

# Die Herausbildung deliberativer Politik in der Repräsentation – ein Essay

Hans J. Lietzmann

**Zusammenfassung:** In einer politisch-soziologischen Tour d'Horizon beschreibt der Essay, wie aus gesellschaftlichen Erwartungen und Vorstellungen heraus deliberative Formate, wie etwa Planungszellen, Bürgerräte, Citizens Juries oder Deliberative Polls, sich verbreitet und etabliert haben. Sie sind damit zu einer dauerhaften Form politischer Repräsentation geworden. Während viele Beiträge zu diesem Wandel die Rolle der Institutionen und Repräsentationsdefizite in parlamentarischen Regierungssystemen thematisieren, liegt der Akzent des Arguments anders: In der politischen Gesellschaft haben sich die Vorstellungen davon verändert, wie Bürger:innen repräsentiert werden wollen. Deliberative Formate, deren Ausdifferenzierung und deren Verbreitung reagieren auf diese veränderten Bedarfe und Vorstellungen, also auf das Verlangen in der politischen Gesellschaft. Sie sind damit responsiv und weniger ein Ausdruck institutioneller Probleme.

**Schlagworte:** Repräsentation, Deliberation, politische Gesellschaft

## The Emergence of Deliberation Politics from Contemporary Representation – an essay

**Abstract:** In a politico-sociological tour d'horizon, the essay describes how deliberative formats such as planning cells, citizens' councils, citizens' juries, or deliberative polls have spread and became established out of social expectations and ideas. They have thus become a permanent form of political representation, which will persist. While many contributions on this development focus on the role of institutions and representational deficits in systems of government, the emphasis of the argument is different here: In political society, the ideas of how citizens want to be represented have changed. Deliberative formats, their differentiation and their dissemination react to these changed needs and ideas, i. e. to the demands in political society. They are thus responsive, rather than an expression of institutional problems.

**Keywords:** representation, deliberation, political society

## 1 Einleitung

Deliberative Politik im Sinne von bürgerorientierten partizipativen Verfahren hat in den letzten zwei Jahrzehnten eine enorme Konjunktur entwickelt. Angesichts einer wirklich weltweiten Zunahme solcher Verfahren sprach deshalb die OECD schon vor einigen Jahren von einer „deliberative wave“ (OECD, 2020), die da an unterschiedlichsten Orten und in unterschiedlichsten Formaten ins Rollen gekommen war. Sie scheint sich – oberflächlich gesehen – mal als Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie, mal als deren Ergänzung und mal ganz unabhängig von ihr zu entwickeln. Dies verdeutlicht, dass die konkrete Ausprägung

deliberativer Verfahren immer abhängig bleibt von der jeweiligen sozialen und politischen Konstellation. Im Rückblick ist es zudem plausibel, von verschiedenen Phasen der Deliberation und auch ihrer Betrachtung auszugehen (Curato et al., 2020, S. 3). So entstanden in den 1970er Jahren – in unterschiedlichen Ländern und Kulturen und z. T. ohne Wissen voneinander (Crosby, 2023) – die „Planungszellen“ (Dienel, 1978) und „Citizen Juries“ (Crosby & Nethercut, 2004) sowie die späteren „Deliberative Polls“ (Fishkin, 2011); ihre Anwendung geschah in den Folgejahren durchaus häufig, blieb aber rudimentär und modellhaft. Sie galten als punktuelle Instrumente zur Lösung einzelner, konkreter Konflikte. Das lässt sich an den **frühen Projekten (1975–2010)** beispielsweise des **Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF)** der Bergischen Universität Wuppertal, wo die „Planungszelle“ seinerzeit entwickelt wurde, deutlich ablesen: Deliberation war bis ins 21. Jahrhundert hinein eher singulär, experimentell und in ihren jeweiligen Kontexten außergewöhnlich und für viele Akteure wie auch die politischen Systeme irritierend (Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023).

In den letzten 10 Jahren und gegenwärtig befinden wir uns hingegen in einer neuen Etappe: Die Formen der Deliberation haben ihren Modellstatus überwunden und sind Gegenstand einer breiten institutionellen Neuorientierung geworden. Es handelt sich um eine umfassende Debatte darüber, wie diese deliberativen Experimente in den politischen Systemen selbst verankert und verstetigt werden können. Das bezieht sich z. B. auf eine unübersehbar gewordene Zahl von Kommunen, die „Leitlinien“ für eine institutionelle Bürgerbeteiligung verabschieden, aber auch auf eine wachsende Zahl von Landesregierungen, die – wie z. B. Baden-Württemberg – eigene Staatsräte:innen für Bürgerbeteiligung ernennen oder wie Nordrhein-Westfalen mit seinem Aktionsprogramm OPEN.NRW. Und selbst der Bundestag von 2021 unter Wolfgang Schäuble und die Ampel-Regierung von 2022 in ihrem Koalitionsprogramm engagierten sich für eine dauerhafte institutionelle Verknüpfung von parlamentarischer und deliberativer Repräsentation.

In der sozialwissenschaftlichen Forschung herrscht demgegenüber ein hochgradiger Eklektizismus vor (McLaverty & Elstub, 2014, S. VII), denn die Erscheinungsformen der Deliberation sind so vielfältig und die Rahmenbedingungen so different, dass sich das Augenmerk meist auf kurzfristige und punktuelle Fragen richtet (vgl. die Beiträge in McLaverty & Elstub, 2014). Oder der Blick schweift ab auf die generelle demokratietheoretische Dimension, die mit den konkreten, realen Verfahren wenig Kontakt hält (Lafont, 2015; 2019; Habermas, 2020; Mansbridge, 2020; Warren, 2020).

So bleiben die grundlegenden Fragen offen, wie wir eigentlich in die jetzige Situation gekommen sind, woher und wie eigentlich die Deliberation „in die Welt kam“, wieso wir eigentlich zu der Chance oder in die Not kommen, uns mit Fragen der Deliberation und ihrer Ausgestaltung, ihren Chancen und Risiken zu beschäftigen. Die Herausbildung der deliberativen Demokratie erscheint in den politischen wie in den wissenschaftlichen Debatten eher als ein politisches Naturereignis, dessen Einzelheiten und Sonderbarkeiten wir ergründen. Zwar wird vielfach eine „Krise der Repräsentation“ als Ursache und Grund der „deliberative wave“ in Anschlag gebracht. Worin diese besteht und woher diese kommt, aus welcher Dynamik heraus sie sich speist, bleibt meist im Dunkeln. Sie steht als Elefant im Raum. Umfassend deskriptiv beschrieben aber im Kern bleibt diese Krise „sui generis“, entspringt der natürlichen Alterung, einem politischen Fehlgebrauch durch Parteien und Parlamente oder einer kontingenten Abwendung der Menschen von diesem Politikmodell. Ihre Ursachen und die gesellschaftlichen Motivationen, die sie ausgelöst haben, bleiben unergründet. Und doch:

Weder die Krise der Repräsentation noch die Durchsetzung der politischen Deliberation „passieren“ einfach nur (Dryzek et al., 2019, S. 1146). Deliberation hat wie alle politischen Institutionen eine soziale Entwicklungsgeschichte. Sie wird von den Menschen unserer Gesellschaft und ihren Ansprüchen und ihren aktiven Handlungen getragen. Sie ist in diesem Sinne „doing politics“ und „doing representation“ (Reckwitz & Rosa, 2021, S. 25 ff., 55 ff., 66 f.). Sie folgt einer gemeinsamen Dynamik, die hinter den spezifischen Sonderentwicklungen zu verschwinden droht. Und erst deren Verständnis lässt uns den Stellenwert der Deliberation für unsere heutigen Gesellschaften und die repräsentative Demokratie ermessen; erst das Verständnis der Genese zeigt uns die Entwicklungsdynamik und die Richtung auf, die dieser politische Prozess nimmt.

Um also zu verstehen, wieso es eigentlich zu dieser Neuorientierung der politischen Kultur und der Institutionen kam und woraus sich die Entwicklung deliberativer Vorschläge speist, will ich einen Umweg vorschlagen. Denn wir verstehen mehr von dieser gegenwärtigen Entwicklung der Demokratie zur Deliberation, wenn wir den Blick kurz auf einen anderen, (gar nicht so lange) vergangenen – uns heute selbstverständlich erscheinenden – grundlegenden Wandlungsprozess des politischen Systems richten.

Im Kern zielt das Argument auf Folgendes ab: Deliberation, hier bezogen auf konkrete Formate wie *Planungszellen*, *Bürgerräte*, *Citizens Juries* oder *Deliberative Polls*, ist eine Wandlungsform, ein Entwicklungsschritt von Repräsentation. Dabei argumentiere ich, dass derartige Partizipations- und Beratungsformate auf Erwartungen, Bedarfe und Imaginationen der politischen Gesellschaft reagieren; und in dem Sinne nicht (allein oder zuvorderst) aus dem Versagen von Institutionen. Ich begründe (und „erzähle“) politische Deliberation politisch-soziologisch und „bottom-up“ als gesellschaftlichen Prozess, während die Debatte um deliberative Verfahren häufig von einer institutionellen „top-down“-Perspektive bestimmt wird. Ich zeige, wie Deliberation als eine Form repräsentativer Politik Einzug in das Denken und Handeln der Menschen gehalten hat („doing politics“, „doing representation“, s. o.), ganz ähnlich wie sich politische Parteien einstmals als eine andere Form repräsentativer Politik etabliert haben.

Um diesen historischen Wandel zu skizzieren, stelle ich nachfolgend zunächst die Rolle der politischen Parteien in der Repräsentation dar; anschließend widme ich mich der Entwicklung von Repräsentation aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive. Ein Überblick über die klassische Repräsentationstheorie und deren Dynamiken mündet dabei in die Zeitdiagnose eines Legitimitätsverlustes gegenwärtiger Repräsentation. Daran schließt der Blick auf die Herausbildung des Beteiligungswillens und der deliberativen Politikmodelle an.

## 2 Politische Parteien in der Repräsentation

Dass Parteien ein fester Bestandteil der repräsentativen Demokratie sind, gilt als selbstverständlich. Das Wissen darum gehört zum festen Kanon der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte. Wir sprechen zwar davon, dass die Parteien in eine Krise geraten und temporären Wandlungen unterworfen werden. Und wir wissen auch, dass das Parteiensystem kontinuierlichen, politisch-kulturellen Anpassungen unterliegt. Doch die grundlegende Rolle, die die Parteien in der Repräsentation einnehmen, ist klar umrissen. Sie sind fester Bestandteil

„unserer“ politischen Kultur, genuine Akteure „unserer“ politischen Prozesse und unumstrittener Teil „unseres“ politischen Systems. Das alles wirkt in der politischen Debatte ganz selbstverständlich. Es wirkt so wenig erklärbungsbedürftig, weil es sich eng mit unserer gegenwärtigen Erfahrung und unserem gegenwärtigen Bild repräsentativer Politik verbindet. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung und Rechtfertigung.

Andererseits sind die Parteien, der Parteienstaat und die Parteidemokratie alles andere als genuine Akteure repräsentativer Politik. Sie sind kaum 100 Jahre alt. Der „Parteienstaat“ tauchte vielmehr – in der Sicht der Zeitgenossen – als „apokalyptischer Reiter“ und als „massendemokratische“ Niederwerfung der Amtsträgerschaft der konstitutionellen Monarchie und ihrer Beamenschaft in der politischen Wirklichkeit der Weimarer Republik auf. Und die parteipolitische Realität konnte erst unter massiver politischer Unterstützung des Bundesverfassungsgerichtes und seines Präsidenten Gerhard Leibholz institutionelle Anerkennung finden. So wurde das „Wesen der Repräsentation“ (Leibholz, 1965) an eine neue politische Wirklichkeit angepasst und die politische Realität der Parteien amalgamierte mit den eingeübten Symboliken der politischen Repräsentation. Die „tatsächliche“ Gesellschaft, d. h. die gelebte politische Realität hatte Parteipolitik und parteipolitische Aktivitäten zwar schon über 50 Jahre erfolgreich – in vielfältiger Form demokratisch, aber auch in Form der NSDAP demokratifeindlich – eingeübt und ausgeübt; aber erst Leibholz und mit ihm das Verfassungsgericht versöhnte die politische Wirklichkeit mit dem geschriebenen Recht dadurch, dass es „die zur politischen Wirklichkeit gewordene parteienstaatliche Demokratie von Verfassung wegen anerkannt[e]“ (Leibholz, 1965, S. 269). Die politische Realität und die gesellschaftliche Dynamik hatten sich in die rechtliche und die praktische Institutionalisierung der Repräsentation eingeschrieben. Parteipolitik hatte sich – trotz eines konservativen und bis in die 80er Jahre des letzten Jahrhunderts andauernden Sperrfeuers (Stöss, 2001) – als legitimer, „repräsentativer“ Akteur einer pluralistischen und gesellschaftlichen Dynamik un wiederbringlich herausgebildet. Leibholz beschrieb diese Entwicklung nicht als eigenständige politische Maßnahme oder als „normative policy“ des Verfassungsgerichts, sondern als die gerichtliche Anerkennung einer „lebenserfüllten politischen Wirklichkeit“ (Leibholz, 1965, S. 270); hierbei gehe es darum, der Vertrauensbasis der Politik „nicht von oben nach unten, sondern von unten nach oben“ Rechnung zu tragen. Es handele sich um eine „personalplebisitäre“ Maßnahme (Leibholz, 1965, S. 259), die der Dynamik der damaligen „Aktivbürgerschaft“ nachgebe. In heutiger Sprache folgt sie also dem „doing politics“ der politischen, d. h. der durch und durch politisierten Gesellschaft. Zugleich aber hielt der damalige Wandel an dem „ehernen Gesetz“ fest, dass auch diese Form der Repräsentation „von einer politischen Elite geführt werden müsse“ (Leibholz, 1965, S. 270). Sachliche Entscheidungen, also eine „sachplebisitäre“ Demokratisierung, sollten auf keinen Fall legitimiert sein. Die Parteien sollten rekrutieren, aggregieren und integrieren, aber keinesfalls selbst inhaltlich die politische Agenda des Parlamentes bestimmen. Man kann also durchaus von einem „Halb-zog-es-ihn-, halb-sank-er-hin-Effekt“ sprechen; von einer nachholenden Institutionalisierung oder von einem Nachgeben, aber auch einem Zurückweichen vor der demokratisierenden sozialen Dynamik der Nachkriegsgesellschaft, das zugleich aber den funktionalen Aspekt personaler staatlicher Führung der gesellschaftlichen Dynamik (noch) vorenthalten wollte. Der traditionelle (konstitutionell monarchische) *body politics* deutscher Staatlichkeit wurde der politischen Führungselite der Parteien und ihrer Rekrutierung geöffnet; die „funktionelle Staatlichkeit“ sollte aber zugleich der Verkörperung einer darüber hinaus gehenden Demokratisierung vorenthalten werden. Dennoch hatte der politisch-kulturelle Aushandlungsprozess

zwischen Gesellschaft und Staatlichkeit erkennbare Wirkung gezeigt. Die parteipolitische Partizipation hatte sich aus dem Kern der zeitgenössischen gesellschaftlichen Dynamik und ihrem Repräsentationsverständnis herausgebildet.

### 3 „Unsichtbare“ gesellschaftliche Institutionen

Was sich aus diesem Prozess der Herausbildung der Parteipolitik in der Repräsentation lernen lässt, ist die Tatsache, dass sich Gesellschaften ein sehr eigenes Bild von der Art und Weise machen, wie sie sich organisieren und auf welche Weise sie vertreten werden wollen. Genauer: Dass die Bürger:innen einer jeden Epoche ganz eigensinnige Vorstellungen entwickeln, in welchen organisatorischen Formen sie sich im politischen Beratungs- und Entscheidungsprozess am ehesten vertreten sehen.

Es macht insofern wenig Sinn, „Repräsentation“ allein als ein politisches Institutionensystem zu diskutieren, das bestimmte Aufgaben zu organisieren und bestimmte objektive politische Funktionen zu erfüllen hätte. Repräsentation lässt sich nicht auf „funktionelle Staatlichkeit“ beschränken. Dies jedenfalls so lange nicht, wie nicht zugleich auch die politische Praxis und das politische Selbstbild der gesellschaftlichen Akteure als prägendes Element hinzutritt. Tatsächlich wissen wir, dass die Vielfalt der sozio-politischen Kulturen ganz unterschiedliche Vorstellungen von legitimer politischer Repräsentation entwickelt: Repräsentation als soziale Tatsache einer Epoche kann sich konkretisieren in der Person eines/ einer Kaiser:in oder König:in, eines/einer Reichspräsident:in – auch in einem Reichskanzler und Führer – oder auch in einer Einheitspartei, einem/einer Bundeskanzler:in oder einem/ einer illiberalen Ministerpräsident:in.

Ausschlaggebend für eine erfolgreiche Repräsentation ist die sehr konkrete Amalgierung mit den politisch-kulturellen Vorstellungen, d. h. den gelebten oder den der Lebenswirklichkeit der Menschen unmittelbar entsprechenden Vorstellungen politischen Handelns oder politischer Enthaltsamkeit. So wie die Politisierung (*politicization*) gegenwärtig fast alle Lebensbereiche der Gesellschaft prägt und wir deshalb von der Gegenwart „politischer Gesellschaften“ sprechen (Castoriadis, 1984; Greven, 1999; Lietzmann, 2012), so bestimmt die Art und Weise, wie sich die Menschen in dieser Welt bewegen, welches Bild sie von sich selbst als handelnden (oder eben passiven) politischen Akteuren dabei entwickeln: Sowohl die institutionelle Gestalt als auch die Akzeptanz und Legitimität der politischen Repräsentation hängen doch davon ab. Die gegenwärtige Politisierung (*politicking*, siehe Palonen, 2003, S. 171; Wiesner, 2020, S. 41) sowie die Form und das Selbstbild des gegenwärtigen gesellschaftlichen Handelns bestimmen also überwiegend die Politik und die politischen Institutionen. Die politische Gesellschaft selbst bestimmt wesentlich die Akzeptanz repräsentativer Politik; demgegenüber tritt die Gestaltungsmacht der repräsentativen Institutionen zurück. Zwar geben sie einen Rahmen ab, innerhalb dessen sich die gesellschaftlichen Ansprüche entwickeln und artikulieren; doch dieser Rahmen wird in den politischen Gesellschaften der Gegenwart dauernd an die Erwartungen der gesellschaftlichen Öffentlichkeit angepasst. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Aushandlungs- und Adoptionsprozess.

Hier wird konkret, dass Repräsentation einer doppelten, gegenläufigen Dynamik entspricht: Sie unterliegt der Anforderung, dass sie einerseits den tragenden gesellschaftlichen, imaginativen Vorstellungen entsprechen muss, sich in der Politik vertreten zu fühlen; so, wie sie die je individuelle gesellschaftliche Mentalität und ihre politische Kultur prägen. Und dass die Repräsentation andererseits in ihrem Auftreten und der tatsächlichen „Darstellung“ der Repräsentant:innen und des Repräsentierens institutionell sichtbar und symbolisch wiedererkennbar sein muss. Repräsentation ist dann ein doppelter Prozess aus imaginativer Umsetzung gesellschaftlicher Ansprüche an politischer Beteiligung und einer nachholenden symbolischen, d. h. sichtbaren und darstellerischen, Institutionalisierung dieser Erwartungen. Das politische Selbstverständnis der Gesellschaft bildet demnach gegenüber den rechtlichen Strukturen der Repräsentation eigene „unsichtbare Institutionen“ heraus (Rosanvallon, 2017, S. 49), die über die Einstellungen und die Selbstbilder der Gesellschaft fest in dem politischen Prozess verankert sind. Sie sind in höchstem Maße wirksam, da über sie die Reputation des gesamten politischen Prozesses, seine Legitimation und damit auch seine Effektivität gesichert werden; diese „unsichtbaren Institutionen“ fordern Beachtung; ihre Referenz und Anerkennung müssen „kurzum garantiert werden“ (Rosanvallon, 2017, S. 49, Hervorhebung vom Autor). Dies gilt jedenfalls, wenn und solange ein politisches System als legitime Struktur bestehen und effektiv sein möchte. Die entscheidenden Mitgestalter der politischen Institutionen sind diese unausgesprochenen und mentalen gesellschaftlichen Selbstverständnisse; diese Erwartungen gruppieren sich um ein unausgesprochenes politisches Selbstbild, einen „intransparent sprachlosen Kern“ (Habermas, 2019) imaginativer Selbstwahrnehmung. Sie bestimmen, ob sich die Gesellschaft in den politischen Institutionen wiedererkennt. Sie stellen keine harte institutionelle Struktur dar, aber sie bilden die „kognitive Dimension“ von Politik. Sie machen die Legitimität der politischen Entscheidungen für die Gesellschaft „lesbar“ (Rosanvallon, 2017, S. 278). Denn legitime Politik entsteht ja nicht durch einfaches, rationales Verwaltungshandeln, die Lösung organisatorischer Probleme oder die konsequente Umsetzung politischer Entscheidungen, sondern nachhaltiger politischer Erfolg definiert sich über Erkennbarkeit und Transparenz politischer Entscheidungen und bei modernen Gesellschaften über die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit von deren Ergebnissen (Lietzmann, 2018). Um dies für die Repräsentation zu verdeutlichen, nutzt die Politikwissenschaft sozialwissenschaftliche und politisch-kulturelle Zugänge.

#### 4 Repräsentation als die „Simulation einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive“

Man kann es mit dem Soziologen Armin Nassehi sarkastisch so formulieren, dass es schon immer großer Theorien bedurfte, um die „Unabhängigkeit des Wirklichen vom Vernünftigen zu verdecken“ (Nassehi, 2012, S. 36). Richtig daran ist, dass viele politische Großtheorien Krisennarrative waren (und sind). Sie reagieren auf Notlagen und Umbrüche. Sie haben neben einer rationalen Orientierung meist zugleich die Einhegung, die machtpolitische Bändigung gesellschaftlicher Dynamiken im Blick. Die verschiedensten Theorien der Repräsentation gehören gewiss dazu. Sie verstehen sich entweder als Bewahrer traditioneller Entscheidungsprärogative und Machtverhältnisse; oder sie dienen als Darstellung einer neuen ge-

sellschaftlichen Dynamik, die ihre Abbildung auch in den institutionellen Strukturen einfordert. Immer aber stehen die Theorien der politischen Repräsentation im Zentrum politischer Wandlungsprozesse. Und immer geht es dabei um das Verständnis, wie eine Gesellschaft politisch geführt, wie in ihr legitimerweise über Sachfragen politisch verhandelt und entschieden werden soll. Es ist eine hochtheoretische und an Metaphern reiche Debatte; sie dreht sich aber um die ganz grundlegende, konkrete Verteilung von Entscheidungskompetenz und Entscheidungsmacht. Und das „Spektrum der Gründe, die dabei ins Gewicht fallen, reicht offensichtlich weit über den Bereich empirischen und theoretischen Wissens hinaus“ (Habermas, 2019): Wer ist es, der die politisch wegweisenden Entscheidungen trifft? Wer ist beteiligt? Und wessen Interessen gehen darin ein? Es handelt sich damit immer um eine Debatte um das gültige Narrativ und um die symbolische Darstellung gesellschaftlicher Macht. Welche „Simulation einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive“ (Nassehi, 2002, S. 41) kann für sich Gültigkeit beanspruchen? Welche dieser symbolischen Simulationen und Narrative akzeptiert eine Gesellschaft als angemessene Darstellung ihrer eigenen Gegenwart und ihrer Erwartungen für die nähere Zukunft?

Auch deshalb beschrieb der Politikwissenschaftler Eric Voegelin schon 1951 die politische Repräsentation als „das Zentralproblem einer Theorie der Politik“ (Voegelin, 1959, S. 17). Denn weit über die Formen hinaus, in denen Repräsentation sich in einzelnen Gesellschaften ausbildet – gegenwärtig in den Formen der repräsentativen Parteien-Demokratie – bildet sie doch ganz grundlegend die Gestalt, „in der [etwas altmodisch gesprochen, aber sinnhaft, H.J.L.] eine politische Gesellschaft Existenz für ihr Handeln in der Geschichte gewinnt“ (Voegelin, 1959, S. 17). Sie schafft sich eine Selbstinterpretation. An jeder Ausformulierung des Repräsentationsverständnisses werde die Vorstellung und Darstellung eines spezifischen *body politics* erkennbar. Die Repräsentationserzählung gibt die zeitgenössische Idee einer politischen „Verkörperung“ wieder und ist zugleich die Grundlage ihrer institutionellen Konstituierung. Und zwar sowohl symbolisch wie auch in Form einer deutlichen politischen Forderung. In den Vorstellungen von Repräsentation wird zugleich das politische Selbstverständnis der Gesellschaften von sich selbst manifest. Wie viel Unterwerfung gestehen sie zu? Wieviel Führung fordern sie ein? Wieviel Partizipation scheint ihnen unabdingbar?

In den Worten von Leibholz zu den parteipolitischen Reformen seiner Zeit: Die „Aktivbürgerschaft“ verschafft sich als „lebenserfüllte[...] politische[...] Wirklichkeit“ (Leibholz, 1965, S. 270) Gehör und fordert eine Neuausrichtung der repräsentativen Politik.

In den jeweiligen, historisch wechselhaften und kontingenten Formen der Repräsentation nehmen also die Vorstellungen, die sich eine Gesellschaft als politischer Zusammenhang von sich selbst macht, symbolische und damit gesellschaftlich-reale Gestalt an. Doch erst die tatsächlichen Institutionen und ihr verbürgtes Handeln schaffen dann die „sinnliche Wahrnehmbarkeit“ dieser symbolischen Ordnungen und lassen sie zu einer „objektiven Wirklichkeit“, zu einer „Präsenzkultur“ gerinnen (Stollberg-Rilinger, 2008, S. 9 ff.; Sarcinelli, 2011, S. 83). Die politische Gesellschaft nutzt dieses symbolische Potential ihrer „Repräsentation“; sie „artikuliert“ sich darin (Voegelin, 1959, S. 78); sie „drückt“ sich in den Institutionen „aus“ (Castoriadis, 1984, S. 218). Sie fordert und benötigt diese Symbolik, um sich darin wiederzuerkennen und das politische System als ihr „Eigenes“ zu akzeptieren. In der Wahrnehmung der Institutionen wird die politische Gesellschaft dann für sich selbst und andere real erfahrbar und erlebbar. Besonders auch Cornelius Castoriadis (1984) hat dies in seiner Theorie der „Gesellschaft als imaginärer Institution“ vertieft. Er hebt hervor, dass die

politischen Institutionensysteme immer nur und auch nur so lange existieren, wie sie von den Repräsentierten anerkannt werden (vgl. Diehl, 2016). Den Institutionen werden dann (*bottom-up*) symbolisch die funktionalen und auch die identifikatorischen Eigenschaften zugeschrieben, die ihre Legitimation begründen. Und umgekehrt gründet sich ihre Repräsentativität und darin ihre funktionale Legitimität darauf, dass sie in ihrer realen Darstellung (*top-down*) an den gesellschaftlich-imaginären Vorstellungen anknüpfen. Und damit die politischen Institutionen praktisch werden können, d. h. damit politische Entscheidungen in der Gesellschaft durchsetzbar werden, bedarf es dieser funktionierenden Korrespondenz aus Symbolkraft und Imagination. Wenn also in der politischen Praxis davon die Rede ist, man suche Akzeptanz (in der Energiewende, in der Pandemiepolitik, in der Europapolitik, etc.) und man wolle „die Menschen mitnehmen“, dann ist von dieser voraussetzungsvollen Dynamik die Rede.

## 5 Die klassische Repräsentationstheorie

Innerhalb der klassischen Repräsentationstheorie treffen diese beiden Seiten aus Darstellung und Vorstellung aufeinander. Bis in die Gegenwart ringen zwei Verständnisse um die Vorherrschaft. Sie unterscheiden nämlich zwischen einer „deskriptiven“ Symbolik und Darstellung der Repräsentant:innen und ihrem pragmatischen Handeln einerseits und andererseits einer sehr „normativen“ Vorstellung von Repräsentation. Es ist dies eine Differenzierung zwischen der äußeren Gestalt und dem Programm der Repräsentation – also dem, was diese Gestalt sozial und politisch bewirken soll (Latour, 2008, S. 18 ff.).

„Deskriptiv“ wendet sich die politische Theorie den Repräsentant:innen und ihrer Rollenbeschreibung selbst zu. Sie nimmt sie als einfache soziale Tatsache. In ihnen erweist sich das zeitgenössische Modell der Repräsentation in den einfachen „Daten der Außenwelt“ (Voegelin, 1959, S. 57): In Wahlen, Kompetenzen, Abgeordneten und Strukturen. In vielen ebenso gängigen wie klassisch erscheinenden politikwissenschaftlichen und verfassungsrechtlichen Studien des 20. Jahrhunderts treten die Repräsentant:innen dann als die „rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte Organe des Staates oder sonstige Träger öffentlicher Gewalt“ in Erscheinung (Fraenkel, 1991, S. 167). Darin erscheint die gegenwärtige Form der Repräsentation fast als eine zeitlos gültige Institutionalisierung.

Die Inszenierung dieser Repräsentation ist freilich nicht nur ein bloßes „Bild“, sondern es beinhaltet zugleich einen politischen „Akt“, d. h. „es tut etwas“: Das Bild der verselbständigteten Repräsentant:innen, ihrer Wahl und Ernennung, ihrer Medialisierung „konstituiert“ das Parlament und jede andere repräsentative Praxis als einen autonomen Akteur, – und zwar jenseits der davon scheinbar getrennten, realen Gesellschaft. Das inszenierte Bild erst „stiftet“ die politische Hierarchie in der gesellschaftlichen Wahrnehmung und hält damit z. B. die Anmaßung privater gesellschaftlicher Gruppen im Zaum, sich selbst zum Sprecher der politischen Gesellschaft zu machen (Rüther, 2008, S. 33). Nur der bildhaft beglaubigte Repräsentant ist der rechtmäßige Wort- und Handlungsführer. Das alles folgt einem Modus politischer Theatralik. Denn alle Macht „muss“ um ihrer symbolischen Wirksamkeit willen „inszeniert werden“ (Rosanvallon, 2017, S. 214; Hénaff, 2014).

Obwohl das traditionelle Repräsentationsverständnis sich gerne als „deskriptive“ Erzählung versteht, transportiert es doch einen expliziten „programmatischen“ Kern. Er ergibt sich aus dem Anschein der überhistorischen Unabänderlichkeit. Die gängige Repräsentationstheorie vermeidet es partout, die Repräsentation als einen aus der Gesellschaft heraus sich entwickelnden Prozess („doing politics“, „doing representation“) zu analysieren (Lietzmann, 2017; 2018). Es ist nicht die politische Gesellschaft, die bestimmte, neue Formen der Repräsentation oder Deliberation einfordert. Sondern die staatlich-souveränen Repräsentant:innen bleiben die imaginären Herr:innen des Geschehens. Bestenfalls wird die repräsentative Praxis als „a dynamic process“ (Saward, 2010; 2011), als Teil von „cultural dimensions“ (Thompson, 2012) oder als „a creative activity“ (Disch, 2012) beschrieben. Handelnde bleiben dabei aber immer die Repräsentant:innen. Indem diese auf eine verspürte Ablehnung durch die Wähler:innen oder auf die Akzeptanz-Krise reagieren, werden sie zu den politischen Akteuren einer sozialen Praxis. Indem die sozialen Urgründe dieses „dynamic process“, dieser neuen „cultural dimensions“ unerforscht bleiben, bleibt auch die gesellschaftliche und temporäre Bedingtheit (und damit natürlich auch ihr potentieller Verfall, ihre Halbwertszeit) im Dunkel. Theoretisch steht hier wieder die politische Gesellschaft als „Elefant im Raum“. Niemand redet von ihr. Sie ist das Publikum, das Objekt. Die theoretische Rezeption ihrer Ansprüche und der ihr eigenen Dynamiken werden dabei nicht angesprochen (wie auch die neuere Repräsentationstheorie für sich selbst einräumt: Saward, 2012). Repräsentation und ihr Wandel erscheinen in diesem Sinne als ein In-sich-Geschäft der politischen Klasse und ihrer Institutionen. Die imaginäre Wahrnehmung dieses introvertierten Selbstverständnisses macht es Querdenker:innen und anderen Oppositionellen leicht, auf „die da oben“, deren symbolische Repräsentanz sie ohnehin und auch aus anderen Gründen ablehnen, entsprechend neuralgisch zu reagieren.

In der politischen Realität beanspruchen diese traditionelle Praxis und auch diese gängige Theorie der politischen Repräsentation nämlich eine politische Gefolgschaft von Seiten der Repräsentierten, eine hierarchische „normative“ und imaginäre Übereinstimmung. Die Gesellschaft, die konkret sehr abgegrenzt von den Repräsentant:innen gedacht wird, wird innerhalb der repräsentativen Institutionen als ein „außerhalb ihrer selbst liegendes Sein“ vor gestellt. Es ist die rein symbolische Vorstellung, dass die Gesellschaft und ihre ganze Pluralität als in den Institutionen „abwesend und zugleich doch gegenwärtig gedacht“ werden. Leibholz (1928, S. 26; s. a. Pitkin, 1967, S. 8; Buchstein, 1997) analysiert dies theorieimmanent. Es findet keine Materialisierung statt; sondern die über das Symbol vermittelte Realität bleibt rein virtuell. Ein „Als-Ob“: In dieser Theorie ersetzt der körperlich anwesende, „gegenwärtige“ Parlamentarismus, d. h. das Parlament in seiner konkreten Form, die im politischen Prozess als „anwesend“ gedachte, aber real abwesende politische Gesellschaft. Darin liegt eine theoretische, aber außergewöhnlich praktische Exklusion. Es ist ein ebenso symbolischer wie tatsächlicher Ausschluss der politischen Gesellschaft von der Politik.

Diese „regulative Fiktion“ (Koschorke, 2002) ist führungs- und entscheidungspolitisch. Sie ist symbolisch und politisch aber nur so lange legitim, wie sie von der Gesellschaft geteilt und akzeptiert wird. Und eben keinen Tag darüber hinaus. Diese Form der Repräsentation ist also nicht an die Idee einer aktiven, pluralistischen Partizipation orientiert. Sondern ihrer regulativen Fiktion liegt die „Idee eines sozialen Körpers, der sich durch die Gesamtheit der Willen konstituier[t]“ (Michel Foucault, zit. Nach Manow, 2008, S. 11), zugrunde. D. h. in ihr lebt die Vorstellung von einem homogenen politischen Körper auch noch in der pluralen Demokratie der Moderne nach. Sie bleibt in der Hoffnung gefangen, den Staat als den zen-

tralen politischen Akteur wirksam zur Geltung zu bringen. Diese Sichtweise wird aber schon seit etlichen Jahren brüchig. Moderne Varianten dieses stark *top-down* argumentierenden politischen Verständnisses von Repräsentation erkennen deshalb durchaus die soziale Realität gesellschaftlicher Heterogenität und Pluralität an; doch auch in ihnen erscheint die plurale Realität überwiegend als realpolitischer Störfaktor oder als Schwierigkeit: als Anlass und Ursprung einer politischen „Krise der Repräsentation“. Als Reaktion auf diese Krise werden dann „Ergänzungen“, Variationen und Erweiterungen der tradierten Formen demokratischer und nationalstaatlich zentrierter Politik debattiert (hierzu Lietzmann, 2018; 2019): Neue Strategien der Akteure (Blühdorn, 2011), veränderte Kompetenzen unabhängiger, „fairer“ Verwaltungen und Verfassungsgerichte (Rosanvallon, 2010), die vermehrte Aktivierung von „self-authorized representatives“ (Urbinati & Warren, 2008, S. 403), Formen der „citizen representatives“ (Warren, 2008) sowie auch eine gänzlich neue, politische Strategie der „political representation as a democratic process“ (Urbinati, 2006, S. 18). Doch immer bleibt diese Ergänzung der geläufigen repräsentativen Politik an die Initiative und an die Prärogative der Repräsentant:innen gebunden, und sie dient der Aufrechterhaltung der *top-down* gehandhabten repräsentativen Praxis. Die Initiative, die Handlungsmacht und die Definitionsmacht bleiben darin bei den bereits übergeordneten Instanzen. Es bleibt bei einer festen Vorstellung von Repräsentation als hierarchischer „principal-agent relationship“, bei der der Repräsentant die Deutungsmacht und die Prärogative behält, symbolisch wie tatsächlich.

Wenn hingegen die Repräsentation als eine politische „Kulturtechnik“ (Reckwitz & Rosa, 2021, S. 54; Bredekamp & Schneider, 2005) begriffen wird und damit als eine Inszenierung von Politik um ihrer Anerkennung und um ihrer Sichtbarkeit (Rosanvallon, 2017) willen, dann kommen die sozialen Voraussetzungen jeweiliger repräsentativer Praktiken in den Blick. Akzeptierte repräsentative Praxis unterliegt dann in ihrer konkreten Form einer sozialen „Anerkennungsdynamik“; d. h. diese „regulative Fiktion“ muss einer dominanten Erwartung der politischen Gesellschaft entsprechen (Koschorke, 2002).

So liegt die Dominanz in der Fortentwicklung der Repräsentation bei der politischen Gesellschaft, bei der „Aktivbürgerschaft“. Darin ähneln sich die Entwicklung zum Parteienstaat und die zur Deliberation. Aber die institutionellen politischen Akteure müssen auch handeln; sie sind ebenso Teil des Geschehens. Doch meist vollziehen sie nach, was ihnen politisch-kulturell von den sozialen Erwartungen abgefordert wird. Sie reagieren auf die kulturellen Dispositionen und die Alltagsmythen der Gesellschaft; sie haben als professionelle, auf Legitimität angewiesene Akteure „institutionell“ ihr „Ohr an der Gesellschaft“; was sie dort hören, folgt nicht nur rationalen, sondern ebenso fiktionalen oder irrationalen Vorstellungen (Latour, 2008). Auch die „Repräsentation“ entsteht in diesem Sinne in einem gesellschaftlichen Prozess, der „die Menschen als die Produzenten ihrer gesamten historischen Lebensform zum Gegenstand hat“ (Horkheimer, 1937, S. 261); Repräsentation ist (heute wie auch schon immer) einer der Gegenstände dieses Gestaltungsprozesses. Diese „Gegenstände und die Art ihrer Wahrnehmung, die Fragestellung und der Sinn der Beantwortung zeugen von menschlicher Aktivität und dem Grad ihrer Macht“ (Horkheimer, 1937, S. 261).

## 6 Anerkennungsdynamik und Aberkennungszyklen repräsentativer Praxis

Wenn wir also sehen, in welchem Ausmaß funktionierende Repräsentation von ihrer Anerkennung als sozialer Praxis abhängt, so wird auch theoretisch deutlich, was mit den voraussetzungsvollen „Anerkennungsdynamiken“ gemeint ist. Leibholz und das Bundesverfassungsgericht haben es mit der Integration des „Parteienstaates“ in die Repräsentation der frühen westdeutschen Republik gezeigt (s. o.).<sup>1</sup>

Doch wo es „Anerkennungsdynamiken“ gibt, dort gibt es auch „Aberkennungszyklen“. Es gibt den Verlust von Anschlussfähigkeit der bestehenden institutionellen Praxis an die gesellschaftlichen Erwartungen. Es kommt zu einer politisch-kulturellen Entfremdung zwischen den tradierten Formen der Repräsentation und der sozialen Praxis. Die Menschen erkennen sich in den Entscheidungsabläufen der repräsentativen Politik nicht mehr wieder und verstehen die politischen Institutionen nicht mehr als einen adäquaten Ausdruck der gesellschaftlichen Lebenswelt und ihrer eigenen Lebenspraxis. Der repräsentative Status quo wird „weltfremd“ und die lange Zeit akzeptierte „Szenographie“ (Hénaff, 2014, S. 93) der Repräsentation verblasst. „Die Politik“ wird fragwürdig. Das scheint in der jeweiligen Situation dramatisch und tritt als „populist moment“ in den Vordergrund (Urbinati, 2019); es erscheint der traditionalistischen Sicht auf das politische System ganz und gar „unvernünftig“. Und es ist doch eine durchschaubare und ebenso erwartbare Entwicklung des politischen, des sozio-kulturellen Prozesses. Die alten Formen der Repräsentation erscheinen nicht mehr als Ausdruck der Gesellschaft und die Struktur des politischen Entscheidungsprozesses erfindet sich affektiv neu. Die gewandelte politische Mentalität und die politische Kultur der Gesellschaft kollidieren mit ihren Institutionen. Dabei ist es die Repräsentation selbst, die als sozialer Prozess neue Sichtweisen, neue Szenarien, auch neue Bühnen mit neuen Akteuren entwickelt. Die Repräsentation selbst ist Teil (sie ist Ergebnis) der sozialen Dynamik – sie ist „doing representation“ im Sinne einer politischen Kulturtechnik. Im Rahmen dieser Kulturtechnik erfindet sich die politische Gesellschaft politisch und sozial neu. Sie entwickelt eine neue Lesart von Repräsentation, eine neue Lesart und Sichtbarkeit von sich selbst. Das alles geschieht in einem hybriden Modus aus Rationalität und Emotionalität (dazu Lietzmann, 2018; 2019).

## 7 Legitimitätsverlust gegenwärtiger Repräsentation

Einem solchen Aberkennungszyklus unterliegt die gegenwärtige Form der Repräsentativen Demokratie. Die Mehrheit der Bevölkerung vertraut schon länger nicht mehr einer Repräsentanz politischer Entscheidung von Parlamenten und Parteien. Regierungen, Parlamenten und Gerichten wird mit steigender Skepsis begegnet. Vielen kommt Vieles obskur vor. Der Glaube daran, dass dort Richtigkeit und Effizienz der Entscheidungen gewahrt werden, steht in Frage. Max Weber erläuterte schon vor 100 Jahren, dass sich die Legitimation aus dem „Glauben“ der Herrschaftsuntergebenen an die Effizienz und Glaub-, Würdigkeit“ der politi-

1 Welche „regulative Fiktion“ sich in der homogenitäts-orientierten Akzeptanz einer „Einheitspartei“ und eines „Zentralkomitees“ in der ostdeutschen Republik als sozial glaubhaft erwiesen hat, ist eine ähnliche, nicht weniger spannende Frage.

ischen Elite bildet; dass also nicht das politische System „an sich“ legitim ist, sondern nur, wenn es von den Bürger:innen für legitim „gehalten“ wird. Wenn sie sich selbst in dem politischen System angemessen repräsentiert, d. h. „dargestellt“ sehen.

Dieser Legitimitätsglaube gegenüber den gewählten Akteuren der politischen Repräsentation, sowie deren Personal- und Sachentscheidungen, verblasst gegenwärtig. Das zeigt sich vordergründig in einem Vertrauensverlust gegenüber den individuellen Akteuren der Politik. Politiker:innen in Deutschland rangieren bereits seit Jahren am Ende der Skala der angesehenen und geschätzten Berufe; nur Vertreter:innen und andere Menschen, die einem etwas „andrehen“ wollen, haben ein noch niedrigeres Ansehen (Deutscher Beamtenbund, 2022). Die politische Klasse erleidet insofern seit 1945 einen ebenso dramatischen wie kontinuierlichen Ansehensverlust. Verstärkt wird dieser Trend auch dadurch, dass sich die politischen Akteure selbst für wenig einflussreich halten; gegenüber den komplexer werdenden Politikfeldern, aber auch gegenüber Einwirkungen und Vorentscheidungen. Sie sind der Meinung, selbst nur sehr wenig Einfluss sogar in ihren bevorzugten Fachgebieten und Entscheidungen zu haben (Alemann, Rauh & Clewes, 2011). So bestätigen sie mit ihrer Selbstwahrnehmung (und dem daraus resultierenden Habitus) die Skepsis ihrer Wähler:innen und deren Gefühl, nicht wirklich vertreten, sondern eher durch lobbyistische und transnationale Einflüsse fremdgesteuert zu sein.

Tiefgründiger ist allerdings, dass auch die Institutionen, besonders die Parlamente und Parteien, sukzessive an Zustimmung verlieren. Peu à peu sinkt das gesellschaftliche Vertrauen gegenüber den tragenden Institutionen der repräsentativen Demokratie (Bertelsmann Stiftung, 2019). Obwohl eine große Mehrzahl der Bevölkerung sich deutlich zur Demokratie und ihren Werten bekennt (ca. 70 %), verfällt das Vertrauen in demokratische Institutionen, die Landtage und den Bundestag, auf unter 30 %. Das Vertrauen in die Parteien sinkt auf unter 10 %. Insgesamt kann daraus auf eine enorme Unzufriedenheit, zumindest aber auf ein Maß an „Sich-nicht-repräsentiert-Fühlen“ geschlossen werden, das gesamtgesellschaftliche Auswirkungen hat. Die politische Gesellschaft erkennt sich in den tragenden Institutionen nicht wieder. Die politische Identifikation geht verloren und das gegenwärtige politische Entscheidungssystem erodiert in der Wahrnehmung der Bevölkerung. Es schafft daher in kritischen Momenten keine politische Legitimation für seine Konfliktlösungen.

## 8 Die Herausbildung des Beteiligungswillens

Die Mehrheit der Bevölkerung drängt auf vermehrte Beteiligung an politischen Entscheidungen. Sowohl auf kommunaler als auch auf regionaler und auf Bundesebene. Ebenso europaweit. Das entspricht der festgestellten hohen Zustimmung zu den Grundstrukturen und Grundorientierungen der Demokratie (Vetter & Brettschneider, 2023 in diesem Heft). Die Demokratie selbst steht nicht im Verruf. Sie soll vielmehr erhalten und im Verständnis der Gegenwartsgesellschaft verstärkt und ausgebaut werden. Das entspricht auch unserem Wissen darüber, dass die Demokratie eines der wesentlichen „Problemlösungstools“ für immer komplexer werdende Gesellschaften ist (Nassehi, 2017, S. 201). Ihre Entwicklungsdynamik erzeugt die Erkenntnis, dass eindeutige Wahrheiten und „letzte Lösungen“ keine Überzeugungskraft besitzen. Dass nur die Moderation einer „Multiplizität von Expertisen“ legitime

Entscheidungen hervorbringt. Insofern ist eben der Ruf nach Demokratie und nach mehr Demokratie zugleich der Ruf nach einem „Generator unterschiedlicher Meinungen über die Welt – und zwar nicht als Betriebsunfall, sondern als konstitutives Merkmal“ (Nassehi, 2017, S. 202). Wie die Gewaltenteilung, d. h. die Einbeziehung unterschiedlicher Perspektiven in die abschließende Gültigkeit verbindlicher Entscheidungen sind Demokratie, mehr Demokratie und deliberative Demokratie die sozial herausgeforderte Antwort auf den unüberhörbar gewordenen Ruf nach mehr Transparenz und nach mehr Austausch von Entscheidungsgründen. Sie sind eine Reaktion auf die illegitim und inkommensurabel gewordene Einengung der politischen Perspektiven und Beteiligungen in der Politik.

Dieser Ruf nach einer Erweiterung der Perspektiven in den politischen Entscheidungen und diese Kritik an einer Inkommensurabilität der Entscheidungsverfahren mit den Erwartungen der Bürger:innen sind in Deutschland seit etlichen Jahren unüberhörbar geworden. Der Ruf nach einer Reform und nach einer Erweiterung der demokratischen Beteiligung wird dabei umso lauter und vernehmbarer, je näher zum unmittelbaren Lebensumfeld der Menschen die politischen Entscheidungen und Beratungen angesiedelt sind. Bereits vor knapp zehn Jahren war dies die zentrale Aussage umfassender Forschungen: 76 % der bundesweit befragten Menschen drangen auf ein generelles Recht der Bürger:innen auf Mitsprache in ihren Kommunen (Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg, 2014). 69 % forderten in dieser Befragung sogar eine verbindliche *Mitentscheidung* bei zentralen politischen Weichenstellungen. Interessant war darüber hinaus, dass bereits damals eine ebenso entschiedene Mehrheit (67 %) eindeutig dafür einstand, dass die Bürger:innen auch „im Stande (seien), wichtige Fragen (mit)zuentscheiden“. In der damaligen Situation war es so, dass die parallel befragten Bürgermeister:innen, kommunalen Rät:innen und Verwaltungsleiter:innen diese Ansicht nur zu 38 % teilen wollten. Eine markante Differenz der Einschätzungen; und ein markanter Hinweis darauf, dass es um eine kontroverse Neuverteilung politischer Machtstrukturen geht.

Dass es sich aber bereits damals um einen früh sichtbar gewordenen Trend, d. h. um eine anhaltende, bundesweite soziale Dynamik handelte, lässt sich an den Zahlen ablesen, die 2021 erhoben wurden. In einer umfassenden Untersuchung betonten 90 % der Befragten in Deutschland die Wichtigkeit der deliberativen Demokratie („dialogische Beteiligung“) auf der kommunalen Ebene (Brettschneider, 2021). Und sie halten die Deliberation auch auf Landesebene mit einer 3/4-Mehrheit (78 %) für äußerst wichtig und votieren sogar noch mit einer 2/3-Mehrheit für eine deliberative Politik auf Bundesebene. Sie wünschen sich zudem die unmittelbare Beteiligung an Infrastrukturprojekten in ihrer Region (75 %). Dass es sich dabei nicht nur um die Folge einer galoppierenden Individualisierung handelt, die ihre vor allem eigenen Interessen sichern möchte, wird daran deutlich, dass durchaus weniger Befragte (69 %) ihre eigene „Betroffenheit“ für die Beteiligung voraussetzen wollen. Es geht ihnen vielmehr um die demokratische Mitgestaltung ihrer Umwelt; in den Ergebnissen spiegelt sich die Entwicklung eines regionalen, kommunalen und allgemein-politischen Gestaltungs- und Beteiligungswillens.

Dem zugrunde liegt ein sozialer Wandel, der von einem grundlegend erhöhten Bildungsstand, vermehrt verfügbarer Information sowie von einer erhöhten Selbständigkeit der Lebensführung getrieben wird. Die grundsätzlich fortschreitende Individualisierung der Lebensführung verändert den Blick auf die politische Repräsentation. Vordringlich ist dann nicht mehr die Frage nach einer allgemeinen Repräsentation der Gesamtgesellschaft durch ihre gewählten Repräsentant:innen, sondern es drängt sich die Frage nach Selbstwirksamkeit und

politischer Mitgestaltung in den Vordergrund. So wie die Vorstellung einer homogenen Gemeinschaft ihre Strahlkraft verliert, wird die Idee einer pluralistischen und kompetenten politischen Gesellschaft, die sich mit ihren unterschiedlichen Perspektiven in die Gestaltung ihrer Umwelt selbstbewusst einmischt, zur Grundlage des sozialen und politischen Miteinanders. Diese soziale Einstellung und diese politische Kultur übernimmt auch die Prärogative gegenüber dem politischen Institutionensystem. Es handelt sich um einen Perspektivwechsel sowohl der repräsentativen Praxis wie auch der Repräsentationstheorie. Die „politische Gesellschaft“ dementiert die *top-down*-Perspektive des „Standard-Modells“ politischer Repräsentation des 20. Jahrhunderts; und die sich seitdem entwickelnde Dynamik von „Politisierung“ der Gesellschaft insgesamt, von „politicking“, d. h. der politischen „Aktivbürgerlichkeit“, dem „doing politics“ der Menschen und der Entwicklung einer *bottom-up*-Perspektive bestimmt diese ebenso konzeptionelle wie praktische Suchbewegung.

## 9 Die Herausbildung deliberativer Politikmodelle aus der sozialen Dynamik der Repräsentation

Wie sich zeigt, entwickeln sich die Bürgerbeteiligungsformate auf allen politischen Ebenen. Besonders drängend in den Kommunen und den Bundesländern, aber auch nachdrücklich auf der nationalen und – wenn auch noch experimentell – auf der transnationalen, europäischen Ebene. Zu den Fördernden und Protagonist:innen gehören längst nicht mehr nur einzelne Sonderlinge oder Bürgerbewegungen, sondern die Entwicklung ist Teil einer responsiven Politik, d. h. Teil der Legitimation traditioneller politischer Akteure geworden. Sie wird von den Vertreter:innen wirklich aller politischen Richtungen vorangetrieben. Dies zeigt, dass es sich bei der Forderung nach deliberativer Beteiligung nicht um das normative Programm einer spezifischen politischen Couleur handelt, sondern um eine breite soziale Bewegung in der politischen Gesellschaft der Gegenwart, der sich kein politisch wacher Beobachter entziehen kann.

Zwar gibt es nach wie vor heftige Debatten darum, wieviel Einfluss der Deliberation auf die Verabschiedung verbindlicher Entscheidungen eingeräumt werden soll: Ob es sich nur um eine Beratung handeln dürfe (Leggewie & Nanz, 2018) oder um eine diskussions-verpflichtende Empfehlung oder um eine Mit- oder gar abschließende Entscheidung. Doch das war auch bereits bei der Einführung des Parlamentes im 19. Jahrhundert nicht anders. Und es begleitete – wie eingangs beschrieben – den gesamten institutionellen Wandel hin zur parteienstaatlichen Demokratie im 20. Jahrhundert, der zunächst alle „funktionalen“ Entscheidungen vorenthalten bleiben sollten. Alle diese Vorbehalte sind im Zuge der sozialen Dynamik einer sich politisierenden Gesellschaft kassiert worden. Es liegt in der Aufgabenbeschreibung von Politik und Demokratie, die notwendigen und ihrer Zeit angemessenen sozialen Kontexte für die Verbindlichkeit von Entscheidungen zu schaffen (Nassehi, 2002, S. 45 ff.). Je pluralistischer Gesellschaften werden, desto anspruchsvoller wird diese Aufgabe. Die Erwartung von politischem Konsens ist in Gegenwartsgesellschaften erodiert. In der spürbaren Vielfalt moderner Gesellschaften ist sie keine vermittelbare „regulative Fiktion“ mehr. Schon gar nicht für Probleme, deren Komplexität kaum mehr durch Eindeutigkeiten und unstrittige Expertise aufzulösen ist; Sachlösungen bleiben generell ambivalent (wie die

Pandemie oder die Energiepolitik deutlich zeigen). Deliberation schafft demgegenüber ein Beratungsverfahren und es stilisiert einen Beratungsraum, in dem die Betroffenen nun selbst verstärkt in die Entscheidung mit einbezogen werden. Es geht um den Austausch und die gegenseitige Abwägung diverser und konträrer Sichtweisen. Es geht eher um Prioritätenbildung als um die Festlegung geteilter „Wahrheiten“ oder „clear-cut-decisions“. Sie werden Teil der Entscheidung ebenso wie der Fehlentscheidung. Das kommt dem Bedürfnis der gegenwärtigen politischen Gesellschaft, der „Aktivbürgerschaft“ deutlich entgegen; aber es entlastet und schützt auch die traditionellen Entscheider:innen. Es schafft Be-Teiligung und es teilt auch die Verantwortlichkeit. Es wird von beiden Seiten goutiert.

Das alles erweist sich als ein hybrider und auch janusköpfiger Prozess aus sachpolitischer Rationalität und gesellschaftspolitischer Emotionalität (Lietzmann, 2019, S. 33). Es hebt die Sichtbarkeit einer politischen Repräsentation auf eine weitere Entwicklungsstufe. Wie zuvor durch das Parlament und auch durch die Parteien folgt die Deliberation einem neuen gesellschaftlichen Selbstverständnis und sie schafft eine politische Selbstwirksamkeit auf der Höhe unserer Zeit. Sie ist – nach gegenwärtigem Eindruck – gekommen, um zu bleiben.

## Literatur

- Alemany, Ulrich von, Rauh, Joachim & Klewes, Christina (2011). Die Bürger sollen es richten. *Aus Politik und Zeitgeschehen*, 61 (44/45), 25–32.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2019). *Schwindendes Vertrauen in Politik und Parteien. Eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt?* Gütersloh: Bertelsmann.
- Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014). *Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Blühdorn, Ingolfur (2011). Das postdemokratische Doppeldilemma. Politische Repräsentation in der simulativen Demokratie. In Markus Linden & Wolfgang Thaa (Hrsg.), *Krise und Reform der politischen Repräsentation* (S. 45–74). Baden-Baden: Nomos.
- Bredenkamp, Horst & Schneider, Pablo (2005). Visuelle Argumentationen – Die Mysterien der Repräsentation und die Berechenbarkeit der Welt. In Horst Bredenkamp & Pablo Schneider (Hrsg.), *Visuelle Argumentationen* (S. 7–10). München: Fink.
- Brettschneider, Frank (2021). *Bürgerbeteiligung aus Sicht der Bürger\*innen in Baden-Württemberg*. Verfügbar unter: [https://www.uni-hohenheim.de/uploads/media/2021-03\\_Buergerbeteiligung2.pdf](https://www.uni-hohenheim.de/uploads/media/2021-03_Buergerbeteiligung2.pdf) [09. September 2022].
- Buchstein, Hubertus (1997). Demokratietheorie. *Politische Vierteljahresschrift*, 38 (1), 129–148.
- Castoriadis, Cornelius (1984). *Gesellschaft als imaginäre Institution*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Crosby, Ned (2023). *About me*. Verfügbar unter: <https://nedcrosby.org/about/> [20. Januar 2023].
- Crosby, Ned & Nethercut, Doug (2004). Citizen juries. In John Gastil & Peter Levine (Eds.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century* (pp. 111–119). San Francisco: Jossey-Bass.
- Curato, Nicole, Sass, Jensen, Ercan, Selen & Niemeyer, Simon (2020). Deliberative democracy in the age of serial crisis. *International Political Science Review*. <https://doi.org/10.1177/0192512120941882>.
- Deutscher Beamtenbund (2022). *Bürgerbefragung öffentlicher Dienst 2022*. Verfügbar unter: [https://www.dbb.de/fileadmin/user\\_upload/globale\\_elemente/pdfs/2022/forsa\\_2022.pdf](https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2022/forsa_2022.pdf) [25. April 2023].

- Diehl, Paula (2016). Repräsentation im Spannungsfeld von Symbolizität, Performativität und politisch Imaginärem. In Paula Diehl & Felix Steilen (Hrsg.), *Politische Repräsentation und das Symbolische* (S. 7–22). Wiesbaden: Springer VS.
- Dienel, Peter C. (1978). *Die Planungszelle* (5. Aufl. 2002). Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-80842-4>.
- Disch, Lisa (2012). The ‘constructivist turn’ in political representation. *Contemporary Political Theory*, 11, 114–118.
- Dryzek, John S. et al. (2019). The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation. *Science*, 363 (6432), 1144–1146. <https://doi.org/10.1126/science.aaw2694>.
- Fishkin, James S. (2011). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199604432.001.0001>.
- Fraenkel, Ernst (1991). *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt: Kohlhammer.
- Greven, Michael Th. (1999). *Die politische Gesellschaft*. Opladen: Leske+Budrich.
- Habermas, Jürgen (2019). Jürgen Habermas im Gespräch: Was heisst säkulares Denken? Interview geführt von Henning Klingen. *Neue Zürcher Zeitung*. <https://www.nzz.ch/feuilleton/juergen-habermas-im-gespraech-was-heisst-saekulares-denken-ld.1521269> [17. April 2023].
- Habermas, Jürgen (2020). Commentary on, Cristina Lafont, Democracy without Shortcuts. *Journal of Deliberative Democracy*, 16 (2), 10–14. <https://doi.org/10.16997/jdd.397>.
- Hénaff, Marcel (2014). Die Bühne der Macht. Die Inszenierung der Politik – Über sichtbare Figuren der Souveränität. *Lettre Internationale*, 105, 88–95.
- Horkheimer, Max (1937). *Traditionelle und kritische Theorie. Fünf Aufsätze* (7. Aufl. 2011). Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (2023). *Archiv Bürgergutachten*. Verfügbar unter: <https://idpf.uni-wuppertal.de/de/buergergutachten/> [25. April 2023].
- Koschorke, Albrecht (2002). Macht und Fiktion. In Thomas Frank, Albrecht Koschorke, Susanne Lüdemann, Ethel Matala de Maza & Andreas Kraß (Hrsg.), *Des Kaisers neue Kleider. Über das Imaginäre politischer Herrschaft*. (S. 73–85). Frankfurt a. M.: Fischer.
- Lafont, Cristina (2015). Deliberation, participation, and democratic legitimacy: Should deliberative mini-publics shape public policy? *Journal of Political Philosophy*, 23 (1), 40–63. <https://doi.org/10.1111/jopp.12031>.
- Lafont, Cristina (2019). *Democracy without shortcuts: A participatory conception of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198848189.001.0001>.
- Latour, Bruno (2008). *Wir sind nie modern gewesen. Versuch einer symmetrischen Anthropologie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Leggewie, Claus & Nanz, Patrizia (2018). *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Berlin: Wagenbach.
- Leibholz, Gerhard (1928). *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie*. (Hier zitiert aus dem Reprint 1973. Die Repräsentation der Demokratie). Berlin: De Gruyter.
- Leibholz, Gerhard (1965). Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. In Gerhard Leibholz (Hrsg.), *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie* (3. Aufl. 1966) (S. 249–271). Berlin: De Gruyter.
- Lietzmann, Hans J. (2012). Kontingenz der Repräsentation: Bürgerbeteiligung. In Olaf Asbach, Rieke Schäfer, Veit Selk & Alexander Weiß (Hrsg.), *Zur kritischen Theorie der politischen Gesellschaft* (S. 165–188). Wiesbaden: Springer VS.
- Lietzmann, Hans J. (2017). „Representation“ in Postnational European Context. Paper on Kari Palonen & Claudia Wiesner. Conceptual Changes in European Politics. Essex: ECPR.
- Lietzmann, Hans J. (2018). Citizenship, Democracy and the Iconology of Politics: A Plea for an Iconological Turn in Democratic Theory. In Claudia Wiesner, Anna Björk, Hanna-Mari Kivistö & Katja Mäkinen (Eds.), *Shaping Citizenship. A Political Concept in Theory, Debate, and Practice* (S. 55–70). New York/ London: Routledge.

- Lietzmann, Hans J. (2019). Kulturen politischer Partizipation. In Wolfgang Bergem, Paula Diehl & Hans J. Lietzmann (Hrsg.), *Politische Kulturforschung reloaded* (S. 15–38). Bielefeld: transcript Verlag.
- Manow, Philip (2008). *Im Schatten des Königs. Die politische Anatomie demokratischer Repräsentation*. Frankfurt a. M.: Fischer.
- Mansbridge, Jane (2020). A Citizen Centered Theory. *Journal of Deliberative Democracy*, 16 (2), 15–24. <https://doi.org/10.16997/jdd.411>.
- McLaverty, Peter & Elstub, Stephen (Eds.) (2014). *Deliberative Democracy: Issues and Cases*. Edinburgh: Edinburgh University Press. <https://doi.org/10.1515/9780748643509-012>.
- Nassehi, Armin (2002). Politik des Staates oder Politik der Gesellschaft? In Kai-Uwe Hellmann, & Rainer Schmalz-Brunn (Hrsg.), *Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie*. (S. 38–59). Frankfurt a. M.: Suhrkamp. 38–59.
- Nassehi, Armin (2012). *Der Ausnahmezustand als Normalfall. Modernität als Krise*. Hamburg: Murmann.
- Nassehi, Armin (2017). *Die letzte Stunde der Wahrheit. Kritik der Komplexitätsvergessenen Vernunft*. Hamburg: Murmann.
- OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- Palonen, Kari (2003). Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives*, 28 (2), 171–186. <https://doi.org/10.1177/030437540302800202>.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Reckwitz, Andreas & Rosa, Hartmut (2021). *Spätmoderne in der Krise. Was leistet die Gesellschaftstheorie?* Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Rosanvallon, Pierre (2010). *Demokratische Legitimität*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Rosanvallon, Pierre (2017). *Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Rüther, Stefanie (2008). Rituale der Ratswahl in der vormodernen Stadt. In Barbara Stollberg-Rilinger, Matthias Puhle, Jutta Götzmann & Gerd Althoff (Hrsg.), *Spektakel der Macht. Rituale im Alten Europa 800–1800* (S. 33–37). Darmstadt: Primus.
- Saward, Michael (2010). *The representative claim*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Saward, Michael (2011). Slow Theory: Taking time over transnational democratic representation. *Ethics and Global Politics*, 4 (1), 1–18. <https://doi.org/10.3402/egp.v4i1.6416>.
- Saward, Michael (2012). Claims and Constructions. *Contemporary Political Theory*, 11 (1), 123–127.
- Sarcinelli, Ulrich (2011). Repräsentation und Präsentation. Zur Legitimation von Macht in der Vor-moderne und im zivildemokratischen Republikanismus. In Markus Linden & Winfried Thaa (Hrsg.), *Krise und Reform politischer Repräsentation* (S. 75–94). Baden-Baden: Nomos.
- Stöss, Richard (2001). Parteienstaat oder Parteidemokratie? In Oskar W. Gabriel, Oskar Niedermayer & Richard Stöss (Hrsg.), *Parteidemokratie in Deutschland* (S. 13–35). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Stollberg-Rilinger, Barbara (2008). *Des Kaisers alte Kleider. Verfassungsgeschichte und Symbolsprache im alten Reich*. München: Beck.
- Thompson, Simon (2012). Making representations. *Contemporary Political Theory*, 11 (1), 111–114.
- Urbinati, Nadia (2006). Political Representations a Democratic Process. *Redescriptions*, 10 (1), 18–40. <http://doi.org/10.7227/R.10.1.3>.
- Urbinati, Nadia (2019). *Me the People: How Populism Transforms Democracy*. Cambridge/London: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674243576>.
- Urbinati, Nadia & Warren, Mark E. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory, in *Annual Review of Political Science*, 11 (1), 387–412. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>.

- Vetter, Angelika & Brettschneider, Frank (2023). Direkt-demokatisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger\*innen? *dms – der moderne staat*, 16 (1), 1–29. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.296486>.
- Voegelin, Eric (1959). *Die neue Wissenschaft von der Politik*. München: Anton Pustet.
- Warren, Mark E. (2020). Participatory Deliberative Democracy in Complex Mass Societies. *Journal of Deliberative Democracy*, 16 (2), 81–88. <https://doi.org/10.16997/jdd.395>.
- Wiesner, Claudia (2020). Politisierung, Politik und Demokratie. *Leviathan*, 48, Sonderband 35, 39–64.

### Anschrift des Autors

Prof. Dr. Hans J. Lietzmann, Bergische Universität Wuppertal, Institut für Politikwissenschaft, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: [hans.j.lietzmann@uni-wuppertal.de](mailto:hans.j.lietzmann@uni-wuppertal.de).