

Gestaltungs- bedürftig?

Öffentlichkeit und Politikvermittlung

ULRICH SARCINELLI

Geboren 1946 in Deidesheim,
Professor emeritus für Politik-
wissenschaft und bis 2013
Vize-Präsident der Universität
Koblenz-Landau.

Gestaltung von Öffentlichkeit durch Politikvermittlung – handelt es sich dabei nicht um eine gängige Praxis in totalitären Systemen? Gelenkte Medien, politische Propaganda auf allen Kanälen, Ausgrenzung oppositioneller Meinungen in Presse, Rundfunk und Fernsehen, meist in Ver-

bindung mit der systematischen Behinderung journalistischer Arbeit? Dies alles gehört ja keineswegs zur Alltagspraxis ausschließlich in totalitären Regimen. Tendenzen dieser Art „Gestaltung“ von Öffentlichkeit lassen sich leider auch in einigen liberalen – mehr noch allerdings in illiberalen – Demokratien beobachten, sogar in der Europäischen Union.

Grundsätzlicher gefragt: Kann Gestaltung von Öffentlichkeit überhaupt eine legitime Aufgabe von Politikvermittlung sein? Jedenfalls bedarf es dazu guter Argumente, denn Öffentlichkeit ist beides: ein verfassungsrechtliches Fundament der freiheitlichen Demokratie einerseits und ein hartes „Geschäft“ der Bewirtschaftung von Aufmerksamkeit andererseits! Öffentlichkeit ist kein naturwüchsiges Phänomen. Gesellschaftliche, politische, ökonomische, kulturelle und nicht zuletzt mediale Rahmenbedingungen beeinflussen den Aggregatzustand und den Gestaltungsbedarf von Öffentlichkeit. Das gilt für langfristig bedeutsame, strukturelle Entwicklungen vor allem durch die Digitalisierung ebenso wie für kurzfristige Herausforderungen, wie sie sich aktuell aus der Coronakrise ergeben.

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie entwickelte sich in Deutschland – ähnlich wie in anderen Ländern – zu einem Sonderfall von Öffentlichkeit. Die Verbreitung des lebensbedrohenden Virus ließ den vielstimmigen Chor der Politikvermittler zeitweise verstummen und setzte den „normalen“ politischen Wettbewerb außer Kraft. Gesundheitspolitische Fragen bestimmten den politischen Themenhaushalt. Auf der medialen Bühne dominierte eine bis dahin eher unbekannte Expertenelite. Epidemiologen und Virologen hatten, in Begleitung von Spitzenakteuren der politischen Exekutive, für einige Wochen die Definitionsmacht über die Krise übernommen.

VIROKRATIE STATT DEMOKRATISCHE ÖFFENTLICHKEIT?

Wissenschaft ist primär der Wahrheit verpflichtet. Doch nach den zunächst selbstsicher vorgetragenen Einschätzungen der Virologen meldeten sich nach und nach kritische Stimmen zu Wort. Die öffentliche Meinung musste lernen, mit wissenschaftlichen Alternativmeinungen, mit Unsicherheiten und mit der Falsifikation vorläufiger Befunde umzugehen; eigentlich alles übliche Bestandteile des wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses. Ganz abgesehen davon, dass zu einer liberalen Demokratie auf Dauer kein Interpretationsmonopol passt, erwies sich die *kurze Phase einer geradezu „virokratisch“ annutenden Öffentlichkeit* als ein in mehrfacher Hinsicht interessantes Lehrstück der Politikvermittlung. Ganz im Banne der Pandemiebekämpfung auf Fragen des Gesundheitsschutzes konzentriert, vollzog sich in atemberaubender Geschwindigkeit auf breiter Front ein radikaler Bruch mit politischen Dogmen, etwa mit der lange verteidigten „Schwarzen Null“ bei der Haushaltsgestaltung oder mit der Bereitschaft zur gemeinsamen Schuldenaufnahme auf europäischer Ebene; eine Entwicklung, die wohl nur in der kurzen Periode einer weitgehend entpolitisierten Öffentlichkeit möglich und vermittelbar war. Zugleich sprach die Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organization*, WHO) von einer „massiven Infodemie“, weil im Zuge der Pandemie

bewusst in Umlauf gebrachte Falschinformationen, Verschwörungstheorien und vieles andere mehr die Meinungsbildung beeinflusst hatten und damit Öffentlichkeit als politische Legitimationsinstanz zu beeinträchtigen drohten.

Man muss nicht gleich den Notstandsstaat beschwören, um zu erkennen, dass die Öffentlichkeit als demokratische Legitimationsinstanz zeitweise geschwächt war. Denn „öffentliche“ bezeichnet nicht lediglich das Gegenteil von „privat“ oder „geheim“. Im politischen Sprachgebrauch verweist „öffentliche“ auf die „res publica“, also darauf, dass etwas von öffentlichem Belang ist und alle angeht. Von *politischer Öffentlichkeit* kann demnach gesprochen werden, wenn durch die Bereitstellung von Themen, Meinungen und Überzeugungen Transparenz hergestellt, Diskursivität erzeugt und damit Orientierung in Angelegenheiten von öffentlicher Relevanz ermöglicht wird.

„PUPILLE IM AUGE DER POLITISCHEN GESELLSCHAFT“

Schließlich macht es das Wesen demokratischer Herrschaft aus, dass sie *zustimmungsabhängig und somit – öffentlich – begründungspflichtig* ist. Nur wo Publizität herrscht, kann politische Verantwortung zugemessen werden. Damit wird Öffentlichkeit zur unverzichtbaren demokratischen Legitimationsinstanz. In den Worten der amerikanische Politikphilosophin Seyla Benhabib: „Die Öffentlichkeit ist wie die Pupille im Auge der politischen Gemeinschaft: Wenn ihre Sicht getrübt ist, dann ist der Orientierungssinn des Gemeinwesens ebenfalls beeinträchtigt“ (Benhabib 1997, S. 40).

Öffentlichkeit als eine eigene, zwischen Staat und Gesellschaft vermittelnde Sphäre, in der sich das Publikum als Träger der öffentlichen Meinung artikulieren kann, entwickelte sich historisch vergleichsweise spät. So beschränkten sich die Vorstellungen von Öffentlichkeit in der Antike auf die unmittelbare Anwesenheit eines überschaubaren Kreises von Notabeln. Öffentlichkeit im modernen Sinne muss hingegen als Produkt von Aufklärung und Rationalismus gesehen werden. Mit der „Unterordnung der Moral unter die Politik“ (Koselleck 1973, S. 8) als Folge der Erschütterung des Glaubens an die religiöse Letztbegründung politischen Handelns und im Zuge der radikalen Kritik am christlichen Naturrecht gewinnen Öffentlichkeit und öffentliche Meinung einen demokratietheoretischen und -praktischen Eigenwert. Glaubens- und Gewissensfragen werden zur Privatsache. Damit konnte erst der Raum entstehen, in dem herrschaftskritisches Räsonnement stattfindet. Zunächst waren es Salons, Kaffeehauszirkel und Aristokratentreffs, die sich im 18. Jahrhundert von privaten zu halböffentlichen Räumen entwickelten und oppositionellem Denken sowie der Forderung nach Kontrolle und Machtteilhabe Resonanz gaben. Die Politisierung von Öffentlichkeit und die Verbindung mit dem Rousseau'schen Gedanken der Volkssouveränität

nahmen schließlich dem Begriff „den abschätzigen Sinn des bloßen Meinens“ und verschmolzen ihn mit der Vorstellung, „dass die menschliche Vernunft der Öffentlichkeit bedürfe, um sich selbst zu testen“ (Luhmann 2000, S. 280).

Öffentlichkeit entsteht nicht, sie wird gemacht! Schon früh wurde der „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ (Habermas) als historischer Verfallsprozess diagnostiziert – mit der Argumentation, dass das liberale Modell von Öffentlichkeit als Publikum räsonierender, um das Gemeinwohl besorgter Privatleute auf die moderne Massendemokratie nicht mehr zutreffe. Die öffentliche Meinung sei nicht länger Kontrollorgan staatlicher Politik, sondern ein Resonanzboden, auf dem Politik durch öffentliches Prestige und Publicity-politik akklamationsfähig gemacht werde. An die Stelle des räsonierenden Publikums sei, so kritisierte Jürgen Habermas, das konsumierende Publikum getreten. Weniger radikaldemokratisch erkannte der Sozialphilosoph später die Bedeutung des Wechselspiels zwischen den Institutionen rechtsstaatlicher Herrschaft und den Öffentlichkeit beziehungsweise Gegenöffentlichkeit erzeugenden Akteuren der Zivilgesellschaft an (vgl. Habermas 1992). Inzwischen plädiert er unmissverständlich für eine mutigere Zähmung von rechtspopulistischen Auswüchsen öffentlicher Meinungsbildung. „Ich habe überhaupt kein Verständnis dafür, Wutbürger in Watte zu packen“ (ders. 2020, S. 14).

MÄCHTIGE MEINUNGSMASCHINEN

Dass die Gestaltung von Öffentlichkeit in der digitalisierten Welt eine neue und durchaus ambivalente Dynamik erhalten hat, gilt als unstrittig. Denn es sind nicht mehr allein die herkömmlichen Kommunikatoren des politischen Systems und der Zivilgesellschaft, die im Verbund mit den Massenmedien von Print, Funk und Fernsehen Öffentlichkeit herstellen. Hinzu gekommen sind Medienunternehmen neuen Typs wie Google, Facebook, Twitter, YouTube und so weiter. Diese Art Suchmaschinen, Instant-Messenger, soziale Online-Netzwerke und Videoportale agieren aber nicht wie Post oder Telekom als neutrale Dienstleister. Bei ihnen handelt es sich um privatwirtschaftlich organisierte Weltkonzerne und mächtige Meinungsmaschinen, die selbst Öffentlichkeit „gestalten“ – und zwar nach ihren eigenen Regeln.

Zunehmend mehr Menschen, nicht nur der jüngeren Generation, nutzen diese Plattformen. Damit verändert sich einerseits das herkömmliche, an traditionellen Medien orientierte Verständnis von Öffentlichkeit: Öffentlichkeit wird zum Strauß selbst „gepfückter“ beziehungsweise erzeugter Informationen (und sonstiger Dienstleistungen), einem bunten Allerlei von mehr und oft weniger Relevantem; zweifellos ein Freiheitsgewinn. Andererseits bietet die Netzöffentlichkeit Raum für alles, individuell angepasst, vielfach von Algorithmen gesteuert und ohne journalistische Filter. Mit der gar nicht mehr so neuen Social-Media-Welt steht jedermann ein niederschwelliger und

reichweitenstarker Kommunikations- und Resonanzraum zur Verfügung. Die Ambivalenz der sogenannten sozialen Medien ergibt sich dabei aus ihrem Doppelcharakter: Sie können als Plattform zivilgesellschaftlicher Politikvermittlung und Mobilisierung dienen. Ebenso bieten sie die Chance zur Bestätigung selbst absurdester Verschwörungstheorien in den Meinungsblasen medialer Teilpublika.

Fakten sorgfältig zu prüfen, Informationen auszuwählen und zu gewichten und dabei Meinungsvielfalt zu ermöglichen, das war und bleibt die Aufgabe von Massenmedien; eine für die freiheitliche Demokratie „schlechthin konstitutive“ Bedingung, wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont hat. Doch in der digitalisierten Medienwelt steht diese Gatekeeper-Rolle unabhängiger Medien gehörig unter Druck; wie überhaupt die intermediären Akteure, die kollektives politisches Handeln organisieren und Diskurse kanalisieren, an Gewicht verlieren. Denn publizistische Parallelwelten geben der auf Recherche und professionellen Journalismus gestützten Öffentlichkeit nicht selten die Agenda vor.

ENTDEMOKRATISIERTE DEMOKRATIE

Welches – vorläufige – Fazit lässt sich für die Gestaltung von Öffentlichkeit in diesen Zeiten ziehen? Die euphorische Erwartung der 1970er-Jahre im Hinblick auf eine Art „Computer-Demokratie“ (Helmut Krauch) und die Hoffnungen auf Deliberation und Demokratisierung öffentlicher Diskurse sind inzwischen einer eher skeptischen Einschätzung gewichen. Im Kern geht es dabei um nicht weniger als um die Funktionslogik der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie. Denn der demokratisierte Zugang zur Öffentlichkeit hat nicht nur die Teilhabe am Diskurs erleichtert, er treibt auch eine „neue Individualisierung und Entinstitutionalisierung von Macht“ voran, so der Politikwissenschaftler Philip Manow in seiner ernüchternden Studie zur „(Ent-)Demokratisierung der Demokratie“. Der Funktionsverlust der Agenten und Agenturen der Öffentlichkeitsproduktion korrespondiere mit dem Funktionsverlust von Parteien und Parlamenten (vgl. Manow 2019, S. 113). Stetig erhöhte Taktzahl und wachsender Reaktionsdruck begünstigten den Prozess der „Ent-Institutionalisierung“ mit der Folge, dass das „bisherige Regime der Einhegung offenbar seine Wirkung (verliere), ohne dass sich bereits Konturen eines neuen abzeichnen“ (ebenda, S. 116 f.).

In die gleiche Richtung geht die Diagnose des Kulturosoziologen Andreas Reckwitz unter dem bezeichnenden Titel *Das Ende der Illusionen*. Die beschleunigte und zugleich zugespitzte, stark emotionalisierte Form der Meinungs- und Willensbildung sei „mit den klassischen Institutionen der liberalen Demokratie nur mangelhaft“ synchronisiert (Reckwitz 2020, S. 276). Herfried Münkler zieht schließlich denkwürdige historische Parallelen. Die

„digitale Demokratie“ mit ihren Möglichkeiten zur kontinuierlichen Einflussnahme der Bürger auf Politikprozesse erkaufe die „Rückkehr zur Stimmungsdemokratie der Antike“ mit „einem gefährlichen Reflexionsverlust“ (Münkler 2018, S. 94 f.). Demokratische Partizipation sei aber „auf Entschleunigung zwecks Reflexion und Deliberation angewiesen“ (ebenda, S. 118). Noch sei im Augenblick nicht zu erkennen, wie unter den Bedingungen der Beschleunigung der Gegenwart durch die aktuellen Medien adäquate Strukturen entstehen können, in denen Reflexion möglich und politische Urteilskraft entwickelt werden kann (vgl. Münkler, in: Bisky/Müller 2019).

Erscheinen diese Stimmen zur zeitdiagnostisch-politischen Einordnung unmittelbar plausibel, so können abschließend allenfalls grundlegende Richtungen im Hinblick auf den Gestaltungsbedarf der veränderten Kommunikationsverhältnisse angezeigt werden; dies freilich mehr im Sinne von Fragen als in Form von fertigen Antworten oder handlichen politischen „Rezepten“.

RAUM FÜR REFLEXION

Erstens: Wie ist die Unterscheidung zwischen Wahr und Falsch, zwischen Fakten und Fiktionen, zwischen News und Fake News in einer Zeit möglich, in der sich die Gewissheiten im Nirvana nahezu unbegrenzter Informations- und Kommunikationsgelegenheiten gleichsam aufzulösen scheinen (vgl. Sarcinelli 2020)? Mit einem Zustand „Brüchige[r] Wahrheit“ (Revault d’Allonnes 2019) hätte man es jedenfalls dann zu tun, wenn Tatsachenbehauptungen zu bloßen Meinungsäußerungen werden und objektiv messbare Befunde keine Grundlage mehr dafür sein könnten, dass Meinungsstreitigkeiten beigelegt, Kompromisse gefunden oder Urteile korrigiert werden.

Zweitens: Wie kann in einer Welt, in welcher der Algorithmus viele Lebensbereiche durchdringt, die prinzipielle Freiheitsfähigkeit der Bürger gesichert werden? Kennt der Algorithmus keine Moral, so verfügt allein der Mensch als Person über die Befähigung zu Autonomie und Sittlichkeit. Damit Verantwortlichkeit in der Netzöffentlichkeit nicht im digitalen Nirgendwo verschwindet, bedarf es einer über die Selbstregulierung hinausgehenden demokratischen Kontrolle in Form von Regeln, die mit der technologischen Dynamik Schritt halten.

Drittens: Wie kann die Befähigung zur Öffentlichkeitskompetenz der Bürgerinnen und Bürger in und mit der digitalen Medienwelt entwickelt und gefördert werden? Experimentiert wird inzwischen mit vielen Ideen und Projekten zur Steigerung von – im weitesten Sinne – Medienkompetenz als Grundlage von Bürgerkompetenz. Hier geht es über die klassischen Bildungseinrichtungen hinaus um neue Lernplattformen, um sogenannte Bürgerakademien und „Reporterfabriken“, „Journalistenschulen für alle“, Recherche-Netzwerke und vieles andere mehr.

Politikvermittlung – verstanden als aktive Gestaltung von Öffentlichkeit – darf in der „offenen Gesellschaft“ (Karl Popper) kein Privileg von Profis aus Politik und Journalismus sein. Mehr denn je sollte das Erlernen von Öffentlichkeitskompetenz nicht nur auf den praktischen Umgang mit dem Instrumentarium der digitalisierten Medienwelt abzielen, sondern vor allem Raum für Reflexion geben. Dabei kann es gerade nicht um die Steigerung des Kommunikationstemplos gehen. Mehr denn je sind ganz unterschiedliche Orte der Entschleunigung und des Diskurses zur Förderung demokratischer Urteilsbildung notwendig.

Literatur

- Benhabib, Seyla: „Die gefährdete Öffentlichkeit“, in: *Transit*, Nr. 13/1997, S. 26–41.
- Bisky, Jens / Müller Lothar: „Das Hauptproblem ist die Mitte‘. Ein Gespräch über die Krise der liberalen Demokratie und den wahren Bildungsskandal“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 16.09.2019.
- Habermas, Jürgen: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Rechtsstaats*, Frankfurt am Main 1992.
- Habermas, Jürgen: „Moralischer Universalismus in Zeiten politischer Regression. Jürgen Habermas im Gespräch über die Gegenwart und sein Lebenswerk“, in: *Leviathan*, 48. Jg., Nr. 1/2020, S. 7–28.
- Koselleck, Reinhart: *Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Frankfurt am Main 1973.
- Luhmann, Niklas: *Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main 2000.
- Manow, Philip: (Ent-)Demokratisierung der Demokratie, Frankfurt am Main 2020.
- Münkler, Herfried: „Verkleinern und entschleunigen oder die Partizipationsformen neu arrangieren“, in: Graf, Friedrich Wilhelm / Meier, Heinrich (Hrsg.): *Die Zukunft der Demokratie. Kritik und Plädoyer*, München 2018, S. 83–119.
- Reckwitz, Andreas: *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, Frankfurt am Main 2019.
- Revault d'Allonnes, Myriam: *Brüchige Wahrheit. Zur Auflösung von Gewissheiten in demokratischen Gesellschaften*, Hamburg 2019.
- Sarcinelli, Ulrich: *Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System*, 3. Aufl., Wiesbaden 2011.
- Sarcinelli, Ulrich: „Auf der Suche nach der Wirklichkeit. News und Fake News im politischen Diskurs“, in: *Praxis Politik*, Nr. 4/2020, S. 31–34.