

3. Selbstgesetzgebung oder Selbstregierung?

Wie wir gesehen haben, läßt sich Walzer, gleichsam verführt von der »liberalen Kunst der Trennungen«, am Ende dazu verleiten, dem Bereich einer auf politische Entscheidungen spezialisierten staatlichen Politik, in dem (institutionell und konstitutionell zwar eingeebte) Techniken des Machterwerbs und -erhalts wie der Interessenpolitik dominieren, eine zivilgesellschaftliche Praxis bloß gegenüberzustellen, ohne eine gesellschaftliche Form der Rationalisierung staatlicher Willensbildung im Ernst ins Auge zu fassen. In dieser Konstellation erhält die zivilgesellschaftliche Praxis ihre besondere Gestalt durch zwei miteinander korrespondierende Bestimmungen: Zum einen ist sie funktional auf die soziale Integration kollidierender Lebensformen hin ausgelegt und verweist insofern auf einen Begriff post-traditionaler Sittlichkeit (Honneth, 1992); zum anderen übersetzt er diese ethische Perspektive in die Vorstellung einer auf wechselseitige Anerkennung spezialisierten Form einer dialogischen Praxis, aus der (im Begriff des reiterativen Universalismus) jene »Kollisionsnormen« erwachsen sollen, über die sich die soziale Integration vollziehen kann und durch die individuelle und kollektive Selbstbehauptungsansprüche hindurch müssen. Die Grenzen der Leistungsfähigkeit dieses Arrangements sind offensichtlich und treten im Gegenlicht weitergehender demokratischer Forderungen nach einer institutionellen Verankerung von Mechanismen der Selbstregierung besonders markant hervor. Sie hängen intern mit den genannten konzeptuellen und begrifflichen Grundentscheidungen zusammen und lassen sich auf die Formel bringen, daß Walzer zugleich von einem zu engen und zu »weichen« Begriff von Öffentlichkeit Gebrauch macht. Zu eng ist seine Vorstellung von Öffentlichkeit, weil er die netzwerkartige Struktur räumlich, sachlich und sozial differenzierter Öffentlichkeiten, ihre unterschiedlichen Funktionen, aber auch Überlappungen nicht in den Blick bekommt – schon dadurch verschenkt er m.E. Einsichten, die demokratietheoretisch fruchtbar zu machen sind. Zu »weich« ist seine Vorstellung, weil der von ihm favorisierte Kommunikationsmodus des »Dialogs« die argumentativen Züge vermissen läßt, die die gesellschaftliche Praxis mit der zusätzlichen Aufgabe einer problemlösungs- und entscheidungsbezogenen politischen Willensbildung vermitteln könnten. Dieses rationale Moment kommunikativer Praktiken ist aber nicht nur ein Reflex diskursiver Politik, sondern der »zwanglose Zwang des besseren Arguments« (Habermas) scheint darüber hinaus ein irreduzibles Ferment einer nicht mehr im ganzen über sittliche Orientierungen und individuelle, sozio-moralische Kompetenzen integrierbaren »politischen Gesellschaft«. Deshalb müssen gerade in demokratietheoretischer Hinsicht an beiden Grundentscheidungen Walzer's Korrekturen vorgenommen werden. Dem dienen die folgenden Überlegungen, mit denen ich in zwei Schritten zunächst einen Begriff »starker Öffentlichkeiten« herausarbeiten möchte (1), bevor ich mich dem Versuch von Habermas zuwende, der normativen Idee der demokratischen Selbstbestimmung im Modell deliberativer Politik einen angemessenen Ausdruck zu verleihen (2).

3.1. Zum Begriff politischer Öffentlichkeit

Man wird heute kaum davon ausgehen können, daß sich die Alltagssprachliche Verwendungsweise des Wortes Öffentlichkeit aus einem klar konturierten Begriff ergibt, der es erlaubte, die sich damit verbindenden Phänomene, Assoziationen und Erwartungen etwa in einem normativ und funktional ausgewiesenen wie institutionell, organisatorisch und sozialstrukturell spezifizierten Konzept zu integrieren. Vielmehr scheinen die Konnotationen, die sich einstellen, zum Teil nur noch sehr locker verbunden mit dem aufklärerischen Kerngehalt einer in öffentlicher Argumentation vermittelten, kollektiven Willensbildung, die sich auf die Rationalisierung von Herrschaft beziehen sollte. Das gilt einerseits für die Unterscheidung von ›privat‹ und ›öffentlich‹ und damit den Bezug auf ›öffentliche Angelegenheiten‹, die Vorstellung eines offenen, durch keinerlei soziale Barrieren verstellten Kommunikationszusammenhangs, die einer massenmedial verwalteten und häufig genug rein selbstbezüglichen Proliferation von »kommunikativen Kunstprodukten« (Sarcinelli 1990: 48) gegenübersteht. Und es gilt andererseits auch für die Kontrastierung der Idee der Publizität mit dem Phänomen einer querschnittig angelegten, diffusen und kognitiv relativ anspruchsarmen ›öffentlichen Meinung‹. Diese Unentschiedenheit ergibt sich ganz offensichtlich aus einer Spannung zwischen empirischen Beobachtungen und normativen Erwartungen, die es unklar erscheinen lassen, ob und wo ein anspruchsvoller Begriff von Öffentlichkeit »überhaupt einen Gegenstand findet«⁴⁶ oder ob und wie weit die soziologisch beschreibbare Wirklichkeit von Öffentlichkeit zu jener ursprünglichen und immer wieder

- 46 So Gerhards/Neidhardt (1990: 5) in einer kritischen Wendung gegen den Habermasschen Begriffsgebrauch, der sich vor allem durch »eine nie aufgegebene Konfundierung empirischer und normativer Elemente« auszeichne. Insofern kann man auf der Grundlage empirischer Studien zu staatsbürgerlichen Einstellungen und Kompetenzprofilen oder mit Bezug auf die Wahl- und Medienforschung, die vor allem in den USA eine bis in die zwanziger Jahre zurückreichende Tradition haben (Lippmann, 1965) und eine Reihe von Daten und Einsichten erbracht haben, die gegen eine normative Überanstrengung der Idee der Öffentlichkeit sprechen, einige Gründe beibringen, die gegen eine allzu enge institutionelle Auslegung der Idee der Demokratie am Ideal der allgemeinen Partizipation sprechen. Andererseits bleibt es auch angesichts dieser eindrucksvollen Leistungen sehr die Frage, inwieweit die erhobenen Daten auf die theoretisch interessanten Fragen wirklich antworten. Diese gewiß triviale Feststellung sollte indessen Grund genug sein, zu versuchen, dem Phänomen demokratischer Öffentlichkeit(en) in einer engeren konzeptuellen Verzahnung normativer Argumente, theoretischer Konstruktionen und empirischer Forschung genauer nachzugehen. Genau dieser Anstrengung haben sich jüngst die in dem von Marcus und Hanson (1993) herausgegebenen Band versammelten Autoren unterzogen, mit einem vielleicht auch die empirische Forschung provozierenden Ergebnis: »Those content with bleak conclusions (aus dem nachweisbaren Desinteresse, der generellen Uninformiertheit und geringen staatsbürgerlichen Motivierung des durchschnittlichen Amerikaners, der Verf.) seem to us sadly mistaken about the problems and possibilities of democratic politics. Theories of democracy that focus on preference aggregation or the pluralistic clash of interests are portraits of a polity in trouble, not any kind of ideal worth affirming. The real hope lies in reforming our politics and practices, not in lowering our aspirations. Given what passes for democratic debate these days, we shouldn't be too surprised by the bleak empirical findings – by the clouds of disillusioning facts. Still it is not difficult to discern patches of blue sky, and not utopian to press for more« (Kinder/Herzog, 1993: 373).

aktivierten Idee aufschließen kann. Deshalb möchte ich zunächst einige neuere mediensoziologische Befunde Revue passieren lassen, die geeignet sein könnten, erste Korrekturen am Bild einer sich dem emphatischen Modell von Öffentlichkeit vollständig entziehenden Wirklichkeit der sich nach eigenen Gesetzen herausbildenden und reproduzierenden Medienöffentlichkeit anzubringen – interessant sind dabei in erster Linie solche empirischen Forschungen, die einen explizit heuristischen Gebrauch vom normativen Modell machen (a).⁴⁷ Damit verlieren auch jene Ansätze an Plausibilität, die, gestützt auf allgemeine gesellschaftstheoretische Annahmen u.a. der Systemtheorie, die Relevanz normativer Elemente von Öffentlichkeit durch theoretische Annahmen und begriffliche Vorentscheidungen ausschließen oder aus dem Blick rücken – auch eine soziologische Theorie des Öffentlichkeitssystems muß der Tatsache einer Pluralität von Öffentlichkeitsformen, der Vielfalt des Medienangebots und der differenzierten Nutzung dieser Formen und Angebote im Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung Rechnung tragen (b). Vor diesem Hintergrund läßt sich dann auch der starke Gebrauch, den ich vom Konzept politischer Öffentlichkeiten machen möchte, rechtfertigen und gegen eine Konzeptualisierung von Öffentlichkeit im Sinne »schwacher Öffentlichkeiten«⁴⁸ absetzen (c).

a) Der normative Gebrauch von Öffentlichkeit ist von der Erwartung bestimmt, daß es eine Sphäre gibt, in der sich die Mitglieder einer demokratischen politischen Gemeinschaft versammeln, um in ungezwungener, argumentativer Meinungs- und Willensbildung die im gemeinsamen oder allgemeinen Interesse dieser Gemeinschaft liegenden Angelegenheiten zu beraten und so zu entscheiden, daß sich die Orientierung am gemeinsamen Wohl aller gegen die bloß privaten Interessen einzelner durchsetzen kann. Dieser allgemeinen Funktionsbestimmung entsprechen die besonderen Kommunikationsformen, die den öffentlichen Raum konstituieren: Unter dem Gesichtspunkt von Gleichheit und Reziprozität wird der Zugang zur öffentlichen Kommunikation von Herkunft, Status, Vermögen, Ämtern, Bildungsqualifikationen abgelöst und einzig an die Kompetenz, sich in der Öffentlichkeit verständlich zu äußern, gebunden; entsprechend sollen keine Themen und Beiträge prinzipiell ausgeschlossen sein und ein Zwang wird lediglich bezüglich der Art ihrer Behandlung ausgeübt – er soll die sachliche Angemessenheit der Thematisierungsweisen verbürgen; darauf ist denn auch die Forderung nach einer dialogischen und diskursiven Struktur berechnet, die sicherstellen soll, daß die Akzeptanz von Problemdefinitionen und Lösungsvorschlägen nurmehr über den Gehalt von Argumenten vermittelt wird und sachliche Dissense nicht mit persönlichem Achtungsentzug quittiert werden (vgl. Peters, 1994: 46 f.).

Anders als Luhmann (1990: 172 f.) in seinem privatistischen Verständnis des Gebrauchs öffentlicher Kommunikationsfreiheiten unterstellt, wird man der Systemreferenz von Öffentlichkeit auf Gesellschaft nicht gerecht, wenn man die öffentliche Meinungsbildung ins-

47 Einen guten Überblick über den Stand der soziologischen Forschung zum Bereich Öffentlichkeit und öffentliche Meinung bietet neuerdings Neidhardt (1994).

48 Diese Unterscheidung von »strong« und »weak publics« findet sich bei Fraser (1992).

gesamt als ein »Kommunikationsnetz ohne Anschlußzwang« konzipiert.⁴⁹ Dieses normativ vollständig ausgebleichte Verständnis, mit dem Luhmann sich anschiekt, wenigstens etwas aus der Tradition des Begriffs für die moderne Gesellschaftstheorie zu retten, verfehlt auch den funktionalen Sinn von Öffentlichkeit unter komplexen Bedingungen – nämlich den Adressatenkreis von politisch relevanten Informationen und Themen über den engen Kreis institutioneller Akteure hinaus zu erweitern und die Produkte einer aufgeklärten öffentlichen Meinungs- und Willensbildung als Legitimationsressourcen und Rationalisierungsreserven in die im engeren Sinne politische Entscheidungsfindung zurückzuspeisen. Das setzt umgekehrt allerdings voraus, daß die Chancen der Herausbildung relevanter und kommunikationsfähiger Öffentlichkeiten und der Übernahme jener Aktivitäten, die mit der Publikumsrolle verbunden sind (also etwa: Veranstaltungen aufsuchen, Medien nutzen, Sprechern Aufmerksamkeit zuwenden und Beiträge aufnehmen und verarbeiten – vgl. Neidhardt, 1994a: 317) besser erfaßt und ausgebaut werden. Dem scheinen die Kommunikationsbedingungen in heutigen Gesellschaften nun nicht unbedingt entgegenzukommen, und entsprechend beziehen sich Zweifel am normativen Modell sowohl auf mögliche trade-offs zwischen den einzelnen Anforderungen des Modells (etwa der zwischen gleicher Teilnahme und kompetenter Meinungsbildung – vgl. Peters, 1994: 51, Fn. 6) wie auf solche Einflußgrößen, die den Raum der Öffentlichkeit einengen oder intern fraktionieren könnten. Solche Gleichgewichtsstörungen im System öffentlicher Kommunikation können sich nun grundsätzlich aus drei Quellen speisen: Hinsichtlich der Gleichheitsforderung kann man etwa Asymmetrien in den Kommunikationsverhältnissen (i) ausmachen, die aus der ungleichen Verteilung der Chancen resultieren, sich vernehmbar zu machen, mit der eigenen Stimme auch Einfluß auszuüben und ihr durch den Rückgriff auf das erforderliche Wissen, das selber allerdings ungleich verteilt ist, auch das nötige Gewicht zu verleihen (Peters, 1994: 52); davon sind Einflüsse aus der gesellschaftlichen Umwelt von Öffentlichkeit zu unterscheiden (ii), die sich in Gestalt sozialer Stratifikations- und politischer Machtstrukturen zur Geltung bringen (Peters, 1994: 54 ff.); schließlich ist die interne Differenzierung und Stratifikation des Publikums mit der herausgehobenen Funktion von repräsentativen Sprecherrollen, Experten, Advokaten artikulations- und organisationschwacher gesellschaftlicher Interessen und öffentlichen Intellektuellen in Rechnung zu stellen (Peters, 1994: 56 ff.), die ihre Reproduktionsbasis zu einem nicht geringen Teil im System der Massenmedien (Peters, 1994: 58 f.) hat, das aus darstellungs- und vermittlungstechnischen Gründen einen großen Bedarf an solchen öffentlichen Akteuren hat, die durch Prominenz und Prestige (vgl. Neidhardt, 1994a: 322 ff.) aus dem Strom der öffentlichen Meinungsbildung herausgehoben sind (iii).

Nun sollte man sich freilich die genaue Einschätzung der Chancen einer anspruchsvollen und inklusiven öffentlichen Meinungs- und Willensbildung auch unter Bedingungen einer hohen sachlichen Komplexität der Themen, der sozialen Heterogenität des Publikums

49 Auch wenn es dazu manchen Anlaß geben mag, etwa wenn man an jene monologischen Verlautbarungskommunikationen denkt, die sich medien- und vor allem fernsehgerecht so schön umsetzen lassen: hier scheinen medienspezifische Produktions- und Nutzungsformen eine Tendenz zur monadologischen Selbsteinkapselung von öffentlichen Akteuren und Publikum hervorzubringen oder zumindest zu akzentuieren.

und der Fragmentierung der Öffentlichkeit in plurale Teilöffentlichkeiten nicht durch den Blick auf die Gesetze des Systems der massenmedial vermittelten Öffentlichkeit verstellen lassen. Auch die Massenmedien sind nur Teil einer insgesamt vielschichtigen Form der Organisation von Öffentlichkeit (darauf komme ich unter b) zurück), und sie werden zudem in ihrer Relevanz für die Meinungsbildung in politischen Fragen wie in ihrer Wirkungstiefe häufig genug überschätzt. Aus diesem Grund ist Kriesi denn auch am Beispiel der Willensbildung im Rahmen direkt-demokratischer Volksabstimmungen in der Schweiz der Frage genauer nachgegangen, »inwiefern die Medien die Qualität der politischen Beratschlagung der Bürger im Vorfeld der Volksabstimmungen beeinflussen« (Kriesi, 1994: 234), wobei diese Studie in unserem Zusammenhang ein besonderes Interesse schon deshalb verdient, weil sie sich explizit vom Ideal der deliberativen Demokratie leiten läßt und damit den Annahmen des normativen Modells von Öffentlichkeit auch eine heuristische Funktion zuweist. Insgesamt findet er wenig Anhaltspunkte für pessimistische Annahmen über eine grundlegende, mediengesteuerte Transformation der Öffentlichkeit und deren Konsequenzen für die Qualität der staatsbürgerlichen Meinungs- und Willensbildung und kann eine Revision gängiger diesbezüglicher Einschätzungen einleiten, die sich aus der stärkeren systematischen Berücksichtigung von drei Bündeln von Faktoren ergibt: Nachfrageseitig hängen die Einflußchancen von Medien stark von der individuellen staatsbürgerlichen Kompetenz und der Ausprägung genereller politischer Identitäten ab – je kompetenter der Staatsbürger und je festgefügt seine politische Identität, umso weniger ist die individuelle Meinungsbildung durch Manipulationsversuche über die Medien zu beeinflussen (Kriesi, 1994: 240); auf der Angebotsseite nötigt schon die Pluralität der Medien und die Vielschichtigkeit der Informationsangebote zu einem selektiven Zugriff – dabei ergibt sich erstaunlicherweise, daß die »Hitliste der Medien« vom redaktionellen Teil der Presse, gefolgt von Fernsehen und Radio, offiziellen Broschüren, Standaktionen und »direct mailing« angeführt wird (Kriesi, 1994: 247); während schon dies darauf schließen läßt, daß sich qualitative Unterschiede im Informationsangebot auch in der Nutzungshäufigkeit niederschlagen, wird dieser Zusammenhang drittens noch durch die selektive Wirkung von Themen, die je nach dem Grad der Komplexität und ihrer »Alltagsferne« einen unterschiedlichen Informationsbedarf auslösen (Kriesi, 1994: 241), verstärkt. Vor diesem Hintergrund kann es kaum noch überraschen, wenn Kriesi bezüglich der Größenordnung von Medieneinflüssen auf die staatsbürgerliche Willensbildung feststellt, daß sie ganz allgemein sehr begrenzt sind und zudem kein einziges Medium, unabhängig vom Thema, einen stetigen, signifikanten Effekt erreichen kann (Kriesi, 1994: 253). Im Gegenteil zeigt sich, daß sowohl die oft gegen das normative Modell von Öffentlichkeit in Anschlag gebrachte Agenda-Hoheit der Medien übertrieben als auch deren meinungsprägende Wirkung überschätzt wird.⁵⁰ Sie

50 So hält Brosius (1994: 279) als Ergebnis einer Überblicksstudie zur Agenda-Setting-Forschung fest, daß »die Medienagenda ... die Rezipientenagenda für *einige* Rezipienten (beeinflußt), für andere nicht; bei *einigen* Themen, bei anderen nicht; zu *einigen* Zeitpunkten, zu anderen nicht (Herv. i.O.)«. Und Kriesi (1994: 255) kann in Beantwortung der Frage, auf welchem Wege dann letztlich die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung der Bürger sich vollzieht, auf eine Umfrage nach der schweizerischen Abstimmung zum EWR-Abkommen am 6. Dezember 1992 verweisen, aus der hervorgeht, daß die Medien überhaupt nur für knapp ein Fünftel der Bevölkerung die hauptsächliche Einflußquelle darstellen.

scheinen weniger als Gesprächsaktivitäten im persönlichen Umfeld, innerhalb »interpersonaler Netzwerke«, kognitive Wirkungen zu stimulieren und Einstellungen zu prägen, wobei es mehr als das Agenda-Setting durch die Massenmedien die individuelle Relevanz (»issue salience«) und die öffentliche Bedeutung von Themen (»community salience«) sind, die auch die Bereitschaft bestimmen, sich der Anstrengung deliberativer Praktiken auszusetzen (vgl. Schenk/Rössler, 1994: 293).

b) In dieser Perspektive haben die folgenden Überlegungen zunächst den Sinn, zu zeigen, daß das von Gerhards und Neidhardt⁵¹ vorgeschlagene kompakte, systemtheoretische Modell von Öffentlichkeit als eines relativ anspruchs- und voraussetzungslosen Kommunikationssystems (18) am Ende auf Grenzen stößt, die sichtbar machen, daß die korrespondierende, dominierende Form von Medienöffentlichkeit über sich hinausweist. Der Bezugs- und Ausgangspunkt dieses Modells ist die funktionale Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften und die damit verbundene Frage nach dem Sinn, den Grenzen und möglichen Dysfunktionalitäten einer derartig hochgetriebenen Spezialisierung und selektiven Steigerung von (zum Teil inkompatiblen) Handlungsrationalitäten. Genauer: wenn man mit Gerhards/Neidhardt davon ausgeht, daß eine der Möglichkeiten der Rückbindung und Reintegration funktional spezialisierter Handlungssysteme in der komplementären Institutionalisierung von Experten- oder Leistungsrollen einerseits und Klientenrollen andererseits (oder in wirtschaftlicher Analogie: von Produzenten- und Konsumentenrollen) besteht, dann bedarf es eines Handlungssystems (ökonomisch: der Markt), in dem sich die mit den Rollen gesetzten Verhaltensmuster durchdringen und so eine Zone der Interpenetration entsteht, in der über einen speziellen Mechanismus (im Markt: der Preis) Informationen entstehen, die für die Akteure in den komplementär ausdifferenzierten Handlungssystemen verwendbar, d.h. anschlußfähig, sind (8). Eine solche marktanaloge Funktion soll nun nach Überzeugung von Gerhards und Neidhardt das zwischen Politik und (Wahl-) Bürger sich ausdifferenzierende System der Öffentlichkeit übernehmen. Dabei ist in Rechnung zu stellen, daß das politische System aufgrund seiner gegenüber anderen Teilsystemen herausgehobenen Stellung, die aus der Spezialisierung auf die Bearbeitung von Externalitäten und den Möglichkeiten der Steuerung resultiert, sowohl besonders kontrollbedürftig (9) als umgekehrt auch erwartungssensibel ist: es ist (zumindest unter konkurrenzdemokratischen Bedingungen) in seiner Eigenreproduktion auch auf die Generierung externer Ressourcen in Gestalt von Wählerstimmen und allgemeiner Zustimmung angewiesen. Mithin kommt der Öffentlichkeit selbst noch in ihrer Instrumentalisierung als »Beobachtung von Beobachtern« (Luhmann, 1990) in einem rekursiv geschlossenen politischen Machtsystem die Funktion eines Dependenzunterbrechers zu – die Beobachtung von Beobachtern hat einen systemischen Reproduktionswert nämlich nur dann, wenn die dabei gewonnenen Informationen in eine Adjustierung der politischen Handlungsprogramme auch umgesetzt werden (10 ff.).

In dieses Schema lassen sich dann alle weiteren Bestimmungen von Öffentlichkeit bezüglich ihrer Topographie, ihrer speziellen Funktionen und der darauf bezogenen Strukturmerkmale relativ problemlos eintragen: sie wird vorgestellt als ein thematisch

51 Gerhards/Neidhardt (1990). Die folgenden Seitenangaben (in Klammern) beziehen sich auf diesen Text.

und sozial nicht abgeschlossenes, reines Kommunikationssystem, das sich zwischen Gesellschaft und Politik schiebt und nach beiden Seiten Orientierungs- und Kontrollfunktionen übernimmt, indem es eine ganz bestimmte Art von Wissen: nämlich öffentliche Meinung, erzeugt (12). Es ist denn auch dieser Begriff der öffentlichen Meinung, der so etwas wie den konzeptionellen Angelpunkt des vorliegenden Modells darstellt, indem er Anlaß gibt, die Erzeugungsregeln und sozialen Produktionszusammenhänge eines Wissens herauszuarbeiten, das nicht auf Wahrheit oder Vernunft abstellt, sondern auf Allgemeinheit i.S. einer Verbreitungs-, und d.h. Resonanzfähigkeit (17 ff.), die ihrerseits einen technisch-organisatorischen und einen sozialen Aspekt hat. Unter dem erstgenannten Aspekt erweist sich dann die massenmedial hergestellte Öffentlichkeit als ein »relativ geschlossenes und damit unsensibles System« (24), das ständig Entscheidungen über Zugehörigkeit, Aufgabenverteilung und Autoritätsstrukturen trifft (29) und sich somit insbesondere über die Ausdifferenzierung von Darsteller- und Publikumsrollen wie die Installierung von »Gatekeeper-Rollen« (31) hierarchisch als grenzerhaltendes System reproduziert (30 ff.). Diese paradoxe Leistung eines auf Kommunikation spezialisierten Systems wird zudem gestützt durch die eigentümliche Art der Themenselektion, die vor allem über die Antizipation durchschnittlicher (und dabei selber konventionalisierter) Publikumswünsche gesteuert wird (Böckelmann 1975: 63 f.) und somit Themen präferiert, die sich in die Normalitätserwartungen und allgemeinen Deutungsraaster »einhaken« lassen (41). Kurz: Massenmedial hergestellte öffentliche Meinung wirkt wie ein Selektionsfilter vor den autonomen Willens- und Meinungsbildungsprozessen sowie den damit gesetzten Vernunftansprüchen; und gerade darin soll, folgen wir den Autoren, die eigentliche, wenn auch paradoxe Leistung dieses evolutionär gegenüber schwächer institutionalisierten, aber offeneren Formen von Öffentlichkeit wie dem »encounter« (20 ff.) oder der »öffentlichen Veranstaltung« (22 ff.) in Führung gehenden Systems beruhen.⁵²

52 Mittlerweile hat Gerhards auch den Typus der »Veranstaltungsöffentlichkeit« einer empirischen Untersuchung unterzogen. Auf den ersten Blick sind auch hier die Ergebnisse nicht besonders ermutigend, denn es zeigt sich, daß diese Form (im Vergleich zur Wirkungsbreite massenmedial hergestellter Öffentlichkeit) kleiner Öffentlichkeiten nach den Umfragedaten insgesamt nicht mehr als 15,2% der Befragten überhaupt erreichte und die Anzahl der Besucher in 62,7% der Fälle geringer als 101 Teilnehmer gewesen ist (Gerhards, 1992: 767). Nimmt man die hohe Selektivität dieser Öffentlichkeitsform bezüglich der Nachfrager – »Die Männer und höher Gebildeten, die Erwerbstätigen und die Mitglieder der Oberschicht, die neue Mittelschicht und die Personen, deren Bildung überproportional über ihrem Einkommen liegt...sind als Besucher öffentlicher Veranstaltungen deutlich überrepräsentiert« (768) – und die Zentrierung auf institutionalisierte Akteure der Interessenvermittlung (Verbände und Parteien) auf der Angebotsseite hinzu (773), wird deutlich, daß sie kaum als angemessene Organisationsform einer breiten, diskursiven Meinungs- und Willensbildung gelten können.

Auf den zweiten Blick könnte aber gerade in der Tatsache, daß »linke und postmaterialistische Interessenorganisationen« hier eine gewisse Marktführerschaft erlangt haben, einen Hinweis darauf enthalten, daß darin Möglichkeiten einer basinäheren Meinungsbildung erschlossen werden können, die eine der Möglichkeiten darstellt, über die man durchaus Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß nehmen kann (775).

In ihrem Kern ist uns diese Botschaft natürlich vertraut, und es gibt keinen Anlaß, den (soziologischen) Boten für den Inhalt der Botschaft abzustrafen – wenn sie denn wahr wäre und wir es nicht auch mit einer ansatzspezifischen Vereinseitigung und teilweisen Verstellung des Gegenstandes zu tun hätten. Hier stellen sich aber nun Schwierigkeiten ein, die sich an internen Konstruktionsproblemen des Modells in drei Punkten wenigstens andeuten lassen:

- Zwar weisen die Autoren mit ihrer Unterscheidung von drei institutionellen Formen von Öffentlichkeit (Encounter, Versammlung und Massenmedien) selbst auf die interne Differenzierung des Gegenstandes hin. Aber sie schöpfen, obwohl sie im Prinzip von einer »Gleichrangigkeit« (25) dieser Formen ausgehen, das darin angelegte Deutungspotential m.E. vor allem deshalb nicht aus, weil sie diese unterschiedlichen Formen als Ebenen der Erzeugung öffentlicher Meinung in eine hierarchische Ordnung bringen, die sich insgesamt aus den Eigengesetzlichkeiten massenmedialer Öffentlichkeit speist. Nun gibt es zwar Indizien dafür, daß sich der interne Zusammenhang von Öffentlichkeit auch über das Eindringen der o.g. Publizitätsregeln in primär stärker kommunikativ und diskursiv strukturierte Arenen herstellt. Aber es scheint dennoch unplausibel anzunehmen, daß sich Meinungsbildungsprozesse in dem Sinne »vertikalisieren« ließen, daß sie sich von dichteren Kommunikationsstrukturen und den darin angelegten Rationalitätspotentialen vollständig abkoppeln ließen. Freilich geriete dann die Vorstellung einer im ganzen als System aufzufassenden Öffentlichkeit in Gefahr, und man müßte den Blick stärker auf Institutionen und Mechanismen richten, die eine intern nach unterschiedlichen Logiken differenzierte Öffentlichkeit vermitteln.
- Der zweite, damit zusammenhängende problematische Punkt wird sichtbar, wenn man von dem Postulat ausgeht, daß öffentliche Meinung auch Effekte auf das politische System haben soll, die sich idealerweise in einer Übersetzung von Informations- und Meinungssynthesen in Entscheidungen ausdrückt (14). Nun ist natürlich gerade nicht zu erwarten, daß die informationsarme Form einer im o.g. Sinne generalisierenden Meinungssynthese eine besondere Eindringtiefe in administrative Entscheidungsprozesse bezüglich Problemwahrnehmung und -bearbeitung hätte. Das tun natürlich auch die Autoren nicht – das Problem ist indes, daß unter diesem Gesichtspunkt die Funktionsbestimmung und die Strukturanalyse nicht besonders gut aufeinander abgestimmt sind: diese interne Spannung ließe sich nur auflösen, wenn man die in den letzten Jahren vielfältig entstandenen Formen einer partizipativen Bürgerkultur als wesentliche Teile von Öffentlichkeit stärker in den Mittelpunkt rückte.
- Dies verweist schließlich insgesamt auf die Notwendigkeit, die Organisationsformen institutionell vernachlässigter Meinungen (Böckelmann, 1975: 71 ff.) stärker einzubeziehen. Darauf verweisen am Ende Gerhards und Neidhardt zwar selber; aber entgegen der Anregung, dies als einen Wechsel von einem anspruchslosen in ein relativ anspruchsvolles Handlungssystem zu konzipieren (48) und sich so auf die Proliferation von Bereichstheorien der Öffentlichkeit einzustellen, wären diese Aspekte in einem qualifizierteren Modell zu integrieren.

Will man die sich aus dieser Sichtweise erschließenden Möglichkeiten konstruktiv nutzen, ist allerdings das ohnehin diffus bleibende Bild einer massenmedial beherrschten politischen Öffentlichkeit in zweierlei Hinsicht zu ergänzen. Zum einen wird man der Tatsache Rechnung tragen müssen, daß Politik im Modus staatlich-administrativer Routinen nur einen geringen Aufmerksamkeitswert für massenmediale Berichterstattung besitzt und daß zudem die Aufmerksamkeitsspannen in der Regel zu kurz sind, um Entscheidungsverläufe so zu verfolgen, daß punktgenaue öffentliche Interventionen in die Entscheidungsrouinen angeregt und vermittelt werden könnten. Deshalb wird die Beantwortung der Frage nach dem massenmedial vermittelbaren Einfluß auf politische Entscheidungen nicht zuletzt auch von Charakter oder Typus dieser Entscheidungen abhängen, ohne daß der relative Medienwert schon eine verlässliche Auskunft über die politische Bedeutung des jeweiligen Entscheidungs- resp. Politiktypus beinhaltet: während »regulative« und »distributive« Politiktypen (also Regulierungen mit geringen Eingriffen in die bestehende Rechtslage oder einfache Leistungsgesetze) in aller Regel nur wenig Aufmerksamkeit der Medien auf sich ziehen dürften, ist das bei »prohibitiven«, »extensiven« oder »redistributiven« Maßnahmen, die sich auf eine Einschränkung oder Ausweitung geltender Rechte oder auf eine Umverteilung von Leistungen und Einkommen beziehen, anders (vgl. von Beyme, 1994: 332 f.) – aber auch in diesen Fällen kann man weder von einer Agenda-Dominanz der Medien noch von ihrer Meinungsführerschaft ausgehen, vielmehr werden sie auch hier im günstigsten Fall katalytische Funktionen für die Ausbildung relevanter Öffentlichkeiten im Sinne spezifischer policy-communities ausüben. Und das führt zu einem zweiten wichtigen Punkt, weil man zum anderen davon ausgehen muß, daß die politische Öffentlichkeit selber keine homogene Organisationsform ausbildet, sondern, wie auch Habermas hervorhebt, als ein hochkomplexes Netzwerk aufzufassen ist, »das sich räumlich in eine Vielzahl von überlappenden internationalen, nationalen, regionalen, kommunalen, subkulturellen Arenen verzweigt; das sich sachlich nach funktionalen Gesichtspunkten, Themenschwerpunkten, Politikbereichen usw. in mehr oder weniger spezialisierte, aber für ein Laienpublikum noch zugängliche Öffentlichkeiten...gliedert; und das sich nach Kommunikationsdichte, Organisationskomplexität und Reichweite nach Ebenen differenziert« (Habermas, 1992: 452; vgl. auch Peters, 1994: 56). Damit bringt Habermas zwei wesentliche Aspekte moderner Öffentlichkeitsstrukturen bereits auf den Punkt, die im weiteren Gang der Argumentation noch eine entscheidende Rolle spielen werden: daß sich die Wirkungsbreite und -tiefe politischer Öffentlichkeiten durch funktionale Spezifizierung (und allerdings auch: bessere Institutionalisierung schon auf gesellschaftlicher Ebene) wesentlich verbessern läßt; und daß sich ein derartig modular aufgebautes, überlappendes, netzwerkartig integriertes und wechselseitig durchdringendes System politischer Öffentlichkeiten nicht von einer medial hergestellten Öffentlichkeit monopolisieren und durch deren Imperative kolonisieren läßt.

Das Problem der Öffentlichkeit liegt unter diesen Voraussetzungen nicht in der Unangemessenheit der normativen Erwartungen an sich, die sich mit der Idee der Publizität, der rationalisierenden Wirkung deliberativer Strukturen der Meinungs- und Willensbildung also, einstellen. Es liegt vielmehr in der räumlichen, zeitlichen und sachlichen Konzentration solcher Verfahren und in der Gewährleistung der anspruchsvollen

motivationalen Voraussetzungen, unter denen eine diskursive, problembezogene Willensbildung zustande kommen kann. In beiderlei Hinsicht stellen Institutionalisierungen eine wesentliche Ressource dar, was indirekt auch durch Gerhards (1993) bestätigt wird, wenn er mit Blick auf Fragen der Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit resp. der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten institutionelle Anreizstrukturen in den Vordergrund rückt, die die Anstrengungen einer öffentlichen Meinungsbildung zu prämiieren hätten. M.a.W., es müssen institutionelle Kontexte geschaffen werden, die ausreichende Wirkungschancen für Öffentlichkeit vermitteln und insofern als Kristallisationskerne fungieren, die Öffentlichkeit anziehen und die Bildung spezialisierter Öffentlichkeiten nach sich ziehen. So stellt Gerhards mit Blick auf Europa, aber in durchaus generalisierbarer Perspektive fest: »Will man eine Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten herstellen, dann bedarf es *institutioneller Reformen* (Herv. d. Verf.), in der Hinsicht, daß die Entscheidungsträger unmittelbar an die Bürger gekoppelt werden. Eine Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten wird dann gleichsam zwangsläufig eintreten« (Gerhards, 1993: 108).

Das Partizipationspotential, das thematisch spezialisierte Teilöffentlichkeiten im Gegensatz zu einer undifferenzierten großen Öffentlichkeit strukturell eröffnen, läßt sich nur durch institutionelle Arrangements auch aktualisieren, die die Anwendungsbedingungen diskursiver Prinzipien verbessern und die öffentliche Willensbildung und politisch-administrative Entscheidungsfindung besser miteinander verzahnen (vgl. Peters, 1994: 70). Diese Perspektive weist entschieden über den begrifflichen Bezugsrahmen für eine soziologisch gehaltvolle Theorie politischer Öffentlichkeit hinaus, wie er von Gerhards und Neidhardt vorgelegt worden ist – und dafür sprechen nicht nur normative, sondern zunehmend auch praktische Gründe. Dennoch bleiben auch in einer solchen Perspektive ihr Ansatz informativ, weil er die Anforderungen ziemlich genau markiert, denen ein normativ gehaltvolles Modell politischer Öffentlichkeit(en) unter modernen Bedingungen genügen können müßte. Dies gilt insbesondere für den herzustellenden und nachzuweisenden Zusammenhang von Funktionsbegriffen, Leistungserwartungen, Strukturmechanismen und institutionellen wie technisch-organisatorischen Voraussetzungen. Gerade dann, wenn man den Bezugspunkt der Verbesserung der Qualität politischer Entscheidungen wählt, wird man auf die Beantwortung von Fragen nach der Qualifizierung von Teilnahmebedingungen, von Schließungskomponenten, der institutionellen Binnenausstattung wie der institutionellen Verankerung im politischen System nicht verzichten können – diese Faktoren fungieren im folgenden als jedenfalls implizite Bewertungskriterien und Optimierungsgesichtspunkte.

c) Die normative Idee der Öffentlichkeit erschließt sich aus ihrer Bestimmung als Medium der autonomen Reproduktion des gesellschaftlichen Handlungszusammenhangs und der Rationalitätsimplikationen, die sich daraus ergeben. Unter dieser Voraussetzung kann man den konzeptionellen Aufbau unterschiedlicher Modelle von Öffentlichkeit grob schematisierend an Hand einer Baumstruktur rekonstruieren, die sich über Unterscheidungen im Begriff politischer Praxis aufbaut und sich im Kern daran orientiert, ob Praxis primär selbstreflexiv gefaßt wird oder aber die pragmatische Dimension der Verbesserung der Qualität politischer Entscheidungen mit aufnimmt:

Für den Fall, daß die Bestimmung von »Öffentlichkeit« primär (selbst-) reflexiv auf die Reproduktion einer autonomen gesellschaftlichen Praxis bezogen bleibt, kann das aus dieser Entscheidung resultierende Modell entweder auf eine Grenzziehungsfunktion (bezogen auf die Unterscheidung von »privat« und »öffentlich«: Benhabib, 1989 und 1991), auf die Funktion der konflikthaften Integration partikularisierter Lebensformen i.S. einer »Politik der Lebensstile« (Ritter, 1990; Dubiel, 1990) oder auf die Eröffnung von Räumen für den individuellen Selbstverwirklichungsanspruch (Expressionsfunktion: Rorty, 1989; Kateb, 1990 und Connolly, 1990) hin ausgelegt werden. Für den Fall, daß die öffentliche Willensbildung auch auf die Rationalisierung staatlich-administrativer Entscheidungen bezogen werden soll, ergeben sich wiederum zwei Möglichkeiten, die sich danach spezifizieren lassen, ob er sich in einer eher konstitutionellen Perspektive auf die Rationalisierung der Regeln des Zusammenspiels von Gesellschaft und Staat bezieht oder ob vielmehr ein direkter Policy- resp. Entscheidungsbezug hergestellt wird: auch letzterer kann sich schließlich unterschiedlich in Gestalt eines bloßen »Belagerungsmodells« oder eines Partizipationsmodells artikulieren.

Umgekehrt ist offensichtlich, daß diese Entscheidungen auch direkte Auswirkungen auf die Rationalitätsannahmen haben, die mit dem Konzept von »Öffentlichkeit« verbunden werden: je enger man in einer demokratisch-partizipatorischen Perspektive die gesellschaftliche Willensbildung mit der Idee der Rationalisierung staatlicher Politik i.S. einer Verbesserung der Qualität politischer Entscheidungen verklammert, desto anspruchsvoller werden die Rationalitätserwartungen, die man in den Strukturen öffentlicher Willensbildung unterbringen können muß. Unter Inkaufnahme der damit unvermeidlich verbundenen Abstraktionsverluste läßt sich daher so etwas wie eine Konstruktionslogik von Öffentlichkeitsmodellen ausmachen, die sich aus der Kombination von zwei grundlegenden Unterscheidungen (Praxis/Poiesis und kognitiv/nicht-kognitiv) ergibt und die zu vier Grundtypen der Konzeptualisierung von Öffentlichkeit führt:

	Poiesis	Praxis
nicht-kognitiv	Interessenvermittlung (pluralistische Option)	Selbstverwirklichung (libertäre Option)
kognitiv	Selbstregierung (partizipatorische Option)	Selbstgesetzgebung (liberale Option)

- Wenn man zunächst die Merkmale »Praxisbezug« und »kognitivistische Auslegung von Politik« kombiniert, entsteht eine Vorstellung von Öffentlichkeit, die primär auf die verbindliche (und d.h. die argumentativ gültige) Regelung von Ordnungsproblemen in konstitutioneller Perspektive bezogen ist, für diese kognitive Orientierung aber zugleich bereit ist, den Preis der restriktiven Auslegung jener Fragen zu entrichten, die in diesem Sinne überhaupt einer verbindlichen Lösung zugänglich sind. Das ist im Kern offensichtlich die Strategie eines sich normativ verstehenden Liberalismus, die – bei allen verbleibenden Unterschieden – sowohl in der Rawlschen

Gerechtigkeitstheorie (Rawls, 1992) wie im Neutralitätsprinzip Larmore's (1990) oder Ackerman's (1989) oder auch in Habermas' Vorstellung einer reflexiv gewordenen Idee der Volkssouveränität (1989) zum Ausdruck kommt.

- Wenn man dagegen in der Kombination der Merkmale ›kognitiv‹ und ›Poiesis‹ in erster Linie auf die Verbesserung der Qualität politischer Entscheidungen durch die Erschließung kognitiver und moralischer Potentiale von Individuen abzielt, rückt Öffentlichkeit ein in die Funktion der Rationalisierung individueller und in der Folge kollektiver Willensbildung in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht. Öffentlichkeit wird dann konzipiert als ein diskursives Medium der Entscheidungsverbesserung, das allerdings selbst auf die Absicherung in institutionellen Strukturen angewiesen bleibt, die auf diese Erschließungsfunktion ausgerichtet sind: in diese Richtung weisen vor allem die Vorschläge, die Offe und Preuß (1990), aber auch Joas (1990a) in den letzten Jahren entwickelt haben.
- Ein weiterer Grundtypus ergibt sich, wenn der Poiesis-Bezug zwar aufrechterhalten, die kognitiven und moralischen Ansprüche an den Prozeß der öffentlichen Willensbildung aber in Richtung auf eine weniger wahrheitsorientierte und mehr persuasive Deutung der Funktion von Deliberation zurückgenommen werden. Im Rahmen eines solchen Ansatzes, wie ihn vor allem Manin (1987) skizziert hat, bleibt Öffentlichkeit konzeptuell bezogen auf die etablierten Strukturen des politischen Vermittlungssektors wie Parteien und Verbände und ist so verbunden mit der Perspektive innerparteilicher Demokratisierung (Manin, 1987: 353 ff.): ein solches Modell scheint im Ansatz noch am ehesten kompatibel auch mit der dominierenden Gestalt von Medienöffentlichkeit, wie ich sie oben unter (a) kurz charakterisiert habe.
- Schließlich bleibt die Kombination der Merkmale ›nicht-kognitiv‹ und ›Praxis‹. Eine darauf aufbauende Deutung wird Öffentlichkeit primär als einen sozialen Raum konzeptualisieren, in dem sich auf der Basis der Erfahrung einer Differenz sich unvermittelt begegnender Lebensformen und -stile so etwas wie eine »integrative Mechanik der Differenzenerfahrung« (Dubiel, 1990: 140) entbinden soll. Damit erhält Öffentlichkeit den Status einer Instanz der Vermittlung eines konfliktorischen Vergesellschaftungszusammenhangs: dies sind Vorstellungen, die programmatisch vor allem mit der Idee der Zivilgesellschaft verbunden sind, die aber durchaus kompatibel bleiben mit den expressivistischen Grundintuitionen, wie sie etwa im Projekt eines »radikalierten Liberalismus« (Connolly, 1985; 1988 und 1990) zum Ausdruck kommen.

Freilich sind diese Unterscheidungen, die insoweit nur eine erste Orientierungsfunktion haben können, in gewisser Weise etwas künstlich. Die »Macht von Öffentlichkeit« wird am Ende vielmehr von beidem abhängen: ob es gelingt, eine Sphäre der Vermittlung von Subjektivität, Erfahrung und Betroffenheit und Allgemeinheit gesellschaftlich zu organisieren und inwieweit es gelingt, einen Formtypus von Öffentlichkeit zu installieren, der die in unterschiedlichen Lebenszusammenhängen entbundenen Erfahrungen, Wünsche und Ansprüche auch in staatlichen Entscheidungsprozessen verankert. Diesen Zusammenhang möchte ich im folgenden durch die Einseitigkeiten hindurch sichtbar machen, die entstehen, wenn »Öffentlichkeit« primär mit Bezug auf die normativen Gesichtspunkte von Selbstverwirklichung und Selbstorganisation hin

konzeptualisiert wird. Das von Stamm vorgeschlagene Modell authentischer Öffentlichkeit und Habermas Vorstellung einer reflexiv gewordenen Volkssouveränität kann man dann als nacheinandergeschaltete Stufen einer zivilen Vermittlung moderner Gesellschaften behandeln. So wird sichtbar, daß die politische Qualität von Öffentlichkeit solange problematisch bleiben muß, wie sie im Projekt einer Politik der Lebensstile hängenbleibt und sich lediglich als selbstreflexives Modell der Praxis alternativer Lebensformen (vgl. kritisch dazu auch Joas 1992: 358 ff.) versteht.

So zeichnet Stamm in seiner Arbeit über »Alternative Öffentlichkeit« (1988) den spannungsreichen und zum Teil widersprüchlichen Prozeß der Herausbildung eines neuen Typs von Öffentlichkeit nach, den er unter Bezug auf das herausragende Merkmal der Repolitisierung des Privaten im Zeichen einer durch Reflexion vermittelten Kollektivierung und Verallgemeinerung subjektiver Erfahrung als »authentisch« bezeichnet. Seine Rekonstruktion dieser Entwicklung besteht dann im wesentlichen aus drei Teilen: Zunächst zeigt er, daß sich die unterschiedlichen Typen von Öffentlichkeit, die sich in den letzten zwanzig Jahren herausgebildet haben – von der »Fanalöffentlichkeit« des linken Terrors über die »Produktionsöffentlichkeit der Erfahrung« der Alternativbewegung, die »Partizipationsöffentlichkeit« der Bürgerinitiativbewegung bis zur »Parteiöffentlichkeit« der Grünen (vgl. auch Stamm, 1989) –, im Kern aus der selektiven Aneignung und Institutionalisierung einzelner Momente des komplexen Öffentlichkeitsbegriffs der Studentenbewegung speisen; parallel dazu versucht er plausibel zu machen, daß das Scheitern dieser Versuche wesentlich in dem Auseinanderreißen der Momente von kollektiver Erfahrungsproduktion und der Partizipation an administrativer Politik begründet liegt; schließlich glaubt er Anzeichen dafür zu entdecken, daß diese Momente in einer neuen Form von »authentischer Öffentlichkeit« wieder zusammengebracht werden können.

Vor diesem Hintergrund sind nun vor allem die Punkte von Interesse, an denen einzelne Entwicklungen zum Stillstand kommen und die positiven Erfahrungsgehalte des einen gleichsam in ein neues Formexperiment überführt werden. Ohne auf die Charakterisierungen und begrifflichen Bestimmungen im einzelnen einzugehen, möchte ich zwei Beobachtungen herausgreifen, die im Gesamtzusammenhang besonders informativ sind. Die erste bezieht sich auf die komplementären Aspekte des Scheiterns des Öffentlichkeitsprojekts von Alternativ- und Bürgerinitiativbewegung. In der Alternativbewegung – so Stamm (1988: 151 ff.) – komme vor allem ein Bedürfnis nach unvermittelter, alltäglicher Kommunikaton zum Ausdruck, das sich in lokalen Öffentlichkeiten zur Geltung bringt, die so für die Beteiligten einen direkten Gebrauchswert besitzen, aber andererseits vollständig abgekoppelt sind vom »System selber«. Diese Trennung macht er letztlich dafür verantwortlich, daß sich die alternativen Lebensformen ohne Bezug auf die Gesellschaft als ganze und auf eine allgemeine Lebensform in ihrer Partikularität einrichten – das führt zu einem internen Spannungsverlust (Joas, 1992: 358 ff.), der seinerseits in eine selbstbezügliche »Intimisierung von Öffentlichkeit« (Stamm, 1989: 7) mündet, an der das Projekt im ganzen zum Stillstand kommt. Komplementär dazu verhält sich seine Diagnose der Entwicklung einer Partizipationsöffentlichkeit im Zusammenhang der Bürgerinitiativbewegung (Stamm, 1988: 181 ff.). Für diese bleibt im Unterschied zur Alternativbewegung die Trennung von »privat« und »öffentlich« konstitutiv, die allerdings sowohl für den relativen Erfolg wie schließlich für die innere Auszehrung der Bewegung

verantwortlich ist: der Erfolg der Thematisierung von verdrängten und nicht artikulierten Problemen und deren Einspeisung in administrative Zusammenhänge beruht zu einem Teil auch auf der Anpassung an organisatorische Zwänge, unter deren Druck egalitäre Kommunikations- und Handlungsstrukturen preisgegeben werden, über die sich eigene Identitäten generieren ließen. M.a.W., nimmt man beide Beobachtungen zusammen, dann drängt sich die Vermutung auf, daß in den komplementären Vereinseitigungen oder Spezialisierungen ein wesentlicher Grund für das Versagen liegt, ein Modell von Gegenöffentlichkeit, wie es die Studentenbewegung noch angezielt hatte, auch zu stabilisieren: in dieser Polarisierung läuft eine »Politik in der 1. Person« an ihrem fehlenden Allgemeinheitsbezug wie an ihrer Wirkungslosigkeit und Thematisierungsschwäche auf, während sich im Gegenzug der partizipatorische Anspruch von genuinen Erfahrungsquellen und identitätsverbürgenden Kommunikationsstrukturen abschneidet und an administrative Wahrnehmungsmuster assimiliert.

Dieser Zusammenhang scheint sich in einer zweiten Beobachtung zu bestätigen, die die sog. »Parteiöffentlichkeit« der Grünen betrifft (Stamm 1988: 238 f.). Alle Indizien scheinen dafür zu sprechen, daß die Grünen es nicht geschafft haben, das Spannungsverhältnis zwischen diskursiv-egalitärer Willensbildung und deren auf Medien- und Parlamentarisierungszwänge hin ausgelegte parteiliche Überformung aufzulösen. Vielmehr scheinen sie letztlich doch Formen der Willensbildung ausgebildet zu haben, die sich kaum noch produktiv auf die Erfahrungen ihrer Mitglieder beziehen, sondern sich vielmehr wie ein Filter vor jene Diskurse schieben, die frei sind »von taktischen und ideologischen Erwägungen, (die) exponierte Positionen genauso berücksichtigen wie die Ideen von Querdenken, Spinnern und Chaoten...« (Stamm, 1988: 239). Dieses Zitat kann durchaus als eine Kurzformel für den Typus authentischer Öffentlichkeit dienen, den Stamm als Synthese des von ihm nachvollzogenen Entwicklungsprozesses alternativer Öffentlichkeit im Auge hat. Indessen bleiben, entgegen seiner eher optimistischen Annahme, was die Realisierungschancen eines solchen, von der Lebensweise der neuen Mittelschichten zu tragenden Projekts (Stamm, 1988: 283 ff.) angeht, gravierende Einwände bestehen. Diese hängen im Kern damit zusammen, daß die als »subjektiver Erfahrungsbezug«, »Allgemeinheit« und »Demokratisierung der Wissensgrundlagen politischer Entscheidungen« ausgezeichneten Strukturmomente doch konkurrierende Optimierungsgesichtspunkte für öffentliche Diskurse beinhalten – und dies vor allem deshalb, weil sich an individuellen Erfahrungen in komplexen Gesellschaften immer weniger allgemeine Gehalte entbinden lassen. So scheint es denn auch kein Zufall, daß Stamm die Funktion der neuen Öffentlichkeit am Ende eher an der inneren Konsolidierung partikularer Lebensformen ausrichtet (Stamm, 1988: 277) und sich auf einen Dualismus von Öffentlichkeiten einläßt (Stamm, 1988: 266 f.), ohne mit dem Konzept der authentischen Öffentlichkeit eine Perspektive zu eröffnen, die diesen Dualismus zu übergreifen in der Lage wäre.

3.2. *Das Modell deliberativer Politik bei Habermas*

Daß diese Einseitigkeit zu überwinden ist, wenn man den normativen Begriff der Öffentlichkeit für eine politische Theorie moderner Gesellschaften fruchtbar machen will, das ist

die grundlegende Intuition, aus der heraus Habermas sein Diskursmodell radikaler Demokratie entwickelt. Dabei ist ihm von Anfang an klar, daß Öffentlichkeit beides ist: ein Medium der Selbstverständigung sozialer Akteure im Sinne einer »politics of identity« (Cohen/Arato, 1992: 510 ff.), ein Instrument aufgeklärter Meinungsbildung auf seiten des staatsbürgerlichen Publikums und eine Form der Rationalisierung der staatlich-politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Das Problem ist dann, wie sich die lebensweltlich geprägte Praxis einer kulturellen Reproduktion kollektiver Identitäten mit der Aufgabe einer Demokratisierung staatlicher Politik so verklammern läßt, daß die von den reflexiven Lernprozessen der kollektiven Identitätsbildung ausgehenden Signale ankommen, Lernprozesse anregen und Entscheidungsprozesse umsteuern (Habermas, 1992: 451) können, ohne von den Aufgaben und Anforderungen administrativer Politik, von Entscheidungszwängen und komplexen Problemlösungsstrategien so durchdrungen und usurpiert zu werden, daß sie ihren eigenwilligen Charakter verlieren und ihre spezifische Rationalität preisgeben. Dieses Problem stellte sich Habermas schon im Zusammenhang mit der Frage, ob komplexe Gesellschaften überhaupt noch eine vernünftige Identität ausbilden könnten, die er in seiner Stuttgarter Hegel-Preis-Rede aufgegriffen hat (Habermas, 1976). Nachdem er hier, in einer Wendung gegen kollektive Identitätsfiktionen wie Staat, Nation oder Partei, ausdrücklich betont hat, daß »die kollektive Identität heute nur noch in reflexiver Gestalt denkbar (ist), nämlich so, daß sie im Bewußtsein allgemeiner und gleicher Teilhabe an solchen Kommunikationsprozessen begründet ist, in denen Identitätsbildung als kontinuierlicher Lernprozeß stattfindet« (Habermas, 1976: 116), stellte sich ihm das hier interessierende Problem dann in folgender Weise: »Woher nehmen wir aber die Überzeugung, daß die allgemeinsten kommunikativen Strukturen (in denen die Praxis einer reflexiven Identitätsbildung vermittelt ist, der Verf.) gleichsam von selbst, jedenfalls ohne ein strategisch gezieltes und organisiertes Handeln die Bedeutung einer Identitätsbasis erlangen werden?« (Habermas, 1976: 119).

Als Beispiel für die Verschränkung von administrativer Macht und kulturell erzeugtem Sinn diente ihm an dieser Stelle aus Gründen auch der damaligen Aktualität des Themas die Curriculumplanung, mit dem er seine schon in den »Legitimationsproblemen« (Habermas, 1973) aufgestellte These, daß es keine administrative Erzeugung von Sinn geben könne, illustrieren wollte (Habermas, 1976: 120). Die Vorstellung war zweifellos, daß sich dieser Zusammenhang auch der staatlich-administrativen Entscheidungspraxis in Gestalt einer Nötigung zu einer diskursiven Öffnung der Willensbildungsprozesse mitteilen müßte; eine Vorstellung allerdings, die schon damals eigentümlich der an Luhmanns Systemtheorie gebildeten Auffassung von staatlicher Politik als eines selbstbezüglichen, medial über Macht vermittelten und systemisch integrierten Handlungszusammenhangs kontrastierte (vgl. zu diesem Punkt auch McCarthy, 1986). Die unvermeidliche Folge dieser konzeptuellen und begrifflichen Grundentscheidung war, daß nicht mehr recht sichtbar wurde, wie denn der kommunikative Modus der lebensweltlichen Reproduktion kollektiver Identitäten etwa in Forderungen nach staatsbürgerlicher Beteiligung an administrativen Planungsprozessen übersetzt werden sollte, ohne mit der aus der Logik komprehensiver Planung hervorgehenden Komplexität zu kollidieren (Habermas, 1973: 189). Hier konnte sich Habermas noch auf die Hoffnung zurückziehen, daß die vor dem Anspruch auf demokra-

tische Beteiligung errichtete Komplexitätsschranke vielleicht zu überwinden wäre, wenn sich fehlende Beteiligung selber hemmend bezüglich einer weitergehenden internen Rationalisierung staatlich-administrativer Politik auswirkte (ebda.) – doch diese Aussicht mußte gemäß seinen eigenen Annahmen ungewiß genug bleiben, so daß am Ende nur die Entschlossenheit blieb, den (aussichtslosen?) Kampf gegen die Verselbständigung eines gleichsam naturwüchsigen, systemischen Vergesellschaftungszusammenhangs wenigstens nicht aufzugeben (Habermas, 1973: 196).

Bekanntlich hat Habermas in der Folge dieses schon nicht sehr optimistische Szenario revidiert und auch die pathetischen Restbestände seiner Formulierung unter dem Eindruck eines Zusammenspiels zwischen einer skeptischer werdenden Zeitdiagnose einerseits und einer zunehmend positiven Würdigung der Systemtheorie andererseits immer mehr zurückgenommen. In der »Theorie des kommunikativen Handelns« (1981) läßt er den systemischen Eigensinn von Politik nun so weit hervortreten, daß das politische System insgesamt als Funktion der manipulativen Sicherung von Massenloyalität (Habermas, 1981: II, 509) erscheint. Dem politischen System scheint es gelungen, die Staatsbürgerrolle in der »Münze der Gebrauchswerte, die die Staatsbürger als Klienten wohlfahrtsstaatlicher Bürokratien erhalten« (Habermas, 1981: II, 515), vollständig zu neutralisieren. Impulse für die Aktivierung kommunikativer Potentiale ergeben sich nicht mehr aus der Forderung nach demokratischer Teilhabe, sondern nur noch dann, wenn das System über die zwischen Lebenswelt und System verlaufende Frontlinie hinausgreift und Funktionen der symbolischen Reproduktion der Lebenswelt selber berührt sind (Habermas, 1981: II, 516). Als Folge dieser Kolonialisierungsthese erscheinen soziale Protestpotentiale und neue soziale Bewegungen als defensive Widerstands- und Rückzugsbewegungen, denen wenig emanzipatorisches Potential zukommt (Habermas, 1981: II, 578), die historische Vorläufer allenfalls in den sozialromantischen Bewegungen des Frühindustrialismus haben (Habermas, 1981: II, 577) und deren Versuche, mit Hilfe von Gegeninstitutionen »einen Teil der formal organisierten Handlungsbereiche (zu) entdifferenzieren, dem Zugriff der Steuerungsmedien (zu) entziehen und diese ›befreiten Gebiete‹ dem handlungskoordinierten Mechanismus der Verständigung zurück(zu)geben« (Habermas, 1981: II, 582), als unrealistisch qualifiziert werden.⁵³

Nicht zuletzt diese, in ihren demokratiethoretischen Implikationen weitreichende Zuspitzung hat ihm denn auch massive Kritik eingetragen, die sich vor allem auf die unnötige und zu weitreichende Assimilation seiner politischen Theorie an die systemtheoretischen Vorgaben Luhmanns (und Parsons) konzentrierte.⁵⁴ Wohl auch unter

53 Von dieser Einschätzung nimmt er allerdings die Frauenbewegung aus, deren »Kampf gegen patriarchalische Unterdrückung und für die Einlösung eines Versprechens, das in den anerkannten universalistischen Grundlagen von Moral und Recht seit langem verankert ist«, ihr die »Schubkraft einer offensiven Bewegung« verleiht (Habermas, 1981: II, 578).

54 Vgl. insbesondere Honneth (1985), Joas (1986) und McCarthy (1986). Ich gehe an dieser Stelle auf diese Arbeiten nicht genauer ein, hole das aber in einem anderen Zusammenhang weiter unten (Kap. 5) nach, wo ich mich u.a. mit der Position von Joas ausführlicher auseinandersetze.

dem Eindruck dieser Kritik hat Habermas dann ab Ende der achtziger Jahre seine Konzeptualisierung von Politik und politischem System unter Rückgriff auf Studien zur Rechtstheorie und eine Aktualisierung der normativen Kategorie der Öffentlichkeit einer erneuten Revision unterzogen. Dabei fällt insbesondere auf, daß er den Dualismus von System- und Handlungstheorie zugunsten einer eher institutionellen Betrachtungsweise des politischen Systems aufgibt, das nunmehr als Arrangement arbeitsteiliger, reflexiv aufeinander bezogener institutioneller Prozesse rekonstruiert wird. Das bietet ihm die Möglichkeit, eine Form der Verschränkung von kommunikativer und administrativer Macht ins Auge zu fassen, die er in der institutionellen Logik des liberalen und demokratischen Rechtsstaates selber verankert und die nicht mehr auf die äußerliche Konfrontation von System und Lebenswelt resp. Staat und Gesellschaft verwiesen ist. Im Zusammenhang damit kommt es dann auch zu einer (wenn auch vorsichtigen) Akzentverschiebung hinsichtlich der Einschätzung des politisch-emanzipatorischen Potentials neuer sozialer Bewegungen und zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeiten: zum Angelpunkt seiner radikalisierten demokratietheoretischen Perspektive wird ein entsubstantialisierter Begriff der Volkssouveränität, nach dem sich staatliche Politik und demokratische Selbstbestimmungsansprüche über die prozedurale Rationalität diskursiver Verfahren vermitteln. Das daraus resultierende Modell deliberativer Politik stellt den m.E. komplexesten und am systematischsten ausgearbeiteten Beitrag zur modernen Demokratietheorie dar, hinter den man kaum mehr zurück kann, auch wenn die von ihm selber in Anspruch genommene Radikalität seiner Vorstellungen hinter manchen Erwartungen und, wie ich zu zeigen versuchen werde, hinter den gegebenen Möglichkeiten zurückbleibt. Ich werde diese Punkte im folgenden in der genannten Reihenfolge aufgreifen und jeweils knapp erläutern (a – c). Schließlich werde ich die wichtigsten Einwände noch einmal kurz zusammenfassen, die dann den Anlaß bilden, mit Habermasschen Mitteln das Projekt der Demokratie von dem allzu engen und starren institutionellen Korsett der repräsentativen Demokratie zu befreien und der Idee einer auf Selbstregierung hin ausgelegten partizipatorischen Demokratie im Modell der reflexiven Demokratie neuen Halt zu geben (d) – diese Vorstellung werde ich im zweiten Abschnitt der Arbeit entwickeln.

a) Zur Rekonzeptualisierung der liberalen Gewaltenteilungslehre.⁵⁵ Nachdem Habermas am Begriff des Rechts die irreduzibel öffentlichen und diskursiven Momente der Erzeugung legitimen Rechts herausgestellt hat, unternimmt er es in dem mich hier interessierenden Schritt, nunmehr auch den internen Zusammenhang von Recht und politischer Macht zu rekonstruieren; und zwar so, daß die bereits am Recht nachgewiesene Spannung zwischen Faktizität und Geltung auch an der politischen Macht sichtbar wird, die sich des Rechts zu eigenen Zwecken nicht mehr nur bedienen kann, sondern selber rechtlich konstituiert ist. Diesen Nachweis, der allerdings, wie Habermas selber einräumt, die empirischen Fälle der »verkehrten Faktizität einer dem Recht externen, das Recht instrumentalisierenden und insofern illegitimen Macht« (171) außer Be-

55 Die folgenden Seitenhinweise (in Klammern) beziehen sich, soweit nicht ausdrücklich anders ausgewiesen, alle auf Habermas (1992).

tracht läßt, verteilt er auf vier demokratietheoretisch relevante Argumentationsschritte: Zunächst möchte er an Hand eines argumentationslogisch angelegten Prozeßmodells politischer Meinungs- und Willensbildung klären, wie sich die Verschränkung von administrativer und kommunikativer Macht beschreiben läßt; darauf bezogen kann er zweitens die fundamentalen Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats erläutern, die – drittens – wiederum den Rahmen bilden, innerhalb dessen die Bestimmung der angemessenen Verfahren und organisatorischen Formen demokratischer Willensbildungsprozesse vorgenommen werden kann; in dieser Perspektive rückt er die politische Gesetzgebung in den Rang eines demokratischen Meta-Verfahrens, was ihn schließlich zu einer Rekonzeptualisierung der liberalen Idee der Gewaltenteilung veranlaßt. Damit möchte er verhindern, daß die diskurstheoretische Rekonstruktion der Funktionen der Gesetzgebung vorschnell in ein durch bestehende Institutionen okkupiertes Verständnis von Demokratie zurückgelenkt wird. Er versteht den gewählten Abstraktionsgrad der Analyse gleichsam als eine demokratische Öffnungsklausel – wieviel diese am Ende wert ist, zeigt sich allerdings erst im Zusammenhang seiner Funktionsbeschreibung der Zivilgesellschaft und mit Blick auf sein Modell einer zweigleisigen, deliberativen Demokratie.

Dem Prozeßmodell der Verschränkung der Meinungs- und Willensbildung eines politischen Gesetzgebers⁵⁶ mit der Erzeugung kommunikativer Macht liegt die zunächst analytisch gemeinte Unterscheidung von pragmatischen, ethisch-politischen und moralischen Fragen zugrunde, die im Zuge der Behandlung regelungsbedürftiger Materien unterschiedlich stark hervortreten, aber jeweils spezifische Anforderungen an den Gebrauch der praktischen Vernunft stellen und unterschiedlichen Diskurstypen entsprechen. Pragmatische Fragen stellen sich danach »aus der Perspektive eines Handelnden, der bei gegebenen Zielen und Präferenzen geeignete Mittel für die Realisierung seiner Ziele sucht« (197) – dieser Aufgabe entsprechen »pragmatische Diskurse«, in denen Argumente den Ausschlag geben, »die empirisches Wissen auf gegebene Präferenzen und gesetzte Zwecke beziehen und die Folgen alternativer Entscheidungen...nach zugrundegelegten Maximen beurteilen« (198). Dagegen stellen sich ethisch-politische Fragen aus der Perspektive von Angehörigen einer politischen Gemeinschaft, »die sich in lebenswichtigen Fragen darüber klar werden wollen, welche Lebensform sie teilen, auf welche Ideale hin sie ihr gemeinsames Leben entwerfen sollen« (198) – behandelt werden Fragen dieses Typs in ethischen Diskursen, in denen Argumente den Ausschlag geben, »die sich auf eine Explikation des Selbstverständnisses

56 Man sollte von vornherein, um ein konkretistisches Mißverständnis zu vermeiden, darauf hinweisen, daß Habermas »politische Gesetzgebung« als eine allgemeine Funktionsbestimmung versteht, die nicht mit einer konkreten Form der Organisation von Gesetzgebungsprozessen (etwa in Gestalt der parlamentarisch-repräsentativen Beratung und Beschlußfassung) identifiziert werden sollte. Im Prinzip, so läßt dieser Vorbehalt erwarten, müßte die Aufgabe politischer Gesetzgebung auch basis- resp. anwendungsnah zu organisieren sein (vgl. Maus, 1992a), solange dezentrale Organisationsformen die Ansprüche an eine diskursive, auf allgemeine Geltung berechnete Gesetzgebung in sich aufzunehmen vermögen. Dagegen jedenfalls führt Habermas jeweils »nur« technische Gründe ins Feld, die allerdings, wie noch zu zeigen sein wird, gravierende Wirkungen haben.

unserer historisch überlieferten Lebensform stützen und in diesem Kontext Wertentscheidungen an dem für uns absoluten Ziel einer authentischen Lebensführung bemessen« (199). Während es also in pragmatischen Diskursen unter der Voraussetzung, daß fundamentale Werte nicht berührt sind, um die Wahl optimaler Strategien zur Erreichung gegebener Zwecke geht, wird in ethischen Diskursen thematisch, ob sich die gewählten Handlungsalternativen in Übereinstimmung mit den Werten befinden, die das Leben einer konkreten politischen Gemeinschaft bestimmen. Damit sind aber noch nicht alle möglichen Anforderungen an die Begründung von Entscheidungen abgedeckt, weil diese schließlich unter dem Aspekt der Gerechtigkeit in moralischen Diskursen auch darauf hin befragt werden können, ob eine daraus resultierende Praxis auch gleichermaßen gut für alle ist (200).

Diese Typen von Fragen beschreiben also gleichsam die Stufen, die ein Prozeß der Bildung eines politischen Willens durchlaufen können muß, der in einer allgemeinen Gesetzgebung terminieren soll. Damit aber stellt sich zum einen das Problem, daß innerhalb eines so integrierten Entscheidungsprozesses die rationalen Anforderungen, unter die sich die Beteiligten stellen müssen, wie der Kreis der an den Diskursen faktisch zu beteiligenden Betroffenen variiert. Das drückt Habermas so aus: »Je nach den pragmatischen, ethischen und moralischen Aspekten einer regelungsbedürftigen Materie wechseln also die Konstellationen von Vernunft und Wille. Aus diesen Konstellationen erklärt sich das Problem, von dem die diskursive Bildung eines gemeinsamen politischen Willens ausgeht« (202 f.). Freilich muß ein darauf berechnetes Prozeßmodell nicht nur eine angemessene Variabilität des Entscheidungsprozesses bezüglich der Wahl der Diskurstypen und der Inklusion Betroffener aufweisen, sondern es muß darüber hinaus eine Antwort auf die Frage bereithalten, wie die Übergänge gestaltet werden und wer die Pfade bestimmt, über die die Diskurse und Verhandlungen miteinander rückgekoppelt werden sollen (207).

Aus dieser Konstellation entwickelt Habermas die eigentliche Pointe seines Prozeßmodells, die in einer rekursiven Verfahrensanordnung besteht, nach der auf jeder Stufe der Willensbildung auch darüber entschieden werden kann und muß, auf welcher Ebene die spezifischen Kontroversen fortgesetzt werden sollen (203). In der folgenden Aufzählung der Alternativen nimmt er allerdings eine entscheidende Weichenstellung bezüglich der Organisationsform politischer Entscheidungsprozesse vor – neben der eingangs eingeführten Trias von Diskursen erscheinen nunmehr Verhandlungen als eine, mehr noch: als die eigentliche Normalform der Gesetzgebung in komplexen Gesellschaften: »In komplexen Gesellschaften wird aber selbst unter idealen Bedingungen oft weder die eine noch die andere Alternative (d.i. moralische resp. ethisch-politische Diskurse, der Verf.) offenstehen, nämlich immer dann, wenn sich herausstellt, daß alle vorgeschlagenen Regelungen vielfältige Interessen auf je verschiedene Weisen berühren, ohne daß sich ein verallgemeinerbares Interesse oder der eindeutige Vorrang eines bestimmten Wertes begründen ließen. In diesen Fällen bleibt die Alternative von Verhandlungen, die freilich die Kooperationsbereitschaft erfolgsorientiert handelnder Parteien erfordern« (204). Irritierend daran ist selbstverständlich nicht, daß Habermas auf diese Weise den Realitätsgehalt seiner Konzeptualisierung erhöhen will, zumal er unmittelbar im Anschluß zeigt, wie Verfahren der Kompromißbildung

unter strategisch gesonnenen Akteuren auf das Diskursprinzip bezogen bleiben, »nämlich durch Verfahren, die die Verhandlungen unter Fairness-Gesichtspunkten regulieren« (205). Freilich ist diese Wirkung nur indirekt, und das Moment der Diskursivität bleibt dem Prozeß der Kompromißbildung äußerlich, weil er diesen so versteht, daß er sich ausschließlich im Modus strategischen, auf die Macht und Sanktionspotentiale der Parteien gestützten Handelns vollzieht (344). Damit verwischt er aber notwendige Unterscheidungen im Begriff der Verhandlung (etwa zwischen bargaining, negotiation, und Problemlösung), die sich daraus ergeben, in welchem Ausmaß diskursive Praktiken auch im Inneren von Verhandlungsprozessen aktiviert werden. Das aber hat für die Logik seines eigenen Arguments vor allem die mißliche Folge, daß er auf der Ebene von Verhandlungen keine Ansatzpunkte für die reflexiven Mechanismen mehr identifizieren kann, über die sich eine fortlaufende Verfahrenswahl im Prozeß der Gesetzgebung vollziehen soll: der Prozeß der autonomen Verschränkung und rekursiven Vernetzung von Diskursen und Verhandlungen, durch die sich eine vernünftige politische Willensbildung idealerweise auszeichnen sollte, wird unterbrochen und kann nurmehr von außen wieder in Gang gebracht werden.

Das Problem liegt also schon an dieser Stelle darin, daß Habermas die zunächst analytisch eingeführte Unterscheidung von Dimensionen der politischen Willensbildung (i.e. pragmatische, ethisch-politische und moralische Fragen) auf jeweils einsinnig spezialisierte Organisationsformen und Verfahren abbildet, die er dann in unterschiedlichen und nur lose miteinander verbundenen politischen Arenen situiert: staatlicherseits in Verwaltung und Parlament, auf der Seite der Gesellschaft in korporatistischen Arrangements und schwach institutionalisierten, zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeiten (211 ff.). Nun entwickelt er in einem zweiten Schritt aus dieser Konstellation zwar die fundamentalen Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats, die in einer prozedural ausgelegten Idee der Volkssouveränität ihren gemeinsamen Angelpunkt haben, nach der sich die kommunikative Macht der Staatsbürger in einer autonomen Gesetzgebung entfaltet, die die Bestimmung der Verfahren einer angemessenen politischen Problemlösung zum Inhalt haben. Andererseits sieht er sich gleich zu dem Eingeständnis genötigt, daß das Subjekt einer so verstandenen Gesetzgebung kollektiv gar nicht handlungsfähig ist und sich deshalb gleichsam in die Momente einer gewaltenteiligen *Staatsorganisation* auseinanderlegt. Daran ist gewiß zunächst einmal nichts auszusetzen, zumal er den Gedankengang in einer recht allgemein gehaltenen Formel zusammenfaßt, der man so leicht zustimmen kann: »Erst das Prinzip der Gewährleistung autonomer Öffentlichkeiten und der Grundsatz der Parteienkonkurrenz erschöpfen, zusammen mit dem parlamentarischen Prinzip, den Gehalt des Prinzips der Volkssouveränität. Es verlangt eine diskursive Strukturierung öffentlicher Arenen, in denen sich anonym verzahnte Kommunikationskreisläufe von der konkreten Ebene einfacher Interaktionen ablösen« (211). Daß sich dahinter auch ein nicht ganz triviales Problem verbirgt, zeigt sich erst, wenn man diese Bestimmung und das vierte von ihm hervorgehobene fundamentale Prinzip des demokratischen Rechtsstaats, die Trennung von Staat und Gesellschaft, ineinanderschiebt. Dieses Prinzip ist zwar darauf berechnet, die Entfaltung sozialer Macht so zu regulieren, daß »sie die Ausbildung staatsbürgerlicher Autonomie *ermöglicht* und nicht *beschränkt* (Herv. i.O.)« (215), und damit zielt Habermas vor allem auf die Eindämmung der illegitimen Macht

großer gesellschaftlicher Interessengruppen und korporatistischer Arrangements. Er übersieht aber, daß auch eine zum Grenzwächter zwischen Staat und Gesellschaft bestellte Staatsgewalt einen Filter bildet, in dem nicht nur partikulare, aber sozial mächtige Interessen hängenbleiben, sondern an dem (viel wahrscheinlicher) vor allem auch allgemeine Teilhabeansprüche einer breiteren, zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit abprallen – das aber bedeutet mindestens, daß sich die von ihm entwickelten Prinzipien nicht ganz so naht- und bruchlos zur »Architektur« des demokratischen Rechtsstaats zusammenfügen (217), wie er suggerieren möchte.

Während es also gute Gründe für die von Habermas vorgenommene Entsubstantialisierung des Begriffs der Volkssouveränität gibt, nach der das demokratische Verfahren der Gesetzgebung den Charakter eines Meta-Verfahrens annimmt, das die Einrichtung der für eine vernünftige politische Willensbildung erforderlichen Kommunikationsformen und Verfahren reflexiv steuert (217 ff.), können diese Verfahren selber nicht ortlos bleiben. Diese Stelle der Macht muß besetzt werden, und die entscheidende Frage bleibt, welche Kandidaten dafür in Frage kommen. Bei Habermas scheint es so, daß, nachdem er, wie gezeigt, nacheinander die Kandidaten dezentraler Verfahren der politischen Problemlösung und die in dieser Hinsicht zu schwach institutionalisierten autonomen Öffentlichkeiten aus dem Felde geschlagen hat, nur noch der Staat als institutionelles Arrangement gewaltenteilig verschränkter Prozesse der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Verwaltung übrig bleibt. Vor dieser Konsequenz allerdings schrickt er am Ende doch wieder zurück, wie sich an seiner Kritik einer bloß liberalen Lesart der Logik der Gewaltenteilung zeigt: »Argumentationslogisch betrachtet, ergibt sich die Kompetenztrennung zwischen gesetzgebenden, gesetzessanwendenden und gesetzessvollziehenden Instanzen aus der *Verteilung von Zugriffsmöglichkeiten auf verschiedene Sorten von Gründen* (Herv. i.O.) und aus der Zuordnung entsprechender Kommunikationsformen, die die Art des Umgangs mit diesen Gründen festlegen« (235 f.). Mit dieser formalen Bestimmung versucht er sich von einem Verständnis des demokratischen Prozesses abzulösen, das durch etablierte Formen der Institutionalisierung okkupiert und voreingenommen ist. Insofern fungiert diese Überlegung gleichsam als eine demokratische Öffnungsklausel, die den Blick auf dezentrale Formen der Willensbildung freigibt⁵⁷ und den Weg für eine Rekonzeptualisierung der arbeitsteiligen Funktionen staatlicher Institutionen wie für eine stärkere Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Formen der Politik freimachen könnte. In diese Richtung scheinen zunächst auch die Vorschläge zu weisen, die er am Ende (516 ff.) zum Zweck des konsequenten weiteren Ausbaus des demokratischen Rechtsstaats in komplexen Gesellschaften unterbreitet. Dazu zählt zum ei-

57 Das Beispiel, das Habermas selbst erwähnt, betrifft die kommunale Selbstverwaltung: »...unter funktionalen Gesichtspunkten betrachtet, ermöglicht die Dezentralisierung umfassender Befugnisse auf dieser basishen Entscheidungsebene eine organisatorische Verflechtung von Staatsfunktionen, die mit der Logik der Gewaltenteilung durchaus in Einklang steht...Die Legitimation durch allgemeine, personenbezogene Wahlen, die parlamentarische Form der Willensbildung, die ehrenamtliche Beteiligung von Laien usw. ermöglichen den Gemeindebürgern einen vergleichsweise starken Einfluß auf die Programme und den Ablauf einer Universalverwaltung, der über andere Modelle der Verwaltungsbeteiligung ... hinausgeht« (237, Fn. 62).

nen eine Art reflexiver Parlamentsreform, die notwendig wird, weil »der politische Gesetzgeber je nach regelungsbedürftiger Materie zwischen formalem, materialem und prozeduralem Recht wählen« (528) muß – das »verlangt vom parlamentarischen Gesetzgeber zunächst Entscheidungen auf einer Metaebene – Entscheidungen darüber, ob er überhaupt entscheiden soll, wer an seiner Stelle entscheiden könnte und, falls er entscheiden will, welche Folgen sich für die legitime Verarbeitung seiner Gesetzesprogramme ergeben« (529). Diese allgemeine Partizipationschancen und -spielräume erweiternde Parlamentsreform muß zweitens aber durch eine »Demokratisierung der Verwaltung« (531) ergänzt werden, die in ihrem hoheitlichen Selbstverständnis einen ernstzunehmenden Flaschenhals für effektive Teilhabeansprüche auf der Ebene konkreter Problemlösungen und einzelner Politiken darstellt. Komplettiert wird dieses Neuarrangement aber erst dadurch, daß die aus der Zivilgesellschaft und den politischen Öffentlichkeiten hervorgehende kommunikative Macht auch in administrative Macht übersetzt werden kann – in diesem Zusammenhang rekurriert er auf die Einführung plebiszitärer Elemente wie basisdemokratischer Verfahren, und last, but not least drängt er auf eine stärkere »Konstitutionalisierung der Macht der Medien« (533).

Diese normativen Bestimmungen verbleiben andererseits aber in einem merkwürdigen Kontrast zu den sozialwissenschaftlichen Perspektiven, die er im Mittelteil von »Faktizität und Geltung« im Zusammenhang der selbst gestellten Aufgabe der Entwicklung einer soziologisch gehaltvollen Analyse von Chancen einer weitergehenden Demokratisierung entwickelt. Deshalb kann auf dieser Ebene noch nicht entschieden werden, welcher Status dieser normativen Perspektive auf den gewaltenteiligen Rechtsstaat demokratietheoretisch am Ende zukommen soll – das erschließt sich erst im Zusammenhang seiner genaueren Einschätzung zivilgesellschaftlicher Handlungspotentiale und der politischen Funktionsbestimmung autonomer Öffentlichkeiten.

b) Wenn wir Fragen der genauen Verortung der entsprechenden Diskurse noch einmal einen Moment lang zurückstellen, nimmt die diskursanalytische Rekonstruktion des Prinzips der Volkssouveränität bei Habermas etwa folgende Fassung an: Die Idee der Volkssouveränität realisiert sich im Modus von Selbstgesetzgebung, die über gesellschaftlich verallgemeinerte Rechtsdiskurse vermittelt ist und in einer politischen Gesetzgebung terminiert, die die Regelung der Verfahrensbedingungen zum Inhalt hat, unter denen konkrete politische Entscheidungsverfahren ablaufen, so daß ihnen Legitimität durch die Installierung und Gewährleistung angemessener Teilteilungs- und Kommunikationsformen zuwächst. Gegen diesen Typus reiner Verfahrensrationalität hat schon Peters eingewendet, daß wir Verfahren in der Regel auch nach der Qualität der produzierten Ergebnisse bewerten, d.h., daß wir »die Rationalität unserer individuellen oder kollektiven Urteilsbildung ... in der Situation oder rückblickend primär davon abhängig machen (werden), ob die substantiellen Gründe gut genug waren, auf die wir uns gestützt haben« (Peters, 1991: 259) – wenn wir aber einmal die Qualität der Ergebnisse als eigenständiges Legitimationskriterium anerkannt haben, müssen wir auch zugeben, daß wir gute Ergebnisse auf unterschiedlichen Wegen erreichen können, daß die Gegenstände der Entscheidungsfindung eine Selektivität bezüglich der geeignet erscheinenden Verfahren ausüben und daß schließlich Verfahren als solche und unabhängig von zusätzlichen substantiellen Entscheidungsgründen zwar rationalisierend wirken können, daß aber die Frage, »ob sie in dieser Weise ratio-

nal legitimieren« (Peters, 1991: 269) von der Abstimmung von Merkmalen der Verfahren, der Handlungssituation und der Gegenstände der Entscheidung abhängen.⁵⁸

Das erkennt Habermas zwar ausdrücklich an, indem er davon ausgeht, daß auch demokratische Verfahren einen internen Bezug auf Wahrheitssuche nicht preisgeben können (220) und ihre Rationalität daraus ableiten, daß sie die besseren Argumente zum Zuge kommen lassen und diesen Geltung verschaffen: »Die deliberative Politik gewinnt ihre legitimierende Kraft aus der diskursiven Struktur einer Meinungs- und Willensbildung, die ihre sozialintegrative Funktion nur dank der Erwartung einer vernünftigen *Qualität* (Herv. i.O.) ihrer Ergebnisse erfüllen kann« (369). Wenn er diesen Aspekt aber hervorhebt, kann er, und das hat Peters richtig gesehen (Peters, 1991: 269 f.), das Prinzip der Volkssouveränität kaum noch als zentrale Legitimationsformel moderner politischer Ordnungen restaurieren;⁵⁹ sie erscheint vielmehr als eine regulative Idee, die in ihrer faktischen Auslegung unter den Vorbehalt gestellt werden muß, sich unmittelbar in Gestalt einer realen Beteiligung nur dort zur Geltung zu bringen, wo Beteiligung an sich als eigenständige Quelle der Rationalisierung von Entscheidungen fungieren kann. Deshalb sieht sich Habermas zu der Konzession genötigt, daß pragma-

58 Aus diesen Gründen sieht sich auch Röhl mit Blick auf die Procedural-Justice-Forschung in der Rechtssoziologie genötigt, eine Unterscheidung zu treffen zwischen der dienenden Funktion und dem Eigenwert des Verfahrens (Röhl, 1993: 6). Diese Unterscheidung zugrundelegend kann er sieben Variablen ausmachen, die sich für die Akzeptanz einer Entscheidung als bedeutsam herausstellen und von denen nur zwei den Typus prozeduraler Rationalität und Legitimität spiegeln, den Habermas im Auge hat: »das Ergebnis als solches, also seine Qualität als Belohnung oder Bestrafung (absolute outcome), das von den Beteiligten erwartete oder erhoffte Ergebnis (relative outcome), das von den Beteiligten unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung mit anderen erwartete Ergebnis (equality), das von den Beteiligten unter dem Gesichtspunkt der rechtmäßigen Behandlung erwartete Ergebnis (entitlement), das von den Beteiligten nach ihren eigenen Maßstäben als gerecht eingeschätzte Ergebnis (equity, distributive justice), die Legitimität der das Verfahren tragenden Organisation (legitimacy), die Fairness des zum Ergebnis führenden Verfahrens (procedural justice)« (Röhl, 1993: 8). Danach ist es zumindest eine empirisch offene Frage, inwieweit prozedurale Legitimität die aus der Sicht der Beteiligten oder Betroffenen vorzunehmende Bewertung und Akzeptanz der Ergebnisse substituieren oder wenigstens beeinflussen kann.

59 Ganz andere Einwände gegen die Rekonstruktion des Systems der Rechte und des demokratischen Rechtsstaats aus der Idee der Volkssouveränität macht (aus liberaler Perspektive) Larmore (1993) geltend. Sein Bedenken gegenüber der in dieser Hinsicht radikaldemokratischen These Habermas' ist, »daß die angebliche Ableitung der subjektiven Rechte aus dem Begriff der Volkssouveränität in Wirklichkeit eher zirkelhaft ausfällt. Die Volkssouveränität, so wie sie von Habermas verstanden wird, entspringt selber der Anerkennung eines fundamentalen subjektiven Rechts«, das in einem moralischen Grundsatz gründet, »der schon als gültig angenommen werden muß: Niemand sollte durch Gewalt gezwungen werden, sich Handlungsnormen zu unterwerfen, wenn es ihm nicht möglich ist, deren Gültigkeit vernünftig einzusehen« (326 und 327). Daraus schließt er dann, daß » »demokratische Autonomie« ... selber auf der Anerkennung eines subjektiven Grundrechts (beruht). Sie darf also nicht total sein. Radikale Demokratie ist nur als Liberalismus möglich« (327). Dazu wäre anzumerken, daß Habermas zwar nicht auf der Ebene der Begründung, aber doch auf der Ebene der Organisation des demokratischen Rechtsstaats diesem Bedenken weitgehend entgegenkommt.

tische und juristische Diskurse am Ein- und Ausgang des Prozeßmodells »noch am ehesten als Sache von *Experten* (Herv. d. Verf.)« (221) zu verstehen sind, wobei zu berücksichtigen ist, daß diese Diskurse den überwiegenden Teil der politischen Meinungs- und Willensbildung ausmachen. Das muß nicht notwendig eine Einschränkung der faktischen Bedeutung des Prinzips der Volkssouveränität nach sich ziehen, wenn und solange diese Ebenen der Willensbildung in einen mehrstufig-iterativen Prozeß der Selbstbestimmung eingebettet bleiben – einer solchen Auslegung entzieht sich Habermas indessen durch die Trennung von Staat und Gesellschaft und die komplementäre Stilisierung des Staates zum einzigen kollektiv handlungsfähigen Akteur.

Diesen radikaldemokratischen Weg wählt Habermas also nicht. Vielmehr führt er in der Folge, aus Gründen, die mit den technischen und organisatorischen Problemen der gesellschaftlichen Verallgemeinerung des Diskursprinzips zu tun haben, seine Vorstellungen wieder in die institutionellen Bahnen pluralistischer, liberal-repräsentativer Demokratien zurück. Diese entscheidende Weichenstellung vollzieht er unter dem dreifachen Eindruck der systemtheoretischen Differenzierungsthese, der kognitiven Überforderung deliberativer Politik angesichts der Komplexität des für politische Entscheidungen operativ notwendigen Wissens und der vergleichsweise schmalen Ressourcenbasis und Kompetenzausstattung des einzelnen Staatsbürgers: »Der demokratische Prozeß wird, wie die Entscheidungstheorie zeigt, ›von innen‹ durch die Knappheit funktional notwendiger Ressourcen aufgezehrt; und ›nach außen‹ prallt er, wie die Systemtheorie behauptet, an der Komplexität undurchsichtiger und schwer beeinflussbarer Funktionssysteme ab« (390). Auch wenn er selber vor einem essentialistischen Mißverständnis einer solchen Projektion warnt, erkennt er darin doch ein Substrat »unvermeidlicher gesellschaftlicher Komplexität« (392) und fährt fort: »In der Welt, wie wir sie kennen, besetzen Kommunikationen und Entscheidungen trivialerweise eigene Raum- und Zeitabschnitte, verbrauchen eigene Energie, erfordern einen eigenen Aufwand an Organisationsleistungen usw. Die Auswahl von Themen und Beiträgen, die unter Zeitdruck zustande kommt, verursacht überdies Kosten in terms versäumter oder verzögerter Entscheidungen. Ferner ergibt sich aus der arbeitsteilig organisierten Wissensproduktion eine ungleiche Verteilung von Kompetenzen und Kenntnissen... Zu diesen systemischen Beschränkungen kommt die zufällige Ungleichverteilung individueller Fähigkeiten hinzu. Die Ressourcen für eine Teilnahme an politischen Kommunikationen sind allgemein eng begrenzt, angefangen von der individuell verfügbaren Zeit und der episodischen Aufmerksamkeit für Themen mit eigensinnigen Karrieren, über die Bereitschaft und Fähigkeit, zu diesen Themen eigene Beiträge zu leisten, bis hin zu den opportunistischen Einstellungen, Affekten, Vorurteilen usw., die eine rationale Willensbildung beeinträchtigen« (395 f.).

Wer wollte diese Phänomene im Ernst leugnen? Die Frage ist nur, welche Bedeutung ihnen bezüglich Forderungen nach einer weitergehenden Demokratisierung tatsächlich zukommt. Muß man daraus wirklich den Schluß ziehen, daß kommunikative Vergesellschaftungsformen sich in die Institutionen des gewaltenteilig organisierten Staatsapparates einerseits und in die mehr oder weniger episodischen Politisierungsschübe pluraler und instabiler zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeiten andererseits zurückziehen? Nun, ich denke nicht; und zwar dann nicht, wenn man sieht, daß die aufgezählten Defizite und Defekte des demokratischen Prozesses wenigstens zum Teil erst dann so dramatisch erscheinen, wenn man sie im (verzerrenden) Gegenlicht eines zu abstrakten (und semantisch leeren) Kom-

plexitätsbegriffs und einer institutionell auf den Staat verdichteten politischen Problemlösung erscheinen läßt. Dann erkennt man den *modularen* Aufbau des politischen Systems, die Aufstufung von Entscheidungsprozessen über viele Ebenen (lokal, regional, gesamtstaatlich) ebenso wie die vielfältigen subpolitischen Erscheinungsformen von Politik, die bessere Ansatzpunkte für eine breite und kompetente Beteiligung bieten, als sie sich Habermas zu erkennen geben – das Problem liegt dann nicht so sehr darin, daß es diese Beteiligungsformen nicht gibt oder daß sie den Anforderungen einer anspruchsvollen Willensbildung prinzipiell nicht genügen, sondern daß sie institutionell zu wenig erschlossen sind.⁶⁰

Gerade diesen Weg verschließt sich Habermas aufgrund der konzeptuellen Weichenstellungen, die er an dieser Stelle vornimmt. Die Folgen dieser Entscheidung machen sich indessen unvermeidlich auch in seiner Funktionsbestimmung von Öffentlichkeit und der Charakterisierung der (bescheidenen) politischen Wirkungen der Zivilgesellschaft bemerkbar, mit denen Habermas (wie ich meine: voreilig) Reformperspektiven verschenkt, die sich aus seiner normativen Bestimmung des Modells deliberativer Politik ergeben könnten. Damit will ich nicht die oben erwähnten Spannungen leugnen, in die die Idee der Demokratie gerät, wenn man sie über Habermas hinaus zur Vorstellung gesellschaftlicher *Selbstregierung* zuspitzt; vielmehr steht dahinter die schwächere Behauptung, daß Habermas deshalb zu seinem demokratietheoretisch unbefriedigenden Ergebnis kommt, weil er, besorgt um den Realitätsgehalt seiner Vorstellung und gleichsam gebannt durch die Einwände der realistischen Tradition der Demokratietheorie, unvermittelt von der normativen Ebene zu wenig ermutigenden empirischen Bestandsaufnahmen übergeht, ohne den Zwischenschritt einer institutionellen Analyse und der entsprechenden Entwicklung institutioneller Reformvorstellungen zu unternehmen.

Diese Zurückhaltung hängt zweifellos aber auch mit der grundlegenden Funktionsbestimmung zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeiten selber zusammen, in der sich unterschiedliche und nicht ohne weiteres miteinander kompatible Anforderungen kreuzen. Ihre Ressourcenbasis liegt in der spezifischen Sensibilität für lebensweltlich bestimmte Erfahrungen, sie bezieht »ihre Impulse aus der privaten Verarbeitung lebensgeschichtlich resonierender gesellschaftlicher Problemlagen« (442 f.): danach kann die Öffentlichkeit ihre Funktion nur in dem Maße erfüllen, »wie sie sich aus den Kommunikationszusammenhängen der potentiell Betroffenen bildet« (441) und sich auf die »Allgemeinverständlichkeit der kommunikativen Alltagspraxis einstellt« (436). In dieser Perspektive erscheint sie als ein sozialer Raum (ebda.), in den hinein sich eine Institutionalisierung organisierter Kommunikationsflüsse nur um den Preis einer Zerstörung der spontanen, aber fragilen Interaktionsnetze vorantreiben ließe. Andererseits müssen diese Öffentlichkeiten, wenn sie mehr als den bloßen Resonanzboden für Probleme beschreiben und politische Wirkung im Sinne einer Erhöhung des Problemdrucks auf das politische System entfalten sollen (435), auch einen spezifischen Konzentrations- und Verdichtungsgrad aufweisen können, der es erlaubt, ansonsten diffuse Aufmerksamkeiten und Energien so zusammenzufassen, daß sie »Probleme nicht nur wahrnehmen und identifizieren, sondern auch überzeugend und ein-

60 Darauf komme ich im zweiten und insbesondere im dritten Abschnitt der Arbeit ausführlich zurück.

flußreich (Herv. i.O.) thematisieren, mit Beiträgen ausstatten und so dramatisieren, daß sie vom parlamentarischen Komplex auch übernommen und bearbeitet werden« (ebda.).

Diese Stilisierung legt jedenfalls nahe, daß man beides zugleich nicht haben kann; und das insbesondere dann nicht, wenn man verschärfend davon ausgeht, daß eine erfolgreiche Einflußnahme von Öffentlichkeiten auf den Komplex der parlamentarischen Willensbildung und administrativen Problembearbeitung sich nur dann einstellen wird, wenn es gelingt, die öffentliche Meinungsbildung und Problembearbeitung in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht besser auf die staatlich-administrativen Entscheidungs-routinen abzustimmen: in sachlicher Hinsicht steigen die Wirkungschancen, wenn öffentliche Diskussionen sich auf Beiträge und Problemlösungen richten, die zu den staatlich-politisch zu behandelnden Problemen auch passen – wenn sie also thematisch interferieren; zeitlich gesehen müßte die Öffentlichkeit mit einem ausreichend langen Atem versehen werden, um den aufwendigen Prozeß einer anspruchsvollen Willensbildung gerade bei komplexen Problemlagen auch durchzuhalten; in sozialer Perspektive dürfte einiges davon abhängen, inwieweit es gelingt, unterschiedliche Akteure (Staat, Zivilgesellschaft, Verbände, Unternehmen, Interessengruppen o.ä.) in einen gemeinsamen Handlungszusammenhang von »policy-communities« einzubinden, die sich in einzelnen Politikbereichen wie um Einzelfallentscheidungen herum ausbilden. Vor diesem Gegenbild einer im ganzen politisch strukturierten zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit schreckt Habermas, wie gesagt, zurück und nimmt im Gegenzug dafür die Einschätzung in Kauf, daß »die Gruppierungen der Zivilgesellschaft zwar problemsensitiv (sind), aber die Signale, die sie aussenden, und die Impulse, die sie geben, im allgemeinen zu schwach (sind), um im politischen System kurzfristig Lernprozesse anzustoßen oder *Entscheidungsprozesse umzusteuern* (Herv. d. Verf.)« (451). Der Grund für diese Entscheidung allerdings ist nicht recht einsichtig. Er kann nicht (oder jedenfalls nicht allein) darin liegen, daß er wegen der dann erforderlichen organisatorischen und institutionellen Strukturierung zivilgesellschaftlicher Handlungs- und Kommunikationszusammenhänge eine Unterbrechung des in spontanen öffentlichen Kommunikationen vermittelten lebensweltlichen Reproduktionszusammenhangs befürchten muß – hier könnte man ja eine (dezentrale) Institutionalisierungsebene für gesellschaftliche Willensbildungsprozesse ins Auge fassen, die eine gewisse auch räumliche Nähe zu lebensweltlichen Erfahrungen verbürgte. Vielmehr speist sich seine Skepsis, die Zivilgesellschaft als einen Fokus zu betrachten, »in dem sich die Strahlen einer Selbstorganisation der Gesellschaft im ganzen konzentrieren« (449), wenn ich recht sehe, aus zwei miteinander verbundenen Quellen: er schreckt vor dem unmittelbaren Einfluß populistischer Bewegungen, vor einer Politik der Straße zurück, die nicht mehr nur von emanzipatorischen Potentialen, sondern auch von »blinden«, regressiven Kräften (etwa: rechtsradikale soziale Bewegungen)⁶¹ getragen ist (449); und er behauptet deshalb den Primat einer staatlich konzen-

61 Insofern stimmt die Einschätzung gerade nicht, daß Habermas in seinem »Enthusiasmus« für die Kategorie der Zivilgesellschaft vergift, »die demokratischen Impulse der Zivilgesellschaft wirksam vom Druck der Straße zu unterscheiden« (Dews, 1993: 362). Vielmehr läßt er sich von dieser Ambivalenz so sehr beeindrucken, daß er sich gezwungen sieht, eine sehr zurückhaltende Bestimmung der politischen Funktionen der Zivilgesellschaft vorzunehmen.

trierten Entscheidungsfindung, weil ihm nur so zu gewährleisten scheint, daß die gesellschaftlichen Impulse durch die institutionellen Filter einer rechtsstaatlich gebundenen Politik hindurch müssen und einem Prozeß der kognitiven und moralischen Raffinierung ausgesetzt werden (439). Daß entgegen der Habermasschen Sichtweise das Moment einer institutionell ausgelegten Reflexivität demokratischer Prozesse nicht exklusiv an das staatliche Institutionensystem gebunden werden muß, sondern daß diese Reflexivität sich auf gesellschaftliche Beteiligungsformen durchaus »absenken« (Maus) läßt, möchte ich später zeigen. Zunächst ist bemerkenswert, daß es vor dem Hintergrund dieser Vorbehalte bei Habermas mehr oder weniger zwangsläufig zu einer eher äußeren Gegenüberstellung von spontaner Öffentlichkeit und zentralisierter, institutioneller Politik kommt, die schließlich auch die Art des Zusammenspiels beider Bereiche bestimmt: Nur unter der Bedingung krisenhafter Zuspitzungen können sich die Kräfteverhältnisse zwischen Staat, vermachteten (Medien-) Öffentlichkeiten und nicht-institutionalisierten öffentlichen Kommunikationen verschieben (461), während im Routinemodus von Politik diese Öffentlichkeiten gleichsam im Ruhe- oder Wartezustand verharren (458).

Unter diesen Vorzeichen ist es dann auch nicht mehr überraschend, daß der nurmehr sporadisch in die Gesellschaft und die öffentliche Debatte hinein verlängerte Prozeß der Rechtserzeugung in Gestalt des zivilen Ungehorsams (462 ff.) und eines historischen Verfassungsverständnisses (464 ff.) zum gewichtigsten Bezugspunkt der Explikation gesellschaftlicher Beteiligung wird: »Jede historische Verfassung hat einen doppelten Zeitbezug: als geschichtliches Dokument erinnert sie an den Akt der Gründung, den sie interpretiert...; zugleich besagt ihr normativer Charakter, daß sich die Aufgabe der Interpretation und Ausgestaltung des Systems der Rechte für jede Generation von neuem (Herv. i.O.) stellt...Unter diesem Aspekt eines auf Dauer gestellten Prozesses *fortgesetzter* (Herv. i.O.) Verfassungsgebung gewinnt das demokratische Verfahren der legitimen Rechtsetzung einen ausgezeichneten Stellenwert. Deshalb drängt sich die Frage auf, ob und gegebenenfalls wie in komplexen Gesellschaften unseres Typs ein derart anspruchsvolles Verfahren so wirksam implementiert werden kann, daß sich ein rechtsstaatlich normierter Machtkreislauf im politischen System durchsetzt« (464 f.). An dieser Formulierung, mit der Habermas seinen demokratischen Erwartungen noch einmal einen kompakten Ausdruck verleiht, fällt indessen dreierlei auf, was ihren demokratietheoretischen Wert auch mindert: die Frequenz dieses Aktivierungsmodus demokratischer Politik bleibt durch ihre Ausrichtung am Generationenwechsel deutlich unterhalb der Schwelle kontinuierlicher und effektiver Teilhabeansprüche; er bleibt auf die Durchsetzung eines rechtsstaatlich normierten Machtkreislaufs im politischen System (d.i. der gewaltenteilige *Rechtsstaat*) begrenzt und umfaßt nicht eher mikrokonstitutionelle Prozesse der gesellschaftlichen Selbstorganisation politischer Entscheidungsprozesse; nur deshalb kann Habermas schließlich die selbst gestellte Frage nach den angemessenen Ebenen und Formen der Institutionalisierung entsprechender Verfahren offenlassen und sich im folgenden (465 ff.) erneut auf allgemeine Hinweise zur Bedeutung legitimen Rechts für die Operationsweise einer funktional spezifizierten Politik beschränken.

c) Man muß also letztlich mit einer gewissen Ernüchterung feststellen, daß Habermas das demokratische Prinzip der Volkssouveränität so durch mehrere, hintereinan-

der gelegte Filter hindurchführt, an denen fast alle auf Selbstorganisation und Selbstregierung hin ausgelegten Aspekte der Idee der Demokratie hängenbleiben, daß er am Ende den Anspruch einer demokratischen Gestaltung von Politik in die institutionellen Bahnen einer liberalen, repräsentativen Demokratie zurückführt. Diese Filter werden gebildet durch eine wesentlich am Staat festgemachte »kollektive Handlungsfähigkeit«, zweitens durch die Anerkennung einer »unvermeidlichen« gesellschaftlichen Komplexität, an der, in Gestalt der Autonomie funktionaler Subsysteme, weiterreichende Teilhabeansprüche einfach auflaufen und drittens durch eine besonders im Gegenlicht einer anspruchsvollen, rationalen Problemlösung als mangelhaft erscheinende Kompetenz der einzelnen Staatsbürger. Diese Überlegungen bindet Habermas in einem »Schleusenmodell« demokratischer Politik, das er von Peters (1993: 344 ff.) übernimmt, noch einmal zusammen: »Nach diesem Vorschlag sind die Kommunikations- und Entscheidungsprozesse des rechtsstaatlich verfaßten politischen Systems auf der Achse Zentrum-Peripherie angeordnet, durch ein System von Schleusen strukturiert und durch zwei Arten der Problemverarbeitung gekennzeichnet« (429 f.).

Das Problem ist nun nicht, daß wir durch diesen rekonstruktiven Ansatz auf der deskriptiven Ebene wenig Neues erfahren. Hier erscheinen Verwaltung und Regierung, das Gerichtswesen und die parlamentarische Willensbildung (mit den zugehörigen Momenten politischer Wahlen und der Parteienkonkurrenz) als Kernbereich des politischen Systems, um den herum sich eine »innere Peripherie« solcher Institutionen ausbildet, die mit formellen Selbstverwaltungsrechten und delegierten Kontroll- oder Hoheitsfunktionen ausgestattet sind (Universitäten, Stiftungen, Wohlfahrtsverbände o.ä.). Darum herum legt sich dann eine »äußere Peripherie«, die von (korporatistischen) Verhandlungssystemen, Verbänden, Interessengruppen, medial vermachteten und eben spontanen, zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeiten gebildet wird. Daran ist nichts auffällig, wenn man zum einen von der Frage absieht, ob die formale Unterscheidung von innerer und äußerer Peripherie auch der faktischen Gewichtung in den Strukturen der Willensbildung entspricht, und wenn man zum zweiten darüber hinwegsieht, daß mit der Unterscheidung der äußeren Peripherie in »Abnehmer« und »Zulieferer« schon eine gewisse Vorentscheidung über die Art und Qualität der gesellschaftlichen Einflußnahme auf die staatliche Politik vorgenommen wird. Abgesehen davon erhält dieses Bild seine eigentlichen Konturen erst durch die Einführung der erklärenden Momente des Schleusenmodells und zweier die Richtung der Kommunikationsflüsse bestimmenden Problemverarbeitungsmodi (431). Danach sind die Schleusen jene rechtsstaatlichen und demokratischen Verfahren, die von Entscheidungen passiert werden müssen, um Legitimität zu erhalten, und die Problemverarbeitungsmodi sind einerseits Handlungsroutinen, innerhalb derer Kommunikationen wesentlich vom Zentrum zur Peripherie verlaufen und andererseits der Modus der Problematisierung, in dem sich der Kommunikationsfluß umkehrt (432 f.). Das Ergebnis dieser Anordnung ist dann kurz gesagt folgendes: Es gibt wenig Anlaß, den Routinemodus von Politik einer grundlegenden institutionellen Revision zu unterziehen, solange die Schleusen des gewaltenteilig operierenden Rechtsstaats im Zentrum der staatlichen Willensbildung funktionstüchtig bleiben, denn »viele dieser (in Gegenrichtung zum offiziellen Machtkreislauf der Volkssouveränität, der Verf.) fließenden Kommunikationen dienen einer

gleichsam unschädlich problemzerkleinernden Entlastung (!) des offiziellen Kreislaufs von unvermeidlicher Komplexität« (432). Schon dadurch wird die gesellschaftliche Meinungsbildung in eine Reservefunktion gerückt, die kaum mehr als eine Ausfallbürgschaft für den Routinemodus übernehmen kann. Darüber hinaus ist es dann nur noch diese enge Spezifizierung, der Habermas einen normativen Gehalt derart abgewinnen möchte, daß »(die Peripherie) diese starken Erwartungen nur in dem Maße (wird) erfüllen können, wie die Netzwerke der nicht-institutionalisierten öffentlichen Kommunikation mehr oder weniger spontane Meinungsbildungsprozesse ermöglichen« (434). Hiermit zielt er letztlich auf die Strukturen einer rationalisierten Lebenswelt und eine darin verankerte politische Kultur, die sich institutionell nicht erzeugen, sondern bestenfalls »stimulieren« läßt – damit entzieht er zwar Forderungen nach einer institutionellen Umsteuerung des demokratischen Prozesses nicht den Boden, aber er bricht ihnen doch die Spitze: Zwar müssen wir, wie Mouffe (1992: 293) zu Recht bemerkt, den fragilen Charakter politischer Institutionen in Rechnung stellen, die nicht im Boden einer demokratischen Kultur verankert sind; aber dieser Boden läßt sich nicht allein dadurch konsolidieren, daß wir das bestehende liberale Institutionensystem auf seine rationalen Grundlagen zurückführen, sondern in erster Linie dadurch, daß wir die institutionellen Praktiken, in die sie sich »einschreiben« können (Mouffe), vervielfältigen.

d) Wie wir gesehen haben, zielt Habermas' normatives Modell von Öffentlichkeit im Kern auf das Problem ab, wie der Zusammenhang zwischen der kulturellen Reproduktion pluralistischer Gesellschaften und der Rationalisierung einer nach wie vor staatlich konzentrierten politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zu begreifen ist. Dabei verbleibt er, geleitet von der Sorge um die rechtsstaatliche Qualität moderner Demokratien, allerdings im wesentlichen im Horizont der institutionellen Logik der repräsentativen Demokratie; und der normative Gehalt seiner politischen Theorie verdankt sich in erster Linie dem gerechtigkeits-theoretischen Anliegen, verbindliche Antworten auf die Frage zu geben, was gleichermaßen gut für alle ist und sich von Fragen des guten Lebens, nach der Legitimität individueller Glückserwartungen also, zu dispensieren (Habermas, 1990a: 118). Der normative Status seines Begriffs von Öffentlichkeit ergibt sich dann aber daraus, daß Antworten nurmehr im Rahmen einer realen argumentativen Praxis gefunden werden können, die zugleich die selbstbezügliche Funktion hat, sich selbst zu stabilisieren und mit »jedem zentralen Beitrag den Sinn einer unverzerrten politischen Öffentlichkeit überhaupt und das Ziel demokratischer Willensbildung selbst präsent (zu) halten« (Habermas, 1989: 30). Damit handelt er sich natürlich die Schwierigkeit ein, die Realitätsmächtigkeit dieses normativen Begriffs von Öffentlichkeit angesichts der Vernunftansprüche, die dem Prinzip der Publizität von vornherein anhaften wie zusätzlich jener durch den »Strukturwandel der Öffentlichkeit« aufgerissenen Probleme struktureller Realisierungshemmnisse auszuweisen und plausibel zu machen (Habermas, 1990: 33). Im Kern ging es dabei um die Behauptung der »Wahrheitsfähigkeit praktischer Fragen« (Habermas, 1973), um die Verklammerung diskursiver Praktiken mit dem demokratischen Wandel der Institutionen einer freiheitlichen Gesellschaft (Habermas, 1976) wie schließlich um die Lokalisierung und Erschließung der Rationalitätspotentiale, die in den Prozeß

der vernünftigen kollektiven Willensbildung einzuspeisen sind (Habermas, 1981). Die entscheidende konzeptuelle Weichenstellung jedoch, mit der er die theoretischen Umstellungen eingeleitet hat, die jene nach eigener Auskunft im »Strukturwandel« offen gebliebenen Fragen lösen sollten (Habermas, 1990: 33-44), hat er mit dem Versuch unternommen, die normative Idee von Öffentlichkeit im kommunikativen Handeln als dem Modus der Reproduktion komplex ausdifferenzierter Gesellschaften selber zu verankern. Die Unterscheidung von Lebenswelt und System, die er in einer zweistufig und eben nicht dualistisch gemeinten Gesellschaftstheorie integriert hat, hatte von vornherein auch den Sinn, ein grundsätzliches Argument gegen die von manchen empirischen Evidenzen gestützte These aufzubieten, daß »die Öffentlichkeit in postliberalen Gesellschaften liquidiert wird« (Habermas, 1981: II, 571). Mit dieser Lösung ergeben sich jedoch sofort zwei Probleme: zum einen bleibt in die Vorstellung einer im Reproduktionsmechanismus der Lebenswelt im ganzen normativ integrierten Gesellschaft (d.i. die These der Zweistufigkeit) der Gegensinn einer eigenlogischen Reproduktion von Lebenswelt und System (d.i. die These vom Dualismus faktisch auseinandergetretener Handlungssphären) eingelagert, so daß die Frage entsteht, welche denn die Kanäle und Mechanismen sind, über die die diskursive Praxis der Öffentlichkeit in die staatlich-institutionelle Willensbildung und administrative Entscheidungsfindung eindringt; zum zweiten kommt verschärfend hinzu, daß die Idee der Öffentlichkeit im Zusammenhang der Kolonisierungsthese eine von vornherein defensive Auslegung erfährt, was in der Folge dazu führt, daß Öffentlichkeit primär als grenzerhaltendes, auf die formale, aber nicht die materiale Rationalisierung von Politik bezogenes Handlungssystem konzipiert wird.

Die Antwort, die Habermas auf das erstgenannte Problem gibt, lautet bekanntermaßen: Recht (Habermas, 1992: 151 ff.; vgl. aber schon Habermas, 1987 und 1989a). Das bietet sich deshalb an, weil Recht nicht nur das Medium der Transformation von Herrschaft in legitime Herrschaft und Instrument staatlicher Steuerung ist, sondern weil ihm ein Moment der Unverfügbarkeit und Soll-Geltung anhaftet, das nur dann nicht überstrapaziert wird, wenn es in den moralischen Überzeugungen der Gesellschaftsmitglieder verankert ist und sich offenhält für moralische Diskurse, in denen der Geltungsanspruch von Normen argumentativ geprüft werden kann. Damit ist das demokratietheoretisch dringende Problem der Durchbrechung eines selbstrekursiven Kreislaufs von Macht und Recht insofern gelöst, als sich aus der Doppelstruktur des Rechts die normative Forderung ableiten läßt, die Prozesse einer institutionellen Willensbildung offenzuhalten für eine gesellschaftliche, öffentliche Willensbildung, der zudem mit Blick auf die argumentativen Voraussetzungen moralischer Diskurse eine vernünftige, kognitive Struktur eingeschrieben werden kann (Habermas, 1989a: 152): das sind die guten Gründe, die von der Öffentlichkeit wie ein »Pool« verwaltet werden und aus denen sich die administrative Praxis, die sich ihre Legitimität nicht selbst besorgen kann, auch bedienen muß (Habermas, 1989: 31). Diese Gründe beziehen sich also nicht unmittelbar auf sachliche Fragen, auf die Inhalte und Ergebnisse politischer Entscheidungsprozesse, sondern sie zielen auf die Einrichtung von Verfahren, die die Legitimität solcher Entscheidungen erhöhen und die sich nach dem Muster indirekter Steuerung auswirken sollen (Habermas, 1989: 28).

Diese Fokussierung auf das Recht bietet zunächst einmal den gewiß nicht zu unterschätzenden Vorteil, daß die liberale Disjunktion der Idee der Menschenrechte und des Prinzips der Volkssouveränität, der klassischen Freiheitsrechte und der politischen Bürgerrechte, mithin die Gegenüberstellung von privater und öffentlicher Autonomie überwunden werden kann (Habermas, 1994: 88 ff.) und zudem die Vermittlung von Faktizität und Geltung damit näher an die institutionelle Wirklichkeit der Gesellschaft herangeführt wird, als es im abstrakten Licht eines stark idealisierenden Begriffs politischer Öffentlichkeiten möglich ist. Dieser progressiven Tendenz wird freilich dann die Spitze genommen, wenn die Konzentration auf die Verfahrensform durch das Absehen von inhaltlichen und substantiellen Fragen, von an die Verfahrensergebnisse anzulegenden materialen Gütekriterien, die zugleich die Akzeptanz von Verfahren beeinflussen und ein wichtiges Motiv für Verfahrensinnovationen bilden, erkaufte wird (vgl. auch Angehrn, 1993: 260). An dieser Stelle muß dann Habermas' Vorschlag der Aufspaltung der unterschiedlichen Formen der politischen Willensbildung entlang der Einteilung politischer Fragen in pragmatische, ethisch-politische und moralisch-praktische Fragen eine besonders unglückliche Wirkung entfalten, weil sie zum einen die Angriffsflächen kommunikativer Macht im Zustand der bloßen Belagerung des politisch-administrativen Systems ein weiteres Mal reduziert. Zum anderen handelt er sich durch dieses »terminologische fiat«, wie Kettner zutreffend hervorhebt, ein »problem-sorting-problem« derart ein, daß die »...taxonomy of pragmatic, ›ethical‹ and ›moral‹ discourses, though heuristically useful, has no rational credentials to offer to parties who may want to employ it in a dispute whenever the issue is such that already the way to sort the problem, or to sort sub-problems within an agreed common ground of a problem area, is part of the dispute« (Kettner, 1995: 13) – ein immerhin in politischen Prozessen der Problemlösung nicht gerade seltenes Phänomen. Dieser Einsicht aber müßte man, über Habermas Empfehlungen hinaus, durch solche Verfahrenskriterien Rechnung tragen, die eine rekursive Verfahrensanlage nahelegen und einen besseren Substitutions- oder Ausdruckswert für materiale Gütekriterien enthalten. So hat etwa Schmidt (1993: 94 f.) sechs in diesem Zusammenhang einschlägige Kriterien zusammengestellt: Danach fordert das Kriterium der Vollständigkeit, daß die Entscheidungsregeln gewährleisten, daß die für »einen gegebenen Problemkomplex relevanten normativen und instrumentellen Gesichtspunkte auch tatsächlich auf die Agenda gelangen und angemessene Berücksichtigung finden«; unter »Offenheit für Information« ist gefaßt, daß die Verfahren die Berücksichtigung eines Maximums an Informationen gewährleisten, während »voice« dafür steht, »daß die von einer Entscheidung direkt oder indirekt Betroffenen Gelegenheit erhalten, ihre spezifischen Sichtweisen, Anliegen, Interessen und Gerechtigkeitsvorstellungen mit einer realistischen Aussicht, den Entscheidungsprozeß zu beeinflussen, zur Geltung bringen können«; das macht Reversibilitätsregeln erforderlich, die gegebenenfalls eine Korrektur von Entscheidungen und Entscheidungsregeln ermöglichen sollen; daneben treten schließlich unterstützend Transparenzregeln und die Institutionalisierung von Rechenschaftspflichtigkeit.

Zwar können Verfahren auch in dieser qualifizierten Form keine Gewähr dafür bieten, daß am Ende gute, sachlich angemessene und normativ richtige Entscheidungen stehen – auch weil eine verfahrensunabhängige Bestimmung der Güte von Entschei-

dungen keine politische, und schon gar keine demokratische, Option darstellt; aber hier verzahnt sich enger als bei Habermas die rationalisierende Wirkung mit einem demokratisch-partizipatorischen Verfahrensformat, und es wird eine gesellschaftsweite Dislozierung auch von entscheidungsbezogenen Verfahren möglich, die sie aus dem engen Fokus staatlicher Politik und staatlicher Institutionen herausführen. Ein darauf bezogenes institutionelles Design hätte aber nicht nur Verständigungspotentiale zu fördern und zu hegen, sondern die Chancen für ein konsensorientiertes, ergebnis- und entscheidungsbezogenes Handeln gesellschaftlicher Akteure zu verbessern. Diese Perspektive einer weitergehenden Vergesellschaftung des Staates läßt den m.E. neuralgischen Punkt moderner Demokratietheorie deutlich hervortreten, an dem sich der Anspruch auf erweiterte Partizipation mit den Anforderungen einer problem- und ergebnisbezogenen, oft expertiseabhängigen Politik verbinden muß – aber auch hier stellen die Öffentlichkeit und für allgemeine Teilhabeansprüche offene Strukturen unverzichtbare, wenn auch noch wenig erschlossene Ressourcen dar. Das ist offensichtlich auch der Grund, der Habermas dazu veranlaßt, die prozeduralen Momente eines Modells deliberativer Politik stark in den Vordergrund zu rücken, die ja zugleich die Nötigung wie die Chance für die Beteiligten beinhalten, sich der konstitutionellen Aspekte von Politik und damit auch der Bedingungen anzunehmen, unter denen ein problembezogener Informationszufluß und eine sachgerechte Verarbeitung von Informationen in demokratischen Entscheidungsprozessen gewährleistet werden können (Habermas, 1992: 360). Freilich läßt er sich in seinen Erläuterungen zu diesem Modell m.E. noch zu sehr von der Vorstellung eines gegenläufigen Kommunikationsflusses zwischen der Peripherie pluraler gesellschaftlicher Öffentlichkeiten und dem politisch-administrativen Zentrum leiten. Diese Gegenläufigkeit ergibt sich für ihn aus der Hierarchie moralischer, ethischer und pragmatischer Fragen einerseits, über die sich die Öffentlichkeit, vermittelt in der Idee und Praxis des Rechts, einen Zugang ins Zentrum der politischen Entscheidung verschaffen kann und der unvermeidlichen Abstufung von Entscheidungs- und Problemlösungskompetenzen vom Zentrum zur Peripherie andererseits (Habermas, 1992: 431 ff.). Beide Prozesse interferieren nun aber nur außerhalb der Routinen des politischen Alltags in außerordentlichen, konstitutionellen Momenten, in denen die moralische Regelung von Konflikten und die ethische Sicherung von Identitäten und Lebensformen selber auf dem Spiel stehen (Habermas, 1992: 388). Darin artikuliert sich sicherlich auch ein berechtigter Vorbehalt gegenüber der Überstrapazierung komplexer, diskursiver Meinungs- und Willensbildungsverfahren; entscheidend aber ist, daß sich Habermas durch diese strikte Funktionstrennung von den mikrokonstitutionellen Aspekten auch normaler Politik und damit der integrierten Bearbeitung von normativen, Wert- und Sachfragen und der horizontalen Zusammenführung von Akteuren in wichtigen Politikarenen auch ablenken läßt, die einen, wie ich meine, besseren Ansatzpunkt für die Konzeptualisierung eines Modells deliberativer Politik bilden.