

Gerhard Göhler (Hg.)

## Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht

Die Legitimationsmacht der Öffentlichkeit: Die öffentliche Meinung der  
Mediendemokratie. In: Göhler, G. (Hg.): Macht der Öffentlichkeit -  
Öffentlichkeit der Macht. Baden-Baden 1995, 115-131.



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht** / Gerhard Göhler (Hrsg.). –  
1. Aufl. – Baden-Baden : Nomos Verl.-Ges., 1995  
ISBN 3-7890-3978-0  
NE: Göhler, Gerhard [Hrsg.]

1. Auflage 1995

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1995. Printed in Germany. Alle Rechte,  
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der  
Übersetzung, vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier

## Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| <b>Einleitung (Gerhard Göhler)</b>  | 7   |
| <b>A. Normative Konzepte von Öffentlichkeit</b>   |     |
| Plädoyer für eine ungeteilte Öffentlichkeit.<br>Anmerkungen zum ›normativen Begriff der Öffentlichkeit‹<br>von Jürgen Habermas<br><i>Udo Bernbach</i>             | 25  |
| Selbstorganisation, Selbstregierung, Selbstverwirklichung:<br>Die Idee der Öffentlichkeit im Spiegel moderner<br>Demokratietheorie<br><i>Rainer Schmalz-Bruns</i> | 39  |
| Macht in der Öffentlichkeit der Demokratie.<br>Kritischer Kommentar zu R.Schmalz-Bruns<br><i>Michael Th. Greven</i>   | 75  |
| Diskursive Öffentlichkeit.<br>Möglichkeiten der Radikalisierung und der Kritik<br><i>Frank Nullmeier</i>  | 85  |
| <b>B. Die Macht der Öffentlichkeit</b>  |     |
| Die Legitimationsmacht der Öffentlichkeit:<br>Die öffentliche Meinung der Mediendemokratie<br><i>Simone Dietz</i>   | 115 |
| Die Macht der Medien und die Demokratie<br><i>Manfred Schmitz</i>   | 133 |
| Welchen Einfluß haben die Massenmedien auf die<br>Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland?<br><i>Jürgen Gerhards</i>   | 149 |

### C. Die Öffentlichkeit der Macht

|   |     |
|---|-----|
| Die »Öffentlichkeit« der Institutionen.<br>Grundbegriffliche Überlegungen im Rahmen der<br>Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen<br><i>Karl-Siegbert Rehberg</i>                       | 181 |
| Die Visibilität der Macht und<br>die Strategien der Machtvisualisierung<br><i>Herfried Münkler</i>  | 213 |
| Inszenierte Öffentlichkeit und politischer Skandal.<br>Arkanpolitik und ihre Grenzen unter den Bedingungen<br>von bürgerlichem Verfassungsstaat und Parteiendemokratie<br><i>Rolf Ebbighausen</i> | 231 |
| Normative Modelle der Öffentlichkeit von Institutionen.<br>Die Argumente für das öffentliche Stimmrecht in der<br>deutschen Wahlrechtsdebatte des 19. Jahrhunderts<br><i>Hubertus Buchstein</i>   | 241 |
| »Arguing« oder »Bargaining«:<br>Selbstbindung der Politik durch öffentliche Diskurse<br><i>Thomas Saretzki</i>  | 277 |

## Die Legitimationsmacht der Öffentlichkeit: Die öffentliche Meinung der Mediendemokratie

*Simone Dietz*

Als im Dezember 1991 der Erste Bürgermeister und Senatspräsident von Hamburg Einspruch gegen ein Gesetz erhob, das erst wenige Tage zuvor von der Mehrheit des Parlaments beschlossen worden war, begründete er sein ungewöhnliches Vorgehen mit »moralischen Maßstäben der Legitimation«, die gegen das strittige Gesetz geltend gemacht worden seien. Die politischen Institutionen der Hansestadt seien in eine fundamentale Legitimationskrise geraten, das neue Gesetz habe in der Öffentlichkeit keine Akzeptanz gefunden.

Ungewöhnlich war dieser Vorgang nicht nur deshalb, weil das Vetorecht der Regierung gegen Gesetzesbeschlüsse des Parlaments in der fast vierzigjährigen Geschichte der Hamburgischen Verfassung erst ein einziges Mal in Anspruch genommen worden war. Ungewöhnlich war auch der Gegenstand des Verfahrens, denn es ging um ein Gesetz in eigener Sache: um die Diäten und Pensionen der Abgeordneten, die insbesondere für die Fraktionsvorsitzenden und die Parlamentspräsidentin bedeutend erhöht werden sollten. Ungewöhnlich war aber vor allem, daß hier ein Gesetz im letzten Moment unter Berufung auf die Öffentlichkeit gestoppt wurde, das nicht nur von der Mehrheit des Parlaments, sondern auch vom Regierungschef selbst bis zum Schluß verteidigt worden war. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, daß die Mitglieder der beiden großen Fraktionen, die das Diätengesetz ins Parlament eingebracht und beschlossen hatten, den Einspruch des Bürgermeisters zwar billigten, seiner Einschätzung einer »Legitimationskrise« auch zustimmten, gleichwohl aber weiterhin gute Gründe für die inhaltliche Rechtfertigung des Gesetzes und ein formal korrektes Verfahren für die stattgefundene Beschlußfassung in Anspruch nahmen.

Der Hamburger Diätenfall scheint die sozialwissenschaftliche These zu widerlegen, daß es »die öffentliche Meinung« gar nicht gebe (Hunziker 1981) – hier jedenfalls war sie für die verantwortlichen Politiker unbequem deutlich vernehmbar. Das Beispiel zeigt auch, daß Öffentlichkeit nicht nur eine Legitimationsfunktion für die Macht der politischen Institutionen erfüllt, sondern selbst eine Macht gegenüber den politischen Institutionen darstellt – daß »Macht« also auf beiden Seiten des Verhältnisses besteht. Diese an sich triviale Feststellung ist hier insofern interessant, als es sich im beschriebenen Fall fast ausschließlich um Medienöffentlichkeit handelte: Nicht die Öffentlichkeit von Protestversammlungen, Flugblatt- und Unterschriftenaktionen o.ä. hatte die Rücknahme des Gesetzes bewirkt, sondern die massive Kritik der Massenmedien, die den Fall wochenlang mit Schlagzeilen traktiert hatten. Hier kann offenbar weder von einer neutralen Rolle der Medien als Vermittlungssystem (Weischenberg 1990, Ger-

hards/Neidhardt 1990) im politischen Prozeß gesprochen werden, noch von ihrer Instrumentalisierung durch politische Institutionen zur Erzeugung von Massenloyalität (Habermas 1990: 45). Aber auch wenn man eine eigenständige »Macht der Medien« längst für ein unbestrittenes Merkmal moderner Demokratien hält, ist damit noch nicht klar, worauf diese Macht beruht und wie sie wirkt. Verfügen moderne Massenmedien als »vierte Gewalt« (Langenbacher/Staudacher 1989) gegenüber politischen Institutionen über eine wirklich unabhängige Durchsetzungsmacht in der Gesellschaft?

Das geschilderte Beispiel wirft insbesondere die Frage auf, ob die Macht der Öffentlichkeit nicht nur der Legitimation, sondern auch der Rationalisierung politischer Entscheidungen dient (Landfried 1991). Nimmt man die Aussagen der Mehrheit der Abgeordneten ernst, daß sie trotz guter Gründe und korrekter Verfahren auf die Bestätigung eines öffentlich kritisierten Gesetzes verzichteten, so liegt der Schluß nahe, daß die Macht der Massenmedien eine sachlich kompetente Entscheidung hier gerade verhindert habe. Unterstellt man hingegen, die »guten Gründe« für das Abgeordnetengesetz seien von den Massenmedien hinreichend entkräftet worden, was aus Befangenheit oder Angst vor Gesichtsverlust von der Mehrheit der Abgeordneten aber nicht habe zugegeben werden können, so wird man das Beispiel als eindrucksvolle Bestätigung dafür werten, daß Öffentlichkeit in der modernen Mediendemokratie die Vernünftigkeit politischer Entscheidungen geradezu erzwingen könne.

Auch diese Deutung, für die zunächst vieles spricht, kann aber bei genauer Betrachtung in Frage gestellt werden. Auffällig ist nämlich, daß sich die Macht der Öffentlichkeit erst so spät – im buchstäblich letzten Moment – durchsetzen konnte, obwohl das Gesetzesvorhaben in den Medien schon sehr früh angegriffen worden war. Dies legt die Vermutung nahe, daß andere Faktoren für das Veto der Hamburger Regierung ausschlaggebend gewesen sein könnten. Tatsächlich konnte sich die Regierungspartei im Parlament nur auf eine denkbar knappe, auf einer einzigen Stimme beruhende Mehrheit stützen. Trotz eines zustimmenden Parteitagsbeschlusses waren massenhafte Parteiaustritte und zunehmende innerparteiliche Kritik auch von hohen Funktionsträgern dem Diätenbeschluß gefolgt. Vor diesem Hintergrund relativiert sich die Einschätzung der Macht der Medienöffentlichkeit; die fragile Machtkonstellation innerhalb der politischen Institutionen selbst läßt auf einen internen Konflikt schließen und verweist eher auf die Bedeutung einer speziellen Parteiöffentlichkeit als auf die der Medien.

Es scheint also keineswegs eindeutig, welche Öffentlichkeit hier eine Legitimationskrise auslöste, und wie die Gewichte zwischen sachlicher Angemessenheit und dem Gemeinwohl einerseits, unsachlichen bzw. egoistisch motivierten Gründen andererseits bei der Verhinderung des Gesetzes verteilt waren. Verhinderte das demokratische Dogma öffentlicher Zustimmung und die darauf gestützte Medienmacht einen rationalen Gebrauch institutioneller Macht? Oder bewies sich die legitimierende Funktion der Öffentlichkeit in der modernen Demokratie als höchste Sicherungsinstanz einer gemeinwohlorientierten Rationalität gegenüber korrumpierbaren Amtsträgern? Zugespitzt formuliert geht es um die Frage: Gründet die Legitimationsfunktion der Öffentlichkeit in einem Vorrang der Demokratie vor der Rationalität, oder in der

Erzeugung von Rationalität durch Demokratie? In beiden Fällen muß präzisiert werden, welche Öffentlichkeit gemeint ist bzw. welche Kriterien Öffentlichkeit als Legitimationsinstanz erfüllen muß.

Nun liegt der Einwand nahe, gerade der Sonderfall einer Diätenregelung, bei der Parlamentarier in eigener Sache entscheiden, eigne sich nicht, um grundsätzliche Fragen der öffentlichen Legitimation politischer Entscheidungen anzuschließen. Die Konzentration auf dieses Beispiel führe vielmehr dazu, daß eine Ausnahme den Blick auf die Regel verstelle. In der Tat stellt dieser Fall eine Besonderheit dar, insofern sich hier eine eher untypische Frontstellung zwischen Öffentlichkeit und öffentlichem Interesse auf der einen, Abgeordneten und ihren partikularen Interessen auf der anderen Seite bilden konnte. Gerade weil dabei eine ungewöhnliche Homogenität der Öffentlichkeit erzeugt wurde, eignet sich das Beispiel besonders gut, um die Macht der Öffentlichkeit gegenüber den politischen Institutionen zu beleuchten. Daraus ergibt sich aber auch seine eingeschränkte Bedeutung, die den Vergleich mit anderen Konstellationen erfordert. Darauf komme ich später noch einmal zurück.

Ich möchte mich im Folgenden den theoriekonzeptionellen Fragen zuwenden, die das Beispiel im Zusammenhang mit dem Legitimationsproblem aufwirft. Zunächst werde ich auf den Begriff der Macht eingehen (1), um im Anschluß daran vier Legitimationsmodelle zu diskutieren, die das Verhältnis von Öffentlichkeit und Gemeinwohl jeweils unterschiedlich bestimmen (2). Dabei möchte ich zeigen, warum die beiden gängigen Gegenüberstellungen der Legitimation durch Verfahren oder durch Normen und der repräsentativen oder plebiszitären Demokratie in falsche Alternativen führen, die der Bedeutung der Öffentlichkeit in modernen Demokratien nicht gerecht werden (3). Statt dessen führe ich die Unterscheidung zwischen informellen und formellen Verfahren öffentlicher Meinungsbildung ein, die verschiedene Wirkungsbedingungen von Öffentlichkeit im politischen Legitimations- und Entscheidungsprozeß sichtbar macht. Zum Schluß will ich noch einmal kurz auf die besondere Rolle der Massenmedien in diesem Prozeß eingehen, um Anschlußmöglichkeiten einer normativen Theorie politischer Öffentlichkeit an Ansätze der empirischen Medienforschung zu markieren (4).

## 1.

Die Rede von der Macht der Öffentlichkeit, der öffentlichen Meinung oder der Massenmedien im Unterschied zur institutionell verfaßten Macht könnte vermuten lassen, daß es sich hier nicht um verschiedene Bereiche oder Formen von Macht handelt, sondern daß möglicherweise verschiedene Sprechweisen vorliegen, und einer der beiden Begriffsverwendungen eine nur metaphorische Bedeutung zukommt. So könnte man im Fall der Öffentlichkeit vielleicht eher von einem diffusen Einfluß sprechen, wohingegen nur die politischen Institutionen mit konkreter Entscheidungsmacht ausgestattet sind; mit der Möglichkeit also, bindende Beschlüsse zu fassen. In ähnlicher Weise unterscheidet beispielsweise Talcott Parsons »Einfluß« als die Fähigkeit, zur Annahme

bestimmter Überzeugungen zu motivieren, von »Macht« als der Fähigkeit, kollektiv bindende Verpflichtungen herzustellen. Beide Fähigkeiten bezeichnet er, in Analogie zum ökonomischen Tauschmittel des Geldes, als »symbolische Interaktionsmedien« (Parsons 1963). Allerdings gründet er »Einfluß« dabei auf Prestige bzw. Kompetenz, die mit sozialen Rollen verbunden sind, so daß man in diesem Sinn dann lediglich vom Einfluß bestimmter Personen auf die öffentliche Meinung, nicht aber vom Einfluß der Öffentlichkeit selbst sprechen könnte. Ein weiterer Nachteil dieser Differenzierung besteht auch darin, daß sich mit ihr zwischen dem Einfluß der Öffentlichkeit und der Macht politischer Institutionen keine direkte Verbindung herstellen läßt.

Diesen Aspekt berücksichtigt Max Webers berühmte Unterscheidung zwischen »Macht« und »Herrschaft«. »Macht« heißt hier, als »soziologisch amorpher« Begriff, jede Durchsetzungschance in einer sozialen Beziehung, unabhängig davon, worauf sie beruht, während »Herrschaft«, als »Sonderfall von Macht«, nur dann besteht, wenn sich die Durchsetzungsfähigkeit im Hinblick auf einen bestimmten Befehlsinhalt und angebbare Personen spezifizieren läßt. Gegenüber den Ressourcen der Macht bleiben beide Definitionen zunächst unbestimmt, erst Webers »reine Typen legitimer Herrschaft« gehen auf ihre rationale, traditionale oder charismatische Basis ein (Weber, WuG 28f., 122f., 541f.).

Auf den ersten Blick scheint Hannah Arendts Machtdefinition ein ganz anderes Phänomen ins Auge zu fassen: »Macht entspricht der menschlichen Fähigkeit, (...) sich mit anderen zusammenschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln. Über Macht verfügt niemals ein Einzelner; sie ist im Besitz einer Gruppe« (Arendt 1970: 45). Charakteristisch für Arendts Ansatz ist eine eigentümliche Selbstbezüglichkeit der Macht – Macht dient gerade nicht der Durchsetzung bestimmter Ziele, sondern bildet eine allen Zielen vorausliegende Struktur: »wenn der Staat seinem Wesen nach organisierte und institutionalisierte Macht ist, so hat auch die gängige Frage nach seinem Endzweck keinen Sinn«, denn sie könne nur zirkelhaft mit der Ermöglichung menschlichen Zusammenlebens beantwortet werden (53).

Eine strukturelle Unterscheidung zwischen der Macht der Öffentlichkeit und der institutionalisierten Macht bietet diese Definition nicht an. Wenn Macht nur im einvernehmlichen Sprechen und Handeln der Staatsbürger besteht, muß sie immer schon öffentlich sein. Ist Arendts Begriffsbestimmung also genau auf die Macht der Öffentlichkeit zugeschnitten? Wer die Öffentlichkeit moderner Massenmedien im Auge hat, wird diese Frage eher verneinen – nicht grundlos ist Arendts Theorie verschiedentlich vorgeworfen worden, sie orientiere sich am emphatisch verklärten Modell der antiken Polis statt an der komplexen Gesellschaft der Moderne (Sternberger 1976, Habermas 1976, Benhabib 1991). Das Bild der als »Gruppe« versammelten Staatsbürger, die im Einvernehmen miteinander handeln, setzt eine Unmittelbarkeit voraus, die mit der modernen Erfahrung komplexer, unübersichtlicher Entscheidungsstrukturen nicht zu vereinbaren ist. Nimmt man Arendts Ausführungen jedoch weniger wörtlich, dann verweist sie im Unterschied zu Parsons und Webers Machtbegriff auf ein auch für moderne Institutionen fundamentales Phänomen: den Grundkonsens der Staatsbürger, einem

Gemeinwesen anzugehören, innerhalb dessen die gemeinsamen Angelegenheiten geregelt werden. Dieser Grundkonsens ist, in einer allerdings hier nicht näher bestimmten Weise, auf Öffentlichkeit angewiesen. »Der plötzliche dramatische Machtzusammenbruch, wie er für Revolutionen charakteristisch ist, zeigt, wie sehr der sogenannte Gehorsam des Staatsbürgers – gegenüber den Gesetzen, den Institutionen, den Regierenden oder Herrschenden – eine Sache der öffentlichen Meinung ist, nämlich die Manifestation von positiver Unterstützung und allgemeiner Zustimmung« (Arendt 1970: 50).

Hier liegt die Stärke von Arendts Theorie: Sie kann uns erklären, warum die mit Waffengewalt erzwungene Einheit und Folgebereitschaft von Staatsbürgern nicht ausreicht, um Herrschaft zu sichern. Nicht Webers, sondern Arendts Definition verdeutlicht, warum die zum Medienspektakel dramatisierte massenhafte Republikflucht und die öffentliche Inanspruchnahme einer Gruppe von Staatsbürgern, »das Volk« zu sein, über Nacht eine mit Schießbefehl gesicherte Grenze in einen Steinbruch für nationale Souvenirs verwandeln konnte.

Da Arendt den Machtbegriff aber strikt an den zweckfreien Konsens der Staatsbürger bindet, können Fragen der Legitimation für sie keine weitergehende Bedeutung gewinnen: Macht konstituiert und legitimiert sich durch Übereinstimmung, und fällt auch mit dieser – auf Grundnormen oder Verfahren einer demokratisch verfaßten institutionellen Macht wird nicht weiter eingegangen. Auch die Rationalität politischer Entscheidungen ist ein Thema, das Arendt bewußt übergeht, insofern es mit der »unpolitischen« Kategorie des Zweckmäßigen behaftet ist.

Die Konzeptionen von Arendt, Weber und Parsons repräsentieren drei theoretische Grundrichtungen, die sich als kommunitärer, vertikaler und systemtheoretischer Machtbegriff unterscheiden lassen (Schiller 1991). Erst wenn man die drei Konzepte miteinander kombiniert, gewinnt man eine begriffliche Grundlage, mit der sich sowohl die Macht der Öffentlichkeit und der modernen Massenmedien, als auch die Macht der politischen Institutionen erfassen läßt. Und erst wenn deutlich ist, in welchem Sinn es sich hier jeweils um Instanzen politischer Macht handelt, kann auch die Frage beantwortet werden, welche Bedeutung beide für die Legitimation und Rationalität politischer Entscheidungen einnehmen.

Ein solches Modell, das die verschiedenen Begriffe verbindet, hat Jürgen Habermas vorgeschlagen. Er unterscheidet zwischen der kommunikativen Erzeugung (im Sinne Arendts) und der strategischen Ausübung von Macht (im Sinne Webers). Für den Vorgang der Machtübertragung greift er auf Parsons' Konzept der symbolischen Interaktionsmedien zurück: Über die Institutionalisierung von Ämtern, die mit konkreten Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnissen ausgestattet sind, wird die kommunikativ erzeugte Macht der Staatsbürgergemeinschaft in die effektiveren Kanäle des erfolgsorientierten Staats- und Verwaltungshandelns geleitet. Die »Basisinstitution des bürgerlichen Rechts« sichert mit der formellen Satzung von Grundnormen und Verfahren die Bindung des Machtmediums und seiner Träger an den Konsens der Staatsbürger (Habermas 1976 und 1981 II: 272ff., 384ff.).

Trotz alltagssprachlichen Gleichklangs muß die in unserem einleitenden Beispiel thematisierte »Macht der Medien« vom »Medium Macht« im Sinne von Parsons deutlich unterschieden werden. Massenmedien gelten hier als Kommunikationstechnologien, die die raumzeitliche Beschränkung von Sprechhandlungen aufheben und in eine virtuelle Öffentlichkeit überführen, die sich aus einem Netz pluraler Öffentlichkeiten zusammensetzt (Habermas 1981 II: 274).

Die Macht der Medienöffentlichkeit besteht demzufolge nicht, wie die Macht der politischen Ämter, in konkreten Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnissen, sondern in der Erzeugung und Inanspruchnahme des staatsbürgerlichen Grundkonsenses. Da aber auch die ämtergebundene institutionalisierte Macht formell an die Übereinkunft der Staatsbürger gebunden ist, liegt eine Konkurrenz zwischen Medienmacht und Institutionenmacht um die jeweilige Auslegung dieses Grundkonsenses nahe. Denn beide Instanzen können sich nur dadurch als legitime politische Macht beweisen, daß sie die allgemein gültige Meinung zum Ausdruck bringen bzw. zur Entscheidungsgrundlage machen.

2.

Mit dieser Darstellung einer Machtkonkurrenz zwischen modernen Massenmedien einerseits, politischen Institutionen andererseits, verschiebt sich das Legitimationsproblem auf den Ausdruck der »allgemein gültigen Meinung«. Wenn demokratische Legitimation von der Auslegung des Staatsbürgerkonsenses abhängt, muß deutlich gemacht werden, worin dieser Konsens sich manifestiert und wie er jeweils bestimmbar wird. Nun werden in diesem Zusammenhang nicht nur in der Politik, sondern auch in der Demokratietheorie die »öffentliche« oder »allgemeine Meinung«, das »öffentliche Interesse«, »öffentlicher Geist« und »Gemeinwohl« häufig als synonyme Ausdrücke in Anspruch genommen. Unklar bleibt dabei nicht nur das Verhältnis von »Öffentlichem« und »Allgemeinem«, sondern auch, ob beide Begriffe jeweils in deskriptiver oder normativer Hinsicht gemeint sind. Erst eine Differenzierung zwischen diesen vier Bedeutungen macht jedoch die Grundlagen der verschiedenen demokratischen Legitimationsmodelle und die besondere Bedeutung der Öffentlichkeit deutlich.

Während Allgemeinheit durch Bezugnahme auf das Ganze entsteht, ist für Öffentlichkeit die unbeschränkte Zugänglichkeit eines gemeinsamen Raumes und die Wahrnehmbarkeit von Handlungen und Äußerungen konstitutiv. Ein normativer Begriff des Allgemeinen liegt dann vor, wenn vom »Gemeinwohl« im Sinne des für alle Richtigen bzw. Geltenden die Rede ist. Der deskriptive Bezug auf das Allgemeine meint hingegen lediglich die »Allgemeinheit« im Sinne der Gesamtheit (oder auch nur: Mehrheit) der Staatsbürger. Öffentlichkeit gewinnt dort normative Bedeutung, wo sie zur Bestimmung des Gemeinwohls und zur Entscheidungsfindung beiträgt, während sich ihre deskriptive Funktion auf bloße Veröffentlichung von Informationen, Meinungen und Handlungen beschränkt.

Die normative und deskriptive Bedeutung des Allgemeinen findet sich beispielhaft in Rousseaus ebenso bekannter wie umstrittener Unterscheidung zwischen dem Gemeinwillen (*volonté générale*) und dem Gesamtwillen (*volonté de tous*). Während der Gemeinwille das wohlverstandene Interesse der Gemeinschaft zum Ausdruck bringt, setzt sich der Gesamtwille aus der Summe der faktischen Einzelwillen der Staatsbürger zusammen. Das Problematische an Rousseaus Bestimmung liegt darin, daß nicht allein die Unterscheidung zwischen allgemeinen und partikularen Interessen gemeint ist, sondern auch zwischen absoluter Wahrheit und Fehlbarkeit des Willens. Der Gemeinwille definiert sich über das wahre Allgemeininteresse, er »hat immer recht«, während die Staatsbürger sich in ihrer Gesamtheit durchaus irren können; auch dort, wo sie sich am Gemeinwohl zu orientieren glauben, können sich Sonderinteressen als eigentlicher Bestimmungsgrund ihres Willens erweisen (Rousseau, CS II,3,6).

Diese strikte Trennung zwischen dem normativ und dem empirisch Allgemeinen provoziert die Frage, auf welche Weise ein zur absoluten Wahrheit überhöhtes Gemeinwohl überhaupt bestimmt werden kann; und ob es als ein von empirischen Bestimmungsverfahren abgelöstes Kriterium für politische Entscheidungen überhaupt von Nutzen sein könne. Der Verlauf der Französischen Revolution gilt bis heute Vielen als Beweis für das Gegenteil: daß die Behauptung »wahrer Interessen« jede politische Gemeinschaft in Diktatur und Terror stürzen müsse. Dagegen kann zwar geltend gemacht werden, daß Rousseau nicht nur die Fehlbarkeit des Volkswillens, sondern auch seine Unvertretbarkeit hervorgehoben hat (CS II,1; III,15), doch damit wird auch bei ihm die Allgemeinheit zum Bestimmungsort des Gemeinwohls, und die scheinbar absolute Bedeutung des Gemeinwillens schrumpft praktisch auf die des Gesamtwillens.

Bei Rousseau stehen allerdings noch anthropologische und pädagogische Überlegungen im Hintergrund, die einen intuitiven Wahrheitsbegriff des Politischen begründen. Da der Mensch von Natur aus Einzelgänger sei und im Verlauf der Gemeinschaftsbildung eher zu eitler Selbstliebe neige, müsse er durch Erziehung zum Staatsbürger »denaturiert« und zur politischen Freiheit im Sinne des Gemeinwillens gezwungen werden. Damit kommt einerseits dem Gesetzgeber die autoritäre Rolle eines Erziehers der Staatsbürger zu, andererseits aber werden auch die »Herzen der Staatsbürger« und die dort eingepflanzten Sitten zur Instanz der Gemeinwohlbestimmung (Starobinski 1961: 139ff., Habermas 1962: 120ff.).

Diese Zwiespältigkeit Rousseaus markiert zwei mögliche Varianten der Legitimation politischer Macht unter Bezug auf das Gemeinwohl. Politische Entscheidungen können, in der *elitären* Variante, mit der besonderen Kompetenz einzelner Amtsträger begründet werden, das Gemeinwohl zu erkennen – dies kann auf besonderer Sachkenntnis oder auch moralischer Überlegenheit beruhen. Öffentlichkeit hat hier keine konstitutive Bedeutung für die Entscheidungsfindung selbst; sie dient, als Wirkungsraum der politischen Elite, der Erzeugung von Vertrauen und Folgebereitschaft. Das Problem verlagert sich damit von der elitär abgesicherten Bestimmung des Gemeinwohls auf die allgemeine Anerkennung der Amtsträger, die von bestimmten Vertrau-

ensgründen abhängt. Die Rationalität der politischen Entscheidungen soll zwar nur durch die Kompetenz der politischen Elite garantiert werden, die aber ist selbst wieder von einer kompetenten Auswahl durch die Allgemeinheit abhängig.

Die *sittliche* Variante stützt sich dagegen direkt auf die Bürgertugenden und eingelebten Sitten, auf den »gesunden Menschenverstand«, der intuitiv das Richtige wolle. Hier werden normatives Gemeinwohl und empirische Allgemeinheit verbunden, der mitgeführte intuitive Wahrheitsanspruch verlangt jedoch unbedingte Einigkeit der Staatsbürger. Wenn Sitten und Tugenden keine Eindeutigkeit der gemeinsamen Entscheidung hervorbringen, muß auch die »Wahrheit des Herzens« als Legitimationsinstanz in Frage gestellt werden. Rousseau betrachtet daher öffentliche Debatten als Täuschung und Verzerrung des von sich aus guten Volkswillens zugunsten von Sonderinteressen (CS IV, 1f.). Wo die Wahrheit des Herzens und der Sitten als Legitimationsinstanz gilt, darf Öffentlichkeit nur rituelle Bekräftigung von Einigkeit liefern.

Verzichtet man hingegen auf den Wahrheitsanspruch, bleibt zunächst nur der Bezug auf die empirische Allgemeinheit: politische Entscheidungen werden allein dadurch legitimiert, daß alle daran teilgenommen haben oder teilnehmen können. Die *dezisionistische* Position reduziert Demokratie auf bloße Abstimmung – ohne den Anspruch auf ein qualitatives Entscheidungskriterium. Da der Fall einer auf diese Weise herbeigeführten Einstimmigkeit aber relativ unwahrscheinlich ist, bedarf es zusätzlicher Verfahren, wie z.B. der Mehrheitsregel, um Entscheidungsfähigkeit herzustellen. Auch hier wirkt Öffentlichkeit, pointiert formuliert, lediglich als Veröffentlichung: Sie dient der Bekanntgabe von Entscheidungen, für das Zustandekommen von Meinungen ist sie überflüssig.

Diese Extrempositionen machen deutlich, daß zwischen einem schwachen und einem starken Legitimationsbegriff unterschieden werden kann (ähnlich Luhmann 1975: 31f.). Das elitäre und das sittliche Modell verbinden im Gegensatz zum dezisionistischen mit der Legitimation von Entscheidungen auch einen Wahrheitsanspruch: Legitimiert ist nicht allein das, was alle wollen, sondern nur, was außerdem das Richtige ist. Mit dieser Differenzierung scheint sich ein wichtiger Aspekt des geschilderten Diätenbeispiels erklären zu lassen. Das Paradoxe an der Position der Abgeordneten, ihre Entscheidung einerseits als gut begründet zu verteidigen, sie aber andererseits aufgrund mangelnder Akzeptanz für die Ursache einer Legitimationskrise zu halten, löst sich auf, wenn man von einem schwachen Legitimationsbegriff ausgeht: Nicht der argumentative Bezug auf das Gemeinwohl und die guten Gründe, sondern nur die Zustimmung der Allgemeinheit legitimiert die Entscheidung. Damit stellt sich freilich ein anderes Problem. Fraglich wird dann nämlich, ob die Öffentlichkeit der Massenmedien oder der eigenen Partei allein als wirksame Legitimationsinstanz fungieren können, d.h. ob sie ausreichen, um den Abgeordneten klare Vorgaben für ihre Entscheidung zu erteilen.

Die bisher skizzierten Extrempositionen der elitär bzw. sittlich und der dezisionistisch begründeten Legitimation führen offenbar zu einer falschen Alternative zwischen intuitiv erkanntem Gemeinwohl und bloßer Entscheidung. Diese Alternative polarisiert nicht

nur zwischen Wahrheit und Mehrheit, sie geht auch an der besonderen Bedeutung der Öffentlichkeit völlig vorbei, die jeweils auf bloße Veröffentlichung reduziert wird. Die Macht der Öffentlichkeit läßt sich so nicht erklären. Wenn diese Macht gegenüber politischen Institutionen darin besteht, daß hier die jeweilige Übereinkunft der Staatsbürger unabhängig von institutionellen Festlegungen in Erscheinung tritt, kann sich dies weder auf die bloße Darstellung eines sittlich bereits fixierten Konsenses, noch auf die einfache Bekanntgabe eines Abstimmungsergebnisses beschränken. Öffentlichkeit entfaltet Macht, weil sie einer Pluralität von Meinungen und Argumenten Gehör verschaffen und daraus immer wieder neue gemeinsame Überzeugungen bilden kann. Das hier zugrunde liegende Legitimationsmodell ist das der *diskursiven* Gemeinwohlbestimmung, das von einem normativen Begriff der Öffentlichkeit ausgeht.

Begründet werden kann die normative Bedeutung der Öffentlichkeit mit strukturellen, funktionalen und normativen Argumenten. Das strukturelle Argument orientiert sich am »Input« politischer Institutionen: Da politische Macht nur durch Öffentlichkeit erzeugt werden kann, muß auch die institutionalisierte Macht an Öffentlichkeit gebunden bleiben, um einem allgemeinen Machtverfall vorzubeugen; vorrangiger Aspekt ist hier die politische Stabilität. Das funktionale Argument ist dagegen »Output-orientiert«: Da politische Entscheidungen ohne Reibungsverluste nur durchsetzbar sind, wenn sie sich in alltägliche Lebensformen einfügen, muß Öffentlichkeit nicht nur passive Akzeptanz, sondern auch aktive Kooperation sichern. Zentral ist dabei der Aspekt politischer Effektivität. Beides, Stabilität und Effektivität, läßt sich jedoch auch auf anderem Weg als dem der diskursiven Öffentlichkeit erreichen. Wenn man kommunikativ erzeugte Macht und instrumentelle Gewalt als funktionale Äquivalente begreift oder die Reibungsverluste erzwungener Entscheidungsdurchsetzung gegen die Kosten öffentlicher Meinungsbildung aufrechnet, bleibt es letztlich eine empirische Frage, ob Diktaturen oder Demokratien stabiler und effizienter sind. Diese Möglichkeit kann erst durch die normative Argumentation ausgeschlossen werden, die sich direkt auf die demokratischen Werte der Freiheit und Gleichheit stützt: Politische Freiheit und Gleichheit können nicht allein durch repräsentative Institutionen, sondern letztlich nur durch die unbeschränkte Zugänglichkeit des öffentlichen Raumes garantiert werden.

Die Möglichkeit und Notwendigkeit öffentlicher Meinungsbildung für die Erzeugung eines staatsbürgerlichen Konsenses setzt voraus, daß weder eine unaufhebbare Mehrzahl konkurrierender Einzelinteressen besteht, noch das gemeinsame Interesse intuitiv bzw. elitär bestimmbar wäre: Nur im öffentlichen Diskurs kann sich herausstellen, was für alle als richtig gilt. Dabei stellt sich die Frage, ob die diskursive Gemeinwohlbestimmung dezisionistischer Beliebigkeit entkommen kann, ohne sich wie das elitäre oder sittliche Modell mit einem Wahrheitsanspruch zu belasten. »Aussagen mit absolutem Wahrheitsanspruch« schreibt Hannah Arendt (1972: 59f.) sei »eines gemeinsam, daß nämlich ihr Gültigkeitsanspruch durch Übereinkunft, Diskussion oder Zustimmung weder erhärtet noch erschüttert werden kann«. Demzufolge kann die öffentliche Meinung nur jeweilige Überzeugungen zum Ausdruck bringen, aber keinen absoluten Wahrheitsanspruch erheben.

Behauptet also der normative Öffentlichkeitsbegriff den Vorrang der Demokratie vor der Rationalität? Wenn man Vernunft im Sinne Platons als »Organ für das Vernehmen der Wahrheit« definiert, das »nur den Göttern und wenigen unter den Menschen verliehen ist« (Arendt 1972: 60), wird die Entgegensetzung von demokratischer Meinungsbildung und rationaler Einsicht in der Tat unvermeidlich. Diese Tyrannei der Wahrheit beruht jedoch wesentlich auf der Vorstellung einer gleichzeitig intuitiven und objektiven Erkenntnis. Dagegen entspricht der diskursive Wahrheitsbegriff eher dem, was in Arendts Terminologie als »Meinung« bezeichnet wird: Meinungen bedürfen der Pluralität, beruhen aber nicht auf Privat- oder Gruppeninteressen, sondern auf »Gemeinsinn«; sie »drängen sich nicht auf, sondern sind das Resultat der Überlegung« und damit »wahrhaft diskursiv« (62). Die Diskurstheorie der Wahrheit weist einerseits den Absolutheitsanspruch einer intuitiven Wesensschau zurück, will aber andererseits gegenüber der bloßen Willkür dezisionistischer Modelle »ein Moment von Unbedingtheit« retten, indem sie sich auf die diskursive Begründbarkeit von Geltungsansprüchen bezieht (Habermas 1986: 352). Wer an Argumentationen teilnimmt, geht davon aus, daß sich strittige Fragen mit guten Gründen entscheiden lassen. Ob man diesen »zwanglosen Zwang des besseren Arguments« wie Habermas als diskursiven Wahrheitsanspruch bezeichnet, oder, wie Arendt, als »argumentierende Überredung« vom Feld der »philosophischen Wahrheiten« abgrenzt, ist dann eher eine Definitionsfrage. Die Rationalität politischer Entscheidungen bemißt sich nach dem diskursiven Modell an der Güte der Gründe, die in der Debatte für den Anspruch der Sachangemessenheit und normativen Richtigkeit vorgebracht werden können. Sie ist allerdings auch an die Voraussetzung gebunden, daß alle Argumente ohne Behinderung und Verzerrung zur Geltung gebracht werden können.

### 3.

Die überzogene Polarisierung zwischen dem starken Legitimationsanspruch der elitären oder sittlichen Gemeinwohlorientierung und dem schwachen Legitimationsanspruch der dezisionistischen Mehrheitsmeinung wirft ein Licht auf zwei verbreitete konzeptuelle Gegensatzpaare, die ebenso falsche Alternativen bilden: die Gegenüberstellung einer »Legitimation durch Verfahren oder durch Normen« und die Entgegensetzung von »repräsentativer oder plebiszitärer Demokratie«. Beide Kontroversen führen als Alternativen am Legitimationsproblem moderner Demokratien vorbei (Mandt 1985, Göhler 1994).

Daß die Orientierung am Verfahren allein kein ausreichendes Legitimationskriterium bietet, macht das Beispiel des Hamburger Diätengesetzes plausibel. Die Einhaltung geltender Verfahren bei der Gesetzesfassung wurde nicht bestritten; die öffentliche Empörung gründete auch nicht in erster Linie in der Kritik an einem geltenden Verfahren. Die »moralischen Maßstäbe der Legitimation«, auf die sich der Einspruch des Bürgermeisters bezog, orientierten sich vielmehr an den Grundnormen der Gleichheit und Verteilungsgerechtigkeit, die nach Meinung der Öffentlichkeit durch das neue Gesetz verletzt wurden. Eine grundsätzliche Kritik am geltenden Verfahren der »Selbstbedienung« von Abgeordneten wurde durch diesen Vorwurf der Verletzung geltender Normen erst ausgelöst.

Nun kann man freilich auch die Grundnormen der Gleichheit und Gerechtigkeit als »Strukturprinzipien« wieder in Verfahrensfragen übersetzen (Luhmann 1975: 198), durch definitorische Vereinseitigungen verringert sich jedoch nicht das Problem. Der Versuch, normative Fragen durch Orientierung an geltenden Verfahren zu überwinden, führt genauso zu einer halbierten Legitimität, wie der Versuch, Verfahrensfragen durch Normbestimmungen zu ersetzen. Allgemeinverbindliche Entscheidungen lassen sich weder allein prozedural durch die Einhaltung festgesetzter Verfahren noch allein material durch Berufung auf letztgültige Werte legitimieren. Sie erfordern beides: eine Einigung auf die allgemeine Geltung von Grundwerten und von Entscheidungsprozeduren. Worauf es hier aber vor allem ankommt, ist das Problem, daß im konkreten Fall in beiden Richtungen Interpretationsspielräume bleiben, die die Anbindung institutionell verfaßter Entscheidungsmacht an die Macht der öffentlichen Meinungsbildung erfordern.

Für das Problem dieses Entscheidungsspielraums bieten repräsentative und plebiszitäre Institutionen verschiedene Lösungen, die bei einer konträren Gegenüberstellung die Bedeutung der Öffentlichkeit verfehlen. Das generalisierte Vertrauen der Staatsbürger in die politischen Amtsträger, auf das sich die Verteidiger der repräsentativen Demokratie stützen, ist wiederum abhängig davon, ob sich die »Vertreter des ganzen Volkes« in ihren Entscheidungen am Gemeinwohl orientieren. Bei der konkreten Auslegung dessen, worin das Gemeinwohl jeweils besteht, ist aber nicht allein das »Gewissen« der Abgeordneten als innere Instanz von Sittlichkeit maßgebend, sondern auch das, was öffentlich als Gemeinwohl gilt. Die Legitimation politischer Entscheidungen in modernen Demokratien gründet nicht allein in der vertrauensgebundenen Erteilung von Entscheidungsbefugnissen, sondern auch in der sachbezogenen Übereinstimmung mit der öffentlich artikulierten allgemeinen Meinung. Wo nicht von einer intuitiv bestimmbaren absoluten Wahrheit, aber auch nicht von der grundsätzlichen Willkür politischer Entscheidungen ausgegangen wird, liegt die Definitionsmacht über das Gemeinwohl letztlich bei der Öffentlichkeit. Sie entscheidet auch in einzelnen Fällen über die Gemeinwohlorientierung der Amtsträger und über deren Machterhalt. Darin besteht die »plebiszitäre Macht« der Öffentlichkeit – und insbesondere der Massenmedien – gegenüber den politischen Institutionen.

Waren also die Kontroversen der sechziger und siebziger Jahre über Partizipation und Parlamentarismus, direkte und repräsentative Demokratie (Bermbach 1991) bloße Scheingefechte? Haben im Schatten scheinbar gescheiterter Reformprojekte zur Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung und Volksentscheid gewissermaßen auf dem Schleichweg über die Massenmedien alltägliche Plebiszite das Repräsentativsystem längst durchsetzt? Die Rücknahme des Hamburger Diätengesetzes im Namen der Öffentlichkeit liefert dafür, so könnte man meinen, ein deutliches Beispiel. Ganz so einfach ist es jedoch nicht.

Um ein differenziertes Bild zu gewinnen, muß hier auf die bereits erwähnte Besonderheit des Beispiels zurückgekommen werden. Es handelte sich ja um einen untypischen Fall, insofern die umstrittene Entscheidung die Sonderinteressen der Abgeordneten als einer eigenen gesellschaftlichen Gruppe betraf. Daher eignete sich das

Thema ungewöhnlich gut für eine Konfrontation zwischen den parlamentarischen Mandatsträgern und der »außerparlamentarischen Opposition« der Medienöffentlichkeit. Und auch der Zweifel an der Gemeinwohlorientierung der politischen Repräsentanten war hier besonders naheliegend. Im Vakuum allgemeiner politischer Passivität fiel es den Massenmedien daher nicht schwer, das umstrittene Gesetz zum tagespolitischen Hauptthema zu dramatisieren, und das Feld der öffentlichen Meinung durch relativ eindeutige Positionen zu besetzen. So konnte »Öffentlichkeit« als eine eigenständige Macht in Erscheinung treten, die ihre Stimme gegen den eigennützigen Machtmißbrauch der Amtsträger unüberhörbar zur Geltung brachte.

Dieses Bild ändert sich, sobald es um Entscheidungen geht, die allgemeinere Interessenkonflikte berühren. Diese können auf verschiedenen Ebenen liegen: ethische Grundsatzentscheidungen wie im Zusammenhang mit dem § 218 oder der Gentechnologie, politische Grundrechtsfragen wie die Debatte über Asylrecht und Einwanderungsgesetz, aber auch weniger grundsätzliche, dafür aber nicht minder folgenreiche Richtungsentscheidungen wie die verkehrspolitische Frage, ob einer zunehmenden Anzahl von Autos durch Ausbau von Straßen und Parkflächen oder durch restriktive Maßnahmen wie Tempobegrenzungen, Sonderabgaben und Sperrzonen zu begegnen sei. All diese Fragen werden sowohl unter den institutionellen Entscheidungsträgern als auch in der Öffentlichkeit kontrovers beantwortet. Die Klarheit der sozialen Fronten und der Sachvoten löst sich auf in ein unübersichtliches Nebeneinander verschiedener Interessen und Meinungen: »die öffentliche Meinung« verschwindet hinter vielen veröffentlichten Meinungen, »das Gemeinwohl« hinter dem verallgemeinerten Anspruch jeweiliger Positionen. Dabei zeigt sich, daß die »plebiszitäre Macht« der über Massenmedien vermittelten öffentlichen Meinung nur ein informelles Verfahren der Gemeinwohlbestimmung ist, dessen entscheidungsrelevante Kraft abnimmt, je kontroverser die gesellschaftlichen Interessen und Ansichten sind. Und je engagierter der Streit ausgetragen wird, um so differenzierter stellt sich auch der Raum der Öffentlichkeit selbst dar. Wo politische Apathie aktiver Teilnahme weicht, tritt neben die Öffentlichkeit der Massenmedien eine Vielzahl anderer Öffentlichkeiten: Demonstrationen und Diskussionsveranstaltungen, Boykott- und Blockadeaktionen, Parteiversammlungen, öffentliche Anhörungen etc. Um politisch wirksam zu werden, muß die Vielzahl der Öffentlichkeiten, der öffentlich thematisierten Fragen und der veröffentlichten Meinungen sich entweder auf ein erkennbares Votum zuspitzen, das von den Entscheidungsträgern nicht ignoriert werden kann, oder die öffentliche Debatte muß direkten Anschluß an institutionalisierte Entscheidungsverfahren finden.

4.

Diese Überlegungen lassen sich systematisch fassen in der Unterscheidung zwischen »informellen« und »formellen« Verfahren der Legitimation institutionell verfaßter Macht durch Öffentlichkeit. In beiden Fällen gilt: Legitimierende Kraft gewinnt Öffentlichkeit dadurch, daß sich aus dem diffusen Bild der Pluralität veröffentlichter

Stimmen eine erkennbare »öffentliche Meinung« bilden kann. Dies muß nicht bedeuten, daß nur eine einheitliche Auffassung besteht; die öffentliche Meinung kann sich auch auf ein Mehrheitsvotum oder einen Grundkonflikt unversöhnter Ansichten zuspitzen, der Kompromißlösungen verlangt.

Das »informelle Verfahren« fordert vom Prozeß der öffentlichen Auseinandersetzung die eigenständige Fokussierung auf Themen und Positionen, die nur unter bestimmten Bedingungen erreicht werden kann. Um zu einem Thema von öffentlichem Interesse zu werden, muß ein Problem nicht nur als grundsätzlich oder richtungsweisend erkannt werden, es muß sich auch zur öffentlichen Dramatisierung eignen, darf also weder zu speziell noch zu abstrakt sein. Darüberhinaus muß die Entscheidungsrelevanz deutlich werden, d.h. ein direkter Bezug zu Adressaten und institutionellen Entscheidungen hergestellt werden. Und schließlich wird eine in dieser Weise zugespitzte Meinung nur zur »öffentlichen Meinung«, wenn sie auch über ein Medium oder Forum verfügt, das sie als solche sichtbar macht.

Allerdings kann auch eine noch so eindeutige öffentliche Meinung keine bestimmte institutionelle Beschlußfassung erzwingen. Die öffentliche Meinung entscheidet nur über die Legitimation der formellen Entscheidungen, die sich übereinstimmend oder abweichend zu ihr verhalten können. Wer sich als Entscheidungsträger über die öffentliche Meinung hinwegsetzt, muß dies entweder unter Berufung auf andere Legitimationsmodelle tun – wie z.B. die elitäre Bestimmung des Gemeinwohls –, oder der Verzicht auf Legitimation ist Teil eines strategischen Machtkalküls, bei dem das Risiko des Machtverlustes in Kauf genommen wird.

Diesen Spielraum bietet das »formelle Verfahren« nicht: hier wird die Beschlußfassung mit der öffentlichen Meinungsbildung direkt verbunden. Dabei kann das institutionelle Verfahren den Anlaß für öffentliche Auseinandersetzungen, oder umgekehrt die öffentliche Thematisierung bestimmter Fragen den Ausgangspunkt für formelle Beschlußverfahren bilden. Die grundlegenden Beispiele dafür sind die allgemeinen Wahlen politischer Repräsentanten und die Durchführung von Volksbegehren und -entscheiden, die sich als Personal- und Sachvoten unterscheiden lassen (Kostede 1984). Die öffentliche Debatte wird jeweils entscheidungsorientiert geführt und soll garantieren, daß alle relevanten Sachverhalte und Argumente zur Sprache kommen und eine gemeinsame Willensbildung ermöglichen. Die Formalisierung der Abstimmung bündelt dann die verschiedenen Meinungen zu eindeutigen Voten und entlastet damit von der Zuspitzung durch Dramatisierung; ihre Institutionalisierung sichert Verbreitung und verringert die Schwierigkeit, Öffentlichkeit jeweils eigenständig erzeugen zu müssen. Der Wahlakt selbst ist zwar individuell und nicht öffentlich (Gerhards/Neidhardt 1990: 10), er setzt jedoch voraus, daß die Entscheidungsgrundlagen hinreichend bekannt sind und steht daher in einem logisch notwendigen Zusammenhang zur öffentlichen Meinungsbildung. Die einschränkende Bedingung dieses Verfahrens ergibt sich aus dem hohen Organisationsaufwand und der damit verbundenen geringen Flexibilität. Allerdings müssen hier auch die Zwischenstufen der institutionalisierten Meinungsbildung wie Planbeteiligungsverfahren oder öffentliche Anhörungen berücksichtigt

werden, die sich aus lokaler Begrenzung und verschiedenen Graden der Formalisierung von Voten ergeben.

Fassen wir zusammen: Wenn Öffentlichkeit zur Legitimation politischer Macht nicht nur rhetorisch für den normativen Bezug aufs Ganze in Anspruch genommen oder auf bloße Veröffentlichung reduziert werden soll, muß jenseits grundsätzlicher Normbestimmung und repräsentativer Verfahren auch in einzelnen Fragen die Möglichkeit einer entscheidungsrelevanten öffentlichen Meinungsbildung bestehen. Das informelle Verfahren spontaner, selbstgeregelter Meinungsbildung steht dabei unter gravierenden einschränkenden Bedingungen: die Fokussierung auf eine erkennbare öffentliche Meinung ist in der Regel nur bei grundsätzlichen bzw. Richtungsentscheidungen möglich, die dramatisierbar und adressierbar sind. Gerade in schwierigen Konflikten, die eine differenzierte Problemerkennung und -lösung erfordern, kann die öffentliche Meinung auf diese Weise kaum zum entscheidenden Faktor werden. Darüberhinaus bleibt aber auch bei gelungener Zuspitzung auf ein erkennbares öffentliches Votum eine Lücke in der Verfahrensanbindung, die dem Machtkalkül der Entscheidungsträger vorbehalten bleibt. Wenn dieses Kalkül begrenzt werden soll, muß die informelle öffentliche Meinungsbildung durch formelle Verfahren der allgemeinen Beschlußfassung ergänzt werden (Blanke 1986, Schnetz 1991).

Mit der direkten Anbindung der institutionellen Entscheidungsfindung an die öffentliche Meinungsbildung wird die Rolle des Staatsbürgerkonsenses nicht nur gegenüber den staatlichen Repräsentanten gestärkt, sondern auch gegenüber den Massenmedien als einer eigenständigen »Öffentlichkeitsinstitution«. Massenmedien sind nicht nur – wie in der eingangs vom »Machtmedium« abgrenzenden Definition suggeriert – eine Kommunikationstechnologie oder ein bloßes Verbreitungsmittel, sondern bilden als Gesamtheit eine besondere politische Institution mit eigenen internen Entscheidungsstrukturen. Ihre Funktion besteht nicht nur in der Vermittlung von Informationen, sondern auch in der Erzeugung und Verstärkung von öffentlicher Auseinandersetzung. Während sogenannte »autonome« Öffentlichkeiten (Habermas 1989, 1990) nur in bestimmten Zusammenhängen spontan entstehen und wieder zerfallen, sorgen die institutionalisierten Massenmedien für eine dauerhafte öffentliche Präsentation von Ereignissen, Themen und Meinungen. Dadurch können sie den Grundkonsens der Staatsbürger für sich in Anspruch nehmen, wo andere Öffentlichkeiten und eine vielfältige Artikulation von Meinungen aufgrund mangelnder politischer Beteiligung fehlen. Die Massenmedien wirken dann gewissermaßen als »Platzhalter und Interpret« der politisch passiven Staatsbürger.

Allerdings würde es ein falsches Bild zeichnen, wollte man die »autonome« Öffentlichkeit der politisch aktiven Staatsbürger der »vermachteten« massenmedialen Öffentlichkeit dichotom gegenüberstellen (Habermas 1990). Die Massenmedien bilden zum einen selbst eine Pluralität, die sich aus verschiedenen Techniken (Printmedien, Hörfunk, Fernsehen), Organisationsformen (privat, öffentlich-rechtlich) und Trägern zusammensetzt. Zum anderen verschränken sie sich aber auch als hochwirksame Verbreitungsmittel und allgemeine Berichterstatter mit anderen, partikularen Öffentlich-

keiten. Die Funktionen der räumlichen Verbreitung und zeitlichen Verstärkung von öffentlichen Auseinandersetzungen begründen eine Schlüsselstellung der Massenmedien im Prozeß der politischen Meinungsbildung, der die klotzige Konfrontation von »manipulativem Mediensystem« und »alternativer Öffentlichkeit« nicht gerecht wird. Sie verfehlt nicht nur auf der deskriptiven Ebene die Bedeutung der Massenmedien für die gesellschaftliche Kommunikation, sondern übersieht auch die Problemlösungskapazität eines weltweiten Kommunikationssystems hinsichtlich globaler Bedrohungen und Handlungszwänge.

Wo ein gemeinsamer Diskurs nicht mehr direkt, sondern nur noch vermittelt ausgetragen werden kann, wo »die« Öffentlichkeit nicht mehr als unmittelbar erfahrbarer Ort, als räumlich-zeitliche Einheit existiert, sondern nur noch als virtuelle Synthese disparater Zeiten und Räume, muß eine politische Theorie, die sich auf einen normativen Öffentlichkeitsbegriff stützt, diesen zur Struktur medialer Massenkommunikation in Beziehung setzen. Der normative Gehalt des Öffentlichkeitsbegriffs läßt sich in den drei Kriterien: allgemeine Zugänglichkeit der Debatte, Rationalität der Argumente und Authentizität der Darstellung angeben. Ihnen stehen verschiedene Ansätze der Medienwirkungsforschung gegenüber, die unter den Stichworten »gate-keeper« (Robinson 1973), »agenda-setting« (Ehlers 1983, Weiß 1989), »Nachrichtenwert« (Staab 1989), »News-Bias« (Rosengren 1979), »reziproke Effekte« (Lang/Lang 1953) und »Pseudo-Ereignisse« (Boorstin 1987, Kepplinger 1989) diskutiert werden. Dabei geht es um die Frage, in welcher Weise Themenselektion, -gewichtung und -darstellung für die Öffentlichkeit durch interne subjektive Kriterien, professionelle Standards und organisatorische Mechanismen bestimmt werden, und welche Wechselwirkungen und systematischen Verzerrungen zwischen Ereignissen und Berichterstattungen entstehen. Während in der empirischen Medienforschung der theoretische Rahmen oft diffus und auf eine eher rhetorische Adaption systemtheoretischer Begrifflichkeit beschränkt bleibt, leiden gesellschaftstheoretische Konzepte der Öffentlichkeit, wie beispielsweise die in den letzten Jahren grassierenden »civil society«-Ansätze (Honneth 1992), im Hinblick auf empirische Aspekte der Massenkommunikation unter systematischer Unterbelichtung. Dem »erheblichen Theorie-Defizit« der empirischen Forschung (Ehlers 1983: 182) entspricht damit auf Seiten der Politischen Theorie ein Empiriedefizit (Kaase/Langenbuecher 1986), das von einer am Öffentlichkeitsbegriff ansetzenden Demokratietheorie noch behoben werden muß.

## Literatur

- Arendt, Hannah, 1970: *Macht und Gewalt*. München.
- Arendt, Hannah, 1972: *Wahrheit und Politik*. In dies.: *Wahrheit und Lüge in der Politik*. München. 44-92.
- Benhabib, Seyla, 1991: *Der Paria und sein Schatten: Über die Unsichtbarkeit der Frau in Hannah Arendts politischer Philosophie*. Babylon 9. 95-108.
- Bermbach, Udo, 1991: *Demokratietheorie und politische Institutionen*. Opladen.
- Blanke, Thomas, 1986: *Autonomie und Demokratie*. Kritische Justiz 19. 406-422.
- Boorstin, Daniel J., 1987: *Das Image. Der Amerikanische Traum*. Reinbek.
- Die Grünen/GAL, 1992: *Das Diäten-Ding*. Hamburg.
- Ehlers, Renate, 1983: *Themenstrukturierung durch Massenmedien. Zum Stand der empirischen Agenda-Setting-Forschung*. Publizistik 28. 167-186.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm, 1990: *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit*. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Göhler, Gerhard, 1994: *Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen*. In ders. (Hg.): *Die Eigenart der Institutionen*. Baden-Baden. 19-46.
- Habermas, Jürgen, 1962: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Darmstadt, Neuwied.
- Habermas, Jürgen, 1976: *Hannah Arendts Begriff der Macht*. Merkur 30. 946-961.
- Habermas, Jürgen, 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*. 2 Bde. Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen, 1986: *Entgegnung*. In: Honneth, Axel/Joas, Hans (Hg.): *Kommunikatives Handeln*. Frankfurt am Main. 327-405.
- Habermas, Jürgen, 1989: *Ist der Herzschlag der Revolution zum Stillstand gekommen? In: Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption*. Herausgegeben vom Forum für Philosophie Bad Homburg. Frankfurt am Main. 7-36.
- Habermas, Jürgen, 1990: *Vorwort zur Neuauflage*. In ders.: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main. 11-50.
- Hennis, Wilhelm, 1957: *Der Begriff der öffentlichen Meinung bei Rousseau*. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie Bd. XLIII. 111-115.
- Honneth, Axel, 1992: *Konzeptionen der »civil society«*. Merkur 46. 61-66.
- Hunziker, Peter, 1981: *Gesellschaftliche Strukturbedingungen der »Öffentlichen Meinung«*. Media Perspektiven 7. 515-520.
- Kaase, Max/Langenbucher, Wolfgang R., 1986: *Medienwirkungen auf Gesellschaft und Politik*. In: Deutsche Forschungsgemeinschaft (Hg.): *Medienwirkungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland*. Teil I: *Berichte und Empfehlungen*. Weinheim. 13-28.
- Kepplinger, Hans Mathias/Roth, Herbert, 1978: *Kommunikation in der Ölkrise des Winters 1973/74. Ein Paradigma für Wirkungsstudien*. Publizistik 23. 337-356.
- Kepplinger, Hans Mathias, 1989: *Theorien der Nachrichtenauswahl als Theorien der Realität*. Aus Politik und Zeitgeschichte B 15/89. 3-16.
- Kostede, Norbert, 1984: *Primat der Politik. Legitimation durch Sachvoten*. Habil. Hannover.

- Landfried, Christine, 1991: *Die Macht des Fernsehens: Inszenierung statt Kontrolle von Politik*. In: Hartwich, H.-H./Wewer, G. (Hg.): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. III. Opladen. 193-214.
- Lang, Kurt/Lang, Gladys E., 1953: *The Unique Perspective of Television and its Effect: A Pilot Study*. American Sociological Review 18. 3-12.
- Langenbucher, Wolfgang R./Staudacher, Irmgard, 1989: *Journalismus als Komplementärinstitution politischer Kontrolle*. In: Kaase, Max/Schulz, Winfried (Hg.): *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde*. KZfSS Sonderheft 30. Opladen. 185-198.
- Luhmann, Niklas, 1975: *Legitimation durch Verfahren*. 2. Auflage. Frankfurt am Main.
- Mandt, Hella, 1985: *Kritik der Formaldemokratie und Entförmlichung der politischen Auseinandersetzung*. Zeitschrift für Politik 32. 115-132.
- Oberreuter, Heinrich, 1990: *Defizite der Streitkultur in der Parteiendemokratie*. In: Sarcinelli, Ulrich (Hg.): *Demokratische Streitkultur*. Opladen. 77-100.
- Parsons, Talcott, 1963: *On the Concept of Political Power*. Dt.: *Über den Begriff der Macht*. In ders.: *Zur Theorie der sozialen Interaktionsmedien*. Herausgegeben von Stefan Jensen. Opladen 1980.
- Robinson, Gertrude J., 1973: *25 Jahre Gatekeeper-Forschung. Eine kritische Rückschau und Bewertung*. In: Aufermann, Jörg/Bohrmann, Hans/Sülzer Rolf (Hg.): *Gesellschaftliche Kommunikation und Information. Forschungsrichtungen und Problemstellungen*. Band I. Frankfurt am Main. 344-355.
- Rosengren, Karl E., 1979: *Bias in News: Methods and Concepts*. Studies of Broadcasting 15. 31-45.
- Rousseau, J.-J. (CS): *Du Contrat Social. Dt.: Staat und Gesellschaft*. Übersetzt und kommentiert von Kurt Weigand. München 1959.
- Schiller, Theo, 1991: *Machtprobleme in einigen Ansätzen der neueren Demokratietheorie*. In: Greven, Michael Th. (Hg.): *Macht in der Demokratie*. Baden-Baden. 141-174.
- Schnetz, Diemut, 1991: *Neue soziale Bewegungen und direkte Demokratie*. Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 3. 89-98.
- Staab, Joachim Friedrich, 1989: *Formale Struktur und empirischer Gehalt der Nachrichtenwert-Theorie*. München, Freiburg.
- Starobinski, Jean, 1961: *Jean-Jacques Rousseau und die Gefahren der Reflexion*. In ders.: *L'oeil vivant*. Dt.: *Das Leben der Augen*. Übersetzt von Henriette Beese. Frankfurt am Main 1984. 67-146.
- Sternberger, Dolf, 1976: *Die versunkene Stadt. Über Hannah Arendts Idee der Politik*. Merkur 30.
- Weber, M. (WuG): *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. Auflage. Besorgt von Johannes Winckelmann. Tübingen 1985.
- Weischenberg, Siegfried, 1990: *Gladiatoren und Propagandisten? Die Akteure politischer Kommunikation in einer medialen Streitkultur*. In: Sarcinelli, Ulrich (Hg.): *Demokratische Streitkultur*. Opladen. 101-120.
- Weiß, Hans-Jürgen, 1989: *Öffentliche Streitfragen und massenmediale Argumentationsstrukturen. Ein Ansatz zur Analyse der inhaltlichen Dimension im Agenda Setting-Prozess*. In: Kaase, Max/Schulz, Winfried (Hg.): *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde*. KZfSS Sonderheft 30. Opladen. 473-489.