niveau zu parlieren. Die deliberative Demokratietheorie

macht aber den offenen Diskurs zum zentralen Grundprinzip politischer Legitimität innerhalb eines ganzen demokratischen Gemeinwesens. Dabei haben Vertreter der deliberativen Demokratietheorie immer wieder betont, dass zivilgesellschaftliche Diskurse und Deliberationen in institutionalisierten staatlichen Gremien zusammenwirken und ein „System“ der deliberativen Demokratie bilden müssen, um dem Legitimitätsprinzip gesamtgesellschaftliche Geltung zu verschaffen (vgl. z. B. Habermas 1994; Thompson 2008).

Zum anderen unterscheiden sich der Ansatz von Schmitt und die deliberative Demokratietheorie in der normativen Einordnung von Deliberation. Während nämlich Schmitt einen Gegensatz zwischen parlamentarischer Deliberation und Demokratie sieht, ist bei den deliberativen Demokratietheoretikern ein egalitärer Diskurs die angemessenste Verwirklichungsform der demokratischen Grundnorm der politischen Gleichheit. Dieser Gegensatz kommt vor allem deshalb zustande, weil Schmitt ein kollektivistisches und die deliberative Demokratietheorie ein individualistisches Demokratieverständnis haben (vgl. Manin 1987). Diese kollektivistische Interpretation des Demokratieprinzips führt letztlich bei Schmitt auch dazu, dass Demokratie konzeptuell zwar nicht mit Parlamentarismus und Liberalismus zusammenpasst, wohl aber mit Diktatur (Schmitt 1926: 5ff.). Dahingegen geht Habermas in seiner Demokratietheorie von einer normativ logischen Gleichursprünglichkeit von politischen Rechten und Freiheitsrechten aus (Habermas 1996b). In Schmitts Augen wäre dies dagegen eine Vermischung zweier Ideen, die zu Widersprüchen und Problemen führen muss. In dieser Denkweise steht Deliberation in einem Spannungsverhältnis zur Demokratie, in jener ist Deliberation ohne Demokratie nicht wünschenswert (vgl. Nielsen 2008). Damit zielt das Konzept der deliberativen Demokratietheorie genau auf jene Synthese aus Liberalismus und Demokratie, die Schmitt kritisiert. Nach Habermas nimmt die deliberative Demokratietheorie auch explizit einen Mittelweg zwischen einem liberalen und einem republikanischen Demokratiemodell (1999a) ein.

Folgt man dieser Argumentation, stehen also die Annahmen der deliberativen Demokratietheorie in der skizzierten Variante weder in der Linie der radikalen Parlamentarismuskritik noch in unmittelbarem Widerspruch zu den ebenfalls angeführten Positionen der deutschen Parlamentarismusforschung. Wie lässt sich nun in Anlehnung an die deliberative Demokratietheorie ein Mittelweg zwischen radikaler Kritik des zeitgenössischen Parlamentarismus einerseits und einer Ignoranz gegenüber der deliberativen Dimensionen des Parlamentarismus seitens der Parlamentarismusforschung andererseits finden?

Schmitts und Habermas' Ansatz unterscheiden sich auch in dem Maße, in welchem sie eine normative und funktionale Komplexität politischer Institutionen anerkennen. Reduziert man eine historisch geprägte und mit unterschied-

lichsten Erwartungshaltungen sowie immer neuen Herausforderungen konfrontierte politische Institution wie das Parlament auf eine einzige Funktion, die ihrer vermeintlichen Grundidee folgt, läuft sie vor diesem Hintergrund zwangsläufig auf ihren scheinbaren Niedergang zu (vgl. Marschall 2008: 56). Dies wird aber weder der diversen Ausformung des Parlamentarismus in unterschiedlichen politischen Systemen noch der komplexen Einbindung des Parlaments in die Willensbildungsprozesse innerhalb eines politischen Gemeinwesens gerecht.

Im parlamentarischen Regierungssystem haben wir es mit einer demokratietheoretisch begründeten funktionalen Differenzierung unter den Akteuren zu tun (Ismayr 2009). Während die Regierungsmehrheit aufgrund ihrer Verflochtenheit mit der Exekutive in erster Linie für die Wahl- und Gesetzgebungsfunktion zuständig ist, steht für die Opposition die Kontroll- und Artikulationsfunktion im Vordergrund (Rudzio 2006: 197ff.). Diese funktionale Arbeitsteilung ist als eine tendenzielle zu betrachten, denn alle Fraktionen bemühen sich in der Regel Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess zu nehmen. Dass das Verhältnis zwischen Regierung und Opposition immer ein prekäres ist, in dem vor allem die Opposition versuchen muss, das richtige Maß zwischen kritischem Abstand und Kooperation zu finden (Andeweg 2013), zeigt sich auch darin, dass die Opposition ihre Rolle im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik immer wieder neu interpretiert hat (Rudzio 2006 198ff.).

Diese funktionale Arbeitsteilung muss Konsequenzen für die diskursiven Prozesse innerhalb der Institution haben. Von Abgeordneten, die in einer klaren Unterstützer- bzw. Oppositionsbeziehung zur Regierung stehen, kann man keine von politisch strategischen Gesichtspunkten völlig losgelöste Deliberation erwarten. Die von Kritikern oftmals beklagte Fraktionsdisziplin, die nicht mit Fraktionszwang verwechselt werden sollte (Patzelt 1998c), gehört zur Funktionsweise eines solchen Parlaments dazu. Zum Fraktionszwang wird sie und gegen das Prinzip des freien Mandats verstößt sie nur dann, wenn der einzelne Abgeordnete nicht mehr aus freien Stücken eine gemeinsame Position vertreten und sich ihr im Zweifelsfall freiwillig unterordnen kann.<sup>29</sup>

Auch die deliberative Demokratietheorie zeigt in der jüngeren Diskussion Ansätze einer verstärkten Berücksichtigung der funktionalen Differenzierungen des politischen Prozesses (Chambers 2009; Goodin 2005; Mansbridge et al. 2012; Thompson 2008). Doch bereits bei Habermas zeichnet sich ein differenziertes Bild der politischen Willens- und Entscheidungsfindung im demokratischen Verfassungsstaat ab, das unterschiedliche – funktional differenzierte – Sphären umfasst wie die politische Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft sowie

---

29 Saalfeld verweist indes auf die Unschärfe dieser begrifflichen Unterscheidung und schlägt stattdessen den Begriff der innerfraktionellen Geschlossenheit vor, „wenn die Mitglieder einer Parlamentsfraktion zusammenarbeiten, um gemeinsame politische Ziele zu erreichen“ (Saalfeld 2005: 38).

den parlamentarischen Entscheidungskomplex und schließlich die exekutiven Institutionen des Staates.<sup>30</sup> Hier ist das Zusammenwirken der verschiedenen Sphären entscheidend. Der diskursive Meinungs- und Willensbildungsprozess des vorstaatlichen Raums – in der politischen Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft – kann demnach nur dann Einfluss in Form von politischer Macht gewinnen, wenn er „sich auf die Überzeugungen von *autorisierten* Mitgliedern des politischen Systems auswirkt und das Verhalten von Wählern, Parlamentariern, Beamten, usw. bestimmt“ (Habermas 1994: 439).

Aus der Annahme einer funktionalen Differenzierung von Diskursen folgt auch, dass an parlamentarischen Deliberationen zum Teil andere Erwartungshaltungen gerichtet werden sollten als an solche in der zivilgesellschaftlichen Peripherie des politischen Systems:

Demokratische Verfahren in derart ‚veranstalteten‘ Öffentlichkeiten strukturieren Meinungs- und Willensbildungsprozesse im Hinblick auf die kooperative Lösung praktischer Fragen – einschließlich des Aushandelns fairer Kompromisse. Der operative Sinn dieser Regelungen ist weniger die Entdeckung und Identifizierung als vielmehr die Bearbeitung von Problemen – weniger die Sensibilisierung für neue Problemstellungen als die Rechtfertigung der Problemwahl und der Entscheidung zwischen konkurrierenden Lösungsvorschlägen. Die Öffentlichkeiten parlamentarischer Körperschaften sind vorwiegend als *Rechtfertigungszusammenhang* strukturiert. (Habermas 1994: 373)

Aus dieser Perspektive geht mit der funktionalen Differenzierung auch eine normative einher. Parlamentarische Verfahren haben die Produktion von verbindlichen und legitimierten Entscheidungen zum Ziel. Sie sollen sich zwar an den offenen Diskursen in Zivilgesellschaft und politischer Öffentlichkeit orientieren, ihre Funktion kann es aber nicht sein, letztere schlicht zu reproduzieren. Die in den gesellschaftlichen Diskursen erzeugte kommunikative Macht muss in politische Macht transformiert werden, um Verbindlichkeit zu erzeugen. Um Verbindlichkeit herstellen zu können, müssen im Zweifelsfall Mehrheitsentscheidungen getroffen werden. Der Bildung von Mehrheiten geht wiederum im Idealfall eine diskursive Auseinandersetzung um Personen und Programme in Wahlkämpfen voraus. Die Konsequenz daraus ist, dass Mehrheitsentscheidungen innerhalb parlamentarischer Prozesse auch aus der Perspektive der deliberativen Demokratietheorie zu rechtfertigen sind. Die Gegenüberstellung von Diskurs und Macht geht im parlamentarischen Kontext somit nicht ohne Weiteres auf (vgl. auch Habermas 2005). Diskurs und Deliberation sind so betrachtet nicht in Kon-

---

30 In Habermas' Theorie der deliberativen Politik ist dessen frühere, u. a. auch an Carl Schmitt anschließende Kritik am zeitgenössischen Parlamentarismus (siehe v. a. Habermas 1990: 304ff.) einer optimistischeren Sichtweise auf die Funktionsweisen der repräsentativen Demokratie und ihrer zentralen Institutionen gewichen (siehe z. B. Habermas 1994: 413f.).

kurrenz (vgl. Sarcinelli 1998: 561ff.) zu den Institutionen und Verfahren der repräsentativen Demokratie zu sehen, sondern bleiben auf letztere angewiesen.

Folgt man also neueren Ansätzen der deliberativen Demokratietheorie, gelangt man zu einem systemischen Deliberationsmodell für politische Diskurse und Entscheidungsprozesse im demokratischen Verfassungsstaat. Deswegen müssen im Fall des Parlamentes als zentraler Institution der repräsentativen Demokratie Spezifikationen gegenüber einem allgemeinen Deliberationsmodell vorgenommen werden. Eine funktionale Differenzierung von politischen Diskursen greift sowohl zwischen Parlament und Zivilgesellschaft bzw. Öffentlichkeit als auch innerhalb des Parlaments. Im ersten Fall fungiert das Parlament als Institution, die gesellschaftliche Diskurse aufnimmt und sie in die Produktion von verbindlichen Entscheidungen einarbeitet. Im zweiten Fall, der Binnendifferenzierung, lassen sich unterschiedliche Arenen für Diskurse innerhalb des Parlamentes ausmachen. Hierzu gehören vor allem das Plenum, die Ausschüsse und die Fraktionsgremien, die sich hinsichtlich der Verfahrensregeln (z. B. öffentlich vs. nicht-öffentlich) und des Adressatenkreises unterscheiden.

### *2.3.2. Deliberation und das Rationalitätserfordernis parlamentarischer Entscheidungen*

Der auf diese Weise skizzierte Ansatz eines systemischen deliberativen Demokratiemodells könnte also einen möglichen Mittelweg zwischen einer am Idealtyp des liberalen Honoratiorenparlamentarismus orientierten Betrachtungsweise einerseits und eines auf die verfassungspolitischen Strukturmerkmale eines parlamentarischen Regierungssystems eingeführten Blickwinkels andererseits darstellen. Welche Argumente sprechen aber dafür, diesen Weg zu gehen?

Der erste Punkt, der für ein solches Modell spricht, betrifft das Rollenbild und die Selbsteinschätzung der Parlamentarier. Es ist zunächst auffällig, dass – wie oben berichtet – ein Befund der Parlamentarismusforschung besagt, dass ein großer Teil der deutschen Parlamentarier ein Bild von der Funktionsweise des deutschen Parlamentarismus vertritt, das dessen verfassungspolitischen Zielsetzungen nicht entspricht (Oberreuter 2010: 270). Das vermeintliche Missverständnis besteht darin, dass die Logik des neuen Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Opposition nicht erkannt wird, da man den alten Dualismus zwischen Parlament und Regierung einfordert.

Rudzio berichtet von Befragungen, in denen zwar der größte Teil der Bundestagsabgeordneten den „neuen“ Dualismus als die Realität anerkennt, dabei

aber gleichzeitig ein großer Teil von ihnen sich einen gewaltenteiligen Parlamentarismus – also eine Trennung zwischen Parlament und Regierung und nicht zwischen Regierungsmehrheit und Opposition – oder aber eine Dreiteilung von Regierung, Mehrheitskoalition und Opposition wünscht (Rudzio 2006: 203). Die vorherrschende Logik wird demnach nur von einem geringeren Teil befürwortet. Offensichtlich gibt es eine gewisse Unzufriedenheit unter den Parlamentariern aufgrund der starken Inanspruchnahme der Parlamentsmehrheit für die Regierungsarbeit, die der Eigendynamik von parlamentarischen Entscheidungsprozessen recht enge Grenzen auferlegt. Sowohl die Regierungskoalition als auch die Opposition ist – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – durch strategische Überlegungen in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Offene interfraktionelle Verständigungsprozesse werden vor diesem Hintergrund schwierig. Dies kann angesichts der dennoch aufwändigen Beratungsverfahren im Parlament Frustration bei den Akteuren hervorrufen. Wenn diese Vermutung richtig ist, so lässt sich also auch bei einem Großteil von Parlamentariern eine Erwartungshaltung konstatieren, die nicht auf ein verfassungspolitisches Missverständnis reduziert werden kann, zumal den Parlamentariern die Logik des parlamentarischen Regierungssystems ja durchaus bewusst ist. Plausibler ist es, davon auszugehen, dass in den deutschen Parlamentarismus eine zwangsläufige Spannung eingebaut ist zwischen zwei Funktionslogiken: der Logik der Herrschaftslegitimation durch stabile Mehrheitsverhältnisse und institutionalisierte Opposition einerseits und der Logik des Streits um und Austausches von Argumenten in Hinblick auf zu treffende Entscheidungen andererseits.

Diese bei einem Teil der Parlamentarier zu beobachtende Haltung<sup>31</sup> verweist also auf einen institutionellen Mechanismus, der eine deliberative Verhaltenserwartung hervorruft. Diese These entspricht auch der Vorstellung von Habermas, dass die Ideale der kommunikativen Verständigung in das institutionelle Design des demokratischen Verfassungsstaates eingebaut sind und sich so über die Institutionen und Arrangements der Beratungs- und Beschlussprozesse auf die Präferenzen der Akteure auswirken. Er folgert:

In dem Maße, wie die praktische Vernunft den Kommunikationsformen und institutionalisierten Verfahren selbst implantiert wird, braucht sie sich nicht ausschließlich oder auch nur vorwiegend in den Köpfen kollektiver oder einzelner Akteure zu verkörpern. (Habermas 1994: 414f.)

Ist das Parlament des bundesdeutschen Verfassungsstaats also (auch) als deliberative Institution konzipiert? Die eben referierten Einstellungen der Abgeordne-

---

<sup>31</sup> Siehe auch die vergleichbare Haltung amerikanischer Kongress-Abgeordneter wie sie von Quirk und Bendix berichtet wird (Quirk/Bendix 2011: 552).

ten lassen sich als Beleg dafür interpretieren. Noch stärker wird der deliberative Charakter des Bundestages aber bei der Betrachtung seiner institutionalisierten Beratungsprozesse deutlich.<sup>32</sup> Der regulierte Ablauf der Beratungsprozesse durch unterschiedliche diskursive Arenen und zeitliche Beratungsphasen entschleunigt den Entscheidungsprozess, macht ihn zugänglich für die detaillierte argumentative Auseinandersetzung und zwingt die parlamentarischen Akteure zur Rechtfertigung ihrer diesbezüglichen Positionen.

Das erste Argument dafür, ein kontextualisiertes deliberatives Demokratiemodell auf die Analyse des Bundestages anzuwenden, besteht also in der These, dass diesem Parlament tatsächlich ein deliberatives Design zugrunde liegt, welches in einer Untersuchung seiner Entscheidungsprozesse berücksichtigt werden sollte. Das zweite Argument schließt direkt daran an. Das besondere Design des parlamentarischen Beratungsprozesses erzeugt einen Rechtfertigungsdruck für die beteiligten Akteure. Dieser Druck ist kein zufälliges Ergebnis, sondern gewollt. Die Idee, die im deliberativen Design des Parlaments zum Ausdruck kommt, ist die Hoffnung auf eine rationalisierende Wirkung des Verfahrens. Das Vorbringen von Argumenten, die die eigene Position begründen; der Ausschluss von Begründungen, die keine Geltung im Verfahren erreichen können; der Abgleich von und Streit über Lösungsvorschläge für Probleme sind demnach die erwünschten Wirkungen dieser besonderen kommunikativen Arrangements, die die Rationalität von politischen Entscheidungen garantieren sollen (s. auch Habermas 1994: 388f.).

Folgt man dieser Überlegung, ist mit dem modernen Parlamentarismus auch eine normative Rationalitätserwartung verknüpft. Die Legitimität von parlamentarischen Entscheidungen ruht demgemäß nicht nur in der durch Wahlen hergestellten Autorisierung der Akteure, sondern auch in der Verfahrensrationalität, die Rechtfertigungen in Hinblick auf Gemeinwohlverträglichkeit von allgemeinverbindlichen Entscheidungen einfordert. Entscheidungen müssen – so könnte man zugespitzt sagen – diesen Durchlauftest bestehen, um als legitime Entscheidungen auch von jenen betrachtet zu werden, die den Positionen der Opposition anhängen. Offensichtlich kann dies nicht bedeuten, dass nur im Konsens der Akteure getroffene Entscheidungen Legitimität besitzen. Die Annahme der deliberativen Demokratietheorie, dass ein vernünftiger Diskurs zu einer Annäherung der verschiedenen politischen Positionen führen sollte (vgl. Cohen 1989), ist nur in abstrakter Hinsicht richtig. Kontextualisiert man deliberative Verfahren und differenziert man sie nach institutionellen und funktionalen Kontexten, so muss man auch davon ausgehen, dass die Wirksamkeit dieser auf Konsens zie-

---

32 Siehe hierfür im Einzelnen die Analyse der formalen und informalen Regeln in Kapitel 5.

lenden Tendenz nicht in jedem Kontext gleichermaßen ausgeprägt sein kann und muss.

Auch wenn diese Tendenz vorhanden ist, kann sie von gegenläufigen Wirkungskräften, die aber in normativer Hinsicht gleichermaßen in Ordnung sein können, eingeschränkt werden. Für den Kontext des Parlaments muss dies bedeuten, dass die institutionalisierten Beratungsverfahren zwar prinzipiell auf eine Annäherung der parteipolitischen Positionen im Laufe des Prozesses hinwirken können, dass aber gleichzeitig andere funktionale Erfordernisse, die dem Parlament eigen sind, dem entgegenwirken. Zu dieser parlamentarischen Eigenlogik gehört, dass Parlamentarier nicht nur als Personen, sondern auch als Träger von programmatischen Inhalten gewählt werden, und dass ihr Erfolg auch daran gemessen wird, in welchem Maße es ihnen gelingt, diesen Inhalten im Parlament Geltung zu verschaffen. Und besonders im parlamentarischen Regierungssystem herrscht in der Regel die stützende Solidarität der Parlamentsmehrheit mit der Regierung vor. Die Logik der Herrschaftslegitimation durch das Parlament und die Stabilität der Regierung wären gefährdet, wenn die Regierung nicht im Großen und Ganzen darauf vertrauen könnte, ihre Initiativen mit Hilfe der Regierungsmehrheit durch das Parlament zu bringen.

Dennoch bleibt trotz dieser einschränkenden Bemerkungen das Erfordernis, dass der parlamentarische Beratungsdiskurs auf eine Rationalisierung der Entscheidungen hinwirken sollte, bestehen. Ein rein formales Prozedere, bei dem Gesetzesentwürfe und andere Beratungsgegenstände die Verfahren ohne jede Chance auf Veränderung durchliefen, wäre wohl weder normativ noch funktional angemessen. Ein Szenario, nach dem beispielsweise eine Parlamentsmehrheit regelmäßige Gesetzesentwürfe durchwinkt, obwohl sie eigentlich von den kritischen Gegenargumenten der Opposition überzeugt ist, sollte nicht zu den Standarderwartungen in einer parlamentarischen Demokratie gehören.

Orientiert man sich nun hinsichtlich des parlamentarischen Beratungsprozesses an der deliberativen Demokratietheorie, ist damit aber nicht zwangsläufig eine *substantielle* bzw. instrumentelle Rationalitätserwartung verbunden. Vielmehr kann als rational in diesem Sinne nur gelten, was diskursiv gerechtfertigt wurde (Forst 2011: 19). Eine logische Verknüpfung von deliberativen Verfahren und Gerechtigkeitsmodellen, wie das Pareto-Optimum oder das Rawls'sche Differenz-Prinzip sie bieten (vgl. Steiner et al. 2004; Bächtiger et al. 2005), erscheint dagegen theoretisch willkürlich. Zwar sollte das Parlament als zentraler Ort der politischen Entscheidungsfindung in der Demokratie auch nach der deliberativen Demokratietheorie anstreben, Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls zu prägen, doch findet sich diese Hoffnung nicht in der Sättigung einer a priori feststehenden gerechtigkeitstheoretischen Output-Variable erfüllt. Die Idee ist stattdessen, das Vertrauen in diskursive Prozesse und Verfahren zu setzen, die



so gestaltet sind, dass sie tendenziell zustimmungswürdige Entscheidungen hervorbringen – unabhängig davon, wie diese Entscheidungen dann letztlich aussehen (vgl. Gastil 2008; Quirk/Bendix 2011).

### 2.3.3. *Exkurs zur Kritik am Rationalitätsbegriff der deliberativen Demokratietheorie*

Doch genau dieses Vertrauen der deliberativen Demokratietheorie auf die Fairness diskursiver Verfahren und deren Kapazität anerkennungswürdige Ergebnisse zu zeitigen, wurde von Kritikern in Frage gestellt. Ich beziehe mich hier auf die Kritik, die von Chantal Mouffe an die deliberative Demokratie gerichtet wurde, weil sie insofern die weitestgehende ist, als sie ganz grundsätzlich in Frage stellt, dass durch Deliberation demokratische Legitimität hergestellt werden kann:

We could say – using this time a Derridean terminology – that the very conditions of possibility of the exercise of democracy constitute at the same time the conditions of impossibility of democratic legitimacy as envisaged by deliberative democracy. (Mouffe 1997: 28)

Mouffe folgt dabei explizit Carl Schmitt, indem sie als die zwingende Voraussetzung der Demokratie die Herstellung eines „demos“ durch den Ausschluss eines „anderen“ bezeichnet. Die Spannung zwischen der liberalen Gleichheit als einer universalistischen Gleichheit aller Menschen und der demokratischen Gleichheit, die immer eine Ungleichheit gegenüber allen, die nicht zum Demos gehören, impliziert, ist demnach unaufhebbar.

Diese Überzeugung von der Notwendigkeit des Zusammenhangs von Inklusion und Exklusion teilt sie mit Schmitt wie auch die Auffassung, dass das Politische im Allgemeinen immer dieser Tendenz folgt. Politisch ist folglich nur, was auf ein „antagonistisches“ Verhältnis zwischen Gruppen zurückführbar ist. Antagonismen sind demnach Grundkonstanten menschlicher Gesellschaften, sie erwachsen aus ihrem pluralistischen Charakter und sind im Grunde unaufhebbar. Solche gesellschaftlichen Grundkonflikte müssen zwar nicht zwangsläufig, können aber immer politisiert werden. Dies unterscheidet im Übrigen auch das Gesellschaftliche vom Politischen: Das gegebene Unhinterfragte, das selbstverständlich Gültige ist nicht per se unpolitisch und anerkannt. Es ist stattdessen nur deswegen unhinterfragt, weil es das Ergebnis einer *hegemonialen* Setzung ist. In einer historischen Situation wurde ein potentiell offener politischer Konflikt

dadurch geschlossen, dass sich eine Sichtweise durchgesetzt hat und andere Lösungen dadurch ausgeschlossen wurden. Die Tatsache, dass ein potentieller Antagonismus nicht als politischer Konflikt behandelt wird, bedeutet also, dass eine bestimmte *Hegemonie* im politischen Diskurs besteht, die die Wahrnehmung des Gegensatzes als politisch mobilisierbar ausschließt. Gesellschaftliche Ordnung ist in der jeweils bestehenden Form Ausdruck gegebener Machtverhältnisse, die eine Hegemonie begründen (Mouffe 2007: 25ff.). Eine Politisierung von bestehenden gesellschaftlichen Antagonismen kommt nach dieser Sichtweise deswegen immer einer Herausforderung der bestehenden Hegemonie gleich.

Grundsätzlich bedeutet die Politisierung solcher Antagonismen allerdings auch, dass durch eine neue Wir/Sie-Unterscheidung kollektive Identitäten gebildet werden, die einander unvereinbar gegenüberstehen. Das Eigene wird durch Abgrenzung vom Anderen erst konstituiert. Reziprozität nach innen wird durch Feindseligkeit nach außen hergestellt (Mouffe 2007: 9). Während Mouffe mit dieser identitätstheoretischen Annahme an Carl Schmitt anschließt, verlässt sie allerdings seine Argumentationslinie, wenn es um die Frage geht, wie mit Antagonismen innerhalb von demokratischen Gesellschaften umgegangen werden soll. Sie geht nämlich davon aus, dass diese Antagonismen auch innerhalb einer demokratischen Gemeinschaft politisiert und damit in einen offenen Konflikt überführt werden sollten (Mouffe 2007: 22ff.). Die besondere Aufgabe, die der Demokratie dabei zukommt, ist, diesen politischen Antagonismen einen eigenen Raum zu geben, indem sie sie in zivilisierte Bahnen lenkt. Dadurch verändert sich ihr Charakter, aus antagonistischen werden „agonistische“ Beziehungen. Die Positionen sind zwar immer noch unvereinbar, werden aber von ihren Trägern wechselseitig in ihrer Existenz als legitim anerkannt. Die Anerkennung dieses „demokratischen Paradoxons“ (Mouffe 2008) erfordere eine Sichtweise auf Politik, die mit den Grundannahmen des Liberalismus unvereinbar sei.

Auf dieser Basis kritisiert Mouffe den Liberalismus rationalistischer und individualistischer Prägung im Allgemeinen und die deliberative Demokratietheorie, die sie dem liberalen Paradigma zuordnet, im Speziellen (Mouffe 2007: 17ff.). Es sind im Wesentlichen zwei Kritikpunkte, mit denen Mouffe die deliberative Demokratietheorie – und hier vor allem in der Fassung von Habermas – konfrontiert. Zunächst ignoriere die deliberative Demokratietheorie die oben beschriebene Grundlogik des Politischen. Durch die falsche Annahme, dass ein rationaler Konsens auf Basis von fairen und neutralen Verfahren möglich sei und durch ihn grundlegende Antagonismen überwunden werden könnten, würde in Wirklichkeit das Politische negiert. Tatsächlich sei aber ein sogenannter rationaler Konsens nur durch den Ausschluss anderer Sichtweisen, die dann als irrational eingestuft würden, herstellbar (ebd.: 19). Zwar entspräche ein solcher Ausschluss der politischen Logik, das Perfide dieser Strategie liege aber darin, dass

diese Form von Exklusion nicht als eine politische, sondern eine moralische dargestellt werde, die eben nicht politisch, sondern – vermeintlich – rational begründet sei. Dadurch werde sie aber auch nicht mehr auf demokratischem, politischem Weg anfechtbar, sondern höchstens durch fundamentale, nicht-demokratische Opposition. Deshalb sei die Dominanz einer solchen „Politik im Register der Moral“ (ebd.: 95) auch eine Gefahr für die Demokratie, da sie oppositionelle Kräfte in die radikale Systemopposition dränge.

Ein zweiter, damit zusammenhängender Kritikpunkt ist, dass die liberale Theorie und mit ihr auch die deliberative Demokratietheorie die affektive Dimension des Politischen ausblende. Hinter der menschlichen Motivation, Partei zu nehmen und sich politisch für eine Sache einzusetzen steht demnach als anthropologische Grundkonstante ein Trieb zur Masse, ein Bedürfnis, sich einer Gruppe anzuschließen und in ihr aufzugehen. Diese emotionale Komponente des politischen Handelns und politisches Interesse überhaupt sei aber nur mobilisierbar, wenn eine eindeutige Identifikation mit einer Partei möglich ist. Letzteres hängt aber wiederum davon ab, ob es eine klare Lagerbildung gibt (ebd.: 34ff.). Die liberale Auffassung von rationalem Konsens oder fairem Kompromiss liefere hierfür allerdings keine Grundlage – wohl aber die klassische Links-Rechts-Unterscheidung:

Demokratische Politik kann sich nicht auf die Schaffung von Kompromissen zwischen Interessen oder Werten oder auf Überlegungen über das Gemeinwohl beschränken; sie muss einen realen Einfluss auf die Wünsche und Phantasien der Menschen nehmen. Um Leidenschaften für demokratische Entwürfe mobilisieren zu können, muss demokratische Politik einen parteilichen Charakter haben. Tatsächlich ist dies die Funktion der Links-Rechts-Unterscheidung, und deshalb sollten wir uns der Forderung postpolitischer Theoretiker verweigern, ‚jenseits von links und rechts‘ zu denken. (Mouffe 2007: 13)

Ohne diese Polarisierung von Positionen verliere auch die diskursive Auseinandersetzung ihren Sinn:

Es wird heute viel von „Dialog“ und „Deliberation“ geredet, aber was bedeuten diese Wörter auf dem Gebiet des Politischen, wenn keine echte Wahlmöglichkeit besteht und die Diskussionsteilnehmer sich nicht zwischen klar voneinander abgehobenen Alternativen entscheiden dürfen? (Mouffe 2007: 10)

Dem entspricht Mouffes Sichtweise auf den Parlamentarismus. Während Carl Schmitt den Parlamentarismus noch als typische Institution des Liberalismus ansieht, die einen Ort für den Wettstreit politischer Ideen in der diskursiven Auseinandersetzung bereitstellt, betrachtet Mouffe in Anschluss an Elias Canetti das Parlament als den Mechanismus, mittels dessen antagonistische Konflikte symbolisch in agonistische transformiert werden (Mouffe 2007: 31ff.). Das Parla-

ment stellt die zivilen Verfahren bereit, um ein Kräfteressen und damit eine politische Entscheidung ohne Blutvergießen herbeizuführen. Da die gegnerische Partei nicht mehr als Feind, sondern eben als legitimer Gegner betrachtet wird, ist dieses Ritual ausreichend, um die Entscheidung als gültig anzuerkennen. Nicht der rationale Diskurs, sondern die Artikulation des jeweils eigenen Willens, die Gegenüberstellung von Wir und Sie, wird so zum entscheidenden Moment des parlamentarischen Verfahrens. Das Begründungserfordernis für politische Entscheidungen, welches die parlamentarischen Verfahren aufstellen, wird demnach beliebig erfüllbar (ebd.: 33): Wo ein Wille ist, da findet sich immer auch die passende Begründung.

Diese Kritik von Mouffe kann uns nun helfen, die Vor- und Nachteile der Perspektive der deliberativen Demokratietheorie auf den Parlamentarismus herauszuarbeiten. Dabei müssen auch die Stärken und Schwächen der Kritik selbst berücksichtigt werden. Diesbezüglich erscheint es zunächst fraglich, ob Mouffe mit ihrer Sichtweise die wesentlichen Aspekte erfasst, um die Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess angemessen zu beurteilen. Die grundlegende Frage, wie sich gemäß dieser Sichtweise Mehrheitsverhältnisse – sei es im Parlament oder in der breiteren politischen Öffentlichkeit – verändern können, bleibt nämlich völlig unbestimmt. Die agonistische Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Gruppen und Parteien beschreibt Mouffe als „lebendige demokratische Diskussion“ (Mouffe 2007: 74). Doch was ist genau darunter zu verstehen und wo liegt der grundsätzliche Unterschied zu dem, was Habermas als deliberative Politik bezeichnet? Der Unterschied kann offensichtlich nicht darin bestehen, dass im einen Fall ein Bereich der konsensualen Übereinstimmung über unterschiedliche politische Lager hinweg angenommen wird und im anderen Fall nicht. Denn auch Mouffe setzt einen gewissen Grundkonsens über die Angemessenheit von Mitteln der politischen Auseinandersetzung voraus. Alle Konfliktparteien bedürften eines gemeinsamen „Bandes“ (ebd.: 29), das es erlaubt, antagonistische Konflikte in agonistische Beziehungen zu transformieren:

Notwendig ist ein Konsens über die für die Demokratie konstitutiven Institutionen und über die ‚ethisch-politischen‘ Werte, die das politische Gemeinwesen konstituieren – Freiheit und Gleichheit für alle –, doch wird es immer Meinungsverschiedenheiten über deren Bedeutung und die Art und Weise ihrer Verwirklichung geben. (Mouffe 2007: 43)

Nach Mouffe soll also der Konsens eine wesentlich beschränktere Rolle einnehmen als er vermeintlich bei den Theoretikern der deliberativen Demokratie spielt. Die Frage besteht aber nicht nur darin, wie weit der als notwendig angenommene Grundkonsens in den beiden theoretischen Positionen jeweils führt, sondern auch welche Rolle die Konsensorientierung in der politischen Auseinan-

dersetzung spielen soll. Während Mouffe einen rationalen Konsens in politischen Fragen für unmöglich hält und entsprechend jeder Konsensorientierung mit einem Ideologievorbehalt begegnet, werde durch Deliberation das „antagonistische Element“ (ebd.: 29) eliminiert, weil der deliberative Diskurs nicht nur einen Konsens über Grundregeln der politischen Auseinandersetzung voraussetze, sondern auch auf die Herstellung eines rationalen Konsens zielt.

Diese von Mouffe vorgenommene Rollenzuordnung ist aber weniger eindeutig als sie auf den ersten Blick erscheinen mag. Denn wir hatten oben bereits festgestellt, dass keine Einigkeit unter Theoretikern der deliberativen Demokratie besteht, ob ein tatsächlicher Konsens über politische Fragen überhaupt möglich oder auch nur ein erstrebenswertes Ziel ist (siehe Gutmann/Thompson 2004: 26ff.). Allerdings hatten wir ebenso darauf verwiesen, dass die *kontrafaktische* Konsensorientierung eine wichtige regulative Idee in auf Habermas zurückgehenden Ansätzen der Theorie darstellt. Während in dieser Sichtweise also die Logik der Deliberation die *Möglichkeit* eines Konsenses voraussetzt, sind doch Deliberation und Konsens zwei grundlegend unterschiedliche Dinge. Weder erschöpft sich Deliberation im erreichten Konsens noch ist ein Konsens ausschließlich durch Deliberation erreichbar.

Diese Überlegungen führen schließlich zu der Frage, welche Rolle Deliberation aus der Perspektive der deliberativen Demokratietheorie im parlamentarischen Verfahren zugeordnet wird und inwiefern hier die Kritik von Mouffe greift. Letztlich reduziert Mouffe die Bedeutung des Parlaments auf die friedliche Entscheidung von Konflikten auf der Basis feststehender Mehrheiten mittels Abstimmung. Die Rolle des parlamentarischen Diskurses wird dagegen als relativ bedeutungslos und beliebig betrachtet. Diese Sichtweise auf den Parlamentarismus würde aus der Perspektive der deliberativen Demokratietheorie hinterfragt werden müssen: Können die Begründungen für Entscheidungen des Parlaments letztlich wirklich völlig arbiträr sein? Hier wäre zumindest einzuhaken und zu fragen, ob nicht auch aus Rechtfertigungen Dynamiken erwachen, die potentiell auch Positionen transformieren und zur Veränderung von Mehrheitsverhältnissen beitragen. Denn selbst wenn Rechtfertigungen nur vorgeschoben sind, sind sie wohl nicht zwangsläufig beliebig, weil nicht alle Arten von Gründen in diesem Rechtfertigungszusammenhang genannt werden können:

Beispielsweise können nicht alle Interessen öffentlich vertreten werden. Deshalb übt schon die (von Kant hervorgehobene) Öffentlichkeit politischer Kommunikationen, in Verbindung mit der Erwartung, dass die Proponenten in ihren Äußerungen konsistent sind und ihre Vorschläge kohärent erklären, einen heilsamen prozeduralen Zwang aus (Habermas 1994: 413).

Die große Stärke von Mouffes Kritik liegt aber im Ausweis der Gefahr einer potentiellen Schließung des politischen Diskurses gegenüber kritischen abweichenden Stellungnahmen – einer Gefahr, die in der deliberativen Demokratietheorie und in der empirischen Deliberationsforschung teilweise zu wenig Aufmerksamkeit findet. Der Kurzschluss könnte nämlich darin bestehen, Legitimität mit den vermeintlich besten Begründungen und Rechtfertigungen gleichzusetzen. Tatsächlich müsste man aber im Sinne der deliberativen Demokratietheorie argumentieren, dass die Legitimität von Entscheidungen nicht in deren „objektiver“ Rationalität liegt, sondern im diskursiven Charakter des Entscheidungsprozesses. Im Sinne von Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns wäre auch genau die Anfechtbarkeit von Stellungnahmen durch kritische Infragestellung der Wesenskern eines deliberativen Diskurses. Im Vokabular von Mouffe wäre das entsprechende demokratietheoretische Kriterium, dass es immer möglich sein muss, eine Exklusion in Frage zu stellen (Mouffe 2007: 74).

Diese Möglichkeit der Herausforderung des Status Quo durch den deliberativen Prozess wird aber offensichtlich von Mouffe und anderen Kritikern bestritten. Doch Befürworter der deliberativen Demokratietheorie postulieren auch den Anspruch, dass Deliberation der Kritik bestehender Verhältnisse dienen können (z. B. Dryzek 2000; Manin 2005) und daher entsprechend geeignete Formen annehmen muss. Manin plädiert zum Beispiel für ein „Rhetorik-Modell“ der Deliberation, das er vom „Konversations-Modell“ unterscheidet.<sup>33</sup> In letzterem diskutieren Personen mit unterschiedlichen Meinungen miteinander. In ersterem ist es entscheidend, dass verschiedene Positionen in scharfem Kontrast aufeinandertreffen. Hierfür kann es auch ratsam sein, eine Debatte vor einem Publikum zu führen, das von den Vorteilen der jeweiligen Position überzeugt werden soll. In diesem Sinne könnte die Verwendung scharfer Rhetorik in Plenardebatten des Parlaments als legitimes und wünschenswertes Mittel betrachtet werden, mit dem Aspekte, die im Diskurs zum Beispiel unterrepräsentiert sind, eine gewisse Aufmerksamkeit erlangen, obwohl diese Rhetorik möglicherweise auf den ersten Blick wenig deliberativ wirkt, weil sie zum Beispiel nicht besonders „respektvoll“ erscheint.

Eine angemessene Reaktion auf die skizzierte Kritik an der deliberativen Demokratietheorie wäre also eine stärkere Berücksichtigung der kritischen Dimension von Deliberation in der Theorie und empirischen Forschung, die im

---

33 Eine analoge Unterscheidung macht auch Remer, der aber das Konversationsmodell mit der Konzeption der deliberativen Demokratie übereinstimmend sieht und diesem in kritischer Absicht ein Plädoyer für politische Rhetorik entgegensetzt (Remer 1999). Dagegen führt Chambers die Unterscheidung zwischen „deliberative rhetoric“ und „plebiscitary rhetoric“ ins Feld, mit der sie verdeutlichen möchte, dass Rhetorik für die deliberative Demokratie sowohl förderlich als auch schädlich sein kann – je nachdem, ob sie verwendet wird, um die Zuhörer von einer Sache zu überzeugen, oder ob sie lediglich der manipulativen Stimmengewinnung dient (Chambers 2009).

Übrigen auch bereits in Habermas' Rekonstruktion des demokratischen Verfassungsstaats angelegt ist. Dort spielt fundamentale Kritik am bestehenden Mehrheitskonsens eine konstitutive Rolle, die am pointiertesten in der Rechtfertigung des zivilen Ungehorsams mit Rekurs auf ein dynamisches Verfassungsverständnis zum Ausdruck kommt (Habermas 1994: 458-464).<sup>34</sup>

#### 2.3.4. *Fazit: Funktionale und normative Grundlagen der Analyse parlamentarischer Deliberation*

Dieses Kapitel rekonstruierte die Sichtweise der deliberativen Demokratietheorie auf parlamentarische Beratungs- und Entscheidungsprozesse unter Berücksichtigung der möglichen Einwände gegen diese Perspektive von Seiten der Parlamentarismusforschung einerseits und der poststrukturalistischen Kritik von Mouffe andererseits. Das Ziel bestand darin zu zeigen, dass die vor allem gegen die klassische Parlamentarismuskritik gerichtete Abwehrhaltung der deutschen Parlamentarismusforschung unnötigerweise den Aspekt der Deliberation aus der Betrachtung der Funktionen des Parlaments ausblendet, und vorzuschlagen, auf Basis der Sichtweise der deliberativen Demokratietheorie einen theoretischen Mittelweg zu beschreiten, der den normativen und funktionalen Aspekten parlamentarischer Entscheidungsprozesse gerecht wird und gleichzeitig die institutionelle Ausdifferenzierung des Parlaments berücksichtigt. Durch die Beschreitung dieses Mittelwegs können die unterschiedlichen normativen und funktionalen Aspekte parlamentarischer Entscheidungsprozesse in ein kontextualisiertes Bild eingefügt werden, das anschlussfähig ist für sozialwissenschaftliche Befunde zu Entscheidungs- und Deliberationsprozessen. Eine solche Sichtweise hat auch den Vorteil, dass sie die Erwartungshaltung der beteiligten Akteure und der Beobachter in Hinblick auf das Rationalitätserfordernis parlamentarischer Entscheidungsfindung berücksichtigt.

In Hinblick auf jenes Rationalitätserfordernis habe ich die Kritik an der deliberativen Demokratietheorie durch den poststrukturalistischen Ansatz von Chantal Mouffe stellvertretend für die Kritik am deliberativen Paradigma diskutiert und dabei aufgezeigt, dass neuere Ansätze der deliberativen Demokratietheorie der institutionellen und funktionalen Ausdifferenzierung des gegenwärtigen Parlamentarismus besser gerecht werden als die reduktionistische Sichtweise auf

---

34 Vgl. hierzu auch die Interpretation von White und Farr zum „No-Saying“ in Habermas“ (White/Farr 2012).

den Parlamentarismus von Mouffe. Allerdings formuliert Mouffe auch eine Kritik an der potentiellen Exklusionsdynamik von Deliberation, die eine Gefahr der deliberativen Perspektive aufzeigt, die nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen ist. Nimmt man diesen Einwand ernst, entsteht die Frage, ob und wie man die Perspektive der deliberativen Demokratietheorie modifizieren müsste, um der Kritik Rechnung zu tragen.

Ohne die grundlegende theoretische Differenz der beiden Ansätze relativieren zu wollen, lässt sich das Problem doch auf einer pragmatischen Ebene auf die Frage zuspitzen, ob es in bestimmten empirischen Kontexten wie dem des Parlaments möglich erscheint, durch Deliberation auch unorthodoxe Sichtweisen und Positionen zu mobilisieren oder ob sie im Wesentlichen dem Status quo dient. Auf dieser Ebene lassen sich beide Perspektiven vereinbaren, wenn man Deliberation nicht als das einzig gültige Verfahren betrachtet, das exklusiv für die Herstellung politischer Legitimität sorgt, sondern als ein legitimes Mittel der politischen Auseinandersetzung begreift, das neben andere Praktiken der demokratischen Politik tritt und dabei auf Grund seiner besonderen egalitären Charakteristika und Wirkungspotentiale eine spezifische Rolle spielt. Es ist zu vermuten (und muss im Einzelnen empirisch nachgewiesen werden), dass Deliberation spezifische Dynamiken entfalten kann, die potentiell auf das Verhalten und Denken der Akteure einwirkt. Deliberation wäre dann auch ein probates Mittel, um für die eigene politische Sache zu streiten. Damit wäre Deliberation in der Praxis zwar immer noch egalitär, aber nicht unparteiisch. Wir werden am Ende der Untersuchung auf diese Überlegungen wieder zurückkommen.

Gerade am parlamentarischen Kontext lässt sich empirisch gut studieren, welche Rolle Deliberation neben anderen politischen Praktiken zukommt und ob sie eher einer De-Politisierung oder deren Gegenteil dient. Dann wäre auch zu fragen, ob Deliberation in der Lage ist, bestehende Machtverhältnisse bzw. den Status quo herauszufordern. Voraussetzung hierfür wäre wiederum, dass Deliberation wirkungsvoll ist. Und dies ist eine empirische Frage.



Zwischen Repräsentation und Diskurs  
Zur Rolle von Deliberation im parlamentarischen  
Entscheidungsprozess

Schäfer, A.

2017, XI, 291 S. 8 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-14742-6