

Das geflügelte Wort „Reden ist Silber, Schweigen ist Gold“ – mit Blick auf die Politik scheint dies eine doch gänzlich unpassende Empfehlung. Hatte sich im deutschsprachigen Raum und insbesondere in der Politikwissenschaft bis in die 1970er-Jahre hinein kaum jemand intensiver mit der Bedeutung von Sprache in der Politik beschäftigt, so war es Wolfgang Bergsdorf, der mit seiner 1982 publizierte Habilitationsschrift für den Zusammenhang von *Herrschaft und Sprache* (Bergsdorf 1983) sensibilisierte und terminologische Markierungen mit der zeit-historisch-politischen Entwicklung der Bundesrepublik in Verbindung zu bringen wusste. Angesichts dieser Initialstudie und nachfolgenden Arbeiten aus den Sprachwissenschaften, den Publizistik- und Kommunikationswissenschaften sowie den Sozial- und Politikwissenschaften mag die Titelfrage „Reden oder Schweigen?“ irritieren. Sie irritiert umso mehr, als Reden zum Wesen des Politischen gehört, weil die „prinzipielle Scheidung von Reden und Handeln nicht statthaft“, ja „Reden selbst als eine Art Handeln“ aufgefasst werden muss (Arendt 1993: 48), so Hannah Arendt in ihrem posthum veröffentlichten Fragment *Was ist Politik?*. Politik „pur“, ohne sprachliche Vermittlung, ohne Kommunikation, das käme einer „präpolitischen“ (Arendt) Vorstellung gleich.

Insofern wird es in den folgenden Überlegungen weniger um die Alternative „Reden oder Schweigen“ gehen als vielmehr um die Art des Redens, genauer

um das Verhältnis von Publizität und Diskretion in der Politik. Hinzuweisen gilt es dabei vor allem auf die Bedeutung eines Redens, das nicht auf dem Markt der Öffentlichkeit stattfindet, sondern eher diskret. Das Wissen um die Bedeutung diskreter Kommunikation mag in der praktischen Politik als selbstverständlich gelten, in der wissenschaftlichen, der verfassungsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Diskussion vor allem, stößt das – für den politischen Betrieb unverzichtbare – Spannungsverhältnis zwischen Öffentlichkeit und Vertraulichkeit, zwischen demonstrativer Publizität und diskretem Kommunizieren nach wie vor auf bescheidenes Interesse (vergleiche Sarcinelli 2011: 75–88). Das hängt mit dem normativen „Logenplatz“ zusammen, den Verfassungsrecht und Demokratietheorie dem Prinzip Öffentlichkeit einräumen. Öffentlichkeit wird in der Folge einer langen Tradition des Kampfes gegen den Obrigkeitsstaat, der Herausbildung des Bürgertums und schließlich philosophisch grundiert durch die Aufklärung zum Forum, auf dem sich konkurrierende politische Herrschaftsansprüche bewähren müssen, während Wahrheitsansprüche in den privaten Raum verbannt sind.

Immanentes Spannungsverhältnis

Als „Chiffre für Freiheit der Diskussion, Vernunft der Argumente und Richtigkeit der Entscheidung“ gilt Öffentlichkeit fortin als „eine spezifisch demokratische Eigenschaft, ist Lebensgesetz der Demo-

kratie: Heimlichkeit hingegen – Kennzeichen aristokratischer Verfassungszustände – hat in der Demokratie keinen legitimen Stellenwert“ (Depenheuer 2000: 7). Denn nur wo Publizität herrsche, könne es „auch Verantwortung der Regierenden und das Bewusstsein der Verantwortlichkeit bei den Regierten geben“ (Jestaedt 2000: 69).

In dieser verfassungstheoretischen Sichtweise klingt noch die Vorstellung der alteuropäisch-naturrechtlichen Wahrheitsbindung der Politik durch die öffentliche Meinung an. Jürgen Habermas hat diese hohe normative Hürde zur regulativen Idee seiner Theorie kommunikativen Handelns (vergleiche Habermas 1981) gemacht und in seinem Konzept von Zivilgesellschaft modernisiert. Er begreift Öffentlichkeit als „Resonanzboden für Probleme“, als „sozialen Raum“ mit „Signalfunktion“ und als „Kommunikationsstruktur“, die einerseits politischen Problemdruck im Institutionensystem erzeugt, andererseits aber auch von Entscheidungen entlastet (Habermas 1992: 435–437). Damit soll eine Art „Gegenkreislauf von Macht und Kommunikation zwischen staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft als nicht-organisierter Öffentlichkeit“ (Lösch 2005: 173) entstehen.

Damit ist aus verfassungs- und demokratietheoretischer Perspektive die Fallhöhe zwischen Öffentlichkeit und Nicht-Öffentlichkeit, zwischen Publizität und Diskretion in der Politik markiert. Demnach besteht ein erhebliches „Rechtfertigungsgefälle, insofern Nicht-Öffentlichkeit, Vertraulichkeit oder gar Geheimhaltung „die Abweichung von der Regel“ (Jestaedt 2000: 88) darstellen. Entspricht es der „Grundmechanik“ jeder demokratischen Politik, dass sie zustimmungspflichtig und deshalb begründungspflichtig stets auch der öffentlichen Rede bedarf, so ist „Nicht-Öffentlichkeit staatlicher Machtausübung generell begrün-

dungsbedürftig“ (ebenda: 89), dem Verdacht des Undemokratischen ausgesetzt.

Was normativ zunächst hoch plausibel und demokratietheoretisch unstrittig erscheinen mag, wirft freilich beim Blick auf die praktische Politik, auf die Prozesse der Willensbildung, Interessenabklärung und Entscheidungsfindung eine Reihe von Problemen auf.

„Totale Öffentlichkeit“ versus Hinterzimmer?

Es mag übertrieben sein, das eigentliche Kerngeschäft der Politik als „nicht sichtbar“ (de Maizière 2003: 40) zu bezeichnen. Gleichwohl sind Zweifel anzumelden, ob Öffentlichkeit allein als zentrale Bedingung für die „Rationalisierung des politischen Prozesses“ (Hesse 1995: 62) gelten kann. Dass diskrete Absprachen und nicht nur öffentliches Reden in der politischen Praxis demokratischer Regierungsweise unverzichtbar sind und es – auch – Vertraulichkeit, das heißt Räume diskreter Interessenabklärung und Entscheidungsvorbereitung, geben muss, kann an einem einfachen Gedankenexperiment verdeutlicht werden: Man stelle sich für einen Moment vor, das Parlament, der Deutsche Bundestag, verhandelte nicht nur öffentlich, wie es der Artikel 42 des Grundgesetzes gebietet. Vielmehr gäbe es totale Öffentlichkeit, zu jeder Zeit, auf allen Ebenen und in allen innerparlamentarischen Gremien.

Nicht nur Plenar- und dann vielleicht, wie vielfach gefordert und zum Teil auch praktiziert, die Ausschusssitzungen, auch die Sitzungen von Fraktionsvorständen, der Fraktionen selbst und ihrer Arbeitskreise – dies alles wäre allgemein zugänglich. Öffentlichkeit also gerade auch für jene Gremien, die für gruppenspezifische Interessenabklärung und politisch-strategische Entscheidungsvorbereitung unabdingbar sind. Das Ergebnis einer solchen vermeintlichen Totaltransparenz ist unschwer vorhersagbar: entweder reine

Hinterzimmer-Politik und sogenannte Kungelrunden, das heißt die Verlagerung der Vorberatung über politisch entscheidende Weichenstellungen in informelle Gremien und Kreise, was es auch jetzt schon reichlich gibt und gemeinhin als „Auswanderung der Politik aus den Institutionen“ kritisiert wird. Oder, die zweite Möglichkeit, frühzeitige öffentliche Diskussion über intern noch nicht abgestimmte Positionen. Im Jargon des Boulevards wird dies dann gerne als „Kakophonie“ bezeichnet, will heißen: auf dem Markt der Öffentlichkeit werden vorab „halb gare“ politische Angebote gehandelt, über deren Relevanz, Repräsentativität und Verbindlichkeit die Bürger im Unklaren bleiben müssen.

Die Frage aber, wer für wen und was mit welcher Verbindlichkeit spricht, macht die Vorbereitung von Entscheidungsalternativen notwendig. Diese wiederum erfordern bei Fraktionen, bei Parteien wie generell im Konzert der Akteure in der pluralistischen Demokratie interne Interessenabklärung und strategisches Kalkül, bevor der Wettbewerb um die Gunst der Bürgerinnen und Bürger dann freilich öffentlich ausgetragen werden muss.

Was hier am parlamentarischen Beispiel aufgezeigt werden sollte, lässt sich auf alle Akteure der politischen Willensbildung und Interessenvermittlung übertragen: auf Parteien, Verbände, Kirchen, Gewerkschaften und zunehmend auch Nichtregierungsorganisationen, also all jene Institutionen des intermediären Systems, denen die Aufgabe zukommt, die heterogenen Interessen in der pluralistischen Gesellschaft zu integrieren, zu repräsentieren und damit die Entscheidung über Alternativen im freiheitlich-demokratischen System erst zu ermöglichen. Alles, was politisch gedacht, geplant, vorgeschlagen werden soll, zu jeder Zeit auf dem offenen Markt zu präsentieren würde nicht zu mehr Demokratie, son-

dern zu kollektiver Konfusion und Irritation führen. Totale Publizität ist nicht Ausdruck politischer Klugheit, sondern „Symbol für die durch Transparenz erzeugte Intransparenz“ (Luhmann 2000: 285). Sie mündet letztlich in Handlungsunfähigkeit sowie in politische Macht- und Orientierungslosigkeit.

Vertraulichkeit als Bedingung

Warum verhandeln die Tarifpartner nicht öffentlich? Es sind die gleichen Gründe, die in der Politik generell gelten: Das Gegenüber soll über die Verhandlungslinie vorab möglichst im Unklaren bleiben. Zugleich braucht man Spielräume für gesichtswahrende Kompromisse, auf die sich dann beide Seiten verständigen können. Wer hingegen alle „Karten auf den Tisch“ der Öffentlichkeit legt, begibt sich der Möglichkeiten zu Interessendurchsetzung oder -ausgleich. Gleiches gilt für Parteien, wenn es um die Bildung einer Koalition geht, für Fraktionen, wenn es um flügelübergreifende Positionsbestimmungen, für Regierungs- und Oppositionsparteien, wenn es um Kompromissuche bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen in Bundestag und Bundesrat geht. Man mag die Entwicklung des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat zu einer Art „Dritten Kammer“ im unitarischen Bundesstaat beklagen und verfassungspolitisch für bedenklich halten. Dass dieses Gremium aber so erfolgreich arbeitet und die ganz überwiegende Zahl seiner Vermittlungsvorschläge schließlich Gesetzeskraft erlangt, hängt auch damit zusammen, dass es nicht öffentlich tagt und seine Mitglieder von Weisungen unabhängig Kompromisse aushandeln können.

Gesellschaftlicher und politischer Pluralismus muss in einer nachvollziehbaren Vielfalt und Vielstimmigkeit in der öffentlichen Kommunikation seinen Ausdruck finden. Zugleich bedarf es eines bestimmten Maßes an Vertraulichkeit für

politische Entscheidungsvorbereitung. Die – freilich immer wieder zu rechtfertigende – Vertraulichkeit ist ein „strukturell notwendiges Korrelat zum umfassenden und permanenten Öffentlichkeitspostulat der Demokratie“ (Depenheuer 2000: 16 f.).

Eine wohltdosierte Vertraulichkeit ist nicht nur Bedingung für Sachlichkeit und Gemeinwohldienlichkeit. Sie schafft auch Voraussetzungen dafür, dass sich politische Positionen formieren und dann ein öffentlicher Wettbewerb über politische Alternativen stattfinden kann. Im Jargon des Luhmann'schen Konzepts autopoietischer Systeme: Nicht-Öffentlichkeit wird zur Bedingung für die Herstellung „operativer Geschlossenheit“ (Luhmann) des Teilsystems, das sich an der politischen Willensbildung beteiligt. Über das, was die angemessene Dosierung an Vertraulichkeit ist, gibt es rechtliche Vorgaben und unterschiedliche politische Erwartungen. So wird der Regierung ein „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – BVerfGE 67, 100) durch Zuerkennung eines Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereichs zugebilligt, der auch vor direkter Einsicht durch das Parlament geschützt ist. Andererseits neigt die Exekutive dazu, immer wieder neue politische Arkanbereiche zu rechtfertigen. Auch sind etwa die Erwartungen an Transparenz und Öffentlichkeit gegenüber Parteien schon aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots zu innerparteilicher Demokratie und zur Offenlegung der Finanzen höhere als die gegenüber Interessenverbänden oder Bewegungsakteuren. Oppositionsparteien fordern gemeinhin mehr Transparenz als Parteien in der Regierungsverantwortung. Wähler und Organisationsmitglieder haben ein generell höheres Transparenzinteresse als Amtsträger und Funktionäre. Insofern gibt es also institutionell und situativ unterschiedliche Kontexte und politische

Funktionen mit differierenden Diskretions- und Publizitätserwartungen.

„Prinzip des Tausches“

In dem politikwissenschaftlichen Forschungszweig, der sich mit den Spezifika der Willensbildung und Entscheidungsfindung in konkreten Politikfeldern beschäftigt, wird zudem auf die „Selbstregulationsschwäche offener Kommunikationszirkel“ (van den Daele/Neidhardt 1996: 41) hingewiesen und die diskrete „Verhandlung“ als ein für erfolgreiche Problemlösung entscheidender Operationsmodus angesehen. Letztendlich geht es um das nicht aufzulösende Spannungsverhältnis zwischen zwei Rationalitäten: demokratische Legitimität durch Offenheit, Transparenz und Bürgernähe auf der einen sowie sachfragenorientierte Effektivität und politisch-strategische Interessenabklärung im Wege diskreter Aushandlung von Kompromissen zwischen entscheidungsbeteiligten Akteuren auf der anderen Seite. Im Gegensatz zu mehrheitsdemokratischen Verfahren, in denen die Interessen der Mehrheit durchgesetzt werden können, sind Verhandlungen durch die „Logik des Kompromisses“ (Mayntz 1993: 50) gekennzeichnet, eine Logik also, die nicht auf einseitiger Interessendurchsetzung, sondern auf dem Prinzip des Tausches beruht und so Chancen zur Verständigung bietet. Beides ist nur von diskreten Verfahren zu erwarten, „die den Beteiligten eine gewisse Binnenorientierung abverlangen und in denen Kommunikation wenigstens zeitweilig von strategischen Rücksichten und Gruppenloyalitäten entkoppelt werden“ kann (van den Daele/Neidhardt 1996: 38).

Das führt zu einem letzten Gedanken, der die Bedeutung von Publizität und Diskretion für das demokratische System insgesamt abschließend in den Blick nehmen soll.

Demokratie heißt nicht nur Wettbewerb und Mehrheitsentscheidung und

damit verbundener öffentlicher Streit. Demokratie zielt auch auf eine im Wege von Aufgabenwahrnehmung und Problemlösung erreichte Zustimmung. Beides, demokratischer Wettbewerb und Problemlösung, vollzieht sich in einem zunehmend komplexer werdenden System.

Herausforderung für die „Verhandlungsdemokratie“

Mehr denn je kennzeichnet die politisch-institutionelle Struktur in Deutschland deshalb eine „eigentümliche Mischung aus Konkurrenz- und Verhandlungsdemokratie“ (Czada/Schmidt 1993: 11) mit zahlreichen staatlichen und politischen Vetospielern sowie einspruchsberechtigten gesellschaftlichen „Mitregenten“ (siehe Schmidt 2002: 24), etwa in Form der Gewerkschaften, Verbände, der Sozialversicherungsträger und zunehmend auch zivilgesellschaftlicher Bewegungsakteure. Mag der Lärm des parteiendemokratischen Wettbewerbs bisweilen einen anderen öffentlichen Eindruck vermitteln, so wird das demokratische System in Deutschland doch weithin dem Typus der „Verhandlungsdemokratie“ (vergleiche Czada/Schmidt 1993; Czada 2003) zugerechnet. Verhandeln und Aushandeln, öffentlich und mehr noch diskret, dies gilt denn auch als vorherrschender Operationsmodus in der innerstaatlichen wie auch in der transnationalen Politik (vergleiche Scharpf 1993: 25).

Bei allen ideologischen Differenzen ist kaum mehr bestritten, dass der moderne Staat als Wohlfahrts- und Leistungsstaat an seine Grenzen gekommen ist. Wird er mehr und mehr begriffen als „Gewährleistungsstaat“, so verfügt dieser Staat nicht mehr über das „Monopol [...] zur Gemeinwohlkonkretisierung“ (Ziekow 2011: 36; ders. 2009). Der Gewährleistungsstaat braucht die Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen und auch mit privaten Akteuren, um seine Aufgaben

zu erfüllen und den Erwartungen der Bürger gerecht zu werden.

Inzwischen wird geradezu inflationär und weit über den innerwissenschaftlichen Diskurs hinaus von *governance* (vergleiche Benz 2004) gesprochen. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden: Politisches Handeln ist zu einem Interdependenzmanagement mit einem zunehmend unübersichtlichen Akteursfeld geworden. Die Komplexität institutionalisierter und nicht institutionalisierter sowie formeller und informeller Regelungsmechanismen hat zugenommen und wird weiter zunehmen. Weil dies so ist, kann es auch nicht um die Alternative Öffentlichkeit oder Vertraulichkeit gehen. Vielmehr wird das Spannungsverhältnis zwischen Publizität und Diskretion immer wieder neu auszutarieren sein.

Entscheidungsprozesse getrennt halten

Einmal mehr wird damit deutlich, dass das Verhältnis von Publizität und Diskretion prekär bleibt, stellt doch der Umgang mit Publizität ebenso wie der Rückzug in Diskretion immer auch ein Machtinstrument dar. Deshalb muss gewährleistet sein, dass die verbindlichen Entscheidungsprozesse nicht nur normativ, sondern auch faktisch durch wirksame Unterbrechungen von Verfahren diskreten Aushandelns getrennt gehalten werden. Was immer vertraulich ausgehandelt wird, bedarf dann aber der öffentlichen Prüfung, Begründung und Ratifikation (vergleiche van den Daele/Neidhardt 1996: 45). Operieren politische und gesellschaftliche Akteure auf der Suche nach Kompromiss und Konsens unter Ausschluss der Öffentlichkeit, so wird der Erfolg im demokratischen System letztlich nicht in den politisch-institutionellen „Arenen“, sondern auf der „Galerie“ (Gerhards/Neidhardt 1993), also vom Publikum der Bürger, in freier Meinungsbildung entschieden. Hier zählt

dann nur noch die „massendemokratische Qualität der öffentlich legitimierbaren Gründe“ (Depenheuer 2002: 31) und nicht unbedingt die Güte der in vertraulicher Runde abgesprochenen Problemlösungen.

Der Beitrag stützt sich in Teilen auf Abschnitte im unten genannten Band des Autors.

Literatur

- Arendt, Hannah (1993): *Was ist Politik?* Aus dem Nachlass herausgegeben von Ursula Ludz. München.
- Benz, Arthur (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung.* Wiesbaden.
- Bergsdorf, Wolfgang (1983): *Herrschaft und Sprache. Studie zur politischen Terminologie der Bundesrepublik Deutschland.* Pfullingen.
- Czada, Roland (2003): Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung. In: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden.* Frankfurt am Main, S. 173–203.
- Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (1993): *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit.* Festschrift für Gerhard Lehmruch. Wiesbaden.
- Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (1996): „Regierung durch Diskussion“ – Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen. In: Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren.* WZB-Jahrbuch 1996. Berlin, S. 9–50.
- Depenheuer, Otto (2000): Öffentlichkeit und Vertraulichkeit. In: Depenheuer, Otto (Hrsg.): *Öffentlichkeit und Vertraulichkeit. Theorie und Praxis politischer Kommunikation.* Wiesbaden, S. 7–20.
- Depenheuer, Otto (2002): *Selbstdarstellung der Politik. Studien zum Öffentlichkeitsanspruch der Demokratie.* Paderborn u. a.

- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns.* Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats.* Frankfurt am Main.
- Hesse, Konrad (1995): *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland.* Heidelberg (20., neu bearb. Auflage).
- Jestaedt, Mathias (2000): Zwischen Öffentlichkeit und Vertraulichkeit – Der Staat der offenen Gesellschaft. Was darf er verbergen? In: Depenheuer, Otto (Hrsg.): *Öffentlichkeit und Vertraulichkeit. Theorie und Praxis politischer Kommunikation.* Wiesbaden, S. 67–110.
- Lösch, Bettina (2005): *Deliberative Politik. Moderne Konzeptionen von Öffentlichkeit, Demokratie und politischer Partizipation.* Münster.
- Luhmann, Niklas (2000): *Die Politik der Gesellschaft.* Frankfurt am Main.
- Maizière, Thomas de (2003): Politiker in der Mediendemokratie. In: Donsbach, Wolfgang/Jandura, Olaf (Hrsg.): *Chancen und Gefahren der Mediendemokratie.* Konstanz, S. 40–46.
- Mayntz, Renate (1993). Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.* Opladen, S. 39–56.
- Sarcinelli, Ulrich (2011): *Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System.* Wiesbaden (3. Aufl.).
- Scharpf, Fritz W. (1993): Versuch über die Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit.* Opladen, S. 25–50.
- Schmidt, Manfred G. (2002): Politiksteuerung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Nullmeier, Frank/Saretzki, Thomas (Hrsg.): *Jenseits des Regierungsalldays. Strategiefähigkeit politischer Parteien.* Frankfurt am Main, S. 23–38.
- Ziekow, Jan (2009): Konkretisierung des Gemeinwohls durch Staat und Private. In: *Osaka Law Review* 59–1, S. 183–205, sowie mit Beck, Kurt (Hrsg.) (2011): *Mehr Bürgerbeteiligung wagen.* Wiesbaden.

Macht des Wortes

„Wir wären keine glaubwürdigen Parlamentarier, keine ernst zu nehmenden Anhänger der parlamentarischen Demokratie, wenn wir nicht die Macht des Wortes, des Argumentes, der Überzeugung durch das gesprochene und das geschriebene Wort glauben würden. Gewiss wäre es aber unrealistisch, dies als die einzige Quelle der Gewinnung von Macht anzunehmen.“

Der ehemalige Bundespräsident, Bundestagspräsident und CDU-Politiker Karl Carstens, 1978 Zitiert nach: Wolfgang Bergsdorf (Hrsg.), *Wörter als Waffen. Sprache als Mittel der Politik.*