

Lexikon Politik

Hundert Grundbegriffe

Herausgegeben von
Dieter Fuchs und
Edeltraud Roller

Philipp Reclam jun. Stuttgart

2007

es auch zu Formen des Dialogs und der Zusammenarbeit. Zunehmend werden N. von Regierungen mit der Durchführung bzw. Beratung von Projekten (etwa im Bereich der Entwicklungspolitik) beteiligt, was wiederum bei radikalen Gruppen als Politik der Vereinnahmung gedeutet wird. Obwohl N. im Allgemeinen eine hohe öffentliche Wertschätzung genießen, weisen kritische Stimmen auch darauf hin, dass N. oft undurchsichtige Strukturen aufweisen und keine formale Legitimation besitzen, um im Namen bestimmter sozialer Gruppen oder gar der → Zivilgesellschaft schlechthin auftreten zu können.

Dieter Rucht

J. D. Armstrong: Non-governmental Organisations. In: Foreign Policy and Human Rights. Hrsg. von R. J. Vincent. Cambridge 1986. S. 243–260.

John Boli / George Thomas (Hrsg.): Constructing World Culture: International Non-Governmental Organizations since 1875. Stanford 1999.

Peter Willetts (Hrsg.): The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System. London 1996.

Öffentliche Meinung

In der Literatur finden sich zumindest zwei unterschiedliche Definitionen von ö. M. Sie bezeichnet erstens die Aggregation der Meinungen der Bürger einer Gesellschaft zu politischen Themen und politischen Akteuren. Träger der ö. M. sind die Bürger einer Gesellschaft; Gegenstand ihrer Meinungsbildung sind politische Themen und politische Akteure; das Attribut »öffentlich« bezieht sich nicht auf den Sachverhalt, dass die Bürger ihre Mei-

nungen öffentlich kommunizieren; die Meinungen sind Teil des Bewusstseins der Bürger und insofern privat; mit öffentlich ist allein gemeint, dass sich die Meinungen der Bürger auf allgemein relevante (also ö.) Themen und Akteure beziehen. Empirisch manifestiert sich die ö. M. in Wahlergebnissen oder Umfragen der Demoskopie. Der Satz »Die ö. M. der Bundesrepublik spricht sich deutlich gegen eine Beteiligung der Bundeswehr an einem Kriegseinsatz aus« meint folglich, dass die Mehrheit der Bürger (Träger der ö. M.) in einer Umfrage (nicht öffentlich kommunizierte Meinungen) den Einsatz der Bundeswehr (öffentlich-politisches Thema) ablehnt (M.). Ö. M. in diesem Sinne ist gleichbedeutend mit Bevölkerungsmeinung.

Ö. M. bezeichnet zweitens die von individuellen oder kollektiven Akteuren in der → Öffentlichkeit geäußerten Meinungen zu politischen Themen und Akteuren. Träger der ö. M. sind hier die Bürger, vor allem aber kollektive Akteure (→ Parteien, → Regierung, → Interessenverbände, Journalisten), die ihre M. zu politischen Themen und anderen Akteuren in der Öffentlichkeit – z. B. in öffentlichen Veranstaltungen oder in den Massenmedien – kommunizieren. Das Attribut »öffentlich« meint in diesem Verständnis von ö. M., dass (a) die Themen der Kommunikation öffentlich-politische Themen sind und (b) dass die Meinungsäußerung zu diesen Themen in der Öffentlichkeit, d. h. vor einem breiten, potentiell alle Bürger umfassenden Publikum, erfolgt. Empirisch manifestiert sich die ö. M. z. B. in öffentlichen Protesten oder in der Medienberichterstattung zu bestimmten Themen. Der Satz »Die ö. M. spricht sich deutlich gegen eine Beteiligung der Bundeswehr an einem Kriegseinsatz aus« bedeutet, dass z. B. die Mehrheit der Parteien und Journalisten (Träger der ö. M.), die sich in den Massenmedien geäußert haben (ö. Kommunikation), den Einsatz der Bundeswehr (öffentlich-politisches Thema) ablehnt (M.). Ö. M. in diesem Sinne ist gleichbedeutend mit veröffentlichter M. (→ Massenkommunikation).

Der ö. M. kommt in → Demokratien aus strukturellen Gründen eine besondere Bedeutung zu. Regierungspositionen werden in Demokratien auf Zeit vergeben und sind von der Wahlentscheidung der Bürger abhängig. Entsprechend ist es für Akteure, die Regierungspositionen einnehmen wollen, notwendig und rational, die Meinungen der Bürger (ö. M. in der ersten Bedeutung) dauerhaft zu beobachten und sich an der ö. M. zu orientieren; dies ist empirisch auch der Fall (Peter Burstein, »The Impact of Public Opinion on Public Policy«, in: *Political Research Quarterly* 56, 2003).

Aber auch die ö. M. im Sinne der massenmedial veröffentlichten M. stellt für politische Entscheidungsträger und ihre Konkurrenten eine wichtige Bezugsgröße dar. Die ö. M. (im Sinne der Meinungen der Bürger) wird durch die ö. M. (im Sinne der veröffentlichten M.) stark beeinflusst (Elisabeth Noelle-Neumann, *Öffentliche Meinung. Die Entdeckung der Schweigespirale*, 1989). Da die politischen Akteure dies wissen, versuchen sie, durch eine zunehmend professionalisierte Öffentlichkeitsarbeit die veröffentlichte M. mitzubestimmen und damit Einfluss auf die Bevölkerungsmeinung auszuüben.

Jürgen Gerhards

Jürgen Gerhards / Friedhelm Neidhardt: Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. In: Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse. Hrsg. von Wolfgang R. Langenbacher. Wien 1993. S. 52–88.

Jürgen Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied/Berlin 1962.

Niklas Luhmann: Die Realität der Massenmedien. Opladen 1995.

Öffentlichkeit

Mit Ö. bezeichnet man jenen gesellschaftlichen Kommunikationsraum, in dem Akteure über politische Themen vor einem Publikum kommunizieren. Das Attribut »öffentlich« hat dabei eine doppelte Bedeutung: Die Themen, die diskutiert werden, sind allgemein relevante, also öffentliche und nicht private Themen; die Kommunikation über diese Themen findet vor einem breiten, im Prinzip alle Gesellschaftsmitglieder umschließenden Publikum statt, ist also öffentlich. Das Ergebnis der in der Ö. geführten Debatte ist die → öffentliche Meinung.

Die Bedeutsamkeit von Ö. in → Demokratien ergibt sich aus der intermediären Stellung von Ö. zwischen den Bürgern einerseits und dem → politischen System andererseits. Die politischen Herrschaftsträger (→ Herrschaft) werden von den Bürgern gewählt und sind von deren Zustimmung (→ Legitimität, → Politische Unterstützung) abhängig. Die politischen Akteure versuchen entsprechend, ihre Themen, Positionen zu Themen und Argumente via Ö. zu kommunizieren, um bei den Bürgern Zustimmung zu erzeugen. Die Bürger wiederum beobachten die kommunikativen Angebote der Akteure des politischen Systems via Ö., um sich auf dieser Basis ihre Meinung bilden zu können. Sie und ihre Interessengruppen versuchen zugleich, ihre Themen und Positionen öffentlich zu kommunizieren, um den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen.

Die Ausdifferenzierung von Ö. geht einher mit dem Prozess der Ausdifferenzierung eines demokratischen politischen Systems. Nach Jürgen Habermas (*Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1962) bildeten Salons, Kaffeehäuser und Assoziationen die ersten Formen einer ausdifferenzierten Ö., in denen unabhängig von Stand und Herkunft der Personen politische Themen in einer kleinen Ö. diskutiert werden konnten. Die Durchsetzung von Meinungs-

Versammlungs- und Pressefreiheit bildete die Voraussetzung einer weiteren Autonomiegewinnung von Ö. vor politischer und religiöser Bevormundung. Die Entstehung der Massenmedien (→ Massenkommunikation) eröffnete die Möglichkeit einer Institutionalisierung von Ö., die über eine Anwesenheit der Kommunikationspartner hinausgeht. Die Massenmedien ermöglichen einerseits eine weitere Vergrößerung des Publikums, so dass in modernisierten Gesellschaften fast alle Bürger tagtäglich über die mediale Ö. an der politischen Kommunikation partizipieren. Ö. wandelt sich damit von einer unmittelbaren zu einer medial vermittelten Kommunikation; das Publikum wird in erster Linie zum passiven Publikum der Rezipienten (Ralf Dahrendorf, »Aktive und passive Öffentlichkeit«, in: *Merkur* 12, 1967).

Man kann zwischen einem liberalen (→ Repräsentative/liberale Demokratie) und einem deliberativen/diskursiven Modell von Ö. (→ Deliberative Demokratie) unterscheiden; beide formulieren unterschiedliche Kriterien zur Beurteilung der Güte von Ö. (Jürgen Gerhards, »Diskursive versus liberale Öffentlichkeit«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 49, 1997): (1) Offenheit von Ö. im Sinne des gleichen Zugangs ist eines der bedeutsamsten Kriterien. Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit sichern in Deutschland den formell gleichen Zugang zur Ö. Jürgen Habermas (*Faktizität und Geltung*, 1992) kritisiert an der Struktur von Ö. allerdings, dass sie trotz formeller Offenheit vermachtet sei. Ö. werde beherrscht von gut organisierten kollektiven Akteuren (Interessengruppen und Parteien), nicht von dem Publikum der potentiell betroffenen Bürger. Empirisch ist diese Diagnose weitgehend richtig. Allerdings ist fraglich, wie man sich eine unmittelbare Beteiligung der Bürger an einer massenmedial vermittelten Ö. vorstellen kann. Im Bezugsrahmen einer liberalen Vorstellung von Ö. kann man das Kriterium der unmittelbaren Offenheit übersetzen in das

einer repräsentativen Offenheit. Zu fragen ist dann, inwieweit bestimmte Bevölkerungsgruppen keine Repräsentanten in Form von kollektiven Akteuren in der Ö. besitzen, die ihre Themen und Positionen kommunizieren. Eine strukturelle Bedingung dafür, dass dies nicht der Fall ist, besteht darin, dass es nicht zur Ausbildung von monopolistischen oder oligopolistischen Strukturen sowohl bei den vermittelnden Medien als auch bei den öffentlich kommunizierenden kollektiven Akteuren kommt. (2) Diskursivität ist nach Jürgen Habermas ein zentrales Kriterium deliberativer Ö.-Vorstellungen (→ Diskurs). Mit Diskursivität ist gemeint, dass Akteure in der öffentlichen Kommunikation Argumente zur Überzeugung anderer Akteure benutzen und auf die Argumente anderer eingehen. Empirisch scheint zu gelten, dass vor allem unter Bedingungen einer massenmedialen Ö. Diskursivität eher die Ausnahme als die Regel ist. Das Kriterium der Diskursivität wird von Vertretern eines liberalen Konzepts von Ö. nicht geteilt. In liberaler Perspektive bleibt es den Akteuren freigestellt, wie sie in der Ö. kommunizieren. (3) Deliberative und liberale Vorstellungen von Ö. unterscheiden sich schließlich in der Beurteilung der Rolle von Ö. für politische Entscheidungen. Während deliberative Vorstellungen davon ausgehen, dass Mehrheitsmeinungen auf der Basis besserer Argumente zustande kommen und politische Entscheidungen an die öffentlich ausgetauschten Argumente gebunden sein sollen und damit erst Legitimität gewinnen, betrachten liberale Vorstellungen den politischen Entscheidungsprozess stärker von der Ö. entkoppelt. Ö. erfüllt dann in erster Linie die Funktion der Erzeugung von Transparenz von unterschiedlichen Positionen (Niklas Luhmann, *Die Realität der Massenmedien*, 1995). Die in Demokratien gewählten Entscheidungsträger sind daran nicht gebunden.

Jürgen Gerhards

- Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und soziale Bewegungen. Opladen 1994.
- Winfried Schulz: Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung. Opladen 1997.

Parlament

Im engeren Sinn ist ein P. eine Institution, welche die Vertretung eines ganzen → Volkes anstrebt und auf periodische, freie → Wahlen gegründet ist. Im weitesten Sinne versteht man unter einem P. eine Vertretungskörperschaft mit nennenswerten Befugnissen oder mit einer symbolisch hervorgehobenen Rolle in einem → politischen System. Im engeren Sinn reicht dieser Institutionentyp bis ins 18. Jh., im weiteren Sinn bis in die Antike zurück: Von den *boulai* oder Senaten der damaligen Stadtstaaten und den *synhedria* der hellenistischen Bundesrepubliken erstreckt sich ihre Geschichte über die Synoden bzw. Konzile der Kirche und die Generalkapitel der christlichen Orden hin zu den europäischen Reichs- und Landständen in Spätmittelalter und früher Neuzeit. Aus den Letzteren entstanden moderne Parlamente bruchlos in England und dessen amerikanischen Kolonien, als Erbe der Französischen Revolution auch als Abgeordneten Häuser in Kontinentaleuropa. Diese verbreiteten sich mittels Institutionenexport oder Nachahmung inzwischen fast über die ganze Erde, sehr oft zum langfristigen Vorteil der jeweiligen politischen Systeme. Parlamente erfüllen nämlich eine Vielzahl nützlicher Funktionen. Üblicherweise unterscheidet man Repräsentations-, Gesetzgebungs-, Regierungskontroll- und Regierungsbildungsfunktion.

Die Regierungsbildungsfunktion ist die wichtigste aller Wahlfunktionen, die eine Vertretungskörperschaft haben kann. Vollständig ist sie ausgeprägt, wenn das P. die Regie-

rungsgeschäfte Politikern seines Vertrauens bis auf Widerruf übergeben kann. Effektiv ist sie bereits, wenn das P. jederzeit die → Regierung absetzen darf. In diesem Fall liegt ein parlamentarisches Regierungssystem (→ Parlamentarische/präsidentielle Demokratie) vor. Seine Kennzeichen: Regierung und regierungstragende P.-Mehrheit verschmelzen zu einer Funktionseinheit (nicht mehr das P. insgesamt steht der Regierung gegenüber, sondern die parlamentarische Opposition der Regierungsmehrheit); Regierungsmehrheit und Oppositionsfraktionen agieren in öffentlichen Debatten und parlamentarischen Abstimmungen als möglichst geschlossen auftretende Mannschaften (Fraktions-, Koalitionsdisziplin); öffentlich angesehene Regierungsmitglieder und Fraktionsführer bilden gemeinsam den Kern der politischen Machtelite und können ihre Fraktionen dominieren. Alle diese Merkmale (typisch für den Deutschen Bundestag) weisen die Legislativen präsidentieller Regierungssysteme (hier vor allem der US-Kongress) nur sehr eingeschränkt auf, da es dort am zentralen Anreiz parlamentarischer Mannschafts- und somit auch Oppositionsbildung fehlt, nämlich der Herausforderung, eine Regierung ins Amt zu bringen und dann im Amt zu halten oder zu stürzen.

Parlamentarische Regierungskontrolle entfaltet sich einerseits zwischen Kontrolle als Aufsicht über fremde Amtsführung und Kontrolle durch Mitregieren. Letztere betreiben im parlamentarischen Regierungssystem die regierungstragenden, Erstere die oppositionellen P.-Fraktionen. Oppositionelle Regierungskontrolle vollzieht sich öffentlich und ist wenig unmittelbar effektiv. Regierungskontrolle selbstbewusster Koalitionsfraktionen vollzieht sich hingegen intern, öffentlich wenig sichtbar, doch ziemlich wirkungsvoll. Andererseits entfaltet sich Regierungskontrolle als Richtungskontrolle (Stimmt die Gesamtlinie?), Leistungskontrolle (Wie effektiv oder fehlerträchtig arbeitet der Regierungsapparat?) und rechtliche Kontrolle