

Year: 2000

Öffentlichkeit und Partizipation

Angehrn, Emil

Posted at edoc, University of Basel

Official URL: <http://edoc.unibas.ch/dok/A5251967>

Originally published as:

Angehrn, Emil. (2000) Öffentlichkeit und Partizipation. ARSP. Beiheft, Nr. 123. S. 9-22.

SONDERDRUCK AUS:

25

KOMMUNITARISMUS VERSUS LIBERALISMUS

COMMUNAUTARISME
CONTRE LIBÉRALISME

COMMUNITARISMO
VERSO LIBERALISMO

VORTRÄGE DER TAGUNG DER SCHWEIZER SEKTION
DER INTERNATIONALEN VEREINIGUNG FÜR
RECHTS- UND SOZIALPHILOSOPHIE
VOM 23. UND 24. OKTOBER 1998 IN BASEL

RENCONTRE ANNUELLE DE L'ASSOCIATION SUISSE
DE PHILOSOPHIE DU DROIT ET DE PHILOSOPHIE SOCIALE
LES 23 ET 24 OCTOBRE 1998 À BÂLE

ATTI DEL CONVEGNO ORGANIZZATO DALLA SEZIONE SVIZZERA
DELL'ASSOCIAZIONE DI FILOSOFIA DEL DIRITTO E
FILOSOFIA SOCIALE, BASILEA, 23 - 24 OCTOBRE 1998

HERAUSGEGEBEN VON / ÉDITÉ PAR / ORGANIZZATO DA
KURT SEELMANN



FRANZ STEINER VERLAG STUTTGART

2000

Inhalt / Table des matières / Sommario

Vorwort / Préface / Prefazione	7
Emil Angehrn: Öffentlichkeit und Partizipation	9
Agostino Carrino: Differenza, „eguaglianza complessa“ e idea di tolleranza nella filosofia politica di Michael Walzer	23
Jean-Claude Wolf: Wie kommunitaristisch darf der Liberalismus sein?	37
Ueli Mäder: Kommunitäre Individualität und neue Identität	61
Thomas F. Mastronardi: Mediation – ein kommunitaristisches Modell?	71
Erich Zalten: Die Problemverschlingung von Liberalismus und Kommunitarismus. Bemerkungen zur politischen Theorie und Ethik	85
Paul Trappe: Gemeinschaft und Gemeinschaftshandeln – Variationen zu einem traditionsreichen Thema	107
Michael Walter Hebeisen: Liberalismus und Kommunitarismus betreffend das Verhältnis des Rechten zum Guten – Prinzipielle Opposition oder pragmatische Annäherung, Vorrang oder Unabhängigkeit? (Ein Bericht zur Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie vom 23./ 24. Oktober 1998 in Basel zum Thema „Kommunitarismus versus Liberalismus“, mit einer Auswahlbibliographie)	119
Autoren / Auteurs / Contributori	163

Emil Angehrn

Öffentlichkeit und Partizipation

1. Staat, Gesellschaft, Öffentlichkeit

Obwohl die Auseinandersetzung um Kommunitarismus und Liberalismus oft als Gegensatz formuliert wird (so im Titel unserer Tagung), hat die seit gut einem Jahrzehnt geführte Debatte deutlich gemacht, dass es sich nicht um Alternativen, sondern um ein Komplementärverhältnis handelt. Sein Kern ist eine Ergänzungsbedürftigkeit, die zunächst von der einen Seite her artikuliert wird: Die universalen Prinzipien des Liberalismus bilden für sich genommen kein zureichendes Fundament moderner Gesellschaften, sondern bedürfen der Ergänzung durch die Bindung an partikulare Gemeinschaften, geteilte Wertüberzeugungen und gemeinsame Grundhaltungen. Bei näherem Zusehen indes ist der Ergänzungsbedarf kein einseitiger: Der soziale Zusammenhalt bedarf seinerseits der Vermittlung über das Prinzip subjektiver Autonomie, um eine moderne Gesellschaft bzw. einen modernen Staat zu begründen. Das Zusammenspiel komplementärer Prinzipien ist in der modernen Sozial- und Staatstheorie unter verschiedenen Kategorien beschrieben worden: als Vermittlung von Allgemeinheit und Besonderheit, Individuum und Gemeinschaft, Volk und Staat, Moral und Recht, als Wechselverhältnis formeller (institutioneller) und informeller Dimensionen und Praktiken des Sozialen. Dabei handelt es sich zum Teil um rein funktionale Unterscheidungen, sind es dieselben Mechanismen und Praxisformen, die entgegengesetzte Aufgaben (etwa die Begründung des Gemeinsamen und die Ermöglichung individueller Freiheit) erfüllen. Dass es um keine einseitige Ergänzung, sondern ein Wechselverhältnis geht, zeigt sich auch darin, dass beispielsweise die Gemeinschaft nicht einfach für die liberale Demokratie als Basis vorausgesetzt ist, sondern durch diese selber mit hervorgebracht wird (oder dass nach Habermas die Ressource Solidarität, auf welche das Recht angewiesen ist, durch dieses zugleich erzeugt wird).

Spätestens seit Hegel ist die Komplementarität als Spannungsverhältnis wahrgenommen und zugleich in Zuordnung zu unterschiedlichen institutionellen Organisationsformen des Sozialen – bei Hegel als Staat und bürgerliche Gesellschaft – beschrieben worden. Terminologisch galten Staat und bürgerliche Gesellschaft vom Eingangssatz der aristotelischen *Politik* bis zu Kants *Metaphysik der Sitten* (§§ 45 f.) als dasselbe. Dabei ist die Gleichsetzung von *polis* und *koinonia politike*, *civitas* und *societas civilis* nicht einfach im Sinn austauschbarer Begriffe, sondern in genauer definitorischer Absicht verstanden: Der Staat wird aus den verschiedenen menschlichen Gemeinschaften als die politische/zivile hervorgehoben und dadurch von anderen Formen der Vereinigung, allen voran der häuslichen/ökonomischen abgehoben.¹ Die be-

1 Noch bei Christian Thomasius (1725) heißt es: „Die Gesellschaft der Menschen an sich selbst ist entweder bürgerlich oder häuslich“: vgl. Manfred Riedel, *Studien zu Hegels*

griffsgeschichtliche Zäsur findet bekanntlich bei Hegel statt, der die Differenz von Staat und bürgerlicher Gesellschaft ausdrücklich gegen deren Verwechslung (etwa in naturrechtlichen Vertragstheorien) unterstreicht² und zugleich darauf verweist, dass es hier nicht um eine rein begriffliche Distinktion, sondern um den Nachvollzug einer realen Differenzierung geht, die als solche ein Produkt der Moderne ist³. Modern kann man sie zum einen im Blick auf die von Luhmann betonte funktionale Differenzierung der Gesellschaft nennen; zum anderen mit Bezug auf das von Hegel unterstrichene Recht der subjektiven Freiheit, das seinen institutionellen Rahmen vorab in der bürgerlichen Gesellschaft findet. Spätere Begriffskonstellationen, etwa die durch Ferdinand Tönnies formulierte Gegenüberstellung „Gemeinschaft und Gesellschaft“ (1887), artikulieren analoge strukturelle Polaritäten, die etwa in einer Luhmannschen Theorie der sozialen Systeme so nicht umstandslos zu verorten wären. Es sind Polaritäten, deren Glieder je nach theoretischem und historischem Kontext unterschiedlich besetzt werden, die aber als gemeinsame Signatur den Gegensatz zwischen einer unmittelbaren und einer vermittelten Form sozialer Einheit – bzw. einer stärker von der Gemeinschaft oder vom Individuum ausgehenden Gesellschaftsform – enthalten.

Eine für die gegenwärtige Problemkonstellation aufschlussreiche Version des Gegensatzes ist im vergangenen Jahrzehnt unter dem Schlagwort der Zivilgesellschaft diskutiert worden. Die in den mitteleuropäischen Staaten in den 80er Jahren geführte Diskussion um demokratische Alternativen zum herrschenden Staatsapparat nahm mit dem Begriff Bezug auf das, was fehlte: auf nicht vom Staat integrierte Formen gesellschaftlicher Tätigkeit und Selbstorganisation; so ist der 1989 kulminierende Prozess auch als Wiedergewinnung der Zivilgesellschaft beschrieben worden. Doch meint er nicht einfach das Andere zum Staat, weder die Marktwirtschaft noch Bildung und Kultur als solche, sondern eine politische Dimension, die aber als solche durch den Gegensatz zum Staat bzw. komplementär zu ihm definiert ist. Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen, Selbsthilfeorganisationen, öffentliche Meinungsbildung verstehen sich darin als Korrektive, welche Entscheidungen der politischen Instanzen beeinflussen und funktionale wie normative Lücken des Systems kompensieren. In Umkehrung des Hegelschen Modells, welches der Gesellschaft eine eher desintegrierende (oder nur schwach und formal integrierende) Funktion zusprach und den Staat (vermittelt über das Moment des Patriotismus) neben der Familie als Ort der gelebten sozialen Einheit sah, werden hier im gesellschaftlichen Bereich soziale Bindungskräfte verankert, die dem fremdgewordenen politischen System fehlen; eher als Hegels Modell fungiert insoweit Marx' Diagnose als Hintergrund, die den Staat als eine vom Handeln der Subjekte abgelöste, verselbständigte Sphäre kritisiert, welche dem Individuum und der lebendigen Gemeinschaft als fremde Macht gegenübertritt und über sie herrscht. Zivilgesellschaft ist eine Sphäre sozialer Institu-

Rechtsphilosophie, Frankfurt am Main 1969, 144; ders., „Gesellschaft, bürgerliche“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, hg. von O. Brunner u.a., Stuttgart 1975, Bd. 2, 719–800.

2 *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, §33 Zusatz, §258 Anm.

3 Ebd. §182 Zusatz.

tionen und Praktiken, die nicht direkt in die Funktion politischer Selbstverwaltung integriert sind und nicht unmittelbar staatlicher Regulierung unterliegen, doch in verschiedener Weise auf den Staat einwirken: für ihn Grundlagen bereitstellen, Rahmenbedingungen setzen, ihn aktiv beeinflussen; es sind Funktionen, die sich nicht in der Koordinierung von Privatinteressen erschöpfen, sondern Allgemeinheit konstituieren: indem sie die kollektive Identitätsbildung tragen, Gemeinsinn stiften, Öffentlichkeit entfalten, soziale Sicherheit begründen.

Aus diesem breiten Sektor möchte ich im folgenden ein bestimmtes Segment herausgreifen und nach einer bestimmten Hinsicht untersuchen: Mein Thema ist die Öffentlichkeit in ihrer Interaktion mit dem Politischen: als dessen Gegeninstanz, Grundlage, eigenes Moment und kritische Reflexionsinstanz. Öffentlichkeit steht hier als Titel für die Sphäre der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung. Es ist eine für moderne Staaten und Gesellschaften konstitutive Sphäre, die in sich unterschiedliche Funktionen vereinigt, einem tiefgreifenden historischen Wandel unterliegt und durchaus divergierende Wertungen erfahren hat. Berühmt ist Hegels Diktum, die öffentliche Meinung verdiene ebenso sehr geachtet wie verachtet zu werden: geachtet, weil sie das Allgemeine mit dem subjektiven Bewusstsein vermittelt, indem sie als mächtiges Bildungsinstrument fungiert und zugleich der subjektiven Vernunft ihr Recht einräumt, verachtet, sofern sie im Medium des willkürlichen Meinens und Wollens, der vom Substantiellen losgelösten Besonderheit verbleibt.⁴ Nach anderer Hinsicht unterliegt die Öffentlichkeit der Entwertung, sofern sie, einst der Arkanpolitik des Monarchen abgerungen, zunehmend dem Einfluss partikularer Interessengruppen verfällt oder sich in Gestalt der Medien als verselbständigte, nicht mehr der kritischen Allgemeinheit verpflichtete Macht etabliert. Solchen Tendenzen gegenüber ist ein normativer Begriff von Öffentlichkeit zumal durch dreierlei definiert: durch kritische Geltungsreflexion – die Verpflichtung auf den argumentativen Diskurs –, durch allgemeine Zugänglichkeit – die uneingeschränkte Teilnahmemöglichkeit für alle, idealiter die Reziprozität von Sprecher- und Hörerbeteiligung –, schließlich durch die thematische Offenheit – die Zulassung aller Fragen und Themen.

In unserem Kontext interessiert nun die doppelte Ausrichtung der Öffentlichkeit, die sowohl dem liberalen wie dem kommunitaristischen Anliegen entgegenkommen kann: Öffentlichkeit als Ort der freien Meinungsäußerung und individuellen Willensbildung einerseits, als Erzeugung kollektiver Verbindlichkeit, sozialer Zugehörigkeiten und gemeinsamer Werthaltungen andererseits. Dabei – und dies ist nun mein engeres Thema – fallen diese Funktionen ganz verschieden aus, je nachdem unter welchen historischen und sozialen Vorgaben Öffentlichkeit real wird; vor allem aber werden sie in der Politischen Theorie ganz verschieden wahrgenommen, je nach deren eigenem methodologischen Selbstverständnis und politischen Standort. Ich möchte im folgenden drei Typen, in denen das Verhältnis von Politik und Öffentlichkeit je verschieden konstelliert wird, näher betrachten: das strategische Verhältnis der politischen Macht zur Öffentlichkeit, das kommunikative Verhältnis zwischen

4 Ebd. §315–318.

institutioneller Politik und zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeit, das Verhältnis zwischen politischer Partizipation und Öffentlichkeit.

2. Politische Macht und Öffentlichkeit

Der erste Typus betrachtet das Verhältnis schwerpunktmäßig von seiten der politischen Macht und geht der Frage nach, inwiefern Politik auf die Interaktion mit der Öffentlichkeit angewiesen ist, sich von sich aus auf Öffentlichkeit einstellt und durch Öffentlichkeit beeinflusst wird. Schematisch können wir drei Aspekte dieses Bezugs unterscheiden: Politik braucht die Öffentlichkeit als Legitimationsbasis, als Resonanzraum und als Elektorat.

Der erste Aspekt ist etwa im Begriff einer deliberativen Demokratie auf den Punkt gebracht. Die *Legitimität* politischer Macht – politischer Institutionen und Entscheidungen – ist nicht durch eine einmalige rationale Zustimmung der Individuen (wie im Vertragsmodell) oder durch die Übereinstimmung mit einer *volonté générale* (als Ausdruck des wahren Allgemeinen) gesichert, sondern als Resultat einer argumentativen Beratung, die mit dem zwanglosen Zwang des besseren Arguments operiert: Darin, so meint Hegel, liegt die große Macht der öffentlichen Meinung in der modernen Zeit, dass nicht mehr Gewalt oder Tradition und Sitte, sondern Gründe und Einsicht verbindliche Geltung begründen⁵. Diese Art von Öffentlichkeit wird zum Teil selber innerhalb des politischen Systems realisiert, gleichsam stellvertretend – repräsentativ – vollzogen. Die Öffentlichkeit der parlamentarischen Debatte – des politischen Diskurses, der Verlautbarungen und Auseinandersetzungen der politischen Instanzen – kommuniziert mit der politisch-kulturellen Öffentlichkeit der Gesellschaft, wobei es in beiden Bereichen nicht einfach um ein öffentliches Bekanntmachen – wie im Postulat des Bekanntmachens der Gesetze, der Positivierung des Natur- und Gewohnheitsrechts⁶ – geht, sondern um das praktische Beraten und die kritische Geltungsreflexion. Öffentlichkeit ist hier als debattierendes (nicht bloß rezipierendes oder akklamierendes) Publikum ins Auge gefasst (wobei auch diese Debatte auf verschiedenen Ebenen geführt werden kann, von direkter interpersonaler Kommunikation bis zur gleichsam wiederum stellvertretenden Massenkommunikation über die Medien). Als argumentierendes ist das Publikum Ort der Ausweisung von Geltungsansprüchen und Legitimationsbasis. Es liegt auf der Hand, dass diese Seite der Öffentlichkeit für das „kommunitaristische“ Element der Verbindlichkeit, gemeinsamer Werthaltungen und Zielvorstellungen von großer Bedeutung ist.

Nach einer anderen Seite ist das Publikum für die Politik als *Aufmerksamkeits-* und *Resonanzboden* verlangt. Regierungen, Parteien (namentlich der Opposition), politische und soziale Bewegungen bedürfen der Öffentlichkeit, um gesellschaftlichen Einfluss zu gewinnen, für eigene Ziele zu werben und Anhänger zu mobilisieren; „eine Bewegung, über die nicht berichtet wird, findet

5 Ebd. § 316 Zusatz.

6 Ebd. § 215 Anm.

nicht statt“.⁷ In dieser Schattierung kommt Öffentlichkeit in Gestalt der veröffentlichten Meinung oder der Medien in den Blick, die ihrerseits auf das Publikum einwirken (das ihnen gegenüber zunächst als rezeptives Publikum fungiert). Da solche Öffentlichkeit für die Wirksamkeit der Politik funktional wichtig ist, wird sie von dieser nach Möglichkeit beeinflusst oder gar erzeugt – exemplarisch in Pseudoereignissen (z.B. regelmäßigen Pressekonferenzen), die direkt für die Medien und allein zum Zweck ihrer Rezeption durch die Medien hervorgebracht werden.⁸ Vorgängig zum Wert bestimmter Anliegen und zur Überzeugungskraft von Argumenten geht es hier um die Präsenz und Sichtbarkeit des Politischen im sozialen Raum. Diese Interaktion lässt sich schematisch in systemtheoretischer Perspektive beschreiben, als Verkehr zwischen zwei sozialen Systemen, deren eines auf die Gewinnung und Ausübung von Macht, die Besetzung von Regierungspositionen gerichtet ist, während das andere durch die Erzeugung gesellschaftlicher Aufmerksamkeit definiert ist.⁹ Zwischen beiden Systemen findet im systemtheoretischen Sinn Beobachtung statt: Das eine System stellt sich auf die Wirkungsweise des anderen ein, indem es diese in den eigenen Code übersetzt und innerhalb dessen auf sie reagiert. So kann man sagen, dass es für die politischen Akteure rational ist, „die Gesellschaft über die politische Öffentlichkeit zu beobachten und ihre Handlungen an diesen Beobachtungen zu orientieren“¹⁰: Das Verhältnis zur Öffentlichkeit (direkt zu den Medien, mittelbar zum Publikum) ist insoweit ein Außenbezug, der für die Politik rein funktional-strategisch definiert ist.

Derselben Logik gehorcht schließlich jener Bezug der Politik zur Öffentlichkeit, in welchem diese nicht nur als Resonanzmedium für soziale Wirksamkeit, sondern als Grundlage der direkten *Ermächtigung* des Politischen fungiert: Politische Macht beobachtet und nimmt Rücksicht auf die Öffentlichkeit im Blick auf die periodischen Wahlen, auf das Publikum als *Elektorat*. Auch hier haben wir ein strategisches Verhalten zur Öffentlichkeit; die „Dauerbeobachtung der Öffentlichkeit“¹¹ (etwa über Meinungsumfragen) bildet ein konstitutives Funktionsmoment des politischen Systems selber. Sie findet nicht nur im Blick auf die Erhaltung der Regierungsgewalt in künftigen Wahlen statt, sondern kann auch das Verhalten von Regierung und Parteien unter direkt-demokratischen Verhältnissen beeinflussen, wie am Beispiel der Schweiz etwa an den lähmenden Auswirkungen der Antizipation von Volksabstimmungen auf die Politik sichtbar. Öffentlichkeit ist hier etwas, das das politische Handeln – darüber hinaus, dass es sie zu beeinflussen sucht – als Faktor in

7 Joachim Raschke, *Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriss*, Frankfurt am Main 1985, 343.

8 Rüdiger Schmitt-Beck/Barbara Pfetsch, „Zur Generierung von Öffentlichkeit in Wahlkämpfen“, in: Friedhelm Neidhardt (Hg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, Opladen 1994, 106–138.

9 Jürgen Gerhards, „Politische Öffentlichkeit“, in: Friedhelm Neidhardt (Hg.), a.a.O. 77–105.

10 Ebd. 77.

11 Friedhelm Neidhardt, „Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen“, in: ders. (Hg.), a.a.O. 7–41 (31).

Rechnung stellt – sei es im Blick auf die bloße Machterhaltung oder auf die Verwirklichung bestimmter Ziele.

3. Deliberative Politik – kommunikativ verflüssigte Souveränität

Das zweite Modell unterstellt einen gehaltvolleren Begriff sowohl der Öffentlichkeit wie des politischen Handelns und kommt von daher zu einer anderen Sicht ihres Verhältnisses. Die im vorigen gegebene Beschreibung wird nicht einfach außer Kraft gesetzt: Offenkundig entspricht sie einer Schicht des Politischen, benennt sie eine Funktionsebene des politischen Systems; bestritten wird, dass diese den Kern des Politischen ausmache und von ihr her das Phänomen des Politischen adäquat zu beschreiben sei. Als Beispiel kann Habermas' Konzept deliberativer Politik genannt werden, dessen soziologische Übersetzung er im „Zusammenspiel einer zivilgesellschaftlich basierten Öffentlichkeit mit der rechtsstaatlich institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung im parlamentarischen Komplex“ sieht.¹² Zwischen diesen Größen ist der Bezug offensichtlich ein anderer als der einer äußeren Beobachtung und strategischen Berechnung. Es ist ein *kommunikatives* Verhältnis insofern, als das politische System die in der Öffentlichkeit verfolgten Anliegen und artikulierten Argumente in ihrer immanenten Geltung reflektiert und in den eigenen Diskurs aufnimmt – und nicht nur in ihren Auswirkungen in Rechnung stellt. Anders als im ersten Modell kommt das Verhältnis hier stärker von seiten der Öffentlichkeit in den Blick: Über die zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit kommuniziert der einzelne mit dem Politischen, hat er an der Festlegung der Rahmenbedingungen der Politik, an der Transformation der institutionellen Formen wie der leitenden Werthaltungen und kollektiven Präferenzen teil. Soziale Bewegungen – etwa die Umweltbewegung oder die Frauenbewegung – haben die Macht einer sich verändernden öffentlichen Meinung und ihre Auswirkung auf Politik vordemonstriert. Entscheidende Weichenstellungen sind hier nicht innerhalb des politisch-parlamentarischen Systems entstanden, sondern an es herangetragen worden. In der kulturellen und politischen Öffentlichkeit findet die *Selbstverständigung* des Kollektivs über das, was es will und was es für richtig hält, der Streit um die Interpretation von Bedürfnissen und die Geltung von Ansprüchen statt, der in die politische Auseinandersetzung miteinfließt. Dabei ist nach Habermas die Zweipoligkeit, die *Trennung* der zivilgesellschaftlichen und der eigentlich politischen Sphäre ebenso wichtig wie das Abstellen der Öffentlichkeit auf *argumentative* Überzeugung (statt bloßer Beeinflussung). Nach ihm wird kommunikative Macht „im Modus der Belagerung“ – von außen und außen bleibend – ausgeübt: „Sie wirkt auf Prämissen der Entscheidungsprozesse des Verwaltungssystems ohne Eroberungsabsicht ein“, indem sie den „Pool von Gründen“ bewirtschaftet, auf den politische Macht zur Selbstlegitimation und Selbststabilisierung angewiesen bleibt.¹³ Im

12 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main 1992, 448f.

13 „Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff von Öffentlichkeit“, in: Merkur 484/1989, 465–477 (475); abgedruckt in: *Faktizität und Geltung*, a.a.O. 600–631.

Zusammenspiel beider wird „die kommunikativ verflüssigte Souveränität des Volks“¹⁴ realisiert, die nicht in der Handlungsbefugnis eines Herrschers oder der politischen Instanzen ihre Kristallisation findet, sondern aus der informellen öffentlichen Kommunikation in ihrer Vermittlung über institutionelle politische Verfahren hervorgeht.

Die zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit ist nicht für sich allein der Nährboden und die Substanz des Politischen. Es liegt Habermas daran, die notwendige *Selbstbegrenzung* radikaldemokratischer Praxis zu unterstreichen; die Akteure können in einer liberalen Öffentlichkeit nur Einfluss erwerben, nicht politische Macht ausüben. Den Kern seines Modells einer deliberativen Demokratie bildet die Trennung *und* Vermittlung zwischen einer formellen und einer informellen Dimension des Politischen: Die „Macht informeller öffentlicher Diskurse... muss sich auf die Beratung demokratisch verfasster Institutionen der Meinungs- und Willensbildung auswirken und in formellen Beschlüssen eine autorisierte Gestalt annehmen, um politische Macht zu erzeugen.“¹⁵ Analog definiert er – mit Ingeborg Maus – den „Kern des prozeduralistischen Rechtsparadigmas“ über die Verbindung „rechtlich institutionalisierter und nicht-institutionalisierter Volkssouveränität“.¹⁶ Anders als Luhmanns „Legitimation durch Verfahren“ meint das *prozedurale* Moment hier mehr als das Abstützen auf geregelte Verfahren. Es bringt das prozessuale Moment der Meinungs- und Willensbildung ins Spiel, das in beiden Dimensionen der informellen und der institutionell regulierten Beratung und Beschließung, im öffentlichen Disput und in politischen Entscheidungsverfahren spielt. Wichtig ist, dass es sich nicht einfach um zwei parallele oder komplementäre Prozesse handelt, sondern dass die Öffentlichkeit funktional auf den politischen Kern bezogen ist, als „impulsgebende Peripherie“¹⁷, die nicht nur Motive in den politischen Kreislauf einspeist, sondern auch dessen Kriterien und Funktionen mitbestimmt.

Um diesen Komplex konkreter vorstellig zu machen, wäre dasjenige, was hier pauschal als Öffentlichkeit benannt ist, nach seinen verschiedenen *Kommunikationsformen, Akteuren und Themenbereichen* zu differenzieren. Ohne hier darauf einzugehen, sind zwei generelle Merkmale der liberalen Öffentlichkeit festzuhalten. Zum einen die prinzipielle *Offenheit* und *Durchlässigkeit*: Öffentlichkeit kann sich weder gegen bestimmte Themen oder bestimmte Teilnehmer noch gegen die Selbstinfragestellung und die Transformation etablierter Bedingungen und Formen des Diskurses abschließen. Das Prinzip der uneingeschränkten Inklusion und Gleichheit gehört zum normativen Gehalt des Begriffs der Öffentlichkeit. Zum anderen ist deutlich, dass Öffentlichkeit nicht nur direkt auf inhaltliche Weichenstellungen der politischen Macht – etwa über die Aufdringlichkeit von Themen und Anliegen – wirkt, sondern dass sie generell etwas von jener eingangs erwähnten *Fundierung des Politischen* leistet, etwas von jenen Ressourcen bereitstellt, auf die das politische System angewiesen ist, die es aber nicht aus sich selber erzeugen kann. Als normative

14 *Faktizität und Geltung*, a.a.O. 449.

15 449f.

16 Ebd. 532.

17 Ebd. 533.

Reflexion trägt sie zur Infragestellung, aber auch zur Stabilisierung des Gemeinwesens bei; als Prozess der Verständigung und der Kommunikation ist sie Grundlage kollektiver Identität, geht sie in die Bildung des gemeinsamen Ethos ein, ohne welches kein Kollektiv überlebensfähig ist; keine Verfassung vermag von sich aus die motivationalen Ressourcen hervorzubringen, ohne welche sie abstrakt und tot bleibt. Nicht nur eine traditional eingelebte gemeinsame Praxis, sondern ein im öffentlichen Diskurs reflektiertes soziales Leben ist für die moderne Gesellschaft der Boden jenes Interesses am Allgemeinen, das zu den vorpolitischen Voraussetzungen des Politischen gehört. Insofern ist *Öffentlichkeit* ein wesentliches Moment der modernen Gemeinschaft, ist das kommunitaristische Moment durch die Renaissance der Bürgertugend oder den Vorrang des Guten vor dem Gerechten nur unzureichend definiert.

Nun hat die Trennung oder Zweistufigkeit von zivilgesellschaftlicher und politischer Praxis auch Unbehagen ausgelöst. Die Frage ist, ob jene Selbstbegrenzung zivilgesellschaftlicher Macht, ihre Abschiebung in den Außenbereich oder Vorhof der Politik nicht mit einer *Aushöhlung des Politischen* einhergeht. Es ist das Bedenken, dass beim Übergang des Impulses von der einen in die andere Sphäre die kommunikative Macht von der politischen Instanz gleichsam absorbiert wird, dass die kommunikativ verflüssigte Souveränität „wegrepräsentiert“ wird, indem „Macht von den Repräsentanten angeeignet wird“ und die demokratische Frage zur bloßen Wahl-Frage zusammenschrumpft.¹⁸ Dieser Gefahr suchen Rödel, Frankenberg und Dubiel in ihrem Essay über „Die demokratische Frage“ entgegenzutreten, indem sie mit Hannah Arendt und Cornelius Castoriadis das Politische als den immer erneuerten Prozess der Selbstinstitutionierung der Gesellschaft, als *permanente Neubegründung* des Politischen im gemeinsamen Handeln der Bürger konzipieren. Die politische Sphäre ist nicht das einst über den Vertrag oder einen Stiftungsakt eingesetzte Institutionengebäude, sondern das im je aktuellen Handeln, gleichsam als alltäglichem Plebiszit, konstituierte Allgemeine. Hannah Arendt hat diesen Prozess als die Generierung von *Macht* beschrieben, die im menschlichen Handeln als einem wesentlich sozialen unablässig erzeugt wird und die nicht primär Macht über andere, sondern Selbstmacht, Souveränität ist. Strukturell ist das Modell dem Einspruch des jungen Marx gegen die Hegelsche Staatskonzeption verwandt, der das Politische nicht als verselbständigt-abgetrennte Sphäre dem Menschen gegenüberstellen, sondern es im sozialen Handeln, in der nicht-entfremdeten Arbeit unmittelbar verwurzeln wollte. Nun kann man die Durchlässigkeit der Grenze zwischen sozialem Handeln und Politik gleichsam nach beiden Seiten anvisieren, das Politische im Sozialen verankern oder die Macht kommunikativen Handelns in die Politik hinein verlängern. Das erste Modell ist mit dem Problem des Antiinstitutionalismus konfrontiert. Das andere Modell, das die politische Potenz der Bürger nicht in der Einsetzung der Repräsentation aufgehen lassen will, ist das Modell der plebiszitären oder *direkten Demokratie*, das seinerseits in der Politik weithin etablierten Bedenken ausgesetzt ist. Ich möchte diesen letzten Typus als drittes Modell kurz

18 Ulrich Rödel/Günter Frankenberg/Helmut Dubiel, *Die demokratische Frage*, Frankfurt am Main, 1989, 70f.

vergegenwärtigen mit dem besonderen Augenmerk auf die spezifische Qualität, welche die Interaktion zwischen Öffentlichkeit und Politik unter Bedingungen einer partizipatorischen Demokratie annimmt.

4. Partizipation und Öffentlichkeit

Es fällt auf, welchen geringen Raum das Thema der direkten Demokratie in der Literatur sowohl zur Zivilgesellschaft wie zur Öffentlichkeit einnimmt. Zwar wird, gerade wenn es um Demokratiedefizite des politischen Systems geht, die Bedeutung des plebiszitären Elements in sozialen Bewegungen und Bürgerinitiativen betont, ggf. auf Basis-Selbstbestimmung in Parteien reflektiert und im ganzen die Bedeutung des debattierenden Publikums als Komplementärmoment zur politischen Machtverwaltung unterstrichen. Doch findet die Vitalisierung des politischen Lebens gleichsam nur im Vorbereich oder von außen statt. Der Forderung nach Verstärkung plebiszitärer Elemente innerhalb der institutionellen Politik wird, wo sie überhaupt Thema ist, mit eigentümlich schwachen Argumenten begegnet: dem Hinweis auf die in größeren Flächenstaaten nicht gegebenen vermeintlichen Voraussetzungen (eng umgrenztes Territorium, kulturelle Homogenität etc.), dem großen Entscheidungsbedarf und der Komplexität der Sachfragen, der Manipulierbarkeit der Massen und Gefährdung von Minderheiten. Zum Teil sind es unzutreffende empirische Erwägungen, etwa in der Unterstellung, dass direkte Demokratie ihren eigentlichen Fokus in kommunalen und regionalen Angelegenheiten habe – wogegen Volksentscheide ebensogut allgemeinste Angelegenheiten ohne örtlichen Bezug betreffen können –, zum Teil kommen unzutreffende konzeptuelle Unterstellungen ins Spiel. Dazu gehört „die fast durchgängige Kritik an einer Rousseau zugeschriebenen identitären Konzeption von Demokratie“, d.h. an der Annahme einer *substantiellen kollektiven Einheit*, wie sie in Vorstellungen des Volks oder der Nation oder etwa in Rousseaus Konzept der *volonté générale* erkannt wird; demgegenüber, so die These, bleibt in der parlamentarischen Repräsentation, in der sich konkurrierende Parteien in der Besetzung der Regierungsgämter ablösen, die Stelle der Macht symbolisch leer, nicht durch einen bestimmten politischen Willen ausgefüllt.¹⁹ Dagegen wird dann die Verfassung oder die *Prozeduralität der Politik* als identitätsstiftendes Element gesetzt. Allerdings ist zu sagen, dass die so formulierte Differenz sich ebensowenig wie die zwischen *formeller* und *informeller* Politik in einen direkten Bezug zur Unterscheidung von repräsentativer und direkter Demokratie setzen lässt. Selbstverständlich ist auch direkte Demokratie alles andere als eine informelle Selbstbestimmungspraxis eines Volks, sondern in gleichem Maße institutionell verfasst und prozedural definiert; ebensowenig setzt sie die Identität eines kollektiven Subjekts voraus, sondern kann sie die politische Einheit auf reflexiver Ebene, im Bewusstsein der allgemeinen Teilnahme an Prozessen der Kommunikation und politischen Selbstbestimmung festmachen.

19 Ebd. 114 f.

Soweit sind dies nur Gegenbedenken zu gängigen Einwänden gegen die direkte Demokratie; sie sollen nicht die funktionalen und normativen Probleme direktdemokratischer Beteiligung überspielen (Schwerfälligkeit, Immobilität, Überforderung, Anschlusschwierigkeit im Rahmen internationaler und globaler Politik, Gruppenegoismus, Entscheidung ohne öffentlichen Rechtfertigungszwang); noch weniger können sie ein ausgewogenes Plädoyer für direkte Demokratie (etwa im Gegenzug zu G.W.Böckenfördes Titel „Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie“²⁰) begründen. Ohnehin ist klar, dass nur eine gemischte, teilplebiszitäre Demokratie in Frage steht; wo die Argumente den reinen Typus unterstellen, bringen sie die Diskussion in eine Abstraktionslage, die für die Thematik ohne Interesse ist.

Nur einen Aspekt möchte ich hervorheben, der an mein Leitthema anschließt: die Verbindung von *politischer Partizipation* und *Öffentlichkeit*, genauer die Auswirkungen der direkten Demokratie auf *Öffentlichkeit* und *politische Kultur*; die Frage ist, wieweit sich diese an ihnen selber und in ihrer Funktion für das Gemeinwesen unter den Bedingungen plebiszitärer Demokratie modifizieren. Nach der Gegenrichtung ist das Verhältnis etwa in Untersuchungen von Hanspeter Kriesi (über die Beeinflussung der Deliberation der Bürger durch die Medien) analysiert worden (mit dem Fazit, den Meinungs- und Willensbildungsprozess als offener und weniger manipulierbar aufzuweisen, als in pessimistischen Diagnosen zur Transformation der Öffentlichkeit unterstellt wurde).²¹ Hier interessiert die umgekehrte Frage nach dem Einfluss der politischen Struktur auf die Öffentlichkeit. Dieser Einfluss tangiert zum einen die *Inhalte*: Können soziale Bewegungen und kulturelle Öffentlichkeit großangelegte thematische oder wertmäßige Veränderungen durchsetzen, so ist die Öffentlichkeit einer direkten Demokratie darüber hinaus mit konzisen Sachfragen und Gesetzesregelungen befasst; die jeweilige Verfassung hat die diffizile Konkretisierung darüber vorzunehmen, zu welchen Themen und Vorlagen, in welcher Form und unter welchen Bedingungen Volksabstimmungen zu erfolgen haben bzw. gefordert werden können. Doch wichtiger als die Inhalte ist die Differenz der *Form*. Eine andere Art von Mobilisierung der Öffentlichkeit, eine andere *Art des öffentlichen Diskurses* findet statt (oder kann stattfinden), wenn nicht für Parteien (und deren immer komplexe und zugleich diffuse Programme) geworben, sondern mit Bezug auf je spezifische Sachfragen argumentiert und disputiert wird und dieser Disput mit der Aufforderung zur eigenen Stellungnahme verknüpft wird. Damit wird weder den Parteien ihre Funktion als organisatorischer Kern und Impulsgeber politischen Handelns noch dem Repräsentationssystem seine Aufgabe entzogen; doch stellen sie für den einzelnen in anderer Weise Vermittlungsmedien des Politischen dar, wenn nicht sie als einzige Entscheidungsträger fungieren. Gerade im Blick auf

20 in: Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt am Main, 1982, 301ff.; vgl. ders. „Demokratische Willensbildung und Repräsentation“, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg 1987, § 30.

21 Vgl. Hanspeter Kriesi, „Akteure – Medien – Publikum. Die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit“, in: F. Neidhardt (Hg.) a.a.O. 234–260; ders. (Hg.), *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens/ennes suisses*, Zürich, 1993.

den (von der Ethik seit je betonten) Zusammenhang zwischen der Ausbildung praktischer Reflexion und eigenem Handeln ist die Differenz von Belang, ob eine „Autorisierung“ (Hobbes) anderer Personen zum Handeln oder ein eigenes Entscheiden zu Fragen des gemeinsamen Lebens stattfindet. Auch wenn dies in einer Massendemokratie nicht fortwährend und nicht zu allem der Fall sein kann, ist das Gegebensein der Möglichkeit entscheidend, solche Stellungnahmen zu wichtigen Fragen zu veranlassen – und natürlich ebenso sehr das Ausmaß, in welchem solche Möglichkeiten in der kulturellen Öffentlichkeit verarbeitet und tatsächlich genutzt werden.

Nun soll die Differenz nicht überzeichnet werden. In mehrfacher Weise sind hier die Grenzen durchlässig: zum einen zwischen der Beratschlagung in Angelegenheiten, in denen wir selber zur Stellungnahme aufgefordert sind, und der gleichsam *stellvertretenden Teilnahme* an deliberativen Prozessen, in denen von designierten Instanzen entschieden wird; zum anderen zwischen Fragen, in denen Abstimmungen anstehen, und politischen Debatten, die nicht unmittelbar mit solchen Entscheidungen gekoppelt sind; schließlich zwischen *politischer* und *kultureller Öffentlichkeit*, zwischen Diskursen, die in politische Entscheidungen münden und auf diese hin angelegt sind, und allgemeineren Verständigungsprozessen, die faktisch zur Transformation von Werthaltungen, Weltbildern und kollektiven Identitäten führen. Doch ist es ein wichtiger gradueller Unterschied, in welchem Ausmaß Bürger zur eigenen Stellungnahme aufgerufen sind. Ernst Vollrath hat in seiner „Grundlegung einer philosophischen Theorie des Politischen“²² den Begriff des Politischen im Ausgang von der *praktischen Urteilsfähigkeit* – in ideengeschichtlichem Anschluss an Aristoteles' Begriff der *phronesis* und Kants Konzept der reflektierenden Urteilskraft – zu rekonstruieren versucht. Politik hat nicht nur mit Wollen, Strategie und Macht, sondern mit *praktischer Überlegung* und *Entscheidung* über das, was wir wollen und was wir als das Richtige ansehen, zu tun. Die Logik solchen Überlegens und Urteilens aber bestimmt sich idealiter nach der *in erster Person* gefällten Entscheidung. Moralische Entscheidungen lassen sich letztlich weder hypothetisch noch stellvertretend fällen. Das Individuum ist in anderer Weise in den öffentlichen Disput involviert, die Öffentlichkeit spricht anders zu ihm, wenn es selber entscheiden oder nur zur Entscheidung Anderer Stellung beziehen muss; ebenso ist diese Reflexion anders artikuliert, wenn sie mit Bezug auf konkrete Sachfragen, nicht nur in der globalen Wahl zwischen Parteien oder Personen ins Spiel kommt. Die Möglichkeit der direkten Einflussnahme in Sachentscheidungen – auch wenn der einzelne darin so machtlos bleibt wie in der Wahl von Repräsentanten und die Zumutung des Mehrheitswillens für die Minderheit in beiden Fällen dieselbe bleibt – färbt auf die *Themenpalette*, die *Diskursform* und die *soziale Präsenz* der kulturell-politischen Öffentlichkeit unmittelbar ab. Die Logik der praktischen Überlegung (*deliberatio*), die auf Entscheidung gerichtet ist (und damit idealiter das Gesamt der entscheidungsrelevanten Faktoren berücksichtigen muss), funktioniert anders als die des Forderns oder Zurückweisens (die sich im Prinzip auf den Eigenwert der strittigen Sache beschränken kann): Eine Bürgerbewegung,

22 Würzburg 1987.

die sich für ein Naherholungsgebiet einsetzt, argumentiert anders als eine Gemeindeversammlung, die dessen Einrichtung – und Finanzierung – beschließt. Deliberative Demokratie hat nicht nur mit *kritischer Geltungsreflexion*, sondern mit der *Begründung von Entscheidungen* zu tun und ihren innersten Kern in den in eigener Verantwortung gefällten Entscheidungen.

5. Öffentlichkeit zwischen Liberalismus und Kommunitarismus

Öffentlichkeit – und ich komme damit zu unserem Rahmenthema zurück – ist in der Kontroverse um Liberalismus und Kommunitarismus nicht auf der einen Seite zu verbuchen. Historisch steht die Entstehung moderner Öffentlichkeit klarerweise im Zeichen des Liberalismus: Sie ist der von staatlicher und kirchlicher Kontrolle freigegebene Raum der Meinungsäußerung und des kritischen Disputs. In dem Maße aber, wie in der Öffentlichkeit gemeinschaftliche Verständigung stattfindet, wie öffentliche Meinungsbildung in politische Gestaltung eingeht, ist Öffentlichkeit mehr als der Raum *subjektiver Rechte*. Ebenso ist sie die Dimension, in der sich das *Allgemeine* herausbildet, konkretisiert und transformiert, das die Substanz politischen Handelns ausmacht, damit auch der Ort, wo sozialer *Zusammenhalt* und soziale *Zugehörigkeit* begründet und konkret gestaltet werden. Wenn als tragende Voraussetzung politischer Institutionen gemeinsame Traditionen und Werthaltungen, Bürger-tugend, Patriotismus, Solidarität u.ä. in Anspruch genommen werden, so sind all dies nicht einfach historische oder naturhaft vorgegebene, sondern über Öffentlichkeit vermittelte Grundlagen des Sozialen. Allerdings ist entscheidend um welche Art von Öffentlichkeit es sich handelt: Sie kann dem einzelnen ebenso Ort der Fremdbestimmung wie der Selbstbestimmung sein. Der hier allein ins Auge gefasste Aspekt, das Junktum zwischen Öffentlichkeit und politischer Partizipation lässt die Tatsache hervortreten, dass *Öffentlichkeit im Maße der politischen Partizipation selber transformiert*, in anderer Weise für das Individuum zur Grundlage von Gemeinschaft wird. Nicht ein substantielles gutes Leben, sondern die Teilnahme am öffentlichen Prozess der Beratung und Entscheidung über die gemeinsamen Angelegenheiten macht das kommunitäre Element des Soziallebens aus. Sie ist nicht *die* Grundlage sozialer Zugehörigkeit schlechthin – wozu ebenso ebenso die (nicht öffentliche) familiäre Sozialisation wie historische Verwurzelung, Interessenverbände, Freundschaften usw. gehören. Wohl aber ist *partizipatorische Öffentlichkeit* ein spezifisches Moment des *Kommunitären*, das zugleich den *liberalen* Aspekt zur Geltung bringt oder vielmehr gerade auf diesem beruht.²³ Das einheitsstiftende Band, soweit es für Politik vorausgesetzt ist, ist durch diese Praxis, *prozedural* begründet. Die Bindungskräfte sind nicht das Andere der Selbstbestimmung, sondern durch diese selber in ihr erzeugt. Diese Beobachtungen sind wichtig, weil sie zeigen, dass die Kompensation der funktionalen Engpässe und Demokratiedefizite moderner Staaten – wie umgekehrt die Überwindung

23 Vgl. Wolfgang Kersting, „Demokratie und Globalisierung“, in: E. Angehrn / B. Baertschi (Hg.): *Demokratie und Globalisierung* (studia philosophica, vol. 58), Bern 1999.

des atomistischen Zerfalls individualistischer Gesellschaften – nicht auf die Reprise traditionaler Haltungen oder ein kollektives Gutes (oder den charismatischen Führer) angewiesen ist, sondern auch über eine Vertiefung des demokratischen Prozesses selber erfolgt.

