

Die Blindheit der Macht

Über den subjektiven Mehrwert alteuropäischer Beratung

- 1 Justin Stagl: Eine Geschichte der Neugier. Die Kunst des Reisens 1550–1800, Wien, Köln, Weimar 2002, S. 25f.; Verena Postel: *Communiter ino consilio. Herrschaft als Beratung*, in: Martin Kaufhold (Hg.): *Politische Reflexion in der Welt des späten Mittelalters*. Leiden 2004, S. 1–25.
- 2 Werner Eck: Der Kaiser und seine Ratgeber. Überlegungen zum inneren Zusammenhang von *amici, comites* und *consilarii* am römischen Kaiserhof, in: Annette Kolb (Hg.): *Herrschaftsstrukturen und Herrschaftspraxis. Konzepte, Prinzipien und Strategien der Administration im römischen Kaiserreich*, Berlin 2006, S. 67–77.
- 3 Vgl. Jürgen Hannig: *Consensus fidelium. Frühfeudale Interpretationen des Verhältnisses von Königtum und Adel am Beispiel des Frankenreichs*, Stuttgart 1982.
- 4 Wolfgang Reinhard: *Freunde und Kreaturen. ›Verflechtung‹ als Konzept zur Erforschung historischer Führungsgruppen*, in: ders.: *Ausgewählte Abhandlungen*, Berlin 1997, S. 289–310.

Gelegentlich kann man bezweifeln, ob Politikberatung dazu beiträgt, Entscheidungsprozesse zu rationalisieren. Sicher ist, dass sie Entscheidungen ›sozialisiert‹, denn bei Beratungsprozessen versammelt sich ein Kreis ausgewählter Personen um den Entscheider: Ein König, Papst oder Minister umgibt sich dann mit Ratsherren, Kardinälen, Staatssekretären oder mit ›Experten‹. Politikberatung ist daher auch keineswegs eine Erfindung des Zeitalters der Vernunft, sondern wohl so alt wie Politik an sich. Schon in archaischen Gesellschaften kam es bei wichtigen Anlässen, wie etwa bei Entscheidungen über Krieg und Frieden, zu politischen ›Umfragen‹ unter herausgehobenen Mitgliedern der Gesellschaft.¹ Ähnliches kennen die Antike und das Mittelalter, wobei der jeweilige Grad an Institutionalität des Kreises der Ratgeber stark variiert, die Funktionen aber vergleichsweise stabil bleiben.² Es ging dabei niemals bloß um das Zusammentragen von Erfahrungswissen, also um eine höhere Rationalität der Entscheidung, sondern immer auch um das Festigen der politischen Bindung der zusammentretenden Personen, also um Loyalität und ›Gefolgschaft‹.³

Politischer Erfolg basiert üblicherweise auch heute nicht einfach auf der Maximierung der Rationalität von Entscheidungen, etwa durch intensive Beratung (*consilium*), sondern immer auch auf der Pflege eines Kreises an Getreuen, die entsprechende Entscheidungen mittragen und durchzusetzen helfen (*auxilium*). In der Konsequenz wird man davon ausgehen, dass es keine allmächtigen Herrscher in dem Sinne gibt, dass jemand seine Macht ›ungeteilt‹ ausüben könnte. Immer hat er Partizipationen kleinerer oder größerer Art zuzulassen.⁴ Für den Absolutismus hat man dies in einer heute übertrieben anmutenden Geste der Zurückweisung des Begriffes bereits festgestellt: Dass absolutistische Herrscher nie ›absolut‹ waren, mochte wohl auch nur deshalb so zu überraschen, weil dieser Begriff ja selbst ostentativ die Herausgelöstheit des Herrschers postulierte. Man muss hier jedoch etwas hartnäckiger nachfragen: War bloß der Begriff Absolutismus falsch gewählt oder ist diese Begriffswahl signifikant, weil sie auf eine sehr viel grundsätzlichere Problematik hinweist, auf eine Art ›Lebenslüge‹ der Moderne, die darin besteht, die klare Trennbarkeit der Rationalität und Soziabilität von Politik und ihren Entschei-

dungen zu behaupten. Dieses Trennbarkeitspostulat mag in der politischen Praxis seinen guten Zweck besitzen, hält es doch die Aufmerksamkeit für die Zielgröße «rationales Handeln» hoch. Doch hat es eben auch einen nicht so guten Zweck, nämlich den, von dem konstitutiven Faktum beständiger Vermischungen von Rationalität und Soziabilität abzulenken. Es produziert gewissermaßen eine schützende Außenhaut des Politischen, die den analytischen Blick aufhält und mit Eindrücken von scheinbar höchst rationalen und objektiven Abläufen beschäftigt, während der Stoffwechsel der Machtpartizipation – der Austausch kleiner und größerer Vergünstigungen – subkutan um so ungestörter ablaufen kann.

In der Logik des Trennbarkeitspostulats weisen wir Institutionen der Politikberatung der Rationalitätsseite zu. Sie treten mit dem Versprechen an, «unparteiliche» Experten an der politischen Entscheidungsfindung teilhaben zu lassen, können aber faktisch ebenso gut an der schützenden Außenhaut des Politischen mitwirken, wodurch politische Entscheidungen auf eigentümliche Weise intransparent werden und Verantwortungen verschwimmen. Ich plädiere daher dafür, dieses Phänomen nicht maßgeblich entlang der Oppositionen *rational/irrational* oder *subjektiv/objektiv* zu verhandeln, so als gelte es, in der Analyse das auseinanderzuhalten, was man aus kategorischen Gründen eben nicht vermengt sehen will. Auch können wir uns nicht damit zufriedengeben, das Rationale und Objektive als Erbe der Aufklärung, das sich darin ständig einnistende Subjektive als Relikt der Vormoderne darzustellen. Entsprechende Analysen beobachten Anteilsverschiebungen im historischen Prozess, als handele es sich um ein Nullsummenspiel, in dem das Prinzip politischer Rationalität (wenn auch ärgerlich retardierend und langsam) gegenüber vormodernen politischen Bindungen (an Familien oder Konfessionen) Boden gutmacht. Methodisch realistischer, d. h. weniger an den Postulaten als an der Phänomenologie des Politischen orientiert, erscheint es mir, das spezifische Surplus der prinzipiellen Vermengung beider Anteile zu rekonstruieren, also die Ambivalenz selbst als historischen Entwicklungsfaktor in den Mittelpunkt zu rücken. Die Leitfragen müssen dann lauten: Woher rührt die grundsätzliche Doppelbödigkeit politischer Sprache und Handlung, also ihr Spiel mit objektiven und subjektiven Handlungsgründen? Besitzt sie

- 5 Leyes de Partida, part. II.,
tít. I, ley 3.
- 6 Aristoteles, Politik, Buch 3,
Kap. 16.

konstitutive Vorteile? Und: Welche spezifische Funktion haben in diesem Spiel Beratungsgremien? Um hier zu Antworten zu gelangen, muss man sich zunächst eine Aporie politischer Kompetenz verdeutlichen: Herrschaft tendiert aus legitimatorischen Gründen zu einer Idealisierung ihrer Chancen, allsichtig zu handeln. Sie kann dieses Ziel jedoch niemals erreichen.

Die Blindheit des Königs im Kreise seiner Seher

Das Ausgangsproblem lässt sich mit einem Zitat aus den *Siete Partidas* Alfons' des Weisen von Kastilien (1252–1284) beleuchten:

«Weil er [der König] weder alleine sehen könnte, noch die Dinge erledigen, ist er zwangsweise auf die Hilfe anderer angewiesen, auf die er vertraut, die an seiner statt das vollziehen, was er für sich allein nicht machen könnte, indem sie die Macht gebrauchen, die er ihnen verliehen hat.»⁵ Drei Grundelemente des Politischen werden hier aufeinander bezogen: Aus dem Reichweitenproblem des Königs als einzelner Mensch wird die Notwendigkeit abgeleitet, Teile der Macht Dritten zu überlassen. Als entscheidendes Bindemittel gilt Vertrauen. Entsprechende Analysen finden sich in der Vormoderne immer wieder. Sie beziehen sich häufig auf eine knappe Stelle bei Aristoteles, in der er Argumente gegen das Königtum aufführt und dabei bemerkt, dass Monarchen «sich viele Augen, Ohren, Hände und Füße» herstellen, indem sie «Freunde zu Mitherrschern machen».⁶ Wichtiger als die ideengeschichtliche Herleitung ist die konstante Geltung dieses Phänomens. Denn das Reichweitenproblem des Herrschers und die Notwendigkeit der Übertragung von Macht auf Dritte stellen keinen Defekt unvollkommener Machtkonzentration dar, also etwa ein bloß technisches (und damit vormodernes) Problem. Die Mittelbarkeit der Machtausübung ist vielmehr unvermeidbar und sie wächst mit dem Umfang von Herrschaft beständig weiter an, da sich dabei notwendigerweise immer mehr «Mittler» dazwischenschalten. Sie setzen nicht nur im Namen des Herrschers dessen Willen durch, sondern werden auch zu Beobachtern und Berichterstattem, die schließlich mehr und mehr die unmittelbare Wahrnehmung des Herrschers durch eigene Schilderungen ersetzen, also an seiner statt nicht nur vor Ort handeln, sondern auch beob-

achten. In der Metaphorik und Emblemik der Vormoderne werden königliche Amtsträger dementsprechend als Hände, aber auch als Augen und Ohren des Herrschers dargestellt. Carl Schmitt thematisierte dieses Paradoxon einer mit wachsender Macht zugleich mitwachsenden Mittelbarkeit der Macht, also die Konsequenzen der schon bei Alfons dem Weisen beschriebenen Konstellation:

«Vor jedem Raum direkter Macht bildet sich ein Vorraum indirekter Einflüsse und Gewalten, ein Zugang zum Ohr, ein Korridor zur Seele des Machthabers [...]. Je mehr die Macht sich an einer bestimmten Stelle, bei einem bestimmten Menschen oder einer Gruppe von Menschen wie in einer Spitze konzentriert, um so mehr verschärft sich das Problem des Korridors und die Frage des Zugangs zur Spitze. Um so heftiger, verbissener und stummer wird dann auch der Kampf unter denjenigen, die den Vorraum besetzt halten und den Korridor kontrollieren [...]. In demselben Maße, in dem sich ein Macht-Raum zusammenzieht, organisiert sich sofort auch ein Vorraum zu dieser Macht [...]. Der Korridor schneidet ihn vom Boden ab und hebt ihn wie in eine Stratosphäre hinein, in der er nur noch diejenigen erreicht, die ihn indirekt beherrschen.»⁷

Die Korridore der Macht sind also, wenn wir Carl Schmitt folgen, nicht nur unvermeidliche Zonen der politischen Einflussnahme. Sie sind nicht bloß Signal für eine Verunmittelbarung der Macht, sondern eben selbst bereits eine Quelle des Sicht- und Realitätsverlust des Herrschenden. Denn diese Beratung wird immer politischen Charakter besitzen, also von Interessen bewegt sein, niemals bloß «objektiv» Tatsachen und Gründe vortragen. Sie wird den Herrscher also partiell immer auch «blenden», anstatt ihn zu informieren. «Welche Blindheit, welche Unkenntnis des Fürsten», so analysierte der spanische Spätscholastiker Juan de Mariana die Wahrnehmungssituation des Monarchen, «der eingesperrt in seinen Palast wie in einer Höhle, die Einzelheiten nicht mit eigenen Augen betrachten kann? [...] Wer sollte unter dem ständigen Applaus der Höflinge die Wahrheit erkennen, unter den Lügen und Betrügereien der Diener, die alles ihren persönlichen Interessen anpassen?»⁸

7 Carl Schmitt: Gespräch über die Macht und den Zugang zum Machthaber, Berlin 1994, S. 18–20.

8 Juan de Mariana: De rege et regis institutione libri III, Toledo 1599, S. 28f. (Buch I, Kap. 2).

- 9 Othmar Hageneder: Probleme des päpstlichen Kirchenregiments im hohen Mittelalter (Ex certa scientia, non obstante, Registerführung), in: *Lectiones eruditorum extraneorum in facultate philosophica Universitatis Carolinae Pragensis factae*, Faszikel 4, 1995, S. 49-77, S. 62.

Die Blindheit wächst mit dem Umfang der Macht. Neben dem Reichweitenproblem ist dafür eine Art Gravitationseffekt der Interessen verantwortlich: Denn um so mehr Macht – verstanden auch als Distributionsmacht über Güter, Ämter und Pfründen – sich an einem Punkt versammelt, um so stärker wird dieser Punkt mit Interessen derer beschickt werden, die diese Güter, Ämter oder Pfründen haben wollen. Die Konzentration von Macht ist daher dysfunktional bezüglich ihrer eigenen Chancen, rational zu entscheiden und zu handeln. Wie sehr sie sich nämlich auch immer um «objektive» Information bemühen wird: Sie ist die wichtigste Zielscheibe subjektiver Interessen im ganzen Land. Sie ist schlichtweg zu attraktiv, um nicht betrogen zu werden. Man kann entsprechende Effekte schon zu Beginn der Zentralisierung des Papsttums im 12. Jahrhundert beobachten. Papst Gregor VIII. klagte 1187 darüber, dass er das «Geschrei und Gemurre» der herbeiströmenden Menschen nicht mehr aushalte. Von überall kämen Bittsteller, die die Päpste nötigten, sich mit lauter Kleinigkeiten zu beschäftigen und die Zeit für Bedeutenderes raubten. Die Kurie war gezwungen, laufend Gnadenerweise zu erteilen und in die Privilegien das hineinzuschreiben, was ihr von den Bittstellern vorgetragen wurde.⁹ Die Umstände politischer Arbeit im Zentrum der Macht haben sich bis heute in diesem Punkt kaum geändert, was hier jedoch vor allem deshalb interessiert, weil diese Umstände auch die Arbeitsbedingungen und Funktionen von Expertengremien betreffen. Diese mögen sich noch so sehr um Objektivität bemühen. Aber sie arbeiten in einer Zone höchsten Interessendrucks, auf den «Korridoren der Macht», so dass jede wissenschaftliche Äußerung sofort auf politischen Boden fällt. Man könnte nun emphatisch hervorheben, dass wissenschaftliche Beratung ja wenigstens den Versuch unternimmt, Objektivität auf dem Feld des Politischen zur Geltung zu bringen. Doch übersähe man dabei erstens das Camouflagepotential entsprechender Maßnahmen: Denn unabhängig von ihrem konkreten Output tragen sie zur Legitimation politischer Handlungen bei, indem sie Verfahrensrationalität vor Augen führen, also Unparteilichkeit dort zu inszenieren helfen, wo Parteien herrschen. Man übersähe zweitens – und dies erscheint mir folgenswerter –, dass es im Interesse von Herrschaft ist, über ein

spezifisches Mischverhältnis aus objektiven und subjektiven Handlungsgründen zu verfügen und diese (vergleichsweise beliebig) in Anwendung zu bringen. Die Widersprüche konkurrierender Geltungsgründe eröffnen Spielräume der Deziision. Schon um dem ‹Geschrei und Gemurre› der Bittsteller etwas entgegenzusetzen, wird man dankbar dafür sein, über Institutionen zu verfügen, die alternative Handlungslegitimationen produzieren.

Meine These ist, dass die Moderne an dieser Stelle eine Grundformation von Herrschaft lediglich leicht variiert, indem sie die Produktion alternativer Handlungslegitimationen unter das Banner wissenschaftlicher Objektivität stellt, ohne aber ein dauerhaftes oder tiefgreifendes Interesse an der Auflösung der Widersprüche zu entwickeln (wo sie es tut, tendiert sie zum Totalitarismus). Konstitutiv wäre demnach ein Widerspruch zwischen objektiven und subjektiven Handlungsgründen, dessen Aufrechterhaltung offensichtlich Vorteile verspricht. Worin liegt er begründet?

Zwei Masken der Macht

Im Grunde betrachten die vormodernen Autoren politische Beratung kühleren Blickes als es die modernen tun. Zumindest konzentrieren sie sich gleich auf das Problem der gerechten Gestaltung politischer Einflussnahme, ohne sich lange mit der Illusion einer quasi-wissenschaftlichen, interessefreien Beratung zu beschäftigen.¹⁰ Beratung des Herrschers wurde dabei als Voraussetzung von gerechter Herrschaft verstanden, nicht als Bedingung maximaler Rationalität der Entscheidungsfindung. Da sich von einem einzelnen Menschen keine Allsicht erwarten ließ, fiel dem Kreis der Königsnahen (und dann abgestuft den erweiterten Kreisen der Vermittler im Lande bis hin zu lokalen Amtsträgern) die Aufgabe zu, an seiner statt zu sehen und zu hören und ihn dann bei seinen Entscheidungen zu beraten.

Warum wurde diese Beteiligung Vieler am Sehen und Beraten des Herrschers als so entscheidend angesehen? Spanische Autoren des beginnenden 17. Jahrhunderts äußerten sich hierzu besonders deutlich, da sie gerade das Gegenteil beobachten konnten, nämlich eine Abschirmung des Königs durch einen einzelnen Günstling. Das Hauptproblem lag in einem solchen Fall nicht in vermin-

10 Einen Sonderfall stellt die Beratung durch Theologen dar. Die Notwendigkeit zur Beratung und die Bindung durch den Ratschlag des Theologen diskutiert ausführlich Francisco de Vitoria im Präludium der relectio ‹de indis›, vgl. Francisco de Vitoria: Vorlesungen. Völkerrecht, Politik, Kirche. Hg. von Ulrich Horst, Heinz-Gerhard Justenhoven u. Joachim Stüben. 2 Bde., Stuttgart 1995–1997, Bd. 2, S. 373–381.

- 11 Lothar Schilling:
Normsetzung in der Krise.
Zum Gesetzgebungsverständnis im Frankreich der Religionskriege, Frankfurt/M. 2005, S. 158.
- 12 «Muchos ministros ha de aver, para que aya muchas puertas, por donde entren los vasallos a su Principe.»
Andrés Mendo: Principe perfecto y ministros avisados, Lyon 1662, doc. LXVIII.

derter Rationalität von Herrschaft – mit einiger Wahrscheinlichkeit war der Günstling ohnehin intelligenter als sein Herr –, sondern in der damit einhergehenden Außerkraftsetzung macht-partizipatorischer Regulative.¹¹ Wenn nämlich ein Einzelner den Zugang zum Ohr des Königs kontrollierte, war dem Rest der Zugang erschwert und damit das im Idealfalle pluralistisch ausbalancierte Gewebe politischer Einflussnahmen durch mehrere Klientelverbände gefährdet. Der Zugang zum Ohr des Königs wurde jedoch als fundamentales Recht verstanden und Zugänglichkeit als Voraussetzung gerechter Herrschaft. «Viele Minister muss es geben», so der spanische Jesuit Andrés Mendo 1662, «damit es viele Türen gibt, durch die die Vasallen zu ihrem Fürsten gelangen können.»¹²

Verwirklicht wurde Zugänglichkeit von Herrschaft durch diverse Verfahren, wie das der Audienz und der Supplikation. Für den hohen Adel entwickelt sich das Prinzip der Zugänglichkeit des Fürsten aus dem feudalen Treueverhältnis, dann überführt in zeremonielle Privilegien der Granden, doch erforderte die Herausbildung fester Residenzen und professionalisierter Ratsgremien durch gelehrte Räte im Übergang zur Frühen Neuzeit eine Neujustierung politischer Kommunikation. Wichtig ist an diesem komplexen historischen Vorgang, dass sich damit ein fester Ring an Personen und Institutionen um den Herrscher etablierte. Diesem Ring fielen die ambivalenten Funktionen der Korridore der Macht zu – den Herrscher beständig zu informieren und doch auch permanent zu blenden. Es muss hier nicht darauf ankommen, ob sich einzelne Ratsherren mehr als Makler hereinströmender Interessen verstanden (und dafür bestechen ließen) oder sich dem Herrscher durch betonte Dienstbeflissenheit und Loyalität empfahlen. Wichtiger ist es, sich zu verdeutlichen, dass die Herrscher der Vormoderne nicht an einem wirklich «objektiven» Beamtentypus interessiert waren, der sich durch keinerlei Einflüsterungen von außen hätte bewegen lassen. Zwar war Bestechung verboten, doch schrieben viele Dienstanweisungen explizit vor, dass sich die Ratsherren gegenüber den Anliegen von Bittstellern betont freundlich und offen verhalten sollten. In Kastilien, wo sich das System königlicher Räte seit dem 14. Jahrhundert herausgebildet und unter den Katholischen Königen sachlich ausdiffe-

renziert hatte, besaßen königliche Ratsgremien administrative und judikative Funktionen, vor allem aber natürlich die Aufgabe, den König zu beraten. Dies geschah in Form mündlicher oder schriftlicher Konsultationen, bei denen dem König ein Vorschlag zur Lösung eines bestimmten Ansuchens oder politischen Problems vorgetragen wurde. War der König mit dem präsentierten Vorschlag einverstanden, konnte dieser fast im Wortlaut in eine königliche Urkunde einfließen, aus dem Ratschlag also Politik werden. Die Aufgabe der Ratsherren bestand also durchaus in Beratung des Königs, immer aber auch in der Weiterleitung und Umformulierung von Ansuchen, die aus der Peripherie des Reiches an den Hof drängten. Wie sie sich gegenüber Bittstellern und Interessenvertretern verhalten sollten, war durch die Dienstanweisungen geregelt. Den Ratsherren des für die amerikanischen Territorien zuständigen Spanischen Indienrates wurde 1571 vorgeschrieben, dass sie sich «an den Tagen und Stunden, in denen sie sich nicht im Rat befinden, in ihren Wohnungen aufhalten und dort den Negotianten eine einfache und angenehme Audienz gewähren, damit diese sie über ihre Geschäfte und Klagen informieren können.»¹³ Auch außerhalb der Dienst- oder Privatwohnungen war ihr Verhalten gegenüber Bittstellern genau festgelegt:

«Die Ratsherren des Indienrates lassen sich von den Negotianten und Prozeßführenden weder begleiten noch einen Dienst erweisen, es sei denn, auf dem Hin- oder Rückweg zum Rat, um ihnen eine Gelegenheit zu bieten, sie über ihre Geschäfte zu informieren. Nicht zu erlauben ist, daß die Negotianten ihre Frauen begleiten.»¹⁴

Diese Stelle ist hervorzuheben, weil sie den modernen verwaltungswissenschaftlichen Empfehlungen für Beamten nahesteht. Diese sollen sich nämlich als «zuhörende Bürokraten» erweisen. Doch soll dies nur in Maßen geschehen, würde doch sonst die administrative Effektivität wie auch die Aura der Unbestechlichkeit leiden, die das politische System ebenfalls legitimieren.¹⁵ Warum war diese Offenheit gegenüber den subjektiven Interessen, die ja den Möglichkeiten einer objektiven Amtsführung strukturell entgegenstand, so unabdingbar? Die Antwort liegt meines Erachtens

- 13 «Asistan de ordinario en sus posadas los del consejo de las Indias, los dias y oras que no fueren de consejo, y en ellas den fácil y grata audiencia a los negociantes, para los informar de sus negocios y pleytos», vgl. Antonio Muro Orejón (Hg.): *Las Ordenanzas de 1571 del Real y Supremo Consejo de las Indias*, in: *Anuario de Estudios Americanos*, 14, 1957, S. 363-423, S. 384.
- 14 Vgl. Muro Orejón: *Ordenanzas*, S. 384.
- 15 Vgl. Camilla Stivers: *The Listening Bureaucrat. Responsiveness in Public Administration*, in: *Public Administration Review*, Bd. 54, 1994, S. 364-369.

16 Vgl. Fadrique Furió Ceriol: *El concejo y consejeros del príncipe. Estudio preliminar y notas de Henry Méchoulan*, Madrid 1993, S. 46f.

darin, dass politische Systeme um ihrer dauerhaften Legitimität willen responsiv bleiben müssen, sich also zu einem gewissen Maße gegenüber subjektiven Ansprüchen auf Machtpartizipation zu öffnen haben. Diese Vorgabe hält die Kanäle für den Einfluss des Subjektiven offen. Sie verpflichtet nicht lediglich zur Rücksichtnahme auf die Interessen der Großen im Land, sondern auch zu diversen – teilweise bloß symbolischen, teilweise auch mikro-politisch ganz realen – Reaktionen auf das Anliegen gewöhnlicher Untertanen. Eine entsprechende Politik des offenen Ohres wird von den politischen Traktaten als Voraussetzung gerechter Herrschaft eingefordert. Der Herrscher kann nur dann gerecht sein, d.h. seine Straf- und Belohnungsgewalt ausüben, wenn er beständig über Verfehlungen und Leistungen seiner Untertanen informiert wird. Da er diese pastorale Herrscherpflicht nicht alleine erfüllen kann, fällt auch seinen Räten ein Teil der Rolle zu, dem Ansuchen von Untertanen mit offenen Ohren zu begegnen. Der valenzianische Gelehrte Fadrique Furió Ceriol trieb diese Forderung an die Ratsherren in einem Traktat von 1559 ins Extreme:

«Bei Tag und bei Nacht muß der Consejero seine Türen offenhalten, für alle Art von Leuten, die Ohren schön geduldig, niemanden entmutige er, alle ermuntere er [...] er gehe mit allen um, kommuniziere mit jedem.»¹⁶

Der moderne Bürokrat hat aber, ebenso wie der Politiker, neben der Geste des Zuhörens immer auch die Option eines abweisenden Gesichtes. Sie ist im Verweis auf das Allgemeinwohl und höhere Prinzipien legitim, ja fast eine Pflicht. Es steht zu vermuten, dass diese Maskerade aus Responsivität, also einem betonten Eingehen auf subjektive Interessen, und Irresponsivität, also einem ostentativen Rückzug auf Verpflichtungen gegenüber dem Amt und dem Gemeinwohl, deshalb die Phänomenologie des politisch-administrativen Handelns und Argumentierens bestimmt, weil sie dem System Legitimität und den Akteuren Spielräume verschafft. Was aber ist dann der Ort einer spezifisch «wissenschaftlichen» Politikberatung?

Der Ort wissenschaftlicher Politikberatung

Bislang wurden einige Kontinuitäten unterstrichen: Macht umgibt sich notwendigerweise mit Personenkreisen, denen durch ihre Stellung nicht nur Dienstverpflichtungen nach innen erwachsen, sondern partiell auch Vermittlungsfunktionen gegenüber äußeren Anliegen. Obwohl sich die Regierungsformen sowie der administrative Apparat und das Berufsethos der Funktionäre stark verändert haben, findet Beratung weiterhin in diesem Spannungsfeld statt. Sie kann daher nicht sinnvollerweise als institutionelle Quelle objektiver Meinungen verstanden werden, sondern eher als Verfahren der Kanalisierung, Vorsortierung und Gewichtung verschiedener Interessen. Sie wirkt deshalb nicht einfach an der Maximierung gouvernementaler Effizienz mit, sondern wesentlich an der Legitimation des politischen Systems. Sie tut dies einerseits durch den Ausweis seiner Zugänglichkeit und Responsivität (weshalb die Auswahl der Mitglieder, die Berücksichtigung von Betroffenen- und Interessengruppen so entscheidend sein kann). Mit historisch lang anhaltender Konstanz scheint mir andererseits das Gegenstück zu responsivem Verhalten mitzulaufen, nämlich ein Sich-Verschließen gegenüber den Interessen des Einzelnen, das aber über eine spezifische eigene Quelle von Legitimität verfügen muss. In bewusster Kontrastierung zu Beratungsgremien können Think Tanks diese Quelle bilden, insofern sie ausdrücklich auf das ›bloße‹ Denken verpflichtet sind. Dass ihnen jegliche demokratische Legitimation fehlt, ist deshalb kein Defekt, sondern eine Voraussetzung ihrer Leistungsfähigkeit als Produzenten alternativer Legitimationsgründe politischen Handelns.

Die beiden Gesichter der Macht, das empfänglich zu- und das streng abgewendete, finden sich bei allen klassischen Formationen von Herrschaft, sei es der des *pater familias* oder der des Hirten, der nach Foucaults Analyse des pastoralen Herrschaftsverständnisses immer in der doppelten Sorgfalts- und Beobachtungspflicht gegenüber sowohl der ganzen Herde als auch gegenüber jedem einzelnen Schaf steht.¹⁷ Auch die Unentschiedenheit, mit der man die Justitia mit oder ohne Augenbinde sieht, mag als Hinweis auf diese konstitutive Rollenambivalenz von Herrschaft interpretierbar sein.¹⁸ Die Fürstenspiegel der Frühen Neuzeit emp-

- 17 Michel Foucault: Geschichte der Gouvernementalität. Band 1: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France, 1977-1978, S. 173-277.
- 18 Michael Stolleis: Das Auge des Gesetzes. Geschichte einer Metapher, München 2004.

fehlen ihrerseits ebenso ungerührt Strenge (*rigor*) auszuüben wie gelegentlich Milde (*clementia*) walten zu lassen. Diese Ambivalenz konträrer Rollen stabilisiert nach außen die Legitimität von Herrschaft und kann, dies ist hier entscheidend, nach innen die Spielräume der Dezision weiten. Sie leistet dies deshalb, weil sie den widersprüchlichen und niemals verstummenden Ansuchen auf Machtpartizipation einen dazu asymmetrisch stehenden Geltungsgrund für Entscheidungen entgegenzusetzen vermag, auf den der Herrscher zurückgreifen kann, aber nicht muss. Wie dieser Geltungsgrund inhaltlich definiert und verfahrensförmig abgesichert wird, ist historisch variabel. Hier mögen in der Vormoderne Priester oder Juristen hilfreich gewesen sein. In der Gegenwart haben sich die Kreise entsprechender Spezialisten für das Allgemeine stark ausdifferenziert, so dass sich nicht nur wissenschaftliche, sondern beispielsweise auch ethische oder ästhetische Beratergruppen etabliert haben. Das Argument soll hier nicht sein, dass Wissenschaftsglaube als Säkularisat von Religion auszumachen ist. Wichtiger erscheint es mir festzustellen, dass politische Herrschaft davon profitieren kann, das Umfeld ihrer Entscheidungsfindung so zu strukturieren, dass alternative Geltungsgründe in der Balance oder gar im Widerspruch bleiben. Dem «Geschrei und Gemurre» der Parteien, Lobbyisten und sonstigen Bittsteller wird man so immer einerseits ein offenes Ohr zuwenden können, andererseits aber auch den Wunsch verwehren können. Die Legitimität der Abwehr subjektiver Wünsche hat sich dann, wie festgestellt, auf höhere Ziele und Einsichten zu stützen. Diese wiederum können durch Expertengremien in einer Weise hervorgebracht werden, die den Verdacht von Beliebigkeit oder Interessenorientierung besonders effektiv zurückweist. Ob Beratung dabei politische Entscheidungen tatsächlich bindet, wird man im Einzelfall zu analysieren haben. In jedem Fall ist sie auch für einen gegenteiligen Effekt zu gebrauchen, nämlich jene Pluralität von Geltungsgründen zu produzieren, die dem politischen Handeln das Heft der letztgültigen Entscheidung in die Hände legt.