

2 Repräsentation durch kommunikative Teilhabe in der politisch heterogenen Gesellschaft

Das Vorhaben der Arbeit ist es, die Teilhabe an öffentlicher Kommunikation im Hinblick auf ihre Leistung für die Wahrnehmung politischer Repräsentation unter der Bedingung gesellschaftlicher Heterogenität zu analysieren. Zuerst ist es dazu notwendig, die Bedeutung der kommunikativen Teilhabe für das politische Repräsentationsverhältnis zu bestimmen und die dazu notwendige demokratie- und öffentlichkeitstheoretische Fundierung zu erläutern. Im Anschluss werden Überlegungen zum Konzept sowie zur lebensweltlichen Grundlage politischer Milieus vorgestellt, über die die Heterogenität der Gesellschaft in der vorliegenden Arbeit erfasst wird. Auf der konzeptionellen Grundlage politischer Milieus werden Bedingungen formuliert, die bestimmen, unter welchen Umständen die jeweilige milieuspezifische Teilhabe an öffentlicher Kommunikation dazu beiträgt, dass das Verhältnis politischer Repräsentation positiv wahrgenommen wird. Anhand der Bedingungen werden schließlich konkrete Fragen zur kommunikativen Teilhabe der politischen Milieus entwickelt, die die Grundlage für die empirische Bearbeitung darstellen.

2.1 Demokratie- und öffentlichkeitstheoretische Grundlagen

Die als Volksherrschaft definierte Demokratie ist in den modernen Gesellschaften großer Flächenstaaten – wenn auch in unterschiedlichen Ausformungen – aus einem einfachen Grund immer eine repräsentative Demokratie.⁶ Da es in komplexen und großen Gesellschaften schlicht unmöglich ist, die Gesamtheit des Volkes regelmäßig zu versammeln, hat sich in modernen Demokratien das Prinzip der politischen Repräsentation etabliert (Marschall, 2014, S. 48f.; Dahl, 1989, S. 29). Die repräsentative Demokratie ist damit die

6 Das Konzept der repräsentativen Demokratie wird oftmals auch in stetiger Abgrenzung zu seinem Gegensatz, der direkten oder identitären Demokratie, definiert und beschrieben (Gusy, 1989, S. 264).

institutionelle Antwort auf die Frage nach der Selbstregulierung des Volkes. Sie ist im Laufe der Geschichte zum dominanten Modell für die Organisation und Legitimation von demokratischer Herrschaft in großen Flächen- bzw. Nationalstaaten geworden (Marschall & Weiß, 2011, S. 10). In diesem Modell wird die Entscheidungsbefugnis von wahlberechtigten Bürgern auf gewählte Volksvertreter übertragen, die als politische Repräsentanten „statt des Volkes“ entscheiden, was das Volk nicht selbst entscheidet (Gusy, 1989, S. 271). Die demokratische Repräsentation stellt somit das Bindeglied zwischen den gewählten Volksvertretern und dem Volk dar und bindet zugleich die Entscheidungen der Repräsentanten an den Willen der Repräsentierten (Gusy, 1989, S. 269). In ihrer einflussreichen Arbeit formuliert Pitkin (1967) zusammenfassend, dass politische Repräsentation als „acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them“ zu verstehen sei (S. 209; Enzmann, 2009, S. 290). Nach der klassischen Definition Fraenkels (1991), die weitaus enger gefasst ist, ist politische Repräsentation

„die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates oder sonstigen Trägern öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen.“ (Fraenkel, 1991, S. 153)

Dem darin ausgedrückten offensichtlichen Widerspruch zwischen dem Anspruch der Demokratie, eine Volksherrschaft zu sein, und der notwendigen Delegierung der politischen Entscheidungsgewalt an wenige politische Repräsentanten, wird durch freie, allgemeine, geheime und gleiche Wahlen begegnet. Sie erfüllen den Zweck, die politischen Repräsentanten an den Willen des Volkes rückzubinden (Gusy, 1989, S. 275). In periodischen Abständen besteht für die wahlberechtigte Bevölkerung die Möglichkeit, per Abstimmung darüber zu entscheiden, von wem ihre Anliegen und Interessen vertreten werden sollen. Gleichzeitig geben sie damit darüber Auskunft, ob ihre

Anliegen bislang hinreichend vertreten wurden. Insgesamt geht die Staatsgewalt damit zwar noch vom Volk aus, sie bleibt jedoch nicht beim Volk (Gusy, 1989, S. 264).

Durch die allgemeinen Ausführungen zur demokratischen Repräsentation wird schnell deutlich, dass dem Konzept politischer Repräsentation stets die Unterscheidung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten inne wohnt, die eine spezifische Relation voraussetzt (Gusy, 1989, S. 267). Betrachtet man demokratische Repräsentation über das Verhältnis von Repräsentierten und Repräsentanten, so wird deutlich, dass dieses vor allem durch „responsives Handeln der Gewählten gegenüber ihren Wählern“ bestimmt ist (Kevenhörster, 1998, S. 292). *Responsivität* wird dabei als Umsetzung (mindestens aber als Beachtung) der seitens der Bürger eingebrachten Anforderungen verstanden. Responsivität ist daher eng mit einer möglichen Kontrolle der Repräsentanten verbunden – setzen sich die Volksvertreter nicht für die Anliegen der Bürger ein, werden sie vermutlich nicht noch einmal gewählt. Das Entscheidungshandeln der Repräsentanten selbst soll in anderer Richtung am Gemeinwohl orientiert sein und ist dabei auf das *Vertrauen* der Bürger angewiesen (Marschall & Weiß, 2011, S. 10f.; Pitkin, 1967, S. 209). Sofern man Repräsentation als reziproken Prozess der Vertrauensbildung auffasst, setzt er auf der Seite der Repräsentierten Vertrauen in die Gemeinwohlorientierung der politischen Führung, auf der Seite der Volksvertreter die Bereitschaft voraus, Vertrauen nicht zu missbrauchen und eben responsiv zu handeln. Sollten sich Bürger nicht ausreichend gut von ihren gewählten Repräsentanten vertreten fühlen, besteht durch Zustimmung oder Ablehnung bei der nächsten Wahl die Möglichkeit der Sanktionierung (Marschall & Weiß, 2011, S. 11).

Die politische Repräsentation als Verhältnis zwischen dem Volk und den Repräsentanten des politisch-administrativen Systems ermöglicht den Volksvertretern, im Interesse und mit Zustimmung der Bürger kollektiv ver-

bindliche Entscheidungen zu verhandeln und zu treffen. In modernen Gesellschaften wird die repräsentative Vertretung von (Gruppen-)Interessen allerdings nur dann möglich, wenn Einzelinteressen aggregiert werden (Kevenhörster, 1998, S. 293f.). Das Prinzip der Repräsentation erfordert daher „ein Geflecht von Organisationen, die diese Interessenvertretung ermöglichen und ein Kommunikationsnetz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten aufbauen“ (Kevenhörster, 1998, S. 293). Neben den im politisch-administrativen System verankerten institutionalisierten Interessenvertretern, wie etwa Parteien oder Verbände, ist dafür vor allem die politische Öffentlichkeit verantwortlich.⁷ Für die politischen Repräsentation ist es essenziell, dass ein dauerhafter informativer und kommunikativer Austausch zwischen den Repräsentanten und dem repräsentierten Volk erfolgt, der es den Bürgern ermöglicht, die Leistung der politischen Repräsentanten zu beobachten und zu beurteilen: „*Repräsentation setzt Kommunikation voraus*“ (Kevenhörster, 1998, S. 292; Hervorhebung im Original). Den Raum für den skizzierten kommunikativen Austausch bildet die Öffentlichkeit. Nach Klier (1990) ist Öffentlichkeit „der Ort, an dem sich ‚Demokratie‘ in jeder Hinsicht zeigen und beweisen muss“ (S. 23). Neben öffentlicher Kommunikation stehen für die Rückbindung der politischen Repräsentanten an die Anliegen der Bürger selbstverständlich auch verschiedene andere Organisationen zur Verfügung (vor allem Parteien und Verbände). Die Öffentlichkeit kann jedoch als das zentrale, verbindende Element zwischen der Volkssouveränität der Demokratie und der politischen Repräsentation gelten. Das Prinzip der politischen

7 Öffentlichkeit ist dabei aber auch für die „klassische[n] Elemente des intermediären Sektors“ relevant: namentlich für Parteien und Verbände als Organisationen der Interessensvermittlung (Neidhardt, 2010, S. 27). Ohne Öffentlichkeit avancierten Parteien und Verbände zu im Verdeckten agierenden Lobbyisten partikularer Interessen und ohne sie würden Wahlen zu willkürlichen Entscheidungen. Erst durch die Etablierung von öffentlicher Kommunikation kann sich im Austausch von Fragen, Forderungen, Selbstdarstellung und Argumenten das gesellschaftliche Informationsniveau entwickeln, das den Bürgern hilft, rationale Wahlentscheidungen zu treffen (Neidhardt, 2010, S. 27).

Repräsentation ist somit substanziell mit dem Prinzip der Öffentlichkeit verknüpft. Die intermediären Strukturen der Öffentlichkeit „vermitteln demokratische Gesellschaften mit sich selbst“ und binden kollektiv verbindliche Entscheidungen der Herrschaftsträger an die Interessen und Meinungen der Bürger (Neidhardt, 2005, S. 22). Folglich muss Öffentlichkeit in beide Richtungen wirksam werden. Politikvermittlung, die auf das Gemeinwohl ausgerichteter, repräsentativer Entscheidungshandeln kommunikativ erklären und legitimieren soll, verläuft dabei *top-down*. Ohne kommunikative Begründungsleistung entbehrt das Handeln politischer Repräsentanten in der repräsentativen Demokratie der Legitimität (Helms, 2007, S. 113). Insbesondere – aber nicht nur –, wenn die kollektiv bindenden Entscheidungen nicht im Sinne mehrheitlicher Interessen in der Gesellschaft ausfallen, sind die Entscheidungen begründungspflichtig. Die Begründung der Entscheidungen, die die Volksvertreter für die Gesamtheit der Gesellschaft treffen, trägt zu einer vertrauensbildenden Politikvermittlung und somit letztlich zur Legitimation der repräsentativen Demokratie bei (Marschall & Weiß, 2011, S. 11). Von existenzieller Bedeutung für die Wahrnehmung der Repräsentation ist die Öffentlichkeit ebenfalls in umgekehrter Richtung. Denn dort fällt der Öffentlichkeit die Aufgabe zu, Problemdefinitionen, Interessen, Erwartungen und Positionen, die innerhalb der gesellschaftlichen Basis entstehen, auf die Tagesordnung des politisch-administrativen Systems zu setzen. Die Aggregation und Artikulation von gesellschaftlichen Interessen verläuft *bottom-up* in Richtung der politischen Repräsentanten (Marschall & Weiß, 2011, S. 11).

Aber wie sollte der Austausch öffentlicher Kommunikation ausgestaltet sein? Wie kann eine vertrauensvolle und responsive Politikvermittlung zwischen Bürgern und Volksvertretern, sprich zwischen politischem System und gesellschaftlicher Basis, ermöglicht werden? Und wie kann öffentliche Kommunikation den Bürgern die Möglichkeit eröffnen, die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse zu beobachten? Genau mit diesen Fragen beschäftigt

sich die Theorie der Öffentlichkeit. Die normative Vorstellung über die Ausgestaltung der Öffentlichkeit – die am ehesten geeignet erscheint, um ihre demokratischen Funktionen einlösen zu können – ist dabei untrennbar mit der ihr zugrunde liegenden Vorstellung von Demokratie verknüpft.

„Democratic theory focuses on accountability and responsibility in the decision-making process; theories of the public sphere focus on the role of public communication in facilitating or hindering this process.“ (Ferree, Gamson, Gerhards & Rucht, 2002, S. 289)

In der vorliegenden Arbeit bezieht sich die Betrachtung der Öffentlichkeits-theorie hinsichtlich ihrer Bedeutung für das politische Repräsentationsverhältnis zwischen Bürgern und politischen Repräsentanten aus mehreren Gründen auf das *liberal-repräsentative Modell der Öffentlichkeit*, das in der Tradition der liberalen Demokratietheorie steht (ausführlich Martinsen, 2009, S. 43ff.) und vor allem von Gerhards & Neidhardt (1990) formuliert wurde (auch Neidhardt, 1994; Gerhards, 1994). Im Folgenden wird die Wahl des liberalen Öffentlichkeitsmodells anhand seiner demokratietheoretischen Fundierung begründet.

Um die Bedeutung der Teilhabe an öffentlicher Kommunikation für die politische Repräsentation beurteilen zu können, ist es sinnvoll, einen normativen Demokratie- und Öffentlichkeitsbegriff zu verwenden. Anders als empirische Theorien dienen normative Ansätze in ihrer Gesamtheit in erster Linie nicht nur dazu, Besonderheiten und Merkmale existierender Systeme öffentlicher Kommunikation bzw. Mediensysteme zu analysieren und zu beschreiben. Vielmehr geben sie „ideale Merkmale öffentlicher Kommunikation an, spezifizieren Bedingungen ihrer Verwirklichung und ermöglichen eine kritische Bewertung tatsächlicher Kommunikationsverhältnisse“ (Wessler & Rinke, 2013, S. 638). Trotz ihres normativen Charakters sind die Öffentlichkeitstheorien so empirisch anschlussfähig. Zumeist wird dabei nicht geprüft, ob und inwieweit (in der Wirklichkeit) von einem geschlossenen Idealmodell abgewichen wird, es werden vielmehr einzelne normative Kriterien

formuliert und als „Messlatte“ zur Problemdiagnose und Bewertung der „empirische[n] Beschaffenheit von Öffentlichkeit(en)“ herangezogen (Wessler & Rinke, 2013, S. 640; Schulz, 2011, S. 320).

In der Literatur werden üblicherweise vor allem zwei normative, aber grundlegend verschiedene Konzeptionen von Öffentlichkeit unterschieden: das deliberative und das liberal-repräsentative Konzept der Öffentlichkeit (Neidhardt, 1994; Gerhards, 1997; Ritzi, 2014, S. 180; Martinsen, 2009, S. 45).⁸ Gemeinsam ist beiden Konzepten, dass sie Öffentlichkeit ausschließlich als politische Öffentlichkeit verstehen. Dies soll auch im weiteren Verlauf dieser Arbeit so sein. Darüber hinaus weisen die Modelle allerdings elementare Differenzen auf. Das deliberative, normativ anspruchsvollere Öffentlichkeitsmodell betont die unmittelbare demokratische Meinungs- und Willensbildung der Bürger in der freien öffentlichen Debatte. Es stellt mit der Forderung nach Deliberationen, die sich in ihrer Form an einen herrschaftsfreien Diskurs annähern sollen, besondere Anforderungen an die Qualität der (öffentlichen) Kommunikation und an ihr Ergebnis (Habermas, 1994, S. 370ff.; Martinsen, 2009, S. 50; Wessler & Rinke, 2013, S. 638f.). Hingegen vollzieht sich nach dem liberalen Verständnis die demokratische Meinungs- und Willensbildung mittelbar über Repräsentation (Wessler & Rinke, 2013, S. 638f.). In den Überlegungen zum liberalen Modell der Öffentlichkeit bilden damit Wahlen das Kernstück der demokratietheoretischen Überlegungen (Martinsen, 2009, S. 46, S. 49). Das liberal-repräsentative Öffentlichkeitsmodell bezieht sich somit stärker auf einen Minimalkonsens der Demokratie, der innerhalb der Demokratietheorien ausgemacht wird. Dieser kann über

8 Neben dem *liberal-repräsentativen* und dem *deliberativen* Modell (zum Teil auch als *diskursiv-republikanisch* bezeichnet) wird zudem wenigstens eine weitere Variante (Wessler & Rinke, 2013; Martinsen, 2009; Ritzi, 2014), zum Teil aber auch zwei weitere Formen von Öffentlichkeitskonzepten unterschieden (Ferree, Gamson, Gerhards & Rucht, 2002). Neben den genannten Modellen werden dann das *partizipatorisch-liberale* sowie das *konstruktivistische* Modell gegenübergestellt (Ferree, Gamson, Gerhards & Rucht, 2002). Auf die letztgenannten Ansätze (und weitere zum Teil modifizierte Varianten) kann und soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

die Prinzipien der Gleichheit, im Sinne freier und gleicher Beteiligungschancen, und der Freiheit, im Sinne der Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit, bestimmt werden (Christians et al., 2009, S. 91; Christiano, 1996, S. 4; Hoffmann & Steiner, 2006, S. 82; Gerhards, 1998a, S. 31). Durch den Bezug auf diese basalen und konstituierenden Merkmale der Demokratie weist das liberal-repräsentative Modell demnach eine „hohe Affinität zu der gegenwärtigen Verfasstheit politischer Systeme in der westlichen Welt“ (siehe Ausführungen zur Repräsentation) auf (Martinsen, 2009, S. 46). Die vorliegende Arbeit untersucht, welche Bedeutung die Teilhabe an öffentlicher Kommunikation für die politische Repräsentation von politischen Milieus in Deutschland hat. Da sie sich nicht als Beitrag der demokratie- und öffentlichkeitstheoretischen Debatte versteht, kann die Nähe zur Verfasstheit des politischen Systems so durchaus als Argument für die Wahl des liberalen Modells der Öffentlichkeit gelten. Letztlich gilt für die Entscheidung für das liberal-repräsentative Modell zudem eine Begründung, die Hoffmann & Steiner (2006) zwar für ein Problem angeben, das ein wenig anders gelagert ist, die aber auch auf das Anliegen der vorliegenden Arbeit zutrifft.⁹ Die liberale Auslegung stellt in Bezug auf die „Minimalbedingungen demokratischer Herrschaft“ eine notwendige (aber eben nicht hinreichende) Bedingung für das diskursiv-republikanische Verständnis dar (Hoffmann & Steiner, 2006, S. 81). Eine Prüfung der anspruchsvollen republikanischen Konzeption würde sich demnach erübrigen, wenn schon die „bescheideneren liberalen Ansprüche“ nicht erfüllt werden sollten (Hoffmann & Steiner, 2006, S. 83; Tobler, 2010, S. 44f.).

9 Hoffmann & Steiner (2006) beurteilen die „Demokratieverträglichkeit“ politischer Kommunikationsberatung anhand von Maßstäben, die sie aus dem liberalen Modell der Öffentlichkeit ableiten (S. 79).

2.2 Politische Repräsentation durch Teilhabe an öffentlicher Kommunikation

Im Folgenden wird näher auf das liberal-repräsentative Modell der Öffentlichkeit eingegangen. Dabei wird es auf Aussagen untersucht, aus denen sich ableiten lässt, wie die Teilhabe an öffentlicher Kommunikation beschaffen sein muss, um zu einer positiven Wahrnehmung der politischen Repräsentation seitens der Bürger beizutragen. Über die Fokussierung auf die kommunikative Teilhabe wird die Perspektive des Publikums bzw. der einzelnen Bürger eingenommen. Es müssen folglich Überlegungen angestellt werden, die die normativen Ansprüche, die für die Verfasstheit des intermediären Systems der Öffentlichkeit gelten sollen, auf die Ebene der Individuen und deren kommunikativer Teilhabe übertragen und auf diese beziehen. Darüber hinaus werden überblicksartig Entwicklungen des Mediensystems vorgestellt und auf ihre Bedeutung für das liberale Modell der Öffentlichkeit diskutiert.

Öffentlichkeit wird (nicht nur) im liberal-repräsentativen Modell in unterschiedliche Stufen gegliedert. Die wichtigste Ebene, auf die sich auch die vorliegende Untersuchung hauptsächlich bezieht, ist die *Medienöffentlichkeit*. Neben ihr werden Encounter-Öffentlichkeiten sowie Themen- oder Versammlungsöffentlichkeiten konzeptionell unterschieden. Die Bezeichnung der *Encounter-Ebene* bezieht sich auf spontane öffentliche Kommunikation, die räumlich, zeitlich und sozial sehr beschränkt entsteht, etwa auf der Straße oder am Arbeitsplatz. Die Kommunikationsrollen der Sprecher und Zuhörer wechseln durchaus häufig und sind nicht klar definiert (Jarren & Donges, 2011, S. 104f.). *Themen- oder Versammlungsöffentlichkeiten* sind als thematisch orientierte Interaktionssysteme zu verstehen, die sich beispielsweise bei Veranstaltungen oder Demonstrationen bilden. Sie weisen zumeist einen höheren Organisationsgrad sowie eine stärkere Festschreibung der Leistungs- und Publikumsrollen auf (als die Encounter-Öffentlichkeit) (Jarren & Donges, 2011, S. 105). In komplexen, ausdifferenzierten Gesellschaften konstituiert

sich Öffentlichkeit allerdings hauptsächlich über das dauerhaft existente System der Massenkommunikation und damit über Massenmedien:

„Öffentlichkeit in demokratisch-komplexen Gesellschaften, die flächendeckend gegründet sind, läßt [sic!] sich nicht über die Anwesenheit aller Betroffenen, gleichsam als Interaktionssystem oder in Form von Veranstaltungen herstellen. Sie kann, empirisch realistisch gesehen, nur eine massenmediale Öffentlichkeit sein, die mit Hilfe technischer Verbreitungsmittel Informationen und Meinungen einseitig an ein disperses Publikum leitet.“ (Gerhards, 1991, S. 61 zitiert nach Wimmer, 2007, S. 110)

Die *Medienöffentlichkeit* weist als intermediäres System die ausgeprägteste Differenzierung zwischen den Akteuren der Öffentlichkeit und dem Publikum auf. Gekennzeichnet ist sie vor allem durch ihre Dauerhaftigkeit und ihre potenziell uneingeschränkte Reichweite. Massenmedien können (quasi bereits per Definition) potenziell alle Mitglieder der Gesellschaft erreichen und generieren somit in hohem Maße Anschlusskommunikation (Jarren & Donges, 2011, S. 105). So wird Öffentlichkeit als ein „historisch spätes Produkt gesellschaftlicher Entwicklungen“ beschrieben, das als „wissenserzeugendes System“ gesellschaftsweite Kommunikation garantieren soll und zur „Grundausrüstung moderner Demokratien“ gehört (Neidhardt, 2010, S. 26). Zusammenfassend lässt sich die massenmediale Öffentlichkeit wie folgt bestimmen:

„(Politische) Öffentlichkeit besteht aus einer Vielzahl von Kommunikationsforen, deren Zugang prinzipiell offen und nicht an Mitgliedschaftsbedingungen gebunden ist und in denen sich individuelle und kollektive Akteure vor einem breiten Publikum zu politischen Themen äußern.“ (Gerhards, 1998b, S. 694)

Welche Bedeutung hat nun die kommunikative Teilhabe des Publikums bzw. der Bürger an öffentlicher Kommunikation für die politische Repräsentation? Die Arbeit ist darauf ausgelegt, die Teilnahme an öffentlicher Kommunikation zu untersuchen und dann in einem weiteren Schritt deren Bedeutung für die politische Repräsentation zu beurteilen. Damit wählt die Studie die Perspektive der Bürger und setzt auf der Mikroebene an. Entscheidend

Öffentlichkeit – für alle?

Themen und Informationsrepertoires in politischen
Milieus

Begenat, M.

2016, IX, 356 S. 4 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-11285-1