

Helmut Willke Dezentrierte Demokratie

Prolegomena zur Revision
politischer Steuerung
suhrkamp taschenbuch
wissenschaft

suhrkamp taschenbuch
wissenschaft 2182

Die Turbulenzen von Globalisierung und Wissensgesellschaft führen die Demokratie als nationalstaatlich organisierte Form politischer Steuerung an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Die Überforderung von Wählern und Gewählten durch hochkomplexe Probleme fördert Populismus und politische Apathie. Helmut Willke analysiert in seinem neuen Buch die Steigerungsmöglichkeiten in den konstitutiven Komponenten des Demokratiemodells und leitet daraus ein Konzept komplexer Demokratie ab. Die Herausforderung besteht darin, das Parlament als Souverän mit einer Reihe kompetenter Fachinstitutionen zu kombinieren, um eine bessere, wenn auch prekäre Balance von Legitimität und Effizienz zu erreichen.

Helmut Willke ist Professor für Global Governance an der Zeppelin Universität Friedrichshafen. Zuletzt erschienen im Suhrkamp Verlag: *Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft* (stw 1559), *Heterotopia. Studien zur Krisis der Ordnung moderner Gesellschaften* (stw 1658) und *Demokratie in Zeiten der Konfusion* (stw 2131).

Helmut Willke
Dezentrierte Demokratie

*Prolegomena zur Revision
politischer Steuerung*

Suhrkamp

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

suhrkamp taschenbuch wissenschaft 2182

Erste Auflage 2016

© Suhrkamp Verlag Berlin 2016

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Umschlag nach Entwürfen

von Willy Fleckhaus und Rolf Staudt

Für Inhalte von Webseiten Dritter, auf die in diesem Werk
verwiesen wird, ist stets der jeweilige Anbieter oder Betreiber
verantwortlich, wir übernehmen dafür keine Gewähr.

Rechtswidrige Inhalte waren zum Zeitpunkt
der Drucklegung nicht erkennbar.

Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-29782-7

Inhalt

Einleitung	7
1. Entzauberung der Demokratie	13
1.1 Der Zauber der Expertise	16
1.2 Der Zauber des Globalen	26
2. Dezentrierung der Demokratie	31
2.1 Auffächerungen der Legitimität	31
2.2 Differenzierung der Partizipation	39
2.3 Unschärfen der Transparenz	52
2.4 Welche Gesetze herrschen? Die Herrschaft kognitiver Normen	60
<i>Exkurs: Finanzsystemregulierung</i>	71
2.5 Legitimation durch Effektivität	80
<i>Exkurs: Selbstbehauptung der Politik</i>	92
3. Komplexe Demokratie – ein neues Haus für die dezentrierte Demokratie	99
3.1 Das Oberhaus	102
3.2 Das Unterhaus	109
4. Politische Steuerung in der dezentrierten Demokratie ..	123
4.1 Eine systemische Fundierung politischer Steuerung	126
4.2 Demokratie als gesellschaftliches Steuerungsmodell	155
5. Die Demokratie der Gesellschaft	179
Literatur	193

Einleitung

Demokratie war immer schon ein schwieriges Konzept. Als Herrschaftsmodell musste sie von Anfang an widersprüchliche Forderungen und Ansprüche verknüpfen und sah sich daher der Gefahr ausgesetzt, das »demokratische Dilemma«¹ einseitig aufzulösen: Entweder durch Reduktion auf das normative Modell der reinen Gleichheit (»eine Person, eine Stimme«) oder durch eine Expansion zur Beliebigkeit reiner Faktizität formaler Demokratie, hinter der sich jede Art von Pervertierung realer Einflussmöglichkeiten verstecken konnte.

Nach mehr als zwei Jahrtausenden Geschichte der Demokratie und mehr als zwei Jahrhunderten moderner Praxis der Demokratie hat sich die Grundkonstellation nur wenig verändert. Immer noch wird Demokratietheorie vornehmlich aus der Innensicht des politischen Systems betrieben, so als setzte nicht längst schon die (nationalstaatlich organisierte) Gesellschaft als System selbst die Prämissen möglicher Gesellschaftsteuerung. Die Politik ist nur ein Teilsystem unter anderen und muss sich auf die Unerbittlichkeit funktionaler Interdependenzen in einer funktional differenzierten Gesellschaft einstellen. Aus einer gesellschaftlichen und gesellschaftstheoretischen Perspektive geht es darum, die Innensicht der Politik, ihren historischen Egozentrismus, aufzuheben im nächsten Entwicklungsschritt eines dezentrierten Formats der Demokratie.

Was heißt »dezentriert«? Diese von Jean Piaget geborgte Begrifflichkeit² zielt darauf, den Übergang eines Systems von einer selbstbezogenen Identität und Selbstbeschreibung zu einer umweltbezogenen Form der Identität und Selbstthematization zu beschreiben. In der Entwicklungspsychologie Piagets geht es um die Überwindung des kindlichen Egozentrismus zugunsten einer Identität-in-Umwelt, die durch Reifung, Lernen und Interaktion geformt wird. Das Kind beginnt, sich an eine Umwelt anzupassen – Akkomodation –, die nun als relevant wahrgenommen wird. Sicherlich lässt sich dieses komplexe Modell nicht ohne weiteres auf

1 Robert Dahl, »A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation«, in: *Political Science Quarterly* 109 (1994), S. 23-34.

2 Jean Piaget, Bärbel Inhelder, *Die Psychologie des Kindes*, Olten 1972, S. 95 f.

die Demokratie übertragen, aber die Grundidee der Dezentrierung soll im Folgenden in einer systemtheoretischen Färbung genutzt und ausgearbeitet werden. Dies erscheint auch deshalb möglich und naheliegend, weil eine ganze Reihe von systemtheoretischen Argumentationen und Konzeptionen auf die Beschreibung einer dezentrierten Gesellschaft zielen, die ohne Zentrum und Spitze auskommen und deren Politik sich in den Kontext einer dynamischen Umwelt einfügen muss,³ so dass am Ende eine »reflektierte Autologie«⁴ möglich und notwendig erscheint.

Die Idee einer dezentrierten Demokratie ist nicht ohne Vorgänger und Vorbilder.⁵ Die in den folgenden Kapiteln ausführlich behandelten wichtigsten Referenzen sind Luhmann, Habermas, Dahl und Rosanvallon, die aus sehr unterschiedlichen Positionen heraus doch alle darin übereinstimmen, dass die neue Qualität gesellschaftlicher Komplexität dazu zwingt, die Architektur der Demokratie für den Fall hochkomplexer Gesellschaften neu zu überdenken und zu bestimmen. Was nach ihren Vorarbeiten nun ansteht, ist allerdings keine Fortsetzung, sondern eine Radikalisierung, die der Radikalität der gegenwärtigen Herausforderungen der Demokratie entspricht. Während alle genannten Referenzautoren, und Luhmann in besonderem Maße, sozietale Komplexität als die prägende Herausforderung der postkonventionellen Demokratie verstehen, geht es auf dieser Basis (und in diesem Sinn auf der Schulter von Riesen⁶) jetzt um etwas Umfassenderes. Es geht um eine Revision der Demokratie unter dem Eindruck der beiden prägenden Umbrüche der gegenwärtigen Epoche: zum einen der Entzauberung des Nationalstaates⁷ im Gefolge einer sich vertiefenden Globalisierung; und zum anderen der Entzauberung der In-

3 »Ein System kann, wenn hinreichend komplex, vom Beobachten seiner Operationen zum Beobachten seines Beobachtens und schließlich zur Beobachtung des Systems selbst übergehen.« Niklas Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, 2 Bände, Frankfurt/M. 1997, S. 87.

4 Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, S. II28-II43.

5 Ein erster Überblick bei Daniel Gaus, »Die Dezentrierung der Demokratie. Neuere Beiträge zur Demokratietheorie«, in: *Zeitschrift für Politische Theorie* 3 (2012), S. 298-306.

6 Robert K. Merton, *Auf den Schultern von Riesen* (zuerst 1965), Frankfurt/M. 1989.

7 Helmut Willke, *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie*, Königstein/Ts. 1983; ders., *Governance in a Disenchanted World. The End of Moral Society*, Cheltenham, Northampton, MA 2009.

dustriegesellschaft durch eine sich deutlicher in Position bringende Wissensgesellschaft.⁸

Die intendierte Radikalisierung wird die Demokratie als Steuerungsregime moderner Gesellschaften zwar hinterfragen, aber nicht in Frage stellen; sie wird die Demokratie zwar in ein dezentriertes Gefüge auflösen, aber ihren Kern nicht antasten. Es gilt ohne jeden Vorbehalt die Aussage, dass Demokratie als die beste verfügbare Steuerungsform moderner, funktional differenzierter Gesellschaften alternativlos ist; zugleich ist ihre gegenwärtige Form den Herausforderungen einer globalisierten Wissensgesellschaft jedoch nicht gewachsen. Damit gerät die Argumentation in ein gefährliches Fahrwasser. Für demokratische Fundamentalisten ist jede Kritik an der Demokratie schon Majestätsbeleidigung.⁹ Auf der anderen Seite kann unter dem Eindruck der Überfülle an Defiziten, Fehlsteuerungen und fundamentalen Mängeln des Steuerungsmodells »Demokratie« das Kind auch schnell mit dem Bade ausgeschüttet werden, wodurch – insbesondere in einer engen ökonomistischen Sicht – Sinn und Kern von Demokratie verloren gehen.¹⁰ Als Antwort auf diese Gefahren schlage ich eine behutsame Radikalität vor, eine Radikalität also, die den Kerngehalt von Demokratie behütet, die Gestaltung und Architektur der Komponenten, aus denen sich das Kompositum Demokratie zusammensetzt, jedoch radikal erneuert.

Dies ist eine erste wichtige Weichenstellung: Demokratie ist kein eindimensionales, monolithisches Gebilde, das entweder existiert oder nicht, sondern sie besteht aus fünf grundlegenden Bestandteilen: Legitimität, Partizipation, Transparenz, Herrschaft der Gesetze und Effektivität.¹¹ Eingerahmt sind diese konstituierenden

8 Helmut Willke, *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*, Frankfurt/M., New York 2007; ders., *Regieren. Politische Steuerung komplexer Gesellschaften*, Wiesbaden 2014.

9 Bryan Caplan, *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Politics*, Princeton, Oxford 2008, S. 186-196.

10 Daniel Bell, »China and Democracy«, in: *Christian Science Monitor* (2012). Verfügbar unter www.csmonitor.com, letzter Zugriff 22. 6. 2015. Ders., *The China Model. Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton, NJ 2015; Russell Hardin, »Representing Ignorance«, in: *Social Philosophy and Policy* 21 (2004), S. 76-99; ders., »From Order to Justice«, in: *Politics, Philosophy & Economics* 42 (2005), S. 175-194.

11 Zu einer hilfreichen Differenzierung der Komponenten siehe Marc Bühlmann

Komponenten von zwei Wertentscheidungen: Auf der Ebene der Personen die Entscheidung für die Würde des Menschen und auf der Ebene der Gesellschaft die Entscheidung für die wohlgeordnete Gesellschaft. Bereits bei Thomas Hobbes sind die beiden Ebenen als Gesellschaftsvertrag zwischen Individuen einerseits und als Herrschaftsvertrag der Bürger mit dem die innere Ordnung garantierenden Leviathan andererseits angelegt. Unverzichtbar für jede Demokratie, die diesen Namen zu Recht tragen möchte, ist die Wertentscheidung für die Würde des Menschen,¹² also konkret für Grund- und Menschenrechte. Mit der UN-Menschenrechtskonvention ist hier ein nahezu global gültiges Muster gegeben. Ein größerer Variationsspielraum ist wohl für die schwierige Kategorie der »wohlgeordneten Gesellschaft«¹³ anzunehmen.

Unterschiedliche Gewichtungen der Komponenten ergeben unterschiedliche Varianten von Demokratie. Von der direkten über die repräsentative bis zur präsidentialen Demokratie, um nur eine Dimension herauszugreifen, gibt es eine große Spannweite möglicher Formen von Demokratie. Ganz analog zur langen Debatte über Varianten des Kapitalismus macht die Vorstellung vieler möglicher Varianten von Demokratie deutlich, dass diese als Steuerungsregime einem historischen Evolutionsprozess ausgesetzt ist, indem sie auf veränderte gesellschaftliche Bedingungen reagiert, und dass darüber hinaus sowohl in der Praxis wie in der Theorie der Demokratie aktiv nach Innovationen und Renovationen gesucht und geforscht wird, um ihre Gestalt den jeweiligen Anforderungen anzupassen.

Nach dem bisher Gesagten erscheint es als wenig aussichtsreich, Demokratie insgesamt und pauschal auf den Prüfstand zu stellen, denn dies provoziert simplifizierende Entweder-oder-Antworten. Einer komplexen Veränderungskonstellation gegenüber ist es angemessener, den Wirkungen gesellschaftlicher Veränderungen zunächst in den differenzierten Komponenten des Konzepts De-

u. a., »Demokratiebarometer – ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität«, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6 (2012), S. 115-159.

12 Josiah Ober, »Democracy's Dignity«, in: *American Political Science Review* 106 (2012), S. 827-846.

13 Zu diesem Konzept siehe John Rawls, *Political Liberalism*, New York 1996, S. 35 und 43-46.

mokratie nachzuspüren, um daraus dann den übergreifenden Revisionsbedarf für die Demokratie als Steuerungsregime der Politik abzuleiten.

Wenn die Ausgangslage für eine Revision der Demokratie gekennzeichnet ist durch Postdemokratie,¹⁴ eine postnationale Konstellation,¹⁵ ungleiche Demokratie,¹⁶ reflexive Demokratie,¹⁷ dilemmatische Demokratie,¹⁸ oligarchische Demokratie,¹⁹ komplexes Regieren²⁰ und viele weitere fundamental kritische Befunde zum Zustand und zu den Bedingungen der Möglichkeit von Demokratie, dann verdichtet sich der Eindruck, dass etwas anderes zur Debatte steht als eine Rückversicherung bei den Klassikern. Vielmehr ist es an der Zeit, neuere Beschreibungen der Welt in den Kategorien von Globalisierung, Wissensintensität, Komplexität und Intransparenz einer Demokratietheorie zugrunde zu legen, die gleichwohl ihre Klassiker schätzt und sie im hegelschen Sinne aufheben muss. Besonders deutlich wird dies, wenn sich der Blick nicht auf Demokratie insgesamt als monolithischen Block richtet, sondern die Verwerfungen der gegenwärtigen gesellschaftlichen Transformationen auf die tragenden Komponenten von Demokratie bezogen werden. Dies wird im Einzelnen Gegenstand der folgenden Kapitel sein. Eine Leitlinie der Argumentation wird die Umkehrung der fukuyamaschen Sentenz vom Ende der Geschichte sein:²¹ Wir stehen am Ende der Kindheit der Demokratie und sehen sie in eine Adoleszenzkrise geraten. Am Ende einer naiven Selbstbezogenheit erleidet sie gegenwärtig die Konvulsionen der Dezentrierung, um vielleicht ihre Geschichte als gereiftes und reflexives Modell beginnen zu können.

Der vorliegende Text steht in einem engen Zusammenhang mit

14 Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt/M. 2008.

15 Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt/M. 1998.

16 Larry Bartels, *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*, Princeton 2008.

17 Robert Goodin, *Reflective Democracy*, New York 2003.

18 Dahl, »A democratic dilemma«.

19 Jeffrey Winters, »Oligarchy and democracy«, in: *The American Interest* 7 (2011), S. 18-27.

20 Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt/M. 1998.

21 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York 1992.

meinem Band *Demokratie in Zeiten der Konfusion*.²² Dort lag das Augenmerk primär darauf, die Herausforderungen der Demokratie als Herrschaftsform durch Globalisierung und Wissensgesellschaft zu begründen und alternative Formen politischer Steuerung als mögliche Antworten auf diese Herausforderungen zu skizzieren. In diesem Band nun erweitere ich die Perspektive in zwei Richtungen. Zum einen vertiefe ich die theoretischen Fundierungen des Demokratiemodells, um differenziertere Ansatzpunkte für mögliche Revisionen der Demokratie zu gewinnen. Zum anderen ist es nun an der Zeit, konkrete und praktische Konsequenzen aus den Analysen zu ziehen. Ich schlage ein Modell »komplexer Demokratie« vor, in welchem das Parlament als Souverän in einem engen Rahmen bestimmte Problemkontexte an spezialisierte und kompetente Fachinstitutionen – nach dem Muster von Zentralbanken und Verfassungsgerichten – delegiert. Es liegt auf der Hand, dass damit ein prekäres Spannungsfeld zwischen formaler Demokratie und Souveränität des Parlaments einerseits und autonomen, aber demokratisch legitimierten und strukturierten Institutionen andererseits eröffnet ist, welches das klassische Demokratiemodell verändert und herausfordert. Und es liegt ebenso auf der Hand, dass dies kein endgültiges Modell sein kann, sondern bestenfalls ein erster Schritt in ein uns noch unbekanntes Labyrinth.

22 Helmut Willke, *Demokratie in Zeiten der Konfusion*, Frankfurt/M. 2014.

I. Entzauberung der Demokratie

Der Prozess der Dezentrierung betrifft primär die Rolle der Politik in hochentwickelten Gesellschaften und mittelbar dann die Demokratie als die dazu gehörige Steuerungsform der Politik. Um den Veränderungsdruck zu verstehen, dem sich die Demokratie ausgesetzt sieht, ist es daher notwendig, die Transformation der politischen Systeme der Demokratien in einer globalisierten Welt zu betrachten. Politik erfüllt eine bestimmte Funktion für die Gesellschaft, das ist ihre Existenzberechtigung. In modernen, funktional differenzierten Gesellschaften erfüllt die Politik die Funktion der Herstellung und Durchsetzung der erforderlichen kollektiv verbindlichen Entscheidungen. Die Form, in der diese Funktion erfüllt wird, ist die Demokratie. Auch hier gilt, dass die Form der Funktion folgt: Die Demokratie gibt der Politik die Strukturen, Prozesse und Regeln vor, nach denen politische Entscheidungen zu treffen sind, wenn sie dem Anspruch von Demokratie genügen sollen. Aber es ist der Spiel- und Optionenraum der Politik, welcher die Rahmenbedingungen und Restriktionen bestimmt, innerhalb deren Demokratie sich entfalten kann.

Dieser Optionenraum nationalstaatlicher Politik hat sich seit den 1980er Jahren dramatisch verändert – zum einen durch eine sich vertiefende Globalisierung, globale Vernetzung und Interdependenz; und zum anderen durch eine von Computern, Software, Virtualisierung und Digitalisierung getriebene Komplexitätssteigerung, die vor allem auf einer Intensivierung und Ausweitung der Wissensbasis und des Wissensbedarfs jeder politischen Entscheidung beruht. Diese beiden prägenden Transformationen der gegenwärtigen Epoche sind häufig und ausführlich beschrieben worden,¹

1 Martin Albrow, *Das Globale Zeitalter*, Frankfurt/M. 2007; David Held, *Soziale Demokratie im globalen Zeitalter*, Frankfurt/M. 2007; Fritz Scharpf, »Konsequenzen der Globalisierung für die nationale Politik«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft. Zeitschrift der Friedrich-Ebert-Stiftung* (1997), S. 184-192; Joseph Stiglitz, *Making Globalization Work. With a New Afterword*, New York, London 2007. Helmut Willke, *Global Governance*, Bielefeld 2006; ders., *Demokratie in Zeiten der Konfusion*; ders., *Regieren*.

so dass sie hier nicht dargestellt werden müssen; die spezifischen Folgerungen für die Architektur von Demokratie stehen allerdings noch aus. Im Zentrum dieser Folgerungen steht hier eine der Entzauberung des Nationalstaates korrespondierende Entzauberung der Demokratie.²

Der wichtigste Grund dafür, dass die Demokratie als politische Herrschaftsform einiges an Glanz eingebüßt hat, liegt darin, dass sie ihr Monopol auf Gesellschaftsteuerung verloren hat. So wie relevantes neues Wissen nicht mehr allein im Wissenschaftssystem erzeugt wird, sondern in verteilten Zentren der Expertise (*centers of expertise*³), so sind an vielen Orten der Gesellschaft Steuerungskompetenzen entstanden, die der formalen Demokratie Konkurrenz machen. Der Gesamtprozess wird in der politischen Theorie unter dem Stichwort »von Regierung zu Governance« (*from government to governance*⁴) abgehandelt. Dieser Diskurs beschreibt im Kern die Ausweitung der Basis für politische Entscheidungen vom engeren Bereich der formalen Politik in verschiedene Felder der Zivilgesellschaft, indem kompetente Organisationen und zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs, soziale Bewegungen, Stiftungen, Forschungseinrichtungen, Think-Tanks etc. die Expertise bereitstellen, die politischen Optionen klären und Entscheidungsprämissen definieren. Wie die Tentakel einer riesigen Krake umgarnen die Ausläufer der Zivilgesellschaft die Politik, welche die angebotene Expertise und Partizipation aufgreift, weil sie gar keine andere Wahl hat.

Was treibt diese engere Kopplung von Politik und Zivilgesellschaft an? Die treibenden Faktoren sind, wenig überraschend, die Globalisierung und die Komplexitäten einer Wissensgesellschaft. Am dramatischsten leidet die Demokratie unter dem Bedeutungsverlust der (nationalstaatlichen) Politik in einer globalisierten Welt. Wenn die gewichtigsten Probleme transnationale oder gar globale

2 Rosanvallon verweist auf die historische Dimension der Entzauberung der Demokratie: Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris 2008, S. 56 f.

3 Sheila Jasanoff, »American Exceptionalism and the Political Acknowledgment of Risk«, in: *Daedalus. Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*. Bd. 119, (Herbst 1990), S. 61-82, hier S. 76.

4 Vasudha Chhotray, Gerry Stoker, *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, New York 2010.

Dimensionen aufweisen und auf der Ebene des Nationalstaates gar nicht mehr plausibel angegangen werden können, weil die Steuerungskompetenz der Politik nur bis zu den Grenzen des Nationalstaates reicht, dann ist die Rolle der nationalstaatlichen Parlamente und Regierungen entsprechend begrenzt, und Problemlösungen sind auf dieser Ebene nicht zu erwarten.⁵ Parallel dazu werden politische Entscheidungen und Programme immer stärker von externer Expertise abhängig, weil sich die Begründbarkeit von Entscheidungen in der Wissensgesellschaft von normativen Setzungen auf kognitive Evidenzen verlagert. Um zu überzeugenden Entscheidungen und Programmen zu kommen, muss die Politik die »verteilte Intelligenz« vieler Expertengruppen und Fachgemeinschaften nutzen. Sie macht sich damit abhängig von extern produzierter Evidenz und übernimmt die Rolle, die in der Gesellschaft verteilte Expertise zu den jeweils anstehenden Problemen zu organisieren, zu moderieren und in einen politisch kohärenten Zusammenhang zu bringen.⁶

Mit diesen Veränderungen kommt eine von zwei Seiten forcierte Entzauberung der Demokratie in Gang, die sich als doppelte Dezentrierung beschreiben lässt. Die Demokratie verliert ihre Stellung als Mitte und Zentrum einer Gesellschaft, die ihren Bedarf an kollektiv verbindlichen Entscheidungen von einer als formale Demokratie organisierten Politik bezogen hat. In dem Maße nun, wie Entscheidungsoptionen und Entscheidungsprämissen nicht mehr im politischen System selbst produziert werden, sondern in einem verzweigten Netzwerk gesellschaftlich verteilter Expertise, kommen neue Akteure, Organisationen und Institutionen ins Spiel, die demokratisch akkommodiert werden müssen, damit nicht die Demokratie selbst durch eine neue Diffusität und Unübersichtlichkeit⁷ gefährdet wird. Und die Demokratie verliert ihre Stellung als souveräne Entscheidungsinstanz eines Nationalstaates, der seine Angelegenheiten in eigener Machtvollkommenheit regeln konnte,

5 Emilios Avgouleas, »Effective Governance of Global Financial Markets: An Evolutionary Plan for Reform«, in: *Global Policy*, Bd. 4, Supplement 1 (Juli 2013), S. 74-84.

6 James Rosenau macht hier als eine der Dimensionen für die Zukunft der Politik eine Revolution der Kompetenzen aus: James Rosenau, »The Future of Politics«, in: *Futures* 31 (1999), S. 1005-1016.

7 Jürgen Habermas, *Die neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt/M. 1985.

nun aber als semi-souveräner Staat in massiven globalen Problemverflechtungen nur noch in internationaler und transnationaler Kooperation und Abstimmung etwas ausrichten kann. Wenn aber die nationalen Parlamente gerade in besonders wichtigen Problemfeldern gar nicht mehr entscheidungskompetent sind, wie soll sich dann eine nationalstaatlich organisierte Demokratie als relevant rechtfertigen?

Diese beiden zunächst nur grob skizzierten Dimensionen der Entzauberung der Demokratie sollen im Folgenden eingehender betrachtet werden.

1.1 Der Zauber der Expertise

Bereits 1971 thematisiert Niklas Luhmann unter dem etwas irreführenden Titel der »Weltgesellschaft« eine kategoriale Umstellung des Stils politischer Entscheidungen von einem normativen auf einen kognitiven Erwartungsstil:⁸ »Lernen oder Nichtlernen – das ist der Unterschied.«⁹ Er argumentiert, dass ein normativer Erwartungsstil bislang dominiert, weil er leichter institutionalisierbar sei als ein kognitiver, und er kommt dann zu dem bemerkenswerten Schluss, dass ein normativer Erwartungsstil zu einer Kombination von Recht und Politik führe, »die gerade in ihrer besonderen Leistungsfähigkeit eine Fehlspezialisierung der Menschheitsentwicklung«¹⁰ sein könnte. Mit Globalisierung und Wissensgesellschaft hat die Menschheitsentwicklung in der Tat eine Wendung genommen, welche die für Demokratie prägende Kombination von Recht und Politik auflöst und eine weiter gehende Entzauberung des normativen Erwartungsstils vorantreibt. Statt formaler Gesetze werden für die Politik Vorhaben, Programme, Investitionen, Anreize und Kampagnen wichtiger und prägender, und der Stil der Durchsetzung von Entscheidungen wandelt sich von hoheitlicher Anweisung zu evidenzbasierter Überzeugungsarbeit, die auf das durch Anreiz und Motivation veränderte Verhalten der Bürger zielt. Hin-

8 Niklas Luhmann, »Die Weltgesellschaft«, in: *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*, 2. Aufl., Opladen 1976, S. 51-71.

9 Ebd., S. 55.

10 Ebd., S. 57.

tergrund dafür ist eine völlig neue Bedeutung von Expertise für die Begründung und Legitimität politischer Entscheidungen.

Nahezu vierzig Jahre später analysiert auch Pierre Rosanvallon diese Entzauberung unter dem Titel einer »Auffächerung und Ausdifferenzierung«¹¹ der Demokratie über die durch formale Wahl erzeugte Legitimität hinaus. Er konstruiert einen »demokratischen Dualismus« aus formaler Wahl und einer »Funktionswahl«, welche bei der Besetzung administrativer Ämter die Fähigsten und Besten in Stellung bringen soll.¹² Erweitert man diesen Grundgedanken über die staatliche Administration hinaus auf die Zivilgesellschaft und in den postnationalen Bereich, dann resultiert in der Tat eine »Auffächerung und Differenzierung« der Demokratie, die als Dezentrierung gut beschrieben ist. Rosanvallon geht es primär um eine Erweiterung der Beschaffung demokratischer Legitimität, was ich in Kap. 3.1. ausführlicher aufgreifen werde. Hier ist festzuhalten, dass die Dezentrierung der Demokratie sich unter den Druckwellen von Globalisierung und Komplexitätssteigerung viel umfassender und weitgehender entwickelt, als Rosanvallon annimmt. Nicht nur Legitimität wird differenziert, sondern jede der konstitutiven Komponenten von Demokratie – also auch Partizipation, Transparenz, Herrschaft der Gesetze und Effektivität – erfährt eine »Auffächerung«, die insgesamt zu einer neuen Architektur von Demokratie führt, die als *komplexe Demokratie* beschrieben werden kann (ausführlich dazu Kapitel 2).

Eine erste Welle der Entzauberung durchschüttelt demnach die Demokratie dadurch, dass diese gegenüber dem klassischen Modell ihren Anspruch auf hinreichende Intelligenz verliert. Charles Lindblom hat diese Intelligenz brillant als inkrementales Durchwursteln beschrieben, welches als evolutionärer Prozess die Stärke eines kontinuierlichen, kleinschrittigen Lernprozesses hat.¹³ Nun stellt sich heraus, dass diese Art der Intelligenz nicht mehr genügt. Für langsame und graduelle Veränderungen der gesellschaftlichen Konstellationen reicht sie hin, bei dynamischen und einschneiden-

11 Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, Paris 2008 (dt.: *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit, Reflexivität, Nähe*, Hamburg 2010, S. 271).

12 Rosanvallon, *Demokratische Legitimität*, S. 202 und 272.

13 Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York 1965; ders. »Still Muddling, Not Yet Through«, in: *Public Administration Review* 39 (1979), S. 517-526.

den Veränderungen ist sie jedoch überfordert.¹⁴ Es geht dabei um die Frage, wie das Steuerungsmodell »Demokratie« sich darauf einstellen kann, dass die Komplexitäten und Intransparenzen der Wissensgesellschaft das Problem der Ignoranz so zuspitzen, dass weder das »Wunder der Aggregation« noch die »kollektive Weisheit« und »kognitive Varietät«¹⁵ großer Gruppen verhindern, dass klassische demokratische Entscheidungsverfahren zu schlechter Politik führen.¹⁶

Es liegt auf der Hand, dass die Bewältigung dieser Herausforderung darauf zielen muss, dem demokratischen Entscheidungsprozess für ein gegebenes Problem *alle* relevante verfügbare Expertise zur Verfügung zu stellen und die verfügbare Expertise also nicht auf die im Verhältnis bescheidenen Kompetenzen von Legislative und Exekutive zu beschränken. Genau deshalb greift der Vorschlag von Rosanvallon zu kurz, ein zweites Standbein von (administrativer) Expertise für einen »demokratischen Dualismus« zu nutzen. Tatsächlich geht es um einen weiten Pluralismus von Quellen der Expertise, die genutzt werden müssen, um hochkomplexe und schwierige Probleme angemessen zu behandeln. Das gravierende Problem liegt darin, wie diese diversen Quellen organisiert und in die demokratische Entscheidungsfindung eingespeist werden können. Einen bemerkenswerten Vorschlag hinsichtlich des Verhältnisses von deliberativer Demokratie und Autorität macht Mark Warren, der bemerkt, »dass die Zahl der Entscheidungen, die mit Mitteln der deliberativen Demokratie getroffen werden können, durch Ausmaß und Komplexität der gegenwärtigen Gesellschaften radikal beschränkt ist.«¹⁷ Das nächste Kapitel wird diese Thematik

14 Jay Forrester, »Understanding the Counterintuitive Behavior of Social Systems«, in: Jay Beishon, Guy Peters (Hg.), *Systems Behavior*, London, New York 1972, S. 200-217; Stephany Griffith-Jones, »Counter-cyclicality: The New Consensus, How it Could be Implemented«, in: *The Financial Stability Board: An Effective Fourth Pillar of Global Economic Governance?* Special Report. The Centre for International Governance Innovation, Stephany Griffith-Jones u. a. (Hg.), Waterloo, Ontario 2010, S. 49-51; Helmut Willke u. a., *Systemic Risk. The Myth of Rational Finance*, Frankfurt/M., New York 2013.

15 H el ene Landemore, John Elster, (Hg.), *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*, Cambridge 2012.

16 Caplan, *The Myth of the Rational Voter*.

17 Mark Warren, »Deliberative Democracy and Authority«, in: *American Political Science Review* 90 (1/1996), S. 46-60, hier S. 46, und weiter: »In jeder differen-

entlang der Leitlinie der fünf konstitutiven Komponenten von Demokratie aufgreifen.

Der flächendeckende Zuwachs an spezialisiertem Fachwissen, der moderne Gesellschaften kennzeichnet, ist für die Demokratie Segen und Fluch zugleich. Er ist ein Segen, da ein steigender Bildungsstand der Bevölkerung den Diskurs und die Verständigung über politische Themen erleichtert. Er ist ein Fluch, da die Wissensgebiete auseinanderdriften und immer mehr Bürger in immer mehr Themen und Problemfeldern zwingend zu Laien werden, weil sie nur noch in einigen wenigen Themenfeldern eine adäquate Expertise ausbilden können. Dies wäre unschädlich, wenn die zu verhandelnden politischen Themen die großen normativen Fragen aus den Anfängen der Demokratie geblieben wären. Und soweit es diese Fragen noch sind – Kontrolle illegitimer Gewalt, soziale Gerechtigkeit, soziale Sicherheit, Krieg und Frieden und ähnliche grundlegende Fragen –, sind sie auch weiterhin der Auseinandersetzung und dem Diskurs der Bürger zugänglich. Aber inzwischen kommen Themen und Probleme auf die Agenda der Politik, die ein erhebliches Maß an Fachwissen erfordern, um überhaupt mitreden zu können. Wenn Bürger vernünftige Wahlentscheidungen treffen sollen, dann setzt dies voraus, dass sie zumindest einigermaßen einschätzen können, worum es geht, was die unterschiedlichen Optionen bedeuten, welche Expertise dazu vorliegt und welche Richtung mit einer bestimmten Option eingeschlagen wird. Bei Themen wie Finanzkrise, Staatsverschuldung, Klimawandel, Energiewende, Migration, Rentensysteme oder Gesundheitssystemreformen sind diese Voraussetzungen nicht mehr gegeben. Hier von allgemeinem Diskurs und vernünftigen Wahlentscheidungen zu reden ist Ross-täuschung.

Zugleich aber gibt es in all diesen Problemfeldern Gruppen von Experten und Expertinnen – Fachgemeinschaften –, die über vertieftes Wissen verfügen und zu vernünftigen oder zumindest brauchbaren Entscheidungen kommen könnten. Wenn es gelänge, diese vielfältige Expertise in die politischen Entscheidungsprozesse einzubeziehen, dann wäre dem politisch destruktiven und demoti-

zierten und entwickelten Gesellschaft werden, praktisch gesehen, viele deliberative Kontexte breiter Partizipation verschlossen bleiben, weil es um hochspezialisierte Diskurse geht.«