Vierter Beratungsgegenstand:

Erosion demokratischer Öffentlichkeit?

1. Bericht von Professor Dr. *Bernd Holznagel*, Münster

Inhalt

	Seite
I. Einleitung	382
II. Demokratische Öffentlichkeit als Verfassungsvoraussetzung	383
1. Begriff der demokratischen Öffentlichkeit	383
2. Vorgaben des Grundgesetzes für die Herausbildung demokratischer Öffentlichkeit	385
III. Erosionsprozesse	388
1. Phase der Informationssammlung: Explosion verfügbarer Informationen	388
a) Öffentlichkeit staatlichen Handelns und staatliche Öffentlichkeitsarbeit	388
b) Zugangshindernisse zu öffentlichen Räumen in privater Trägerschaft	390
c) Möglichkeiten und Grenzen von Netzöffentlichkeit .	391
2. Phase der Informationsbearbeitung: Kommerzialisierung und Fragmentierung	396
a) Boulevardisierung, Banalisierung und Inszenierung der Politikvermittlung	396
b) Vielfaltsbedrohende Entstehung von Meinungsmacht	399
c) Fragmentierung der Öffentlichkeit	400
3. Phase der Informationsvermittlung: Nachlassende Wirkkraft der demokratischen Öffentlichkeit	402
IV. Fazit und Ausblick	406

I. Einleitung

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs hatte der einflussreiche amerikanische Präsidentenberater *Francis Fukuyama* das „Ende der Geschichte“ ausgerufen.¹ Für erfolgreiche Gesellschaften sei, so prognostizierte er, nur noch das politische Ordnungsmodell der Demokratie vorstellbar. Diese Wunschvorstellung kontrastiert in auffälliger Weise mit dem Unmut der Bürger:² sinkende Wahlbeteiligungen,³ Desinteresse an Parteien und politischen Themen,⁴ schlechtes Image der „Politiker“⁵. Besonders alarmierend sind die Umfrageergebnisse in Ostdeutschland.⁶ Der demokratische Diskurs scheint zu erodieren. Zur gleichen Zeit erleben wir einen wirtschaftlichen Aufstieg nichtdemokratischer Gesellschaften wie China mit seinem Modell der sozialistischen Marktwirtschaft und des mit Energieressourcen gesegneten „neuen“ Russland. Dies provoziert eine vorerst noch auf Asien beschränkte Debatte, ob autoritär gelenkte politische Systeme nicht doch erfolgreicher sind als Demokratien.⁷ Ist nicht – so wird man plötzlich gefragt – die Demokratie westlichen Zuschnitts angesichts sinkender Partizipation der Bevölkerung nur eine „Mogelpackung“?

¹ *F. Fukuyama* The End of History and the Last Man, 1992.

² *K. Arzheimer* Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffes, 2002; *I. Huth* Politische Verdrossenheit: Erscheinungsformen und Ursachen als Herausforderungen für das politische System und die politische Kultur der Bundesrepublik Deutschland im 21. Jahrhundert, 2004; *J. Wolling* Politikverdrossenheit durch Massenmedien? Der Einfluss der Medien auf die Einstellungen der Bürger zur Politik, 1999.

³ *Der Bundeswahlleiter* Wahl der Abgeordneten zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005, Heft 1 und 3, 2005; *ders.* Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland, Heft 5, 2005, 183. Dass geringe Wahlbeteiligungen und Politikverdrossenheit keine rein deutschen Probleme sind, zeigt z.B. *M. Castell* Das Informationszeitalter, Bd. 2, 2002, 364 ff.

⁴ Zur Mitgliederentwicklung der Parteien vgl. *W. Rudzio* Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl. 2006, 153.

⁵ *Institut für Demoskopie Allensbach* Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen, zuletzt Nr. 2/2008, Januar 2008, abrufbar unter <http://www.ifd-allensbach.de/> [Stand: 17.10.2008].

⁶ Rund 37 Prozent der Befragten gaben kürzlich bei einer Umfrage an, dass die Demokratie in Deutschland „weniger gut“ oder „schlecht“ funktioniere. In Ostdeutschland waren es gar 61 Prozent, vgl. *polis/sinus – Gesellschaft für Sozial- und Marktforschung*, hrsg. von Friedrich-Ebert-Stiftung, Persönliche Lebensumstände, Einstellungen zu Reformen, Potenziale der Demokratieentfremdung und Wahlverhalten, 2008, 9. Vgl. auch *O. W. Gabriel* Bürger und Demokratie im vereinigten Deutschland, Politische Vierteljahresschrift 48 (2007), 540.

⁷ Hierzu *R. Kagan* Die Demokratie und ihre Feinde, 2008.

Andere Stimmen halten dagegen: Zu Kulturpessimismus bestehe trotz einer gewissen Erosion herkömmlicher Strukturen kein Anlass. Und in der Tat – Erosion heißt nicht Verlust. Zwar bedeutet lateinisch „erodere“ abnagen. Die Geologie indessen lehrt uns, dass das, was an einer Stelle der Küste abgenagt wird, an anderer Stelle wieder anlandet. Was also ist zu tun angesichts von Erosion? Soll man Deiche bauen oder lieber umziehen?

Die Frage berührt den Realbereich der Verfassung und „nötigt“ uns, uns mit den Realitäten der politischen Kommunikation in der Gesellschaft auseinanderzusetzen. Um sie zu beantworten, gilt es zunächst zu klären, was unter demokratischer Öffentlichkeit zu verstehen ist und welche Bedeutung ihr als faktischer Verfassungsvoraussetzung zukommt. Im Anschluss ist den Fragen nachzugehen, wo und wie sich eine Erosion der hergebrachten Funktionsweise der Öffentlichkeit in der Demokratie vollzieht, um sich dann der Problematik zuzuwenden, wie darauf zu reagieren wäre. Sind die Entwicklungen schädlich? Wenn ja, können sie aufgehalten werden? Oder sollte, um im Bild zu bleiben, der Erosionsprozess durch sinnvolle Maßnahmen der Landgewinnung positiv mitgestaltet werden?

II. Demokratische Öffentlichkeit als Verfassungsvoraussetzung

1. Begriff der demokratischen Öffentlichkeit

Der Begriff der „demokratischen Öffentlichkeit“ findet sich nicht im Grundgesetz. Dort ist nur von „Öffentlichkeit“ als einem Sitzungsprinzip des Bundestages und des Bundesrates die Rede.⁸ Das Wort „Öffentlichkeit“ stammt aus der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts und knüpft an das Lehnwort „Publizität“ an.⁹ Der Gegensatz ist das Geheime und Verborgene. Historisch ging es zunächst um ein Mindestmaß an Publizität staatlicher Herrschaftsausübung. Transparenz war die Voraussetzung, damit das Bürgertum überhaupt im politischen Prozess mitwirken konnte.¹⁰

Im 19. Jahrhundert kommt ein neuer Bedeutungsgehalt hinzu. Unter Öffentlichkeit wird nun auch das „Publikum“ verstanden, der Adressat

⁸ Art. 42 Abs. 1, 44 Abs. 1 und 52 Abs. 3 GG.

⁹ L. Hölscher *Öffentlichkeit und Geheimnis*, 1979, 118f.; A. Rinken *Öffentlichkeit*, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), *Staatslexikon*, Bd. 4, 7. Aufl. 1988, Stichwort „Öffentlichkeit“, 138 (139); I. Pernice *Öffentlichkeit und Medienöffentlichkeit*, 2000, 24.

¹⁰ Hierzu umfassend B. W. Wegener *Der geheime Staat – Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht*, 2006, 120ff.

der staatlich gewährten Publizität.¹¹ In diesem Kontext ist von bürgerlicher oder liberaler Öffentlichkeit die Rede.¹² Diese Publikumsöffentlichkeit löst sich jedoch bald aus ihrer begrenzten Rolle und strebt danach, selbst zu einem Akteur des Geschehens zu werden.¹³ Öffentlichkeit gewinnt einen weiteren Bedeutungsgehalt. Sie wird zu einem intermediären System, das zwischen den Bürgern, anderen gesellschaftlichen Akteuren und dem politischen Entscheidungssystem vermittelt.¹⁴ Beschrieben haben dieses System Anfang der 90er Jahre die Kommunikationswissenschaftler *Neidhardt* und *Gerhards* als Drei-Phasen-Modell.¹⁵ Zunächst werden Themen und Meinungen in den öffentlichen Diskurs eingebracht; diese werden sodann verarbeitet und die hieraus resultierenden Ergebnisse werden schließlich an die politischen Akteure weitergegeben. Die gesellschaftlichen Akteure versuchen, in den ersten beiden Phasen ihre Themen zu platzieren, sie durchzusetzen und ihre Meinung zu plausibilisieren, damit sie sich als öffentliche Meinung in der dritten Phase gegenüber den politischen Akteuren Geltung verschafft. Öffentlichkeit wird so zu einem umkämpften Gebiet. Als Träger der öffentlichen Meinung wird die Öffentlichkeit zur politischen Öffentlichkeit.

Politische Öffentlichkeit gibt es in vielen – auch totalitären – Gesellschaftssystemen. Sie wird zur demokratischen Öffentlichkeit, wenn sie auf das Konzept der Demokratie ausgerichtet ist. Es geht darum, den Delegations- und Verantwortungszusammenhang vom Volk zu den Staatsorganen transparent, durchlässig, rational und kontrolliert zu halten.¹⁶ Öffentlichkeit wird damit zu einer Funktions- und Freiheitsvo-

¹¹ *A. Rinke* Geschichte und heutige Valenz des Öffentlichen, in: G. Winter (Hrsg.), *Das Öffentliche heute*, 2002, 7 (11 f.); *W. Martens* Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 45 f.

¹² Zum Konzept einer liberalen Öffentlichkeit vgl. *J. Gerhards* Diskursive versus liberale Öffentlichkeit, *KZfSS* 49 (1997), 1 (8 ff.).

¹³ *M. Jestaedt* Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit, *AöR* 126 (2001), 204 (209).

¹⁴ So die herrschende Meinung in den Kommunikationswissenschaften, vgl. *J. Gerhards* Öffentlichkeit, in: O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, 1998, 77 (269); O. Jarren/P. Dönges *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft*, 2. Aufl. 2006, 102 f. Aus dem rechtswissenschaftlichen Schrifttum vgl. *H. Schulze-Fielitz* Das Bundesverfassungsgericht und die öffentliche Meinung, in: G. F. Schuppert/C. Bumke (Hrsg.), *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Konsens*, 2000, 111 (116); C. v. Coelln *Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt*, 2005, 15.

¹⁵ Hierzu *J. Gerhards/F. Neidhardt* Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit, in: W. Langenbucher (Hrsg.), *Politische Kommunikation*, 2. Aufl. 1993, 52 (57).

¹⁶ *P. Häberle* Struktur und Funktion der Öffentlichkeit im demokratischen Staat, in: ders., *Die Verfassung des Pluralismus*, 1980, 126 (130). Zu den Funktionen demokrati-

raussetzung der Demokratie.¹⁷ Im Grundgesetz finden sich für die Realisierungsbedingungen der demokratischen Öffentlichkeit eine Reihe von Vorgaben.¹⁸ Angesichts des Tagungsthemas gilt es diese in den Blick zu nehmen. Einer theoretischen Erörterung dessen, was zum Mindestbestand der demokratischen Öffentlichkeit gehören sollte,¹⁹ bedarf es angesichts der klaren normativen Vorgaben des Grundgesetzes nicht.

2. *Vorgaben des Grundgesetzes für die Herausbildung demokratischer Öffentlichkeit*

Die Phase der Sammlung von Themen und Meinungen, aus denen sich später die öffentliche Meinung bilden soll, ist vor allem grundrechtlich geschützt.²⁰ Um eine Wahl treffen oder eine Entscheidung fällen zu können, bedarf es einer Sphäre rechtlich garantierter Freiheit, in der die Bürger untereinander und mit ihren Repräsentanten kommunizieren. Art. 5 Abs. 1 GG räumt den Bürgern Meinungsäußerungsfreiheit ein, womit zugleich eine „Begegnungsoffentlichkeit“²¹ abgesichert wird. Beiträge zu einer die politische Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage werden bei der Rechtsgüterabwägung besonders gewichtet.²² Mit der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG wird ermöglicht, dass eine Meinungskundgabe auch kollektiv, z.B. in Form einer Demonstration, erfolgen kann. Damit wird die „Versammlungsoffentlichkeit“ geschützt.

scher Öffentlichkeit vgl. *M. Klopfer* Öffentliche Meinung, Massenmedien, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl. 2005, § 42, Rn. 15 ff.

¹⁷ Zu den Grundrechtsvoraussetzungen vgl. *J. Isensee* Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, HStR V, 2. Aufl. 2000, § 115 Rn. 136 ff.

¹⁸ Hierzu *C. v. Coelln* Medienöffentlichkeit (Fn. 14), 167 ff.

¹⁹ Vgl. hierzu nur *U. Willems* Aktuelle Probleme der Demokratie, in: ders. (Hrsg.), Demokratie auf dem Prüfstand, 2002, 21 (23 f.); *M. M. Ferree/W. A. Gamson/J. Gerhards/D. Rucht* Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies, Theory and Society 31 (2002), 289; *B. Peters* Öffentlicher Diskurs, Identität und das Problem demokratischer Legitimität, in: ders., Der Sinn von Öffentlichkeit, 2007, 322 (350 ff.).

²⁰ *G. Britz* Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal, 1999, 215; *W. Schmitt-Glaeser* Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 38, Rn. 236 ff.

²¹ Hierzu *J. Gerhards/F. Neidhardt* Strukturen (Fn. 15), 52 (63 f.).

²² So schon das Lüth-Urteil BVerfGE 7, 198 (208); vgl. auch BVerfGE 54, 129 (139); 60, 234 (241). Für eine Analyse dieser Rechtsprechung *H. P. Bull* Freiheit und Grenzen des politischen Meinungskampfes, FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, 163 (166 f., 181 ff.); *D. Grimm* Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1995, 1697 (1701); *T. Vesting* Soziale Geltungsansprüche in fragmentierten Öffentlichkeiten, AöR 122 (1997), 337 (350 ff.).

Der Prozess der Meinungs- und Willensbildung soll grundsätzlich staatsfrei erfolgen.²³ Gleichwohl ist der Bürger darauf angewiesen, über die staatlichen Tätigkeiten informiert zu werden. Deshalb dürfen sich die staatlichen Entscheidungs- und Beratungsprozesse grundsätzlich nicht im Arkanbereich abspielen. Das Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Zusammenhang von einem „allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie“²⁴. Dieses Öffentlichkeitsprinzip bezieht sich auf alle drei staatlichen Gewalten.²⁵ Art. 42 Abs. 1 GG schreibt vor, dass die Verhandlungen des Parlaments öffentlich sind.²⁶ Ähnliches gilt für die Gerichtsöffentlichkeit, die als Saalöffentlichkeit konzipiert ist²⁷ und in Karlsruhe durch Zugangsrechte für die Medien ergänzt wurde.²⁸ Auch bei der Exekutive finden sich zahlreiche Mechanismen, mit denen Öffentlichkeit hergestellt wird. Zu nennen sind Aktenöffentlichkeit oder Saalöffentlichkeiten, die in bestimmten Anhörungsverfahren vorgeschrieben sind.²⁹ Darüber hinaus ist der Staat zur Öffentlichkeitsarbeit befugt und teilweise sogar verpflichtet.³⁰ Der Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat vollzieht sich damit nicht einseitig vom Volk zu den Staatsorganen.³¹ Vielmehr soll eine ständige Rückkopplung stattfinden. Staats- und Volkswille sind dynamisch aufeinander bezogen und beeinflussen sich wechselseitig.³²

Damit beginnt die Phase der Informationsverarbeitung, die heute ganz maßgeblich durch die Medien geprägt wird. Der Bürger wäre angesichts komplexer Lebensverhältnisse überfordert, wollte er die Vielzahl der Ereignisse selbst verfolgen. Sie werden von einem spezialisiert-

²³ BVerfGE 20, 56 (99); 78, 350 (363). Zum Grundsatz der Staatsfreiheit im Rundfunk vgl. jüngst BVerfG, MMR 2008, 591 (592 ff.).

²⁴ BVerfGE 70, 324 (358); 103, 44 (63). Hierzu *B. Pieroth* Das Verfassungsrecht der Öffentlichkeit für die staatliche Planung, FS Hoppe, 2000, 195 (197 f.).

²⁵ *J. Kühling* Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, DVBl 2008, 1098 (1099 f.).

²⁶ Dieses Prinzip ist sogar der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen, *H.-P. Schneider* in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 42 Rn. 2; *S. Magiera* in: M. Sachs, Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 42 Rn. 1.

²⁷ BVerfGE 103, 44 (61 f., 65).

²⁸ BVerfGE 103, 44 (65 f.); BVerfG, NJW 2008, 172.

²⁹ Zu den Erscheinungsformen von Verwaltungsöffentlichkeit vgl. *H. Rossen-Stadtfeld* Beteiligung, Partizipation, Öffentlichkeit, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Assmann/A. Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 29 Rn. 73 ff.; *A. Scherzberg* Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000, 19 f.; *A. Fisahn* Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, 2002, 117 ff.

³⁰ BVerfGE 44, 124 (147 f.); 63, 230 (242 f.).

³¹ BVerfGE 20, 56 (99); 44, 125 (140); 69, 315 (346).

³² BVerfGE 20, 56 (99); *A. Scherzberg* Öffentlichkeit (Fn. 29), 303; *F. Schoch* Entformalisierung staatlichen Handelns, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 80.

ten Personal, den Journalisten, aufbereitet und präsentiert. Sie geben Orientierung bei der Herausbildung der Wertemuster der Bevölkerung und beeinflussen so die soziale Wirklichkeitskonstruktion.³³ Die Medien stehen, wie es das Spiegel-Urteil ausdrückt, in der repräsentativen Demokratie „als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung“³⁴. Die Presse soll eine „öffentliche Aufgabe“ wahrnehmen.³⁵ Die Rundfunkfreiheit ist eine dienende Freiheit.³⁶

Ziel dieses Prozesses ist in der dritten Phase die Umsetzung dessen, was sich als öffentliche Meinung durchgesetzt hat, in politisches Handeln. Zentrales Implementierungsinstrument und wesentlicher Legitimationsakt in der repräsentativen Demokratie sind die Parlamentswahlen.³⁷ Außerhalb periodisch stattfindender Wahlen kann der Bürger zwar auf die Herausbildung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen.³⁸ Die Mandatsträger müssen auf diese kontinuierlichen Willensäußerungen der Bürger aber nicht zwingend Rücksicht nehmen, sondern nur, weil und soweit sie bei der nächsten Wahl wieder erfolgreich sein wollen.

³³ *W. Hoffmann-Riem* Kommunikationsfreiheiten, 2002, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 14 sowie die Beiträge von *S. J. Schmidt* Kommunikation – Kognition – Wirklichkeit und *S. Weischenberg* Die Medien und die Köpfe – Perspektiven und Probleme konstruktivistischer Journalismusforschung, in: G. Bentele/M. Rühl (Hrsg.), *Theorien öffentlicher Kommunikation*, 1993, 105 ff., 126 ff.

³⁴ BVerfGE 20, 162 (175). Kritisch zu diesem „Modell“ des Bundesverfassungsgerichts *T. Vesting* Zur Entwicklung einer „Informationsordnung“, FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, 218 (229 ff.). Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht *O. Jarren* Medien- und Öffentlichkeitswandel im modernen Staat, AfP 1994, 191.

³⁵ BVerfGE 60, 53 (64); 60, 234 (240); 66, 116 (133); *F. Kübler* Medien, Menschenrechte und Demokratie, 2008, 110 f.; *M. Löffler/R. Ricker* Handbuch des Presserechts, 5. Aufl. 2005, 14. Kritisch gegenüber dieser Aufgabenzuweisung *M. Bullinger* Freiheit von Presse, Rundfunk, Film, HStR VI, 2. Aufl. 2001, § 142 Rn. 67 ff.

³⁶ BVerfGE 57, 295 (320); 73, 118 (152); 90, 60 (88); 107, 299 (332); 114, 371 (386 f.); BVerfG, MMR 2007, 770 (771).

³⁷ BVerfGE 83, 60 (71).

³⁸ *M. Kloepfer* Öffentliche Meinung (Fn. 16), Rn. 20; *C. v. Coelln* Medienöffentlichkeit (Fn. 14), 170 f.; *W. Hoffmann-Riem/W. Schulz* Politische Kommunikation – Rechtswissenschaftliche Perspektive, in: O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation* (Fn. 14), 154 (160); *K. Hesse* Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 150.

III. Erosionsprozesse

Auf der Suche nach Gründen für eine mögliche Störung oder Funktionsänderung des zuvor geschilderten Systems sind die einzelnen Phasen der Herausbildung und Umsetzung einer öffentlichen Meinung im demokratischen Prozess auf mögliche Erosionsprozesse zu durchleuchten.

1. *Phase der Informationssammlung: Explosion verfügbarer Informationen*

In der Phase der Informationssammlung wird man *prima vista* konstatieren müssen, dass es noch niemals so viele Informationen für die Öffentlichkeit gab wie heute. Dennoch läuft der Prozess keineswegs ungestört ab. Drei Problemfelder sollen herausgegriffen werden.

a) *Öffentlichkeit staatlichen Handelns und staatliche Öffentlichkeitsarbeit*

Galt noch in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik, dass staatliche Informationen geheim zu halten sind, ist durch die Informationsfreiheitsgesetze ein Paradigmenwechsel eingetreten. Mit dem verbesserten Informationszugang für den Bürger geht aber zugleich eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit der Behörden und Mandatsträger einher.³⁹ Der wöchentliche Video-Podcast der Kanzlerin ist schon legendär. Die Bundesregierung stellt auf 15000 Seiten ein aktuelles Informationsprogramm online. Es verzeichnet jeden Monat 15 bis 20 Mio. Seitenaufrufe.⁴⁰ Das Parlament gibt eine redaktionell gestaltete Wochenzeitschrift heraus. Das Parlamentsfernsehen dokumentiert Plenarsitzungen und Sonderveranstaltungen des Deutschen Bundestages für gegenwärtig ca. 10000 Zuschauer pro Tag.⁴¹

Die Grenze für staatliche Öffentlichkeitsarbeit ist dort gezogen, wo die Wahlwerbung beginnt.⁴² Die Arbeit der Pressesprecher ist aber ein

³⁹ Beispiele für die Informationstätigkeit der Verwaltung finden sich bei *F. Schoch* HStR III (Fn. 32), Rn. 57 ff. Zur historischen Entwicklung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit vgl. *H. Gebhardt* Organisierte Kommunikation als Herrschaftstechnik, Publizistik 1994, 175.

⁴⁰ *H. Mandelartz/H. Grotelüsch* Das Internet und die Rechtsprechung des BVerfG zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, NVwZ 2004, 647 (648). Zum Internetauftritt der Bundesregierung vgl. auch *K.-H. Ladeur* Verfassungsrechtliche Fragen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und öffentlicher Wirtschaftstätigkeit im Internet, DöV 2002, 1 (5 ff.).

⁴¹ *H. Gersdorf* Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2007, 19.

⁴² BVerfGE 44, 125 (125 ff., 149); 63, 230 (243 f.).

ganzjähriges Geschäft, und hier zeichnet sich in den letzten Jahren eine Besorgnis erregende Entwicklung ab. Die Professionalisierung der staatlichen Pressearbeit trifft nämlich auf einen Kommerzialisierungsschub in der Medienbranche und wird durch diesen zusätzlich induziert. Aufgrund des Kostendrucks bedienen immer weniger Journalisten heute in ständiger Zeitnot zeitgleich Online-Angebote, Presse, Hörfunk und Fernsehen. Gut gestaltete Presseerklärungen werden deshalb – wie Agenturnachrichten – häufig kritiklos und oft ohne Kennzeichnung übernommen. Wirtschaftsunternehmen und Behörden machen sich das zu Nutze und delegieren ihre Öffentlichkeitsarbeit an Public Relations-Agenturen.⁴³ Diese stellen Beiträge journalistisch her und platzieren diese in den Medien. In jüngster Zeit sind einige Fälle bekannt geworden, in denen überhaupt nicht mehr erkennbar war, dass es sich um staatliche Öffentlichkeitsarbeit handelte.⁴⁴ So hat eine PR-Agentur im August 2007 im Auftrag des Bundesfamilienministeriums Hörfunkbeiträge über das neue Elterngeld herstellen lassen. Sie sollen rund 55 Mio. Hörer erreicht haben. Das Bundesministerium war angeblich zuvor nicht informiert worden.⁴⁵ „Politische Schleichwerbung“ ist nach geltendem Rundfunkrecht unzulässig.⁴⁶ Dennoch etabliert sich hier eine Grauzone. Wie wäre etwa hierzulande die Initiative des britischen Gesundheitsministeriums zu bewerten, das Sendezeit in einer beliebten Daily-Soap gekauft hat, um verborgen in der Spielhandlung für gesunde Ernährung zu werben?

Angesichts dieses Trends gilt es, den Grundsatz der Staatsfreiheit der Medien weiterhin hoch zu halten. Pläne zur Ausweitung des Parlamentsfernsehens in den Bereich eigenständiger redaktioneller Beiträge sind abzulehnen.⁴⁷ Die Einführung von Kennzeichnungspflichten, wie in der Richtlinie für audiovisuelle Medien für die sog. Produktplatzierungen vorgeschlagen,⁴⁸ ist richtig. Diese Regelung sollte de lege ferenda auf zugelieferte Beiträge von Public Relations-Agenturen aus-

⁴³ Zur Tätigkeit solcher Agenturen vgl. *J. Hoffmann/A. Steiner* Politische Kommunikationsberater: Chance oder Gefahr für die Demokratie?, in: K. Imhof/R. Blum/H. Bonfadelli/O. Jarren (Hrsg.), *Demokratie in der Mediengesellschaft*, 2006, 77 (85 ff.).

⁴⁴ Hierzu für den Hörfunk siehe *H. Volpers* Public Relations und werbliche Erscheinungsformen im Radio, 2007, 49 ff., 143 f.

⁴⁵ BT-Dr. 16/6548, 16/7378.

⁴⁶ Vgl. § 7 Abs. 6, 8 RStV.

⁴⁷ *H. Goerlich/R. Laier* Parlamentsfernsehen und Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages, ZUM 2008, 475 (483 f.); aA *H. Gersdorf* Parlamentsfernsehen (Fn. 41), 63.

⁴⁸ Art. 3g Abs. 2 lit. d) der Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste, Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Amtsblatt der Europäischen Union vom 18. 12. 2007, L 332/27.

geweitet werden. Derzeit funktioniert noch die Selbstkontrolle der Medien. Skandalöse Fälle sind jeweils von Medien ans Tageslicht gebracht worden. Auch lassen neuere Journalismusstudien hoffen: Unverändert fühlt sich die Mehrheit der deutschen Journalisten trotz des Kommerzialisierungsdrucks von Seiten der Verlage den Werten des neutralen Informationsjournalismus verpflichtet und zeigt eine im internationalen Vergleich hohe Sensibilität.⁴⁹ Diese gilt es zu erhalten.

b) Zugangshindernisse zu öffentlichen Räumen in privater Trägerschaft

Ein zweiter Trend ist gegenläufig. Das Anwachsen der Informationsflut aus öffentlichen Quellen kontrastiert auffällig mit einem Rückgang öffentlicher Aufmerksamkeit für Meinungsäußerungen auf Straßen und Marktplätzen. Die traditionellen öffentlichen Räume der Begegnung, Kommunikation und Versammlung verlieren an Bedeutung.⁵⁰

Andere Orte sind als Treffpunkt der Kommunikation wichtiger geworden.⁵¹ Befördert wird der Trend durch die Privatisierung der Infrastruktur- und Daseinsvorsorge. Freizeitzentren, aber auch Bahnhöfe und Flughäfen werden in Shopping-Paradiese in privater Trägerschaft umgewandelt. Das Oberhausener „CentrO.“ hatte im Jahr 2005 23 Mio. Besucher. Wer durch Flugblätter oder Demonstrationen möglichst viele Menschen oder Medien erreichen will, hat bessere Chancen, wenn er zu diesen Orten Zugang bekommt. Sie sind de facto – trotz privater Trägerschaft – öffentliche Räume.

Gesichtspunkte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit können hier gleichwohl nur im Rahmen der Drittwirkung von Grundrechten zur Geltung gelangen.⁵² Die Zivilrechtsprechung ist gegenüber Beschränkungen des Hausrechts zurückhaltend. Erst kürzlich hat der Bundesgerichtshof ein Verbot der Frankfurter Flughafen AG, Flugblätter in

⁴⁹ S. Weischenberg/M. Malik/A. Scholl Die Souffleure der Mediengesellschaft – Report über Journalisten in Deutschland, 2006, 191 f.

⁵⁰ Vgl. nur M. Dumermuth Rundfunkregulierung – Alte und neue Herausforderungen in: O. Jarren/P. Donges (Hrsg.), Ordnung durch Medienpolitik, 2007, 351 (373 f.). Aus kriminal- und sicherheitspolitischer Perspektive U. Volkmann Die Rückeroberung der Allmende, NVwZ 2000, 361 (361 f.).

⁵¹ R. Pernack Öffentlicher Raum und Verkehr, Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, SP III 2005–104, 2005. Aus amerikanischer Perspektive J. Rifkin Access. Das Verschwinden des Eigentums, 2007, 205 ff.

⁵² Ein Recht auf Versammlung auf fremden Grundstücken oder in fremden Räumen gibt es nicht. R. Herzog in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 52. Aufl. 2008, Art. 8 Rn. 41; C. Gusy in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2005, Art. 8 Rn. 43.

den Abflughallen zu verteilen, gerechtfertigt.⁵³ Die Flugblätter richteten sich gegen die Ausweisung eines Asylbewerbers, hatten also einen spezifischen Bezug zum Ort der Demonstration. Angesichts des veränderten Freizeit- und Kommunikationsverhaltens kann aber dem Hausrechtsinhaber nicht ohne weiteres der Vorrang vor den Kommunikationsgrundrechten eingeräumt werden.⁵⁴ Vielmehr sollte hier entsprechend der amerikanischen Rechtsprechung zur Public-Forum-Doktrin⁵⁵ der Zugang auch zu den öffentlichen Räumen in privater Trägerschaft gewährleistet werden. Meinungs- und Versammlungsfreiheit müssen ihre Bedeutung für die demokratische Öffentlichkeit unabhängig von der Rechtsträgerschaft entfalten können.⁵⁶ Privates Hausrecht muss daher als Gegeninteresse regelmäßig zurücktreten.

c) *Möglichkeiten und Grenzen von Netzöffentlichkeit*

Die Zukunft der demokratischen Öffentlichkeit sehen angesichts der geschilderten Schwierigkeiten viele im Internet. Das Internet löst die Gatekeeperrolle der Medien zugunsten des Publikums auf.⁵⁷ Es ist entfernungsunabhängig, dezentral organisiert, preisgünstig, einigermaßen leicht bedienbar sowie schnell und interaktiv. Jeder Nutzer hat die Möglichkeit, direkt auf Informationen anderer zuzugreifen und zu reagieren. Die „Demokratiemaschine Internet“ könne, so wurde prognostiziert, das Habermas'sche Modell⁵⁸ vom herrschaftsfreien Diskurs in Reichweite rücken.⁵⁹

⁵³ BGH, NJW 2006, 1054.

⁵⁴ Kritisch zur Entscheidung des BGH auch A. Fischer-Lescano/A. Maurer Grundrechtsbindung von privaten Betreibern öffentlicher Räume, NJW 2006, 1393 (1395).

⁵⁵ Für einen Überblick vgl. T. Tabbara Kommunikations- und Medienfreiheit in den USA, 2003, 183 ff.; E. Barendt Freedom of Speech, 2. Aufl. 2005, 281 ff.; K. M. Sullivan/G. Gunther First Amendment Law, 2. Aufl. 2005, 243 ff.

⁵⁶ So auch J. Kersten/F. Meinel Grundrechte in privatisierten öffentlichen Räumen, JZ 2007, 1127 (1133 f.); B. Pieroth/B. Schlink/M. Kniesel Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. 2008, § 5 Rn. 63. Zur verfassungsrechtlichen Lage in der Schweiz vgl. BGE 127 I 164 (178 f.); M. Schefer Grundrechte in der Schweiz, 2005, 131 f.; zurückhaltend eher EGMR v. 06. 05. 2003, 44306/98 ECHR 2003-XI (*Appleby v. United Kingdom*).

⁵⁷ C. Neuberger Weblogs verstehen – Über den Strukturwandel der Öffentlichkeit im Internet, in: A. Picot/T. Fischer (Hrsg.), Weblogs professionell, Grundlagen, Konzepte und Praxis im unternehmerischen Umfeld, 2006, 113 (114 f.).

⁵⁸ J. Habermas Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuauf. 1990; vgl. als Gegenmodell: Luhmanns Spiegelmodell, N. Luhmann Gesellschaftliche Komplexität und öffentliche Meinung, in: ders. (Hrsg.), Soziologische Aufklärung – 5. Konstruktivistische Perspektive, 1990, 170 (181 f.).

⁵⁹ A. Roesler Bequeme Einmischung. Internet und Öffentlichkeit, in: S. Münker/A. Roesler (Hrsg.), Mythos Internet, 1997, 171 (182 f.); S. Marshall Netzöffentlichkeit –

Zwischenzeitlich ist Ernüchterung eingetreten.⁶⁰ Der Wechsel des Publikums von der Nutzer- auf die Anbieterseite ist weitgehend ausgeblieben. In vielen öffentlichen Webangeboten wird Public Relation betrieben, statt kommuniziert. Online-Wahlen hat es international nur in sehr begrenztem Umfang gegeben. National haben wir es gerade einmal zu einer Probeabstimmung bei der Landratswahl im Kreis Marburg-Biedenkopf gebracht.⁶¹ Zu groß sind die Sicherheitsrisiken.⁶² Zudem drohen Motivationsverluste bei Aufgabe eines einheitlichen Wahltermins. Zugangsmöglichkeiten sind sozial⁶³ und regional ungleich verteilt. Immer noch gibt es technische Anschlussbarrieren in ländlichen Regionen.⁶⁴

eine demokratische Alternative?, in: W. Gellner/F. v. Korff (Hrsg.), *Demokratie und Internet*, 1998, 43 (47 ff.).

⁶⁰ M. Emmer Politische Mobilisierung durch das Internet, 2005, 199; O. Jarren Internet – neue Chancen für politische Kommunikation?, APuZ 1998, 13 (16 ff.); vgl. auch die Beiträge von K. Kamps Die Agora des Internet – Zur Debatte politischer Öffentlichkeit und Partizipation im Netz und U. Dahinden Demokratisierung dank Internet? Zum Austauschverhältnis zwischen neuen elektronischen und traditionellen massenmedialen Öffentlichkeiten, in: O. Jarren/K. Imhof/R. Blum (Hrsg.), *Zerfall der Öffentlichkeit*, 2002, 227 (233), 240 (246 ff.).

⁶¹ Vgl. A. Hanßmann Möglichkeiten und Grenzen von Internetwahlen, 2004, 40–49 (Ausland) und 50–62 (Inland); E. Khorrami Bundestagswahlen per Internet, 2006, 41–53 (Wahlen im privaten Bereich) und 54–67 (öffentliche Wahlen).

⁶² Hierzu M. Will Wahlen und Abstimmungen via Internet und die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl, CR 2003, 126 (128 ff.); M. Ullmann/F. Koob/H. Keller Anonyme Online-Wahlen, DuD 1998, 1.

⁶³ Zur sozialen und altersmäßigen Zusammensetzung vgl. M. Gerhardt/A. Mende Offliner 2007: Zunehmend distanzierter, aber gelassener Blick aufs Internet, Media Perspektiven 2007, 379 (380 f.). Zur Debatte, ob eine digitale Spaltung der Gesellschaft droht, vgl. P. Norris Digital Divide, 2001; M. Marr Internetzugang und politische Informiertheit, 2005; H. Bonfadelli The Internet and Knowledge Gaps: A theoretical empirical investigation, *European Journal of Communications* 2002, 65; U. Riehm/B.-J. Krings Abschied vom „Internet für alle“, *Medien und Kommunikationswissenschaft* 2006, 75; M. Schenk/M. Wolf Die digitale Spaltung der Gesellschaft: Zur politikorientierten Nutzung des Internet und der traditionellen Medien in den sozialen Milieus, in: K. Imhof/R. Blum/H. Bonfadelli/O. Jarren (Hrsg.), *Demokratie* (Fn. 43), 239 (258 f.).

⁶⁴ In Deutschland sind noch mindestens 615 Kommunen vom Breitbandinternet ausgeschlossen und weitere 632 Gemeinden schlecht versorgt. Insgesamt betrifft dies mehr als eine Million Haushalte, vgl. Antwort der Bundesregierung v. 06. 08. 2008, BT-Drs. 16/10089, 4 und PLAN online Bericht und Zusammenstellung der Indikatorenwerte zum Breitbandatlas 2007_02, Atlas für Breitband-Internet des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, abrufbar unter <http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/Service/publikationen,did=224230.html> [Stand: 17. 10. 2008].

Andererseits darf man das Medium nicht klein reden.⁶⁵ Es hat sich im Internet ein eigenständiger Kommunikationsraum, eine Netzöffentlichkeit, etabliert, die sich von der massenmedialen unterscheidet und die die Strukturen der demokratischen Öffentlichkeit modifiziert.⁶⁶ „Grassroot Policy“ via Internet ist in den USA zu einem bedeutsamen Instrument der Wahlkampfführung geworden.⁶⁷ Ein besonders interessantes Phänomen sind die Internet-Tagebücher, die Weblogs. Blogger versuchen außerhalb des herkömmlichen Journalismus, den sie als zu angepasst und „ausgewogen“ ablehnen, Einfluss auf die politische Agenda auszuüben.⁶⁸ Werden Blogger in die Webpräsenz von Tageszeitungen integriert, spricht man von „Citizen Journalism“.⁶⁹ In den USA und Frankreich kommt ihnen verstärkt eine aufklärerische Rolle zu, möglicherweise als Reaktion auf Phänomene wie „Embedded Journalism“ oder auf gekürzte Personaletats selbst bei Leitmedien wie Le Monde oder der Washington Post. Blogger-Recherchen werden inzwischen von den herkömmlichen Massenmedien übernommen.

Diese Bedeutung des Internet hat sich in Deutschland zwar noch nicht als durchschlagend erwiesen.⁷⁰ Nicht übersehen werden darf aber ein weiterer wichtiger Effekt des Internet, nämlich die einfache Vernetzung Gleichgesinnter über Webpages und E-Mails über Landesgrenzen hinweg. Dies ist die wichtigste Voraussetzung für die Organisation trans-

⁶⁵ Zum Aufstieg des Internet vom Minderheiten- zum Mehrheitsmedium *H. Reitze/C.-M. Ridder* Massenkommunikation VII, 2006, 49 ff.; *B. v. Eimeren/C.-M. Ridder* Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien 1970 bis 2000, *Media Perspektiven* 2005, 490 (499).

⁶⁶ Hierzu *A. Grunwald/G. Banse/C. Coenen/L. Hennen* Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie, 2006; *S. Marschall* Netzöffentlichkeit (Fn. 59), 43 (47 ff.).

⁶⁷ Zur Wahlkampfführung im Internet *M. Merz/S. Rhein/J. Vetter* Wahlkampf im Internet – Handbuch für die politische Online-Kampagne, 2006; *S. Albrecht/R. Hartig-Perschke* Wahlkampf mit Weblogs – Neue Formen der politischen Kommunikation im Netz, in: *F. Brettschneider/O. Niedermayer/B. Weßels*, Die Bundestagswahl 2005, Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse, 2007, 97 ff.

⁶⁸ Für eine Analyse der Tätigkeiten von Bloggern und ihren Einflüssen auf den politischen Diskurs vgl. *C. Neuberger/C. Nuernbergk/M. Rischke* Weblogs und Journalismus: Konkurrenz, Ergänzung oder Integration?, *Media Perspektiven* 2007, 96 (110). Das Bloggen ist insbesondere in jüngeren Altersgruppen verbreitet, vgl. *C. Gscheidle/M. Fisch* *Onlineer 2007: Das „Mitmach-Netz“ im Breitbandzeitalter*, *Media Perspektiven* 2007, 393 (398 ff.).

⁶⁹ Hierzu *C. Neuberger* Nutzerbeteiligung im Online-Journalismus. Perspektiven und Probleme der Partizipation im Internet, in: *H. Rau* (Hrsg.), *Zur Zukunft des Journalismus*, 2007, 61 (75 ff.).

⁷⁰ *C. Neuberger/C. Nuernbergk/M. Rischke* Weblogs (Fn. 68), 110.

nationaler Proteste und für die Tätigkeit vieler NGOs.⁷¹ Auf diese Weise wird das Internet zur Keimzelle für das Entstehen einer Weltöffentlichkeit, wie dies schon jetzt in Ansätzen beim Menschenrechtsschutz oder bei der Bekämpfung der Korruption zu erkennen ist.

Diesen Möglichkeiten stehen jedoch strukturelle Grenzen gegenüber. Das Internet hat Nachteile gegenüber einer durch professionelle Journalisten aufbereiteten Berichterstattung in den Printmedien. Viele Angebote sind von mangelhafter Qualität. Laien-Kommunikation ist geprägt durch unzureichende fachliche Kompetenz und geringe Bereitschaft, journalistische Standards einzuhalten.⁷² Im Netz ist die Vermengung von redaktionellem Teil und Werbung besonders hoch.⁷³ Auch schreiben Kritiker dem Internet mit seiner Tendenz zu plakativer Verkürzung den Verlust von Kulturtechniken wie dem Lesen längerer Texte zu.⁷⁴

Ein Weiteres kommt hinzu: Ein Mehr an Informationen ist nicht mit einem Mehr an Wissen verbunden. Aufmerksamkeit und Zeit sind für den Nutzer heute wertvolle, knappe Güter. Das Internet konfrontiert ihn mit einer solchen Informationsflut, dass der Verlust von Orientierung die Folge sein kann.⁷⁵ Bei wirklich brisanten Fragen kann das System schnell versagen. Als Spiegel-Online ein Diskussionsforum zum Parteiausschluss von *Wolfgang Clement* auflegte, gab es am Tag nach der Entscheidung 279 Diskussionsbeiträge; eine Woche später waren es 5737. Das überfordert selbst den gutwilligsten Diskutanten.

Von zentraler Bedeutung wird sein, wie diese Informationsflut gefiltert und glaubwürdig aufbereitet werden soll. Kommunikation ist an soziale Kontexte gebunden, in denen neben Glaubwürdigkeit und Vertrauen vor allem Gewohnheit eine gewichtige Rolle spielt. Derzeit übernehmen Suchmaschinen die Orientierungsfunktion, und die Lis-tung der Suchergebnisse gibt den Ausschlag.⁷⁶ Google führt bei fast al-

⁷¹ Vgl. J. Wimmer (Gegen-) Öffentlichkeit in der Mediengesellschaft, 2007, 143 ff. mwN.

⁷² Vgl. die Beiträge in K. Beck/W. Schwerger/W. Wirth (Hrsg.), Gute Seiten – schlechte Seiten. Qualität der Onlinekommunikation, 2004.

⁷³ Zur Werbung im Internet vgl. S. Range/R. Schweins Klicks, Quoten, Reizwörter: Nachrichten-Sites im Internet, 2007, 17 ff.

⁷⁴ M. Bauerlein The Dumbest Generation, 2008, 67 ff.

⁷⁵ Statt vieler C. Neuberger Internet und Journalismusforschung. Theoretische Neujustierung und Forschungsagenda, in: T. Quandt/W. Schweiger (Hrsg.), Journalismus Online – Partizipation oder Profession?, 2008, 17 ff.

⁷⁶ M. Machill/C. Neuberger/W. Schwerger/W. Wirth Wegweiser im Netz. Qualität und Nutzung von Suchmaschinen, in: M. Machill/C. Welp (Hrsg.), Wegweiser im Netz, 2003, 13 ff.; M. Machill Die Macht der Suchmaschinen, 2007. Zur ähnlichen Problematik bei den elektronischen Programmführern im digitalen Fernsehen vgl. S. Leopoldt Navigatoren, 2002.

len Anfragen zuerst auf das kommerzielle Angebot der Internet-Buchhandlung Amazon und dann auf die Lexikon-Seite Wikipedia, deren Autoren unbekannt sind. Dementsprechend hoch sind die Gefahren einer Manipulation,⁷⁷ sei es inhaltlicher Art, sei es im Rahmen technischer Vorkehrungen, die besonders günstige Platzierungen in der Suchmaschine erzeugen oder andere Angebote gänzlich ausschließen. Vom herrschaftsfreien Diskurs ist das Internet weit entfernt.

Um den Manipulationsgefahren von Internetsuchmaschinen entgegenzuwirken, gibt es einen freiwilligen Verhaltenskodex der Wirtschaft.⁷⁸ Die Landesmedienanstalten bemühen sich, ihre Informationsauswahl einer konstanten Beobachtung zu unterziehen.⁷⁹ Staatlich unterstützte Versuche, alternative europäische Internetsuchmaschinen am Markt zu etablieren, sind bisher gescheitert.⁸⁰ Helfen können unter Umständen Gütesiegel. Sie können von einer „Stiftung Medientest“⁸¹ vergeben werden, die zugleich mit der Beobachtung politischer Inhalte in den Medien betraut werden kann. Ähnliches beobachten wir in den USA, wo durch privates Kapital inzwischen gemeinnützige Stiftungen zur unabhängigen Recherche gegründet werden.

Bei den herkömmlichen Massenmedien nehmen Journalisten nach wie vor eine wichtige Moderatorenrolle ein. Um diese wertvolle Tradition auch im Internetzeitalter zu erhalten, sollten Anreize für eine gute

⁷⁷ Vgl. nur *H. Maurer et al.* Report on Dangers and Opportunities Posed by Large Search Engines, particularly Google, 2007, abrufbar unter http://www.iicm.tu-graz.ac.at/iicm_papers/dangers_google.pdf [Stand: 17. 10. 2008]; *S. Meyer* Google & Co. – Aktuelle Rechtsentwicklungen bei Suchmaschinen, 177 (177 f.). Zu den hieraus resultierenden Problemen für den Drittschutz vgl. *O. Spieker* Verantwortlichkeit von Internetsuchdiensten für Persönlichkeitsrechtsverletzungen in ihren Suchergebnisdiensten, MMR 2005, 727.

⁷⁸ Sog. „Code of Conduct“ der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter, abrufbar unter http://www.fsm.de/de/Subkodex_Suchmaschinenanbieter [Stand: 17. 10. 2008]; vgl. auch *C. Neuberger* Angebot und Nutzung von Internetsuchmaschinen, Media Perspektiven 2005, 2 (10).

⁷⁹ Zu den rundfunkrechtlichen Möglichkeiten einer Vielfaltsregelung für Suchmaschinen vgl. *W. Schulz* Von der Medienfreiheit zum Grundrechtsschutz für Internetmediäre?, CR 2008, 470. Allein auf das Kartellrecht setzen *J. Kühling/N. Gauß* Suchmaschinen – eine Gefahr für den Informationszugang und die Informationsvielfalt?, ZUM 2007, 881 ff.

⁸⁰ So zog sich die Bundesrepublik Deutschland bereits 2006 wieder aus dem gemeinsam mit Frankreich geplanten Projekt Quaero zurück, vgl. BT-Drs. 16/4671.

⁸¹ Zu diesem Vorschlag *E. Günther* Stiftung Medientest – Transparenz und Vertrauen als ökonomischer Motor der Informationsgesellschaft, FES-Analyse Informationsgesellschaft 3, 2001, abrufbar unter <http://www.fes.de/stabsabt/publ.html> [Stand: 17. 10. 2008]; *F. Krotz* Zur Konzeption einer Stiftung Medientest, Rundfunk und Fernsehen 44 (1996), 214.

Ausbildung von im Online-Bereich tätigen Journalisten gesetzt werden. Auskunftsrechte nach den Landespressegesezen und dem Telemedienrecht⁸² könnten z.B. an einen Qualifikationsnachweis gebunden werden, eine Art journalistischen Führerschein. Auch Maßnahmen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Journalisten gegenüber wirtschaftlichen Vorgaben der Verleger sind wünschenswert. Die Ökonomisierung der Medienmärkte erfordert eine neue, intensive Debatte um die innere Presse- und Rundfunkfreiheit.⁸³

2. Phase der Informationsbearbeitung: Kommerzialisierung und Fragmentierung

Die Phase der Informationsverarbeitung und Vermittlung erfolgt primär durch die Medien. Im Zuge der Kommerzialisierung der Medien haben sich hier erhebliche Veränderungen vollzogen.⁸⁴ Es geht den gewinnorientierten Medienunternehmen nicht (mehr) vorrangig um die Einlösung von Gemeinwohlzielen, sondern um Rendite, in erster Linie um Werbeerlöse. Das hat Folgen.

a) Boulevardisierung, Banalisierung und Inszenierung der Politikvermittlung

Als gewichtige Ursache für einen Funktionsverlust von Öffentlichkeit in der Demokratie wird die Veränderung der Politikvermittlung hin zum Info- oder Politainment⁸⁵ angeführt.⁸⁶ Noch Mitte der 80er Jahre

⁸² Dazu M. Löffler/R. Ricker Handbuch des Presserechts (Fn. 35), 140 ff.

⁸³ Zu diesem Instrument der Vielfaltssicherung vgl. C. Degenhart in: Bonner Kommentar GG, 136. EL 2008, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 502 ff.; H.-D. Jarass in: H.-D. Jarass/B. Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2007, Art. 5 Rn. 41; W. Hoffmann-Riem Redaktionsstatute im Rundfunk, 1972; M. Klopfer „Innere Pressefreiheit“ und Tendenzschutz im Lichte des Artikels 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 1996; M. Stock Innere Medienfreiheit – Ein modernes Konzept der Qualitätssicherung, 2001; D. Dörr Die freien Mitarbeiter und die Rundfunkfreiheit – Fortbestehende Divergenzen zwischen dem Bundesverfassungsgericht und der Arbeitsgerichtsbarkeit, FS Thieme, 1993, 911.

⁸⁴ Hierzu W.-A. Meier/O. Jarren Ökonomisierung und Kommerzialisierung von Medien und Mediensystemen, Medien und Kommunikationswissenschaft 49 (2001), 145.

⁸⁵ A. Dörner Politainment: Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft, 2001; T. Meyer/C. Schicha Medieninszenierung zwischen Informationsauftrag und Infotainment, in: C. Schicha/C. Brosda (Hrsg.), Politikvermittlung in Unterhaltungsformaten, 2002, 53.

⁸⁶ Zu diesen Veränderungen der politischen Kommunikation zusammenfassend M. Maurer/C. Reinemann Medieninhalte, 2006, 107 ff.; M. Maurer Wissensvermittlung in der Mediendemokratie. Wie Medien und politische Akteure die Inhalte von Wahlprogrammen kommunizieren, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 42 (2009), 3 ff.

wurde ein sachorientierter Stil bei der Politikberichterstattung gepflegt. Selbst die Polit-Talker hielten sich daran, traditionell seit 1952 erstmals im WDR der Internationale Frühschoppen ausgestrahlt wurde. Den Standard setzt immer noch die Tagesschau, in der fast buchhalterisch über die Ereignisse der Welt berichtet wird, weshalb besonders junge Zuschauer zunehmend wegzappen. Informationsangebote dürfen nicht mehr langweilig sein. Skandalisierung und immer neue „Breaking-News“ sollen Aufmerksamkeit generieren.⁸⁷ Inzwischen sind auch die Tageszeitungen infiziert. Ein Rückgang klassischer Politikberichterstattung gegenüber „Human-Touch-Themen“ ist zu konstatieren.⁸⁸ Der Abdruck von Fotos wird ausgeweitet. Ein Trend, der selbst vor der ehrwürdigen Frankfurter Allgemeinen Zeitung nicht halt gemacht hat.

Es kann nicht überraschen, dass sich die Politik darauf einstellt. Politiker werden von „Spin-Doctors“ inszeniert, Events werden kreiert und Schaukämpfe simuliert. Der Wahlkampf mutiert zum „Horse Race“, zum Wettkampf der Kandidaten.⁸⁹ Bei den Bürgern kommt diese Art der Politikvermittlung vordergründig an. Im Bundestagswahlkampf 2005 haben sich 41 Prozent der Wähler aus politischen Talkshows⁹⁰ über die Wahl informiert, fast zwei Drittel haben das TV-Duell zwischen *Gerhard Schröder* und *Angela Merkel* gesehen. Nur 10 Prozent der Wähler haben eines der Wahlprogramme gelesen. Dies verdeutlicht: Debatten finden zwar noch im Parlament statt, wahrgenommen aber werden sie über die Medien.⁹¹

mwN; T. Bruns/F. Marcinkowski Politische Informationen im Fernsehen. Eine Längsschnittstudie zur Veränderung der Politikvermittlung in Nachrichten und politischen Informationssendungen, 1997.

⁸⁷ Vgl. BVerfGE 103, 44 (67); BVerfG, MMR 2007, 770 (772). Zu diesem Zwang zur Aufmerksamkeit vgl. auch G. Franck Ökonomie der Aufmerksamkeit, 2007.

⁸⁸ Dieser fällt besonders deutlich aus, wenn die reine Textfläche der Artikel mit politischem Bezug aus den Jahren 1980 und 2007 verglichen wird. Vgl. U. Bernhard/W. Scharf „Infotainment“ in der Presse, Publizistik 2008, 231 (240).

⁸⁹ A. Dörner Politainment (Fn. 85), 114; C. Holtz-Bacha Personalisiert und emotional: Strategien des modernen Wahlkampfes, APuZ 2006, 11; dies. Massenmedien und Wahlen: Die Professionalisierung der Kampagnen, APuZ 2002, 23; U. v. Alemann/S. Marschall Parteien in der Mediendemokratie – Medien in der Parteiendemokratie, in: dies., Parteien in der Mediendemokratie, 2002, 15 (24ff.); A. Balzer/M. Geilich Politische Kommunikation in der Gegenwartsgesellschaft, in: A. Balzer/M. Geilich/S. Rafat (Hrsg.), Politik als Marke, 2006, 16 (25ff.).

⁹⁰ Zum Format der politischen Talk-Shows und ihren Wirkungen auf die politische Kommunikation vgl. S. Eisentraut Polit-Talk als Form demokratischer Öffentlichkeit?, 2007.

⁹¹ So prononciert E.-W. Böckenförde Demokratische Willensbildung und Repräsentation, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 43f. Zur Funktionsweise von Talkshows

Schwierig ist es, die Auswirkungen dieser Veränderungen auf die politische Willensbildung abzuschätzen. Sicherlich ist es problematisch, wenn direkte Kommunikation durch mediale Inszenierung ersetzt wird. Übertrieben ist dennoch die These vom Entstehen einer „Mediokratie“⁹². Die Politiker sind zwar von den Medien abhängig. Die Abhängigkeit ist in der Berliner „Republik der Wichtigtuer“⁹³ jedoch wechselseitig. Die Bürger wissen längst, dass Politik inszeniert wird. Wird hier übertrieben, muss selbst bei Ex-Kanzlern mit Ansehensverlusten gerechnet werden. Schwerlich wird sich deshalb belegen lassen, dass die veränderte Art der Politikvermittlung tatsächlich ursächlich zur Verflachung der Diskussion in der Gesellschaft führt.⁹⁴ Neue Darstellungsformen scheinen bei manchen Zuschauern und Lesern politische Fragen vielmehr erst bekannt zu machen.⁹⁵ Wichtig ist allerdings, dass überhaupt erschwingliche mediale Angebote vorhanden sind, aus denen sich jedermann sachkundig und unabhängig unterrichten kann,⁹⁶ wenn er denn möchte.

Diese Aufgabe nimmt – neben dem öffentlich rechtlichen Rundfunk⁹⁷ – traditionell die nationale Tagespresse wahr. Aber nur drei Viertel der Deutschen lesen überhaupt noch Tageszeitungen. Dabei sinkt der Anteil der Zeitungsleser in den jungen Altersgruppen am stärksten ab. In der Altersgruppe der 14- bis 19-Jährigen lasen im Jahr 2005 nur noch 27 Prozent täglich Zeitung, im Jahr 1990 waren es noch 49 Prozent.⁹⁸ In der ARD/ZDF-Studie Massenkommunikation wurde im Jahr 2005 nach der Bindung an bestimmte Medien gefragt. Auf die Frage, für welches Medium die Befragten sich entscheiden würden, wenn sie müssten, entschieden sich in der Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen nur noch

A. Dörner Politainment (Fn. 85), 133 ff.; T. Schultz Geschwätz oder Diskurs? Die Rationalität politischer Talkshows im Fernsehen, 2006.

⁹² T. Meyer Mediokratie, 2001.

⁹³ T. Bruns Republik der Wichtigtuer, 2007.

⁹⁴ So auch A. Dörner Politainment (Fn. 85), 244; U. Bernhard/W. Scharf/Infotainment in der Presse, Publizistik 2008, 231 (246 ff.); anders T. Meyer Mediokratie – Auf dem Weg in eine andere Demokratie?, APuZ 2002, 7 (13 f.).

⁹⁵ H. Schwarz Wählen via Fernbedienung – Politikerauftritte in Unterhaltungsformaten – Eine neue Kultur politischer Meinungsbildung, in: C. Schicha/C. Brosda (Hrsg.), Politikvermittlung (Fn. 85), 195 (207).

⁹⁶ Zu dieser Funktionsvoraussetzung der Demokratie vgl. BVerfGE 20, 162 (174); 71, 206 (220) („umfassende und wahrheitsgemäße Information der Bürger“); K. Hesse Grundzüge Verfassungsrecht (Fn. 38), Rn. 152.

⁹⁷ Zu den Nachrichtenangeboten der Fernsehveranstalter im Vergleich M. Krüger Infomonitor 2007: Unterschiedliche Nachrichtenkonzepte bei ARD, ZDF, RTL und Sat.1, Media Perspektiven 2008, 58.

⁹⁸ H. Reitze/C.-M. Ridder Massenkommunikation (Fn. 65), 32 f.

fünf Prozent für eine Zeitung.⁹⁹ Die Medienmärkte stehen vor gewaltigen Umwälzungen.

b) *Vielfaltsbedrohende Entstehung von Meinungsmacht*

Demokratische Öffentlichkeit grundgesetzlicher Prägung setzt eine Vielfalt medialer Angebote voraus. Ökonomischer Druck aber erzeugt Konzentrationsbewegungen. Das Bundesverfassungsgericht hält den Gesetzgeber laufend dazu an, Vorkehrungen gegen die vorherrschende Meinungsmacht¹⁰⁰ und Informationsmonopole¹⁰¹ zu treffen. Die Anzahl der selbstständig operierenden Medienunternehmen hat trotzdem kontinuierlich abgenommen. Die drei größten Verlagsgruppen – Springer, WAZ-Gruppe und Verlagsgruppe Stuttgarter Zeitung¹⁰² – erzielen im Tageszeitungsmarkt bundesweit einen Marktanteil von mehr als 40 Prozent.¹⁰³ Dem steht zwar eine Vielzahl von kleineren und mittleren Verlagen gegenüber, die die lokale und regionale Berichterstattung übernehmen. Die Zahl der publizistischen Einheiten aber, also der Zeitungen, die einen identischen Mantel miteinander teilen, ist über die Jahre stark zurückgegangen. Hatten wir im Jahr 1954 noch 225 Einheiten in Westdeutschland, sind es heute noch 136 Einheiten in Gesamtdeutschland.¹⁰⁴

Den bundesweiten kommerziellen Fernsehmarkt haben zwei Anbietergruppen, die RTL Group und die ProSiebenSat.1 Media AG, unter sich aufgeteilt.¹⁰⁵ Dass dieser vielfaltsreduzierende Prozess noch nicht weiter fortgeschritten ist, liegt allein am bestehenden Pressefusions- und Medienkonzentrationsrecht.

In jüngster Zeit lassen sich neue Konzentrationstrends ausmachen. Das Zusammenwachsen der Medien- und Telekommunikationsmärkte befördert die Herausbildung dominierender Plattformen.¹⁰⁶ Durch den Einstieg ausländischer Finanzinvestoren entsteht die Gefahr, dass sich Unternehmen noch stärker an der Rendite statt an publizistischen Stan-

⁹⁹ *Ebd.*, 30.

¹⁰⁰ BVerfGE 57, 295 (323); 73, 118 (160); 83, 238 (324); 95, 163 (172); 97, 228 (258); 114, 371 (389); BVerfG, MMR 2007, 770 (772).

¹⁰¹ BVerfGE 97, 228 (258).

¹⁰² H. Röper Probleme und Perspektiven des Zeitungsmarktes, Media Perspektiven 2006, 283 (284).

¹⁰³ Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle – Dritter Konzentrationsbericht der KEK, 2007, 177.

¹⁰⁴ W. J. Schütz Deutsche Tagespresse 2006, Media Perspektiven 2007, 560 (561).

¹⁰⁵ KEK Crossmediale Verflechtungen (Fn. 103), 57 ff.

¹⁰⁶ BVerfG, MMR 2007, 770 (772); KEK Crossmediale Verflechtungen (Fn. 103), 306 ff., 323 ff.

dards orientieren,¹⁰⁷ von dem Umstand einmal abgesehen, dass relevante Teile eines für die demokratische Öffentlichkeit zentralen Sektors in die Hände ausländischer Kapitalgeber geraten könnten.

Die Hoffnung der Optimisten richtet sich auch hier auf die Onlineangebote.¹⁰⁸ Dass hier die Inhalteauswahl längst vom amerikanischen Unternehmen Google dominiert wird,¹⁰⁹ ist bereits angesprochen worden. Auf der Anbieterseite lassen sich zwar noch keine bedrohlichen Vermachtungen feststellen. Aber der Anfang ist gemacht: Ausgerechnet der WDR und die WAZ-Mediengruppe haben im März dieses Jahres ihre Kooperation im Online-Bereich bekannt gegeben. Mit besonderer Aufmerksamkeit sollten auch vertikale Verflechtungen in den lokalen und regionalen Bereichen beobachtet werden. Um sich die in diesen Märkten erzielbaren Werbeerlöse zu sichern, weiten die Verleger derzeit ihre Geschäftsaktivitäten in das Internet und das Ballungsraumfernsehen aus. Bisher sind sie schon am lokalen Hörfunk beteiligt.¹¹⁰ Zukünftig wird es im medienspezifischen Konzentrationsrecht darum gehen, im Sinne eines Gesamtmarktansatzes Begrenzungen für diese crossmedialen Verflechtungen aufzustellen.¹¹¹

c) *Fragmentierung der Öffentlichkeit*

Gegenläufig zur Diskussion um die Medienkonzentration hat sich ein weiterer Problemschwerpunkt entwickelt. Unterschiedliche Lebensentwürfe in der pluralistischen Gesellschaft¹¹² spiegeln sich auch in medialer Hinsicht. Die integrative Gesamtöffentlichkeit der 60er und 70er Jahre ist in eine Vielzahl von parallelen Gruppenöffentlichkeiten und si-

¹⁰⁷ Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) Zehnter Jahresbericht, 2007, 297 ff. Hierzu auch W. Schulz/C. Kaserer/J. Trappel Finanzinvestoren im Medienbereich. Gutachten im Auftrag der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, 2008.

¹⁰⁸ J. Kühling Erosion (Fn. 25), 1104.

¹⁰⁹ Google verfügte im Jahre 2007 in Deutschland über einen Marktanteil von ca. 90 Prozent.

¹¹⁰ Für eine Übersicht zur Beteiligung von Verlegern an Hörfunksendern siehe KEK Crossmediale Verflechtungen (Fn. 103), 122 ff.

¹¹¹ Hierzu B. Holznagel/A. Grünwald Britisches Medienkonzentrationsrecht im Wandel, in: M. Stock/H. Röper/B. Holznagel, Medienmarkt und Meinungsmacht, 1997, 111 (150 ff.). Zu crossmedialen Verflechtungen und denkbaren Begrenzungsmaßnahmen vgl. auch D. Dörr Vielfaltssicherung im bundesweiten Fernsehen, AfP-Sonderheft 2007, 33; H. Bretschneider Medienkartellrecht – Auch Murdoch darf nicht wie er will, WRP 2008, 761 ff.; M. Bohne Cross-mediale Effekte in der Fusionskontrolle, WRP 2006, 540 ff.

¹¹² Hierzu grundlegend G. Schulze Die Erlebnisgesellschaft, 2. Aufl. 1992.

tuativen Themenöffentlichkeiten zersplittert.¹¹³ Die Folge ist eine explosionsartige Vermehrung der Medienangebote für alle denkbaren werberelevanten Zielgruppen. Heute gibt es allein in Deutschland insgesamt 230 TV-Programme, 235 Radioprogramme¹¹⁴ sowie 352 Tageszeitungen¹¹⁵. Eine „virtuelle Balkanisierung der Öffentlichkeit“¹¹⁶ wird vorhergesagt, wenn die Popularisierung des Internet weiter voranschreitet. Kritiker befürchten, dass diese Fragmentierung den Funktionsverlust der demokratischen Öffentlichkeit nach sich ziehen könnte.¹¹⁷ Am Ende drohe gar der Zerfall der Demokratie.¹¹⁸

Diese Befürchtungen sind überzogen. Empirische Untersuchungen widerlegen, dass die Gesellschaft kommunikationsunfähig wird.¹¹⁹ Mitglieder von Teilöffentlichkeiten pflegen den Kontakt zu anderen parallel existierenden Öffentlichkeiten. Dies gilt vor allem für Migranten, die heute ca. 20 Prozent der Bevölkerung ausmachen. Sie schotten sich nicht medial ab.¹²⁰ Ungeachtet der auf allen Balkons im Ruhrgebiet installierten Satellitenschüsseln konsumieren Türken nicht ausschließlich

¹¹³ H. Wessler Multiple Differenzierung und Integration: Symbolische Gemeinschaften und Medien, in: K. Imhof/O. Jarren/R. Blum (Hrsg.), *Integration und Medien*, 2002, 56 (65); B. Holznapel/T. Vesting Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk, 1999, 20f.

¹¹⁴ W. Seufert Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006/2007, 2008, 15f. Zur Ausdifferenzierung des Programmangebots vgl. B. Schwotzer/H.-J. Weiß Verspartung und Entgrenzung – Fernsehen in Deutschland, in: *Arbeitsgemeinschaften der Landesmedienanstalten* (Hrsg.), *Fernsehen in Deutschland 2007*, 2008, 16ff.

¹¹⁵ Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) *Zeitungen 2007 auf einen Blick*, abrufbar unter <http://www.bdzv.de/schaubilder+M51d0ef238a0.html> [Stand: 17. 10. 2008].

¹¹⁶ T. Meyer Mediokratie (Fn. 94), 181, 184.

¹¹⁷ So C. Holtz-Bacha Das fragmentierte Medienpublikum, *APuZ* 1997, 13 (15ff.).

¹¹⁸ Zur Bedeutung gesellschaftlicher Integration aus verfassungsrechtlicher Sicht vgl. nur BVerfGE 31, 314 (329); H. Dreier Integration durch Verfassung? Rudolf Smend und die Grundrechtsdemokratie, FS Schneider, 2008, 70ff.; C. Hillgruber Staat, Recht und Verfassung im Prozess der Integration – Smends Integrationslehre in ihrer Ausgestaltung und in der Rezeption unter der Geltung des Grundgesetzes, FS Bartlspenger, 2006, 63ff.

¹¹⁹ H.-G. Welz Politische Öffentlichkeit und Kommunikation im Internet, *APuZ* 2002, 3 (11).

¹²⁰ Zum Mediennutzungsverhalten von Migranten vgl. E. Simon Migranten und Medien, *Media Perspektiven* 2007, 426 (432f.); M. Walter/K. Schlünker/C. Fischer Fernsichtnutzung von Migranten, *Media Perspektiven* 2007, 436 (440ff.); E. Dehmichen Radionutzung von Migranten, *Media Perspektiven* 2007 452ff.; B. Schneider/A.-K. Arnold Die Kontroverse um die Mediennutzung von Migranten: Massenmediale Ghettoisierung oder Einheit durch Mainstream?, in: R. Geißler/H. Pöttker (Hrsg.), *Integration durch Massenmedien – Medien und Migranten im internationalen Vergleich*, 2006, 93 (100ff.).

türkische Medienangebote. Die starke Unterhaltungsorientierung der deutschen Medien dürfte dieses Nutzungsverhalten übrigens erleichtert haben.¹²¹ In zentralen Fragen – genannt sei der Irak-Krieg – bilden sich nach wie vor zügig Mehrheitsmeinungen in der gesamten Gesellschaft. Und der Sport verwirklicht immer noch die normative Idee vom Integrationsrundfunk.¹²² Auch die fragmentierende Wirkung des Internet wird überschätzt. Im Internet gibt es durchaus reichweitenstarke Anbieter. Trotz der Vielzahl der Angebote lässt sich zudem feststellen, dass überall im Wesentlichen die gleichen (politischen) Themen abgearbeitet werden. Dabei entwickelt gerade das Internet ein eigenes Integrationspotenzial.¹²³ Es schafft eine neu integrierte Öffentlichkeit, weil es die bislang getrennte „kleine“ Öffentlichkeit des individuellen Protests mit der massenmedialen Öffentlichkeit vernetzt. Hier liegt übrigens eine Schlüsselfunktion für Blogger bei der Entwicklung eines eigenständigen demokratischen Diskurses.

3. *Phase der Informationsvermittlung: Nachlassende Wirkkraft der demokratischen Öffentlichkeit*

Als wichtige Ursache für den Bürgerfrust wird in Umfragen immer wieder angegeben, dass man ja doch keinen Einfluss auf die Gestaltung der Lebensverhältnisse habe. Die Wahlenthaltung ist in den Bevölkerungskreisen am größten, die nur geringe oder gar keine Hoffnungen mehr auf die Politik richten.¹²⁴ Parallel gibt es erste Erkenntnisse der Sozialforschung, dass gerade diese Bevölkerungskreise eine Tendenz zu autoritären Gesellschaftsmodellen entwickeln könnten.¹²⁵ Ist die Mit-

¹²¹ G. Zambonini/E. Simon Kulturelle Vielfalt und Integration – Die Rolle der Medien, Media Perspektiven 2008, 120.

¹²² Statt vieler M. Stock Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981, 22 ff. Zur Integrationsaufgabe der Medien vgl. F. Ronneberger Integration durch Massenkommunikation, in: U. Saxer (Hrsg.), Gleichheit oder Ungleichheit durch Massenmedien?, 1985, 3 ff.; U. Saxer Integrationsrundfunk und multikulturelle Gesellschaft, Media Perspektiven 1990, 717; kritisch zu dieser Konzeption T. Vesting Prozedurales Rundfunkrecht, 1997, 79 ff., 220 f.

¹²³ Vgl. C. Neuberger Internet und Journalismusforschung (Fn. 75), 17 ff.; S. Marshall Alte und neue Öffentlichkeiten, in: K. Kamps (Hrsg.), Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation, 1999, 109 (122). Zu den Möglichkeiten der Erfüllung des Integrationsauftrags durch die digitalen Medien insgesamt vgl. W. Schulz Aufmerksamkeit für die „res publica“ im Zeitalter der Vernetzung: Vom Leitbild der integrierten Gesamtöffentlichkeit zur Koordination situativer Teilöffentlichkeiten, in: K.-H. Ladeur, Innovationsoffene Regulierung des Internet, 2003, 83 (96 ff.).

¹²⁴ Vgl. M. Steinbrecher/S. Huber/H. Rattinger Turnout in Germany, 2007, 312.

¹²⁵ G. Neugebauer Politische Milieus in Deutschland, 2007, 92.

wirkung am demokratischen Diskurs aus Sicht des Bürgers wenig folgenreich, lohnt es auch nicht, sich zu engagieren. Zu den Ursachen im Einzelnen gibt es wiederum eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen und Hypothesen.

Aktuell wird von den Medien eine These der neueren Parteienforschung besonders häufig aufgegriffen: Die Parteiorganisationen, namentlich die traditionell milieugestützten Volksparteien, verlieren an Profil. Eine Ursache dürfte in der Politikinszenierung zu suchen sein.¹²⁶ Wird die Politik für alle Bewerber von der gleichen Werbeagentur nach den Methoden des Marketing gestaltet, kann es nicht verwundern, dass sich die Politiker in der Außendarstellung nicht unterscheiden. Wer eine breite Wählerschicht ansprechen will, drängt in die Mitte. Kantige Politikertypen sind allenfalls als „Nischenprodukt“ zu vermarkten. Die Parteien mutieren zu Allerweltparteien.¹²⁷ Etwa ein Drittel des Wahlvolks fühlt sich von dieser politischen Kommunikation nicht angesprochen oder gar ausgeschlossen. Die übrigen fragen sich, was sie wählen sollen, wenn sich die Angebote doch nicht unterscheiden.

Der Befund nährt zugleich den Verdacht, dass der Einfluss von Lobbyisten auf den Kurs der Parteien zugenommen hat.¹²⁸ Mancher Mandatsträger scheint stärker eigenen oder zumindest anderen Interessen als den Belangen der Wählerschaft verpflichtet. Die Folge sind Glaubwürdigkeitsverluste. Die Diskussion um die Offenlegung von Nebenverdiensten der Bundestagsabgeordneten ist dafür ein Beleg.¹²⁹

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass die Gestaltungsfähigkeit der nationalen Politik im Zuge der Globalisierung generell gelitten hat.¹³⁰

¹²⁶ *Ebd.*, 120 ff.

¹²⁷ Zu dieser Entwicklung *M. Micus/F. Walter* Entkoppelung und Schwund: Parteien seit der Bundestagswahl 2005, in: H. Bott/J. Tenschler (Hrsg.), 100 Tage Schonfrist nach der Bundestagswahl 2005?, 2008, 247 (278 f.); *F. Walter* Baustelle Deutschland, 2008.

¹²⁸ *U. v. Alemann/F. Eckart* Lobbyismus als Schattenpolitik, APuZ 2006, 3 (5 f.); *H. H. v. Arnim* Herrschaft der Lobby? Zur Notwendigkeit und zum Missbrauch des Einflusses der Wirtschaft auf die Politik, in: R. Ritter/D. Feldmann (Hrsg.), Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung, 2005, 17.

¹²⁹ Hierzu *H. H. v. Arnim* Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten, DöV 2007, 897; *S. Wolf* Internationalisierung des Antikorruptionsstrafrechts – Kritische Analyse zum Zweiten Korruptionsbekämpfungsgesetz, ZRP 2007, 44 ff.

¹³⁰ *M. Zürn* Regieren jenseits des Nationalstaats, 1998; *S. Sassen* Das Paradox des Nationalen, 2008, 517 ff.; *P. K. Cerny* Globalisation and the Erosion of Democracy, European Journal of Political Research, 1999, 1; *T. Risse/U. Lehmkuhl* Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, APuZ 2007, 3. Aus verfassungsrechtlicher Sicht vgl. statt vieler *R. Poscher* Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung, VVDStRL 67 (2008), 160; *W. Hoffmann-Riem* Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch, AöR 130 (2005), 5 (12 ff.).

Zentrale Entscheidungen werden heute von der Europäischen Kommission¹³¹ oder von der WTO getroffen.¹³² Die Globalisierung des Wirtschaftens unterliegt zudem Eigengesetzlichkeiten, die sich einer nationalen Einflussnahme entziehen. Die von den Börsen ausgehende Finanzkrise dokumentiert, wie unbeherrschbar diese Prozesse inzwischen auch für mächtige Staaten geworden sind. Nur wenige Politiker sind in der Lage, überhaupt die Hintergründe einer solchen Entwicklung zu erläutern. Aber auch innerhalb des nationalstaatlichen Gefüges haben sich die Gewichte verschoben. Wichtige Einflussmöglichkeiten der Politik sind durch die Privatisierung verloren gegangen.¹³³ Der Gewährleistungsstaat unterwirft zwar einige Unternehmen einer gesonderten Regulierung. Diese Entscheidungen werden aber von fachlich hochspezialisierten Behörden getroffen, sodass der politische Einfluss stark zurückgedrängt ist.¹³⁴ Dass diese Entwicklung das demokratische Gesellschaftsmodell insgesamt schwächen könnte, ist seit geraumer Zeit Gegenstand intensiver Diskussion. Pessimisten sehen Deutschland bereits in einem postdemokratischen Zeitalter.¹³⁵

¹³¹ Hierzu *U. Beck/E. Grande* Das kosmopolitische Europa, 81 ff. Kritisch zur Vertiefung der Gemeinschaft *D. Grimm* Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages: auf der Suche nach Lösungen, ZSE 2005, 553; *P. Kirchhof* Europa auf dem Weg zu einer Verfassung?, ZSE 2003, 358; *K. A. Schachtschneider* Verfassungsrechtliche Argumente gegen den Vertrag von Lissabon, Leviathan 2008, 317.

¹³² *M. Herdegen* Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, VVDStRL 62 (2003), 9 (24 f.) mwN.

¹³³ *V. Schneider/M. Tenbrücken* (Hrsg.) Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen, 2004; *E. R. Zivier* Erneuerung der Demokratie oder Machtübernahme der Wirtschaft, Recht und Politik 2000, 172; *A. Rinken* Die Erosion des Öffentlichen, FS Schneider, 2008, 97 ff. Aus verfassungsrechtlicher Sicht vgl. *M. Heintzen* Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), 220; *A. Voßkuhle* Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), 266.

¹³⁴ Zu diesem Prozess der „Entparlamentarisierung“ vgl. *M. Ruffert* Entformalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdung der Verfassung?, DVBl 2002, 1145; *T. Puhl* Entparlamentarisierung und Auslagerung staatlicher Entscheidungsverantwortung, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 48. Diese Machtverschiebung zugunsten der Exekutive wird insbesondere im angloamerikanischen Schrifttum kritisch eingeschätzt, vgl. nur *F. Vibert* The Rise of the Unelected Democracy and the New Separation of Powers, 2008; *M. C. Dorf/C. F. Sabel* A Constitution of Democratic Experimentalism, Columbia Law Review 98 (1998), 270 (345 ff.).

¹³⁵ Zur Theorie des postdemokratischen Zeitalters vgl. *C. Crouch* Postdemokratie, 2008. Vgl. auch die Debatte um die „Zerfaserung von Staatlichkeit“, *S. Leibfried/M. Zürn* Transformation des Staates, 2006; *P. Genschel/B. Zangl* Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, APuZ 2007, 10.

Andererseits gibt es Bestrebungen, die politische Willensbildung in der Demokratie zu revitalisieren und die Durchschlagskraft der öffentlichen Meinung zu erhöhen.¹³⁶ Die europaweiten Reaktionen in den Medien und in der Bevölkerung auf die irische Volksabstimmung über den Lissaboner Vertrag haben gezeigt, dass in Ansätzen eine europäische Öffentlichkeit existiert.¹³⁷ Dies ist eine ermutigende Entwicklung, die es zu unterstützen gilt. Publikationspflichten im privaten Sektor und im Grenzbereich von Wirtschaft und Politik¹³⁸ können dazu beitragen, z.B. neue Arkanbereiche des Lobbyismus stärker als bisher der Beobachtung zu unterwerfen. Auch sollte der Einfluss des öffentlichen Diskurses auf Unternehmensentscheidungen nicht unterschätzt werden. Der Bürger kann hier zwar nur bedingt als Citoyen, wohl aber in seiner Rolle als Konsument Einfluss ausüben.

Um das schwindende Vertrauen zurückzugewinnen, sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger z.B. durch Plebiszite vor allem auf der Ebene der Kommunen und Länder erweitert worden.¹³⁹ Die Auswirkungen auf ihre Zufriedenheit mit nationalen oder europäischen Entscheidungen waren gering.¹⁴⁰ Maßgeblich für die Akzeptanz einer hoheitlichen Entscheidung ist nämlich auch, dass sie auf der Ebene getroffen wird, die die Bürger als die „richtige“ und „zuständige“ Einheit zu akzeptieren bereit sind. Deshalb sollte vermehrt über eine Dezentra-

¹³⁶ P. C. Schmitter/A. H. Trechsel Green Paper on the Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms, A Green Paper for the Council of Europe, 2004; W. T. Bauer Krise der Demokratie – Zukunft der Demokratie, 2003, abrufbar unter <http://www.politikberatung.or.at> [Stand: 17. 10. 2008].

¹³⁷ Zu den Problemen bei der Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit vgl. G. Winter Das Öffentliche in der europäischen Öffentlichkeit, in: ders., Das Öffentliche heute, 2002, 197; L. Hagen Europäische Union und mediale Öffentlichkeit, 2004; J. Gerhards Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, Zeitschrift für Soziologie 1993, 96 (100 ff.).

¹³⁸ Vgl. z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften Grünbuch Europäische Transparenzinitiative v. 03. 05. 2006, KOM (2006), 194 endg.; M. Burgi Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regelungsbedarf, Gutachten D zum 67. Deutschen Juristentag, 2008, D 9 (D 100); E. Stein Die Rolle der demokratischen Öffentlichkeit in der globalisierten Wirtschaft, in: G. Winter, Das Öffentliche heute (Fn. 137), 217 ff.

¹³⁹ Für einen Überblick B. M. Weixner Direkte Demokratie in den Bundesländern, 2002; F. Decker Direkte Demokratie im deutschen „Parteienbundesstaat“, APuZ 2006, 3; M. Freitag/U. Wagschal Direkte Demokratie, 2007, 9; Mehr Demokratie e.V. Zweites Volksentscheid-Ranking – Länder und Gemeinden im Demokratie-Vergleich, 2007, 3 f.; ders. Erster Bürgerbegehrensbericht 1956–2007, 2008.

¹⁴⁰ Anders offenbar die Einschätzung von J. Kühling Erosion (Fn. 25), 1101 f. Vgl. auch P. D. Culpepper/A. Fung Do all Bridges collapse? Possibilities for Democracy in the European Union, Politische Vierteljahresschrift 48 (2007), 730.

lisierung der Entscheidungsfindung im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nachgedacht werden.¹⁴¹ Darüber hinaus gilt es, den Wählern ein klar unterscheidbares und glaubwürdiges Angebot zu unterbreiten.

IV. Fazit und Ausblick

Am Ende der Bestandsaufnahme steht eine wenig überraschende Feststellung: Die Frage nach einer Erosion der demokratischen Öffentlichkeit lässt sich weder mit einem bloßen Ja noch mit einem Nein beantworten. Die Veränderungen der Realisierungsbedingungen des politischen Diskurses sind nicht so weitreichend, dass die normativen Vorgaben des Grundgesetzes in ihrer gegenwärtigen Ausdeutung durch das Bundesverfassungsgericht unterspült sind und aufgegeben werden müssten. Es ist jedoch erforderlich, dass den aufgezeigten Gefährdungslagen auch staatlicherseits mit geeigneten Maßnahmen – einige Instrumente sind angesprochen worden – entgegengewirkt wird.

Neue Herausforderungen für die demokratische Öffentlichkeit werden vom veränderten Mediennutzungsverhalten ausgehen. Junge Leute gehen ins Internet, um sich zu informieren.¹⁴² Informationen werden am Bildschirm nicht in gleicher Weise rezipiert wie auf bedrucktem Papier. Hier gilt: Texte werden nicht mehr vollständig gelesen, sondern „gescannt“.¹⁴³ Schlagwort geht vor Zusammenhang, kurz geht vor differenziert und ein Bild sagt mehr als tausend Worte. Dies erlaubt es kaum, komplexe politische Zusammenhänge abzubilden. Demgegenüber muss die Presse, das geborene Medium anspruchsvoller Politikvermittlung,¹⁴⁴ erhebliche Auflagenverluste hinnehmen. Die amerikanischen Erfahrungen zeigen, dass gegen diese Massenbewegung auf Dauer keine Deich-

¹⁴¹ Für eine ökonomische Begründung dieser Kompetenzverteilung vgl. *W. Kerber* Regulierung in föderalen Mehr-Ebenen-Systemen, in: K. Heine/W. Kerber, Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, 2007, 1. Aus verfassungsrechtlicher Sicht vgl. *J. Isensee* Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2001.

¹⁴² Zum aktuellen Mediennutzungsverhalten *B. v. Eimeren/B. Frees* Internetverbreitung: Größter Zuwachs bei Silver-Surfern, *Media Perspektiven* 2008, 330 (332f., 337f.); *dies.* Internetnutzung zwischen Pragmatismus und YouTube-Euphorie, *Media Perspektiven* 2007, 362; *M. Gerhards/W. Klingler* Mediennutzung in der Zukunft, *Media Perspektiven* 2007, 295; *S. Best/B. Engel* Qualitäten der Mediennutzung, *Media Perspektiven* 2007, 20.

¹⁴³ Zum Leseverhalten im Internet vgl. *J. Nielsen* F-Shaped Pattern for Reading the Web Content, abrufbar unter http://www.useit.com/alertbox/reading_pattern.html [Stand: 17. 10. 2008].

¹⁴⁴ Vgl. *J. Habermas* Medien, Märkte und Konsumenten – Die seriöse Presse als Rückgrat der politischen Öffentlichkeit, in: *ders.*, *Ach*, Europa, 2008, 131.

befestigung halten wird.¹⁴⁵ Die Presse muss im Netz aktiv werden, um die jungen Nutzergruppen zu erreichen. Damit entsteht zwischen den Verlegern und den Rundfunkanstalten eine Konkurrenzsituation. Das Engagement der Anstalten im Internet ist jedoch gleichermaßen unerlässlich.¹⁴⁶ Im Internet sind bisher alle Geschäftsmodelle gescheitert, die die Bereitstellung exklusiver und qualitativ geprüfter (Nachrichten-)Inhalte von Entgeltzahlungen abhängig machen wollten. Mehr und mehr setzt sich eine Finanzierung durch Werbeangebote durch. Die Folge sind Mainstream-Angebote und Marktversagen,¹⁴⁷ wie sie für den werbefinanzierten Rundfunk analysiert wurden.¹⁴⁸ Es gilt, auch im Internet qualitative Orientierung zu geben.¹⁴⁹ Dass sich in diesem Spannungsverhältnis der durch Gebühren finanzierte Rundfunk nicht unangemessen zulasten der Verleger ausbreitet, ist eine wichtige Regulierungsaufgabe für die Zukunft. Das Potenzial des Internet muss durch neue Formen der partizipativen Informations- und Politikvermittlung gehoben werden. Gegebenenfalls müssen für solche innovativen Projekte auch neue finanzielle Ressourcen mobilisiert werden.¹⁵⁰

¹⁴⁵ *Project for Excellence in Journalism* The Changing Newsroom: What is being gained and what is being lost in America's daily newspaper, abrufbar unter <http://www.journalism.org/node/11961> [Stand: 17. 10. 2008]; *dies.* The State of the News Media 2008 – an Annual Report on American Journalism, abrufbar unter <http://www.stateofthenewsmedia.com/2008/> [Stand: 17. 10. 2008].

¹⁴⁶ C.-E. Eberle Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Telemedienauftrag, AfP 2008, 329 (330 ff.). Kritisch R. Müller-Terpitz Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Neue Medien – eine gemeinschafts- und verfassungsrechtliche Betrachtung, AfP 2008, 335 (341); W.-D. Ring Die Medienordnung in der digitalen Zukunft, AfP 2008, 342 (344 f.).

¹⁴⁷ Vgl. B. Holznagel/D. Dörr/D. Hildebrand Elektronische Medien – Entwicklung und Regulierungsbedarf, 2008, 410 f.; W. Schulz/T. Held/M. Kops Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, 2002, 165 ff.

¹⁴⁸ BVerfGE 103, 44 (67); BVerfG, MMR 2007, 770 (771). Siehe hierzu auch I. Sjurts Einfalt trotz Vielfalt in den Medienmärkten: eine ökonomische Erklärung, in: M. Friedrichsen/W. Seufert (Hrsg.), Effiziente Medienregulierung, 2004, 71 (77 ff.); aA unter Berufung auf die Long-Tail-Theorie J. Kühling Erosion (Fn. 25), 1104; L. Dierking/S. Möller Online-TV und das „Long Tail“-Phänomen verändern die Grundlagen der Rundfunkordnung, MMR 2007, 426 (430).

¹⁴⁹ Auch das Bundesverfassungsgericht (MMR 2008, 590 (592)) betont zuletzt, dass die „Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit iSd Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt“ seien. Vgl. auch BVerfG, MMR 2007, 770 (771 f.).

¹⁵⁰ Zu den britischen Diskussionen um die Gründung eines im Internet aktiven „Public Service Publisher“ vgl. nur Ofcom A New Approach to Public Service Content in the Digital Media Age, 2007. Zur Möglichkeit, marktfremde kulturelle Sonderleistungen zu subventionieren, vgl. C. Engel Medienordnungsrecht, 1996, 63 f., 113; M. Bullinger Medien, Pressefreiheit, Rundfunkverfassung, FS 50 Jahre Bundesverfassungsge-

Angesichts der Neigung vieler Protagonisten in Politik und Medien, politische Vorhaben frühzeitig zu skandalisieren oder zu zerreden, wächst die Verlockung für die Politik, sich Fluchttorte zu sichern. Geschützt vor öffentlichem Diskurs sollen Entscheidungen „in Ruhe“ vorbereitet werden.¹⁵¹ Die beschriebenen Veränderungen der Medienlandschaft nähren diesen Wunsch weiter. Als Legitimation für politische Entscheidungen soll dann oft ein angeblich überlegenes Expertenwissen dienen, idealerweise gebündelt in scheinbar „objektiven“ Kommissionen.¹⁵² So richtig und wichtig es ist, dass Politik sich kompetent beraten lässt und handlungsfähig bleibt, so problematisch wäre aber auch eine gestörte Kommunikation zwischen Öffentlichkeit und politischer Entscheidungsebene.¹⁵³ Entscheidungen eines „weisen Staatenlenkers“ abseits demokratischer Prozesse stoßen nämlich immer nur dann auf Beifall, wenn sie erfolgreich sind. Allein der demokratische Diskurs verkraftet die unvermeidlichen Rückschläge. Unter anderem deshalb gilt es, seine Um- und Neugestaltung in jedem einzelnen Problemfeld normativ zu begleiten. Einen Königsweg gibt es nicht.

richt, 2001, 193 (214). Kritisch hierzu *H. Rossen-Stadtfeld* Verfassungsrechtliche Perspektiven des dualen Rundfunksystems, *Medien & Kommunikation* 2002, 481 (486).

¹⁵¹ Hierzu *W. Hoffmann-Riem* Mediendemokratie, *Der Staat* 42 (2003), 193 (209f.). Zu den Nachteilen des Öffentlichkeitsprinzips instruktiv *S. Schnöckel* Die Öffentlichkeit von Verhandlungen in Repräsentativorganen, *DÖV* 2007, 676 (679ff.).

¹⁵² Zu diesem Trend vgl. auch *P. Kirchhof* Entparlamentarisierung der Demokratie, FS Graf Kielmansegg, 2004, 359 (365); *N. Petersen* Demokratie und Grundgesetz – Veränderungen des Demokratieprinzips angesichts der Herausforderungen moderner Staatlichkeit, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, 2008, 26ff.

¹⁵³ *M. Morlok* Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdung der Verfassung?, *VVDStRL* 62 (2003), 37 (75).

Leitsätze des 1. Berichterstatters über:

Erosion demokratischer Öffentlichkeit?

I. Zunehmende Politikverdrossenheit der Bürger

(1) Die Politikverdrossenheit und Wahlmüdigkeit der Bürger hat in den letzten Jahren zugenommen. Dies deutet darauf hin, dass der Vermittlungszusammenhang zwischen den Bürgern und dem politischen System in der parlamentarischen Demokratie brüchig geworden ist. Der demokratische Diskurs scheint zu erodieren. Parallel dazu erleben wir einen ökonomischen und machtpolitischen Aufstieg autokratischer Gesellschaften wie Russland und China, der die westlichen Demokratien im Wettstreit der Systeme neu herausfordert.

II. Demokratische Öffentlichkeit als Verfassungsvoraussetzung

1. Begriff der demokratischen Öffentlichkeit

(2) Öffentlichkeit ist ein intermediäres System, das zwischen den Bürgern, anderen gesellschaftlichen Akteuren und dem politischen Entscheidungssystem vermittelt. Der Kommunikationsprozess entfaltet sich in drei dynamisch aufeinander bezogenen Phasen. Themen und Meinungen werden in den öffentlichen Diskurs eingebracht, sodann verarbeitet und das hieraus resultierende Ergebnis wird als öffentliche Meinung an die politischen Akteure weitergegeben.

(3) Öffentlichkeit gibt es in vielen – auch totalitären – Gesellschaftssystemen. Sie wird zur demokratischen Öffentlichkeit, wenn sie auf das Konzept der Demokratie ausgerichtet ist. Es geht darum, den Delegations- und Verantwortungszusammenhang vom Volk zu den Staatsorganen transparent, durchlässig, rational und kontrolliert zu halten. Öffentlichkeit wird damit zu einer Funktions- und Freiheitsvoraussetzung der Demokratie.

2. *Vorgaben des Grundgesetzes für die Herausbildung demokratischer Öffentlichkeit*

(4) *Die Phase der Sammlung von Themen und Meinungen ist grundrechtlich geschützt. Obgleich der Staat sich jeder inhaltlichen Lenkung und Leitung des Prozesses zu enthalten hat, sind die Bürger darauf angewiesen, über die staatlichen Tätigkeiten informiert zu werden. Dies geschieht passiv durch Parlaments- und andere Saalöffentlichkeiten sowie Aktenöffentlichkeit und aktiv durch Öffentlichkeitsarbeit.*

(5) *Die Phase der Informationsverarbeitung wird heute ganz maßgeblich durch die Medien geprägt.*

(6) *Zentrales Instrument der Umsetzung der öffentlichen Meinung in der repräsentativen Demokratie sind Parlamentswahlen. Außerhalb periodisch stattfindender Wahlen muss der Bürger auf die Reaktionen der Politik auf die medial vermittelte öffentliche Meinung vertrauen.*

III. *Erosionsprozesse*

1. *Phase der Informationssammlung: Explosion verfügbarer Informationen*

(7) *In der Phase der Informationssammlung sind die alten Probleme des Zugangs zu den Übertragungswegen und zu behördlichen Informationen weitgehend bewältigt. Zwar sind mit den Public Relations-Aktivitäten der öffentlichen und privaten Hände Manipulationsgefahren verbunden. Dem konnte bislang aber durch Selbstkontrolle der Medien und die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden begegnet werden.*

(8) *In den letzten Jahren sind öffentliche Räume in privater Trägerschaft wie Einkaufs- und Freizeitzentren als Orte der Kommunikation und Begegnung immer wichtiger geworden. Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit müssen sich angesichts ihrer Bedeutung für die demokratische Öffentlichkeit unabhängig von der Rechtsträgerschaft des öffentlichen Raumes entfalten können. Privates Hausrecht muss als Gegeninteresse regelmäßig zurücktreten.*

(9) *In den letzten Jahren hat sich eine Netzöffentlichkeit etabliert, die die herkömmlichen Strukturen der demokratischen Öffentlichkeit zwar modifiziert, angesichts struktureller Probleme einen überzeugenden Gegenentwurf aber (noch) nicht zu liefern im Stande ist. Bedrohlich ist vor allem die Informationsüberflutung mit massenweise qualitativ ungeprüften Angeboten. Gesucht sind glaubwürdige Lotsen, die durch die neue Unübersichtlichkeit führen. Technische Hilfsmittel (z. B. Suchmaschinen) bergen Manipulationsgefahren, denen nur bedingt durch eine hoheitliche Aufsicht begegnet wer-*

den kann. Zukünftig sollten Gütesiegel und eine Stiftung Medientest weitere Orientierungshilfen geben.

2. Phase der Informationsbearbeitung: Kommerzialisierung und Fragmentierung

(10) Die Gefahren der Boulevardisierung und Banalisierung der medialen Politikvermittlung werden überschätzt, weil die Mechanismen inzwischen selbst Gegenstand der Erörterung in der demokratischen Öffentlichkeit und damit für den Bürger durchschaubar sind.

(11) Neue crossmediale Verflechtungen zwischen Rundfunk, Presse und Online-Angeboten werden durch die sektorspezifische Konzentrationskontrolle nur unzureichend erfasst. Diesen neuen Gefahren für die Entstehung von Meinungsmacht kann nur begegnet werden, wenn alle Medienmärkte zusammen in die Betrachtung einbezogen und vergleichend in ihrer publizistischen Bedeutung gewichtet werden (Gesamtmarktsatz).

(12) Die Fragmentierung in verschiedene Teilöffentlichkeiten hat nicht zu den häufig prognostizierten Integrationsverlusten in der Gesellschaft geführt.

3. Phase der Informationsvermittlung: Nachlassende Wirkkraft der demokratischen Öffentlichkeit

(13) Die Bürger wirken an der demokratischen Willensbildung mit, solange sie sich eine positive Wirkung für die Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse erhoffen. In den letzten Jahren hat aus Sicht vieler Bürger die Wirkkraft der demokratischen Öffentlichkeit nachgelassen.

(14) Die Inszenierung von Politik nach den Methoden des modernen Marketing führt dazu, dass viele Politiker an Profil und Unterscheidbarkeit verlieren. Teile der Bevölkerung fühlen sich ausgegrenzt. Angehörigen der politischen Mitte erscheint es gleichgültig, welchem Kandidaten sie ihre Stimme geben. Sie ziehen sich deshalb aus der politischen Arena zurück.

(15) Die Gestaltungsfähigkeit der nationalen Politik hat im Zuge der Globalisierung und Privatisierung generell gelitten.

(16) Publikationspflichten im privaten Sektor und im Grenzbereich von Wirtschaft und Politik können dazu beitragen, neue Arkanbereiche des Lobbyismus stärker als bisher der Beobachtung durch die demokratische Öffentlichkeit zu unterwerfen.

(17) Um das schwindende Vertrauen zurückzugewinnen, sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger vor allem auf der Ebene der Kommunen und Länder z.B. durch Plebiszite erweitert worden. Die Auswirkungen auf ihre Zufriedenheit mit nationalen oder europäischen Entscheidungen waren gering. Maßgeblich für die Akzeptanz ist, dass hoheitliche Entscheidungen auf

der Ebene getroffen werden, die den Belangen der Bürger am besten Rechnung trägt. Hier ist gegebenenfalls eine Dezentralisierung der Entscheidungsfindung vorzunehmen. Zudem gilt es, den Wählern ein klar unterscheidbares und glaubwürdiges Angebot zu unterbreiten.

IV. Fazit und Ausblick

(18) Neue Herausforderungen für die Fortentwicklung der demokratischen Öffentlichkeit werden durch das veränderte Mediennutzungsverhalten der Generation „Internet“ entstehen. Im Kampf um das knappe Gut „Aufmerksamkeit“ und angesichts der Lesegewohnheiten am Bildschirm können komplexe politische Zusammenhänge nur noch schlagwortartig abgebildet werden. Die Presse als das geborene Medium anspruchsvoller Politikvermittlung muss erhebliche Auflagenverluste hinnehmen.

(19) Die amerikanischen Erfahrungen zeigen, dass dieser Trend vermutlich auf Dauer nicht aufzuhalten sein wird. Die bisherigen Lieferanten für qualitativ hochstehende Informationsangebote müssen im Netz aktiv werden, um die jungen Nutzergruppen zu erreichen. Damit entsteht zwischen den Verlegern und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Konkurrenzsituation. Hier ist ein fairer Interessenausgleich anzustreben.

(20) Angesichts der Neigung vieler Protagonisten in Politik und Medien, politische Vorhaben frühzeitig zu skandalisieren oder zu zerreden, wächst die Verlockung für die Politik, sich Fluchtorte zu sichern. So richtig und wichtig es ist, dass die Politik sich kompetent beraten lässt und handlungsfähig bleibt, so problematisch wäre aber auch eine gestörte Kommunikation zwischen Öffentlichkeit und politischer Entscheidungsebene.

Vierter Beratungsgegenstand:

Erosion demokratischer Öffentlichkeit?

2. Bericht von Professor Dr. *Hans-Detlef Horn*, Marburg

Inhalt

	Seite
I. Die Fragestellung	414
1. Hoffnungen	414
2. Ambivalenzen	415
3. Gang der Überlegungen	417
II. Begriff der Kategorie	418
1. System öffentlicher Kommunikationen	418
2. Intermediärer Bereich	421
III. Kritische Politikfunktionen	422
1. Publizität	422
2. Politisierung der Öffentlichkeit durch Wahrheitsbindung	424
a) Absolutes Kontrollorgan	424
b) Erosion der Theorie	426
3. Politisierung der Öffentlichkeit durch Einfluss-	
programmierung	427
a) Immanente Führungsgröße	427
b) Erosion der Theorie	429
c) Notwendigkeit der Erneuerung	434
IV. Normative Bewirkungsfunktionen	435
1. Verfassungsrechtliche Ausgangstatbestände	435
a) Volk und Gesellschaft	435
b) Status im offenen Staat der Demokratie	436
2. Republikanische Funktion	439
3. Demokratische Funktion	440
4. Freiheitliche Funktion und Struktur	441
V. Fazit	443

I. Die Fragestellung

1. Hoffnungen

Unser Thema wählt die List der Fragestellung. Es ist im Ergebnis offen, doch in seinem Zweifel bestimmt. Dieser rührt aus der Prämisse, die ihm zugrunde liegt: dem „Gebot einer politisch fungierenden Öffentlichkeit“¹ im demokratischen Verfassungsstaat. Auf diese werfen sich glaubensstarke Hoffnungen, sieht man auf die Aufgaben, die ihr zugewiesen und zugetraut werden: soziale und politische Integration aller Bürger durch Prozesse öffentlicher Meinungsbildung, Kontrolle des staatlichen Handelns durch dessen Publikation und kommunikative Konfrontation, sowie Rationalisierung und Legitimierung aller staatlichen Gewalt durch die Vermittlung des allgemeinen Bürgerwillens als dem permanenten Richtpunkt demokratischer Herrschaft.² Aus dieser Sicht ist eine politisch fungierende Öffentlichkeit „schlechthin konstituierend“ für den demokratischen Verfassungsstaat. Am Prozess politischen Entscheidens im Staat sollen alle rezeptiv und postulativ teilhaben können.³ Dadurch wird jener andauernd integriert, getragen „von einem Plebiszit, das sich jeden Tag wiederholt“⁴ und die Exklusion der Mehrheit der Bürger von der staatlichen Herrschaft wenn nicht widerlegt, so wenigstens mildert.⁵

Doch Hoffnungen tragen nur, soweit sie nicht trügen. Es sind die Evidenzen im aktuellen „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, die insoweit irritieren. Zwar wird von solchem Strukturwandel bekanntlich schon seit seiner erstmaligen „Entdeckung“ im Modus der Klage gesprochen.⁶

¹ J. Habermas *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuaufgabe 1990, 33 u. passim.

² Vgl. zu solchen Funktionsbeschreibungen politischer Öffentlichkeit bzw. öffentlicher Meinung als ihr Produkt M. Klopfer *Öffentliche Meinung, Massenmedien*, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 42 Rn. 15 ff.; H. Schulze-Fielitz *Das Bundesverfassungsgericht und die öffentliche Meinung*, in: G. F. Schuppert/C. Bumke (Hrsg.) *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens*, 2000, 111 (115); ders. *Öffentlichkeit* (J), in: W. Heun/M. Honecker/M. Morlock/J. Wieland (Hrsg.) *EvStL*, Neuaufgabe 2006, Sp. 1655 (1656); J. Kühling *Erosion demokratischer Öffentlichkeit?*, DVBl. 2008, 1098 (1099).

³ U. Di Fabio *Recht offener Staaten*, 1998, 47. – Zur Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat s. die Berichte von D. Merten, W. Berka und O. Depenheuer *VVDStRL* 55 (1996), 7 ff., 48 ff., 90 ff.

⁴ R. Smend *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), in: ders. *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 3. Aufl. 1994, 119 (136).

⁵ Vgl. Di Fabio (Fn. 3): *Öffentlichkeit als „Mechanismus der Inklusion“ zur Milderung der Exklusion des staatlichen Machtmonopols*.

⁶ Wirkmächtig Habermas *Strukturwandel* (Fn. 1), 1. Aufl. 1962. Entsprechende Kritik von R. Dahrendorf *Aktive und passive Öffentlichkeit. Über Teilnahme und Initiative im*

Gleichwohl vollziehen sich unter den gegenwärtigen Ein- und Auswirkungen von Internationalisierung, Pluralisierung und Medialisierung offenkundige Veränderungen, die weithin als strukturtiefe Pathologien, als Erosion oder gar als Zerfall der Öffentlichkeit wahrgenommen werden.⁷ Die Hoffnungen auf verstetigte Teilhabe aller Bürger an der staatlichen Herrschaft sehen sich im Grunde erschüttert. Weitergehende Verfallsprognosen konstatieren – im Horizont der Zykluslehre vom Kreislauf der Staatsformen⁸ – den Anbruch einer „Postdemokratie“⁹ oder gar das „Ende der Demokratie“¹⁰.

2. Ambivalenzen

Zu solchen Deutungen scheinen sich Meldungen der jüngeren Demoskopie zu fügen, die in der Bürgerschaft breite Politikverdrossenheit und einen deutlichen Rückgang der Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland verzeichnen.¹¹ Doch die Zahlen der Statistik informieren nicht über die Ursachen des Unmuts. Sie geben auch Deutungen Raum, die dazu beitragen, die Sicht auf das Problem zu variieren, weil sie keine geringere Evidenz für sich haben. Hierher gehört die implizierte Tatsache, dass der Staat in der politischen Praxis auch ohne eine allgegenwärtige Öffentlichkeit funktioniert und funktionieren muss.¹² Auch der demokratische Verfassungsstaat besteht institutionell-funktionell weithin unabhängig von den Beiträgen bürgerschaftlicher Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung. Ein Zusammenwirken mit die-

politischen Prozeß moderner Gesellschaften, in: M. Löffler (Hrsg.) *Das Publikum*, 1969, 1.

⁷ Zu nennen sind vor allem die „großen Erzählungen“ (B. Peters) über den Niedergang des öffentlichen Raums: H. Arendt *Vita Activa oder Vom tätigen Leben*, engl. 1958, dt. Neuausgabe 1981; R. Sennet *Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität*, engl. 1974, dt. 1986, 14. Aufl. 2004; Habermas *Strukturwandel* (Fn. 1, 6); vgl. sodann aus der Fülle der Lit. O. Jarren/K. Imhof/R. Blum (Hrsg.) *Zerfall der Öffentlichkeit?*, 2000; A. Rinken *Geschichte und heutige Valenz des Öffentlichen*, in: G. Winter (Hrsg.) *Das Öffentliche heute*, 2002, 7 (56ff.); ders. *Erosion des Öffentlichen. Ein Essay*, FS H.-P. Schneider, 2008, 97ff.; P. Häberle, *Gibt es eine europäische Öffentlichkeit?*, 2000, 12.

⁸ Dazu in vorliegendem Zusammenhang W. Leisner *Demokratie. Betrachtungen zur Entwicklung einer gefährdeten Staatsform*, 1998, insbes. 1043ff.; ders. *Zyklustheorie der Demokratie. Die Volksherrschaft im Kreislauf der Staatsformen*, FS Badura, 2004, 289ff.; J. Isensee *Am Ende der Demokratie – oder am Anfang?*, 1995, 11 ff.

⁹ Gleichnamig C. Crouch, engl. 2003, dt. 2008.

¹⁰ Vgl. Jean-Marie Guéhenno *Das Ende der Demokratie*, frz. 1993, dt. 1996.

¹¹ Nach dem ARD-DeutschlandTrend vom 18. Juli 2008 ist die statistische Rate der Zufriedenheit auf unter 50 % der Befragten gesunken.

¹² Ähnlich Depenheuer *Bürgerverantwortung* (Fn. 3), 92f., 119.

sen ist als ein explizites Verfassungsgebot im Grundgesetz nicht auszumachen. Die Legitimierung der Staatsorgane aus dem Willen des Volkes vollzieht sich vielmehr in den Bahnen und nach den Regeln der formalen Repräsentativdemokratie.¹³ Daneben verfügen die Akteure der informalen und ungeregelten Öffentlichkeit¹⁴ über die Angebote der grundrechtlichen Freiheits- und Mitwirkungsrechte. Diese verfolgen demokratische Funktionen, begründen aber weder politische Handlungspflichten des Bürgers¹⁵ noch legitimatorische Abhängigkeiten des Staates.¹⁶

Unterdessen richtet sich die Unzufriedenheit nicht gegen die formale Verfassung der Demokratie, die sie hat, sondern gegen die reale Verfassung, in der sie ist.¹⁷ Hier aber können ambivalente Gründe vorliegen. Statt einer Unterbilanz kann es auch ein Übermaß an Öffentlichkeit sein, das die Zweifel an der Güte des demokratischen Prozesses auslöst. Wie nie zuvor praktiziert der Staat der Gegenwart Offenheit und Öffentlichkeit als Maximen seiner Existenz. Im Bereich der politischen Staatsleitung wie auf allen Ebenen und in allen ihren Ausprägungen agiert die Staatsgewalt mehr denn je im Lichte und unter Beteiligung der Öffentlichkeit. Neben die rechtlichen Vorgaben formalisierter Partizipation¹⁸

¹³ Zur Organisation der Demokratie als Staats- und Regierungsform systematisch *E.-W. Böckenförde* Demokratie als Verfassungsprinzip, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 9 ff.; *M. Jestaedt* Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung. Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, 1993, 138 ff., 171 ff.

¹⁴ Sie kann daher nur adverbial, nicht adjektivisch „demokratisch“ genannt werden.

¹⁵ Vgl. *C. Starck* Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 33 Rn. 39 m.w.N.

¹⁶ Zur verfassungsrechtlichen Irrelevanz der so genannten Volkswillensbildung für die demokratische Legitimation des Staatswillens im Sinne des Staatsformprinzips Demokratie *W. Schmitt Glaeser* Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 38 Rn. 30 ff.; *Jestaedt* (Fn. 13), 187 ff., 192; von Demokratie kann insofern nur in einem „analogen, nicht verfassungsrechtlichen Sinn“ gesprochen werden: *J. Isensee* Demokratie – verfassungsrechtlich gezähmte Demokratie, in: U. Matz (Hrsg.) Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, 1985, 43 (47).

¹⁷ Zum Unterschied (und Verhältnis) von Normativ- und Realverfassung *J. Isensee* Staat und Verfassung, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 15 Rn. 177 ff.; *C. Hillgruber* Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, VVDStRL 67 (2008), 7 (8 ff., 14 ff.).

¹⁸ Dazu *W. Schmitt Glaeser* Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), 179 ff.; *ders.* Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung, in: *P. Lerche/W. Schmitt Glaeser/E. Schmidt-Aßmann* Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, 1984, 35 ff.; *E. Schmidt-Aßmann* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 2. Aufl. 2006, 104 ff.; *H. Rossen-*

treten mannigfaltige außerrechtliche Strategien und Arrangements informeller Kooperation, in denen die Amtswalter des Staates den kommunikativen Schulterschluss suchen mit den Kräften der Gesellschaft, deren Interessen, Fähigkeiten und Meinungen. Doch unter den Nöten des Entscheidungszwangs, denen die Demokratie nicht weniger unterliegt als autoritäre, diskursfreie Herrschaftsformen,¹⁹ droht auch eine Lähmung des Entscheidungssystems, wenn es durch permanente Diskussionen und immerfort wechselnde Andienungen überladen wird. Überanstrengungen aber führen auf allen Seiten zu Ermüdungs- und Abnutzungerscheinungen. Längst ist die gegenläufige („Standort“-) Frage gestellt – notabene öffentlich: Haben wir ein Zuviel des Guten?²⁰ Und ein Zuwenig an Führung, an Entscheidungskraft und Standfestigkeit der Politiker? *Winston Churchill* soll einmal auf den wohlgemeinten Rat eines Parlamentskollegen, den Briten stärker sein Ohr zu neigen, geantwortet haben, die Nation werde kaum zu einem Premierminister aufblicken, den sie in einer solchen Haltung antreffe.²¹ Ein Demokratiekonzept hingegen, dem die öffentliche Meinung als Dreh- und Angelpunkt gilt, sucht die Bewegungsenergien und Rationalitätssicherungen des Politischen eher an der Basis der Repräsentierten auf als bei den von ihnen gewählten Repräsentanten.

3. Gang der Überlegungen

Unter dem Eindruck solcher Kontrastierung tritt der epistemische Grundriss hervor, der die Behandlung der aufgeworfenen Fragestellung anleiten muss. In welchem Zustand sich die demokratische Öffentlichkeit tatsächlich befindet, hängt ab von dem Zustand, den sie haben soll. Die Frage nach ihrer empirischen Erosion ist bezogen auf die Form ihres gesollten Seins. Dieses Seinsollen bemisst sich nach dem Anspruch, der sich in den der Öffentlichkeit zugewiesenen Funktionen erklärt, nebst den Annahmen, die ihr ein dem gemäßes Funktionieren abverlangen. Erst dieses Profil liefert das normative Leitbild, das die Beurteilung des realen Abbildes ermöglicht.

Stadtfeld Beteiligung, Partizipation und Öffentlichkeit, in: W. Hoffmann-Riem/ E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.) Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 29 Rn. 1 ff.; mit besonderer Akzentuierung der demokratischen Legitimationsfunktion A. Friesahn Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, 2002.

¹⁹ J. Isensee Politik als Schicksal?, in: P. Gordan (Hrsg.) Lebensentscheidung, 1987, 165 (180).

²⁰ Publizistisch mit hohem Aufmerksamkeitswert: F. Zakaria Das Ende der Freiheit? Wieviel Demokratie verträgt der Mensch?, engl. 2003, dt. 2007.

²¹ Nach Zakaria (Fn. 20), 160.

Solche Leitbilder finden sich in Demokratietheorie und politischer Philosophie in vergleichsweise großer Zahl. Diese stehen freilich allzu leicht in Gefahr, sich über Recht und Realität in die Höhen politischer Visionen zu erheben und im hegelianischen „Um so schlimmer für die Wirklichkeit!“ zu enden. Es soll daher nicht der Versuchung nachgegeben werden, in die Theoriedebatte über ideale Demokratiemodelle und optimale Öffentlichkeitskonzepte einzutreten.²² Die Aufgabe wird vielmehr darin gesehen, das Problem aus der Warte verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Interdependenz anzugehen. Das mag die Erkenntnis einer „pragmatischen Integration von Theorieelementen“ (*P. Häberle*) nicht per se ausschließen, ebenso wenig aber die Möglichkeit von unterstellten Trugbildern, die den einzunehmenden Blick auf die Wirklichkeit verzerren. Unter dieser Maßgebung will ich mich dem normativen und realen Öffentlichkeitsbild zuwenden, das die Demokratie des Grundgesetzes als Möglichkeitsbedingung ihrer effektiven Geltung voraussetzt,²³ um so die wirklichkeitswissenschaftliche Seite des Themas in ihrer Schärfe zu profilieren – gleich dem guten Ratschlag, bei Krankheitssymptomen die erste Sorgfalt auf die Diagnose zu verwenden. Dazu gilt es, Begriff und Sache demokratischer Öffentlichkeit tiefer als bislang gesehen auszuloten. Hier liegen die relevanten Problem- und Speicherungen.

II. Begriff der Kategorie

I. System öffentlicher Kommunikationen

Die Semantik von „öffentlich“ und „Öffentlichkeit“ ist ein Produkt der Aufklärung. Sie findet sich in der Symbol- und Funktionsstruktur aller modernen Sozialordnungen, prägt jedoch in spezifischer Weise das Lebensgesetz der Demokratie.²⁴ Die Sinnvarianz, die die Begrifflichkeit

²² Kritischer Überblick (statt vieler): *R. Martensen* Demokratie und Diskurs. Organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft, 2006, 47 ff.

²³ In diesem Sinne zur Kategorie der Verfassungsvoraussetzung *H. Krüger* Verfassungsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen, FS Scheuner, 1973, 285 (286 ff.); im Blick auf die Grundrechtsausübung *J. Isensee* Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen, HStR V, 2. Aufl. 2000, § 115 Rn. 7 ff.

²⁴ „Öffentlichkeit und Demokratie sind aufs engste miteinander verknüpft“: *P. Häberle* Struktur und Funktion der Öffentlichkeit im demokratischen Staat (1970), in: *ders.* Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, 1980, 126.

aufweist,²⁵ wird gebündelt in der Bedeutung, die den Akteursbezug herstellt.²⁶ Sie bildet den Gegenstand meines Berichts. „Öffentlichkeit“ steht danach²⁷ für den Inbegriff des sozialen Kollektivs, früher „Publikum“, heute auch „Netzwerk“ genannt, das konstituiert wird durch den öffentlichen, also prinzipiell jedermann zugänglichen, kommunikativen Austausch der von den staatlichen Institutionen ausgeschlossenen „Privatleute“ über öffentliche, also alle angehende Angelegenheiten. Diese Kommunikationen konstituieren zugleich die öffentliche Sphäre, in der sich die Gesellschaft, wie sie Themen und Meinungen produziert (In-

²⁵ Zur komplexen, assoziationsreichen und durch vielfältige Metamorphosen gegangenen Begriffsgeschichte vgl. *W. Martens* Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 22 ff.; *L. Hölscher* Öffentlichkeit, in: J. Ritter/K. Gründer (Hrsg.) Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 6, 1984, Sp. 1134 ff.; *ders.* Öffentlichkeit, in: O. Brunner/W. Conze/R. Koseleck (Hrsg.) Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, 1978, 413 ff.; *A. Rinken* Öffentlichkeit, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.) Staatslexikon. Recht – Wirtschaft – Gesellschaft, 7. Aufl. 1988, Bd. 4, Sp. 138 ff.; *J. Schiewe* Öffentlichkeit. Entstehung und Wandel in Deutschland, 2004, 19 ff.; *M. Jestaedt* Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit. Was darf der Verfassungsstaat verbergen?, AöR 126 (2001), 204 (207 ff.) (= *ders.* in: O. Depenheuer, Hrsg., Öffentlichkeit und Vertraulichkeit, 2001, 67, 76 ff.).

²⁶ Systematisch lassen sich zunächst zwei verschiedene, aber sinnhaft verbundene Bedeutungsvarianten ausmachen: In der „großen Dichotomie“ von „öffentlich“ und „privat“ (*N. Bobbio* The Great Dichotomy: Public/Private, in: *ders.* Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power, 1989; *B. Rössler* Der Wert des Privaten, 2001, 11; *H.-D. Horn*, Schutz der Privatsphäre, HStR VII, 3. Aufl. 2009, § 149 – demnächst) bezeichnet das Öffentliche deskriptiv einen abgegrenzten sozialen Handlungsbereich mit grundsätzlich eigengeartetem normativem Verantwortungscharakter. Eine zweite Begriffsdimension erschließt sich aus den präskriptiven Gegenbegriffen „privat“ und „geheim“. Sie dient der Grenzziehung in den Bereichen von Kommunikation und Information, Interesse und Wissen: „Öffentlich“ meint hier zum einen die faktische Zugänglichkeit (von Orten, Ereignissen, Informationen) für jedermann und zum anderen das, was der Sache nach jedermann (die Allgemeinheit, den Staat) angeht. Die vorliegend erhebliche, dritte Bedeutungsschicht nimmt diese beiden anderen, älteren Attributiven von „öffentlich“ in sich auf und verknüpft sie mit dem akteursbezogenen Faktor. – Vgl. zum Ganzen *B. Peters* Der Sinn von Öffentlichkeit, in: *ders.* Der Sinn von Öffentlichkeit, 2007, 55 ff. (zuerst in: F. Neidhardt, Hrsg., Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, KZfSS Sonderheft 34/1994, 42 ff.); *Habermas* Strukturwandel (Fn. 1), 54 ff.; auch *Martens* (Fn. 25), 22.

²⁷ Siehe neben *Peters* Sinn (Fn. 26) zum Folgenden ferner *J. Gerhards*/ *F. Neidhardt* Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit: Fragestellungen und Ansätze, in: S. Müller-Doohm/K. Neumann-Braun (Hrsg.) Öffentlichkeit Kultur Massenkommunikation, 1991, 31 (41 ff., 44 ff.); *J. Gerhards* Öffentlichkeit, in: O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Hrsg.) Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, 1998, 268 ff.

put), verarbeitet (Throughput) und weitergibt (Output),²⁸ selbst intern beobachtet („Spiegelmodell“).²⁹

Hier präsentieren sich³⁰, mal aktiv-engagiert, mal passiv-rezeptiv, insbesondere die Parteien und die organisierten Interessenverbände³¹, die Wirtschaftsunternehmen, Kirchen und Religionsgemeinschaften, gesellschaftliche Einrichtungen und Assoziationen aller Art³², schließlich alle Bürger in und aus ihren lebensweltlichen Umfeldern. Die Reichweite, Dichte und Geschwindigkeit der durch sie hergestellten Kommunikationen ereignet sich nach Ebenen differenziert³³ – von den vielfältigen Varianten konkreter Präsenzöffentlichkeit³⁴ bis zur abstrakten, über die Massenmedien hergestellten Öffentlichkeit, in der diese als unverzichtbare Kommunikateure wie zugleich als subtile Sprecher³⁵ mit den global verstreuten Konsumenten (Leser, Zuhörer und Zuschauer) verbunden sind. Durch die neueren Informationstechnologien, namentlich das Internet, weitet sich die Zugänglichkeit dieser abstrakten Öffentlichkeit zunehmend auch für den einzelnen Aktivbürger (Blogger).

²⁸ F. Neidhardt Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: ders. (Fn. 26), 7 (8).

²⁹ N. Luhmann Die Beobachtung der Beobachter im politischen System: Zur Theorie der Öffentlichen Meinung, in: J. Wilke (Hrsg.) Öffentliche Meinung. Theorie, Methoden, Befunde, 1992, 77 ff.; ders. Die Realität der Massenmedien, 2. Aufl. 1996, 187; J. Gerhards Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch, in: Neidhardt (Fn. 26), 77 (97 ff.).

³⁰ Vgl. J. Habermas Faktizität und Geltung, 4. Aufl. 1994, 430 f.; ders. Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension? Empirische Forschung und normative Theorie, in: ders. Ach, Europa, 2008, 138 (166 f.); Peters Sinn (Fn. 26), 76 ff.; ders. Über öffentliche Deliberation und öffentliche Kultur, in: ders. (Fn. 26), 103 (145 ff.); O. Jarren/P. Donges Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft, 2002, Bd. 1, 121 ff., 145 ff.; Neidhardt (Fn. 28), 10 ff.

³¹ Z.B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Berufs- und Branchenverbände, Umwelt-, Sport- und Verbraucherverbände; vgl. näher H.-D. Horn Verbände, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 41 Rn. 24 ff.

³² Mit kultureller, wissenschaftlicher, karitativer oder politischer Ausrichtung, z.B. Akademien, Schriftstellerverbände, Vereine, Wohlfahrtsverbände, Nichtregierungsorganisationen, Initiativen und Bewegungen. Weitere Akteure „der“ Öffentlichkeit: Lobbyisten und Advokaten, Experten und Intellektuelle, Prominente und Prestigeträger.

³³ Vgl. Habermas Faktizität und Geltung (Fn. 30), 452; Jarren/Donges (Fn. 30), 119 ff.

³⁴ Z.B. episodische Kneipen- oder Straßenöffentlichkeit, Parteiveranstaltungen, Demonstrationen, Kirchentage.

³⁵ Vgl. auch BVerfGE 12, 205 (260): Rundfunk als „Medium“ und „Faktor“; E 59, 231 (257 f.), 73, 118 (152): Rundfunk „selbst an dem Prozeß der Meinungsbildung beteiligt“; E 90, 60 (87), 114, 371 (387): „Suggestivkraft“ des Rundfunks.

2. Intermediärer Bereich

In verfassungsdogmatischer Hinsicht ist die Kategorie der Öffentlichkeit³⁶ als ein intermediäres Bereichsfeld der Gesellschaft „zwischen“ Staat und Privat zu fassen.³⁷ Sie vollzieht nach, was für die Bauform des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates grundlegend ist: die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft.³⁸ Begriff und Sache der Öffentlichkeit sind bezogen auf den Staat i.e.S. als Herrschaftsorganisation,³⁹ nicht auf den Staat i.w.S. als Gemeinwesen, i.e. die in, durch und für die res publica verbundene Allgemeinheit.⁴⁰ Als Herrschaftsorganisation ist der Staat einer der beiden Pole des Gemeinwesens, dem der andere, die Gesellschaft der freien Bürger, gegenüber liegt.⁴¹

³⁶ Ähnlich wie hier das Augenmerk auf die „Kategorie“ der Öffentlichkeit gelegt ist, hat auch *F. Tönnies* Kritik der öffentlichen Meinung, 1922 (vgl. Vorwort, VI), die öffentliche Meinung als „einheitliche Potenz“ von der öffentlichen Meinung als einem „Konglomerat mannigfacher und widersprechender Ansichten, Wünsche und Absichten“ unterschieden. In letzterem, empirisch-sozialwissenschaftlichen Sinne versteht sich auch die berühmte, das Schillernde des Phänomens einfangende Deutung der öffentlichen Meinung von *H. Oncken* Politik, Geschichtsschreibung und öffentliche Meinung (1904), in: *ders.* Historisch-politische Aufsätze, Bd. I, 1914, 203 (236), wiedergegeben bei *Kloepfer* (Fn. 2), § 42 Rn. 2.

³⁷ *Häberle* Europäische Öffentlichkeit? (Fn. 7), 9 f.

³⁸ *E.-W. Böckenförde* Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, 1973; *ders.* Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart (1972), in: *ders.* Recht Staat Freiheit, 1991, 209 ff.; *J. Isensee* Subsidiarität und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, 2. Aufl. 2001, 149 ff.; *H. H. Rupp* Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 31; *M. Jestaedt* (Fn. 13), 180 ff.

³⁹ Ebenso zur Kategorie der „Bürgerverantwortung“ *Depenheuer* Bürgerverantwortung (Fn. 3), 94 ff.

⁴⁰ Zu dieser Doppelsinnigkeit des Staatsbegriffs *J. Isensee* Gemeinwohl im Verfassungsstaat, HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 71 Rn. 20 ff.; auch *ders.* (Fn. 17), § 15 Rn. 145 ff., 151 ff.

⁴¹ Mit dieser geistig-juridischen wie positiv-verfassungsrechtlichen Differenzierungsleistung reagiert der Verfassungsstaat auf die sich mit der anhebenden Moderne einstellende Auffächerung des Gemeinwesens in die Funktionssysteme der Herstellung verbindlicher Entscheidungen und der Ausübung selbstbestimmter Freiheit. Von einer ganzheitlichen, aristotelisch-thomistische *societas perfecta*-Vorstellungen forttragenden Sicht des Staates kann diese Ausdifferenzierung nicht mehr abgebildet noch eingefangen werden. Vgl. *Böckenförde* Die verfassungstheoretische Unterscheidung (Fn. 38), 10 ff.; *ders.* Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation (1967), in: *ders.* Recht Staat Freiheit, 1991, 92 ff.; *Isensee* (Fn. 40), § 71 Rn. 25 ff.; *N. Luhmann* Staat und Staatsraison im Übergang von traditionaler Herrschaft zu moderner Politik, in: *ders.* Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Bd. 3, 1989, 65 ff.

Dem folgt und entspricht die polare Ordnung⁴² der Freiheit zur Bewirkung der *res publica* in die staatshervorbringende einerseits und die gesellschaftskonstituierende andererseits. Im staatlich-demokratischen Bereich realisiert sich der Wille des Volkes, im gesellschaftlich-grundrechtlichen der Wille des Individuums und die Autonomie gesellschaftlicher Organisation. Dort verwirklicht sich die politische Freiheit in der zusammenwirkenden Teilhabe der Staatsbürger (*citoyen*) an der Staatsgewalt, hier die gesellschaftliche im sowohl privaten wie öffentlichen Wirken der Privatbürger (*bourgeois*). In dieser gesellschaftlichen Sphäre ereignet sich die „demokratische“ Öffentlichkeit; sie ist gesellschaftliche Öffentlichkeit, außerhalb und in grundrechtlicher Distanz zur institutionalisierten Staatssphäre.

III. Kritische Politikfunktionen

Öffentlichkeit ist indessen nicht nur ein deskriptiver Bereichsbegriff, sondern hat zudem den Anspruch eines Wertbegriffs.⁴³ Seit jeher eignen ihm bestimmte normativ-kritische Ladungen. Es sind diese Wert- und Forderungsgehalte, die sich mit dem Begriff verbinden, aus denen sich die Funktionen erklären, die ihr im demokratischen Verfassungsstaat zugewiesen werden.

I. Publizität

An erster Stelle zu nennen ist hier die Bedeutung im Sinne des Offenbarseins, der Sichtbarmachung und Zugänglichkeit zu den Sachverhalten von allgemeinem Belang. „Das Licht der Öffentlichkeit ist das Licht der Aufklärung“⁴⁴ und der Modus der rechts- und sozialstaatlichen Demokratie. Das Prinzip steht „vorweg“ für „ein wesentliches Stück der Freiheit“.⁴⁵ Die Offenheit staatlichen Entscheid Handelns, auch die des gesellschaftsrelevanten Verkehrs, schafft jene Möglichkeit für öffent-

⁴² Vgl. J. Isensee Grundrechte und Demokratie – die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, 1981 (= Der Staat 20, 1981, 161 ff.).

⁴³ H. Krüger Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, 443; Häberle Struktur und Funktion (Fn. 24), 130; ders. Europäische Öffentlichkeit? (Fn. 7), 11.

⁴⁴ C. Schmitt Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1923, 7. Aufl. 1991, 48; Liberalismus und Konstitutionalismus erhoben das Prinzip Öffentlichkeit zum Kampfbegriff gegen die Arkanpraxis absolutistischer Kabinettspolitik, vgl. nur Hölsscher in: Historisches Wörterbuch (Fn. 25), Sp. 1135, 1138.

⁴⁵ R. Smend Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit (1955), in: ders. Staatsrechtliche Abhandlungen (Fn. 4), 462 (466).

liche Diskussion der allgemeinen Angelegenheiten,⁴⁶ die Voraussetzung ist für ein öffentliches Leben, für individuelle und gesellschaftliche Freiheit auch in und durch Öffentlichkeit.⁴⁷ So erhebt auch der Verfassungsstaat des Grundgesetzes das Öffentlichkeitsprinzip zum „allgemeinen“⁴⁸ Strukturelement des Staatsaufbaus:⁴⁹ von der Parlamentsöffentlichkeit (Art. 42 Abs. 1, 52 Abs. 3 Satz 3 GG), über die öffentliche Verkündung der Gesetze (Art. 82 Abs. 1 GG), der Gerichts- (§ 169 GVG) und Verwaltungsöffentlichkeit⁵⁰ bis hin zur demokratischen Ordnung und öffentlichen Rechenschaftspflicht der Parteien (Art. 21 Abs. 1 Sätze 3, 4 GG). Auch die staatliche Informationstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit gehören hierher.⁵¹ Vor allem aber die politischen Mitwirkungsrechte am so genannten Volkswillensbildungsprozess sichern die öffentliche Auseinandersetzung⁵² der staatlichen Entscheidungen und gesellschaftsrelevanten Angelegenheiten.⁵³

⁴⁶ Zur Verbindung von (formeller) Publizität und Diskussion *Schmitt* (Fn. 44), 60f.

⁴⁷ *Smend* Zum Problem des Öffentlichen (Fn. 45), 469 f.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 70, 324 (358); 103, 44 (63): „allgemeines Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie“, freilich in funktionendifferenzierter Ausformung. Zur partiellen Ausbalancierung mit den legitimen Erforderlichkeiten der Vertraulichkeit und Geheimhaltung *Jestaedt* (Fn. 25), 215 ff.; *O. Depenheuer* Zur Logik der öffentlichen Diskussion. Die freiheitliche Demokratie zwischen Öffentlichkeit und Vertraulichkeit, in: *ders.* Selbstdarstellung der Politik. Studien zum Öffentlichkeitsanspruch der Demokratie, 2002, 11 ff. (= FS Schiedermaier, 2001, 287 ff.); *ders.* (Hrsg.) Öffentlichkeit und Vertraulichkeit, 2001.

⁴⁹ Übersichtlich: *Depenheuer* Logik der öffentlichen Diskussion (Fn. 48), 11 f.; *Martens* (Fn. 25), 68 ff.; *R. Marcic* Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie, FS Arndt, 1960, 267 ff.

⁵⁰ Dazu *A. Scherzberg* Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000; *Rossen-Stadtfeld* (Fn. 18), § 29 Rn. 72 ff.

⁵¹ Dazu BVerfGE 44, 125 (147 ff.); 63, 230 (242 ff.); 105, 252 (268 ff.); *F. Schoch* Entformalisierung staatlichen Handelns, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 53 ff., 72 ff.; *C. Engel* Öffentlichkeitsarbeit, HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 80 Rn. 5 ff.; *C. Gusy* Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.) Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 23 Rn. 95 ff.

⁵² BVerfGE 7, 198 (208); vgl. *Schmitt Glaeser* (Fn. 16), § 38 Rn. 11 ff.

⁵³ Publizität als Infrastrukturbedingung rechtsstaatlicher Demokratie ist freilich nie ein Endzustand. Sie hat „Schritt zu halten“ mit den Veränderungen des Staatlichen wie den Wandlungen des Gesellschaftlichen, dem sozialstaatlichen Aufgaben- und Verantwortungs- und Informationszuwachs ebenso wie mit dem Informationszuwachs der Wissens- und Informationsgesellschaft. Der Infrastrukturbedingung korreliert eine „informationelle Infrastrukturverantwortung des Staates“. Die entsprechenden Anpassungen der Zugangsrechte zu staatlichen Informationen und der Informationspflichten von Privaten aktualisieren das dynamisch zu begreifende Öffentlichkeitsgebot. Grundsätzlich dazu die Berichte vor der Vereinigung von *F. Schoch* und *H.-H. Trute* Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), 158 ff. (Zitat:

In systemtheoretischer Deutung liegt in dieser Publizitätsfunktion die entscheidende Funktion der Öffentlichkeit. Die Gesellschaft⁵⁴ spiegelt sich mit dem, was sie von sich gibt, im Medium der Öffentlichkeit, und das zu beobachten, gibt instruktive Informationen für das Handeln in den staatlichen Funktionsbereichen.⁵⁵ Dadurch lenkt sie die Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen.⁵⁶ Das ist ihre Leistung. Und das ist nicht wenig. Hier kristallisieren sich der Problemhaushalt und der Entscheidungsbedarf der staatlichen Gemeinschaft.⁵⁷ Worauf es hiernach also ankommt, ist die Öffentlichkeit der Meinungen, nicht auf „die“ öffentliche Meinung.

2. Politisierung der Öffentlichkeit durch Wahrheitsbindung

a) Absolutes Kontrollorgan

Doch damit ist ausgeklammert, was sich „für alle Aufklärer von selbst“ versteht. Für sie knüpft sich an die Publizität der Glaube an die Wahrheit und Gerechtigkeit der in öffentlicher Diskussion gewonnenen Ergebnisse, mithin auch an „die“ öffentliche Meinung.⁵⁸ Im Fortschrittsglauben der Aufklärung, dass sich alle „unausbleiblich“ aufklären, sofern sie nur die Freiheit haben, sich aufzuklären, bekommt die Öffentlichkeit, von *Kant* zur „transzendentalen Formel des öffentlichen

198) bzw. 216ff.; *R. Gröschner* und *J. Masing* Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, VVDStRL 63 (2004), 344ff. bzw. 377ff.; ferner *Schmidt-Aßmann* (Fn. 18), 280ff. m.w.N.; *Gusy* (Fn. 51), § 23 Rn. 28ff.

⁵⁴ Der systemtheoretische Begriff der Gesellschaft umgreift den Bereich des Staatlichen, diesen als Teil des politischen Systems als Teilssystem der Gesellschaft; Theorierahmen: *N. Luhmann* Die Gesellschaft der Gesellschaft, 2 Bde., 1998; *ders.* Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, 1987. Auch *Habermas* definiert das „politische System“ Staat und Gesellschaft übergreifend. Innerhalb dessen wird dann aber entlang eines Verlaufsmodells der Politikherstellung zwischen dem „Zentrum“ und der „Peripherie“ unterschieden, vgl. *ders.* Faktizität und Geltung (Fn. 30), 429f., im Anschluss an *B. Peters* Die Integration moderner Gesellschaften, 1993.

⁵⁵ Vgl. *Neidhardt* (Fn. 28), 9.

⁵⁶ *N. Luhmann* Öffentliche Meinung, PVS 1970, 2ff. (18: „Institutionalisierung von Themen“); s. ferner *F. Marcinkowski* Publizistik als autopoietisches System, 1993, 120ff.

⁵⁷ *W. Schmitt Glaeser* Der freiheitliche Staat des Grundgesetzes, 2008, 136.

⁵⁸ Zur Begriffs- und Wirkungsgeschichte der öffentlichen Meinung *O. B. Roegel* Öffentliche Meinung, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.) Staatslexikon. Recht – Wirtschaft – Gesellschaft, 7. Aufl. 1988, Bd. 4, Sp. 98ff.; *Hölscher* in: Geschichtliche Grundbegriffe (Fn. 25), 446ff.; *W. Bauer* Die öffentliche Meinung und ihre geschichtliche Grundlagen, 1914 (Neudruck 1981); *F. Lenz* Werden und Wesen der öffentlichen Meinung, 1956 (Neudruck 1981); *Oncken* (Fn. 36), 224ff.; *Habermas* Strukturwandel (Fn. 1), 161ff.; *Kloepfer* (Fn. 2), § 42 Rn. 3f.

Rechts“ erhoben,⁵⁹ einen „absoluten Wert“,⁶⁰ Als soziale Einheit,⁶¹ die sich über die intelligible Einheit des vernünftigen Willens und Wollens zugleich legitimiert wie konstituiert, avanciert die Öffentlichkeit zum Träger der politischen Wahrheit – und übernimmt so auch eine weitere Bedeutung von „öffentlich“, diejenige von allgemeinem Wohl und öffentlichem Interesse.

Damit wird sie für den staatlichen Bereich der verbindlichen Entscheidung unwiderstehlich. In der konstitutionellen Entwicklung finden liberaler Glaube und demokratische Idee zusammen. Die Funktion der Öffentlichkeit weitet sich vom Träger auch zum (immanenten) Instrument der politischen Wahrheit, zum „absoluten“ Organ der Kontrolle und Überwindung exklusiver Machtausübung. Der Staat, zumal in seiner legislativen Funktion, „gerät“ so in die Sphäre und unter den Druck der öffentlichen Meinungsbildung, historisch zunächst die des aufsteigenden Bürgertums, – wie aber diese zugleich, in notwendiger Koinzidenz, in das Gravitationsfeld der staatlichen Macht gelangt und in den Sog ihrer Verführungskräfte. Indem das Politische öffentlich wird, wird das Öffentliche politisch. Staat und Gesellschaft treten – gleichsam im Kampf um die Hoheit der Gemeinwohlbestimmung – in „dialektisch-dynamische Prozesse“⁶² funktionaler Verschränkungen.⁶³

⁵⁹ I. Kant Zum ewigen Frieden, 1795, Anhang II, in: W. Weischedel (Hrsg.) Werke, Bd. 9, 1983, 244f., 250: Das Publizitätsprinzip ist nicht nur „als *ethisch* (zur Tugendlehre gehörig), sondern auch als *juridisch* (das Recht der Menschen angehend) zu betrachten“: „Alle auf das Recht anderer Menschen bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unrecht.“ Und weiter: „Alle Maximen, die der Publizität bedürfen (um ihren Zweck nicht zu verfehlen), stimmen mit Recht und Politik vereinigt zusammen“.

⁶⁰ Vgl. Schmitt (Fn. 44), 48f.

⁶¹ Zum Verständnis der Öffentlichkeit als „politisch-sozialer Handlungseinheit“ seit der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert vgl. Hölscher in: Historisches Wörterbuch (Fn. 25), Sp. 1135, 1139; ders. Öffentlichkeit und Geheimnis, 1979, 136ff.

⁶² Schmitt (Fn. 44), 60.

⁶³ Der Entwicklung tritt bekanntlich die sog. konservative Staatslehre eines F. J. Stahl entgegen, indem sie das Gemeinwohl als den materialen Gehalt des Öffentlichen in der höheren, sittlichen Idee des Staates verortet. Indem die anschließende formalistisch-positivistische Wendung des Staatsbegriffs auch diese Gemeinwohldimension vereinnahmt, provozierte sie den Vorhalt einer „Verstaatlichung des Öffentlichen“. Überblick: Rinken (Fn. 25), Sp. 139f. Realpolitisch wird dies begleitet von dem Rückzug des Bürgertums aus der politischen Sphäre, nachdem sich seine Forderungen weitgehend verwirklicht sahen; dazu Habermas Strukturwandel (Fn. 1), 225ff., 275ff.; D. Grimm Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, 1987, 232ff.

Nach dem Missbrauch der Öffentlichkeit in der Katastrophe des Totalitarismus⁶⁴ werden diese Entwicklungen und Zusammenhänge in der *Habermasschen* Gesellschaftstheorie radikaldemokratisch eingeholt. Die „Herrschaft“ der Öffentlichkeit, gebildet durch das herrschaftsfreie „Räsonnement der Privatleute“, erklärt sich hier zu einer Ordnung, die „ihrer eigenen Idee zufolge“ auf die Auflösung von Herrschaft überhaupt gerichtet sei; „veritas non auctoritas facit legem“.⁶⁵ Auch staatliche Gesetzgebung sei nichts als „Pouvoir als solche“. Öffentlichkeit werde erst in dem Maße zu einer „politisch fungierenden Öffentlichkeit“, wie sie „die Staatsorganisation zum Medium einer Selbstorganisation der Gesellschaft verflüssigt“.⁶⁶

b) *Erosion der Theorie*

Unter derart normativen Höhen ist empirische Enttäuschung vorprogrammiert. Der „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ präsentiert sich notwendig als eine Erosion der Öffentlichkeit. Zwar vermag bekanntlich Empirie Theorie nicht zu widerlegen. Doch wenn dem normativen Entwurf jede Plausibilität verloren geht, die für seine Anschlussfähigkeit bürgen soll, dann ist nicht die Wirklichkeit das Problem,⁶⁷ sondern die Theorie. So liegt es hier. Die Vor- und Unterstellungen einer holistischen Öffentlichkeit sind unhaltbar. Das Konzept einer durch öffentliche Kommunikation verbundenen sozialen Einheit, aus deren Rasonnieren an und für sich die politische Wahrheit oder die gültige Meinung hervorgehe, zerschellt an den Realitäten des im modernen, freiheitlichen Gemeinwesen unaufhebbaren Pluralismus der konkurrierenden Interessen, weltanschaulichen Geltungen und lebensweltlichen Haltungen. Die Einsicht ist heute politikwissenschaftlich-philosophisches Gemeingut; auch *Habermas* hat seine Theorie längst verabschiedet.⁶⁸ Die

⁶⁴ Zur Funktion der Öffentlichkeit als Propagandaforum und Terrorinstrument totaler Organisation in Totalitarismen national- oder internationalsozialistischer Prägung s. *H. Arendt* Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft, engl. (The Origins of Totalitarianism) 1951, dt. 3. Aufl. 1993, 546 ff., 575 ff.

⁶⁵ *Habermas* Strukturwandel (Fn. 1), 153.

⁶⁶ *Habermas* ebd., 22.

⁶⁷ So aber die *Habermassche* Erzählung vom „Strukturwandel“ als einer Marginalisierung der politischen Öffentlichkeit (Fn. 1, 225 ff.): politisches Rasonnement und Engagement seien überlagert worden vom gesellschaftlichen Interesse an kapitalistischem Genuss, sozialstaatlichem Leistungsbezug, politikfernen Freizeitaktivitäten und anspruchslosem Kulturkonsum.

⁶⁸ Siehe das Vorwort zur Neuauflage des „Strukturwandel“ 1990 (Fn. 1), 11 ff.

Öffentlichkeit hat keinen auf allgemein-menschliche Vernunftkonstanten gegründeten Herrschaftsanspruch.⁶⁹

3. Politisierung der Öffentlichkeit durch Einflussprogrammierung

a) Immanente Führungsgröße

Dennoch – oder „trotzdem“⁷⁰: In der gegenwärtigen Funktionsbestimmung der Öffentlichkeit im demokratischen Verfassungsstaat lebt der liberale Vernunftglaube mit seinen Implikationen fort, wenngleich in modifizierter Weise.⁷¹ Die Erhebung „vom Faktischen zum Normativen“⁷² begründet sich hier aus dem „eigentlichsten“ Begriffsinhalt von „Öffentlichkeit“: der Ausrichtung auf den Bereich des *populus*, des Volkes.⁷³ Dieses bildet den vitalen Horizont und die innerweltliche Sinnstiftung des demokratischen Verfassungsstaates.⁷⁴ Den Maßstab für die Güte des politischen Geschehens gilt es daher weniger in den Evidenzen aufklärerischer Transzendenz aufzusuchen. Das Öffentliche im Sinne von allgemeinem Wohl ist vielmehr – nach *Smend* – „zugleich“ das, was „in den Bereich irgendwelchen bestimmenden oder doch billigenden

⁶⁹ *Luhmann* (Fn. 56), 16. – Auch die Zufluchtssuche, in der massenmedial vermittelten und polyzentrisch organisierten Öffentlichkeit wenigstens einzelne Träger einer „reinen“, demokratischen Vernunft auszumachen, die die freien öffentlichen Kommunikationen integrieren und zu „einer“ öffentlichen Meinung regenerieren – gedacht war zumal an intern demokratisierte Parteien, Verbände, Rundfunkanstalten –, musste scheitern: sowohl an dem systemischen Eigensinn, den sie erfüllen, als auch an den eigenwilligen ökonomischen Belangen und politischen Zielsetzungen, die sie verfolgen; vgl. *Habermas* Strukturwandel (Fn. 1) 32, 343 ff.

⁷⁰ *Smend* Zum Problem des Öffentlichen (Fn. 45), 469.

⁷¹ Dies ist prägend ausgeformt worden in den grundlegenden Arbeiten von *R. Smend* Zum Problem des Öffentlichen (Fn. 45), *ders.* Staat und Kirche nach dem Bonner Grundgesetz (1951), in: *ders.* Staatsrechtliche Abhandlungen (Fn. 4), 411 ff., von *K. Hesse* Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, *VVDStRL* 17 (1959), 11 (41 ff.), und von *P. Häberle* Struktur und Funktion (Fn. 24), *ders.* Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, 3. Aufl. 1998, *ders.* Europäische Öffentlichkeit? (Fn. 7). Vgl. ferner *U. K. Preuß* Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969; *A. Rinke* Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971.

⁷² *Smend* Zum Problem des Öffentlichen (Fn. 45), 470.

⁷³ Unter Hinweis auf die Entwicklung im romanisch-angelsächsischen Sprachraum und die geschichtsmächtige Emanation aus der französischen Revolution: *Smend* ebd., 463 f., 470.

⁷⁴ In diesem Sinne nennt *Smend* ebd., 470, das Öffentliche, dieses mit Gemeinwille und Gemeinwohl identifizierend, die „Bezeichnung des eigentlichsten aufgegebenen Wesens moderner Staatlichkeit“.

Anteils des Volks“ gehört.⁷⁵ Der Gütemaßstab ist folglich in jener immanenten Vernünftigkeit zu entdecken, die durch die Teilhabe der Öffentlichkeit an der politischen Entscheidung und deren plebiszitäre „Approbation“ hergestellt wird. Dies ereignet sich nicht nur im Wege periodischer Wahlen, sondern vollzieht sich fortwährend als ein durch kommunikativen Grundrechtsgebrauch „weitergeführter Vorgang“.⁷⁶

Solcher immanenten Anverwandlung der alten Wahrheitsbindung folgt ein Institutionendenken, das der öffentlichen Meinung die Stellung einer „labileren Führungsgröße“ einräumt: Sie vermittelt zwar keine „absolute“, aber doch – gleichsam als „substantivierte politische Kontingenzt“ – eine vorübergehend gefestigte Ansicht des Guten und Richtigen.⁷⁷ Für das staatliche Entscheidungssystem ist sie in dieser Weise ebenso unwiderstehlich.

Auch in diesem Verständnis demokratischer Öffentlichkeit bleiben „gewisse ‚oppositionelle‘ Konnotationen“ gespeichert; der überkommene Sinn einer ideell (oder intellektuell) begründeten „Gegenmacht“ schwingt weiterhin mit.⁷⁸ An die „Entstaatlichung des Öffentlichen“⁷⁹, die das Publizitätsgebot und die Freiheitsgrundrechte leisten,⁸⁰ knüpft sich sozusagen eine „Popularisierung“ des Staatlichen, die durch dessen (Rück-)Bindung an die unmittelbare Meinungsbildung der Öffentlichkeit bewirkt wird.⁸¹ Jeder Vorstellung von einer Eroberung der staatlichen Institutionen ist damit eine klare Absage erteilt. Die demokratische Erwartung geht stattdessen auf eine steuernde Beeinflussung der staatlichen Initiativen und Entscheidungen. Demokratische Öffentlichkeit soll als „teilnehmende Größe“⁸² gegenüber dem staatlichen Sektor

⁷⁵ Smend Staat und Kirche (Fn. 71), 420f.

⁷⁶ Häberle Struktur und Funktion (Fn. 24), 129.

⁷⁷ Vgl. Luhmann (Fn. 56), 4, 6 (Zitate).

⁷⁸ Peters Sinn (Fn. 26), 64.

⁷⁹ Häberle Struktur und Funktion (Fn. 24), 128.

⁸⁰ Zur arbeitsteiligen Verwirklichung des Gemeinwohls durch die gemeindienliche Grundrechtsbetätigung der Bürger und die kompetenzgebundenen Leistungen des Staates vgl. Isensee (Fn. 40), § 71 Rn. 110ff.; zum Verhältnis beider auch H.-D. Horn Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus, in: Die Verwaltung 26 (1993), 545 (551 ff., 566 ff.).

⁸¹ Von einer „Bindung“ der Staatsorgane an die öffentliche Meinung, von einer „Einflussnahme“ der politischen Willensbildung im Raume der Gesellschaft auf die Willensbildung in der Sphäre des Staates ist zwar allgemein die Rede. Doch bleibt in der Regel unklar, ob damit eine normative Aussage getroffen oder lediglich das seit jeher in allen Staatsgefügen vorhandene sozialpsychologische Phänomen von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung (zahlreiche Nachweise bei E. Noelle-Neumann Öffentliche Meinung. Die Entdeckung der Schweigespirale, 4. Aufl. 1996) benannt wird.

⁸² Terminus: Schmitt Glaeser Partizipation (Fn. 18), 237.

in machtkritischer Haltung und herrschaftslenkender Absicht jenes Potential zur Geltung bringen, das der öffentlichen Debatte zugetraut wird: die Hervorbringung eines allgemeinen, vernünftigen Interesses, das die Übereinstimmung mit dem Allgemeinwohl erheischt. So ergibt sich – in programmatischer Absetzung von einem Verhältnis „bloß“ wechselseitiger „Beobachtung“ – die „wechselseitige Beeinflussung“⁸³ von organisierter Staatlichkeit und gesellschaftlicher Öffentlichkeit als ein aufgegebener Funktionsmodus legitimer Demokratie.

In wiederum radikalisierte Zuspitzung liest sich das so: Innerhalb einer „prinzipiell aufrechterhaltenen ‚Gewaltenteilung‘“ zwischen Staat und Gesellschaft geht die Stoßrichtung auf eine „Verschiebung“ der Kräfte. Eine „politisch fungierende Öffentlichkeit“ erhebt sich gegen die „Übergriffe der Systemimperative“ eines verselbständigten Herrschaftsapparats. Im „Modus der Belagerung“ mobilisiert sie (zumindest in „Konfliktfällen“) die Macht der öffentlichen Diskurse, in welcher sich die „Solidarität“ der autochthonen Bürgerschaft und die „kommunikativ verflüssigte Souveränität“ des Volkes verkörpern.⁸⁴

b) *Erosion der Theorie*

Das Konzept zeichnet kein reales, sondern unterlegt ein ideales Öffentlichkeitsbild. Eine Öffentlichkeit von derartiger Leistungsfähigkeit ist kein naturgegebenes soziales Phänomen, sondern eine kolossale normative Unterstellung. Sie hängt ab von jenen Merkmalen und Qualitäten, die ihre Legitimitätserschende Diskursleistung verbürgen sollen. Der immanente Begründungsansatz setzt hierbei auf die Kraft des Verfahrens.⁸⁵ Ihm fällt die Aufgabe der Mäeutik zu, des Hebammendienstes. Das Verfahren der öffentlichen Meinungsbildung muss so gestaltet sein, dass die – wenngleich falliblen – Ergebnisse, die sie hervorbringt,

⁸³ Vgl. Scherzberg (Fn. 50), 288 ff.; Schoch (Fn. 51), § 37 Rn. 88. Missverständlich Kühling (Fn. 2), 1099, der (sogar) eine „Verbindungsline“ zieht zum formalisierten Tatbestand der Partizipation und daher „über die Herstellung demokratischer Öffentlichkeit“ als einer „Beteiligung des Bürgers an der staatlichen Willensbildung“ spricht.

⁸⁴ Habermas Strukturwandel (Fn. 1), 36 ff.; ders. Faktizität und Geltung (Fn. 30), 399 ff., (bes. zur Einfluss-Funktion) 435 ff.; ders. Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff der Öffentlichkeit, Merkur 1989, 465 ff. (auch in: Die Moderne – ein unvollendetes Projekt, 3. Aufl. 2001, 180 ff., sowie in: Forum für Philosophie Bad Homburg, Hrsg., Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption, 1989, 7 ff.); ähnlich Scherzberg (Fn. 50), 421: „Öffentlichkeit ist prozeduralisierte Volkssouveränität“. – Dieser Zweckbestimmung wird die jüngste Deutung der Habermasschen Öffentlichkeitslehre von B. Pieroth Diskurstheorie und juristische Methodik. Jürgen Habermas' Beitrag zum Verfassungsrecht, FS F. Müller, 2008, 171 (183 ff.), nicht gerecht.

⁸⁵ Maßgeblicher Theorieimpuls: N. Luhmann Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl. 1987.

jedenfalls die Vermutung der Vernünftigkeit, also der kollektiven Akzeptanz für sich haben. Das Unterpfand hierfür liefert das deliberative Politikmodell.

Deliberation im Sinne einer argumentativen Auseinandersetzung und Verhandlung über Probleme, Ziele und Optionen konkreter Politiken gehört seit jeher zum Alltagsgeschäft der institutionell-verantwortlichen Akteure des parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems. Im Gefolge der „argumentativen Wende“⁸⁶, die die Konjunktur der Diskurstheorie eingeläutet hat, zielt die Modellierung aber auch und besonders auf die Kommunikationsprozesse der „peripheren“ Öffentlichkeit. Die Bedingungen sind: egalitäre Zugänglichkeit, thematische Offenheit, allseitiges Zuhören, rationale Begründung vertretenen Standpunkte, herrschaftsfreie, nicht vermachtete Zone. Dann ereignen sich, so die Annahme, im Rationalitätsniveau gehobene Diskurse, in denen die „ungeschliffenen“ Präferenzen und Positionen der Beteiligten zu reflektierten Meinungen „geläutert“ und zu (vollständigen oder majoritären) Konsensen des Ausgleichs transformiert werden. Am Ende dieses „purgatorischen Prozesses“⁸⁷ – wobei unklar ist, wer das beschließt – steht „die“ öffentliche Meinung, die das von allen Partikularismen befreite, somit vernünftige, sukzessive Gemeininteresse enthält.

Dieses emphatische Modell gibt vor, ein altes Problem demokratischer Gemeinwesen zu lösen:⁸⁸ Wie ist es zu erreichen, wenn Demokratie im Letzten kollektive Selbstbestimmung bedeuten soll, dass es zu Entscheidungen kommt, die von allen freiwillig gebildet und zugleich für alle vernünftig sind? *Rousseau* hat das bekanntlich offen gelassen. Wie sich unmittelbar (!) die Metamorphose von der *volonté de tous* zur *volonté générale*, diese ebenso in eins gesetzt mit dem Gemeinwohl, vollzieht, bleibt ungeklärt.⁸⁹ Das deliberative Verfahren soll nun die praktische Auflösung des Rätsels bringen. Doch die List der Vernunft, dass die normative Vorgabe selbst im kontrafaktischen Handeln präsent bleibt und seiner Erfüllung entgegenharrt, war immer auch eine Last der Vernunft, die nicht überlisten, sondern überzeugen will.⁹⁰ Die Vorstellung von der deliberierenden Öffentlichkeit verfehlt diesen Anspruch. Vergeblich wirbt sie um Plausibilität. Sie gibt sich empirisch anschluss-

⁸⁶ *Martinsen* (Fn. 22), 54.

⁸⁷ *H. Abromeit* Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, 2002, 103; *Martinsen* (Fn. 22), 57.

⁸⁸ Zu Recht deutlich *Peters* Sinn (Fn. 26), 63.

⁸⁹ Vgl. *J. J. Rousseau* Vom Gesellschaftsvertrag, 1762 (1977), Drittes Buch.

⁹⁰ Nach *U. J. Wenzel* Wider die Entleerung der Politik, NZZ vom 6. Oktober 1998.

fähig,⁹¹ scheitert aber am Dementi der Tatsachen. Politischer Sozial- und Kommunikationsforschung zufolge gibt es keinerlei Evidenz für die Annahme, die Zivilgesellschaft könne in öffentlichen Auseinandersetzungen diskursiv erhöhte Rationalität und gesteigerte Vernünftigkeit generieren. Ihr fehlt die Fähigkeit zur Ausbildung eines adäquaten Problemlösungsmodus.⁹² Außerhalb der Staatsrechtslehre wird daher dem deliberativen Öffentlichkeitsmodell jeder normative Gehalt abgesprochen, sondern allein noch eine heuristische Funktion zuerkannt.⁹³ Diese macht Wirklichkeitsveränderungen wohl erkennbar, aber nicht bewertbar.

Dass sich die politischen Kommunikationen im Ganzen der öffentlichen Sphäre⁹⁴ nicht nach Art eines Universitätsseminars – oder einer Staatsrechtslehrertagung – in rein kognitiver Orientierung ereignen, ist aber nicht nur eine offenkundige Tatsache. Eine derart diskursive Disziplinierung⁹⁵ ist auch konstruktiv und konzeptionell undenkbar. Die

⁹¹ Vgl. *Habermas* Strukturwandel (Fn. 1), 41; *J. Gerhards*, Diskursive versus liberale Öffentlichkeit. Eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas, KZfSS 49 (1997), 1 (7).

⁹² Dazu etwa die Untersuchungen von *Gerhards* ebd. sowie von *J. Gerhards/F. Neidhardt/D. Rucht* Zwischen Palaver und Diskurs: Strukturen und öffentliche Meinungsbildung am Beispiel der deutschen Diskussion zur Abtreibung, 1998; s. ferner *Neidhardt* (Fn. 28), 11 ff.; *Gerhards/Neidhardt* (Fn. 27), 47 ff., 59 ff., 69 ff.; *Peters* Sinn (Fn. 26), 68 ff., 82 ff., 89 ff., sowie *ders.*, Die Leistungsfähigkeit heutiger Öffentlichkeiten, in: *ders.* (Fn. 26), 187 ff.; *ders.* Deliberative Öffentlichkeit, FS Habermas, 2001, 655 ff.; mit weiteren Beispielen auch *G. Engel* Die Grenzen der politischen Öffentlichkeit. Jürgen Habermas und die konstitutionelle Gesellschaftstheorie, in: I. Pies/M. Leschke (Hrsg.) James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, 1996, 19 (50); grundsätzlich *U. Bernbach* Plädoyer für eine ungeteilte Öffentlichkeit. Anmerkungen zum „normativen Begriff der Öffentlichkeit“ von Jürgen Habermas, in: G. Göhler (Hrsg.) Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht, 1995, 25 ff.; zur begrenzten Rationalität des politischen Diskurses auch *O. Depenheuer* Lob auf die schweigende Mehrheit. Verfassungstheoretische Überlegungen zu einem demoskopischen Begriff, in: *ders.* Selbstdarstellung der Politik (Fn. 48), 33 (43 ff.) (= FS Roellecke, 1997, 57 ff.).

⁹³ Vgl. (inzwischen) *Habermas* Epistemische Dimension? (Fn. 30), 180; ferner *Peters* Sinn (Fn. 26), 68; *Neidhardt* (Fn. 28), 10, 38.

⁹⁴ Die Einwände berühren nicht die Vorbildfunktion des diskursiven Paradigmas für situative (wie insbesondere face-to-face-) Kommunikationen, die unter der Kontrolle subjektiver Vernunft und der wechselseitigen Erwartung kognitiv orientierter Rede-Antwort-Beziehungen stehen. Vgl. dazu die „Prüfung“ von *R. Alexy* Probleme der Diskurstheorie, in: *ders.* Recht Vernunft Diskurs, 1995, 109 ff.

⁹⁵ Diese hätte im Übrigen niemand anderes als wieder der (das Verfahrensrecht setzende) Staat zu gewährleisten; vgl. *Habermas* Strukturwandel (Fn. 1), 41. – Insofern „lebt“ die idealisierte Öffentlichkeit von Voraussetzungen, die sich selbst nicht schaffen kann (ähnlich *J. Hübner* Öffentlichkeit [Th], in: EvStL, Fn. 2, Sp. 1658, 1659). Mit dem Verweis auf die Aufgabe des Staates, entsprechende idealisierende Diskursregeln zu institutionalisieren, deutet sich freilich ein theoretischer regressus ad infinitum an.

Einwände der Empirie bestätigen lediglich, was mit Notwendigkeit bereits aus dem zugrunde liegenden Begriff, d.h. der kritisch-normativen Funktionscodierung politischer Öffentlichkeit folgt. Denn diese ist auf den Gleichlauf zweier Vorsätze eingestellt, die miteinander unvereinbar sind: die Erzeugung vernünftiger Meinungen einerseits und die Verfolgung machtvollen Einflusses andererseits. Das sind inkompatible Orientierungen. Der Wettbewerb um das bessere Argument verwandelt sich zwangsläufig in einen Kampf um die Macht, wenn es letztlich nicht um ausgleichende Vernunft, sondern um politischen Einfluss geht. Warum soll ein Beteiligter seine individuellen Interessen einer innergesellschaftlichen Läuterungszensur unterwerfen, wenn doch die Steuerung der Staatsgewalt das eigentliche Ziel ist? Das muss unter „rational choice“-Gesichtspunkten als lästiger Umweg, ja als Verlustgeschäft erscheinen; auf der Habenseite stünde lediglich eine Inklusion in die subjektlose Vernunft⁹⁶ eines „Demos ohne Eigenschaften“.⁹⁷

Der Verfassungsstaat baut wohl auf den Gemeinsinn seiner Bürger, auf den einzelnen wie auf den assoziierten.⁹⁸ Doch dies bildet eine vorrechtliche Verfassungserwartung, keine systemische Verfassungsvoraussetzung.⁹⁹ Die Verfassung setzt vielmehr die Legitimität bürgerschaftlichen Eigennutzes voraus und schützt diese in der Gewährleistung der grundrechtlichen Handlungsfreiheiten, sowohl im privaten wie im öffentlichen Raum. Wo aber eigennütziges Streben nach Macht und Einfluss waltet, kann ein allseitiges Streben nach uneigennützigen Ergebnissen nicht entstehen.¹⁰⁰ An die Stelle besonnenen Deliberierens tritt zweckdienliches Positionieren. Die Öffentlichkeit wird zu einer Funktion der Machttechnik.

⁹⁶ Die behauptete „Inklusionsleistung“ des deliberativen Politikmodells lässt sich von vornherein nicht statusrechtlich „übersetzen“. Im Prozess der Transformation der individuellen Interessen in das Gesamtinteresse löst sich ein auf die Teilhabe an staatlichen Entscheidungen gerichteter, grundrechtlicher status activus des Einzelnen in der subjektlosen „Einigung aller empirischen Bewußtseine“ (*Habermas* Strukturwandel, Fn. 1, 184) auf. Folgerichtig erhebt sich die Kritik der partizipativen Demokratietheorie; vgl. m.w.N. *Abromeit* (Fn. 87), 104ff.; *Martinsen* (Fn. 22), 57ff.

⁹⁷ So treffend (in Anlehnung an *R. Musils* Mann ohne Eigenschaften) *Abromeit* (Fn. 87), 103; ebenso *Martinsen* (Fn. 22), 57.

⁹⁸ Vgl. *Isensee* (Fn. 40), § 71 Rn. 125ff.

⁹⁹ Zum Unterschied vgl. die Nachw. oben Fn. 23. Zum verfassungsrechtlichen Widerspruch gegen eine (juridische) „Gemeinwohlverantwortung“ des Bürgers *Depenheuer* Bürgerverantwortung (Fn. 3), 99ff.

¹⁰⁰ „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“: *M. Weber* Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl. 1972, bes. v. J. Winckelmann, Studienausgabe 1980, 28.

All dies gilt umso mehr unter den modernen Bedingungen des Sozialen, wie sie die Überkomplexitäten und die Informationsgeschwindigkeit einer hochgradig ausdifferenzierten und global integrierten Wirklichkeit erzeugen. Hier eine „Diskurshaltung“ einnehmen zu sollen, verleitet geradezu dazu, in das Sprachspiel des Allgemeininteresses einzutreten¹⁰¹ – „wer bonum commune sagt, will betrügen“¹⁰² – oder Scheinöffentlichkeiten zu inszenieren, also zur Unredlichkeit. Vor allem aber sind mediale Kompetenzen, rhetorische Qualitäten und andere, nicht-diskursive Talente gefragt. Sie fehlen dem bescheidenen Charakter und schüchternen Schweiger,¹⁰³ für den PR-Spezialisten und gewiefen Taktiker sind sie entscheidend. Probleme und Anliegen müssen (zur stets erforderlichen Mobilisierung knapper öffentlicher Aufmerksamkeit) vereinfacht und zugespitzt,¹⁰⁴ Allianzen geschmiedet, Loyalitäten erzeugt und Organisationen geschaffen werden, um möglichst viele Anhänger, eine breite mediale Streuung und schlagkräftiges Konfliktpotential zu gewinnen.¹⁰⁵

Die Folgen für die Struktur der politischen Öffentlichkeit sind vorbestimmt, d.h. prädestiniert wie provoziert: Hierarchisierung der Öffentlichkeit, Stratifizierung der Gesellschaft, Vermachtungen zwischen Staat, Wirtschaft, Parteien und Gesellschaft. Über alle verfassungsrecht-

¹⁰¹ Vgl. *Martinsen* (Fn. 22), 56.

¹⁰² *C. Schmitt*, zit. aus den autobiographischen Aufzeichnungen *J. Piepers* (Noch wußte es niemand, 1976, 197) nach *J. Isensee* Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: H. H. v. Arnim/K.-P. Sommermann (Hrsg.) *Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung*, 2004, 95.

¹⁰³ Zum Theorieproblem des „schweigenden“ oder „schlafenden“ Bürgers: *Berka* (Fn. 3), 49, 50 ff.; *Depenheuer* Lob auf die schweigende Mehrheit (Fn. 92), 33 ff.

¹⁰⁴ „Bewährte“ Methoden: Pointierung, Dramatisierung, Polemisierung, Skandalisierung, Polarisierung, Ideologisierung, Manipulierung, Moralisierung, Personalisierung, Aufrichten oder Brechen von Tabus bis hin zu zivilem Ungehorsam. Aus der Lit.: *Habermas* Faktizität und Geltung (Fn. 30), 399 ff., 461 ff.; *Gerhards/Neidhardt* (Fn. 27), 69 ff.; *Neidhardt* (Fn. 28), 15 ff.; *Jarren/Donges* (Fn. 30), Bd. 2, 97 ff.; *G. Roellecke* Zur Logik der Diskussion, in: *ders.* Aufgeklärter Positivismus, hrsg. v. O. Depenheuer, 1995, 1 ff.; auch *ders.* Versuch über öffentliche Moral, in: ebd., 53 ff.; *Depenheuer* Logik der öffentlichen Diskussion (Fn. 48), 28 ff.

¹⁰⁵ So stellt sich jene optische oder akustische Täuschung ein, die im Begriff der „Schweigespirale“ auf den Punkt gebracht worden ist: Was öffentlich zu sehen oder zu hören ist, wirkt stärker als die wirklichen Meinungsverhältnisse sind; aber das starke Thema macht Karriere und setzt sich durch, während andere aus Isolationsfurcht dem Konformitätsdruck erliegen und in latentes Schweigen verfallen: *Noelle-Neumann* (Fn. 81), bes. 13 ff., 59 ff., 84 ff., 293 ff., 323 ff. Weniger druckvoll arrangierte, aber nicht weniger berechnete Anliegen finden demnach nur schwerlich Widerhall, sind eben „politisch nicht durchsetzbar“.

lichen Differenzierungen hinweg legt sich ein asymmetrisches Geflecht politischer Entscheidungskanäle, das seine Durchlässigkeit gering hält, die Masse des „Publikums“ auf die Galerie verweist und selbst das Parlament nicht selten zur bloß „institutionellen Kulisse“¹⁰⁶ herabstuft. Namentlich die „großen Drei“¹⁰⁷, die politischen Parteien, die großen Verbände und die Massenmedien, haben sich in dieser Lage machtbewusst und „kooperativ“ eingerichtet. Unbeschadet ihrer je spezifischen und unverzichtbaren Bewirkungsfunktionen für die rechts- und sozialstaatliche Demokratie¹⁰⁸ fällt ihnen in einer bestimmungsgemäß um politischen Einfluss ringenden Öffentlichkeit die zentrale, weil von alle Seiten höchst nachgefragte Selektionsrolle zu. In dieser kanalisieren sie nicht nur, sondern dominieren und reglementieren den Fluss der Informationen und Meinungen in der verwobenen Gemengelage politischer Willensbildung.¹⁰⁹ Was sich unter der Gesamtheit dieser Bedingungen bildet, sind keine egalitär synthetisierten, sondern das sind schlicht „herrschende“ Meinungen – im politischen Sinne des Begriffs.

c) *Notwendigkeit der Erneuerung*

Die Bilanz ernüchtert. Die realen politischen Kräfte richten sich nicht nach den Idealen der Theorie. Doch damit bliebe die Erkenntnis auf halbem Wege stehen. Sie kritisierte die Wirklichkeit, aber immunisierte die Theorie. Diese verfolgt zwar das Anliegen, die „Qual der Heteronomie“¹¹⁰ zu lindern und die allgemeine Herrschaftsbetroffenheit in eine Betroffenheit nach unmittelbar freiwilligem Gesamtinteresse zu wandeln. Aber der Anspruch ist nicht nur nicht erfüllbar, er führt unabding-

¹⁰⁶ F. Nuscheler Regierung auf Vereinbarung der „neuen Stände“?, ZParl 4 (1979), 503 (520).

¹⁰⁷ Schmitt Glaeser (Fn. 16), § 38 Rn. 42.

¹⁰⁸ Vgl. zu den Parteien H. H. Klein in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art. 21 Rn. 150 ff.; P. Kunig Parteien, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 72 ff.; zu den Verbänden Horn (Fn. 31), § 41 Rn. 39 ff., 47 f.; zu den Medien W. Hoffmann-Riem Kommunikations- und Medienfreiheit, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.) Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 7 Rn. 19 ff., 24 ff.; C. Starck in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.) GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 74 ff., 111 ff.; Kloepfer (Fn. 2), § 42 Rn. 35 ff., 65 ff.

¹⁰⁹ Dazu im einzelnen Schmitt Glaeser (Fn. 16), § 38 Rn. 42 ff. Speziell zur Macht der Medien zur Konstruktion von Wirklichkeit auch ders. Die Macht der Medien in der Gewaltenteilung, JöR 50 (2002), 169 ff.; W. Hoffmann-Riem in: AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 14.

¹¹⁰ Zitat: H. Kelsen Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929 (Neudruck 1981), 3.

bar in sein Gegenteil.¹¹¹ Unter dem Anliegen gedeiht das „Gesetz der Oligarchie“¹¹².

So liegt die ganze Erkenntnis nahe: Auch hier handelt es sich nicht um eine Erosion der Wirklichkeit, sondern um eine solche der Theorie. Der nach der „Einflusslogik“ konzipierte Begriff politischer Öffentlichkeit ist das Problem, zu dessen Lösung er antritt. Statt Demokratie und Freiheit zu mehrern, werden beide prekär. Das aber kann im Weiteren nichts anderes heißen als dies: Statt Verfassungsvoraussetzung zu sein, erheben sich Verfassungsnachfragen. Der „Sinn von Öffentlichkeit“ im demokratischen Verfassungsstaat muss von neuem überdacht werden. Dieses Nachdenken kann in und um der Freiheitlichkeit der res publica willen nur von der Maxime geleitet sein, auch in politicis Staat und Gesellschaft wieder deutlicher auseinander zu halten, in der theoretischen Reflexion wie in der praktischen Haltung. Das bedeutet nicht, einem überholten dichotomisch zu fassenden Ordnungsgefüge das Wort zu reden. Die Verfassung der freiheitlichen Demokratie errichtet kein „Stillhalteabkommen“ im ständigen Wettstreit der Politik.¹¹³ Doch sie gibt diesem in der Hinführung auf das „gute“ Gemeinwesen eine kontinuierliche Grundlage, in der die wesentlichen Bedingungen vorausgesetzt sind. Diese konstituieren die politische Öffentlichkeit und konditionieren ihre Funktion und Struktur. An einige „Ausgangstatbestände“¹¹⁴ sei im Folgenden erinnert.

IV. Normative Bewirkungsfunktionen

I. Verfassungsrechtliche Ausgangstatbestände

a) Volk und Gesellschaft

In der Kategorie der Öffentlichkeit findet realiter zusammen, was die Legitimationsordnung der Demokratie unterscheidet:¹¹⁵ Volk und Ge-

¹¹¹ Man kann dies auch in das Paradoxon fassen: Der „praktische Realismus“ gerät mit dem „theoretischen Realismus“ in Widerspruch (Formulierung bei *D. Zolo Democracy and Complexity. A Realist Approach*, 1992, 88; *Abromeit* Fn. 87, 97).

¹¹² Dazu *R. Michels* Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, 1957, 343 ff.

¹¹³ *P. Kirchhof* Demokratischer Rechtsstaat – Staatsform der Zugehörigen, HStR IX, 1997, § 221 Rn. 136.

¹¹⁴ *Kirchhof* ebd., § 221 vor Rn. 16.

¹¹⁵ Vgl. dazu *Isensee* (Fn. 17), § 15 Rn. 155 ff.; *ders.* (Fn. 40), § 71 Rn. 32 ff.; *Böckenförde* (Fn. 13), § 24 Rn. 26 ff.; *Rupp* (Fn. 38), § 31 Rn. 25 ff.; *Kirchhof* (Fn. 113), § 221 Rn. 17.

sellschaft. Die Unterscheidung widerspricht einer Idee von politischer Freiheit, die die Legitimität staatlicher Herrschaft vom freien Erzeugungswillen all derer abhängig macht, die ihr unterworfen sind. Sie reflektiert vielmehr die „unaufhebbare Differenz“ zwischen dem demokratischen („Herrschaft *durch* das Volk“) und dem republikanischen Prinzip der Herrschaft („Herrschaft *für* das Volk“).¹¹⁶ Danach ist auch die Rolle der Civitas eine geteilte, mal als Souverän, von dem die Staatsgewalt ausgeht, mal als Societas, auf die sie hingeht. Dass beide personell nicht völlig identisch sind, wird sinnfällig an der Stellung des ausländischen Mitbürgers. Dieser hat nicht Anteil an der Herkunftsbe gründung,¹¹⁷ wohl aber, mit ihm alle Gesellschaft, an der Ausrichtung des staatlichen Handelns auf das allgemeine Wohl.

So bestimmt das verfassungsstaatliche Projekt die Zugehörigkeit eines jeden Individuums zur Wirklichkeit und zur Öffentlichkeit der res publica. Doch das berührt nicht den verfassungsrechtlichen Selbststand des Volkes als Träger der Staatsgewalt. Für die Öffentlichkeit im Verfassungsstaat bilden daher die Inklusion in das Ziel staatlicher Herrschaft, aber die Exklusion von ihrer Erzeugung den normativen Rahmen, der ihren Status formt.

b) *Status im offenen Staat der Demokratie*

Was aus der Sicht des Prinzips Demokratie allein die Bewahrung des staatlichen Entscheidungshandelns im Willen des Volkes ist, das ist aus der Sicht der Republik dazu bestimmt, die immanente Annäherung an die Idee des Gemeinwohls in Bewegung zu halten. Diese „teleologische Ergänzung“ schließt es aus, beide stets und notwendig in Deckung zu heißen. Der Verfassungsstaat weiß darum, dass die Erzeugnisse der formalen Repräsentativdemokratie hinter ihrem materialen Gemeinwohlanspruch zurückbleiben können. Die verbindliche Entscheidung beendet die Suche immer nur vorläufig. Auch danach bleiben die Fragen nach dem Richtigen und Gerechten offen, und also diskutabel.¹¹⁸

In den Angeboten der Grundrechte liegt für jedermann die Möglichkeit, an der geltenden Ordnung Kritik zu üben. Sie sichern „in erster Li-

¹¹⁶ Die Republik ist keine bloß gelungene Demokratievariante. Zu diesem materialen Verständnis von Republik R. Gröschner Die Republik, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 23 Rn. 34 ff.; Isensee (Fn. 40), § 71 Rn. 106 ff.; zur Begründung aus dem kantischen Republikanismus W. Kersting Wohlgeordnete Freiheit, 1993, 413 ff.; H.-D. Horn Kantischer Republikanismus und empirische Verfassung, ZÖR 57 (2002), 203 (217 ff.).

¹¹⁷ BVerfGE 83, 37 (50 f.). Fundamentale Gegenposition: B.-O. Bryde Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, StWissStPr 5 (1994), 305 ff.

¹¹⁸ Zum Ganzen Isensee (Fn. 40), § 71 Rn. 105 ff.

nie“¹¹⁹ ein Stück „sittlich notwendiger Lebensluft“ (*Smend*) menschlicher Persönlichkeitsentfaltung. In ihrer Gesamtheit aber schützen sie die öffentlichen Kommunikationen, durch die sich die politische Willensbildung der Gesellschaft vollzieht. Deren (verfassungspolitische) Bedeutung erschöpft sich nicht darin, politischen Druck zu kanalisieren und eruptiven Entladungen des Oppositionellen vorzubeugen. Die demokratische Republik des Grundgesetzes begreift das politische Wirken der Öffentlichkeit vielmehr (in der Tat) als „weitergeführten Vorgang“¹²⁰ auf der Suche nach dem besseren Selbst des Gemeinwesens.

In der Hinwendung auf diesen Vorgang zeigt sich der verfasste Staat als „offener Staat“¹²¹. Seine demokratische Ordnung ist die eines offenen Prozesses.¹²² In diesen Prozess hinein wirkt das in jüngerer Zeit wieder betonte Gebot der Responsivität.¹²³ „Realisierte Demokratie“ verlangt über den formalen Akt der Volkswahl hinaus eine dialogische Beziehung zwischen Repräsentanten und Bürgern. Staats- und Volkswillensbildungsprozess stehen nicht unverbunden nebeneinander, sondern zueinander in kommunikativer Relation.¹²⁴ Hingegen erheben sich die schon benannten Widerstände, weitet sich dieser Gedanke zu einer normativen Bindung an die vorgebrachten Wünsche und Anregungen der Bürger.¹²⁵ Ein solches Verständnis inhaltlicher Repräsentation verfehlte nicht nur den das Wahlvolk übergreifenden Bezugspunkt des Gemeininteresses in der Idee des Gemeinwohls und im Subjekt der Gesellschaft, sondern beglaubigte auch unwillkürlich den Kampf der partikularen Interessen um Einfluss und Macht im Staat.¹²⁶

¹¹⁹ BVerfGE 7, 198 (204).

¹²⁰ Vgl. Häberle, bei Fn. 76.

¹²¹ P. Häberle Die Gemeinwohlproblematik in rechtswissenschaftlicher Sicht, Rechtstheorie 14 (1983), 275.

¹²² Vgl. K. Hesse Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 (Neudruck 1999), § 5 Rn. 135.

¹²³ Wegweisend A. Etzioni The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes, 1968; vgl. dazu ferner H. Uppendahl Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie, ZParl 12 (1981), 123 ff.; E.-W. Böckenförde Demokratische Willensbildung und Repräsentation, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 33 m.w.N.

¹²⁴ In diesem Sinne BVerfGE 44, 125 (139f.): „Wechselwirkung“ als „Teil des politischen Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz ihn versteht.“

¹²⁵ Deutlich auch Jestaedt (Fn. 25), 218: „keine unmittelbare und formalisierte Rückkopplungsbeziehung zwischen staatlicher Herrschaftsausübung und öffentlicher Kontrolle“.

¹²⁶ Kritik bzw. Mahnung zu vorsichtigem Umgang mit dem Postulat daher schon bei Etzioni (Fn. 123); s. auch Uppendahl (Fn. 123), 128 ff., 132 ff.; grundsätzlich Böckenförde (Fn. 123), § 34 Rn. 33; Isensee (Fn. 40), § 71 Rn. 100 ff.

Den amtsgebundenen Repräsentanten fällt im Kommunikationsprozess mit der politischen Öffentlichkeit vielmehr eine prinzipiell unabhängige, damit aber auch eine prinzipiell „stärkere“ Stellung zu. Demokratische Repräsentation widersetzt sich kommunikativer Verflüssigung. Repräsentatives Handeln bedeutet, den Willen des Volkes zu aktualisieren¹²⁷ und ihn verantwortlich auf die gute Sache des Gemeinwesens zu „führen“. Das verlangt soviel Responsivität wie möglich, zugleich aber auch soviel Führungsspielraum wie nötig, um das System effektiv¹²⁸ und das staatliche Gesamtinteresse im akzelerierenden Wandel der geschichtlichen Herausforderungen erkennbar und durchsetzbar zu halten.

Dem eine überlegene Position der „peripheren“ Öffentlichkeitsakteure nach Art eines „gesellschaftlichen Zensorenamtes ohne politische Verantwortung“¹²⁹ entgegenzuhalten, kommt nicht in Betracht. Erstens kennt die Verfassung keine Macht ohne Verantwortlichkeit.¹³⁰ Zweitens entziehen sich die individuellen Äußerungen wie auch die irgendwie gefühlte öffentliche Meinung jeder Qualitätsbestimmung. Hervorgegangen aus dem ungeregelten Prozess grundrechtlich geschützter Freiheitsbetätigung unterliegen sie keinem Gütekriterium oder gar Gesinnungszwang.¹³¹ Wenn und weil, wie *Hegel* sagt, in der öffentlichen Meinung „alles Falsche und Wahre“ zugleich ist,¹³² gibt es wohl kein gerechteres „Verfahren der Läuterung“ als das der Repräsentation.¹³³ Und es ist die-

¹²⁷ Zur unhintergehbaren Notwendigkeit der Repräsentation zur Artikulation und Darstellung des Volkswillens *Böckenförde* (Fn. 123), § 34 Rn. 4ff.

¹²⁸ Dies wird besonders betont von *R. A. Dahl* *System Effectiveness versus Citizen Partizipation*, *Political Science Quarterly* 109 (1994), 23 ff.; *ders.* *On democracy*, 1998, 110.

¹²⁹ *Peters* Sinn (Fn. 26), 65.

¹³⁰ *Hesse* (Fn. 71), 42.

¹³¹ Dies setzte vielmehr in *Rousseauscher* Manier die Einrichtung eines Zensors voraus, der notwendig jenseits der Beteiligten zu liegen hätte; s. *Rousseau* (Fn. 89), Viertes Buch 7. Kapitel. Woher aber dieser seine Legitimation beziehen und in welchem Verhältnis ein Tribunal der öffentlichen Meinung zur Repräsentation des allgemeinen Willens stehen sollte, bleibt – auch bei *Rousseau* – ganz und gar unerfindlich. Überraschender Weise schlägt der erklärte Gegner einer Repräsentationsfähigkeit des Volkswillens vor, das Amt des Zensors der öffentlichen Meinung dem Ehrengerichtshof der Marschälle von Frankreich zu übertragen (in einem Brief an *M. d'Alembert*, 1762, zit. nach *Noelle-Neumann*, Fn. 81, 118).

¹³² *G. W. F. Hegel* *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, 1821, Dritter Teil Dritter Abschnitt § 318.

¹³³ *Isensee* (Fn. 40), § 71 Rn. 103; vgl. auch *Hesse* (Fn. 122), § 5 Rn. 138: „Formung der ungeformten Willensrichtungen“. Dies zu leugnen, ist einmal zu recht als „größter und folgenschwerster staatstheoretischer Irrtum“ bezeichnet worden: *E. Kaufmann* *Zur Problematik des Volkswillens* (1931), in: *Gesammelte Schriften*, Bd. III, 1960, 272 (275).

ses Verfahren, das zugleich allen wünschbaren Raum lässt für die gerade auch in der Demokratie von heute „lebensnotwendige Aufgabe“ der Führung.¹³⁴

Ist es daher Sache der legitimierten Entscheidungsträger, das gesellschaftliche Meinungsspektrum auf das allgemeine Beste hin zu verwerthen, so ist es dabei zugleich ihre Aufgabe, die verfassungsrechtlichen Vorkehrungen gegen das manipulative Andrängen der intermediären Gewalten¹³⁵ auch tatsächlich und wirksam zu behaupten, so das freie Mandat und das öffentliche Amt. Das erfordert Standvermögen im babylonischen Stimmengewirr, Kompetenz, zwischen Beratung und Beeinflussung zu unterscheiden, Durchsetzungskraft und institutionellen Ethos, auch den Mut, unpopuläre Entscheidungen zu treffen, insgesamt: das Gegenteil von Katzbuckelei vor öffentlicher Meinung und Demoskopie. Solche professionelle Qualität¹³⁶ nimmt Teil an der Verfassungsvoraussetzung, dass die dialogische Öffnung der politischen Willensbildung nicht die Kompetenz- und Verfahrensordnung der Demokratie und das Volk als deren Träger überwindet.

Mit der Einsicht in diese, ihren Status formenden Ausgangstatbestände treten mit entsprechender Notwendigkeit die Funktionen der Öffentlichkeit hervor, wie sie der demokratische Verfassungsstaat voraussetzt. Sie lassen sich systematisch gliedern in erstens die republikanische, zweitens die demokratische und drittens die freiheitliche Funktion.

2. Republikanische Funktion

Die republikanische Funktion zielt zunächst auf das, was zuvor schon benannt wurde: die Erzeugung von Transparenz. In systemtheoretischer Lesart: Die Öffentlichkeit ist „strukturelle Kopplung“¹³⁷ zwischen der institutionellen Staatssphäre und den personalen Systemen der Gesellschaft, die über den Ausschnitt des Politischen die gesellschaftliche Wirklichkeit nach ihren Präferenzen beobachten.¹³⁸ Allein dadurch werden die verschiedenen Positionen für alle sichtbar, werden Auffassungsunterschiede und Meinungsverschiedenheiten deutlich, Verstän-

¹³⁴ Dazu *Kelsen* (Fn. 110), 78 ff.; *J. A. Schumpeter* Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, engl. 1942, dt. 1949, 8. Aufl. 2005, 427 ff.; *Hesse* (Fn. 71), 21 – Zitat.

¹³⁵ Vgl. BVerfGE 44, 125 (140); am Beispiel der Verbände *Horn* (Fn. 31), § 41 Rn. 49 ff.

¹³⁶ Zum Typus *M. Weber*, Politik als Beruf, 10. Aufl. 1993; vgl. auch *Schumpeter* (Fn. 134), 461 f.

¹³⁷ *N. Luhmann* Die Politik der Gesellschaft, 2002, 372 ff.

¹³⁸ Vgl. *Di Fabio* (Fn. 3), 47.

digungen über Streitiges und Vergewisserungen des Unstreitigen¹³⁹ möglich.¹⁴⁰

Die weitergehende Leistung aber ist diese: Für die staatlichen Institutionen ergeben sich hier die handlungsrelevanten (nicht: handlungsweisenden) Informationen, die für die politische Einheitsbildung im offenen Zielkorridor des Gemeinwohls¹⁴¹ unverzichtbar sind. Indem sich die partikularen Belange und pluralistischen Alternativen, die in der Mehrheits-Demokratie bislang noch keine Berücksichtigung gefunden haben, in der öffentlichen Auseinandersetzung artikulieren, selektieren und aggregieren, bewirken sie eine Reduktion der Beliebigkeit des politisch Möglichen und eine thematische „Vorformung“ der politischen Agenda.¹⁴²

3. *Demokratische Funktion*

Mit dieser republikanischen Leistung in legitimatorischem Zusammenhang steht die demokratische Funktion. Die Ordnung der politischen Willensbildung als eines zur Gesellschaft hin offenen, aber in die Regeln der Repräsentativdemokratie eingebetteten Prozesses macht deutlich, wer der unmittelbare und „eigentliche“ Adressat demokratischer Öffentlichkeit ist: der Wähler. Die Verpflichtung des Staates auf das Wohl der Allgemeinheit wird geerdet in der Wahlentscheidung des Volkes. Der periodische Wahlakt ist das Scharnier, über das „die“ ungefilterte *volonté de tous* in der Bildung des Staatswillens zur Geltung kommt. Die abgegebenen Stimmen entscheiden über die Auswahl des Führungspersonals, vermitteln dessen Handlungsbefugnis und begründen seine Verantwortung. Es ist nicht zuletzt eine Sache politischer Klugheit und Selbstbehauptung der insoweit abhängigen Akteure, im permanenten Wahl- und Konkurrenzkampf um die Zustimmung der Wähler zu werben. Demokratische Öffentlichkeit fungiert so als Reso-

¹³⁹ „Der Grundkonsens, den ein politisches Gemeinwesen braucht, setzt eine elementare Öffentlichkeit voraus“: *Schulze-Fielitz* (Fn. 2), 136; *M. Thelen* Demokratie, Grundkonsens und pluralistische Demokratie, 1997, 14f. u. ö.

¹⁴⁰ In der Lehre von der liberalen Demokratie ist das als ihre „höchste pragmatische Aufgabe“ („supreme pragmatic imperative“) bezeichnet worden, ohne die wir unser unausweichliches Beieinanderleben nicht werden bewältigen können: *B. Ackermann* Why Dialogue?, *The Journal of Philosophie* 86 (1989), 5 (10 u. ö.).

¹⁴¹ Dazu oben bei Fn. 116ff.

¹⁴² Die „Vorformung des politischen Willens“, wie sie von *U. Scheuner* Der Staat und die intermediären Kräfte, *Zeitschr. f. ev. Ethik* 1 (1957), 33 (34), begrifflich geprägt worden ist, wird hier mit *Luhmann* im Sinne der „Institutionalisierung von Themen“ verstanden (vgl. *ders.* Fn. 56).

nanzkörper, dem der Wähler das Werkzeug ist. Auf dessen Urteilsbildung hin ist ihre demokratische Funktion angelegt, den politischen Betrieb zu „beobachten“, seine Ergebnisse zu kritisieren und Verfehlungen zu publizieren.

4. *Freiheitliche Funktion und Struktur*

Damit tritt diejenige, dritte Funktion demokratischer Öffentlichkeit ins Blickfeld, die die grundlegende ist: die freiheitliche. Die Ausrichtung auf den Wähler bezieht ihren Sinn aus der Freiheit der Wahlentscheidung. Diese aber setzt eine freie Urteilsbildung voraus. Der Wähler muss sein Urteil über die „Güte“ der Politik „in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können“.¹⁴³ Und auch zur republikanischen Funktion verhält sich die freiheitliche wie die Bedingung zur Möglichkeit. Nur in einer freien, allgemein zugänglichen Öffentlichkeit wird jene Vielfalt an Beobachtungen vermittelbar, die die pluralistische Gesellschaft konstituiert, und für den Staat jene Akzeptiertheit von Themen unterstellbar, die den gesellschaftlichen Entscheidungsbedarf reflektiert. Das gilt umso mehr, als der heutige Grad der Ausdifferenzierung oder Fragmentierung, der Europäisierung und Globalisierung der Gesellschaft nur in entsprechend komplexer werdenden Kommunikationsprozessen bearbeitet werden kann: Die Öffentlichkeit muss jenes Maß an kommunikativ selektierter und aggregierter Themenbildung leisten können, das die höhere Komplexität der gesellschaftlichen Wirklichkeit auch tatsächlich erreicht und in politische Relevanzen übersetzen kann.¹⁴⁴ Diese Aufgabe kann nur in einer Ordnung der Freiheit gelingen. Das ist seine *conditio sine qua non* – im Sinne jener „ständige(n) freie(n) Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen“, wie sie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als „Verfassungsvoraussetzung“ der Demokratie postuliert.¹⁴⁵

Doch gerade diese *conditio* ist notleidend geworden. Deshalb vermag heutige Öffentlichkeit ihre gewünschte Leistungsfähigkeit nicht mehr aufzubringen. Hier ist der Ort, an dem die Klage zu führen ist. Die Erosion demokratischer Öffentlichkeit ist eine Erosion der Freiheit in der Demokratie. In die Offenheit des freiheitlich-demokratischen Systems

¹⁴³ BVerfGE 44, 125 (139); auch BVerfGE 73, 40 (85); 91, 262 (267). Dazu *Schmitt Glaeser* (Fn. 16), § 38 Rn. 31; *Jestaedt* (Fn. 25), 217; *H. Dreier* in: ders. (Hrsg.) GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 82 ff.

¹⁴⁴ Bezug: *Luhmann* (Fn. 56), 9, 18 ff.

¹⁴⁵ Vgl. etwa BVerfGE 89, 155 (171 f.); 97, 350 (369).

ist – im Fahrwasser theoretischer Politikentwürfe – eine offene Flanke gebrochen. Die Öffentlichkeit wird beherrscht von dem Elitenkartell der intermediären Hegemone. Unter dem Gesetz der „Gegenmacht“ einer „politisch fungierenden Öffentlichkeit“ mutiert die Selektion der Themen, die die Öffentlichkeit erbringt, zur Repression derer, denen es an dem notwendigen Kommunikations- und Konfliktpotential fehlt.

Der Versuch einer Wiedergewinnung der Freiheitlichkeit muss an jene Bedingungen ansetzen, von denen sie abhängig ist: an den Strukturen des öffentlichen Kommunikationssystems, in dem sie wirksam sein soll. Nach all den vorherigen Einsichten scheinen dafür zwei Maßgaben unabdingbar. Sie können begrifflich unter die eine Maxime der Staatsferne gefasst werden: erstens das Prinzip der Abwesenheit staatlicher Ingerenz, zweitens das Prinzip der Einhaltung gesellschaftlicher Distanz. Jenes entspringt den grundrechtlichen Quellen der Volkswillensbildung und verlangt, dass sich sein Prozess in prinzipiell „unorganisierter Selbstregulierung“¹⁴⁶ „frei, offen und unreglementiert“¹⁴⁷ vollzieht; das schließt eine Art staatlicher Wettbewerbsregulierung keineswegs aus, sondern sehr wohl ein. Das Gebot der Distanz folgt sodann aus der funktionsdifferenzierten Zuordnung von gesellschaftlicher und Staatswillensbildung, wie sie die verfassungsrechtliche Ordnung der Demokratie aufgibt. Diese Zuordnung bejaht eine „Wechselwirkung“¹⁴⁸, aber verneint jede Verschränkung. Die insofern gebotene Zurückhaltung und Zurückdrängung der intermediären Kräfte kann, ja muss als eine negative Verfassungsvoraussetzung der Demokratie ausformuliert werden.¹⁴⁹

Nur wenn diese Prägungen im Begriff demokratischer Öffentlichkeit gegenwärtig bleiben, kann der „institutionellen Vermischung“¹⁵⁰ entgegengetreten werden, die das erdrückt, was für die freiheitliche demokratische Republik „schlechthin konstituierend“ ist: im Wettbewerb der Meinungen den heterogenen Positionen eine reelle Kommunikationschance zu erhalten, so dass sie von anderen Akteuren beobachtbar werden und sich eine politische Willensbildung entfalten kann, in der „alle

¹⁴⁶ Formulierung: R. Herzog Allgemeine Staatslehre, 1971, 146.

¹⁴⁷ BVerfGE 20, 56 (98).

¹⁴⁸ BVerfGE 44, 125 (139 f.).

¹⁴⁹ Selbstredend zu weit gehend, aber die Richtung andeutend, ist die Bedingung „demokratischer Selbstkontrolle“ bei Schumpeter (Fn. 134), 467 ff. Der „conversational restraint“, den Ackermann (Fn. 140) einfordert, zielt demgegenüber auf die Entlastung der öffentlichen Debatte, indem Dissense, die sich als „fundamental“ erwiesen haben, aus der Anschlusskommunikation ausgeklammert werden, um die Zuwendung zu konkreten Problem offen zu halten.

¹⁵⁰ Schmitt Glaeser (Fn. 16), § 38 Rn. 32.

Vektoren einigermaßen kräftig entwickelt sind“.¹⁵¹ Das Internet, längst Teil der Realität, bietet hier eine durchaus zuträgliche Hardware.¹⁵² Auf die so hergestellte Öffentlichkeit der Kommunikationen kommt es an, das sei nochmals betont, nicht auf das Ergebnis, das für sich keine besondere Legitimität beanspruchen kann. Gegenbild und Antitypus ist die „gelenkte Demokratie“, in der die hegemonialen Machtkonglomerate die gesellschaftliche Willensbildung diktieren und jede abweichende Regelung ersticken.

V. Fazit

Ich ziehe ein Fazit. Das „ganze politische Leben freier Völker bewegt sich in der Öffentlichkeit, wie man athmet in der Luft“, so schrieb *Carl Theodor Welcker* 1841.¹⁵³ Heute scheinen die Atemwege verstopft. Im Sog der Macht haben sich oligarchische Engpässe gebildet. Luftzufuhr tut not. Das kann nur gelingen, wenn wir das freiheitliche Politikmodell des grundgesetzlichen Verfassungsstaates wieder mehr beachten. Dazu bedarf es im Begriff der Öffentlichkeit der Erneuerung seiner verfassungsrechtlichen Ausgangstatbestände. Diese verfolgen die Absicht, um der Demokratie und Freiheit willen das immer vorhandene sozialpsychologische Phänomen der öffentlichen Meinung in seiner Wirksamkeit zu begrenzen. Und sie mahnen dabei dazu an, den Unterschied wach zu halten, der zwischen einer „politisch fungierenden“ und der „demokratischen“ Öffentlichkeit besteht: Nicht Durchwirkung, sondern Bewirkung freiheitlicher Demokratie ist ihre Aufgabe. Hierin liegt die Chance, den demokratischen Pessimismus der Gegenwart in zukunfts-fähigen Optimismus zu wandeln und damit die Akzeptanz der staatlichen Entscheidungen zu befördern, auf die jenseits aller rechtlichen Ordnung der vitale (Fort-)Bestand der Demokratie verwiesen ist.

Die konkreten Rezepturen für solche Revitalisierungen sind je akteursspezifisch zu entfalten. Der hier verfolgten Aufgabe ging es darum, die Öffentlichkeit als Kategorie in ihrem verfassungsrechtlichen Status, ihrer vorausgesetzten Funktion und Struktur in den Blick zu nehmen

¹⁵¹ BVerfGE 69, 315 (346); missverständlich das dort gebrauchte Bild eines „Kräfteparallelogramms“, aus dem eine „relativ richtige Resultante“ hervorgehe, insofern damit eine staatlich-gesellschaftliche Verbundproduktion politischer Entscheidungen angedeutet scheint; soweit zu sehen, wird das Bild in der späteren Rechtsprechung nicht mehr aufgenommen.

¹⁵² Positive Einschätzung auch von *Kühling* (Fn. 2), 1103 f.

¹⁵³ *C. T. Welcker* Öffentlichkeit, in: C. v. Rotteck/C. T. Welcker, Staats-Lexikon, 1841, 9. Aufl. 1848, 10. Bd., 246 (247).

und aus den gewonnenen Einsichten erste Vorbedingungen für eine Gesundung aufzuweisen. Es waren schon die Klassiker der liberalen Demokratietheorie, *Tocqueville*¹⁵⁴ und *J. St. Mill*¹⁵⁵, die eindringlich vor der verschleierten Macht einer unbegrenzten Souveränität von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung gewarnt haben. *Habermas* meint inzwischen, damit hätten sie „vielleicht doch nicht so unrecht“.¹⁵⁶ Das ist gewiss richtig.

¹⁵⁴ Über die Demokratie in Amerika, 1835 (1976).

¹⁵⁵ Über die Freiheit, 1859 (1974).

¹⁵⁶ *Habermas* Strukturwandel (Fn. 1), 32 (unter Bezug auf seine zuvor gegenteilige Beurteilung ebd., 209 ff.).

Leitsätze des 2. Berichterstatters über:

Erosion demokratischer Öffentlichkeit?

I. Die Fragestellung

1. Nach dem „Gebot einer politisch fungierenden Öffentlichkeit“ soll die Exklusion der Mehrheit der Bürger von der staatlichen Herrschaft wenn nicht widerlegt, so wenigstens gemildert werden. Es sind die Evidenzen im aktuellen „Strukturwandel des Öffentlichen“, die insoweit irritieren.

2. Dazu scheinen sich Meldungen der jüngeren Demoskopie zu fügen, die in der Bürgerschaft breite Politikverdrossenheit und einen deutlichen Rückgang der Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland verzeichnen. Doch statt einer Unterbilanz kann es auch ein Übermaß an Öffentlichkeit sein, das die Zweifel an der Güte des demokratischen Prozesses auslöst.

3. Die Frage nach der empirischen Erosion demokratischer Öffentlichkeit ist bezogen auf die Form ihres gesollten Seins. Dieses Seinsollen bemisst sich nach dem Anspruch, der sich in den der Öffentlichkeit zugewiesenen Funktionen erklärt, nebst den Annahmen, die ihr ein dem gemäßes Funktionieren abverlangen. Die insoweit relevanten Problemspeicherungen liegen in Begriff und Sache demokratischer Öffentlichkeit.

II. Begriff der Kategorie

4. „Öffentlichkeit“ steht hier für den Inbegriff des sozialen Kollektivs, das durch den öffentlichen, also prinzipiell jedermann zugänglichen, kommunikativen Austausch der von den staatlichen Institutionen ausgeschlossenen „Privatleute“ über öffentliche, also alle angehende Angelegenheiten konstituiert wird. Diese Kommunikationen konstituieren zugleich die öffentliche Sphäre, in der sich die Gesellschaft selbst intern beobachtet („Spiegelmodell“).

5. In verfassungstheoretischer Hinsicht ist die Kategorie der Öffentlichkeit als ein intermediäres Bereichsfeld der Gesellschaft „zwischen“ Staat und Privat zu fassen. Sie vollzieht nach, was für die Bauform des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates grundlegend ist: die Unterscheidung von

Staat und Gesellschaft. „Demokratische“ Öffentlichkeit ereignet sich als gesellschaftliche Öffentlichkeit, außerhalb und in grundrechtlicher Distanz zur institutionalisierten Staatssphäre.

III. Kritische Politikfunktionen

1. Publizität

6. *Öffentlichkeit hat zudem den Anspruch eines Wertbegriffs. An erster Stelle zu nennen ist die Bedeutung im Sinne der Sichtbarmachung der Angelegenheiten von allgemeinem Belang. Das „allgemeine Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie“ ist Voraussetzung für individuelle und gesellschaftliche Freiheit auch in und durch Öffentlichkeit. Für die Systemtheorie liegt hier die entscheidende Funktion der Öffentlichkeit. Danach kommt es auf die Öffentlichkeit der Meinungen an, nicht auf „die“ öffentliche Meinung.*

2. Politisierung der Öffentlichkeit durch Wahrheitsbindung

7. *In der Aufklärung knüpft sich an die Publizität der Glaube an die Wahrheit und Gerechtigkeit der in öffentlicher Diskussion gewonnenen Ergebnisse. Öffentlichkeit übernimmt so auch die Bedeutung von allgemeinem Wohl. Für den staatlichen Bereich wird sie damit unwiderstehlich. Der Staat gerät unter den Druck der öffentlichen Meinungsbildung wie diese in das Gravitationsfeld der staatlichen Macht. Staat und Öffentlichkeit treten in Prozesse funktionaler Verschränkungen.*

8. *Die theoretischen Unterstellungen einer holistischen Öffentlichkeit als Träger der Wahrheit sind indes empirisch unhaltbar und inzwischen aufgegeben. Sie zerschellen an den Realitäten des im modernen, freiheitlichen Gemeinwesen unaufhebbaren Pluralismus.*

3. Politisierung der Öffentlichkeit durch Einflussprogrammierung

9. *In der gegenwärtigen Funktionsbestimmung der Öffentlichkeit im demokratischen Verfassungsstaat lebt der liberale Vernunftglaube „trotzdem“ fort, wenngleich in immanenter Anverwandlung. Das Öffentliche wird bezogen auf das Volk. Dessen Bestimmung und „Approbation“ der politischen Entscheidungen stellen die immanente Vernünftigkeit des staatlichen Handelns her. Die öffentliche Meinung vermittelt eine vorübergehend gefestigte Ansicht des Guten und Richtigen, die für den Staat ebenso unwiderstehlich ist.*

10. *Auch in diesem Verständnis bleiben gewisse oppositionelle Konnotationen gespeichert. Demokratische Öffentlichkeit soll gegenüber dem staat-*

lichen Sektor in herrschaftslenkender Absicht zur Geltung bringen, was der öffentlichen Debatte zugetraut wird: die Hervorbringung eines allgemeinen Interesses, das die Übereinstimmung mit dem Gemeinwohl erheischt. Die steuernde Beeinflussung der staatlichen Initiativen und Entscheidungen erscheint als ein aufgegebener Funktionsmodus legitimer Demokratie.

11. Das Konzept hängt ab von jenen Merkmalen und Qualitäten demokratischer Öffentlichkeit, die ihre Legitimitätserscheidende Diskursleistung verbürgen. Das Verfahren der öffentlichen Meinungsbildung muss so gestaltet sein, dass die Ergebnisse, die sie hervorbringt, die Vermutung der Vernünftigkeit für sich haben. Das Unterpfand liefert das deliberative Politikmodell.

12. Die Vorstellung von der deliberierenden Öffentlichkeit durchbricht die Grenzen der Plausibilität. Sie scheitert am Dementi der Tatsachen. Die Einwände der Empirie bestätigen, was mit Notwendigkeit bereits aus der kritisch-normativen Funktionscodierung politischer Öffentlichkeit folgt. Diese ist auf den Gleichlauf zweier Vorsätze eingestellt, die miteinander unvereinbar sind: die Erzeugung vernünftiger Meinungen einerseits und die Verfolgung machtvollen Einflusses andererseits. Der Wettbewerb um das bessere Argument verwandelt sich zwangsläufig in einen Kampf um die Macht, wenn es letztlich um politischen Einfluss geht. Die Öffentlichkeit wird zu einer Funktion der Machttechnik.

13. Die Folgen für die Struktur der politischen Öffentlichkeit sind vorbestimmt, prädestiniert wie provoziert: Hierarchisierung der Öffentlichkeit, Stratifizierung der Gesellschaft, Vermachtungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Über alle verfassungsrechtlichen Differenzierungen von Staats- und Volkswillensbildung hinweg legt sich ein asymmetrisches Geflecht politischer Entscheidungskanäle, das seine Durchlässigkeit gering hält, die Masse des Publikums auf die Galerie verweist und selbst das Parlament nicht selten zur bloß institutionellen Kulisse herabstuft.

14. Demnach handelt es sich (auch) hier nicht um eine Erosion der Wirklichkeit, sondern um eine solche der Theorie. Der nach der „Einflusslogik“ konzipierte Begriff demokratischer Öffentlichkeit ist das Problem, zu dessen Lösung er antritt. Statt Demokratie und Freiheit zu mehrten, werden beide prekär. Der „Sinn von Öffentlichkeit“ im demokratischen Verfassungsstaat muss von neuem überdacht werden.

IV. Normative Bewirkungsfunktionen

1. Verfassungsrechtliche Ausgangstatbestände

15. Für die Öffentlichkeit im Verfassungsstaat bilden die Inklusion in das Ziel staatlicher Herrschaft, aber die Exklusion von ihrer Erzeugung den normativen Rahmen, der ihren Status formt.

16. Die demokratische Republik des Grundgesetzes begreift das politische Wirken der Öffentlichkeit als „weitergeführten Vorgang“ auf der Suche nach dem „besseren Selbst“ des Gemeinwesens. In diesen Prozess hinein wirkt das Gebot der Responsivität. Doch erheben sich Widerstände, weitet sich das Gebot zu einer normativen Bindung des Staates an die vorgebrachten Wünsche und Anregungen der Bürger.

17. Den amtsgebundenen Repräsentanten fällt im Kommunikationsprozess mit der politischen Öffentlichkeit eine prinzipiell unabhängige und damit auch eine prinzipiell „stärkere“ Stellung zu. Demokratische Repräsentation widersetzt sich kommunikativer Verflüssigung. Dem eine überlegene Position der „peripheren“ Öffentlichkeitsakteure nach Art eines „gesellschaftlichen Zensorenamtes ohne politische Verantwortung“ entgegenzuhalten, kommt nicht in Betracht. Die professionelle (Führungs-)Qualität der Repräsentanten nimmt teil an der Verfassungsvoraussetzung, dass die dialogische Öffnung der politischen Willensbildung nicht die Kompetenz- und Verfahrensordnung der Demokratie und das Volk als deren Träger überwindet.

18. Unter diesen, ihren Status formenden Ausgangstatbestände treten die Funktionen der Öffentlichkeit im demokratischen Verfassungsstaat hervor. Sie lassen sich gliedern in erstens die republikanische, zweitens die demokratische und drittens die freiheitliche Funktion.

2. Republikanische Funktion

19. Die republikanische Funktion der Öffentlichkeit zielt zunächst auf die Erzeugung von Transparenz. Für den Staat ergeben sich sodann aus den für alle sichtbaren Kommunikationen die handlungsrelevanten (nicht: handlungsweisenden) Informationen, die für die politische Einheitsbildung im offenen Zielkorridor des Gemeinwohls unverzichtbar sind.

3. Demokratische Funktion

20. Die demokratische Funktion verweist auf den unmittelbaren und „eigentlichen“ Adressaten der Öffentlichkeit: auf den Wähler und seine Urteilsbildung. Demokratische Öffentlichkeit ist der Resonanzkörper, dem der Wähler das Werkzeug ist.

4. Freiheitliche Funktion und Struktur

21. *Die freiheitliche Funktion der Öffentlichkeit verhält sich zur demokratischen und republikanischen Funktion wie die Bedingung zur Möglichkeit. Die Aufgaben demokratischer Öffentlichkeit können nur in einer Ordnung der Freiheit gelingen. Doch gerade diese ist notleidend geworden. Die Erosion demokratischer Öffentlichkeit ist eine Erosion der Freiheit in der Demokratie. Unter dem Gesetz der „Gegenmacht“ einer „politisch fungierenden Öffentlichkeit“ ereignet sich die Repression derer, denen es an dem notwendigen Kommunikations- und Konfliktpotential fehlt.*

22. *Für eine Erneuerung der öffentlichen Kommunikationsstruktur sind zwei Voraussetzungen unabdingbar. Sie können begrifflich unter die eine Maxime gefasst werden: Staatsferne. Erstens das Prinzip der Abwesenheit staatlicher Ingerenz, zweitens das Prinzip der Einhaltung gesellschaftlicher Distanz. Gegenbild und Antitypus ist die „gelenkte Demokratie“, in der die hegemonialen Machtkonglomerate die gesellschaftliche Willensbildung diktieren und jede abweichende Regung ersticken.*

V. Fazit

23. *Der Verfassungsstaat mahnt dazu an, den Unterschied wach zu halten, der zwischen einer „politisch fungierenden“ und der „demokratischen“ Öffentlichkeit besteht: Nicht Durchwirkung, sondern Bewirkung freiheitlicher Demokratie ist ihre Aufgabe. Hierin liegt die Chance, den demokratischen Pessimismus der Gegenwart in zukunftsfähigen Optimismus zu wandeln und damit die Akzeptanz der staatlichen Entscheidungen zu befördern, auf die der vitale (Fort-)Bestand der Demokratie verwiesen ist.*

3. Aussprache und Schlussworte

Erosion demokratischer Öffentlichkeit?

Lepsius: Wir haben zwei ausgesprochen interessante Referate gehört, für die ich im Namen aller Anwesenden danke. Viele Nachfragen werden sich anschließen. Ein Grundproblem des Themas ist die Differenz zwischen Öffentlichkeit und demokratischer Öffentlichkeit. Was macht eine Öffentlichkeit zu einer spezifisch demokratischen? Die Öffentlichkeit interessiert sich ja für vieles. Sie interessiert sich dafür, wer nächster amerikanischer Präsident wird. Macht sie das zu einer deutschen Öffentlichkeit? Sie interessiert sich auch dafür, wer Deutschlands nächster Superstar wird. Macht sie das zu einer demokratischen Öffentlichkeit?

Hier nun hat Herr Horn, auf den ich mich in erster Linie beziehe, eine Differenzierung vorgenommen. Er operiert mit der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. Die grundlegende Bauform des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates sei die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. Ist das so? Wenn wir in die Vereinigten Staaten oder nach Großbritannien blicken, Mutterländer der demokratischen Öffentlichkeit, kann man die Tauglichkeit dieser Unterscheidung bezweifeln. In diesen Ländern gibt es sie jedenfalls nicht. Auch für Frankreich würde ich Zweifel anmelden. Was Herr Horn die grundlegende Bauform des demokratischen Verfassungsstaates nennt, hat in denjenigen Ländern, die das Modell des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaats erfunden haben, die entsprechende Grundlegung gerade nicht. Es handelt sich vielmehr um eine spezifisch deutsche Unterscheidung. Sie scheint mir für die Behandlung der Themenstellung ungeeignet, und daraus ergibt sich eine Reihe von Problemen. Wenn die Öffentlichkeit alle Themen behandeln kann, brauchen wir ein anderes Differenzierungsmerkmal als „Staat und Gesellschaft“.

Die Unterscheidung, die ich stattdessen anbiete, operiert mit Mehrheit und Minderheit. Die demokratisch relevante Öffentlichkeit bildet jeweils eine Mehrheit und eine Minderheit aus. Dabei hat die Minderheit ein Interesse, zur Mehrheit zu werden mit der Folge, dass die Öffentlichkeit nicht auf ein vernünftiges, Allgemeinwohl bezogenes, final bestimmbares bonum commune oder philosophische Letztbegründungen gerichtet ist. Die spezifisch demokratische Funktion von Öffentlichkeit verfolgt einen dynamischen Zweck, nämlich die Ausbildung von

Mehrheit und Minderheit offen zu halten und einen Wettbewerb der Ideen zu institutionalisieren. Dieser Wettbewerb hat keine Willensbildung zum Ziel, die einmal abgeschlossen ist. Denn wenn wir das Allgemeinwohl als Finalität der Öffentlichkeit ansehen würden, wenn das Beste sich tatsächlich einmal in einem Diskurs durchgesetzt haben sollte, dann dürfte es nicht mehr revidiert werden. Und das wäre unvereinbar mit der demokratischen Funktion der Öffentlichkeit, die permanent auf Revision, Veränderung und Dynamik angewiesen ist. Deswegen ist das Entscheidende, was eine Öffentlichkeit zu einer spezifisch demokratischen macht – im Unterschied zur kulturellen, ökonomischen oder sportlichen Öffentlichkeit –, die Differenz von Mehrheit und Minderheit.

Zu beantworten ist dann die Frage: Wie werden Minderheit und Mehrheit formiert und erkennbar gemacht? Wer erbringt diese Differenzierung? Hierfür gibt es natürlich verschiedene Instrumente. Dazu hätte ich gerne mehr mit Blick auf das öffentliche Recht gehört. Die Medien und Rundfunkanstalten besitzen hier eine wichtige Funktion – und deswegen werden sie auch öffentlich-rechtlich ausgestaltet. Natürlich haben auch die Parteien hier eine wichtige Funktion. Zentral ist nicht zuletzt das Wahlrecht, schon aufgrund der zeitlichen Bestimmung des Erhebungstages, denn Wahlen sind immer formalisierte Akte, in denen Mehrheiten und Minderheiten erkennbar werden, was sie ja sonst im demokratisch-dynamisierten Prozess selten werden. Also, wir haben juristische, wir haben intermediäre und wir haben natürlich auch ganz im Privaten liegende Komponenten, die Mehrheiten und Minderheiten definieren. Hier scheint mir die erhebliche Fragestellung zu liegen. Sie lässt sich nicht, Herr Horn, im Sinne einer Staatsferne oder gar einer Gesellschaftsferne beantworten.

Scherzberg: Ich habe eine kritische Anmerkung zu Herrn Horn und eine zustimmende an Herrn Holznagel. Herr Horn, mich hat bei Ihrem Vortrag ein zunehmendes Unbehagen beschlichen. Auf den Punkt gebracht, liegt es wohl an einer gewissen Einseitigkeit. Sie dekonstruieren die Idee der deliberativen Demokratie, weil diese in der Praxis das Ideal, das sie verkörpert, nicht erfüllt. Parteien, Verbände, Medien übernehmen Selektionsfunktionen, der Diskurs garantiert keine Vernünftigkeit, das Ideal wird von der Wirklichkeit widerlegt. Einverstanden. Sie vermeiden aber eine entsprechende kritische Reflexion des politischen Systems. Dessen Defizite, Opportunitäten und Eigenrationalitäten, die bekanntermaßen ebenso zu einer Verfehlung des idealen Gemeinwohlziels führen können, bleiben völlig ausgeklammert. Aber erst dadurch, dass man sich bewusst macht, dass wir es mit zwei unvollkommenen, eigenratio-

nalen, zwei nicht „sicher“ gemeinwohlorientierten Systemen zu tun haben, kann man verstehen, dass sich die Hoffnung einer demokratischen Herrschaftsordnung eben darauf richtet, dass sich die beiden Systeme stützen, wechselseitig kontrollieren und dadurch stärken. Die Öffentlichkeit wirkt auf das politische System ein und beeinflusst dortige Opportunitäten. Die Politik nimmt diese Impulse auf, wirkt aber über die Medien auch auf die öffentliche Meinung zurück. Es gibt also eine Art komplementäres Zusammenwirken, jedenfalls geht dahin die Erwartung der grundgesetzlichen Demokratie. Etwa kann Politik in Blockaden stecken bleiben. Unterschiedliche Mehrheiten in den Gremien, gegenläufige Interessen, die sich nicht in einen Kompromiss einbinden lassen. Anders die Öffentlichkeit. Sie ist dynamisch, entwickelt sich weiter, bringt immer wieder neue Vorschläge, immer wieder neue Lösungen auf. Diese müssen nicht notwendig vernünftig sein, aber sie geben dem öffentlichen Diskurs eine Entwicklungsoffenheit, eine Dynamik, die die Politik nicht notwendigerweise hat. Dieser Dynamik ausgesetzt zu werden, ist eine wichtige Bereicherung der Politik durch die deliberative Öffentlichkeit, ein Aspekt, den das politische Handeln für meine Begriffe benötigt, um demokratisch legitimiert zu sein. Art. 21 GG spricht ja von der Willensbildung des Volkes, und ich glaube – im Gegensatz zu Ihnen –, dass sich politische Herrschaft eben auch dadurch legitimiert, dass sie sich dieser Willensbildung mit ihrer Dynamik fortlaufend aussetzt, nicht allein der Bestätigung durch den Wahlakt.

Bernd Holznagel konstatiert nun aber die nachlassende Wirkkraft demokratischer Öffentlichkeit, und ich stimme seiner Forderung nach mehr Mitwirkungschancen ausdrücklich zu. Warum lässt die demokratische Öffentlichkeit in ihrer Wirkkraft nach? Lebenssachverhalte werden komplexer, Verantwortlichkeiten werden in gestuften Systemen wahrgenommen und dadurch nicht mehr richtig zurechenbar. Die Transparenz, die durch die freie Verbreitung von Informationen an sich im hohen Maße gewährleistet ist, wird durch deren Vielfalt wieder genommen. Wir brauchen hier sicher ein Gegengewicht, einen Ausgleich durch neue Formen der Mitwirkung, man denke an das Engagement von zivilgesellschaftlichen Organisationen oder den nicht durch Medien gefilterten Austausch der Meinungen im Internet. Dies und anderes ist aber zusätzlich, und nicht an Stelle einer, das richtet sich wieder an Herrn Horn, nach wie vor ernst zu nehmenden politischen Öffentlichkeit zu denken.

Steiger: Ich bitte um Vergebung, dass ich mich heute zum zweiten Mal melde. Aber wie heute morgen handelt es sich für mich um ein altes Thema, und man kehrt gern zu alten Themen zurück. Das gilt umso

mehr, als mir auffällt, dass wir selber, alle miteinander, in der Vereinigung der Staatsrechtslehrer als auch ich persönlich diesem Wandel unterliegen und das auch zu einem Wandel in unseren Auffassungen und wissenschaftlichen Aussagen führen kann. Es fiel mir gerade in den Diskussionen gestern und heute besonders stark auf, wie einige diese Wandlungen in den Diskussionen aufgenommen haben, andere aber nicht. Das scheint mir eine Konfliktlinie in diesen Diskussionen gewesen zu sein.

Ich möchte anknüpfen an die These 12 von Herrn Horn. Die Differenz zwischen Theorie und Praxis ist nicht neu. Ich habe mich im Laufe dieses Jahres intensiv mit den Diskussionen in den drei französischen Nationalversammlungen 1789 bis 1793 beschäftigt. Wenn man beobachtet, wie die Rede hier zum ersten Mal in Europa in einer Öffentlichkeit nachdrücklich als Machtinstrument in *politico* gegen den politischen Gegner eingesetzt wird, gleichzeitig das auf die Galerie verbannte Volk, von dem sie mit Recht sprechen, agitiert wird und dazu den Zusammenhang mit den Reden in den Clubs, insbesondere im Jakobiner-Club, einbezieht, kann man schon sehen, dass es nicht unbedingt nur um Vernunft und Richtigkeit und um Wahrheit, sondern um Macht geht, bis hin zu dem, was Robespierre in der *terreur* veranstaltet hat.

Warum hält man dann aber trotzdem über diese zwei Jahrhunderte an diesem Topos fest, dass durch Öffentlichkeit Vernünftigkeit, Richtigkeit und Wahrheit aus den öffentlichen Diskussionen herauskommen könnte? Meines Erachtens, weil es eben die größere Chance gibt, dass es zumindest zu richtigen Lösungen kommen kann – nicht unbedingt zu wahren, da würde ich Ihnen zustimmen, Herr Lepsius. Wenn wir wirklich mal die endgültige wahre Lösung hätten, würde die Sache zu Ende sein, da haben Sie völlig recht. Aber zur richtigen, jeweils historisch richtigen Lösung hofft man doch auf diese Weise besser zu kommen.

Der zweite Punkt, den ich anschneiden möchte, ist der Zusammenhang von Repräsentation und Öffentlichkeit. Sie haben gesagt, die Repräsentation ist unersetzlich in der kommunikativen Verfassung. Man muss doch aber bedenken, was repräsentieren denn die Repräsentanten? Sie repräsentieren doch – na ja, letzten Endes uns, sie repräsentieren die Öffentlichkeit, nicht nur Interessen, aber auch gerade Interessen, und ich denke, dass dafür der Dialog zwischen Repräsentanten und denen, die sie repräsentieren, in der Öffentlichkeit unbedingt erforderlich ist. Mein Eindruck ist jedoch, die Agenda 2010 ist dafür ein Musterbeispiel in letzter Zeit in Deutschland, dass gerade dieser Dialog nicht mehr klappt. Wenn heute gesagt wird, hier in Bayern – nach 3 Tagen kann man das ja mal sagen – hätten die CSU-Politiker nicht mehr die Hand am Puls des Volkes gehabt, dann ist das genau dieser Dialog, der

zwischen den Repräsentanten und dem Volk nicht geführt oder gar zerstört worden ist.

Schachtschneider: Die Referate waren hilfreich und informativ und ich freue mich, dass heute Nachmittag die Berichte eine gute Diskussion ermöglichen. Wenn Sie, Herr Horn, Ihre Überlegungen nicht an staatlicher Herrschaft festmachen wollten, sondern an politischer Freiheit, würden Sie meines Erachtens nicht viel an Ihrer Dogmatik ändern müssen und die inneren Widersprüche Ihres Vortrages wären, denke ich, behoben. Es ist, wie auch schon kritisiert wurde, mit der politischen Freiheit unvereinbar, Staat und Gesellschaft trennen oder auch nur unterscheiden zu wollen. Der Wille der Bürger begründet die Verbindlichkeit der Gesetze. Die Aufgabe der Abgeordneten ist die Erkenntnis des Rechts in Vertretung des Volkes, nämlich zu erkennen, welche Rechtsätze das Richtige für das gute Leben aller Bürger auf der Grundlage der Wahrheit sind. Diese Repräsentation ist eine Notwendigkeit. Die argumentative Deliberation, wenn man den Ausdruck benutzen will, soll im Parlament stattfinden. Eine solche kann schlechterdings im gesamten Volk und erst recht nicht im immer größer werdenden europäischen oder gar globalen Gemeinwesen organisiert werden. Aus dem „babylonischen Stimmengewirr“ kristallisieren sich die beachtenswerten Meinungen heraus, wenn das Recht der freien Rede geschützt, gefördert und in Anspruch genommen wird. Man kann nur froh sein, dass es heute neue Möglichkeiten gibt, seine Meinung zu äußern, nämlich im Internet, so dass die Presse und der Rundfunk in ihrer Macht beschränkt sind. Deren Konzentration hat sich ja noch weiter verstärkt. Das hat Herr Holznagel sehr schön dargestellt. Es ist die Aufgabe der Parlamente, durch Diskurs, der die gesamte Öffentlichkeit einbezieht, zur Wahrheit und zum Richtigen zu finden. Das misslingt und droht das Vertrauen der Öffentlichkeit in das politische System zu erschüttern. Grund ist schlicht und einfach die Verwechslung von Parteiendemokratie mit Demokratie, besser: mit Republik. Sie haben vollkommen Recht, Herr Horn, dass das wirkliche politische System, in dem wir leben, staatliche Herrschaft ist. Es ist die Europäische Union, eine Region des globalen Marktes, dessen Akteure sich die Staaten wesentlich durch die internationalistischen Organisationen gefügig gemacht haben. Die Union hat sich von demokratischen Strukturen weit entfernt. Die Verantwortlichkeit der Parlamente gegenüber ihren Völkern wird durchaus, wie schon mehrfach gesagt wurde, durch Wahlen und Ausrichtung der Politik auf Wahlen realisiert. So bleibt doch die Öffentlichkeit nach wie vor im kantianischen Sinne Medium von Wahrheit und Richtigkeit und ist darum unverzichtbar. Aber Wahrheit und Richtigkeit werden sehr

unterschiedlich gesehen. Es mischen sich immer wieder die Interessen der Einzelnen ein. Wir sollten das politische System nicht nur empirisch, sondern zunächst ethisch und normativ bestimmen. Sein und Sollen bleibt ein ewiger Widerspruch. Die Forderung der politischen Freiheit bleibt die nach Sittlichkeit, die man nur über Moralität erreicht, also die Beachtung des kantianischen Grundprinzips, des kategorischen Imperativs. Die Öffentlichkeit muss so hingenommen werden, wie sie sich entfaltet. Jeder kann auf sie einwirken und ist in der Demokratie dazu aufgefordert. Die Sittlichkeit seines Handelns ist Sache jedes einzelnen Bürgers, nicht die politischer Moralisten. Das ist die Größe der Republik, des freiheitlichen Gemeinwesens, und deren Zerbrechlichkeit.

Gröschner: Herr Horn, Sie haben im dritten Teil Ihres Vortrags die Theorien deliberativer bzw. diskursiver Demokratie – wie ich finde – überzeugend widerlegt. Ich habe auch nichts von einer „Trennung“ zwischen Staat und Gesellschaft gehört, wohl aber von einer „Unterscheidung“, und eine solche Unterscheidung halte ich nach wie vor für wesentlich. In Ihrem vierten Teil haben Sie ein Gegenmodell vorgestellt, dem Sie die Überschrift gegeben haben: „Öffentlichkeit in der demokratischen Republik des Grundgesetzes“. Es dürfte Sie kaum wundern, wenn ich zunächst einmal emphatisch zustimme, dass Sie den Republikbegriff reanimiert haben. Dessen Herzstillstand hat ja in Anbetracht der ideengeschichtlichen Länge des republikanischen Denkens nur einen kurzen Augenblick gedauert, weshalb doch auch einige Mitglieder unserer Vereinigung an den Erfolg der Wiederbelebung glauben. Von den heute Nachmittag Anwesenden nenne ich, ohne den Unterschied der Konzeptionen nivellieren zu wollen, die Herren Anderheiden, Isensee und Schachtschneider.

Zu Ihrer Konzeption eine kritische Rückfrage in nicht nur äußerlich-terminologischer, sondern inhaltlich-begrifflicher Hinsicht. Sie sprechen dem republikanischen Prinzip in These 19 die Funktion zu, auf die Erzeugung von „Transparenz“ zu zielen. Meine Frage: Warum sagen Sie nicht „Publizität“, zumal Sie vorher schon – sehr zu Recht – „res publica“ und „res populi“ verwendet hatten? „Populus“ ist die alte Form für „populus“, aus der das Adjektiv „poplicus“, später „publicus“ abgeleitet ist. Also ist die Öffentlichkeit etymologisch schon immer mit dem Begriff des Volkes verbunden gewesen, im alten Rom allerdings nicht demokratisch, sondern eben republikanisch. Man kann für solch klassischen Republikanismus auch die aufklärerische Tradition Kants heranziehen – Sie haben die transzendente Formel des öffentlichen Rechts zitiert –, die kantische Formel bezieht sich aber expressis verbis auf Publizität und nicht etwa auf Transparenz. Auch darin zeigt sich jener alt-

europäische Traditionszusammenhang, den man heute zur Reanimierung der Republik so stark wie möglich machen sollte.

Verwundert hat mich daher auch These 21, in der, nachdem von republikanischer und demokratischer Funktion die Rede war, zusätzlich eine freiheitliche Funktion thematisiert und unter „Ordnung der Freiheit“ subordiniert wird. In jenem alteuropäischen Zusammenhang, den ich zu stärken versuche, bedeutet „res publica“, womit Cicero die aristotelische „politeia“ übersetzt hat, nichts anderes als – mit einem schönen deutschen Wort und in bester Übersetzung – „Freistaat“. Und der Freistaat ist die freiheitliche Ordnung. Das ist auch ein Begriff des Grundgesetzes, wenn wir „freiheitliche demokratische Grundordnung“ nicht isoliert demokratisch betrachten, sondern ganzheitlich politisch. Meine Rückfrage lautet, ob nicht der traditionsreiche Begriff der Publizität für das Prinzip der Öffentlichkeit in der freiheitlichen Gesamtordnung unseres gegenwärtigen Verfassungsstaates angemessener wäre als der moderne, um nicht zu sagen modische Terminus der Transparenz.

Kotzur: Meine Frage richtet sich an beide Referenten und knüpft an das an, was Herr Lepsius bereits einleitend gesagt hat und jetzt auch thematisiert wurde, nämlich das Verhältnis von Staat und Gesellschaft. In dem Bereich, den wir heute Nachmittag diskutieren, lässt sich dieses Verhältnis vielleicht verallgemeinernd ausweiten auf den Dualismus, um nicht zu sagen die (vermeintliche) Dichotomie von „privat“ und „öffentlich“. Ich glaube, Herr Holznagel hat ein ganz faszinierendes Beispiel gegeben, indem er das „product placement“ dem staatlicherseits lancierten „opinion placement“ oder dem „information placement“ im privaten Unterhaltungsangebot zwar nicht gleichgesetzt, diesen Kontext aber bewusst hergestellt hat. Damit deutet sich an, dass sich insbesondere durch die Internetöffentlichkeit, wie wir sie heute kennen, die strikte Trennung zwischen privater und öffentlicher Sphäre ganz stark relativiert hat – stark relativiert in der Wahrnehmung derer, die sie aktiv mitbestimmen, und in der Wahrnehmung derer, die sie rezipierend wahrnehmen. Herr Holznagel hat wunderbar dargestellt, wie gefährlich es ist, wenn Informationen, wenn – um die Terminologie von Frau Baer heute morgen aufzugreifen – Herrschaftswissen auf subtile Art und Weise in Unterhaltungsangeboten vermittelt und dadurch „veröffentlicht“, in den öffentlichen Diskurs eingeführt wird.

Ich will nur eine Frage an beide Referenten formulieren. Würden Sie diesen Analysebefund teilen, ihn als positiv oder gefährlich beurteilen und welche Konsequenzen könnte man aus solch einer Beurteilung ziehen? Beide Referenten haben auch mit angedeutet, wie gefährlich es ist, wenn eine bloß veröffentlichte Meinung kritiklos rezipiert wird. Gibt es

hier Möglichkeiten, frühzeitig auf die Akteure in der offenen Gesellschaft mit einzuwirken? Gibt es vielleicht in Zukunft so etwas wie ein Schulfach „sinnvolle Mediennutzung“, damit der mündige Bürger sich dann in sinnvoller Weise der veröffentlichten Informationsangebote bedienen kann, sei es, dass sie ihm in öffentlicher oder verkappter privater Form präsentiert werden?

Kirchhof, P.: Wir haben Vieles zur Wirklichkeit der demokratischen Öffentlichkeit und zu einer Theorie dieser Verfassungsvoraussetzung gehört. Ich möchte unsere Aufmerksamkeit auf die verfassungsrechtlichen Folgen einer möglichen Erosion demokratischer Öffentlichkeit lenken.

Unser Demokratieproblem betrifft in erster Linie den Wähler. Wenn dieser desinteressiert ist, deshalb die öffentliche Debatte nicht zur Kenntnis nimmt; wenn dieser nichtinformiert ist, weil die öffentliche Debatte die wesentlichen Themen nicht behandelt oder wenn dieser gar desinformiert ist, weil ein öffentlicher Wahlkampf Probleme und Perspektiven verfälscht, kann sich dieses auf die Legitimationskraft des Wahlaktes auswirken. Für das Führen eines Fahrzeugs im öffentlichen Straßenverkehr setzt das Recht einen vorherigen Befähigungsnachweis, den Führerschein, voraus. Für das Führen des Staatsschiffes sind die Deutschen grundsätzlich Naturtalente; der „Prüfer“ ist das Staatsvolk, das hinreichende Kenntnis von den Kandidaten und ihren Aufgaben haben muss. Deshalb entsteht ein Demokratiethema, wenn wir in der gegenwärtigen, Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bedrohenden Finanzkrise nicht diskutieren, inwieweit sich der Finanzmarkt in Derivaten – Termingeschäften, Optionen – von der tatsächlichen Wertschöpfung durch Arbeit und Produktion lösen darf, wir auch kaum öffentlich fragen, inwieweit das Bankgeschäft sich etwa bei den Leerkäufen eher zu Spiel und Wette bewegt, wir stattdessen die Pendlerpauschale diskutieren.

Auch die staatsrechtliche Funktionenordnung wirft Fragen demokratischer Öffentlichkeit auf. Wenn sich die Gesetzgebungsdebatte immer mehr aus der Öffentlichkeit des Plenums verabschiedet und in der Nichtöffentlichkeit der Ausschüsse ereignet, verliert die Demokratie in ihrer Funktionsmitte ein wesentliches Stück Öffentlichkeit. In der Rechtsprechung deutet sich ein Funktionswandel an, wenn die Urteile zwar formal ordnungsgemäß verkündet werden, die Öffentlichkeit aber die Urteile in der Vermittlung durch den Journalisten zur Kenntnis nimmt. Wenn das Bundesverfassungsgericht seine Urteilsgründe auf hundert Seiten hoher Jurisprudenz niedergeschrieben hat, überbringt der Fernsehjournalist dieses Urteil in den abendlichen Nachrichten in einer Minute und dreißig Sekunden. Dabei gelingen Glanzleistungen be-

währter und erprobter Kenner des Rechts. Doch die Übermittlung dieser Dolmetscherleistung bedarf der Aufmerksamkeit des Staatsrechts.

Für die Freiheitsrechte sollte das Staatsrecht und die Staatstheorie einen Maßstab entwickeln, wann die Freiheit Öffentlichkeit fordert und wann sie Öffentlichkeit verbietet. Bisher lösen wir die Frage im Binnenbereich von Einzelgrundrechten: Art. 5 GG fordert mit der Meinungsfreiheit und der Informationsfreiheit die Öffentlichkeit, das Grundrecht auf Privatheit und auf Datenschutz verbietet zum Schutz der Persönlichkeitsrechte diese Öffentlichkeit. Hier fehlt eine prinzipielle Zuordnung von individueller Freiheit und Öffentlichkeit als Bedingung der Demokratie.

Schließlich sollten wir kritisch beobachten, dass der Bürger immer weniger gutes Recht und immer mehr gutes Geld vom Staat erwartet, der Staat dementsprechend immer weniger seine Rechtsetzungsgewalt und immer mehr die Macht des Geldes einsetzt. Das Finanzwesen aber gehört nach wie vor eher zu den *arcana imperii*. Zugleich macht der Wechsel vom Recht zur Finanzierung den Staat privilegienanfällig. Wenn der Staat heute 80 Millionen Euro zu verteilen hätte und er würde gleichheitsgerecht jedem der 80 Millionen Bürger einen Euro zuweisen, wäre dieses eine sinnlose Aktion. Gewährt er aber 80 Bürgern je eine Million Euro, erreicht er eine wesentliche Gestaltungs- und Interventionswirkung. Privilegien aber brauchen insbesondere die Öffentlichkeit. Hier liegt ein Strukturproblem der Finanzverfassung.

Rauschning: Beide Referate haben beklagt, anfänglich und gemeinsam, das mangelnde Interesse der Öffentlichkeit. Vielleicht sollten wir fragen, ob auch die Probleme, die zur Debatte stehen, jeweils das große Interesse der Öffentlichkeit erfordern. Öffentlichkeit – und Herr Horn ist ja darauf eingegangen – Öffentlichkeit, oder das Öffentliche, hat ja auch bei uns eine andere Bedeutung noch im Gegensatz zum Privaten. Die ganze Definition des öffentlichen Rechts hängt auch an der Definition des öffentlichen Wohls, des Gemeinwohls. Trotz aller Individualisierung und trotz aller Internationalisierung erhebt sich die Frage, um wessen öffentliches Wohl es denn geht. Es mag unmodern gelten daran zu erinnern, dass das Gemeinwohl auf die nationale Gemeinschaft bezogen ist. Wir sollten uns der Wirkungskraft dieser Verbundenheit weiterhin bewusst bleiben. Heute begehen wir den Gedenktag der Deutschen Wiedervereinigung. Lassen Sie sich heute an die Bewegung der Öffentlichkeit im Zuge der Wiedervereinigung erinnern. Das der deutschen Politik der Nachkriegszeit stets unterliegende Begehren nach der Wiedervereinigung trat nicht täglich an die Öffentlichkeit. Als sich dann die historische Situation ergab, dieses Ziel zu verwirklichen, zeigte sich eine Be-

wegung von unbändiger Kraft. Selbst die internationale Gemeinschaft konnte diesem Druck der Öffentlichkeit nicht widerstehen. Auch aus dieser Erfahrung können wir das Vertrauen schöpfen, dass wirkliche Schicksalsfragen unserer staatlichen Gemeinschaft von der Öffentlichkeit aufgenommen werden. Es mag eine der Schicksalsfragen sein, die Herr Meyer vorhin genannt hat mit der Überschuldung und der Last, die wir jeweils aufhäufen gegenüber den nächsten Generationen. Wenn die Öffentlichkeit sich der Schicksalsfragen annimmt, dann nimmt sie sie auf und beeinflusst damit die Politik ganz wesentlich.

Kühling: Erosionsanalysen laufen im Wesentlichen auf Gefahrenanalysen hinaus. Dem Beratungsgegenstand wurde aber ganz bewusst ein Fragezeichen beigelegt. Insofern bin ich Ihnen, Herrn Holznagel, besonders dankbar, dass Sie auch auf gegenläufige Tendenzen hingewiesen haben und stimme Ihnen in vielen Thesen zu. Ich möchte das aber noch vertiefen, ein wenig akzentuieren und ganz knapp verfassungsrechtlich an der einen oder anderen Stelle unterfüttern. Dabei komme ich tendenziell zu einer wesentlich positiveren Gesamtbilanz, als das hier auch in einigen Wortbeiträgen angeklungen ist.

Verstehen wir also mit dem Bundesverfassungsgericht die demokratische Öffentlichkeit als eine Sphäre, die vermittelt zwischen dem Staat und der Gesellschaft und dabei eine funktionierende Kommunikation voraussetzt, die eine Willensbildung ermöglicht vom Volk hin oder von der Gesellschaft hin zu den staatlichen Organen, dann kann man folgerichtig drei Ebenen unterscheiden.

Mit Blick auf die erste Ebene, die etwas zu kurz gekommen ist in der Analyse der beiden Referate, ist zu fragen: Wie öffnen sich denn die Gewalten gegenüber einer kritischen demokratischen Öffentlichkeit? Hier wurde zwar von Herrn Holznagel zu Recht auf Gefahren hingewiesen, die insbesondere eine exzessive, möglicherweise gar manipulative Öffentlichkeitsarbeit der Regierung bedingt. Aber wenn wir uns das Öffentlichkeitsprinzip als Verfassungsprinzip anschauen, beobachten wir doch vor allem eine ganze Reihe sehr positiver Trends und insbesondere das, was unter dem Wandel von der Arkan-Tradition hin zu den Informationsfreiheitsrechten beschrieben wird und dem Öffentlichkeitsprinzip mit Blick auf die Exekutive viel stärker zu seiner positiven Verfassungsrealität verhilft, als das bislang der Fall gewesen ist.

In Bezug auf die Rolle des Bürgers auf einer zweiten Ebene stellt sich die Frage: Wie nimmt er Teil an der Herstellung einer demokratischen Öffentlichkeit? Auch hier haben wir sehr viel Skeptisches gehört. Ich glaube, wir beobachten statt einer Erosion aber eher eine Ausdifferenzierung der Rolle des Bürgers. Gewiss, die Wahlbeteiligung, vor allem

auf kommunaler und auf der Ebene der Länder, lässt dramatisch nach. Dafür beobachten wir – und das hatten Sie, Herr Holznagel, ja auch angedeutet – aber ganz neue Formen der Herstellung demokratischer Öffentlichkeit, die man nicht unterschätzen sollte. Insbesondere das Internet bietet hier eine ganze Reihe neuartiger kommunikativer Partizipationsmöglichkeiten, die dem Bild der Verfassung auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wie es etwa im Kurzbericht-erstattungs-Urteil zum Ausdruck gekommen ist, wesentlich näher kommt. Denn die Verfassung ist darauf gerichtet, Informationsmonopole zu beseitigen und Informationszugangsmöglichkeiten zu generieren. Dieses Ziel wird durch das Internet, u. a. durch den partiellen Verlust der Macht der Intermediäre, aber gerade beflügelt. Damit ist zugleich die dritte Ebene funktionsfähiger Kommunikationskanäle zwischen staatlichen Organen und der Gesellschaft angesprochen. Auch in diesem Bereich sind also keineswegs nur negative, sondern auch eine ganze Reihe positiver Entwicklungstrends zu beobachten.

Und schließlich sei ein anderer Aspekt nur am Rande erwähnt, weil Sie darauf eingegangen sind, Herr Holznagel: Privatisierungsprozesse – auch da muss man ganz klar differenzieren. Ich denke, da sind wir gar nicht unterschiedlicher Meinung. Natürlich kann ich die Gefahr sehen, dass eine Kommerzialisierung erfolgt und Verluste an demokratischer Öffentlichkeit eintreten. Aber nehmen wir nur exemplarisch das Beispiel der Telekommunikationsordnung. Das Gegenteil ist hier doch der Fall. Wer entscheidet denn im Augenblick über die wichtige Frage, ob wir eine bessere Breitbandversorgung bei Internetanschlüssen auf dem Land haben wollen? Früher wurde das durch ein monopolistisches Staatsunternehmen eher fernab der Öffentlichkeit festgelegt. Jetzt haben wir im Gesetz eine Definition des Universaldienstumfangs. Und dieser Umfang kann im Gesetzgebungsprozess im vollen Lichte der parlamentarischen Öffentlichkeit stets neu justiert werden. Insofern kann man bei Privatisierungsprozessen sicherlich kritische Dinge beobachten, man kann aber erneut auch die positiven Entwicklungen sehen, so dass ich insgesamt zu einer optimistischeren Einschätzung der Entfaltung der demokratischen Öffentlichkeit käme als das hier verbreitete Stimmungsbild.

Dörr, D.: Ich knüpfe mit meinem Beitrag an Herrn Kühling an und richte mich auch an Herrn Holznagel. Ich glaube mit Ihnen, Herr Kühling, dass viele der Entwicklungen Chancen und Risiken mit sich bringen und ganz neue Herausforderungen bedeuten. Und das gilt vor allem – und das haben Sie, lieber Herr Holznagel, am Schluss Ihres Vortrags besonders deutlich angesprochen – für die – und ich nenne

es jetzt bewusst so – mediale Revolution. Wir haben revolutionäre Prozesse bei der Veränderung der Massenmedien, die wir in ihren Auswirkungen noch gar nicht ganz übersehen. Wir haben mit der Digitalisierung und dem damit einhergehenden, jedenfalls technischen Konvergenzprozess ganz neue Formen der Vermittlung von Meinungen und damit auch ganz neue Herausforderungen für öffentliche Willensbildung. Gerade durch das Internet entstehen neue Angebote, die weder der klassischen Presse ganz entsprechen, noch dem klassischen Rundfunk. Und alle Akteure drängen auch in diese Bereiche hinein. Das bringt große Chancen mit sich – es wurde eben angesprochen – nämlich, dass man mit neuen Mitspielern zu rechnen hat, dass auch Einzelne sich an die Öffentlichkeit wenden können. Es bringt aber auch ganz neue Konzentrationsprozesse mit sich. Das muss man auch sehen. Wir haben gerade in dem Bereich des Internets, der neuen online-Angebote enorme neue Konzentrationsprozesse in Bereichen, die wirtschaftlich interessant sind. Und wir stehen vor allem der Herausforderung gegenüber, wie man sich eigentlich in der Informationsflut noch zurechtfindet und wie man neue Akteure, die natürlich die Informationen steuern, behandelt. Das haben Sie, Herr Holznagel, angesprochen am Beispiel Google.

Für mich stellen sich da noch mal zwei konkrete Nachfragen, nämlich einmal: Wie wollen Sie sicherstellen, dass die Informationsvielfalt auch in diesen neuen technischen Herausforderungen erhalten bleibt, gerade angesichts der konglomeraten Zusammenschlüsse? Müssen wir da nicht auch rechtlich neu nachdenken? Denn bisher haben wir ein Vielfaltsicherungsrecht, was allein auf das bundesweite Fernsehen ausgerichtet ist, aber nicht die online-Angebote mit in den Blick nimmt. Können wir das weiterhin so machen? Das zweite für mich Interessante ist: Wie wappnen wir uns gegen bestimmte Herausforderungen, die mit Privatisierung auch verbunden sind? Und Sie haben die angesprochen, nämlich dass man auch ganze Informationsangebote zuliefert und dass für das Publikum nicht erkennbar ist, ob etwas von staatlicher Seite und privater Seite; also nicht nur product placement, sondern auch info-placement, also aus einer dritten Quelle stammt. Müssen wir da nicht die Staatsferne der Medien, insbesondere des Rundfunks erneut stärken? Jeder kann mal nachlesen, wie Herr Pöttering das europäische Parlamentsfernsehen verteidigt. Man wundert sich schon, welche Sichtweise dies von Staatsnähe oder Staatsferne des Rundfunks darstellt. Denn das wird ungefähr so gerechtfertigt, dass man sagt, es ist ja zugunsten Europas und deshalb muss da schon der Einfluss des Parlaments sein. Es dient ja einem guten Zweck, und nach außen tun wir so, als wäre das Medium unabhängig. Wir werden auch nur eingreifen, wenn es Europa schadet.

Hochhuth: Ich möchte etwas zum Gesamtthema sagen, Verfassungsvoraussetzungen, und auch zum heutigen Thema demokratische Öffentlichkeit. Das Thema war doch: Erosion demokratischer Öffentlichkeit, und ich fand beide Referenten – obwohl Sie ja differenziert und auch problematische Befunde genannt haben – doch im Ergebnis etwas zu optimistisch. Und zwar sowohl nach der objektiven Seite, was die Strukturen demokratischer Öffentlichkeit anbetrifft, als auch nach der subjektiven Seite, die gar nicht angesprochen wurde, was die Menschen anbetrifft, die in dieser Öffentlichkeit zuhören oder dann auch mitschreiben oder in den elektronischen Medien mitsprechen. Ich habe nichts gegen die Spaßgesellschaft, aber was bedeutet eine Spaßgesellschaft, wenn sie zu einer Spaßdemokratie führt?

Ich sehe eine extreme Abwärtsspirale durch das Zusammenwirken von zwei Elementen: Das erste Element ist die Kommerzialisierung der elektronischen Medien. Herr Holznagel hat dazu gesagt, die Gefahren der Boulevardisierung und Banalisierung der medialen Politikvermittlung würden überschätzt. Warum werde das überschätzt, warum sei es nicht so schlimm? Da antworten Sie in Ihrer These 10: weil diese Mechanismen inzwischen selbst Gegenstand der Erörterung in der demokratischen Öffentlichkeit seien und damit für den Bürger durchschaubar. Also weil wir auf der Staatsrechtslehrertagung und die Soziologen auf den mediensoziologischen Tagungen herumstehen und kritisieren dürfen, deswegen ist das nicht so schlimm. Entschuldigen Sie, Herr Holznagel, dass ich das ins Ironische ziehe, aber woher nehmen Sie den Optimismus, dass, nur weil wir darüber reden und weil auch auf den Medienseiten der großen Tageszeitungen ab und zu was darüber steht, dass das deswegen kein so großes Problem sei? Wer Angela Merkel und Barack Obama unterschätzt, der kann beiden vorwerfen, dass sie dadurch unangreifbar werden, dass sie zu wirklich politisch problematischen Dingen immer erst dann etwas sagen, wenn sich schon herausgestellt hat, in welche Richtung „es“ im Ergebnis läuft. Man kann Wahlkämpfern das natürlich nicht vorwerfen, denn alles andere würde sie sehr angreifbar machen. Aber das ist doch schon eine Folge der Art von Öffentlichkeit, die wir heute haben: Dass jemand, der sich mit einem intelligenten – oder vielleicht auch nicht ganz so intelligenten – Vorschlag an die Öffentlichkeit wagen würde, sofort angegriffen würde. Das ist ein Fehler unserer medialen Öffentlichkeit, und obwohl wir diesen Fehler kennen, bekommen wir ihn nicht weg.

Der zweite große Faktor zur Abwärtsspirale ist die Beschleunigung des Öffentlichen. Internet, Fernsehen und Rundfunk bewirken sie. Die Leute, die in diesen Medien arbeiten, haben keine Zeit mehr, in Ruhe und Muße einen Gedanken auszubrüten, weil sie mindestens so schnell

sein müssen wie „Spiegel online“ oder wie „das Erste online“. Diese Beschleunigung verflacht den Diskurs. Deswegen fand ich Sie da ein bisschen zu optimistisch.

Das führt nun zum subjektiven Thema, zu dem Menschenbild des Grundgesetzes, von dem ich ja meine, dass es das gibt, auch wenn mancher das bestreitet. Welche Art von geistigen Menschen erziehen Medien, die eine Spaßgesellschaft propagieren? Der gesamte jetzige Nachwuchs wird viel stärker durch die Medien erzogen, als das jemals in der Geschichte der Fall war. Auch der Anteil am Nachwuchs, der, anders als wohl die meisten hier im Saal, aus keinem gefestigten etwa beamten- oder bildungsbürgerlichen Haus stammt. Der mündige Bürger, den die Demokratie zwingend voraussetzt, der vielleicht die wichtigste Verfassungsvoraussetzung ist, der braucht eine gewisse Disziplin, sich mit einem komplexen Zusammenhang – also etwa mit der derzeitigen Finanzkrise und ihren komplexen Gründen – auseinanderzusetzen. Das wird ihm ab-erzogen. Jacob Burckhardt hat den Untergang der Freiheit vorhergesagt durch die sogenannten *terribles simplificateurs*, die schrecklichen Vereinfacher. Ich glaube, dass das wirklich eine Gefahr ist, die uns durch die Erosion der demokratischen Öffentlichkeit, durch die Beschleunigung und Kommerzialisierung der Medien droht.

Huster: Ich habe eine Frage (oder vielleicht sogar mehr eine Anmerkung) zu den Referaten, aber auch zu der Art und Weise, wie wir jetzt über die Referate diskutiert haben, die nicht die Inhalte, sondern die Methode betrifft: Was machen wir eigentlich, wenn wir hier über ein Thema wie „Erosion demokratischer Öffentlichkeit“ reden? Wenn jemand von der Straße zufällig in diesen Saal gekommen wäre und diese Veranstaltung erlebt hätte: Wenn an der Wand nicht stünde, dass wir hier bei der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer sind, was hätte er wohl gedacht, wo er ist? Ich vermute, dass selbst die Idee, er sei bei der Tagung einer wissenschaftlichen Vereinigung, eher fernliegend gewesen wäre. Das meine ich ganz selbstkritisch. Er hätte wohl gedacht, er sei etwa bei einer Anhörung z.B. in einem Landtag, wo die Politiker sich informieren lassen wollen, wie es denn um die demokratische Öffentlichkeit bestellt ist, wo auf drängende Probleme hingewiesen wird usw. Das ist wahrscheinlich eine ganz treffende Beschreibung dessen, was er wahrgenommen hätte.

Das kleide ich jetzt in eine Frage an die Referenten: Was ist Ihr methodischer Ansatz, wenn Sie über dieses Thema wissenschaftlich reden? Offensichtlich ist es kein verfassungsrechtlicher Ansatz. Das sieht man schon daran, dass wir kaum über Normen gesprochen haben; auch in den Thesenpapieren der Referenten taucht nicht eine einzige Norm auf.

Und auch ich könnte auf die Frage „Erodiert die demokratische Öffentlichkeit?“ keine verfassungsrechtliche Antwort geben: Denn die Antwort auf diese Frage steht bestimmt nicht in der Verfassung, weil das zunächst einmal eine empirische Frage ist. Also könnte man eher politikwissenschaftlich argumentieren. Das geht in die Richtung des Ansatzes von Herrn Holznagel. Nun war das aber eine politikwissenschaftliche Betrachtung, die fast völlig theoriefrei war – und das funktioniert auch nicht. Ich nenne Ihnen dafür kurz ein Beispiel. Sie haben gesagt, nur 10 % der deutschen Bevölkerung haben die Wahlprogramme der Parteien gelesen. Ich bin ja fast von meinem Stuhl gefallen: Ich hab doch nicht geglaubt, dass Millionen von Deutschen die Wahlprogramme der deutschen Parteien lesen! Wenn das wirklich der tatsächliche Zustand ist, dann mache ich mir um unsere Demokratie überhaupt keine Sorgen, denn das dürfte im internationalen Vergleich konkurrenzlos viel sein. Also stellt sich die Frage: Was ist eigentlich der Maßstab, anhand dessen wir beurteilen können, was da passiert?

Bei Herrn Horn war es dagegen eher ein theoretischer Zugang über die politische Philosophie – obwohl er uns am Anfang gesagt hat, politische Philosophie wolle er dezidiert nicht betreiben. Er hat dann aber die ganze Zeit eine bestimmte Richtung der politischen Philosophie, nämlich das Modell der deliberativen Demokratie, kritisiert. Aber auf welcher theoretischen Grundlage eigentlich? Ich habe das – ehrlich gesagt – nicht verstanden. Ich gebe auch zu bedenken, dass z.B. eine Formulierung wie die, dass es in der Öffentlichkeit ein „Elitekartell intermediärer Hegemone“ gebe, keine Begriffsbildung darstellt, die aus irgendeiner wissenschaftlichen Theorie bekannt ist; in einer solchen Formulierung bringt sich im Grunde genommen doch nur ein Ressentiment gegen die Suhrkamp-Kultur oder gegen was auch immer zum Ausdruck. Und als Sie Ihre These 17 erläutert haben, war ungefähr zehn Mal von „führen“, „Führungskraft“ und „Führungsqualität“ die Rede – da war ich kurz davor anzunehmen, Sie wollten uns ein entsprechendes Prinzip als Alternative zur Theorie deliberativer Demokratie empfehlen.

Streinz: Um die Meinung des Bürgers auf der Straße zu erfahren, müssten wir bei der Staatsrechtslehrervereinigung eine Teilöffentlichkeit herstellen. Aber jetzt zu Ihnen, Herr Horn. Sie zeigen in These 12 auf, dass die Vorstellung der deliberierenden Öffentlichkeit eine Fiktion ist. Das sehe ich auch so. Es wurde hier schon gesagt, dass Mehrheit nicht notwendig Vernunft sein muss. Schon in der klassischen Literatur findet sich ja, dass Verstand stets nur bei wenigen zu finden sei und die Welt von Unverstand regiert werde. Aber Mehrheitsentscheidung ist in den Grenzen der Rechtsstaatlichkeit und unter den Funktionsbedingungen

der Demokratie, die eine wehrhafte ist, eben nur die legitimierte, und nur möglicherweise auch die vernünftige Entscheidung. Aber was vernünftig ist, darüber lässt sich streiten, und das geschieht im Kampf um die Mehrheit. Mehrheit bedingt Macht und umgekehrt und damit wird die Öffentlichkeit ja zwangsläufig zu einer Funktion der Machttechnik. Der Beitrag der Öffentlichkeit, hier die Veröffentlichung von Tatsachen, von Missständen und deren Erörterung in den Medien liefert aber durchaus entscheidende Fakten für das Publikum, das dann entscheidet, und ich glaube, man soll dessen Aufnahmebereitschaft und Entscheidungskraft durchaus nicht unterschätzen.

Zu der These 13: Die Realität des Parlaments als institutionelle Kulisserie, wie Sie sagen, ist offensichtlich. Dass dort wirklich Debatten stattfinden, kann man nicht behaupten, und das Interesse der Öffentlichkeit lässt ja auch im Vergleich zu den 70er Jahren deutlich nach. Wenn gesagt wird, ein Abgeordneter, der ins Plenum geht, hat offenbar nichts Besseres zu tun, und dies ihm noch zum Vorwurf gemacht wird, dann zeigt dies doch, dass hier einiges im Argen ist. Debatten zwischen den Abgeordneten einer Fraktion gibt es ohnehin nicht denn hier ist ja eine einheitliche Linie gefordert und daher – und das haben Sie, Herr Holznagel, auch aufgezeigt – erklärt sich diese Suche nach Fluchtpunkten, die Flucht in Hinterzimmer. Aber die beiden ehemaligen Volksparteien mussten ja auch erfahren, dass das nicht immer gelingt. Trägt man aber dann eine Frage in der Öffentlichkeit aus, wird dies als schädliche Streiterei empfunden. Ich dachte bisher, dass es kein Machtkampf, sondern die Suche nach einer personell richtigen Entscheidung ist, wenn man zwischen mehreren Alternativen debattiert und dann entscheidet, aber vielleicht ist auch das eine Illusion meinerseits.

Führungsqualität – um das noch einmal anzusprechen, was gerade aufgeworfen wurde. Was ist darunter zu verstehen? Führungsqualität der Repräsentanten und Rücksicht auf die veröffentlichte Meinung, vielleicht unter den Stichworten: Resistenz gegen Populismus, wobei das Wort Populismus meines Erachtens auch eine fragwürdige, d.h. einer Frage würdige Formulierung ist. Führungsqualität umfasst sicher auch den Mut zu – vielleicht nur vermeintlich – unpopulären Entscheidungen. Ich komme zu These 22: Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft ist meines Erachtens richtig und auch wichtig, aber die Wechselwirkungen sind doch zwangsläufig und notwendig. Führung ist mit dem Risiko verbunden, Akzeptanz zu finden, und die geht nur über die Öffentlichkeit. Daher meine Frage im Hinblick auf eine nähere Erläuterung zur These 22: Was bedeutet hier Staatsferne verstanden als Abwesenheit staatlicher Ingerenz und Einhaltung gesellschaftlicher Distanz? Konkret: Mir ist zwar das Gegenbild der gelenkten Demokratie bewusst

und klar, aber was in diesem Zusammenhang dieses Gegenbild sein soll und was das eigentliche Bild dann tatsächlich darstellt, das ist mir nicht ganz klar geworden.

Engel: Wir haben dann zum Abschluss drei Beiträge, die auf die internationale Dimension eingehen möchten.

Ress: Ich möchte, bevor ich auf die internationalen Bezüge zu sprechen komme, doch eine Bemerkung zu Herrn Horn machen. Ich kann durchaus nachvollziehen, Herr Horn, dass Sie Kritik an dem liberalen Diskurs-Modell mit der Suche nach einer, wenn auch nicht endgültigen, aber immerhin vorläufigen Wahrheit üben und sagen: Das hält in der Realität nicht stand. Sie entwickeln dann die These, der Fehler liege in der Theorie. Sie vertreten dann aber in Ihren Schlussthesen ein – wenn ich Sie recht verstehe – alternatives Theorie-Modell, um diesem Defizit abzuhelpfen, insbesondere in der These 22 mit „Staatsferne, Distanz und Abwesenheit staatlicher Ingerenz“. Ich stelle gegenüber diesen Anforderungen die gleiche Frage, die Sie vorher an das andere Theorie-Modell gestellt haben, nämlich: Hält es in der Praxis stand? Stimmt es? Diese Untersuchung haben Sie uns vorenthalten. Sie haben einen alternativen Theorie-Entwurf, an dem ich erhebliche Zweifel habe, eingeführt, ohne ihn auf der Grundlage der praktischen Bewährung zu testen.

Damit komme ich zu einigen Fragen über internationale Öffentlichkeit. Beide Referenten haben diesen Aspekt ausgeklammert, selbst die Frage der Öffentlichkeit in der Europäischen Union. Woran liegt die Europa-Verdrossenheit vieler Bürger und die Schwierigkeit der Akzeptanz einer Fülle von europarechtlichen Entscheidungen und gar des neuen alternativen Verfassungsprozesses? Liegt diese Schwierigkeit nicht an den gleichen oder vergleichbaren Phänomenen, die Sie für den Nationalstaat, jedenfalls für die Bundesrepublik hier aufgezeichnet haben, nämlich ein Mangel an Transparenz, an Durchlässigkeit und nachvollziehbarer Kontrolle? Es wäre sinnvoll, da wir ja in der Europäischen Union leben, wenn wir diesen Aspekt der Erosion demokratischer Öffentlichkeit – und das Stichwort Demokratie ist im Zusammenhang mit der Europäischen Union besonders vertiefungs- und kritikwürdig – eingefügt hätten.

Ich darf noch auf einen anderen Aspekt internationaler Öffentlichkeit hinweisen, der diesmal nicht nur staatstheoretische, sondern konkret völkerrechtliche Relevanz hat. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind in einem europäischen Kontrollverfahren über das Ministerkomitee, d.h. einer Versammlung der Vertreter der Vertragsstaaten, in einer spezifischen Öffentlichkeit vollstreckbar. Und

nur in einem solchen Verfahren, in dem sich jeder Staat vor dem anderen rechtfertigen muss: wie er es mit der Vollstreckung dieses oder jenes Urteils halte, ist eine effektive Durchsetzung der Urteilsvollstreckung denkbar. Die Vertragsstaaten kontrollieren auf diese Weise – sozusagen in letzter Instanz – die Akzeptanz und Durchsetzbarkeit der Urteile und damit auch der Auslegung der EMRK. Das gleiche Verfahren findet, wenn auch nicht regelmäßig, in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, also auch einer spezifischen Öffentlichkeit, statt. Diese Verfahren haben durchaus den Effekt, dass Staaten, die mehrfach durch Resolutionen des Ministerkomitees zur Vollstreckung aufgefordert worden sind, d. h. mit der Mehrheit anderer Staaten, schließlich keine überzeugenden Argumente mehr für die Nicht-Vollstreckung finden.

Isensee: Der Vorstand kann aufatmen. Am Ende der Tagung finden sich zwei Referenten, die mit dem Rahmenthema leben können und die Verfassungsvoraussetzungen als Kategorie akzeptieren. Ich finde, beide tun gut daran. Öffentlichkeit – das ist die These – ist Voraussetzung einer funktionsfähigen Demokratie, als solche aber nicht selber Gegenstand der Verfassung. Allerdings habe ich Schwierigkeit, ohne weiteres von einer Erosion auszugehen. Wer von Erosion redet, muss ja annehmen, dass es eine Ära der Intaktheit gegeben habe, ein goldenes Zeitalter also. Die besonnene, verklärte, erfundene Vergangenheit mag dahinstehen, ebenso die korrespondierende Verfallsdiagnose.

Stattdessen das Beispiel einer Demokratie, die niemals wirkliche Öffentlichkeit gekannt hat: die Europäische Union. Ihr demokratischer Charakter ist nicht zu bezweifeln. Er geht hervor aus zweifacher Legitimationsquelle: der mittelbaren, aber kräftigen über die gewählten Regierungen der Mitgliedstaaten und der direkten, aber schwachen über das Europäische Parlament. Dessen Wahl aber wird durch innerstaatliche Parteipolitik bestimmt. Europapolitische Probleme, welche die Bevölkerung bewegen, wie der Beitritt der Türkei, werden von der politischen Klasse planmäßig aus dem Europawahlkampf herausgehalten und aus Gründen außenpolitischer Raison tabuiert. Ein einziges Mal drang dennoch ein europapolitisches Problem, die Agrarpolitik, in den Wahlkampf ein und entschied das Ergebnis: in der niedersächsischen Landtagswahl 1990, als Bauern zum Wahlboykott schritten, um, jenseits aller rechtlichen Kompetenzverantwortung, die Landesregierung als Sündenbock für Brüsseler Maßnahmen abzustrafen. Die mitgliedstaatlichen Referenden entscheiden sich überwiegend nach nationalen Motiven. Die deutschen Parlamentsdebatten über europäische Verträge beschwören den innerparlamentarischen Konsens, unterdrücken Kontroversen und vertun so die Chance, die Aufmerksamkeit der deutschen Öffent-

lichkeit für europäische Themen zu wecken und ihre Anteilnahme zu gewinnen. Mangels europäischer Öffentlichkeit sind die supranationalen Institutionen nicht einmal skandalfähig. Die Nachricht, dass sich die europäischen Parlamentarier in der Regelung ihrer Bezüge schamlos selbst bedienen, erreicht nur den Kollegen von Arnim. Über die Mätressen des Kommissars Verheugen berichtet ein Boulevardblatt; aber den Lesern steht ein Brüsseler Kommissar so fern wie der Kaiser von China. Nationale Regierungen haben einen eleganten Weg gefunden, heikle, unpopuläre Regelungsmaterien diskret und wirksam zu erledigen dadurch, dass sie diese in das ferne, unbeobachtete Brüssel verlagern, dort in ihrem Sinne organisieren, sodann ihr Werk in Form europäischer Richtlinien vor dem heimischen Publikum verleugnen, scheinbar nur aus europäischem Rechtsgehorsam umsetzen und eigene politische Verantwortung ablehnen. Die politische Klasse fürchtet allein die nationale Öffentlichkeit. Die nationale Bevölkerung aber fürchtet die gesichtslose, entrückte, undurchsichtige Rechtsetzungsapparatur in Brüssel. Hier zeigt sich die Grenze europäischer Integration. Die Europäische Union wird nicht demokratisch vitalisiert durch Vermehrung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments, sondern durch Aufbau einer europäischen Öffentlichkeit.

Häberle: Ein Satz als Spontanbeitrag zu dem temperamentvollen Votum von Ihnen, Herr Isensee. Obwohl wir vor fünf Minuten in der Kaffeepause einen „Bund der Alten“ geschlossen haben, bin ich jetzt ganz anderer Auffassung als Sie. Die europäische Öffentlichkeit, oft Teil der Weltöffentlichkeit, hat negative und positive Erscheinungsformen. Sie berechtigt durchaus zu „Öffentlichkeitsoptimismus“. Im Fall Bange-
mann und Santer wirkt sie sich positiv als Skandalöffentlichkeit aus. In der Veröffentlichung der Urteile der beiden europäischen Verfassungsgerichte – in der Tat, Herr Ress –, in den öffentlichen Berichten des Rechnungshofes, auf vielen anderen Feldern, etwa des europäischen Parlaments und anderer Gremien, finden wir eine Mischung von positiven und negativen Seiten. Es gibt ein Stück europäische Öffentlichkeit, nicht nur aus Kultur und Kunst, sondern auch aus der Politik. All dies ist sehr positiv.

Mayer: Ich möchte auch zur – möglichen – Rolle der europäischen Integration bei der – möglichen – Erosion des Konzeptes demokratischer Öffentlichkeit sprechen. Ich möchte dies aber nicht in den Kategorien von „Mätressenwirtschaft“ tun wie mein Vorredner, das führt nicht weiter. Es wird immer wieder gesagt, es gebe keine europaweite Öffentlichkeit. Dies deswegen, weil es keine gemeinsame Sprache gebe, keine ge-

meinsame Gesellschaft, keinen europäischen Demos. Da wird auch einiges Holzschnittartige vorgetragen. Dies ist freilich nicht das Thema, um das es hier geht, es wäre das Thema der *europäischen* Öffentlichkeit. Es könnte aber natürlich sein, dass, wenn bedeutsame Politikentscheidungen auf europäischer Ebene ohne Öffentlichkeit gefällt werden, dies in irgendeiner Art und Weise auch Rückwirkungen auf das Konzept demokratischer Öffentlichkeit im Allgemeinen hat. Ich bin hier aber nicht sonderlich beunruhigt. Nicht so sehr – denn das wäre wahrscheinlich auch zu einfach – nur deswegen, weil es ja mittlerweile Öffentlichkeit in den Sitzungen des Rates gibt, der Konvent öffentlich getagt hat und ein europäisches Bürgerbegehren mit dem Vertrag von Lissabon kommen wird. Ich bin deswegen ganz beruhigt, weil Herr Holznagel einige, wie ich finde, bemerkenswerte Punkte angesprochen hat, die im Kontext europäische Integration – demokratische Öffentlichkeit und dem diesbezüglichen Wechselverhältnis weiterführen.

Sie haben erstens gesagt, dass es – eben auch national – die integrative Gesamtöffentlichkeit nicht mehr gibt, sondern Fragmentierungen und Stufungen. Vor diesem Hintergrund, meine ich, kann man an die europäische Ebene nicht strengere Anforderungen stellen als an die nationale Ebene. Das Zweite, das Sie hervorgehoben haben, war die Bedeutung der Dezentralität von Entscheidungsfindung. Das Stichwort Subsidiaritätsprinzip ist gefallen, und ich denke, dass wir da auf der europäischen Ebene mit der beständig fortschreitenden Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und mit Konzepten mehrstufiger Rechtsetzung auch auf dem richtigen Weg sind. Zum dritten Aspekt. Sie haben gesagt: „Debatten finden im Parlament statt, werden aber über die Medien wiedergegeben“. Hier kommt man zu einem Problem, das auf der europäischen Ebene tatsächlich besteht. Es geht dabei um die Rolle der Medien für die Vermittlung demokratischer Öffentlichkeit. Die Rolle der Medien in Europadingen scheint mir zum Kern des Demokratiedefizit-Themas zu führen. Dies hat auch etwas mit dem Thema „gefühlte“ oder „empfundene“ Öffentlichkeit zu tun. Das eigentliche Problem ist möglicherweise, dass Redaktionsbüros in Brüssel geschlossen werden, dass Redaktionen von ihren Brüsseler Korrespondenten Berichte einfach nicht abdrucken wollen, dass ein „Bericht aus Brüssel“ irgendwo im Nebenprogramm gesendet wird, kurz, der Befund, dass die Rolle der Medien in der Vermittlung dessen, was auf europäischer Ebene passiert, das eigentlich Defizitäre ist. Allerdings meine ich, dass wir mit dem Vertrag von Lissabon und der gestärkten Rolle der nationalen Parlamente hier möglicherweise einen Ausgleich bekommen werden. Wenn es denn zutrifft, dass wenigstens die nationalen Parlamente und deren Debatten in den Medien noch wahrgenommen werden, dann würde über den

Umweg der Berichterstattung über die Mitwirkung der nationalen Parlamente am europäischen politischen Prozess dann vielleicht doch die Medienvermittlung Europas weiter ausgebaut werden können. Der vierte und letzte Punkt, den ich aus Herrn Holznagels Ausführungen hervorheben möchte, betrifft die Bedeutung des Internet. Hier meine ich, dass mit Datenbanken und Informationssystemen wie PreLex, EUR-Lex oder der OEIL-Datenbank auf europäischer Ebene schon heute Möglichkeiten bestehen, den Rechtsetzungs- und Gesetzgebungsprozess so genau zu verfolgen, wie wir es auf nationaler Ebene weder auf Bundes-, noch auf Länderebene kennen. Jedenfalls hier lassen sich vielleicht sogar Elemente auf europäischer Ebene identifizieren, die uns für die nationale Diskussion um die Verbesserung der Bedingungen für demokratische Öffentlichkeit weiterhelfen.

Horn: Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich herzlich für die vielfältige Kritik und Zustimmung, für Ihre Anregungen und Ergänzungen dessen, was ich versucht habe, Ihnen vorzutragen. Lassen Sie mich in der Knappheit der Zeit versuchen, einige Aspekte noch einmal aufzunehmen, die Sie formuliert haben. Gleichsam die „gefährlichste“ Frage an den Referenten ist immer die nach der Methode. Ich möchte deswegen auf diese kurz vorweg eingehen. Meine Methode, Herr Huster, ist, so will ich sie zusammenfassend kennzeichnen, die Methode der Verfassungsvoraussetzung, d.h. die dieser dogmatischen Erkenntniskategorie entsprechende. Öffentlichkeit und Demokratie hängen aufs Engste miteinander zusammen. Die Frage ist nur, inwiefern sie zusammen hängen. Die Frage kann man entweder realwissenschaftlich-empirisch oder mehr verfassungsdogmatisch bzw. verfassungstheoretisch angehen. Ich habe den Weg der Verfassungstheorie bzw. der Verfassungsdogmatik gewählt – ohne das hier näher auszudifferenzieren – und mir die Frage gestellt, wie die Funktion der Öffentlichkeit, die ich deziert als gesellschaftliche Institution begreife, in das politische Geschehen des von der Verfassung geordneten demokratischen Prozesses einzuordnen ist. Diese Aufgabe erhob sich natürlich vor dem Hintergrund der für jedermann ersichtlichen Erosionserscheinungen der Öffentlichkeit, die dazu führen, dass das politische System und die Öffentlichkeit sich – vereinfacht ausgedrückt – doch ein wenig voneinander entfernt haben. Die politische Praxis reagiert auf das allgegenwärtige Andringen der Öffentlichkeit mit systemischer Eigensinnigkeit, zieht sich zurück in die Hinterzimmer vertraulicher Entscheidungsgremien oder inszeniert Anhörungsfassaden und Scheinöffentlichkeiten oder dergleichen; es finden operative Schließungen statt der Parteien und der sonstigen Akteure des politischen Entscheidungssystems. Um diese Phänomene, die wir

alle beobachten, aufzunehmen und dogmatisch aufzuarbeiten, darum habe ich mich bemüht.

Dafür war es unabdingbar, Herr *Lepsius*, auch Herr *Kotzur* und Herr *Schachtschneider*, an dem Prinzip der Unterscheidung, und ich betone: nicht der Trennung, von Staat und Gesellschaft festzuhalten. Demokratische Öffentlichkeit ist keine metatopische Größe, die sich über das insofern strukturierte Verfassungsgefüge der Demokratie legt. Metatopische Vorgabe des demokratischen Gemeinwesens ist vielmehr allein das Gemeinwohl. Öffentlichkeit und Gemeinwohl aber sind nicht das Gleiche, sondern müssen deutlich voneinander geschieden werden. Die Polarisierung von Mehrheit und Minderheit, die stattdessen als Unterscheidungsangebot unterbreitet wurde, ist für mich eine solche, die sich innerhalb der gesellschaftlichen Öffentlichkeit abspielt. Öffentlichkeit ist natürlich ein Wettbewerbsphänomen, das Minderheiten und Mehrheiten hervorbringt.

Unter dieser Prämisse stehen die staatliche und die Sphäre der Öffentlichkeit in der Tat, Herr *Scherzberg* und Herr *Steiger*, in einem Verhältnis komplementären Zusammenwirkens. Daran besteht kein Zweifel. Ich hatte versucht, das zumindest am Ende zu betonen. Es muss dem demokratischen Verfassungsstaat daran gelegen sein, dass beide Bereiche in einem Dialog miteinander stehen, dies jedoch in der Weise der von mir aufgezeigten Funktionen der Öffentlichkeit: der republikanischen, der demokratischen und der freiheitlichen Funktion. Eine „kommunikative Verflüssigung“ – das möchte ich noch einmal hervorheben – dieses Zusammenwirkens, das kann nicht das Bild der politischen Öffentlichkeit im demokratischen Verfassungsstaat sein, das wir als Lehrer des Staatsrechts zeichnen können.

Die Gefahr freilich bleibt – dabei beziehe ich mich auf Herrn *Kirchhof*, Herrn *Rauschnig* und Herrn *Hochhuth* –, dass die allgemeine Öffentlichkeit politische Kernprobleme erkennt oder nationale Schicksalsfragen zwar aufwirft, aber doch nicht lösen kann. Öffentlichkeit ist daher immer darauf angewiesen, dass ihre Leistungen von den verantwortlichen Politikern beurteilt werden. Diese haben dabei wohl mit den Ausformungen der Spaßgesellschaft und der Beschleunigung der Wissensgesellschaft zu kämpfen. Aber es ist gerade ihre Verantwortung, deswegen sind sie gewählt, aus der Vielfalt der gesellschaftlichen Regungen im offenen Zielkorridor des Gemeinwohls das aufzugreifen, was im je gegenwärtigen Moment zum Gegenstand politischen Handelns gemacht werden muss.

In diesem Sinne erfüllt, Herr *Gröschner*, die demokratische Öffentlichkeit eine republikanische Funktion, weil sie Entscheidungsbedarf signalisiert und Problemhaushalte markiert. Voraussetzung dafür ist die

Transparenz oder – synonym – die Publizität der verschiedenen Positionen und Meinungen. Worauf es mir aber im Weiteren ankommt, ist, dass sich die Politik der Themen, die die Öffentlichkeit generiert, annehmen kann, aber nicht annehmen muss, weil sie in eigener Verantwortung gegenüber dem Gemeinwohl im Sinne der republikanischen Verpflichtung steht. Damit habe ich, wie ich denke, auch zum Beitrag von Herrn *Schachtschneider* Stellung genommen. Der von ihm verwendete Begriff der politischen Freiheit bedürfte allerdings noch einer intensiveren Auseinandersetzung, als ich das jetzt hier angesichts des knappen Zeitkontingents leisten kann.

Weitere Stichworte, die gefallen sind und auf die Bezug genommen werden muss, sind die Notwendigkeit politischer Führung und die Staatsferne der Öffentlichkeit – Herr *Streinz*, Herr *Ress*. Das, was die Führungsqualität, von der ich gesprochen habe, meint, ist das, was den gewählten Politiker in der repräsentativen Demokratie ausmachen muss. Wir sind mehr denn je angesichts der Herausforderungen der Zukunft darauf angewiesen, dass aus der Vielfalt der Informationen und Meinungen in der pluralistischen Wissensgesellschaft jene relevanten Selektionen vorgenommen werden, die das übergreifende Wohl des Gemeinwesens erfordert; und das Verfahren der Repräsentation gibt den genügenden Spielraum, um dieser Notwendigkeit gerecht zu werden. Dabei teile ich die optimistische Einschätzung hinsichtlich der Leistungspotentiale der Öffentlichkeit, bin also kein Gegner, sondern ein vehementer Befürworter der Öffentlichkeit. Nur gilt es, die Entfaltungsspielräume für das politische System einerseits und für die Öffentlichkeit andererseits normativ auseinander zu halten und neu zu definieren, damit diese ihrer jeweiligen Eigensinnigkeit und Funktionslogik ohne institutionelle Vermischung entsprechen können: im Dienste jener Gemeinwohlgenerierung, wie sie der demokratische Verfassungsstaat vorsieht.

Ein Letztes: Für das Defizit, nicht die internationale Dimension unseres Themas beleuchtet zu haben, bitte ich um Nachsicht. Das war schlicht der Zeitnot geschuldet. Herr *Isensee*, Herr *Häberle*, Herr *Ress* – zum Stichwort europäische Öffentlichkeit nur so viel: Diese gilt es zu unterscheiden von der Europäisierung der deutschen Öffentlichkeit. Europa-Themen sind innerhalb des deutschen Verfassungsstaates selbstverständlich Themen der Öffentlichkeit; das ist mit Europäisierung der Öffentlichkeit gemeint. Ob und inwieweit es daneben eine grenzüberschreitende europäische Öffentlichkeit gibt, zu dieser Frage möchte ich mich vorläufig auf das Votum zurückziehen, dass Öffentlichkeit immer im Werden ist, und ich denke, dass wir schon aufgrund des Internets genügend Beispiele dafür haben, dass eine europäische Öffentlichkeit ge-

genwärtig im Entstehen begriffen ist. Insoweit, glaube ich, habe ich auch einen Gesichtspunkt aufgenommen, den Sie, Herr Mayer, formuliert haben.

Zum Ende bitte ich um Verständnis, wenn ich nicht auf alle Aspekte, die Sie vorgetragen haben, in der notwendigen Ausführlichkeit habe eingehen können. Ich darf insoweit auf die üblichen Formen des wissenschaftlichen Diskurses verweisen und danke zugleich dem Vorstand, dass er die Anregung für die Behandlung dieses Thema gegeben hat.

Holznagel: Ich danke ganz herzlich für die zustimmenden Kommentare, aber auch für die Kritik. Zunächst einmal, Herr Lepsius, unser Titel heißt „Erosion von Verfassungsvoraussetzungen“. Demokratische Öffentlichkeit ist für mich keine politikwissenschaftliche Kategorie. In den Politikwissenschaften wird intensiv diskutiert, welche einzelnen Elemente zur demokratischen Öffentlichkeit gehören, z.B. der Minderheitenschutz. Dies sind Fragen, die uns hier nicht interessieren können. Was allein interessiert, ist die Frage, welche normativen Vorgaben das Grundgesetz für das Funktionieren von demokratischer Öffentlichkeit aufstellt. Diese habe ich versucht, mit Hilfe des Drei-Phasen-Modells nachzuzeichnen.

Herr Huster, ich habe unter Verfassungsvoraussetzungen noch etwas anderes verstanden als Herr Isensee. Verfassungsvoraussetzungen sind – wenn ich von demokratischer Öffentlichkeit spreche – nicht nur Voraussetzungen, die wichtig sind, damit das normative Gefüge des Grundgesetzes stimmt. Wir kennen ja Prinzipien wie z.B. die Kontrolle der Regierung durch das Parlament, die so nicht explizit in der Verfassung zu finden sind. Dies ist bei der demokratischen Öffentlichkeit auch so, aber die Angelegenheit geht hier weiter. Demokratische Öffentlichkeit muss real werden, damit das gesamte Staatswesen überhaupt als Demokratie funktionieren kann. Und genau das war mein Ansatzpunkt. Ich habe die normativen Prämissen des Grundgesetzes und ihre Ausdeutung durch das Bundesverfassungsgericht – Stichworte „Medien- und Rundfunkfreiheit“ – genommen und diese anhand der herrschenden Lehre der Kommunikationswissenschaften – Stichwort „Drei-Phasen-Modell“ – empirisch durchgemustert: In welchen drei Phasen lassen sich Abnagungs- bzw. Erosionsprozesse feststellen? Wie lassen sich die Ergebnisse auf die verfassungsrechtlichen Wertungen und normativen Grundlagen rückkoppeln? Sind diese bereits unterspült und müssen aufgegeben werden oder reicht es, staatlicherseits auf Gefährdungslagen zu reagieren? Dies sind natürlich ganz entscheidende Fragen, wenn wir an der Fortexistenz unseres Demokratiemodells – gerade in der sich andeutenden Systemauseinandersetzung – interessiert sind.

Ich will das nur an einem Beispiel verdeutlichen: Herr Kühling, wir beide sind unterschiedlicher Auffassung. Man kann natürlich argumentieren, dass die klassische Rechtfertigung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk obsolet ist. Es gibt keine Knappheit mehr an Übertragungswegen. Auch im Hinblick auf die Kostenlage ist ein traditioneller Rechtfertigungsgrund für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk entfallen. Und – wie Sie zu Recht sagen – die alten Intermediäre haben an Macht verloren. Das Internet schafft eine Vielfalt, die wir bisher nicht kannten. Aber es gibt auch neue Gefährdungen, und auf diese habe ich hingewiesen. Die Werbefinanzierung wird im Internet immer wichtiger, und damit entstehen die bekannten Probleme mangelnder programmlicher und inhaltlicher Qualität im Informationsbereich. Zudem gibt es das Problem der Informationsüberflutung. Hier war mir wichtig herauszuarbeiten, dass diese Erosionsprozesse eine Reaktion des Staates erfordern. Diese können je nach Problembereich sehr unterschiedlich sein. Was den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betrifft, bin ich der Auffassung, dass er seine Bedeutung auch im Internetzeitalter erhalten wird. Die empirischen Befunde sind jedenfalls maßgeblich dafür, ob an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit zukünftig festgehalten werden kann oder nicht.

Nun zu den einzelnen Themen, die in den Beiträgen aufgeworfen wurden. Herr Kotzur, zur Frage, wie man mit heimlicher Werbung umgeht: Letztlich ist dies ein Problem, das mit Recht allein nicht steuerbar ist. Die Wirkung des Rechts ist in der Praxis nicht zu unterschätzen. Aber eine 100 %ige Effektivität werden die eingesetzten Mittel nicht haben können. Deshalb sind Konzepte wie z.B. die Schaffung von Medienkompetenz wichtig, und in der Tat ist dies zu Recht ein wichtiges Tätigkeitsfeld der Landesmedienanstalten. Ich glaube, dass hier die Medien zudem Selbstreinigungskräfte entfalten. Herr Dörr, zur Veränderung des Konzentrationsrechts: Ja, ich bin der Auffassung, dass am Konzept des Gesamtmarktansatzes kein Weg vorbeiführt. Herr Hochhuth, Stichwort „Boulevardisierung“ – ist es nicht so, dass die Bürger von den Medien verdummt werden? Ich glaube, nein. Die Leute sind schlauer, als wir manchmal denken. Sie haben ein feines Gespür, wenn Politik inszeniert wird. Hier kann schnell ein schlechtes Image entstehen, wenn Politiker versuchen, die Menschen für dumm zu verkaufen.

Die zentrale Frage scheint mir zukünftig zu sein, was passiert, wenn die öffentliche Meinung an Wirkkraft verliert. Herr Scherzberg hat dies angesprochen. Die öffentliche Meinung kann aufgrund der Europäisierung und Privatisierung oft nicht mehr durchgesetzt und in zweckmäßige politische Konzepte umgesetzt werden. Die Menschen wollen aber

in einer Demokratie ihre eigenen Verhältnisse gestalten. Wie diese Probleme zu lösen sind, ist eine Forschungsfrage für die nächsten Jahre. Die Frage der Machtverlagerung nach Brüssel kann ein Stück weit mit dem Versuch beantwortet werden, eine europäische Öffentlichkeit aufzubauen. Da stimme ich Herrn Mayer zu. Dass wir da erst in den Anfängen stecken, ist unstrittig. Ich denke, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk hier eine viel bedeutsamere Aufgabe wahrnehmen kann als bisher. Wir müssen an diesem Projekt mitwirken und versuchen, es mit unseren Kommentaren zu unterstützen.

Ich möchte insgesamt dem Vorstand danken. Ich finde, dass die Frage nach der Erosion demokratischer Öffentlichkeit – trotz der geäußerten Kritik – ein spannendes Thema ist. Es wird mich sicherlich noch die nächsten Jahre beschäftigen. Vielen Dank!

Engel: Unsere Tagung stand unter dem Oberthema: Erosion von Verfassungsvoraussetzungen. Bevor wir auseinandergehen, will ich unsere Einsichten mit ganz wenigen Strichen nachzeichnen. Ich will nur berichten, nicht selbst werten.

Die erste Frage war: Ist das Konzept der Verfassungsvoraussetzungen für einen Juristen ein vernünftiges Konzept? Da gab es Kritik methodischer bzw. wissenschaftstheoretischer Natur, die sagt: Es geht um etwas Vor-Verfassungsrechtliches, das ist nicht unseres Amtes. Und es gab die Kritik von Frau Baer, die ich verstanden habe als den Vorwurf: Das Konzept der Verfassungsvoraussetzungen enthält eine versteckte normative, eine kollektivistische Botschaft; als Jurist sollte man sich auf das Konzept der Verfassungsvoraussetzungen nicht einlassen, weil es mehr transportiert, als es legitimieren kann.

Wir hatten vier Teilthemen, bei denen jeweils zu fragen war: Ist denn im Realen überhaupt eine so gewichtige Veränderung zu beobachten, als dass es lohnt, unter dieser Perspektive nachzudenken? Da gab es beim ersten Thema große Einmütigkeit zwischen Frau Sacksofsky und Herrn Möllers: Das abgeklärte Verhältnis von Staat und Religion, das die Bundesrepublik ursprünglich begleitet hat, hat ein Ende gefunden. Auch beim zweiten Thema gab es im Ergebnis große Einigkeit. Nur die Begründung war unterschiedlich. Während Frau Davy im wesentlichen auf Zahlen verwiesen hat, etwa den Gini-Koeffizienten, wollte Herr Axer jedenfalls auch auf das abstellen, was er so schön die gefühlte soziale Gerechtigkeit genannt hat. Bei den beiden anderen Themen gab es dagegen ziemlich deutliche Konflikte zwischen den Referenten, schon auf der Ebene des Realbefunds. Bei der Demographie war Herr Kluth durchaus überzeugt, dass die Veränderungen der Geburtenraten dem Staat mindestens eine neue Problemlage bescheren, während uns Frau Baer da-

vor gewarnt hat zu übersehen, dass Statistik eine Machttechnik sein kann. Und beim letzten Thema hat Herr Holznagel das schöne Bild von der Erosion verwendet, die eben auch Wiederaanlandung von Land bedeuten kann, um zu sagen: Wir haben Prozesse, die zugleich problematisch und nützlich sein können. Herr Horn hat dagegen, um im Bild zu bleiben, eingewandt: Das ist nicht die richtige Frage. Wir sollten an der Freiheit des Sandkorns interessiert sein, in diesem Prozess an die eine oder andere Stelle geschoben zu werden.

Wir hatten als dritte Dimension, teils implizit, teils explizit, Herrn Böckenfördes großes Wort: Die Verfassung selbst kann ihre Voraussetzungen nicht garantieren. Das ist bei ihm natürlich nicht als empirische Aussage gemeint, sondern als normative: Die Verfassung lässt nicht zu, dass der Staat das, auf dem er beruht, selber zur Verfügung stellt. Beim ersten Thema waren sich Frau Sacksofsky und Herr Möllers einig, dass diese Aussage richtig ist: Eine staatliche Politik wäre unzulässig, die dem Staat religiöse Verhältnisse garantiert, die ihm angenehm oder nützlich sind. Beim zweiten Thema waren sich Frau Davy und Herr Axer einig, dass staatliche Interventionen zulässig sind. Eine staatliche Verteilungspolitik ist sicherlich kein Verfassungsproblem. Streit gab es wieder beim dritten und beim vierten Thema. Eine staatliche Bevölkerungspolitik ist zwar ein problematischer Begriff. Aber das, was uns Herr Kluth zum Nachdenken aufgegeben hat, ging jedenfalls ein Stück auch in diese Richtung. Dagegen hat uns Frau Baer wieder sehr gewarnt, zu leichtfertig eine Staatsaufgabe zu übernehmen. Und schließlich gab es auch bei dem letzten Thema beherzten Streit zwischen den Referenten. In aller gebotenen Vorsicht habe ich Herrn Holznagels Referat doch so verstanden, dass es nicht vollständig unmöglich ist, dass der Staat die Sorge um die demokratische Öffentlichkeit zu der seinen macht. Herr Horn hat uns dagegen ermahnt, dass es letztlich nur um Staatsferne gehen kann.

Bleibt zum Schluss die Frage, ob man das alles bündeln kann unter der Perspektive: Erosion von Verfassungsvoraussetzungen. Ich glaube, da gehen wir auseinander mit der offenen Frage. Hat eines der vier Phänomene solches Gewicht, dass man von der Erosion einer Verfassungsvoraussetzung sprechen kann? Erst recht haben wir nicht darüber diskutiert, ob Kombinationen dieser Entwicklungen schließlich dazu führen könnten, dass wir genötigt wären, als Juristen über das Konzept von Staatlichkeit neu nachzudenken. Aber man muss ja nicht alles bei einer Gelegenheit gemacht haben, und es mag spätere Tagungen geben, die auf unsere Überlegungen zurückgreifen.

Ich danke Ihnen sehr herzlich. Den Referenten natürlich allen voran, die uns mit spannenden Referaten beschenkt haben, aber auch den vie-

len Diskutanten und nicht zuletzt denen, die bis zum Schluss ausgeharrt haben, um an unserem gemeinschaftlichen wissenschaftlichen Diskurs teilzunehmen. Vielen Dank. Bis zum nächsten Jahr.