

Ideologische  
Instrumentalisierung  
bedroht Gewaltenteilung

## Politik und Medien – ein brisantes Mischsystem

Walter Schmitt Glaeser

Der Bericht in der Zeitung *Die Welt* vom 13. März 2000, wonach die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) an neunzehn Tageszeitungen mit zwischen zehn und knapp sechzig Prozent beteiligt ist und etwa dreißig Verlage und Druckhäuser in der Mehrzahl zu hundert oder knapp hundert Prozent besitzt, hat auf ein bedeutsames und äußerst drängendes Problem aufmerksam gemacht, mit dem man sich in der Öffentlichkeit augenscheinlich nicht gerne beschäftigt. Wird es doch einmal angesprochen, verschwindet es nur allzu flugs wieder in der Versenkung. Ungestört lässt sich sodann weiter an dem Ausbau des Mischsystems von Politik und Medien arbeiten und zugleich im Brustton demokratischer Redlichkeit von der unverzichtbaren und effektiven Kontrollfunktion der Medien gegenüber der Staatsgewalt fabulieren. Zwar kam es nach dem Bericht in *Die Welt* sogar zu einer parlamentarischen Aktion der CDU/CSU-Fraktion, die jedoch von der rot-grünen Bundestagsmehrheit schon im Keim erstickt wurde. Die SPD, so hieß es, denke nicht daran, ihre historisch gewachsenen Medienbeteiligungen aufzugeben oder auch nur einzuschränken. Seit geraumer Zeit hat die gleiche Partei zudem begonnen, sich in den privaten Rundfunk einzukaufen. Die Beteiligungen sind zwar noch gering (zum Beispiel vierzehn Prozent an RTL Nord/TVN, fünf Prozent an Antenne Thüringen, 10,70 Prozent an Radio RPR), es dürfte sich aber nur um einen Anfang handeln. Selbstverständlich sind auch die anderen politischen Parteien

keineswegs immun gegen diesbezügliche Okkupations-Verlockungen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist hierfür das Paradebeispiel. Jede Partei nimmt jede Gelegenheit wahr, um im Rahmen des „binnenpluralistischen“ Rundfunkrates im Zusammenwirken mit anderen sympathisierenden Mitgliedern und Mitgliedergruppen ihren Einfluss optimal zu gestalten. Darüber wird zwar geredet, aber es kommt nichts dabei heraus.

Vor allem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hält unverdrossen an seinem Wunschbild vom Pluralismusmodell fest (zum Beispiel BVerfGE 73, 118/153, 156 f.). Martin Bullinger trifft die Wirklichkeit sehr viel genauer, wenn er meint, die Staats- und Parteidominanz im Rundfunk habe den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zum „Parteienrundfunk als mittelbarem Staatsrundfunk“ denaturiert (*Handbuch des Staatsrechts VI*, 2001, § 142). Das ist umso gravierender und auch deprimierender, als der Rundfunk, vor allem das Leitmedium Fernsehen, ein besonders großes Gewicht bei der Bildung der öffentlichen Meinung besitzt, sodass deren hochgelobte Kontrollfunktion gegenüber den Staatsorganen insgesamt fragwürdig wird: Der Kontrollierte bestimmt die Kontrolle entschieden mit, er ist – wie man sagt – „Fleisch vom gleichen Fleische“. Rechnet man noch hinzu, dass gerade die politischen Kräfte, die die Mehrheit in den Rundfunkaufsichtsgremien stellen, regelmäßig auch die Regierung bilden und mit der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit ein

weiteres gewichtiges Instrument zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung besitzen, dann wird die Kontrollfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegenüber den Staatsorganen doch eher zur Farce.

## Politikinszenierung und Instrumentalisierung

Eine weitere Spielart der Instrumentalisierung der Medien durch die Politik besteht darin, dass sie sich in ihren Agenden den medialen Eigengesetzlichkeiten anpasst, um in die Berichterstattung zu kommen, also selektiert zu werden. Das kann durch besonders zeitgeistige („progressive“) oder zuweilen auch ausgeprägt konservative Argumentationen und Verhaltensweisen, durch Regelbruch (Werteverletzungen) oder schlicht durch „Ereignismanagement“ geschehen, wie es vornehmlich im Rahmen von Wahlkampagnen üblich ist. Vor allem in ereignisarmen Zeiten, wenn den Politikern öffentlich beeindruckende Entscheidungsmöglichkeiten fehlen, führt dieses Management regelmäßig zu einer Politikinszenierung oder zu „symbolischer Politik“ (Murray Edelman). Politik wird dann nicht mehr „gemacht“, sondern etwas als Politik „aufgeführt“, was in Wahrheit gar nichts mit Politik zu tun hat, jedenfalls nichts mit Politik, verstanden als ernsthaftes Bemühen um eine gemeinwohlbezogene Gestaltung der *Res publica*.

Inszenierung von Ereignissen zum Zwecke ihrer Publizierung zeigt aber nun zugleich die Ambivalenz dieser Spielart von Instrumentalisierung der Medien durch die Politik. Sie ist keine Einbahnstraße. Vor allem im Bereich des Ereignismanagements verschwimmen Akteur und Adressat. Es lässt sich nicht ausmachen, wer in solchen Fällen wen instrumentalisiert, die Politik die Medien oder die Medien die Politik, und diese Verklammerung lässt sich auch kaum vermeiden. Nicht jegliches Geschehen und

nicht alle Meinungen finden Platz in den Gazetten und Programmen. Information ist daher immer zugleich Selektion. Aufmerksamkeit aber gewinnt regelmäßig nur, wer einen Platz in den Gazetten und Programmen findet. Auch die Politik muss durch das Nadelöhr der Medien, wenn sie in den Raum öffentlicher Wahrnehmung gelangen will. In diesem Sinne könnte man auch von einer Okkupation der Politik durch die Medien, von einer Überwucherung des Politikbereichs durch das Mediensystem sprechen. Nach Rudolf Maresch und Nils Werber (*Kommunikation, Medien, Macht*, 1999) operieren die Massenmedien schon längst nicht mehr innerhalb eigener Systemgrenzen, sondern penetrieren und kolonisieren andere soziale Systeme mit ihren Operationen. Eine „neue magisch-technische Souveränität“ habe sich etabliert. Die daraus gezogenen Folgerungen allerdings sind extrem: Die Medien hätten die Ausdifferenzierung der öffentlichen Gewalt in Legislative, Judikative und Exekutive eingeebnet, indem sie neben den traditionellen Rollen des Anwalts und Anklägers auch noch die Instanz des Richters besetzt haben. Diese Allmacht der Medien bedeute das Ende von Staat, Politik und Demokratie und laufe auf einen „Techno-Faschismus“ hinaus. Nicht zu bestreiten ist in der Tat, dass sich vor allem die Massenmedien immer wieder die Rolle des Anklägers und des Richters in einem anmaßen. Das allein kann jedoch noch nicht als Faschismus (oder auch Kommunismus) bezeichnet werden. Richtig aber ist, dass die enge Verflochtenheit von Politik und Medien, die von beiden Seiten auf unterschiedliche Weise, aber mit gleicher Intensität betrieben wird, eine außerordentliche Gefahr für den freiheitlichen Verfassungsstaat darstellt. Betroffen ist in erster Linie das Prinzip der Gewaltenteilung in seiner klassischen Ausformung als Gewaltentrennungsgrundsatz.

Diese Gefahr lässt sich allerdings nicht ohne weiteres lokalisieren. Sie liegt im weiten und eher unscharfen Bereich des Verhältnisses zwischen Politikgestaltung und Politikvermittlung, ist also gleichsam eine Frage von Inhalt und Form.

### Prinzipielle Öffentlichkeit und schwindende Kontrolle

Zunächst zur *Form*: Politikvermittlung verlangt Publizität, genauer: prinzipielle Öffentlichkeit und die grundsätzlich ständige Transparenz staatlichen Verhaltens. Öffentlichkeit gehört zum Wesensmerkmal des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates. Ohne sie sind staatliche Selbstdarstellung und bürgerliches Staatsbewusstsein gleichermaßen unmöglich. Die „damit erreichte Information des Bürgers über den Staat, seine wissende Nähe“, ist sowohl Voraussetzung demokratischer Wahl als auch rechtsstaatlicher Kontrolle; denn, wie Paul Kirchhof hervorhebt: „Legitimation und Kontrolle der Staatsgewalt durch das Volk setzen politisches Urteilsvermögen bei jedermann voraus, also hinreichende Kenntnis der Sachlagen, Verständnis für die Handlungsweisen und Wirkungsgrenzen des Staates und hinreichende Einschätzungskraft gegenüber Alternativen.“ (*Handbuch des Staatsrechts III*, 1996, § 59) Es mag dahinstehen, inwieweit solcherart ideale Bedingungen im praktischen Leben erreicht werden können. Jedenfalls verlangt eine auch noch so bescheidene Annäherung an das Ideal unter vielem anderen auch eine Politikvermittlung, die ihren eindeutigen Schwerpunkt in der nüchternen Information über Ereignisse, Meinungen, mögliche Argumentationen, Hintergründe und denkbare Alternativen hat. Es gibt einige ganz wenige Medienprodukte, die sich um eine derartige Information bemühen. Die große Mehrzahl aber, insbesondere die Massenmedien, ist lediglich spektakulär und unterhaltsam, jedoch kaum informa-

tiv. Dem Bürger wird eine mediale Konstruktion vorgesetzt, angefertigt in einer fügenlosen Zusammenarbeit der Medienprofis in Parteien und Staatsorganen mit den Journalisten, die mediengerechte und nachrichtene geeignete „Informationen“ erwarten. Auch die Politiker selbst sind äußerst bemüht, medienadäquat zu schreiben, zu reden und auszusehen, und soweit politische Parteien an Medienkonzernen finanziell beteiligt sind und Rundfunkanstalten beeinflussen können, werden sie alles unternehmen, um ihre Politik möglichst vorteilhaft, die Politik der anderen dagegen möglichst schlecht bis verwerflich erscheinen zu lassen. Auf diese Weise wird keine „wissende Nähe“ (Paul Kirchhof) des Bürgers zu seinem staatlichen Gemeinwesen hergestellt, es fehlt an der hinreichenden Information als Voraussetzung demokratischer Wahl und einsichtiger Beobachtung staatlichen Wirkens. Am Ende steht ein desinformierter und im tiefsten Sinne des Wortes uneinsichtiger Bürger.

Was den *Inhalt* betrifft, so wird er naturgemäß durch die Art der Vermittlung entschieden beeinflusst. Die Wirkung entfaltet sich auf verschiedenen Ebenen.

*Erstens*: Der uneinsichtige, weil desinformierte Bürger ist ein äußerst unzureichender Maßstab staatlichen Handelns im Rahmen einer Verfassung, die in einem so hohen Maße auf das Individuum abhebt wie das Grundgesetz. Das hat nicht nur erhebliche negative Auswirkungen auf alle Arten bürgerschaftlicher Partizipation, Verfahrensbeteiligung und Kooperation zwischen Bürger und Staat; es betrifft vor allem auch die rechtsstaatliche Freiheitssicherung und Kontrolle staatlichen Verhaltens, die der Einzelne über die Gerichtskontrolle ausüben kann. Dabei geht es keineswegs lediglich um eine „egoistische“ Verfolgung eigener Rechte, sondern ebenso um die allgemein nützliche Verfolgung staatlicher Willkür und die Sicherung der Gesetzes- und Ver-

fassungsbindung von Exekutive und Legislative. Sosehr Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes „eine wesentliche Brücke zwischen individueller und staatlich-institutioneller Sphäre ist“ (Eberhard Schmidt-Aßmann), so sehr ist der Einzelne als Träger der individuellen Gerichtsschutzgarantie auch ein Mitgarant der Gewaltenteilung. Diese Garantstellung aber setzt Information, setzt Einsicht und Wissen um die staatlichen Vorgänge voraus. Fehlen sie dem Bürger, ist er desinformiert, dann wird er das Instrument der Gerichtskontrolle entweder zu selten oder zu häufig benutzen. Letzteres vor allem dann, wenn die mediale Berichterstattung Misstrauen gegenüber dem Staat fördert oder hervorruft und negative Ereignisse in den Vordergrund rückt oder erfindet. Beide Verhaltensweisen führen zu einer Beschädigung des Gewaltenteilungssystems, der heute zu beobachtende übermäßige Gebrauch des Instrumentes unter anderem dazu, dass sowohl die Exekutive als zu einem guten Teil auch die Legislative ihre genuin eigenen Aufgaben zunehmend unter dem Gesichtspunkt der Gerichtskontrolle wahrnehmen und damit an Eigenständigkeit verlieren.

*Zweitens:* Offenkundig ist des Weiteren, dass die ohnehin schon erheblich fortgeschrittene Einebnung der Eigenständigkeit des Parlamentes gegenüber der Regierung durch das geschilderte Zusammenwirken der Manager für Öffentlichkeitsarbeit in Parteien und Staatsorganen mit Journalisten nachhaltig verstärkt wird, denn bei dieser Öffentlichkeitsarbeit besitzen die Partei und ihr Generalsekretär, der in der Regel auch ihr Wahlmanager ist, die zentrale Position. Aus der Perspektive der Partei aber, die – wie gezeigt – einen Teil der Medien, insbesondere auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, lenkt oder doch nachhaltig beeinflusst, hat die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative nur

dann Bedeutung, wenn sie nicht (gegebenfalls mit anderen Parteien) die Parlamentsmehrheit stellt. Die Regierungs- und Mehrheitspartei, die für die Vermittlung des staatlichen Handelns in erster Linie die Verantwortung trägt, sieht in einer Trennung, gegenseitiger Hemmung und Kontrolle keinen Sinn, sondern vielmehr eine Gefahr für ein wählerwirksames Geschlossenheitsimage der Partei oder der Parteienkoalition. Vor allem die Parteimanager werden daher dezidiert darauf drängen, dass das Erscheinungsbild möglichst keine Differenzen erkennen lässt, Gewaltenhemmung und Gewaltenkontrolle also gerade nicht stattfinden.

*Drittens:* Die eigentliche Gefahr geht schließlich von einer „Technik“ der medialen Vermittlung aus, die dazu führt, dass einer ständig wachsenden Komplexität politischer Sachverhalte eine zunehmende Verflachung in ihrer Vermittlung gegenübersteht. Es soll hier offen gelassen werden, inwieweit diese Situation dazu geführt hat, politisches Denken, jedenfalls aber politisches Gestalten von vornherein auf „Vermittelbares“, insbesondere „Zeigbares“, zu beschränken. Ohne weiteres einsichtig dürfte sein, dass – wie es Heinrich Oberreuter formuliert – der Zwang zur „Visualisierung, Personalisierung und Ritualisierung“ mit geringer Möglichkeit verbaler Vermittlung vor allem wiederum das Parlament beschädigt; genauer: Beschädigt wird insbesondere das, was vom Parlament als Kontrollorgan der Regierung im Wesentlichen noch übrig blieb, nämlich die Parlamentsopposition. Die parlamentarische Kontrolle und der darin zum Ausdruck kommende Verantwortungszusammenhang zwischen Parlament und Regierung sind der Kernbestand des parlamentarischen Regierungssystems, und diese Kontrolle besteht nicht einfach nur darin, dass sie in ihren verschiedenen Formen als Zitier-, Interpellations- oder Initiativrecht ausgeübt wird. Weil das Parlament ein zentra-

ler Ort für die Austragung politischer Meinungsverschiedenheiten und – wie das Bundesverfassungsgericht hervorhebt – dazu berufen ist, „im öffentlichen Willensbildungsprozess unter Abwägung der verschiedenen, unter Umständen widerstreitenden Interessen über die von der Verfassung offen gelassenen Fragen des Zusammenlebens zu entscheiden“, bedeutet das Parlament für die Opposition das eigentliche Forum für Kontrolle und Auseinandersetzung mit der Regierung. Dabei ist die Opposition, die das Gesetz des Handelns nicht bestimmen kann, darauf angewiesen, der Öffentlichkeit Hintergründe offen zu legen, Zusammenhänge deutlich zu machen, Argumente gegen das Handeln der Regierung vorzubringen, kurz: den realen und komplexen Entscheidungsverlauf mit eventuellen Fragwürdigkeiten aufzudecken, um dem Regierungshandeln etwas entgegensetzen zu können. Das kann ihr hinreichend wirksam nur gelingen, wenn die Kommunikationsgesetzmäßigkeiten insgesamt in Ordnung sind und wenn vor allem, wenn die Medien verbale Auseinandersetzungen überhaupt und in ausreichender Differenziertheit (und Ausgewogenheit) transportieren. Diese Voraussetzungen werden vom Leitmedium Fernsehen nicht erfüllt. Die anderen Medien sind, selbst wenn man reelles Bemühen unterstellt, nicht in der Lage, diese Lücke angemessen zu schließen, jedenfalls nicht bei der Mehrzahl politisch nicht, wenig oder nur oberflächlich interessierter Bürger. Die Art der medialen Vermittlung schädigt auf diese Weise die Kontrollfunktion des Parlamentes, den Verantwortungszusammenhang zwischen Legislative und Exekutive und damit einen Eckpfeiler des Gewaltenteilungssystems.

### Erkennbare Auswege?

Ein Konzept, das die dargestellten Probleme von Grund auf bereinigen könnte, ist nicht erkennbar. Vor allem: Appelle an

die Medien, mehr Transparenz zu schaffen, und an die Journalisten, zu „ehrlichen Maklern“ der Informationsdarbietung zu werden, sind aus verschiedenen Gründen wirkungslos, wie die Erfahrung lehrt. Journalisten haben ihre eigenen politischen Einstellungen oder werden nicht selten von nicht unmittelbar in Erscheinung tretenden Mächten (wie politischen Parteien) gelenkt. Immer wieder wird auch ganz bewusst indoktriniert und manipuliert. Zeitgeist, Bedingungen der Nachrichtenlogistik und Medienproduktion, ebenso der „Zwang zur Quote“ kommen hinzu. Auch die Anpassung politischer Verhaltensweisen an die intransparenten und informationsverflachenden Eigengesetzlichkeiten der Medien dürfte sich kaum ändern lassen, weil die Politik öffentliche Aufmerksamkeit braucht und sie diese im Wesentlichen nur über die Medien erreichen kann. Nicht völlig aussichtslos scheint es aber zu sein, dort anzusetzen, wo es nicht um politische Redlichkeit, Nachrichtenlogistik oder mediale Produktionsgesetzmäßigkeiten geht und hoheitliche Regelungen auch faktische Wirkung zu erzielen vermögen. Und dies ist der Bereich handgreiflicher Einflussnahme der politischen Parteien auf die Medien.

Für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind dazu schon verschiedene nützliche Vorschläge gemacht worden, die ich hier nicht wiederholen will. Noch keineswegs hinreichend beantwortet ist hingegen die Frage, ob den politischen Parteien der Besitz von Printmedien oder eine finanzielle Beteiligung daran untersagt werden kann. Entscheidend für die Beantwortung ist zum einen die Erkenntnis, dass Artikel 21 des Grundgesetzes die Grundrechtsträgerschaft der politischen Parteien und die Anwendbarkeit auch der Medienfreiheit für sie nicht ausschließt, zum andern aber – wie Hans Hugo Klein im letzten Jahr hervorhob – der oben genannte Artikel

für die Tätigkeit der Parteien auch eine Beschränkungsfunktion besitzt, die sich aus der verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung einer (bloßen) Mitwirkung an der politischen Volkswillensbildung ergebe; der Staat müsse also einem marktbeherrschenden Einfluss der Parteien entgegentreten. Klein verneint einen derartigen Einfluss; er sei ersichtlich nicht gegeben. Damit ist das Kernproblem angesprochen, meines Erachtens aber nicht richtig gelöst. Es geht um die sich aus Artikel 21 Absatz 1 ergebende Minimalbedingung eines chancengleichen Wettbewerbes im Rahmen der Volkswillensbildung und die notwendige Verhinderung des dominierenden Einflusses eines der Träger dieser Willensbildung, hier speziell der politischen Parteien oder gar einer einzigen Partei. Für sich betrachtet, besitzen die Parteien zweifellos einen gewichtigen Einfluss auf die Willensbildung des Volkes, marktbeherrschend aber ist er nicht. Die Brisanz liegt in der Nutzung der „strukturellen Macht“ (S. J. Schmidt) der Medien durch Parteien und der damit gegebenen Möglichkeit, Informationen zu selektieren und die Infrastruktur der Wirklichkeit parteipolitisch mitzubestimmen. Auf diese Weise können Parteien marktbeherrschend werden und damit eine Situation herbeiführen, die den regulierenden Eingriff des Staates erforderlich macht. Ein solches Gesetz wäre nicht gegen die Parteien als solche, sondern es wäre auf Verhinderung eines ungleichen Wettbewerbes gerichtet, würde also die Voraussetzung des allgemeinen Gesetzes erfüllen. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass der Gesetzgeber den politischen Parteien jegliches Eigentum an Printmedien verbieten kann. Aber es bedeutet, dass die Regulierung gleiche Wettbewerbschancen sicherstellen muss,

was zum Beispiel dadurch geschehen kann, dass sowohl die Beteiligung an Presseunternehmen der einzelnen Partei als auch der Parteien insgesamt strikt begrenzt wird. Bei der festzulegenden Quote ist auch zu beachten, dass die Parteien nicht nur am Volks-, sondern ebenso am Staatswillensbildungsprozess beteiligt sind, die jeweilige Regierungspartei nicht nur die Regierung, sondern überdies die Parlamentsmehrheit stellt.

Insgesamt dürfte sich nicht bestreiten lassen, dass es der Freiheitlichkeit des Volkswillensbildungsprozesses und ebenso dem Prinzip der Gewaltenteilung sehr entgegenkäme, wenn die politischen Parteien auf jegliche Art der Beteiligung an Medienunternehmen freiwillig verzichteten. Damit wäre zwar der ideologischen Instrumentalisierung der Medien noch lange kein Ende bereitet, aber wenigstens der parteipolitische Einfluss nachhaltig abgeschwächt, einer Verbindung von Medienmacht und Regierungsherrschaft weitgehend vorgebeugt und einer intensiven Beeinträchtigung der Funktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes als eminentem Freiheitsprinzip entgegengewirkt. Die Störung dieser Funktion bedeutet immerhin Destabilisierung eines tragenden Pfeilers des freiheitlichen Verfassungsstaates. In den *Federalist Papers* (Nr. 47) bezeichnet James Madison fehlende Gewaltenteilung als das „Musterbild der Tyrannei“, und auch heute besteht an der Maßgeblichkeit dieses Prinzips kein Zweifel. Hier entscheidet sich die Existenz eines pluralistischen Gemeinwesens. Ein Mischsystem aus politischen Parteien und Medien kann diese Existenz nicht nur ernsthaft infrage stellen, sondern auch zerstören. Die Vielzahl der Parteien und die Vielfalt der Medien wären die ersten Opfer einer solchen Entwicklung.