

# Die Interaktion von Medien, Politik und Publikum –

eine theoretisch-praktische Auseinandersetzung unter  
besonderer Berücksichtigung direktdemokratischer Diskurse

- Diplomarbeit -

vorgelegt im März 2005 durch Thomas Deterding,  
zur Erlangung des Grades eines Diplom-Kulturwissenschaftlers

Erstgutachter: Dr. Walter Thissen,  
Institut für Medien und Theater

Universität Hildesheim  
Fachbereich Kulturwissenschaften  
und Ästhetische Kommunikation

# Inhalt

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Einleitung</b>  | <b>1</b>  |
| <b>1. Medienwirkungen, Informationsverarbeitungs –und Meinungsbildungsprozesse bei Volksabstimmungen</b> | <b>5</b>  |
| 1.1 Prädispositionen und Dispositionen   | 6         |
| 1.2 Die Kompetenz der Stimmbürger  | 9         |
| 1.3 Diffusionsprozesse und interpersonale Kommunikation  | 14        |
| 1.4 Demoskopie und direkte Demokratie  | 16        |
| 1.5 <i>Zwischenfazit</i>   | 18        |
| <b>2. Normative Öffentlichkeitsmodelle</b>   | <b>20</b> |
| 2.1 Das diskursive Öffentlichkeitsmodell von Jürgen Habermas   | 20        |
| 2.2 Das emphatische Öffentlichkeitsmodell von Bernhard Peters  | 24        |
| 2.3 Medienregulierung durch das Bundesverfassungsgericht   | 25        |
| <b>3. Massenmedien und direkte Demokratie</b>  | <b>30</b> |
| 3.1 Gleichheit und Reziprozität  | 30        |
| 3.2 Offenheit und adäquate Kapazität   | 34        |
| 3.3 Diskursivität  | 39        |
| 3.4 <i>Zwischenfazit</i>   | 42        |
| <b>4. Elektronische Demokratie oder Fragmentierung des Publikums?</b>                                    | <b>45</b> |
| 4.1 Internet und Demokratie  | 45        |
| 4.2 Digitales Fernsehen und Demokratie   | 50        |
| 4.3 <i>Zwischenfazit</i>   | 54        |
| <b>5. Fazit</b>  | <b>56</b> |
| 5.1. Zusammenfassung   | 56        |
| 5.2. Schlußfolgerungen   | 59        |
| Anhang   | 63        |
| Literaturverzeichnis   | 86        |

## **Einleitung**

Medien, Politik und Publikum sind Teilsysteme moderner Gesellschaften. Sie stehen in einer Wechselbeziehung zueinander, deren Wirkungsgefüge hochkomplex ist. Je nach Beschaffenheit des politischen Systems, der Medienstruktur und der politischen Kultur variiert die Charakteristik dieser Wechselbeziehung, die zu untersuchen im Rahmen dieser Arbeit daher nur unter Herausnahme eines bestimmten Aspektes sinnvoll und möglich erscheint.

Der vorliegende Beitrag analysiert also die Interaktion von Medien, Politik und Publikum und konzentriert sich dabei auf direktdemokratische Verfahren. Im Zentrum der Auseinandersetzung steht die Untersuchung der Rolle, die die Massenmedien im Prozeß der Volksgesetzgebung spielen. Ziel ist es, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Kann der Ausgang von Volksabstimmungen durch Medienwirkungen beeinflusst werden?*
- 2. Ist die Medienlandschaft in Deutschland so gestaltet, daß sie den hohen Anforderungen, die direktdemokratische Verfahren an die Diskursivität einer öffentlichen Debatte stellen, gerecht würde?*
- 3. Welche Möglichkeiten auf medialer, gesetzlicher und verfahrenstechnischer Ebene gibt es, um die Diskursivität direktdemokratischer Prozesse zu verbessern?*

Der Beantwortung dieser Fragen ist jeweils einer der drei Teile der Arbeit gewidmet. Einem dialektischen Argumentationsmuster folgend, zeichnen sich dabei die drei Abschnitte durch unterschiedliche Herangehensweisen aus.

Den Bezugsrahmen des ersten Teils bildet die Frage nach dem Wirkungspotential der Massenmedien. Dieser Problematik haben sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten unzählige Forschungsarbeiten gewidmet. Neben anderen Untersuchungsfeldern stand dabei insbesondere die Politik mit ihren Institutionen und Prozessen immer wieder im Mittelpunkt des Interesses. Ein großer Teil der Literatur

widmet sich der Wahlforschung, wohingegen massenmediale Wirkungen im Rahmen direktdemokratischer Prozesse bisher kaum untersucht wurden. Einige Arbeiten beschäftigen sich zwar mit Prozessen der Deliberation und der Meinungsbildung innerhalb direktdemokratischer Verfahren, jedoch werden Wirkungen der Massenmedien im Sinne einer Ursachenvermutung hier meist nur peripher behandelt.

Diese verstreut vorliegenden Erkenntnisse sollen nun im Rahmen des ersten Teils der Arbeit zusammengetragen werden. Obwohl man diese Vorgehensweise als kausalen Erklärungsansatz bezeichnen würde, gehe ich dabei nicht davon aus, daß den beobachteten Effekten jeweils eine einzelne Ursache zuzuordnen ist. Vielmehr werden Medienwirkungen als Resultat eines Wechselspiels der Kräfte gesehen, das es hier – vorrangig mit Blick auf die Mikroebene – zu beschreiben gilt. Als Konsequenz aus den Erkenntnissen des ersten Teils der Arbeit wird im folgenden Abschnitt ein funktionaler Erklärungsansatz gewählt, um zu untersuchen, ob das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland so strukturiert ist, daß es direktdemokratische Verfahren als eine Vermittlungsinstanz zu begleiten vermag, die Diskursverzerrungen vermeidet und den Informationsbedarf in entsprechend pluralistischer Form deckt.

Im Dritten Teil der Abhandlung wird schließlich versucht, ein Modell zu entwickeln, auf Grund dessen die Diskursivität direktdemokratischer Verfahren verbessert werden könnte.

## **0. Zu Beginn ein Exkurs: Der Kurzfilm „Frage-Zeichen!“**

„Der Rundfunk wäre der denkbar großartigste Kommunikationsapparat des öffentlichen Lebens, ein ungeheures Kanalsystem, das heißt, er wäre es, wenn er es verstünde, nicht nur auszusenden, sondern auch zu empfangen, also den Hörer nicht nur Hören, sondern auch sprechen zu machen und ihn nicht zu isolieren, sondern ihn in Beziehung zu setzen.“<sup>1</sup>

Um die Thematik zu illustrieren, der sich diese Arbeit im folgenden widmet, soll einleitend das Drehbuch „Frage-Zeichen!“ vorgestellt werden.<sup>2</sup> Das Buch umfaßt nur wenige Seiten – und doch sind im Laufe eines Jahres mehr als ein Dutzend unterschiedliche Fassungen entstanden, von denen die letzte im Anhang - Nr. 1 - zu finden ist. Der Kurzfilm erzählt die Geschichte eines zehnjährigen Mädchens, das eines Morgens die erschreckende Feststellung machen muß, daß die Erwachsenen vor den Fernsehern, Bildschirmen und Leinwänden der Welt in Erstarrung verfallen sind. Zusammen mit einem gleichaltrigen Jungen und einem Blinden kommt sie dem Phänomen auf die Spur und entdeckt, daß es sich um eine Art Krankheit handelt, die sich in einigen Fällen auch durch den Verlust der Sprechfähigkeit äußern kann. Von diesem besonderen Symptom sind jedoch ausschließlich die Mitglieder eines Demonstrationzugs betroffen, bei dem sich die Beteiligten offenbar im wahrsten Sinne des Wortes die „Stimme aus dem Leib geschrien haben“. Ursache beider Krankheitsverläufe scheint die Ohnmacht des Zuschauers zu sein, zu der die Menschen in der Parteidemokratie bzw. in der sogenannten „Medi-

---

<sup>1</sup> vgl. Bertholt Brecht 2000, S. 260, S. 117 – 134

<sup>2</sup> Ob der Film tatsächlich „Frage-Zeichen!“ heißen soll, steht noch nicht ganz fest.

endemokratie“ verdammt sind. Sobald die drei Hauptfiguren diesen Zusammenhang einmal erkannt haben, erscheint die Lösung des Problems kinderleicht: „Was bewegt Dich?“ lautet die Zauberfrage, mit der sich die Betroffenen schließlich aus der „erzwungenen Teilnahmslosigkeit“ befreien können.

Statt einer ausführlichen Genre –und Gattungsanalyse soll hier folgender Satz genügen, um das Wesen des Drehbuchs zu beschreiben: Es handelt sich um einen Kurzfilm, der kein Werbespot werden durfte, etwas vom Charakter eines Lehrstücks hat, viel lieber ein interaktives Kunststück wäre, weil er an das Ideal der sozialen Skulptur glaubt und deshalb auch utopische Züge trägt, letztlich aber doch ein fantastischer Film, ein Märchenfilm geworden ist.

# **1. Medienwirkungen, Informationsverarbeitungs- und Meinungsbildungsprozesse bei Volksabstimmungen**

Wenn man untersuchen möchte, ob Volksabstimmungen durch die Massenmedien manipulierbar sind, so stellt man implizit die Frage danach, welche Wirkungen von den Medien ausgehen. Dieser allgemeinen Frage nach Medienwirkungen wird häufig mit dem Hinweis auf einen wissenschaftlichen Disput begegnet, der die Annahme starker Effekte der Vermutung schwacher Wirkungen gegenüberstellt. In dieser verkürzten Form ist der Hinweis jedoch nur bedingt nützlich, denn zum einen sind die Begriffe ‚stark‘ und ‚schwach‘ relative Bezeichnungen, zum anderen kann noch nicht einmal als gesichert gelten, daß Medien überhaupt Effekte im Sinne von Einstellungs- oder Verhaltensänderungen erzielen. Denn die Sozialwissenschaften sind – dies ist ihr Dilemma - darauf angewiesen, von beobachtetem Verhalten Rückschlüsse auf kognitive Prozesse zu ziehen.<sup>3</sup>

Betrachtet man den angesprochenen Disput allerdings aus wissenschaftshistorischer Perspektive, so kann man durchaus von einem Paradigmenwechsel sprechen, der sich in den Jahrzehnten seit Beginn der Medienwirkungsforschung vollzogen hat. Den linearen Kausalannahmen des Reiz-Reaktions-Modells sind differenziertere Ansätze gefolgt, was naturgemäß eine Relativierung des Paradigmas der starken Wirkungen mit sich brachte.

Zum einen werden nun auch sogenannte bedingende und intervenierende Variablen im Medienwirkungsprozeß berücksichtigt. Zum anderen wird der Rezipient inzwischen nicht mehr als passiver Empfänger einer Botschaft betrachtet; vielmehr verarbeitet er die Informationen aktiv, indem er sie auf der Grundlage seiner Dispositionen interpretiert und (re-)konstruiert. Und schließlich werden die beobachteten Effekte von den meisten Wissenschaftlern heute als Resultat sich

---

<sup>3</sup> vgl. zu letzterem Schmidt/Zurstiege 2000, S. 105

überlagernder und wechselseitig beeinflussender Faktoren angesehen.

Von diesen Faktoren, die den Medienwirkungsprozeß maßgeblich mitbestimmen, soll im folgenden Kapitel die Rede sein. Und zwar soll untersucht werden, welchen Einfluß unterschiedliche Variablen im Verlauf des Meinungsbildungsprozesses bei Volksabstimmungen haben.

Dabei widmen sich die beiden ersten Abschnitte zunächst den intra-individuellen Bedingungen der Informationsverarbeitung: In welchen Fällen sind beispielsweise Werthaltungen ausschlaggebend für den Ausgang einer Volksabstimmung? Und welche Rolle spielt die Kompetenz der Stimmbürger?

Im dritten und vierten Abschnitt werden soziale Faktoren analysiert, die Einfluß auf die Einstellungen der Stimmbürger ausüben. Zunächst geht es darum, wie sich Nachrichten verbreiten und welche Funktion der interpersonalen Kommunikation innerhalb des Meinungsbildungsprozesses zukommt. Sodann wird danach gefragt, ob die Veröffentlichung von Umfrageergebnissen im Vorfeld von Volksabstimmungen Auswirkungen haben könnte auf die individuellen Entscheidungen bei der Stimmabgabe.

## **1.1 Prädispositionen und Dispositionen**

Jeder Mensch reagiert unterschiedlich auf äußere Reize. Diese grundlegende Feststellung macht den Menschen selbst zu einer intervenierenden Variable im Medienwirkungsprozeß: Die sogenannten Prädispositionen, zu denen unter anderem Werthaltungen gehören, modifizieren den beobachteten Effekt.

Claude Longchamp hat das Konzept der Prädispositionen für die Anwendung auf Volksabstimmungen fruchtbar gemacht: „Politische Entscheidungen eines Kollektivs sind das Produkt aus Prädispositionen in der Bevölkerung und der spezifischen Öffentlichkeitsarbeit im



Vorfeld der Entscheidung. Auf beides wirkt zudem das Umfeld, in dem die Meinungsbildung, resp. die Entscheidung stattfindet.“<sup>4</sup>

Longchamp unterscheidet zwischen Prädispositionen und Dispositionen: „Mit Dispositionen meinen wir nur solche Einstellungen, die bei einer Entscheidung verhaltensrelevant sind bzw. werden können. (...) Prädispositionen sind Dispositionen, die unabhängig von einem konkreten Prozeß der Kommunikation - sprich einer Abstimmungskampagne existieren.“<sup>5</sup>

Dispositionen bestehen aus Objektvorstellungen (kognitive Komponente), Emotionen (affektive Komponente) und Beurteilungen (konative Komponente). Sie entwickeln sich aus den Prädispositionen, von denen zur Analyse von Meinungsbildungsprozessen bei Volksabstimmungen insbesondere folgende Kategorien relevant sind: Werthaltungen, Orientierungen im politischen Koordinatensystem, bisherige Verhaltensweisen in verwandten Fragen, Bindungen an meinungsbildende Akteure sowie die Fähigkeit, mit massenmedialen Informationen umzugehen.

Allgemein gilt folgender Zusammenhang: „Je höher die Disponiertheit der Bevölkerung in einer Frage ist, desto geringer sind die Chancen, über Kommunikationsprozesse Meinungsänderungen zu bewirken“.<sup>6</sup>

Als Beispiel für die Wirksamkeit von Prädispositionen führt Hanspeter Kriesi den Volksentscheid über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) am 6. Dezember 1992 an. Kriesi weist daraufhin, daß die Gegner des Beitritts ein leichteres Spiel gehabt hätten als dessen Anhänger, „weil ihre Argumente direkt bei den tief verwurzelten Mythen des Schweizertums anzusetzen vermochten.“<sup>7</sup> Nach Meinung von Kriesi ist hier also eine kulturelle Resonanz aktiviert worden.

Je nach Ausmaß der vorhandenen Prädispositionen differenziert Longchamp zwischen *vorbestimmten*, *labil vorbestimmten* und *nicht*

---

<sup>4</sup> Longchamp 1998, S. 79

<sup>5</sup> Longchamp 1998, S. 79

<sup>6</sup> Longchamp 1998, S. 81

<sup>7</sup> Kriesi 1994, S. 239

*vorbestimmten Entscheidungen.* Im ersten Fall haben die Abstimmungsvorlagen einen einfach verständlichen Inhalt und sind wenig komplex. Dementsprechend leicht können die Stimmbürger den Abstimmungsgegenstand auf der Basis ihrer Wertmuster klassifizieren und beurteilen, dementsprechend niedrig ist der Informationsbedarf. Je komplexer, neuer oder alltagsferner die Themen aber sind, desto schwerer sind sie einzuordnen, desto weniger sind die Entscheidungen vorbestimmt. Der Informationsbedarf steigt in diesem Fall, und die Manipulierbarkeit nimmt zu: „Je hilfsbedürftiger das Urteilsvermögen der Bürger, desto abhängiger sind sie von der Authentizität und Relevanz der Informationen, die ihnen die Sprecher in den öffentlichen Arenen zur Verfügung stellen.“<sup>8</sup>

Den bereits erwähnten Abstimmungsgegenstand ‚EWR-Beitritt der Schweiz‘ ordnet Claude Longchamp, offenbar anders als Kriesi, als labil prädisponiertes Thema ein und stellt im Rahmen einer Untersuchung zu dieser Abstimmung fest: „In der Tat läßt sich nachweisen, daß Tendenzen der massenmedialen Berichterstattung, welche über 2 bis 3 Wochen mehrheitlich anhielten, Wirkungen auf die Stimmabsichten unschlüssiger, phasenweise sogar entschiedener BürgerInnen zeigten.“<sup>9</sup>

In Anlehnung an Theo Schiller läßt sich zusammenfassend sagen, daß Prädispositionen als Beleg für die Tatsache angesehen werden können, daß der Mensch eben kein weißes Blatt Papier ist, auf das sich die Medienbotschaft eins zu eins überträgt. Insofern kann man sie als Schutzschild gegenüber direkten Medienwirkungen bezeichnen. Wären allerdings alle Themen stabil prädisponiert, so regierte das Vor-Urteil, das dann über einen affektiven Prozeß nur noch aktiviert werden müßte. Von einem Vorgang der Meinungsbildung könnte man in diesem Fall nicht mehr sprechen.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Kampwirth 1999, S. 53

<sup>9</sup> Longchamp 1993, S. 37

<sup>10</sup> vgl. Schiller 2002, S. 146, ähnlich auch Schmitt-Beck 2000, S. 405

## 1.2 Die Kompetenz der Stimmbürger

Im Jahre 1982 veröffentlichte der Berner Politologe Hans Peter Hertig einen Artikel mit dem Titel: „Sind Abstimmungserfolge käuflich?“ Darin stellt er fest, daß die Stimmbürger zu einem großen Teil nur über eine geringe Problemlösungskapazität verfügen: „In Interviews nach Urnengängen vermögen in Einzelfällen über die Hälfte der Befragten ihren Entscheid nicht materiell zu begründen und mehr als zwei Drittel sind nicht in der Lage, den Inhalt der Vorlage richtig oder zumindest unverwechselbar zu umschreiben.“<sup>11</sup> Er führt diese geringe staatsbürgerliche Kompetenz auf zwei Ursachen zurück: Zum einen sei durch die zunehmende Interdependenz der Sachentscheide und den gewachsenen Koordinierungsbedarf im modernen Dienstleistungsstaat die Zahl und die Komplexität der politischen Entscheidungsprobleme beträchtlich gestiegen. Zum anderen sei aber das Lösungspotential traditioneller Orientierungsmuster gesunken – in sich geschlossene Wertsysteme erwiesen sich für eine adäquate Interpretation der Umwelt immer mehr als zu eng.<sup>12</sup>

Weiterhin weist Hertig auf den durchaus beunruhigenden Befund hin, daß zum Teil gegen die eigentliche Intention gestimmt werde: „Bei der Abstimmung über die knapp verworfene Atominitiative (1979) hat jeder siebente Ablehnende sein Nein als Veto gegen Atomkraftwerke verstanden. Anstatt für oder gegen das Volksbegehren Stellung zu beziehen, wurde direkt das im Vorlagetitel sichtbare Issueobjekt (Atom-Initiative!) beurteilt.“<sup>13</sup>

Hertig macht nicht zuletzt die Selektionsmechanismen und die Strukturen der Massenmedien für derart offensichtliche Informationsdefizite verantwortlich.<sup>14</sup> Außerdem kritisiert er, daß die Informationsbro-

---

<sup>11</sup> Hertig 1982, S. 37f.

<sup>12</sup> vgl. Hertig 1982, S. 36f.

<sup>13</sup> Hertig 1982, S. 38

<sup>14</sup> (vgl. Hertig 1982, S. 40. Näheres zu diesem Thema findet sich im 3. Kapitel dieser Arbeit.

schüre der Behörden eindeutig daraufhin angelegt sei, „plebeszitäre Zustimmung für die „offizielle“ Lösung zu sichern.“<sup>15</sup>

Hertig fragt, auf welcher Grundlage die Stimmbürger denn nun ihre Meinung bildeten, was also als Issueobjekt zur Orientierung diene. Da aber fast 50% der Parteisympathisanten und rund 40% der Parteilicher nicht wüßten, was ihnen „ihre“ Partei empfiehlt<sup>16</sup>, vermutet er einen Zusammenhang mit der Abstimmungspropaganda: „In einer klaren Mehrheit der Fälle, bei denen die eine Seite im Abstimmungskampf über bedeutend mehr Werbemittel verfügte als die andere, ging sie auch als Sieger aus dem Rennen.“<sup>17</sup> Deshalb kommt er zu dem pessimistischen Schluß: „Der Abstimmungsentscheid reflektiert die vom Stimmbürger weitgehend kognitiv unbewältigten Werbeanstrengungen der wichtigsten Abstimmungskontrahenten. Übereinstimmung zwischen politischen Eliten und Stimmbürgerschaft herrscht nicht, weil die Stimmenden sich sachlich überzeugen ließen oder vertrauensvoll auf die Parole „ihrer“ Bezugsgruppe zurückgriffen. Übereinstimmung herrscht, weil die politisch dominierende Elite den Abstimmungskampf werbemäßig beherrscht bzw. über massive Ja oder Nein Propaganda die Schlacht für sich zu entscheiden weiß. Für den Abstimmungserfolg bestimmend ist weniger die Qualität der Argumente als das zur Verfügung stehende Werbebudget.“<sup>18</sup>

Zusammen mit Erich Gruner analysiert Hertig ein Jahr später die sogenannte „Materielle Problemlösefähigkeit“ (MLPK) der Abstimmenden. Das Konzept der MLPK besteht aus zwei Komponenten: Die eine Komponente betrifft die Fähigkeit, die eigene Entscheidung zu begründen. Die zweite Komponente bezieht sich auf die sachliche Kenntnis des Vorlageinhalts.<sup>19</sup> Die Studien ergaben, daß nur 17% der Stimmenden eine hohe, jedoch 49% eine mittlere und 34% eine tiefe materielle Problemlösungskapazität aufwiesen. Nur ein Sechstel der tatsächlich Stimmenden sei in der Lage, für ihren Entscheid ein Mo-

---

<sup>15</sup> Hertig 1982, S.40

<sup>16</sup> vgl. Hertig 1982, S. 48

<sup>17</sup> Hertig 1982, S. 52

<sup>18</sup> Hertig 1982, S. 51

<sup>19</sup> vgl. Gruner/Hertig 1983, S. 47ff.

tiv zu nennen und gleichzeitig das Wesentliche des vorgelegten Entscheidungstoffes zu umschreiben.<sup>20</sup> „Angesichts dieses Befundes ist die Vorstellung vom Stimmbürger, der sich vor jedem Urnengang intensiv mit dem Stimmaterial auseinandersetzt und die so gewonnenen Informationen optimal zur Verwirklichung eigener Interessen und Wertvorstellungen in ein Ja oder Nein umsetzt, zu relativieren.“<sup>21</sup> Trechsel, der eine Studie von Bütschi aus dem Jahre 1993 neu ausgewertet hat, um sie mit den Ergebnissen von Gruner/Hertig vergleichbar zu machen, kommt zu einem weitaus optimistischeren Ergebnis, wonach 60% der Stimmenden eine hohe oder vollkommene Entscheidungskompetenz aufweisen, 24 % eine mittlere und nur 16% eine tiefe.<sup>22</sup> Trechsel führt diese Differenz der Untersuchungsergebnisse u.a. auf die in der Zwischenzeit verbesserten Informationsmöglichkeiten zurück.<sup>23</sup> Ferner weist Trechsel noch auf folgende Zusammenhänge hin: „Fühlt sich der Stimmbürger von einer Vorlage besonders betroffen, auch wenn diese als komplex einzustufen ist, steigt sein Kompetenzniveau. Zugleich steigt die Kompetenz des Stimmbürgers, sobald dieser über ein allgemeines politisches Interesse sowie Vertrauen in die Institutionen verfügt.“<sup>24</sup> Wenig überraschend ist allerdings der Befund, daß die Wahrscheinlichkeit, einen hohen MLPK-Wert zu erhalten, zunimmt, je gebildeter der Stimmbürger und je einfacher die Vorlage (im Sinne der Verständlichkeit) ist.<sup>25</sup> Sowohl Hertigs Käuflichkeitshypothese als auch die nachfolgenden Untersuchungen zur Materiellen Problemlösefähigkeit von Gruner und Hertig haben seither heftige Diskussionen ausgelöst, knüpfen sie doch unmittelbar an ein Hauptargument der Kritiker direktdemokratischer Verfahren an, die den Staatsbürgern mangelnde politische Kompetenz bescheinigen und Ihnen schlichtweg die Mündigkeit absprechen. Folgt man dieser Argumentation, so müßte man, wie Mari-

---

<sup>20</sup> Gruner/Hertig 1983, S. 56f.

<sup>21</sup> Gruner/Hertig 1983, S. 56f.

<sup>22</sup> vgl. Trechsel 1999, S. 561f.

<sup>23</sup> vgl. Trechsel 1999, S. 561f.

<sup>24</sup> Trechsel 1999, S. 563

<sup>25</sup> vgl. Trechsel 1999, S. 563

e-Luise Schneider mit Verweis auf Jung anmerkt, Wahlergebnisse allerdings ebenfalls in Frage stellen.<sup>26</sup>

In bezug auf die Käuflichkeitshypothese macht Seitz darauf aufmerksam, daß neben anderen methodischen Mängeln insbesondere der Kausalschluß nicht korrekt sei, daß mit der Anzahl der Inserate, also der Propagandadominanz, auch die Wirkung der Persuasionsversuche steige.<sup>27</sup> Ferner erwähnt er fünf Abstimmungen, bei denen die Abstimmungskomitees mit den kleineren Werbebudgets eben doch erfolgreich gewesen seien.<sup>28</sup>

Ähnlich wie Seitz äußert sich Besson: „Die Fragestellung der Käuflichkeit von Abstimmungen wird deshalb der Realität nicht gerecht. Aus welchem Grund sich ein Stimmbürger für oder gegen eine Vorlage entscheidet, wird letztlich nie genau erforschbar sein: Waren es die schlüssigere Argumentation, das politische Ver- oder Mißtrauen in eine Seite im Abstimmungskampf, war es das Vertrauen in einen einzelnen Politiker, in eine Partei, einen Verband oder in die Behörden, welche die Vorlage ablehnten oder unterstützten? War es das sympathische Gesicht eines Exponenten, seine Schlagfertigkeit, der Inhalt seiner Äußerungen oder etwa die Farbe seines Anzuges beim Auftritt in der „Arena“ (Politische Diskussionsseendung auf DRS, vgl. hierzu auch hinten, S.277f.)? Oder waren die politischen Sozialisationsprozesse letztlich für den Stimmbürger entscheidend?“<sup>29</sup>

In bezug auf die Kompetenz der Stimmbürger kommt Kriesi bei einer Untersuchung der Abstimmung über die Besteuerung des Schwerlastverkehrs 1994 zu dem Ergebnis, daß sich diejenigen, die sich nicht kompetent genug fühlen, zu großen Teilen der Stimmabgabe enthalten. Dieser Befund sei einerseits beruhigend für diejenigen, die eine Manipulierbarkeit von Abstimmungen befürchteten, andererseits blieben somit bestimmte Bevölkerungsschichten unterrepräsentiert,

---

<sup>26</sup> vgl. Schneider 2003, S. 54

<sup>27</sup> vgl. Seitz 1997, S. 356

<sup>28</sup> vgl. Seitz 1997, 357f.

<sup>29</sup> Besson 2003, S. 108

so daß ein Legitimationsproblem entstünde.<sup>30</sup> Schneider weist auf weitere Untersuchungen hin, die zeigten, daß diejenigen, die sich schlecht informiert fühlten, dazu tendierten, keine Stimme abzugeben oder überwiegend mit Nein zu stimmen. Sie ist der Ansicht, daß gerade die Nein-Tendenz insofern problematisch sei, daß dadurch möglicherweise Innovationen verhindert würden, die bei besserem Kenntnisstand auch im Sinne der Nein-Stimmenden gewesen wären.

31

Schiller hält eine Kompetenzentwicklung als Prozeß öffentlichen politischen Lernens in der Abstimmungsdebatte durchaus für möglich. Für ihn umfaßt Kompetenz weit mehr als die unmittelbar zu einem Thema abrufbare Urteilsfähigkeit, „nämlich vor allem die Fähigkeit, zu einem Entscheidungsgegenstand in begrenzter Zeit notwendige Informationen aufnehmen, Beurteilungsmaßstäbe aktivieren und die notwendigen Reflexionen und Abwägungen vornehmen zu können. Dafür muß die öffentliche Abstimmungsdebatte einen angemessenen Rahmen bereitstellen“<sup>32</sup>

Die Käuflichkeitshypothese von Hertig ist m.E. ein gewagter Schluß. Und zwar - so auch Seitz<sup>33</sup> - deshalb, weil sie den Bürgern Inkompetenz und Verantwortungslosigkeit unterstellt, *ohne das Diskursniveau der Debatte einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen*. Die These geht von einer einseitigen Debatte aus, fragt aber weder nach der Vollständigkeit noch nach der Richtigkeit der zur Verfügung gestellten Informationen. Nur wenn alle Argumente auf dem Tisch lägen – wie *quantitativ* unausgeglichen auch immer – nur dann wäre eine begründete Meinungsbildung überhaupt möglich.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> vgl. Kriesi 2002, S. 185

<sup>31</sup> vgl. Schneider 2003, S. 65

<sup>32</sup> Schiller 2002, S. 152f.

<sup>33</sup> vgl. Seitz 1997, S. 356

<sup>34</sup> Allerdings gibt es einen internen Zusammenhang zwischen Quantität und Qualität: Je häufiger eine Information bzw. ein Argument auftaucht, desto wahrscheinlicher wird es, daß sie von möglichst vielen Personen wahrgenommen wird. Deshalb ist es sinnvoll, Fairneßregeln bei Volksabstimmungen einzuführen, die eine Ausgewogenheit der Werbebotschaften ermöglichen.

Die Frage nach der materiellen Problemlösefähigkeit der Bürger greift ebenfalls zu kurz. Neben dem Wissen und der Begründung sollten zukünftige Studien verstärkt deren Zustandekommen untersuchen - also der Frage nach dem *Was* und nach dem *Warum* die nach dem *Wie* hinzufügen. Und zumindest dann, wenn man den Faktor Kompetenz als Argument in die Debatte um das Für und Wider direktdemokratischer Verfahren einbringen möchte, muß eben auch thematisiert werden, ob der Mensch grundsätzlich dazu in der Lage ist, zu lernen und sich gegebenenfalls zu korrigieren, also *mit Einsicht* zu handeln. Diese letzte (!) Frage darf wohl, wenn auch sehr zurückhaltend, mit Ja beantwortet werden.

### **1.3 Diffusionsprozesse und interpersonale Kommunikation**

Die interpersonale Kommunikation spielt im Prozeß der Meinungsbildung eine bedeutende Rolle. Zwar erhalten wir die „Erstinformation“ zumeist durch die Massenmedien, ein Urteil bilden wir uns aber nicht zuletzt dadurch, daß wir uns über die Nachricht, von der wir erfahren haben, mit anderen Personen in unserem sozialen Umfeld austauschen. Im Anschluß an das Referendum zum EWR-Beitritt sagten 24% der Befragten, daß Freunde und Bekannte für sie die wichtigste *Einflußquelle* gewesen seien, wohingegen die Medien von nur 22% als *einflußreichste* Quelle angegeben wurden. Laut Kriesi bestätigen diese Ergebnisse die zentrale Rolle des unmittelbaren sozialen Kontextes bei der Meinungsbildung. <sup>35</sup>

Maletzke nennt drei Gründe für die Überlegenheit der interpersonalen Kommunikation bei der Beeinflussung der Einstellung (vgl. Maletzke 1988, S. 12):

---

<sup>35</sup> Kriesi weist allerdings darauf hin, daß der Einfluß der Medien in der zugrunde liegenden Umfrage notwendigerweise unterschätzt worden sei, weil Medien und Akteure, die sich der Medien bedienen, in derselben Frage vermischt wurden (vgl. Kriesi 1994, S. 255).



1. Durch die geringere kritische Distanz des persönlichen Gesprächs ist der Angesprochene eher bereit, Argumente anzunehmen.
2. Im Gegensatz zur massenmedialen Kommunikation sind beim persönlichen Gespräch Rückfragen möglich.
3. Im direkten Gespräch kann sich der Kommunikator auf sein Gegenüber einstellen, den Erfolg seiner Aussage unmittelbar beobachten und kontrollieren, Mißverständnisse ggf. korrigieren und Widersprüchen begegnen.

Das Modell des Zwei-Stufen-Flusses der Kommunikation, demgemäß ein Meinungsführer gewissermaßen als Relaisstation fungiert, wird von den meisten Wissenschaftlern inzwischen als zu einfach angesehen und ist erweitert worden zur Multi-Step-Flow-Hypothese.<sup>36</sup> Auch erscheint es plausibel, den Informationsfluß als zyklischen Prozeß zu betrachten.<sup>37</sup> Insgesamt kann die interpersonale Kommunikation als ein Schutzschild gegenüber massenmedialer Beeinflussung beschrieben werden.<sup>38</sup>

Persönliche Netzwerke zeichnen sich durch eine große Homogenität aus: „Die Dissenzverträglichkeit interpersonaler Netzwerke, d.h. ihre Fähigkeit, bestehende Überzeugungen und Werte in Frage zu stellen, ist begrenzt. Vermutlich herrschen nicht etwa argumentative, ergebnisoffene Kommunikationsformen vor, sondern solche, die vorhandene Prädispositionen mobilisieren und bestärken.“<sup>39</sup> Für die primäre Umgebung gilt deshalb aber auch, daß ein hohes Involvement zu großer Redebereitschaft führt – Isolationsfurcht, wie sie von der Theorie der Schweigespirale angenommen wird, hat hier keinen Nährboden.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> vgl. Jäckel 2002, S. 136f.

<sup>37</sup> vgl. Jäckel 2002, S. 136f., ebenso Schenk 1994, S. 292

<sup>38</sup> vgl. Schenk 1998, S. 388 und S. 407

<sup>39</sup> Kampwirth 1999, S. 52f.

<sup>40</sup> vgl. Schenk 1994, S. 293

## 1.4 Demoskopie und direkte Demokratie

Während die interpersonale Kommunikation eine Schutzfunktion im Medienwirkungsprozeß hat, können bestimmte soziale Prozesse durch massenmediale Kommunikation verstärkt werden, so daß ihnen sozusagen selbst der Status eines Medieneffektes zukommt. Eine weitverbreitete Befürchtung ist beispielsweise, daß die Publikation von Meinungsumfragen einen sogenannten Bandwagon-Effekt auslöst, bei dem, so Jäckel, die Einschätzung der Siegerchancen Einfluß nehmen auf die individuelle Wahrnehmung.<sup>41</sup> Nicht unbedingt genauer, aber vielleicht etwas anschaulicher, könnte man auch sagen: Weil man ungern auf der Verliererseite stehen möchte, stimmt man lieber für den vermutlichen Gewinner.

Im folgenden werde ich nun eine Untersuchung von Hardmeier/Roth wiedergeben, die sich mit der Bedeutung von Meinungsumfragen bei Volksabstimmungen - und in diesem Zusammenhang auch mit dem Bandwagon-Effekt - auseinandersetzt.

Unabdingbare Voraussetzung dafür, daß ein Bandwagon-Effekt zustande kommen kann, ist, daß man von den Ergebnissen der Meinungsumfragen erfährt (exposure) und daß man ihnen Aufmerksamkeit schenkt (attention). Beide Bedingungen können im Hinblick auf Volksabstimmungen in der Schweiz nach Angaben von Hardmeier/Roth als grundsätzlich erfüllt betrachtet werden, wobei sie darauf hinweisen, daß ihren Untersuchungen zufolge den Meinungsumfragen vor Sachabstimmungen mehr Beachtung geschenkt werde als vor Wahlen: „Das institutionelle Setting der Schweiz spiegelt sich auch in den konkreten Nutzungszahlen wider, und eine analytische Trennung zwischen Effekten bei Wahlen und Abstimmungen sowie Personen- und Sachorientierungen ist mehr als angezeigt.“<sup>42</sup>

Nach den Ergebnissen der Studie werden Meinungsumfragen von den Bürgern gezielt genutzt – offenbar aber nicht aus Unsicherheit oder Entscheidungsschwierigkeit, sondern aus der Perspektive eines Be-

---

<sup>41</sup> vgl. Jäckel 2002, S. 113f.

<sup>42</sup> Hardmeier/Roth 2003, S. 178

obachters der öffentlichen Meinung: „Wer Befragungsdaten nutzt, setzt sich zwar über Kontakt und Aufmerksamkeit dem Wirkungspotential besonders gut aus. Das Profil der Nutzerinnen und Nutzer deutet dann aber darauf hin, daß gerade jene Personen, die Befragungsdaten überdurchschnittlich nutzen, gegen Beeinflussung gut geschützt sind.“<sup>43</sup>

Ob Effekte durch Meinungsumfragen zu erwarten sind, hängt allerdings stark von der Prädisponiertheit der Themen ab, denn diese hat ja Einfluß darauf, ob und ggf. wie lange die Stimmbürger im Verlauf einer Kampagne überhaupt dazu bereit sind, ihre Einstellung zu ändern. Diesen Zusammenhang bestätigt auch die Studie von Hardmeier/Roth: „Während beim wenig prädisponierten Thema des Tourismus-Steuersatzes die Befragten ein hochsignifikantes Springen auf den Bandwagon an den Tag legten (Sign. = 0.000), sich beim mittelmäßig prädisponierten Elektrizitätsmarktgesetz der Mitläufereffekt noch signifikant nachweisen läßt (0.038), löste das Treatment bei der stark prädisponierten Asylinitiative keinen Effekt aus.“<sup>44</sup>

Hardmeier/Roth ziehen daraus folgende Schlüsse: 1. Je nach Publikationstermin der Resultate aus den Meinungsumfragen seien unterschiedlich starke Wirkungen zu erwarten. 2. Ob Bandwagon-Effekte durch Meinungsumfragen verursacht werden könnten, hänge insbesondere bei wenig prädisponierten Themen stark davon ab, ob den Stimmbürgern im Verlauf der Kampagne genügend Kontextinformationen („message cues“) geliefert worden seien, die ihnen helfen würden, die Vorlage im politischen Raum zu verorten. Und jetzt Hardmeier/Roth wörtlich: „Dieser Befund kann für diejenigen, die Effekte publizierter Meinungsumfragen befürchten, sowohl Beruhigung als auch Auftrag sein. Insgesamt zeichnet sich hier nämlich Handlungsspielraum ab, und es liegt nicht zuletzt in den Händen der Politikerinnen und Politiker, zur Meinungsvielfalt beizutragen und ‚cueing

---

<sup>43</sup> Hardmeier/Roth 2003, S. 190

<sup>44</sup> Hardmeier/Roth 2003, S. 187

messages' zu liefern, welche den Stimmberechtigten helfen, Resistenz-Mechanismen zu entwickeln.“<sup>45</sup>

Die Ergebnisse dieser Studie sind m.E. alles andere als eindeutig und bedürfen weiterer Untersuchungen. Festhalten kann man jedenfalls, daß sich bei wenig prädisponierten Themen hochsignifikante Mitläufereffekte beobachten lassen. Diese Tatsache ist keineswegs beruhigend. Allerdings ist sie zumindest so lange kein Argument gegen direktdemokratische Verfahren, so lange gesichert ist, daß ein entsprechendes Diskursniveau solche Effekte verhindert oder wenigstens ihr Ausmaß verringert. Diese Feststellung wiederum bestärkt Hardtmeier/Roth in ihrem an die Politik gerichteten Appell, kann aber zugleich als Auftrag an die Forschung interpretiert werden, den Faktor Diskursivität weiter zu operationalisieren und bei zukünftigen Studien zu berücksichtigen.

## **1.5 Zwischenfazit**

Wie angesichts des eingangs erwähnten Dilemmas der Sozialwissenschaften nicht anders zu erwarten war, kann hier keine endgültige Antwort auf die Frage nach der Wirksamkeit von Medien gegeben werden. Im Hinblick auf die zugrunde liegende Problemstellung, die den möglichen Medieneinfluß auf Volksabstimmungen thematisiert, haben sich aber doch einige Erkenntnisse ergeben, die auch für den Fortgang dieser Untersuchung hilfreich sind.

Erstens läßt sich festhalten, daß Prädispositionen und interpersonale Kommunikation als Schutzschilder gegenüber direkten Medieneffekten bezeichnet werden können. Das heißt keineswegs, daß sie entsprechende Medieneffekte in jedem Fall ausschließen, aber sie stellen zu berücksichtigende Faktoren dar, die in der Lage sind, unmittelbare und starke Wirkungen abzufedern. Sowohl in bezug auf Prädispositionen wie auch in bezug auf interpersonale Kommunikation ist die

---

<sup>45</sup> Hardtmeier/Roth 2003, S. 188

Kehrseite der Medaille allerdings, daß sie einem reflektierten Prozeß der Meinungsbildung entgegenstehen, wenn sich die Prädispositionen als Vor-Urteile erweisen, die zu starr sind, um Einstellungsänderungen zuzulassen, bzw. wenn diese Vor-Urteile durch die Homogenität persönlicher Netzwerke noch verstärkt werden.

Zweitens erscheint - aus heutiger Sicht - das Konzept der materiellen Problemlösefähigkeit wie auch die Käuflichkeitshypothese als zu eng. In bezug auf die Kompetenz der Stimmbürger sollte in Zukunft verstärkt das Zustandekommen einer Meinung erforscht werden. Und es darf - zumindest, wenn es um den Vergleich mit Repräsentativdemokratien geht - die Möglichkeit des individuellen und des kollektiven politischen Lernens nicht außer acht gelassen werden. Im Falle der Käuflichkeitshypothese muß als mögliche Ursache für entsprechende Kampagneneffekte *zunächst* die *Diskursqualität* der Debatte berücksichtigt werden.

Drittens gilt es, auch in Anbetracht der Ergebnisse der Studie zum Bandwagon-Effekt, die Rolle der Medien im Zusammenhang mit sozialen Prozessen wieder stärker ins Zentrum des Forscherblicks zu rücken. So kann die Hypothese kollektiven Handelns durchaus noch neue Perspektiven eröffnen, wenn man sie nur einmal ohne Scheuklappen betrachtet und auch interdisziplinär nach dem „Verhältnis von Ich und Wir“<sup>46</sup> fragt.

---

<sup>46</sup> König 1999, S. 36

## **2. Normative Öffentlichkeitsmodelle**

### **2.1 Das diskursive Öffentlichkeitsmodell von Jürgen Habermas**

Im ersten Teil der Arbeit ist deutlich geworden, daß direktdemokratische Verfahren besonders hohe Anforderungen an die Massenmedien als Vermittlungsinstanz stellen: Damit sich die Bürgerinnen und Bürger ein Urteil über den Abstimmungsgegenstand bilden können, müssen nicht nur ausreichend viele Informationen zur Verfügung gestellt werden, sondern diese Informationen müssen auch aus genügend unterschiedlichen Positionen beleuchtet werden. Wenn das Mediensystem diesen normativen Anforderungen nicht gerecht würde, so verhielte es sich dysfunktional zu direktdemokratischen Verfahren, ja zu einem Grundgedanken der Demokratie überhaupt: Denn die Ergebnisse der Abstimmungen würden in diesem Fall nicht dem politischen Willen der Bevölkerungsmehrheit entsprechen, der unter der Bedingung vollständiger Information zustande gekommen und wirksam geworden wäre.

Die Forderung nach vollständiger Information kann abgeleitet werden aus weiteren Ansprüchen, denen ein Kommunikationsprozeß – mit hin auch das Mediensystem – aus demokratietheoretischer Sicht genügen muß, damit Meinungs- und Willensbildung überhaupt möglich ist. Diese Bedingungen sind im Rahmen normativer Modelle von Öffentlichkeit formuliert worden, von denen hier zunächst das Konzept von Jürgen Habermas vorgestellt werden soll.

Aufbauend auf der Diskurstheorie hat Habermas sein normatives Öffentlichkeitsmodell vor allem in „Faktizität und Geltung“ weiterentwickelt und mit der Theorie der deliberativen Demokratie verbunden.<sup>47</sup> Da das deliberative Konzept sowohl Elemente des republikanischen wie auch des liberalen Demokratiemodells enthält, erläutert Haber-

---

<sup>47</sup> vgl. zum Folgenden: Habermas 1997, insbesondere S. 349 – 467, sowie Habermas 1992, S. 11 ff.

mas sein Demokratieverständnis anhand dieses Gegensatzpaares. Nach republikanischer Auffassung ist die Souveränität des Volkes nicht delegierbar, sie wendet sich gegen den Staatsapparat und hat letztlich die Selbstorganisation der Gesellschaft zum Ziel. Hingegen kann die Trennung von Staat und Gesellschaft nach liberaler Auffassung nicht beseitigt, sondern durch den demokratischen Prozeß nur überbrückt werden.

Die diskurstheoretische bzw. deliberative Auffassung von Demokratie stellt nun eine Art Kompromiß dar: „In Übereinstimmung mit dem Republikanismus rückt sie den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß in den Mittelpunkt, ohne jedoch die rechtsstaatliche Verfassung als etwas Sekundäres zu verstehen. (...) Wie im liberalen Modell wird die Grenze zwischen ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘ respektiert; aber hier unterscheidet sich die Zivilgesellschaft, als die soziale Grundlage autonomer Öffentlichkeiten, ebenso sehr vom ökonomischen Handlungssystem wie von der öffentlichen Administration“<sup>48</sup>.

Der politische Prozeß vollzieht sich nach dem deliberativen Modell in Beratungen, die diskurstheoretischen Anforderungen genügen sollen.<sup>49</sup> Das deliberative Konzept rechnet also - im Gegensatz zu systemtheoretischen Ansätzen Luhmann'scher Prägung - mit der „höherstufigen Intersubjektivität von Verständigungsprozessen, die sich über demokratische Verfahren oder im Kommunikationsnetz politischer Öffentlichkeiten vollziehen“<sup>50</sup>.

In Anlehnung an eine Veröffentlichung von Bernhard Peters aus dem Jahre 1993 konstruiert Habermas hier ein Modell, das auf einem Prinzip der Zweigleisigkeit des politischen Prozesses beruht: Zum einen finden innerhalb des politischen *Zentrums* Beratungen statt, die zu Entscheidungen führen. Zum anderen bildet aber auch die politische Öffentlichkeit, die Habermas und Peters als *Peripherie* bezeichnen, ein Kommunikationsnetz, das – sollen die Entscheidungen des

---

<sup>48</sup> Habermas 1997, S. 361 und S. 363

<sup>49</sup> vgl. Kapitel 3.3 dieser Arbeit

<sup>50</sup> Habermas 1997, S. 362

politischen Kernbereichs Legitimität erfahren – als Zulieferer von Themen und Problemen fungiert.

Damit nun ein solcher Kommunikationsfluß zwischen Zentrum und Peripherie des gesellschaftlichen Systems stattfinden kann, muß einerseits der politische Kernbereich offen sein für Beiträge aus der Peripherie, und andererseits muß die Peripherie, die vereinfachend auch als Zivilgesellschaft bezeichnet werden kann, in der Lage sein, gesellschaftliche Probleme wahrzunehmen, zu interpretieren und zu inszenieren – d.h. sie muß über eine entsprechende politische Kultur verfügen.

Nach Einschätzung von Habermas wird es der Zivilgesellschaft jedoch in der Regel *nicht* gelingen, ihre Anliegen so auf der Agenda zu platzieren, daß sie von den Institutionen des politischen Zentrums wahrgenommen und berücksichtigt werden. Seine diesbezügliche Skepsis begründet Habermas insbesondere damit, daß die Massenmedien entgegen ihrem normativen Selbstverständnis ihr Material vorzugsweise von den gut organisierten und mächtigen Informationsproduzenten bezögen und zudem publizistische Strategien bevorzugten, die das diskursive Niveau des öffentlichen Kommunikationskreislaufes eher senkten als steigerten.<sup>51</sup>

Wenn aber der Leidensdruck in der Gesellschaft anwächst und sich ein Krisenbewußtsein herausbildet, so besteht laut Habermas die Chance, daß sich eine Gegenöffentlichkeit formiert, deren Inszenierungen sich die Massenmedien nach und nach annehmen, so daß schließlich der „außerordentliche Problemverarbeitungsmechanismus“ in Gang gesetzt wird: Dann ändert sich das eingespielte Kommunikationsmuster und das Zentrum öffnet sich den in der Peripherie geäußerten Problemen. Man könnte dieses Szenario als eine Art gezähmte Revolution bezeichnen. Denn Habermas begründet die Möglichkeit des In-Kraft-Tretens dieses Problemlösungsmodus damit, daß allen am Kommunikationsprozeß Beteiligten bewußt sei, „daß die

---

<sup>51</sup> vgl. Habermas 1997, S. 459



Spieler in der Arena ihren Einfluß der Zustimmung der Galerie verdanken“<sup>52</sup>

M.E. gibt es wenigstens drei Gründe, die ein solches Szenario unwahrscheinlich machen: Erstens müßte, damit überhaupt die Möglichkeit dazu besteht, daß sich eine Gegenöffentlichkeit formieren kann, in der das Bewußtsein über dieses revolutionäres Potential wachgehalten wird, die Zivilgesellschaft über entsprechende Kommunikationsmittel verfügen. Eigentlich stellt das Internet, dem Habermas offenbar ablehnend gegenübersteht<sup>53</sup>, ein solches Medium, das den zivilgesellschaftlichen Dialog zumindest möglich macht, dar. Allerdings ist der Diskurs damit ja noch keineswegs institutionalisiert.<sup>54</sup> Zweitens fehlen den Berichterstatern der Massenmedien die Kriterien dafür, in welchen Fällen sie, wenn sie dazu überhaupt geneigt sind, sich dem Raunen der Zuschauer auf der Galerie zuwenden sollen. Sieht man einmal von den Meinungsumfragen ab, so ist das Publikum für die Journalisten ein recht undurchschaubares Gebilde, dem sie genötigt sind, eine Meinung zu unterstellen. Mit anderen Worten: Die öffentliche Meinung ist weder identisch mit der Bevölkerungsmeynung, noch ist sie – wie man die Gleichsetzung mit der veröffentlichten Meinung mißverstehen könnte – ein wahlloser Ausschnitt aus einem Meinungsspektrum; die öffentliche Meinung ist vielmehr notwendigerweise ein hypothetisches Konstrukt der Journalisten. Der dritte Grund, der das In-Kraft-Treten des außerordentlichen Problemverarbeitungsmechanismus unwahrscheinlich macht, ist schließlich der, daß derartige Krisensituationen in den Repräsentativdemokratien in aller Regel keinen unmittelbaren Machtverlust für die Politikerinnen und Politiker bedeuten, so daß sich die Strategie des Aussitzens oftmals lohnt.

Diese Argumentation steht dem Luhmann'schen Ansatz allerdings keineswegs näher als dem Habermas'schen Modell – im Gegenteil: Was soll denn das Publikum mit einem derart verzerrten Spiegelbild

---

<sup>52</sup> Habermas 1997, 461f.

<sup>53</sup> vgl. Plake 2001, S.39

<sup>54</sup> vgl. zu dieser Thematik Kapitel 4.1

der Gesellschaft anfangen? Partizipation wird dadurch doch erst recht unmöglich gemacht. Nein, was dem Habermas'schen Modell m.E. fehlt, ist die Institutionalisierung des Kommunikationsflusses zwischen Peripherie und Zentrum – und zwar unter Berücksichtigung medialer Strukturbedingungen.

## **2.2 Das emphatische Öffentlichkeitsmodell von Bernhard Peters**

Bernhard Peters, dessen emphatisches Öffentlichkeitsmodell nun vorgestellt und im weiteren Verlauf der Arbeit zur Analyse des Mediensystems im Hinblick auf direktdemokratische Prozesse verwendet wird, betont die heuristische Funktion seines Modells, das – ausgehend von einem idealisierten, hypothetischen Schema – beschreiben soll, „wo, in welcher Form, in welchem Grad die realen Verhältnisse sich den Eigenschaften des Modells annähern oder davon abweichen“<sup>55</sup>. Durch diese pragmatische Herangehensweise unterscheidet sich das emphatische Öffentlichkeitskonzept von anderen normativen Ansätzen, ohne dabei jedoch seinen idealistischen Charakter einzubüßen. Und durch diese anwendungsbezogene Perspektive eignet sich das Öffentlichkeitsmodell von Peters auch besonders gut für die bevorstehende Analyse.

Allerdings wird Öffentlichkeit im Sinne des emphatischen Modells eher als Gegenöffentlichkeit – oder wie Peters es ausdrückt - als „vor- oder gar antiinstitutionelles Element“<sup>56</sup> verstanden. Ähnlich wie im Habermas'schen Modell der deliberativen Demokratie sollen sich die öffentlichen Diskurse also im Rahmen zivilgesellschaftlicher Kommunikation entwickeln. Das heißt, das Modell der emphatischen Öffentlichkeit setzt gerade *nicht* auf die institutionalisierten Formen der Kommunikation.

---

<sup>55</sup> Peters 1994, S. 50f.

<sup>56</sup> Peters 1994, S. 48

Obwohl nun direktdemokratische Verfahren eine solche Institutionalisierung darstellen, spricht dies nicht dagegen, die Kriterien, die Peters seinem Modell zugrunde gelegt hat, auch zur Analyse massenmedialer Kommunikation unter direktdemokratischen Bedingungen zu verwenden. Es geht hier ja zunächst nur um die Frage nach der Erfüllung dieser Kriterien – nicht um das Für und Wider des emphatischen Öffentlichkeitsmodells. Im übrigen hat Martin Scheyli in bezug auf das Modell der deliberativen Demokratie ebenfalls auf den Widerspruch aufmerksam gemacht, daß Kommunikationsflüsse zwischen politischer Öffentlichkeit und dem Kernbereich des politischen Systems einerseits als notwendig für die Legitimation von Entscheidungen erachtet, andererseits aber nicht institutionalisiert werden. In seiner Analyse des Habermas'schen Konzepts deliberativer Demokratie kommt Scheyli denn auch zu dem Schluß, daß direktdemokratische Verfahren geeignete Instrumente zur Institutionalisierung eben dieses Kommunikationsflusses zwischen Zentrum und Peripherie des Gesellschaftssystems darstellen und - so kann man Scheyli wohl interpretieren - konsequenterweise in das deliberative Modell eingebaut werden sollten.<sup>57</sup>

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß hier, deutlicher noch als bei Peters, das Mediensystem als Öffentlichkeit generierende Institution im Mittelpunkt der Analyse stehen wird.

### **2.3 Medienregulierung durch das Bundesverfassungsgericht**

Bevor im dritten und vierten Kapitel die Analyse der bundesdeutschen Medienlandschaft im Hinblick auf direktdemokratische Verfahren erfolgt, soll in diesem Abschnitt auf die Formulierung normativer Maßstäbe im Grundgesetz sowie in den sogenannten Rundfunkurteilen des Bundesverfassungsgerichtes eingegangen werden.

---

<sup>57</sup> vgl. Scheyli 2000, 101ff.

Die Prinzipien der Kommunikationsfreiheit, zu denen die Meinungsfreiheit, die Informationsfreiheit sowie die Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit zählen, sind in Art. 5, Abs. 1 GG als Grundrechte manifestiert. Dort heißt es: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“

In einer Reihe von Urteilen, die sich mit der Struktur der Medienlandschaft in der Bundesrepublik Deutschland befassen, nimmt das Bundesverfassungsgericht Bezug auf diese im Grundgesetz formulierten Kommunikationsfreiheiten. Es fungiert daher bis heute als „Ersatzgesetzgeber“, der maßgeblichen Einfluß auf das Gefüge der Massenmedien hat.

Das Bundesverfassungsgericht sieht im Grundsatz der Kommunikationsfreiheit sowohl subjektivrechtliche als auch objektivrechtliche Elemente: Einerseits betonen die Richter den individualrechtlichen Gehalt, indem sie darauf hinweisen, daß die freie Meinungsäußerung „unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft“<sup>58</sup> sei, und indem sie das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung „als eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt“<sup>59</sup> bezeichnen. Andererseits erläutert das Gericht, daß der Kommunikationsfreiheit auch eine politische Funktion - und damit eine objektivrechtliche Dimension - zukommt: „Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ist es schlechthin konstituierend, denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist“<sup>60</sup>.

Andrea Gourd weist darauf hin, daß das Verhältnis von subjektiv- zu objektivrechtlichen Elementen unter Verfassungsrechtlern strittig sei und daß in der Konsequenz dieser unterschiedlichen Auslegung die Vorstellungen über die Ausgestaltung des Medienwesens und die An-

---

<sup>58</sup> BVerfGE 7, 198, 208

<sup>59</sup> BVerfGE 7, 198, 208

<sup>60</sup> BVerfGE 7, 198, 208

forderungen an staatliches Tätigwerden erheblich differierten. In der individualrechtlichen Interpretation würde aus dem Recht auf freie Meinungsäußerung ein Recht des einzelnen auf Rundfunkveranstaltung abgeleitet und dieses wiederum eng mit der ökonomischen Entfaltungsfreiheit im Rundfunksektor gekoppelt. Hingegen betone die funktionalistische Deutung die politische Dimension der Rundfunkfreiheit, wonach es die Aufgabe der Rundfunkgewährleistung sei, auch die Stimmen derer, die sich auf dem Markt oder in der Politik nicht behaupten könnten, im Rundfunk zu Gehör zu bringen.<sup>61</sup>

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes kommt den Massenmedien eine Rolle als „Medium und Faktor“<sup>62</sup> im Kommunikationsprozeß zu. Und die Rundfreiheit hat eine in bezug auf die freie Meinungsbildung „dienende“<sup>63</sup> Funktion. Diese öffentliche Aufgabe beschreibt das Bundesverfassungsgericht im sogenannten „Spiegel“-Urteil so anschaulich, daß ein ausführliches Zitat - auch im Hinblick auf den weiteren Verlauf dieser Untersuchung - angebracht erscheint: „Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. In ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung; die Argumente klären sich in Rede und Gegenrede, gewinnen deutliche Konturen und erleichtern so dem Bürger Urteil und Entscheidung. In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung. Sie faßt die in der Gesellschaft und ihren Gruppen unaufhörlich sich neu bildenden Meinungen und Forderungen kritisch zusammen, stellt sie zur Erörterung und trägt sie an die politisch handelnden Staatsorgane heran, die auf diese Weise ihre

---

<sup>61</sup> vgl. Gourd 2002, S. 101

<sup>62</sup> BVerfGE 57, 320

<sup>63</sup> BVerfGE 57, 320

Entscheidungen auch in Einzelfragen der Tagespolitik ständig am Maßstab der im Volk tatsächlich vertretenen Auffassungen messen können“. <sup>64</sup>

Neben der Staatsfreiheit hebt das Bundesverfassungsgericht immer wieder das Gebot der Vielfalt hervor. So müsse gewährleistet sein, „daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet“ <sup>65</sup>. An anderer Stelle fordern die Richter darüber hinaus die „Gleichheit der Chancen beim Prozeß der Meinungsbildung“ <sup>66</sup>, was Gourde unter Bezugnahme auf Hoffmann-Riem folgendermaßen erläutert: „Der Prozeß öffentlicher Kommunikation, Information und Meinungsbildung muß für alle gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen zugänglich und offen sein, ohne daß die Verfügung über massenmediale Kommunikationsmittel von einzelnen Machträgern zu weiterer Machtsteigerung instrumentalisiert werden kann.“ <sup>67</sup>

Dem Vielfaltsgebot kann entweder durch ein außenpluralistisches oder durch ein binnenpluralistisches Modell Rechnung getragen werden. Beim außenpluralistischen Marktmodell soll die Vielfalt der veröffentlichten Meinungen dadurch gesichert werden, daß die publizistischen Einheiten miteinander konkurrieren und darauf bedacht sind, ein eigenes Profil auszubilden. Beim binnenpluralistischen Modell wird vollständige und vielfältige Berichterstattung gewährleistet, indem Aufsichtsgremien eingerichtet und paritätisch besetzt werden. Ein Beispiel für das letztgenannte Modell sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Das Gebot der Vielfalt, dem ursprünglich auch die privaten Sender in vollem Umfang gerecht werden mußten, hat das Bundesverfassungsgericht im „Niedersachsen-Urteil“ insofern relativiert, als der Gesetzgeber nun dafür Sorge tragen muß, daß das *Gesamtangebot* der Förderung nach Meinungsvielfalt entspricht: „Solange und soweit jedoch

---

<sup>64</sup> BVerfGE 20, 174f.

<sup>65</sup> BVerfGE 57, 320

<sup>66</sup> BVerfGE 25, 265

<sup>67</sup> Gourde 2002, S. 104

die Wahrnehmung der genannten Aufgaben jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Gesamtangebotes und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk“<sup>68</sup>. Allerdings wird von den privaten Sendern nach wie vor zumindest ein „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“<sup>69</sup> abverlangt, wonach erstens die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen – auch diejenigen von Minderheiten – bestehen muß, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu kommen, und wonach zweitens das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht durch den einseitigen Einfluß einzelner Programme oder Veranstalter auf die öffentliche Meinungsbildung verhindert werden muß.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> BVerfGE 73, 158

<sup>69</sup> BVerfGE 73, 118ff.

<sup>70</sup> BVerfGE 73 158ff. unter Hinweis auf BVerfGE 57, 320; 83, 296f.

### **3. Massenmedien und direkte Demokratie**

Bernhard Peters benennt drei Grundmerkmale, die das emphatische Öffentlichkeitsmodell kennzeichnen:

- a) Gleichheit und Reziprozität der kommunikativen Beziehungen,
- b) Offenheit für Themen und Beiträge sowie eine adäquate Kapazität zu ihrer Bearbeitung und
- c) eine diskursive Struktur der Kommunikation <sup>71</sup>.

Anhand dieser Kriterien soll nun in drei Abschnitten das massenmediale System der Bundesrepublik Deutschland auf seine Funktionalität resp. Dysfunktionalität in bezug auf direktdemokratische Prozesse untersucht werden. Dabei werde ich zu Beginn eines jeden Abschnitts kurz erläutern, wie Peters das jeweilige Grundmerkmal beschreibt. Daraufhin werde ich darstellen, wie verschiedene Autoren das System der Massenmedien in Bezug auf dieses Kriterium beurteilen, und schließlich werde ich einen Zusammenhang herstellen zwischen massenmedialer Kommunikation und direktdemokratischem Prozeß. Am Ende des Kapitels werden die Ergebnisse der Analyse zusammengefaßt und einer Bewertung unterzogen.

#### **3.1 Gleichheit und Reziprozität**

Die Forderung nach Gleichheit und Reziprozität der kommunikativen Beziehung konkretisiert sich in dem Anspruch auf einen chancengleichen Zugang zur Öffentlichkeit. Jedermann soll jederzeit das Recht haben, im Prozeß der öffentlichen Kommunikation sowohl die Rolle des Zuhörers als auch die des Sprechers einzunehmen. Öffentlichkeit, basierend auf dieser Symmetriebedingung, deren Erfüllung nach Habermas'scher Vorstellung einen Diskurs erst möglich macht, gleicht also der antiken Agora bzw. dem Forum. <sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> vgl. Peters 1994, S. 46

<sup>72</sup> vgl. dazu Kapitel 4 dieser Arbeit



Daß massenmediale Kommunikation diesem Ideal nicht entspricht, ist offensichtlich und hat zwei Gründe:

1. Der technische Charakter massenmedialer Kommunikation verhindert einen unmittelbaren Rollenwechsel zwischen Hörern und Sprechern.
2. Die große Teilnehmerzahl führt zwangsläufig zu Asymmetrien, die rein rechnerisch bedingt sind <sup>73</sup>.

Dies drückt sich auch in der Definition von Massenkommunikation aus: „Unter Massenkommunikation verstehen wir jene Form der Kommunikation, bei der Aussagen öffentlich (also ohne begrenzte und personell definierte Empfängerschaft) durch technische Verbreitungsmittel (Medien) indirekt (also bei räumlicher oder zeitlicher oder raumzeitlicher Distanz zwischen den Kommunikationspartnern) und einseitig (also ohne Rollenwechsel zwischen Aussagendem und Aufnehmendem) an ein disperses Publikum (...) vermittelt werden“ <sup>74</sup>.

Nun verlangt das Bundesverfassungsgericht, daß das Prinzip der Chancengleichheit aber zumindest insofern gewahrt bleiben muß, daß alle gesellschaftlichen Gruppierungen am Kommunikationsprozeß teilnehmen können. Damit kommt das Gericht einer Forderung nach, die Habermas bereits 1962 aufgestellt hat: „Eine Öffentlichkeit, von der angebbare Gruppen eo ipso ausgeschlossen wären, ist nicht etwa unvollständig, sie ist vielmehr gar keine Öffentlichkeit.“ <sup>75</sup>

Aber auch die Erfüllung dieser Bedingung ist stark gefährdet. Denn sogenannte Gatekeeper regulieren den Zugang zur Öffentlichkeit. Sie operieren nach Gesichtspunkten, die von Nachrichtenfaktoren bestimmt werden. Vor allem die Ereignishaftigkeit und die Personalisierbarkeit einer Nachricht wirken als Nachrichtenfaktoren. <sup>76</sup>

Schulz zufolge sind insbesondere sozialer Status und politische Macht Faktoren, die den Zugang zur massenmedialen Öffentlichkeit regeln: „Von den verschiedenen Akteuren haben Angehörige der poli-

---

<sup>73</sup> vgl. Peters 1994, S. 51f.

<sup>74</sup> Maletzke 1963, S. 32, zit. nach Jäckel 2002, S. 64

<sup>75</sup> Habermas 1982, S. 107, zit. nach Schenk/Döbler 1998, S. 143

<sup>76</sup> vgl. Meyer 2001, S. 47f.

tischen Elite und prominente Persönlichkeiten die besten Zugangschancen, einfache Bürger und insbesondere Angehörige sozialer Minderheiten und Randgruppen sehr schlechte.“<sup>77</sup>

Warum existieren nun eigentlich solche Nachrichtenfaktoren? Ein wesentlicher Grund dafür dürfte darin liegen, daß sowohl Radio und Fernsehen als auch die Presse zu großen Teilen von ökonomischen Gewinnen abhängig sind. Was zählt, sind Einschaltquoten und Auflagen: Nur wenn diese entsprechend hoch sind, ist das wirtschaftliche Überleben im hart umkämpften und von Konzentrationsprozessen gekennzeichneten Wettbewerb möglich, nur dann kann auch mit Werbeeinnahmen gerechnet werden. Ereignisse und Sachverhalte mit geringerem Nachrichtenwert haben da keinen Platz. Dies führt zu Diskursverzerrungen, die insbesondere im Hinblick auf direktdemokratische Prozesse problematisch sind.

So berichtet Blum über den rechtskonservativen Schweizer Politiker Christoph Blocher, dessen mediales Ereignis-Management zu einer Dauerpräsenz im Vorfeld von Volksabstimmungen geführt hat. Weil er hohe Einschaltquoten verspreche, würde er auch gerne vom Fernsehen eingeladen. „Er kommt der Produktionslogik jener Medien entgegen, die mit den Mitteln der Personifizierung, Simplifizierung, Emotionalisierung und Polarisierung ihr Publikum ködern.“<sup>78</sup>

Aus Sicht von Michael Besson vermögen behördliche Informationen ein gewisses Gegengewicht gegenüber derartigen Diskursverzerrungen zu bilden, „und zwar aus folgenden Gründen: Anders als die Information privater Akteure muß behördliche Information strengen (grund)rechtlichen Anforderungen genügen, namentlich den Geboten der Sachlichkeit und Ausgewogenheit, der Transparenz, Verhältnismäßigkeit und Fairneß. Diese Regeln sollen die Qualität behördlicher Informationen sichern und so die Bürger vor verfassungswidriger behördlicher Manipulation schützen.“<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Schulz 1997, S. 102

<sup>78</sup> Blum 1999, S. 82

<sup>79</sup> Besson 2003, S. 169

Diese Sichtweise ist allerdings nicht unumstritten. Zumindest bietet die behördliche *Praxis* der Informationsvermittlung immer wieder Anlaß zu Kritik. Jüngstes Beispiel hierfür ist die Propaganda der spanischen Regierung, die im Rahmen eines Referendums um Zustimmung zum EU-Verfassungsvertrag warb: Auch wenn hierzu noch keine Untersuchungen vorliegen, ist zu befürchten, daß die der Regierung unterstellten Behörden keineswegs ausgewogen und sachlich informieren. Beziehungsweise ist zu bezweifeln, ob sie ihren Informationspflichten überhaupt nachkommen: Denn laut Angaben von ZDF-heute sagen nur zwölf Prozent aller Spanier von sich, den Inhalt der Verfassung zu kennen.<sup>80</sup> Roger Köppel (Die Welt) meint dazu: „Daß man die Sache möglichst widerspruchsfrei vom Tisch haben möchte, illustrierte unlängst der spanische Justizminister, als er im Vorfeld der Volksabstimmung in seinem Land an die Wähler appellierte, man müsse die EU-Verfassung gar nicht gelesen haben, um zu wissen, daß sie eine gute Sache sei.“<sup>81</sup>

Diskursverzerrungen können aber auch zustande kommen durch unterschiedliche Ausstattung der Akteure mit finanziellen Ressourcen. So könne man, laut Schiller, in Bezug auf die USA von einer „Kommerzialisierung der Mobilisierungsprozesse (initiative industry)“ sprechen: Im Jahre 1998 seien bei zwölf Vorlagen 192 Millionen Dollar für Kampagnen aufgewendet worden, darunter in einem Fall allein 92 Millionen Dollar.<sup>82</sup>

Dennoch, so Kampwirth, kommt eine Mehrzahl der amerikanischen Studien zu dem Schluß, „daß ein signifikanter Finanzvorsprung (Outspending) auf der Pro-Seite keinen oder nur geringen Einfluß auf den Ausgang einer Volksabstimmung hat. Das Outspending auf der Contra-Seite ist dagegen erfolgsversprechend.“<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> vgl. Strobel 14.2.2005, <http://www.heute.de/ZDFheute/inhalt/26/0,3672,2261178,00.html>

<sup>81</sup> Roger Köppel 21.2.2005, <http://www.welt.de/data/2005/02/21/517521.html>, <http://www.welt.de/data/2005/02/21/517521.html?s=2>).

<sup>82</sup> vgl. Schiller 2002, S. 124

<sup>83</sup> Kampwirth 1999, S. 27

Angesichts der geschilderten Diskursverzerrungen, die einerseits durch massenmediale Produktionslogik verursacht werden und andererseits durch unterschiedliche finanzielle Ausstattung der Kampagnenakteure entstehen können, erscheint es geboten, für direktdemokratische Verfahren gesetzliche Regelungen zu implementieren, die solche Diskursverzerrungen wirksam verhindern. Die Möglichkeiten hierzu werden im fünften Kapitel dieser Arbeit vorgestellt.

### **3.2 Offenheit und adäquate Kapazität**

Das zweite Kriterium, an dem sich Öffentlichkeit nach dem normativen Konzept von Peters messen lassen muß, ist die Offenheit für Themen und Beiträge. Peters fordert, daß Öffentlichkeit einerseits sensibel genug sein müsse, um die wichtigsten Probleme zu identifizieren; und andererseits solle sie dann auch in der Lage sein, diese Themen verständig zu behandeln.<sup>84</sup>

In bezug auf die hier zugrunde liegende Problemstellung ergeben sich demnach folgende generelle Fragen: Werden in der massenmedialen Öffentlichkeit die Themen behandelt, welche die Bevölkerung für wichtig hält? Wie beeinflussen sich also Medienagenda und Publikumsagenda? Werden auch Beiträge von Minderheiten angemessen berücksichtigt? Ist es der Bevölkerung überhaupt möglich, anhand der durch die Massenmedien zur Verfügung gestellten Informationen Relevanzkriterien zu entwickeln und Hierarchien aufzustellen?

Und bezogen auf direktdemokratische Verfahren muß gefragt werden: Ergeben sich aus dem Zusammenwirken von Nachrichtenwerten mit den Inszenierungsstrategien der Akteure im Abstimmungskampf verzerrende Effekte, die den Prozeß der Meinungsbildung beeinflussen? Wenn ja, wie sind diese Einstellungsänderungen zu bewerten?

Die Agenda-Setting-Forschung begann mit dem Postulat, daß die Massenmedien zwar nicht bestimmen könnten, *was* wir denken, daß

---

<sup>84</sup> vgl. Peters 1994, S. 61

sie aber beeinflussen würden, *worüber* wir nachdenken. Obwohl diese These recht einfach und plausibel klingt, ist ihr Nachweis aufwendig und schwierig. Denn eine Übereinstimmung von Medienagenda und Publikumsagenda, die zu irgendeinem Zeitpunkt festgestellt wird, besagt noch nicht, ob die Medien das Publikum beeinflusst haben - oder umgekehrt. Um die Indizien für eine Beeinflussung der Publikumsagenda wenigstens zu erhärten, bedarf es solcher Studien, die sich über einen längeren Zeitraum hinziehen. Obwohl in den meisten Fällen die Publikumsagenda keinen Einfluß auf die Medienagenda haben dürfte <sup>85</sup>, werden kaskadenartige Wechselwirkungen nicht ausgeschlossen <sup>86</sup>.

Inzwischen wird verstärkt danach gefragt, ob Agenda-Setting-Prozesse der Ausgangspunkt einer Wirkungskette sein könnten, an deren Ende Einstellungs- und Verhaltensänderungen stehen. So kommt Brettschneider im Rahmen eines Forschungsüberblicks zu dem Ergebnis: „Massenmedien können (...), indem sie beeinflussen, worüber wir nachdenken, zumindest in bestimmten Situationen auch beeinflussen, was wir denken.“ <sup>87</sup>

Diese Umkehrung der Ausgangsthese des „What to think about“ ist vor allem darin begründet, daß man heute nicht mehr nur Thematisierungs-, sondern auch Strukturierungseffekte untersucht. Letztere spielen in der Priming- und Framing-Forschung eine entscheidende Rolle.

Die Priming-Theorie behauptet, daß die Massenmedien in der Lage sind, die Bewertungsgrundlagen der Rezipienten zu beeinflussen, indem sie bestimmte Themen in den Vordergrund rücken. Wenn also Wirtschaftsthemen die Medienagenda beherrschten, so würden Politiker von der Bevölkerung besonders unter dem Gesichtspunkt ihrer Kompetenz im Bereich Wirtschaft beurteilt. Dies wird mit Erkenntnissen aus der Kognitionspsychologie begründet, die besagen, daß im Verlauf des Meinungsbildungsprozesses insbesondere diejenigen In-

---

<sup>85</sup> vgl. Jäckel 2002, S. 183

<sup>86</sup> vgl. Schenk/Rössler S. 283

<sup>87</sup> Brettschneider 1994, S. 226, zit. nach Jäckel 2002, S. 191

formationen herangezogen werden, die gerade verfügbar sind. Dieselbe Begründung bildet auch die Basis für die Framing-These. Hier wird jedoch behauptet, daß die Hervorhebung bestimmter themen*interner* Aspekte durch die Medien eine Interpretation etabliere, die dann auch bei der Beurteilung des Sachverhaltes durch die Rezipienten zum Tragen kommt.

Auch im Rahmen von Abstimmungskampagnen vor Volksentscheiden werden Strategien der Thematisierung und der Dethematisierung angewendet. Hier geht die Aktivität jedoch von den Initianten bzw. von den Initiativgegnern aus, die ihre Öffentlichkeitsarbeit so gestalten, daß sie – im Sinne des Framings – bestimmte Aspekte des zur Abstimmung stehenden Themenkomplexes betonen. Eine entscheidende Rolle kommt hierbei natürlich wieder den Medien zu: Inwieweit spielen sie dieses Spiel mit? Lassen sie sich also instrumentarisieren? Die Chancen dafür steigen, wie vermutet werden darf, je besser es den Akteuren gelingt, ihre Strategien an den Nachrichtenwerten auszurichten. Aber lassen die genannten Fragen wirklich eine erschöpfende Problematisierung der Rolle der Medien im Abstimmungsprozeß zu? Auf diese Thematik komme ich gleich zurück. Im folgenden sollen zunächst einige Ergebnisse eines Forschungsprojektes der Universität Zürich zur sogenannten Gen-Schutz-Initiative vorgestellt werden, da hier aufgrund eines erheblichen Meinungswandels, den Longchamp konstatiert, die Vermutung naheliegt, daß Agenda-Setting-Prozesse, sei es durch die Kampagnenakteure oder durch die Medien, eine Rolle gespielt haben könnten. Der Meinungswandel, so Longchamp, habe im Laufe von mehr als zwei Jahren stattgefunden: Obwohl zu Beginn der Debatte die Mehrheit gegen Gentechnologie eingestellt war, entschieden sich 30 Monate später 66,7% der Abstimmenden im Sinne der Gentechnik-Befürworter gegen eine Annahme der Initiative.<sup>88</sup>

Einige Indizien sprechen in diesem Fall dafür, daß Kampagnenstrategien sehr wirksam waren. So weist Hardmeier auf Umfragen hin, die

---

<sup>88</sup> vgl. Longchamp 1999, S. 179 und S. 196

zeigten, daß es den Initiativ-Gegnern gelungen sei, zunächst eine „Gefährdungsthese“ zu etablieren und dann ein Recasting der Thematik vorzunehmen. Dazu seien die Folgen der Annahme der Gen-Schutz-Initiative als verheerend dargestellt worden, so daß es dann möglich gewesen wäre, eine Neubesetzung der Thematik vorzunehmen, die positiv besetzte Aspekte der Gentechnologie, insbesondere aus dem Bereich der Humanmedizin, betont hätte. Die Gen-Schutz-Initiative sei also mit Erfolg zur „Gen-Verbots-Initiative“ umdeklariert worden.<sup>89</sup> Allerdings ist Hardmeier der Auffassung, daß Dethematisierung und Umdefinierung nicht mit Persuasion gleichzusetzen seien.<sup>90</sup>

Eine Medieninhaltsanalyse, die von Suter/Glauser/Oegerli zur Gen-Schutz-Initiative durchgeführt wurde, kommt zu dem Ergebnis, daß die Agenda der Presse über den gesamten Zeitraum des Abstimmungskampfes von den Themenaspekten dominiert wurde, mit denen positiv besetzte Werte und Anwendungen der Gentechnologie verbunden werden.<sup>91</sup>

Dennoch kommt Schanne in einem Gesamtfazit der Untersuchungen zu dem Schluß, daß es unklar sei, ob es sich um einen Fall „starker“ oder „schwacher“ Medienwirkung handele, denn es gebe keine Hinweise darauf, daß die *generellen* Haltungen zur Gentechnologie sich grundsätzlich verändert hätten. Schanne vermutet, daß eher die spezifische Thematisierung der medizinischen Applikationen der Gentechnologie das Abstimmungsverhalten beeinflusst hätten und weniger die relativ stabilen Haltungen für oder gegen Gentechnologie.<sup>92</sup> Mit dieser Auffassung widerspricht Schanne Longchamp's These vom Meinungswandel. Dies ist keineswegs die einzige Unklarheit, die sich nach Lektüre der Untersuchungen des IPMZ (Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich) ergibt. Selbstkritisch weist auch Schanne darauf hin, daß die Studien nicht

---

<sup>89</sup> vgl. Hardmeier 1999, S. 210 und S. 213

<sup>90</sup> vgl. Hardmeier 1999, S. 220

<sup>91</sup> vgl. Suter/Glauser/Oegerli 1999, S. 239 und S. 242

<sup>92</sup> vgl. Schanne 1999, S. 281 – Hervorhebung von mir, T.D.

in einem gemeinsamen interdisziplinären Rahmen mit gleicher Fragestellung und integrierter Methodologie entwickelt worden seien.<sup>93</sup>

In unserem Zusammenhang interessiert aber vor allem die zuvor bereits angesprochene Problematik, das heißt die Frage, welche Funktion den Massenmedien – aus normativer Sicht – während der Abstimmungsdebatte zukommt.

Wenn es den Kampagnenakteuren gelingt, ein Thema ganz oben auf der Medienagenda zu plazieren, bedeutet das dann, daß sie auch das Publikum von der Wichtigkeit des Themas überzeugt haben? Nicht unbedingt, wie ich meine: Zunächst einmal haben sie es geschafft, daß die Massenmedien der entsprechenden Schlagzeile einen hohen Nachrichtenwert zuschreiben. Diese Zuschreibung ist aber, wie bereits dargelegt, eine Hypothese über den Geschmack des Publikums. Diese Hypothese kann sich zwar auf Verkaufszahlen und Einschaltquoten stützen, die auf Erfahrungswerten beruhen – es bleibt aber eine Hypothese. Möglicherweise stellt sich im Verlauf der Debatte heraus, daß sich Schlagzeilen zu einem anderen Thema besser verkaufen. Wenn die Medien dann darauf reagierten, dann hätte es das Publikum immerhin geschafft, die Reihenfolge der von den Massenmedien aufgestellten Tagesordnung umzustellen. Einen Antrag zur Aufnahme eines neuen Tagesordnungspunktes kann das Publikum aber nicht stellen. Bestimmte Aspekte eines Themas bleiben also vielleicht unterbelichtet. Aus diskurstheoretischer Sicht ist dies natürlich höchst problematisch. Andererseits scheint es so, als hätten zumindest die privaten Medien gar keine andere Wahl, als sich an Nachrichtenwerten zu orientieren. Bei den öffentlich-rechtlichen Medien sieht dies allerdings anders aus. Sie müßten eigentlich eine Doppelfunktion wahrnehmen: Einerseits hätten sie als *Beobachter* das Framing der Akteure kritisch zu hinterfragen, und andererseits müßten sie als deren *Plattform* dienen. Mit einem Wort: Sie sollten sich als *Moderatoren* der Abstimmungsdebatte verstehen.

---

<sup>93</sup> vgl. Schanne 1999, S. 280



### 3.3 Diskursivität

Das dritte Grundmerkmal des emphatischen Öffentlichkeitsmodells von Peters ist das der Diskursivität kommunikativer Prozesse. In diesem Zusammenhang möchte ich hier noch einmal die wichtigsten Annahmen der Diskurstheorie von Jürgen Habermas erläutern, da sie die Entwicklung normativer Konzepte von (öffentlicher) Kommunikation entscheidend geprägt hat.<sup>94</sup>

Jürgen Habermas analysiert Kommunikation als Grundbedingung menschlichen Handelns und als konstitutives Element demokratischer Gesellschaftsformen. Seiner Annahme zufolge ist in der menschlichen Sprache das Ziel der Verständigung bereits angelegt - das heißt: Die Regeln der Verständigung sind intersubjektiv bekannt. Wer einen Dialog führen möchte, der weiß intuitiv, daß er bestimmte Bedingungen - Habermas spricht hier von „Geltungsansprüchen“ - erfüllen muß, damit der Verständigungsprozeß gelingt. Die vier Geltungsansprüche, die Habermas aufzählt, sind: Verständlichkeit, Wahrheit, Wahrhaftigkeit und Richtigkeit. Sie alle können unter dem Begriff der Vernünftigkeit subsumiert werden. Wird nun vom Kommunikationspartner einer dieser Geltungsansprüche in Zweifel gezogen, so ist der Verständigungsprozeß vorläufig gescheitert. Soll das Gespräch aber dennoch mit dem Ziel eines „wahren“ Konsenses weitergeführt werden, so besteht an dieser Stelle grundsätzlich immer die Möglichkeit, die aufgestellten Behauptungen rational zu begründen. *Damit erhält das Gespräch eine argumentative Struktur und wird zum Diskurs.*

Die wichtigste Bedingung, die ein solcher Diskurs erfüllen muß, ist nun die, daß alle Beteiligten jederzeit die Möglichkeit haben, sich frei und ohne Zwang zu äußern. Nur solange diese „Symmetriebedingung“, deren Modalitäten Habermas in der „idealen Sprechsituation“ konkretisiert, gegeben ist, arbeiten die Kommunikationspartner an

---

<sup>94</sup> vgl. zum Folgenden die Textsammlung von Burkhart 1992, S. 40 - 68

der Erzielung eines „wahren“ Konsenses. Ein solcher Konsens ist dann erreicht, wenn alle am Gespräch Beteiligten von einer Argumentationsfigur überzeugt sind. Dabei gilt jeder Konsens grundsätzlich als falsifizierbar und somit als vorläufig. Diskurse erfordern also ein *Aufeinandereingehen*, um einen Konsens zu finden, der kraft des besseren Argumentes als wahr gilt.

Davon zu unterscheiden ist die Suche nach einem Kompromiß, dessen Charakteristikum das Aushandeln ist, und der ein *Aufeinanderzugehen* notwendig macht. Sobald nun aber bei diesem Aushandeln von vorhandenen Droh- resp. Lockpotentialen Gebrauch gemacht - oder das Gegenüber getäuscht wird, spricht Habermas von „strategischer Kommunikation“. Letztere ist der verständigungsorientierten Kommunikation, die sowohl unsere Alltagsgespräche als auch den Diskurs kennzeichnet, diametral entgegengesetzt.

Nun ist der Stil, der die politikbezogene Kommunikation - insbesondere im Fernsehen - beherrscht, alles andere als diskursiv. Vielmehr besitzen die Äußerungen, die von Politikerinnen und Politikern in einschlägigen Talkshows zu hören sind, einen auf Akklamation bedachten Verlautbarungscharakter, der m.E. der Hauptgrund für die häufig beklagte Politikverdrossenheit ist. Daß Politikerinnen und Politiker in ihrer „Argumentation“ aufeinander eingehen, kommt nicht allzu häufig vor, daß einer dem anderen recht gibt, hat Seltenheitswert, daß sie lösungsorientiert diskutieren, scheint praktisch undenkbar.

Die Ursache für diesen, in der Politikwissenschaft unumstrittenen und durch Untersuchungen belegten <sup>95</sup> Befund liegen in einer Verquickung der Eigenlogik repräsentativdemokratischer Systeme und massenmedialer Kommunikation: Wer wiedergewählt werden will, glaubt, sich die vermeintliche Schwäche, auf die gegnerische Argumentation einzugehen, nicht leisten zu können - und den Journalistinnen und Journalisten ist ein deftiger verbaler Schlagabtausch nur allzu recht. Ähnlich äußert sich Neidhardt, der drei Gründe für den

---

<sup>95</sup> vgl. Neidhardt 1994, S. 20, Schneider 2003, S. 47, Meyer 2000, S. 306 ff.

Überhang monologischer und polemischer Stile öffentlicher Kommunikation benennt:

1. Die Akteure meinen, auch wenn sie sich gegenseitig ansprechen, in Wahrheit das Publikum.
2. Die Kommunikation hat für die Sprecher strategische Bedeutung in bezug auf ökonomische und politische Belange.
3. Die Aufmerksamkeitsmuster der Massenmedien belohnen eine konflikthafte Stilisierung von Konkurrenzen.<sup>96</sup>

Wie stellen sich diese Zusammenhänge nun in bezug auf direktdemokratische Diskurse dar? Einige Überlegungen sprechen dafür, daß eine Abstimmungsdebatte insgesamt problemorientierter verläuft als ein repräsentativdemokratischer Sachdisput. Denn es geht zumeist um ein konkret abgrenzbares Thema, und die zur Abstimmung stehenden Alternativen werden über Wochen und Monate in der Öffentlichkeit diskutiert. Personalisierungen sind zwar auch in Direktdemokratien nicht auszuschließen, dürften aber eine weit geringere Rolle spielen als in rein repräsentativ ausgerichteten Demokratien. Man denke nur daran, wie schnell und geradezu routinemäßig hierzulande Rücktrittsforderungen durch die parlamentarische Opposition gestellt werden.

Die für direktdemokratische Prozesse charakteristische Pro- und Contra-Struktur läuft diskurstheoretischen Vorstellungen allerdings zuwider. So sieht Kampwirth die Gefahr, daß nicht auf Konsens oder Kompromiß abzielender Dissens, sondern vorerst unüberbrückbarer Konflikt und die Akklamation starrer Positionen die öffentliche Auseinandersetzung prägen, so daß schließlich Nachdenklichkeit, Ambivalenz oder das Bemühen um Differenziertheit auf der Strecke bleiben.<sup>97</sup>

Die These, daß für das Publikum trotz bzw. gerade wegen der Dominanz von Verlautbarungskommunikation insofern ein ausgewogenes Bild entsteht, daß sich die einseitigen Argumentationsmuster in der

---

<sup>96</sup> vgl. Neidhardt 1994, S. 21

<sup>97</sup> vgl. Kampwirth 1999, S. 49f.

Zusammenschau ergänzen, ist umstritten. Da strategische Kommunikation auch vor irreführender Information nicht zurückschreckt, erscheint nach Meinung von Schneider allzu großer Optimismus hier fehl am Platz.<sup>98</sup>

Insgesamt sind also auch hier die Medien, insbesondere die öffentlich-rechtlichen Sender, in ihrer Funktion als Moderatoren der Abstimmungsdebatte gefragt.

### **3.4 Zwischenfazit**

Direktdemokratische Verfahren stellen einen besonders hohen Anspruch an das massenmediale System als Vermittlungsinstanz. Denn nur auf der Grundlage ausreichender Informationen können die Bürgerinnen und Bürger eine Entscheidung fällen, die ihren tatsächlichen Präferenzen entspricht. Und nur unter der Voraussetzung, daß der medienvermittelte Kommunikationsprozeß diskurstheoretische Anforderungen in angemessener Weise erfüllt, erscheint eine Meinungs- und Willensbildung zu den manchmal recht komplizierten Abstimmungsvorlagen direktdemokratischer Verfahren überhaupt möglich.

Im zurückliegenden Kapitel wurde deshalb das massenmediale System der Bundesrepublik Deutschland anhand der drei Grundmerkmale des emphatischen Öffentlichkeitsmodells - Gleichheit, Offenheit und Diskursivität – auf seine Funktionalität resp. Dysfunktionalität in Bezug auf direktdemokratische Prozesse untersucht.

Das diskurstheoretische Postulat der *Gleichheit und Reziprozität* des Kommunikationsprozesses wurde für massenmediale Kommunikation realistischerweise beschränkt auf die Forderung, daß allen gesellschaftlichen Gruppierungen Chancengleichheit im Zugang zur medialen Öffentlichkeit gewährt wird. Der Erfüllung dieser Bedingung steht jedoch die Produktionslogik der Massenmedien entgegen: Der Zugang

---

<sup>98</sup> vgl. Schneider 2003, S. 61f.

zur Öffentlichkeit wird nach den Kriterien von Nachrichtenwerten reguliert, so daß einfache Bürger, soziale Minderheiten und Randgruppen in dieser Hinsicht oft benachteiligt werden. Dies führt zu Diskursverzerrungen, die im Hinblick auf direktdemokratische Verfahren besonders problematisch sind. Allerdings erscheint es möglich - und angesichts der geschilderten Problematik auch geboten - für die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender eine gesetzliche Regelung zu manifestieren, die die Forderung nach chancengleichem Zugang zur Öffentlichkeit im Zuge direktdemokratischer Verfahren konkretisiert. Ebenfalls sinnvoll wäre eine gesetzliche Maßnahme, die Diskursverzerrungen verhindert, die aufgrund ungleicher Ausstattung der Akteure mit finanziellen Mitteln entstehen können.

In Bezug auf das zweite Merkmal des emphatischen Öffentlichkeitsmodells - das Kriterium der *Offenheit für Themen und Beiträge* - wurden Agenda-Setting-Prozesse untersucht. Dabei läßt sich zunächst einmal festhalten, daß zumeist die Publikumsagenda durch die Agenda der Massenmedien beeinflusst wird - und nicht umgekehrt. Wechselseitige Beeinflussungen im Sinne kaskadenartiger Prozesse können allerdings nicht ausgeschlossen werden.

Obwohl der Wirkungsaspekt des Agenda-Settings in diesem Kapitel nicht im Vordergrund stand, scheint es mir geboten, an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß weitere Untersuchungen zu der Frage notwendig sind, ob Agenda-Setting-Prozesse wie Priming oder Framing auch zu Einstellungsänderungen der Rezipienten führen können. Sollte sich dabei herausstellen, daß derartige Medienwirkungen nicht auszuschließen sind, dann wäre dies m.E. kein Argument gegen direktdemokratische Verfahren, sondern eher ein weiterer Grund dafür, gesetzliche Maßnahmen zur Medienregulierung zu ergreifen bzw. die bestehenden Vorschriften im Hinblick auf direktdemokratische Verfahren zu konkretisieren. Wie solche gesetzlichen Maßnahmen aussehen könnten, ohne daß sie das Recht auf Pressefreiheit konterkarieren, werde ich am Schluß dieser Arbeit erläutern.

Wie sich herausgestellt hat, sind Thematisierungserfolge der Kampagnenakteure nicht unbedingt Indikatoren dafür, daß auch das Publikum diesem Themenaspekt Priorität einräumt. Vielmehr beweisen solche Kampagnenerfolge zunächst einmal nur, daß dem betreffenden Unterthema ein hoher Nachrichtenwert durch die Journalisten zugeschrieben wurde. Letztlich hat das zur Folge, daß bestimmte Gesichtspunkte eines Themas möglicherweise keine Beachtung in den Massenmedien finden. Daher erscheint es notwendig, daß die öffentlich-rechtlichen Sender nicht nur als *Beobachter* fungieren, die das Framing der Akteure kritisch hinterfragen, sondern daß sie in weit stärkerem Maße als bisher auch als deren *Plattform* dienen.

Das dritte Kriterium des heuristischen Öffentlichkeitsmodells, die *Diskursivität*, rückt die Forderung nach einer argumentativen Struktur des Kommunikationsprozesses in den Mittelpunkt. Der Umstand, daß politikbezogene Kommunikation in den Massenmedien, insbesondere im Fernsehen, alles andere als diskursiv verläuft, erwies sich dabei als ein in der Politikwissenschaft unumstrittener Befund. Als Ursache für diesen Befund wurde eine Verquickung der Eigenlogik repräsentativdemokratischer Systeme und massenmedialer Kommunikation ausgemacht. Zwar ist zu erwarten, daß die Abstimmungsdebatten im Vorfeld von Volksentscheiden insgesamt etwas sachlicher und problemorientierter vonstattengehen, jedoch läuft die für direktdemokratische Prozesse charakteristische Pro -und Contra-Struktur diskurstheoretischen Vorstellungen zuwider. Auch hier sind die Medien, insbesondere wieder die öffentlich-rechtlichen Sender, in ihrer Funktion als Moderatoren der Abstimmungsdebatte gefragt.

Insgesamt muß konstatiert werden, daß die Massenmedien über ein beachtenswertes Potential von Eigenschaften verfügen, die sich im Hinblick auf direktdemokratische Prozesse als dysfunktional erweisen könnten.<sup>99</sup> Dies bedeutet m.E. jedoch keineswegs, daß die bundesdeutschen Massenmedien einer Implementierung direktdemokra-

---

<sup>99</sup> Zu demselben Ergebnis kommt übrigens Wuerth für das Schweizer Mediensystem: vgl. Wuerth 2002, S. 376

tischer Verfahren entgegenstehen. Vielmehr gilt es, dem Wirksamwerden dieses Potentials durch entsprechende gesetzliche Regelungen vorzubeugen.

#### **4. Elektronische Demokratie oder Fragmentierung des Publikums?**

Im bisherigen Verlauf der Untersuchung wurden die Massenmedien unter dem Gesichtspunkt ihrer Funktionalität resp. Dysfunktionalität in bezug auf direktdemokratische Verfahren analysiert. Diese Problemstellung soll im folgenden Kapitel ausgeweitet werden auf weitere Komponenten des Mediensystems der Bundesrepublik Deutschland. Zwei Fragen stehen dabei im Vordergrund:

1. Kann das Internet einen Beitrag zu mehr Demokratie liefern, indem es Information bereitstellt und Interaktionen ermöglicht?
2. Hat die Einführung des digitalen Fernsehens eine Fragmentierung des Publikums zur Folge? Und wenn ja, welche Konsequenzen hat dies für die Demokratie?

##### **4.1 Internet und Demokratie**

Die Formen gesellschaftlicher Kommunikation, die das Internet ermöglicht, waren lange Zeit Gegenstand von Utopien, wie sie Brecht und andere formuliert haben. Kaum mehr als ein Jahrzehnt währt nun diese rasante Entwicklung des Internet, und in mancher Hinsicht kann man wohl tatsächlich von einem neuerlichen Strukturwandel der Öffentlichkeit sprechen. Die Tatsache zum Beispiel, daß mediale Öffentlichkeit im Prinzip für jedermann herstellbar ist, und zwar sofort - im wahrsten Sinne des Wortes „auf Knopfdruck“, stellt eine qualitative Veränderung gesellschaftlicher Kommunikationsbedingungen dar. Neben dieser Art des „one-to-many“, bei der die Botschaft von einer Person an ein disperses Massenpublikum gesendet

wird, ermöglicht das Netzmedium auch Kommunikationsformen des „one-to-one“ und des „many-to-many“ – immer auch verbunden mit der Option des Rückkanals.

Gerade dieser Aspekt der Interaktivität hat aus demokratietheoretischer Sicht viele Hoffnungen geweckt. So wurde (und wird) erwartet, daß eine neue Art des gesellschaftlichen Dialogs entstehen könnte, bei der das Internet sozusagen die „Dorflinde des global village“<sup>100</sup> darstellt. Dabei wird - mal mehr, mal weniger - auch das Potential des Internet als Gegenöffentlichkeit betont.

Zwei weitere demokratie-relevante Gesichtspunkte werden im folgenden Abschnitt eine Rolle spielen: Einerseits bietet das Netz eine nahezu unüberschaubare Fülle an Informationen zu jedem nur erdenklichen Thema, so daß zumindest die Möglichkeit gegeben ist, sich aus verschiedenen Quellen zu unterrichten. Andererseits wird auch immer wieder der Gedanke geäußert, daß das Internet neue Formen der politischen Partizipation ermögliche, insofern nun Wahlen und Abstimmungen von zu Hause, sozusagen vom Küchentisch aus, zu bewältigen seien.

In Anlehnung an Klaus Plake<sup>101</sup> kann das Internet als ein *Forum* beschrieben werden, dessen Pendant die *Arena* der „klassischen“ Massenmedien darstellt. Plake definiert den Begriff des Forums als „schwach institutionalisierte soziale Netzwerke und soziale Einrichtungen, deren Funktion darin besteht, Möglichkeiten zur Aussprache zu bieten und Menschen mit unterschiedlichen Ansichten zusammenzuführen“<sup>102</sup>. Insbesondere zwei Eigenschaften sind sowohl für das Forum wie für das Internet charakteristisch: Die Zugangsoffenheit sowie die Möglichkeit des Rollenwechsels zwischen Kommunikator und Kommunikant.

Da es in der Regel keine Gatekeeper gibt, ist das Internet prinzipiell für jeden zugänglich. Eine – allerdings problematische – Ausnahme stellen hier solche Länder dar, die die freie Benutzung des Internet

---

<sup>100</sup> Spiegel spezial Nr. 3/1997, S. 108, zit. nach Sarcinelli/Wissel 1998, S. 418

<sup>101</sup> Plake 2001, insbesondere S. 33f.

<sup>102</sup> Plake 2001, S. 28



erschweren oder gänzlich verbieten. Dazu zählte die Organisation Reporters Sans Frontières im Jahre 2001 weltweit immerhin 59 Staaten.<sup>103</sup>

Eingeschränkt wird der Zugang zum Netz allerdings noch durch zwei weitere Faktoren. Erstens verursacht die Benutzung des Internet Kosten. Zumindest fallen in der Regel Gebühren an, die an den Provider oder ggf. an den Besitzer eines Internet-Cafés zu entrichten sind. Eine – diesmal löbliche – Ausnahme stellt die Möglichkeit des kostenlosen Internet-Zugangs in einigen öffentlichen Bibliotheken dar. Zweitens bedarf es bestimmter Grundkenntnisse, besonders um sich in den „Weiten des Netzes“ zurechtzufinden. So macht Beierwaltes darauf aufmerksam, daß bereits die Benutzung von Suchmaschinen ein erhebliches Wissen voraussetze, da Kenntnisse über adäquate Stichworte vorliegen müßten, die bei der Suche nach einem bestimmten Themenkomplex hilfreich sein könnten.<sup>104</sup>

Informationen bietet das Internet also in großer Fülle. Zur Orientierung aber trägt es kaum bei, denn für den Nutzer gibt keine Möglichkeit, Wichtiges von Unwichtigem oder auch richtiges von falschem zu unterscheiden. Deshalb, so Sarcinelli/Wissel sei vor der cyberdemokratischen Illusion zu warnen, es bedürfte zukünftig weniger der Information selektierenden und bewertenden, insgesamt also Orientierung gebenden Zwischeninstanzen.<sup>105</sup> Ähnlich äußert sich Klaus Plake: Er vertritt die These, daß die herkömmlichen Medien, die ihre Botschaften an ein disperses und anonymes Publikum abstrahlten, und die Online-Kommunikation, die in der Lage sei, ausgewählte Adressaten zu erreichen, sich ergänzten. Dabei bestehe die Funktion der Programm-Medien einerseits in der Beschränkung und Verdichtung von Information<sup>106</sup>, und andererseits darin, anhand des Krite-

---

<sup>103</sup> vgl. Netzeitung 1.3.2001, <http://www.netzeitung.de/medien/132763.htm>

<sup>104</sup> vgl. Beierwaltes 2002, S. 193

<sup>105</sup> vgl. Sarcinelli/Wissel 1998, S. 423

<sup>106</sup> vgl. Plake 2001, S. 89

riums der Aktualität Themen-Relevanzen zu benennen und durchzusetzen<sup>107</sup>.

Die Aussagen dieser Funktionszuschreibung sind m.E. etwas widersprüchlich, denn mit der Benennung von aktuellen Themen geht automatisch eine Gewichtung einher, jedenfalls dann, wenn damit auch eine Verdichtung von Information erreicht werden soll. Damit würde Plake den Massenmedien aber eindeutig eine Agenda-Setting-Funktion zuweisen. Genau das aber scheint er gar nicht für wünschenswert zu halten: *„Mit der Kommunikation im Netz verbinden sich aber besondere Erwartungen im Hinblick auf das Zustandekommen und die Bearbeitung von Themen, und zwar unabhängig vom Verwertungsinteresse, sowie auf eine argumentative Auseinandersetzung, die durch Vernunft und den Willen zur Verständigung getragen ist. Durch das Internet erscheinen die ‚Sonderbedingungen‘ des habermasschen Öffentlichkeitsmodells erneut im Bereich des Möglichen. In dieser Perspektive nähme das Internet die Refeudalisierung der Öffentlichkeit durch deren Repräsentanten zurück, und zwar mit der Wiedererstellung der ‚Öffentlichkeit‘ als einen Raum, in dem die Agenda nicht schon – im Sinne der Arena – von den als Repräsentanten etablierten Interessengruppen produziert und manipuliert wäre, sondern die Publikumsagenda im Vordergrund stünde. Das heißt, das Internet gäbe der ‚kommunikativ erzeugten Macht‘ wieder eine Grundlage, indem es „freiwillige Assoziation“ erleichtere und damit wieder ein Gegengewicht zur administrativen Macht bildete.“*<sup>108</sup>

Der hier geäußerte Wunsch, dessen Erfüllung Plake selbst, zumindest momentan, für relativ unwahrscheinlich hält (vgl. Plake 2001, S. 94), hat aus demokratietheoretischer Sicht unbedingt seine Berechtigung. Ich sehe allerdings nicht, auf wie sich die im Internet entstandene Publikumsagenda sich auf die Agenda der massenmedialen Arena übertragen sollte. Ob daher die Ergänzungsthese unter norma-

---

<sup>107</sup> vgl. Plake 2001, S. 92

<sup>108</sup> Plake 2001, S. 95

tiven Gesichtspunkten noch aufrecht erhalten werden kann, sei erst einmal dahingestellt.

Möglicherweise erfüllt sich ja der Wunsch nach einer Dominanz der Publikumsagenda als Folge der Implementierung direktdemokratischer Verfahren. Eben für den direktdemokratischen Prozeß würde das Internet m.E. ein geradezu unerläßliches Medium zur Information, aber auch für den gesellschaftlichen Dialog darstellen. Allerdings erscheint es mir ebenso richtig, daß es eine Art Knotenpunkt geben muß, an dem Informationen verdichtet und Komplexität somit reduziert wird – ein „Ort“ auch, an dem sozusagen die Ergebnisprotokolle der gesellschaftlichen Diskussionen veröffentlicht werden.<sup>109</sup>

Der Gedanke einer kompletten räumlichen und zeitlichen Kongruenz von Internet und Fernsehen, so daß dann auch Abstimmungen zur Tagespolitik möglich würden, scheint aus demokratietheoretischer Sicht jedoch eher eine Horrorvision, die Joshua Meyrowitz im Jahre 1987 anschaulich beschrieben hat: „Die elektronischen Medien enthalten das Potential, eine Regierung durch direkten Volksentscheid zu bilden, und da es immer mehr Fernsehshows gibt, in der das Publikum direkt auf das Geschehen im Studio einwirken kann, steht zu erwarten, daß wir auch ein politisches System nach diesem Modell bekommen könnten, in der die Akteure während der Show von der Bühne per Zuschauerabstimmung entfernt werden könnten. (Eine freundliche Metapher für dieses System ist das griechische Forum.) Die neuen Technologien enthalten das Potential, daß wir der partizipatorischen Demokratie so nahe kommen wie noch niemals zuvor – mit all den sich daraus ergebenden Problemen und Möglichkeiten.“

110

Bereits Ende der zwanziger Jahre erläutert Carl Schmitt eine ähnliche Vision und ergänzt schließlich kritisch, daß es sich bei derartigen

---

<sup>109</sup> Vielleicht wäre ja eine räumliche Zusammenlegung, zugleich aber eine partielle zeitliche Trennung von Forum und Arena eine Lösung des Problems: Was tagsüber Marktplatz ist, könnte dann abends zur Bühne, zum Schauplatz werden. (Dies würde allerdings eine gesellschaftliche Übereinkunft über den Zeitpunkt des Funktionswechsels erfordern.)

<sup>110</sup> Meyrowitz 1987, S. 218, zit. nach Beierwaltes 2002, S. 199

Abstimmungen keineswegs um einen Prozeß der reflektierten Meinungsbildung handeln würde: „Es ließe sich ausmalen, daß eines Tages durch sinnreiche Erfindungen jeder einzelne Mensch, ohne seine Wohnung zu verlassen, fortwährend seine Meinung über politische Fragen durch einen Apparat zum Ausdruck bringen könnte und daß alle diese Meinungen automatisch von einer Zentrale registriert würden, wo man sie dann nur abzulesen brauchte. (...) Das wäre keineswegs eine besonders intensive Demokratie, sondern ein Beweis dafür, daß Staat und Öffentlichkeit restlos privatisiert wären. Es wäre keine öffentliche Meinung, denn die noch so übereinstimmende Meinung von Millionen Privatleuten ergibt keine öffentliche Meinung, das Ergebnis ist nur eine Summe von Privatmeinungen. Auf diese Weise entsteht kein Gemeinwille, keine *volonté générale*, sondern nur die Summe aller Einzelwillen, eine *volonté de tous*“ (Schmitt 1928, S. 245-246, zit. nach Beierwaltes 2002, S. 189).

## **4.2 Digitales Fernsehen und Demokratie**

Ebenso wie mit dem Internet verbinden sich auch mit dem digitalen Fernsehen große Hoffnungen aus demokratietheoretischer Sicht. Zum einen wird erwartet, daß sich das Fernsehen im Zuge der Digitalisierung stärker in Richtung eines interaktiven Mediums entwickelt, zum anderen sieht man in der Vervielfachung des Programmangebotes auch Chancen auf eine größere inhaltliche Vielfalt. Allerdings zeigen sich gerade am Phänomen des digitalen Fernsehens die Probleme, die sich unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten aus marktwirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten und Prozessen im Medienbereich ergeben, auf geradezu exemplarische Weise. Insbesondere Konzentrationsentwicklungen und Zugangshürden wirken einem pluralistischen Angebot entgegen. Ob also aus der Vielheit die versprochene Vielfalt wird, muß sich erst noch zeigen. Und selbst wenn am Ende ein Programmangebot mit Hunderten von Kanälen entstehen

sollte, das wie eine Art Nischenfernsehen für jeden Geschmack etwas bietet, stellt sich noch eine ganz andere Frage: Trägt diese Entwicklung dann, wie vom Bundesverfassungsgericht als Auftrag an die audiovisuellen Medien formuliert, zur Integration der Gesellschaft bei - oder droht letztlich doch der Zerfall der Öffentlichkeit? Insbesondere die zuletzt genannte Frage wird am Ende des folgenden Kapitels eine wichtige Rolle spielen, da sie aus einer bisher hier noch nicht ausführlich berücksichtigten Perspektive den Fokus auf die Integrationsfunktion der Medien lenkt.

Die Tatsache, daß beim digitalen Fernsehen die für den Bildaufbau notwendige Umwandlung von Signalen – genau wie beim Computer – auf der Basis eines binären Zahlencodes erfolgt, macht eine Verschmelzung von Fernsehen, Computer und Telekommunikation möglich. Im Prinzip ist damit also der Weg frei für interaktive Anwendungen. So könnte beim digitalen Fernsehen zum Beispiel der Handlungsverlauf eines Spielfilms oder die Wahl der Kameraperspektive bei einer Sportübertragung vom Publikum (mit-) bestimmt werden. Obwohl Entsprechendes bereits durchgeführt wurde, ist anzunehmen, daß sich zunächst eine Art von Verkaufsfernsehen entwickelt und eine Reihe von Spartenprogrammen angeboten werden. Nach Angaben von Andrea Gourd sind Projekte wie Auto-TV und Golf-TV sowie Kanäle für Reisen, Sport und Wirtschaft angekündigt bzw. zum Teil bereits umgesetzt.<sup>111</sup>

Der größte Teil des digitalen Fernsehangebotes finanziert sich über Zuschauerentgelte: Entweder man bezahlt für den Empfang einzelner Sendungen (Pay-per-View) oder eines verschlüsselten Programms (Pay-per-Channel). Zum Teil werden auch ganze Programmpakete (Programmbouquets) zusammengestellt, die der Zuschauer dann im Abonnement beziehen kann.

Die Tatsache, daß die meisten Angebote des digitalen Fernsehens nicht kostenlos zu empfangen sind, ist aus demokratietheoretischer Sicht problematisch: Dies laufe, so Gourd, den Prinzipien von Gleich-

---

<sup>111</sup> vgl. Gourd 2002, S. 87

heit und Offenheit zuwider, weil damit der Teil der Bevölkerung von bestimmten Kommunikationsangeboten ausgeschlossen würde, der sich den Zugang aus finanziellen Gründen nicht leisten könne.<sup>112</sup> Mindestens ebenso problematisch ist m.E. noch eine andere Art der Finanzierung: Beim Bartering produziert die werbetreibende Industrie selbst redaktionelle Beiträge und erhält als Gegenleistung vom Sender kostenlose Werbezeit im Umfeld des gelieferten Programms.<sup>113</sup> Insbesondere für die Anbieter digitaler Programme ergeben sich aus der Notwendigkeit technischer und vertriebsbezogener Zwischenstationen eine Reihe von Zugangshürden: So muß das Programm zunächst in eine digitale Sendeform gebracht (Multiplexing) –und dann verschlüsselt werden (conditional access). Schließlich sollen sogenannte Navigationssysteme als technische Programmführer für die Rezipienten dienen. Wer nun im Besitz dieser Zwischenstationen ist, hat die Position eines Gatekeepers, der darüber bestimmen kann, welche Inhalte gesendet werden - und welche nicht. Andrea Gourd warnt, daß es gerade die in ihrer publizistischen Wirkung scheinbar nachrangigen Verbreitungstechniken digitalen Fernsehens seien, die zukünftig von entscheidender Bedeutung für die Struktur von Öffentlichkeit werden könnten.<sup>114</sup> Immerhin beuge aber die sogenannte Must-Carry-Regelung (§ 52 RfStV), wonach eine bestimmte Anzahl an Kanälen von Betreibern digitalisierter Kabelanlagen mit Pflichtprogrammen belegt werden muß, der Gefahr vor, daß private Kabelbetreiber ausschließlich gewinnträchtige Programme auf Kosten einer Marginalisierung öffentlicher Public-Service-Angebote übertragen würden.<sup>115</sup>

Ein weiteres demokratie-relevantes Problem stellen wirtschaftliche Konzentrationsprozesse dar: Nach Meinung von Gourd „ist abzusehen, daß das digitale Zeitalter mit einem enormen Konzentrationschub sowohl an wirtschaftlicher als auch an Meinungsmacht ein-

---

<sup>112</sup> vgl. Gourd 2002, S. 290

<sup>113</sup> vgl. Gourd 2002, S. 88

<sup>114</sup> vgl. Gourd 2002, S. 291

<sup>115</sup> vgl. Gourd 2002, S. 292

hergeht“. <sup>116</sup> Und an anderer Stelle heißt es: „Der Blick auf die aktuellen Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag zur Sicherung kommunikativer Chancengleichheit und zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht läßt allerdings befürchten, daß diese Gefahren nicht ausreichend erkannt bzw. nicht wirkungsvoll bekämpft werden.“ <sup>117</sup>

Die bisher genannten Probleme, die sich unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten durch ungleiche Zugangschancen und wirtschaftliche Konzentration ergeben, könnten am Ende dazu führen, daß zwar eine Menge Programme angeboten werden, daß diese große Programmzahl aber *inhaltlich* keineswegs so vielfältig ist, daß dies dem Pluralismusgebot, welches das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, entspricht.

Und selbst wenn sich ein entsprechend vielfältiges Angebot etablieren sollte, so käme man nicht daran vorbei, sich die eingangs bereits angesprochene Frage zu stellen: Führt die große Anzahl an Spartenprogrammen nicht letztlich zu einer Fragmentierung des Publikums? Und wäre nicht von der Konsequenz eines solchen Zerfalls der Öffentlichkeit eine desintegrierende Wirkung auf die Gesellschaft zu erwarten?

Tatsächlich darf diese Gefahr nicht übersehen werden. Allerdings hält auch Gourd es für eher unwahrscheinlich, daß das massenmediale Publikum sich plötzlich in alle Winde verstreut: Weder deuteten die Nutzenprofile auf eine solche Entwicklung hin, noch sei zu erwarten, daß die Zuschauer auf die komfortable Mischung der Vollprogramme, die sowohl aus unterhaltenden wie auch aus informierenden Elementen bestünden und zugleich eine entsprechende Komplexitätsreduktion ermöglichten, verzichten würden. <sup>118</sup>

Auf den ersten Blick erscheint aus dieser Perspektive das analoge Fernsehen mit seinen Vollprogrammen ein Integrationsmedium zu sein. Bei näherer Betrachtung können aber die „klassischen“ Massenmedien diese Integrationsleistung nur zum Teil erbringen, weil

---

<sup>116</sup> Gourd 2002, S. 204

<sup>117</sup> Gourd 2002, S. 294

<sup>118</sup> vgl. Gourd 2002, S. 265

Gemeinschaft hier eben nur simuliert wird<sup>119</sup>. Allerdings ist es m.E. gerade im Hinblick auf direktdemokratische Prozesse außerordentlich wichtig, daß der einzelne das Gefühl hat, daß die Informationen, die ihm vorliegen mit großer Wahrscheinlichkeit auch den Mitmenschen bekannt sind. Denn nur dann haben Diskussionen eine Grundlage, nur mit dieser Aussicht wird man auch ein Gespräch anfangen. Zwar liegen auch gewisse Chancen darin, daß eventuell kleineren Gruppierungen auf einzelnen Kanälen des digitalen Fernsehens eine Möglichkeit gegeben wird, sich öffentlich zu äußern. Aber was nützt es, wenn keiner zuhört und erst recht keiner drüber redet?

### **4.3 Zwischenfazit**

In Ergänzung zur Analyse der Massenmedien wurden im vierten Kapitel mit dem Internet und dem digitalen Fernsehen zwei weitere Komponenten der bundesdeutschen Medienlandschaft auf ihr demokratisches Potential und ihre Problematik, wiederum besonders im Hinblick auf eine mögliche Institutionalisierung direktdemokratischer Verfahren, untersucht.

Für das *Internet* scheint die Bezeichnung als Forum, das der massenmedialen Arena gegenübersteht, eine zutreffende Beschreibung zu sein. Und zwar insbesondere deshalb, weil die Zugangschancen als verhältnismäßig ausgeglichen bezeichnet werden können und im Gegensatz zur „klassischen“ Massenkommunikation ein unmittelbarer Rollenwechsel zwischen Sprecher und Hörer möglich ist.

Diese Eigenschaften machen das Internet zu einem Medium, das durchaus in der Lage ist, den gesellschaftlichen Dialog zu fördern, weshalb es im Rahmen direktdemokratischer Prozesse sicherlich von Nutzen sein wird. Daß sich die Publikumsagenda im Internet herauskristallisiert und dann von den Massenmedien übernommen wird, wäre aus demokratietheoretischer Sicht zwar wünschenswert, er-

---

<sup>119</sup> vgl. Matussek 1993, S. 165, zit. nach Gourd 2002, S. 256



scheint aber momentan noch als Zukunftsmusik. Ein weiterer Vorteil des Internet ist der freie Zugang zu Informationen aus den unterschiedlichsten Sachgebieten. Auch dies könnte bei Volksabstimmungen sehr hilfreich sein. Allerdings ist das Internet kein Medium, von dem Information verdichtet und Komplexität reduziert wird. Die Existenz eines solchen Mediums, das gewissermaßen das Ergebnisprotokoll der gesellschaftlichen Diskussionen festhält, ist für direktdemokratische Prozesse natürlich ebenfalls unerlässlich. Während sich das Internet also insgesamt als funktional für direktdemokratische Verfahren erweist, erscheinen Visionen einer elektronischen Demokratie, bei der Abstimmungen zur Tagespolitik über Internet oder digitales Fernsehen möglich sind, als kontraproduktiv für einen reflektierten Prozeß der Meinungsbildung.

Das „demokratische Potential“ des *digitalen Fernsehens* muß insgesamt als geringer eingestuft werden. Zumindest wird der Regulierungsbedarf eher noch höher als beim „klassischen“ Fernsehen sein. Denn insbesondere Konzentrationsentwicklungen und Zugangshürden wirken einem pluralistischen Angebot entgegen. Gewisse Chancen im Hinblick auf direktdemokratische Verfahren ergeben sich jedoch aus der prinzipiell möglichen Interaktivität des Mediums sowie aus einer Kanalvielfalt, die es - bei entsprechender gesetzlicher Regelung - gesellschaftlichen Minderheiten erlaubt, an die Öffentlichkeit zu treten. Allerdings bleibt die Frage, ob man hier nicht eher von Teil-Öffentlichkeiten sprechen müßte. Insgesamt erscheint es mir sinnvoller, solchen Gruppierungen im öffentlich-rechtlichen Fernsehen eine Plattform zu bieten.

## **5. Fazit**

### **5.1 Zusammenfassung**

Im Rahmen des Interaktionszusammenhangs „Medien – Politik – Publikum“ wurde in der vorliegenden Arbeit analysiert, wie sich Medien und direkte Demokratie zueinander verhalten. Aus diesem Kontext kristallisierten sich drei Fragen heraus, von denen bislang zwei untersucht wurden. Zum einen war es notwendig, herauszufinden, ob durch Medienwirkungen der Ausgang von Volksabstimmungen beeinflusst werden könnte. Zum anderen galt es zu überprüfen, ob die bundesdeutsche Medienlandschaft so gestaltet ist, daß sie den hohen Anforderungen, die direktdemokratische Prozesse an die Diskursivität einer öffentlichen Debatte stellen, gerecht würde. Da die dritte Frage, die sich auf Möglichkeiten zur Verbesserung der Diskursivität direktdemokratischer Verfahren bezieht, nur als Konsequenz aus den Erkenntnissen der beiden vorherigen Fragen zu beantworten ist, soll zunächst eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Arbeit erfolgen.

In bezug auf die Frage nach den Medienwirkungen muß auch hier noch einmal festgehalten werden, daß der Mensch aus Sicht der Sozialwissenschaften eine Art black box darstellt, weil kognitive Prozesse immer nur durch Rückschlüsse aus beobachtetem Verhalten zu erforschen sind. Dennoch erscheint die Annahme plausibel, daß Prädispositionen und interpersonale Kommunikation als Schutzschilder gegenüber direkten Medieneffekten dienen können. Das heißt keineswegs, daß sie entsprechende Medieneffekte in jedem Fall ausschließen, aber sie stellen zu berücksichtigende Faktoren dar, die in der Lage sind, unmittelbare und starke Wirkungen abzufedern. Sowohl in bezug auf Prädispositionen wie auch in bezug auf interpersonale Kommunikation ist die Kehrseite der Medaille allerdings, daß sie einem reflektierten Prozeß der Meinungsbildung entgegenstehen, wenn sich die Prädispositionen als Vor-Urteile erweisen, die zu starr

sind, um Einstellungsänderungen zuzulassen, bzw. wenn diese Vorurteile durch die Homogenität persönlicher Netzwerke noch verstärkt werden.

Am Beispiel der Käuflichkeitshypothese ließ sich verdeutlichen, warum die Frage nach Medienwirkungen niemals nur einseitig auf den Rezipienten bezogen-, sondern immer auch aus einer anderen Perspektive betrachtet werden sollte: Medienwirkungen sind letztlich nichts anderes als die Konsequenz aus einem Mangel an Diskursqualität. Denn bei vollständiger und richtiger Information wären die Bürger in der Lage, sich ein Urteil zu einem Sachverhalt zu bilden. Davon muß allein schon aus demokratietheoretischer Sicht ausgegangen werden. Wäre dies nicht der Fall, so müßte man auch den Sinn von Wahlen in Frage stellen. Im übrigen darf im Hinblick auf die Frage nach der Kompetenz der Bürger - zumindest wenn es um den Vergleich mit Repräsentativdemokratien geht - die Möglichkeit des individuellen und des kollektiven politischen Lernens nicht außer acht gelassen werden.

Aus normativer Sicht sind Medienwirkungen also kein Argument gegen die Einführung direktdemokratischer Verfahren, sondern immer nur ein Grund dafür, über die Funktionalität des Mediensystems nachzudenken. Aber noch einmal: Diese Erkenntnis bedeutet nicht, daß Medienwirkungen auszuschließen sind, oder daß die Frage danach überflüssig ist. Immerhin ergaben sich aus einigen der hier beschriebenen Studien durchaus ernstzunehmende Hinweise auf entsprechende Effekte. Diese Effekte müssen aber *zusätzlich* aus der Perspektive des funktionalen Erklärungsansatzes betrachtet werden. Ein solcher Ansatz wurde im zweiten Teil der Arbeit gewählt: Anhand der drei Kriterien des emphatischen Öffentlichkeitsmodells – Gleichheit, Offenheit und Diskursivität - wurde zunächst die massenmediale Kommunikation am Beispiel der bundesdeutschen Medienlandschaft unter dem Gesichtspunkt ihrer Funktionalität in bezug auf direktdemokratische Prozesse untersucht. Diese Analyse führte zu folgenden Ergebnissen:

1. Daß die Forderung nach Chancengleichheit im Zugang zu den Massenmedien nicht als erfüllt betrachtet werden kann, da hier einfache Bürger, soziale Minderheiten und Randgruppen tendenziell eher benachteiligt werden, ist als ein Umstand zu bewerten, der im Hinblick auf direktdemokratische Prozesse als problematisch einzustufen ist.
2. In bezug auf das Postulat der Offenheit für Themen und Beiträge ließ sich feststellen, daß das Publikum kaum Einfluß auf die Agenda der Massenmedien hat, was innerhalb des direktdemokratischen Prozesses verzerrende Effekte zur Folge haben könnte.
3. Schließlich ergab sich, daß das Diskursniveau massenmedialer Kommunikation zum gegenwärtigen Zeitpunkt erheblich zu wünschen übrig läßt und kaum angemessen erscheint, direktdemokratische Debatten produktiv zu begleiten, da diese Debatten ohnehin häufig durch Verlautbarungskommunikation gekennzeichnet sind.

Insgesamt muß also konstatiert werden, daß die Massenmedien über ein beachtenswertes Potential von Eigenschaften verfügen, die sich im Hinblick auf direktdemokratische Prozesse als dysfunktional erweisen könnten. Daß dieses Potential bisher nicht in vollem Umfang wirksam wurde, ist - wie sich an den merklichen Unterschieden zwischen öffentlich-rechtlichem Fernsehen und Privatsendern zeigt - beinahe ausschließlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu verdanken. Deshalb bedeutet dieser insgesamt alarmierende Befund keineswegs, daß die Existenz der Massenmedien ein Argument gegen die Implementierung direktdemokratischer Verfahren ist. Vielmehr gilt es, dem weiteren Wirksamwerden dieses Potentials durch entsprechende gesetzliche Regelungen vorzubeugen.

Bevor ich mich abschließend mit derartigen Möglichkeiten für gesetzliche Maßnahmen beschäftige, möchte ich noch auf die Ergebnisse der Analyse des Internet und des digitalen Fernsehens eingehen. Hier ergab sich, daß das Internet im Hinblick auf direktdemokratische

Prozesse sicherlich von Nutzen sein wird, weil es den gesellschaftlichen Dialog fördert und über ein reichhaltiges Informationsangebot verfügt. Hingegen muß in Bezug auf das digitale Fernsehen gesagt werden, daß offen ist, ob sich die große Anzahl der Kanäle unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten tatsächlich als Vorteil erweist.

## **5.2 Schlußfolgerungen**

Im Hinblick auf die dritte Frage dieser Arbeit soll im folgenden versucht werden, unter Berücksichtigung der bisherigen Erkenntnisse, Möglichkeiten dafür aufzuzeigen, wie die Diskursivität direktdemokratischer Prozesse verbessert werden könnte. Meine Vorschläge beziehen sich dabei sowohl auf das Mediensystem als auch auf das direktdemokratische Verfahren selbst. Daher findet sich im Anhang – Nr. 2 - ein Gesetzentwurf der Organisation Mehr Demokratie e.V., der einerseits als Orientierung über eine Möglichkeit der Verfahrensgestaltung dienen soll, und andererseits einer kritischen Überprüfung unterzogen wird.

Vorweg sei noch gesagt, daß sich alle Vorschläge, die im Hinblick auf das Mediensystem erläutert werden, ausschließlich auf dessen strukturelle Eigenschaften beziehen, so daß m.E. das Recht auf Pressefreiheit damit nicht verletzt wird.<sup>120</sup> Ebenfalls betonen möchte ich, daß es m.E. sinnvoll und notwendig ist, derartige Vorschläge – wie auch immer sie letztlich aussehen mögen – in Form von Gesetzen zu manifestieren, anstatt sie auf freiwilliger Basis zu vereinbaren. Denn nur durch die rechtliche Implementierung besteht hinterher die Möglichkeit, einen Widerspruch geltend zu machen – oder bei Bedarf eine Volksabstimmung zur Änderung des Gesetzes zu initiieren.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> vgl. dazu den Hinweis von Hoffmann-Riem/Schulz, daß eben nur solche strukturellen Regelungen zulässig sind: Hoffmann-Riem 1998, S. 162

<sup>121</sup> In diesem Zusammenhang sei auf Meyers Forderung nach einem Presserechtsrahmengesetz aufmerksam gemacht: Meyer 2000, S. 99

Um zu gewährleisten, daß den Bürgern vor Volksabstimmungen ausreichend viele Informationen zur Verfügung stehen, erscheint es wichtig, daß „Empfangschancengleichheit“ (Hoffmann-Riem) herrscht. In Bezug auf das Internet könnte hier beispielsweise eine Regelung gefunden werden, nach der alle Bibliotheken, evtl. sogar alle öffentlichen Gebäude, über einen oder mehrere kostenlose Internetzugänge verfügen müssen. Dies halte ich deshalb für so wichtig, weil das Internet als eine Art kollektives Gedächtnis dient, in dem auf vergangene Abstimmungen und Debatten zurückgeblickt werden kann, so daß tatsächlich ein Lernprozeß möglich wird. Außerdem erleichtert das Internet den Austausch von kreativen Problemlösungen.

Ebenso wie Kampwirth halte ich es für wichtig, daß die Behörden jedem Bürger mit den Abstimmungsunterlagen eine Informationsbroschüre zukommen lassen. Sie sollte eine Kurz- und eine Komplettfassung der Gesetzesvorlagen, Pro- und Contra-Argumente, Kostenanalysen sowie die Namen und Finanzierungsquellen der Initianten und ihrer Opponenten enthalten.<sup>122</sup>

Die Behörden können m.E. aber nicht alleine als Garant für eine ausgewogene Information in die Pflicht genommen werden - sondern hier stehen auch die Medien in der Verantwortung. Die Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichtes können in dieser Hinsicht als wegweisend bezeichnet werden. Für den konkreten Anwendungsfall der direktdemokratischen Verfahren müßten sie allerdings entsprechend gesetzlich ausgestaltet werden.

M.E. muß auch in den Massenmedien den Akteuren Gelegenheit gegeben werden, ihre Argumente als Sprecher darzulegen. Ich schlage also vor, Diskussionssendungen einzurichten, in denen die Akteure live und gleichberechtigt zu Wort kommen müssen. Ein Austausch mit dem Publikum könnte über Zuschauertelefon oder über anschließenden Chat erfolgen. Über die genauen Modalitäten dieser Sendungen könnten sich die Kampagnengegner vorher einigen. Sofern einer von ihnen einen Moderator verlangt, sollte dem stattge-

---

<sup>122</sup> vgl. Kampwirth 1999, S. 68

ben werden. Insgesamt sollte die Überwachung der Fairneß derartiger Sendungen den Aufsichtsgremien der Rundfunkveranstalter anvertraut werden bzw. bleiben. Es wäre allerdings zu überlegen, ob die Besetzung dieser Gremien nicht durch Direktwahl des Volkes bestimmt werden sollte. *Jedenfalls muß gewährleistet sein, daß die Gestaltung des gesamten Kommunikations –und Deliberationsprozesses in den Händen des Volkes liegt.*

Abgesehen von diesen Diskussionssendungen sollte – ähnlich wie in bundesdeutschen Wahlkämpfen – beiden Seiten kostenlose Sendezeit zur Verfügung gestellt werden. Kampwirth schlägt dies ebenfalls vor und merkt an, daß hier einerseits Zeit genug für sinnvolle Argumentation sein sollte, daß diese Spots andererseits aber auch nicht zu häufig gesendet werden sollten, um Werbeschlachten zu vermeiden. Außerdem plädiert er für strenge Offenlegungsklauseln und die Pflicht, bei politischer Rundfunkwerbung und Zeitungsinseraten auch die Träger und Sponsoren deutlich zu kennzeichnen. Mit Verweis auf Longchamp schlägt er vor, daß im Abstimmungskampf regelmäßig ein Finanzbarometer veröffentlicht werden könnte, das die Werbeausgaben der Kontrahenten anzeigt.<sup>123</sup>

Da es, wie in Kapitel 1.2 dieser Arbeit erläutert, einen internen Zusammenhang zwischen Qualität und Quantität gibt, halte ich es für sehr sinnvoll, sogenannte Transferzahlungen zu Gunsten der jeweils finanziell schwächeren Seite gesetzlich festzuschreiben.

In bezug auf das direktdemokratische Verfahren möchte ich noch drei Bemerkungen anfügen:

1. Ein ganz wichtiger Faktor im Prozeß der Meinung –und Willenbildung ist die Zeit. Nur wenn davon genügend vorhanden ist, können „Kurzschlüsse“ vermieden werden. Deshalb ist es wichtig, daß sich das Verfahren über einen angemessenen Zeitraum erstreckt und mehrstufig ist.
2. Im Unterschied zu Mehr Demokratie e.V. schlage ich eine etwas andere Gestaltung des direktdemokratischen Verfahrens vor

---

<sup>123</sup> vgl. Kampwirth 1999, S. 68

<sup>124</sup>: Einer erfolgreichen *Bürgerinitiative*, die statt konkreter Gesetzesvorschläge zunächst nur eine grundsätzliche Forderung zum Inhalt hat, folgt der sogenannte *Bürgerratschlag*. Dabei entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden über das Ob und Wie des weiteren Verfahrens: Ist das Thema von Relevanz? Auf welcher Ebene soll entschieden werden? Soll es ggf. Ausnahmen geben? Erst wenn diese Beschlüsse in entsprechender Weise getroffen worden sind, kann danach der *Bürgerentscheid* stattfinden, in dessen Vorfeld die endgültigen Gesetzesvorschläge bis zu einem bestimmten Termin, der wiederum in ausreichendem zeitlichen Abstand vor dem Entscheid liegt, ausgearbeitet werden.

3. Neben dem Diskurs über den Diskurs, der mit der zweiten Stufe institutionalisiert würde, ermöglichte eine derartige Gestaltung des Verfahrens, daß sich einzelne Bürger oder Gruppen stärker an der Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe beteiligen. Dazu sollten entsprechende Foren eingerichtet werden – ob man sie nun Zukunftswerkstätten, Runde Tische oder ähnlich nennt.

Dieser Vorschlag hätte m.E. den Vorteil, daß die Gesellschaft erheblich stärker in die Entstehung der Gesetze eingebunden würde. Er ähnelt schon eher einem republikanischen Demokratiemodell. Die größere Flexibilität, die damit verbunden wäre, würde allerdings damit erkauft, daß die Wahrscheinlichkeit einer Instabilität des politischen Systems ebenfalls wachsen würde.

Für welches Modell direkter Demokratie man sich auch entscheidet – in jedem Fall müssen mediale Prozesse berücksichtigt und deren zugrunde liegende Strukturen ggf. unter Anwendung diskurstheoretischer Kriterien verändert werden. Dann besteht auch die Chance auf gesellschaftlichen Dialog und mehr Demokratie.

---

<sup>124</sup> vgl. Deterding 2000, S. 5-6



## Literaturverzeichnis

Beierwaltes, A., Demokratie und Medien - der Begriff der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die Demokratie in Europa, Baden-Baden 2002.

Besson, Michael, Behördliche Information vor Volksabstimmungen - verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen, Stämpfli 2003.

Blum, R., Stirbt die direkte Demokratie an den Einschaltquoten?, in: Werner, C. (Hrsg.), Medien zwischen Geld und Geist, Zürich 1993, 133 – 144.

Brecht, B., Der Rundfunk als Kommunikationsapparat - Rede über die Funktion des Rundfunks (zuerst 1932), in: Engell, L., Pias, C., Vogl, J. (Hrsg.), Kursbuch Medienkultur - die maßgeblichen Theorien von Brecht bis Baudrillard, Dritte Aufl., Stuttgart 2000, S. 259 – 263.

Burkart, R., Lang, A., Die Theorie des kommunikativen Handelns von Jürgen Habermas – eine kommentierte Textcollage, in: Burkart, R., Hömberg, W. (Hrsg.), Kommunikationstheorien – Ein Textbuch zur Einführung, Wien 1992, S. 40 – 68.

Deterding, T., Visionen statt Illusionen, in: Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.), Zeitschrift für direkte Demokratie, Nr. 48/49 (2000), S. 5-6.

Gourd, A., Öffentlichkeit und digitales Fernsehen, Wiesbaden 2002.

Gruner, E., Hertig, P., Der Stimmbürger und die „neue“ Politik – Wie reagiert die Politik auf die Beschleunigung der Zeitgeschichte? Bern 1983.

Habermas, J., Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik, in: Münkler, H., Die Chancen der Freiheit, München 1992, S. 11 – 24.

Habermas, J., Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt/M., Fünfte Auflage, 1997.

Habermas, J., Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1982 (zuerst 1962).

Hardmeier, S., Roth, H., Die Erforschung der Wirkung politischer Meinungsumfragen - Lehren vom Sonderfall Schweiz, in: Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft, Politische Vierteljahresschrift (PVS - Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft), Wiesbaden, 44. Jg. (2003), Heft 2, S. 174 – 195.

Hardmeier, S., Thematisierungsstrategien bei der Abstimmung über die Gen-Schutz-Initiative, in: Bonfadelli, H., Jarren, O. (Hrsg.), Gentechnologie im Spannungsfeld von Politik, Medien und Öffentlichkeit, Zürich 1999, 201 – 227.

Hertig, H.P., Sind Abstimmungserfolge käuflich? – Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Volksabstimmungen, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft (1982), Nr. 22, S. 35-57

Hoffmann-Riem, W., Schulz, W., Politische Kommunikation – Rechtswissenschaftliche Perspektiven, in: Jarren, O. (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft – ein Handbuch mit Lexikonteil, Opladen 1998, S. 154 - 172.

Jäckel, M., Medienwirkungen - ein Studienbuch zur Einführung, Opladen 2002.

Kampwirth, R., Volksentscheid und Öffentlichkeit, Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie, in: Schiller, T., Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt/M. 1999, S. 17 – 68.

König, H., Wiederkehr des Massethemas?, in: Klein, A., Nullmeier, F. (Hrsg.), Masse – Macht – Emotionen – zu einer politischen Soziologie der Emotionen, Opladen 1999, S. 27 – 39.

Kriesi, H., Akteure - Medien - Publikum - Die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit, in: Neidhardt, F. (Hrsg.), Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 234 – 260.

Kriesi, H.P., Individual Opinion Formation in a Direct Democratic Campaign, in: British journal of political science, Nr. 32, London 2002, S. 171 – 185.

Longchamp, C., Den Pelz waschen, ohne ihn naß zu machen – Eine sozialwissenschaftliche Analyse der Entscheidung der Schweiz über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum, in: Rust, Holger (Hrsg.), Europa-Kampagnen – Dynamik öffentlicher Meinungsbildung in Dänemark, Frankreich und der Schweiz, Wien 1993, S. 9 - 57.

Longchamp, C., Der Meinungswandel der Schweizer Stimmbürgerinnen zu Fragen der Gentechnologie, in: Bonfadelli, H., Jarren, O. (Hrsg.), Gentechnologie im Spannungsfeld von Politik, Medien und Öffentlichkeit, Zürich 1999, 179 – 199.

Longchamp, C., Die Ausgangslage bei Volksabstimmungen – Gerade der Vorbestimmtheit von Entscheidungen zu den drogenpolitischen Volksinitiativen, in: Longchamp, C. (Hrsg.), Pragmatismus statt Polarisierung - die Entwicklung von Einstellungen und Verhaltensweisen zur Drogenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren; mit einer Analyse der Volksabstimmung über "Jugend ohne Drogen", Muri (Schweiz) 1998, S. 78 – 105.

Meyer, T. Mediokratie - die Kolonisierung der Politik durch die Medien, Frankfurt/M. 2001.

Meyer, T., Die Inszenierung des Politischen, zur Theatralität von Mediendiskursen, Wiesbaden 2000.

Neidhardt, F., Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: Neidhardt, F. (Hrsg.), Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 7 - 41.

Peters, B., Der Sinn von Öffentlichkeit, in: Neidhardt, F. (Hrsg.), Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 42 - 76.

Plake, K., Öffentlichkeit und Gegenöffentlichkeit im Internet, Wiesbaden 2001.

Sarcinelli, U., Wissel, M., Mediale Politikvermittlung, politische Beteiligung und politische Bildung: Medienkompetenz als Basisqualifikation in der demokratischen Bürgergesellschaft, in: Sarcinelli, U., Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Opladen 1998, S. 408 – 427.

Schanne, M., Fazit: Gentechnologie, Politik, Medien und Öffentlichkeit – Fragen und Antworten, in: Bonfadelli, H., Jarren, O. (Hrsg.), Gentechnologie im Spannungsfeld von Politik, Medien und Öffentlichkeit, Zürich 1999, 271 – 283.

Schenk, M., Döbler, T., Politische Kommunikation – Soziologische Perspektiven, in: Jarren, O. (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft – ein Handbuch mit Lexikonteil, Opladen 1998, S. 138 – 153.

Schenk, M., Mediennutzung und Medienwirkung als sozialer Prozeß, in: Sarcinelli, U. (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft - Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Opladen 1998, S. 387 – 407.

Schenk, M., Rössler, P., Das unterschätzte Publikum – Wie Themenbewußtsein und politische Meinungsbildung im Alltag von Massenmedien und interpersonaler Kommunikation beeinflußt werden, in: Neidhardt, F. (Hrsg.), Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 261 – 295.

Scheyli, M., Politische Öffentlichkeit und deliberative Demokratie nach Habermas - institutionelle Gestaltung durch direktdemokratische Beteiligungsformen?, Baden-Baden 2000.

Schiller, T., Direkte Demokratie – Eine Einführung, Frankfurt/M. 2002.

Schmidt, S.J., Zurstiege, G., Orientierung Kommunikationswissenschaft - Was sie kann, was sie will, Hamburg 2000.

Schmidt-Beck, R., Politische Kommunikation und Wählerverhalten – ein internationaler Vergleich, Wiesbaden 2000.

Schneider, M.L., Zur Rationalität von Volksabstimmungen - der Gentechnikkonflikt im direktdemokratischen Verfahren, Wiesbaden 2003.

Schulz, W., Politische Kommunikation – theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung zu Rolle der Massenmedien in der Politik, Opladen 1997.

Seitz, W., Die politische Kultur und ihre Beziehung zum Abstimmungsverhalten - der Gentechnikkonflikt im direktdemokratischen Verfahren, Zürich 1997.

Suter, Ch., Glauser, Ch., Oegerli, T., Die Medienberichterstattung im Vorfeld der Gen-Schutz-Initiative, in: Bonfadelli, H., Jarren, O. (Hrsg.), Gentechnologie im Spannungsfeld von Politik, Medien und Öffentlichkeit, Zürich 1999, 229 – 248.

Trechsel, A. H., Volksabstimmungen, in: Klöti, Ulrich, Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2002.

Wuertn, A., Mediensystem und politische Kommunikation, in: Klöti, Ulrich, Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2002, 335-382.

## Frage-Zeichen!

HAUPTBAHNHOF

INNEN/TAG

Vor dem Großbildschirm eines Bahnhofgebäudes steht eine bewegungslose Menschenmenge. Während die Kamera langsam auf den BAHNHOFSVORSTEHER ULRICH zufährt, leitet dieser als Erzähler die Geschichte mit den folgenden Worten ein:

BAHNHOFSVORSTEHER ULRICH

(spricht aus dem OFF)

Sie werden mir diese Geschichte kaum glauben, aber ich denke, ich sollte sie Ihnen einfach erzählen. Der Mann, den Sie hier in der Bildmitte sehen, ja der mit der Eisenbahner-Uniform, das bin ich. Jedenfalls war ich das, nein ich bin es, na ja also vor ein paar Tagen, ich weiß auch nicht, wie es dazu kam, da sammelten sich vor unserem Bildschirm in der Halle immer mehr Menschen. Ich dachte, was `is denn da los, schon wieder `ne Katasrophe? Ich schaute also hin – und da passierte es: Ich konnte mich auf einmal nicht mehr bewegen! Ich stand wie angewurzelt da, und nach einiger Zeit, da hatte ich so eine Art Traum. Er handelte von einem Mädchen, die war vielleicht so alt wie meine Tochter...

KINDERZIMMER

INNEN/TAG

LISA, ein zehnjähriges Mädchen, liegt schlafend in ihrem Zimmer auf dem Bett. Draußen dämmt es, durch das geöffnete Fenster ist VOGELGEZWITSCHER zu hören. Lisa erwacht als ihr HUND auf das Bett springt. Sie schaut auf die Uhr: Die ist offenbar stehen geblieben, denn auf der Anzeige blinken regelmäßig die Ziffern „0:00“.

KÜCHE

INNEN/TAG

Noch etwas verschlafen torkelt Lisa in die Küche.

LISA (zu ihrem Hund)

Das ist ja komisch. Da steht ja noch das Essen von gestern Abend.

Sie gibt dem Hund etwas zu Fressen. Als sie Milch aus dem Kühlschrank nehmen will, fällt Lisas Blick auf die Küchenuhr: Schon kurz vor acht. Eigentlich müßte sie längst auf dem Weg zur Schule sein!

LISA

Oh, nein – so spät schon!

FLUR

INNEN/TAG

Lisa rennt hektisch von einem Zimmer in das andere und macht sich schulfertig.

WOHNZIMMER

INNEN/TAG

Unten sitzen - merkwürdigerweise - ihre ELTERN vor dem Fernseher. Sie nähert sich dem Sofa von hinten und drückt ihrer Mutter noch einen flüchtigen Kuß auf die Wange.

LISA

Tschüß, bis nachher! Ich hab's eilig.

Die Mutter reagiert nicht. Aber Lisa hat keine Zeit, sich über die fehlende Reaktion zu wundern. Sie ist schon an der Tür.

LISA

Tschüß!

SCHWENK AUF DIE ELTERN

Die Tür FÄLLT zu, sie sitzen da wie erstarrt. Im Fernsehen: KAMPFHUNDEHYSTERIE.

SCHNITT: STRASSE

AUSSEN/TAG

Lisa rennt zum Bahnhof. Es fängt an zu regnen. Auch das noch! Sie setzt ihre Kapuze auf. Unterwegs kommt sie an einem Fernsehgeschäft vorbei. Drinnen hinter dem Schaufenster laufen die Flimmerkisten, draußen stehen die LEUTE und starren wie gebannt auf die Bildschirme: Gentechnik-Debatte! Es regnet in Strömen. Doch keine der Personen vor dem Geschäft bewegt sich auch nur einen Millimeter! Eine ÄLTERE DAME hat einen Schirm in der Hand und stützt sich auf ihn. Lisa geht zu der Frau und schaut sie an.

LISA  
(sehr laut)

Es regnet!

Keine Reaktion. Kurzerhand nimmt Lisa den Schirm, spannt ihn auf und gibt ihn der Frau zurück. Dann geht Lisa weiter. Beim Weggehen scheint es ihr, als hätte eine weitere Person sich zu der Gruppe gesellt. Aus einiger Entfernung zählt sie nach und wundert sich.

SCHNITT: HAUPTBAHNHOF

INNEN/TAG

TIM, ein Junge in Lisas Alter, sitzt im Hauptbahnhof und filmt mit seiner Videokamera wie Lisa das Gebäude betritt, ohne ihn zu bemerken. Endlich ein Dach über dem Kopf! Sie setzt ihre Kapuze ab. Ihr Blick fällt auf die Anzeigetafel. Die springt gerade um, der Zug ist bereits abgefahren!

LISA

Mist, mein Zug!

Erschöpft setzt sie sich auf eine Bank. Da bemerkt sie, dass vor ihr eine ganze MENGE Leute stehen. Den Rücken ihr zugewandt glotzen sie auf den TV-Bildschirm des Bahnhofs: RICHTERIN BARBARA SALESCH

FAHRT AN DEN ERSTARRTEN VORBEI

Lisa bekommt Angst. Sie geht zu einem der Betroffenen und schüttelt ihn. Keine Reaktion!!! Da entdeckt sie Tim. Gott sei Dank! Sie ist nicht alleine, es gibt noch andere Menschen, die nicht von diesem Phänomen betroffen sind.

LISA

Was ist denn bloß los mit denen?

TIM

Keine Ahnung, es gibt auch Leute, die noch nicht erstarrt sind. Aber sie können nicht mehr sprechen.

LISA

Was? Das glaub ich nicht.

TIM

Na schau doch mal, die beiden HERREN dort hinten!

Zwei Herren tauschen offenbar Zettel aus, um sich zu verständigen. Lisa rennt zu ihnen hin.

LISA

Wo haben Sie denn ihre Stimme verloren?

Der eine Herr schreibt etwas auf einen Zettel und reicht ihn Lisa hin: „Bei einer Demonstration.“

LISA

(ist inzwischen wieder bei Tim)

Es scheint so eine Art Krankheit zu sein.

TIM

Ja, schau mal, was ich vorhin hier aufgenommen habe. Zuerst verstummen sie, und dann das hier...

Tim zeigt Lisa, was er zuvor gefilmt hat: Ein MANN läuft vor den Bildschirm, wird immer langsamer und erstarrt schließlich.

In diesem Moment betritt BRUNO, ein älterer blinder Mann die Bahnhofshalle. Beinahe stolpert er über die beiden Kinder.

BRUNO

Oh, Entschuldigung!

LISA

Sie können ja sprechen.

BRUNO

Ich seh zwar nichts mehr, aber sprechen das kann ich noch.

TIM

Sie sind der erste heute, der das noch kann.



LISA

Wissen Sie, was mit den Leuten vor dem Bildschirm los ist? Sie sind alle erstarrt.

BRUNO

Aha?

LISA

Ja, es ist wie neulich bei dem Versuch in Physik. Da hatten wir einen Haufen Eisenspäne auf eine Glasplatte gelegt. Und dann haben wir einen Magneten drunter gehalten. Die Späne sind erstarrt – genau wie die Leute hier - und meine Eltern auch!

Lisa erschrickt bei diesem Gedanken. Sie stehen vor einem betroffenen PÄRCHEN. Es sieht aus als hätte die Frau gerade ihrem Mann die Hand geben wollen als sie erstarrte.

TIM

Wir müssen etwas tun. Es werden immer mehr Leute, die sich nicht bewegen können.

BRUNO

Man sollte etwas am Fernsehen ändern.

TIM

Genau, wir bringen die Leute ins Fernsehen - mit der Videokamera!

Ausschnitt von BIG BROTHER ist auf dem Bildschirm zu sehen.

LISA

(zeigt auf den Bildschirm)

Vielleicht ist es doch nicht so einfach. Die sind bestimmt auch schon alle erstarrt.

BRUNO

Dann müsst ihr ihnen zusätzlich eine Frage stellen.

LISA

Was für eine Frage?

BRUNO  
(zu Lisa, geheimnisvoll)

Genau die, mein Kind, genau die! Nun denn, Du wirst von mir hören.

Während Lisa Tim hilft, auf eine Leiter zu steigen, die ein ARBEITER zufällig neben dem Bildschirm stehen gelassen hat, ist Bruno mit einem Mal verschwunden.

TIM  
(schaut nach Bruno, im Hintergrund fliegt eine Taube weg)

Wo ist er denn jetzt hin? Und was meinte er mit „Genau die“?

*In der „interaktiveren“ Fassung hätte hier der erste Teil des Films geendet. Die Rezipienten wären dann dazu aufgefordert worden, Lisa und Tim dabei zu helfen, die Erstarreten zu befreien. Sobald die unten genannte Zauberfrage von einem Rezipienten per e-mail gestellt worden wäre, wäre der zweite Teil des Films veröffentlicht worden.*

LISA  
  
Keine Ahnung, aber schau mal, die Taube dort, sie hat etwas fallengelassen!  
Er hat uns eine Nachricht geschickt.

LISA  
(öffnet den Brief)

Es ist die Frage. Oh Mann, das ist ja ganz einfach!

LISA  
(läuft zum Service-Pult, schaltet das Mikrofon ein, schaut den ihr gegenüber stehenden  
Bahnhofsvorsteher an)

Was bewegt Dich?

Ihre Worte hallen durch das Bahnhofsgebäude (evtl. Echo). Die Menschen erwachen und kommen nach und nach miteinander ins Gespräch. Die Hände des Pärchens berühren sich. Lisa und Tim verlassen das Bahnhofsgebäude: Sie sind undeutlich hinter der Schiebetür zu erkennen. In dem Moment, wo sich die Tür öffnet, überqueren jedoch nur zwei Tauben die Schwelle und fliegen davon (Kamera schwenkt den Tauben nach in den Himmel).

Einblendung: „Antworten unter [www.volksweisheit.de](http://www.volksweisheit.de)“. Dann schwenkt die Kamera wieder zurück:

1. HERR

Hast Du das gesehen?

2. HERR

Nein, aber Du kannst...

BEIDE HERREN  
(fallen sich in die Arme)

...sprechen. Wir haben unsere Stimmen wieder!

Abspann. Danach gehen die beiden Herren zurück in die Bahnhofshalle, finden Tim's Videokamera, spulen zurück und drücken auf „Play“: Zu sehen ist dann wie Tim zurückzoomt, die Filmcrew mit ins Bild nimmt und danach die Videokamera auf den Bildschirm richtet (Rückkopplung).

Mehr Demokratie e.V.  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin  
Tel. 030 - 42082370  
info@mehr-demokratie.de

**Mehr Demokratie e.V.**  
**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative,  
Volksbegehren und Volksentscheid**

**Artikel 1: Änderung des Grundgesetzes**

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom ... (BGBl. ..., S. ...), wird wie folgt geändert:

Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:

- a) Der Punkt wird durch ein Komma ersetzt.
- b) Der folgende Halbsatz wird angefügt:  
**„sofern das Volk in einem Volksentscheid nach Artikel 78a Absatz 6 zustimmt.“**

Artikel 24 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Der Punkt wird durch ein Komma ersetzt.
- b) Der folgende Halbsatz wird angefügt:  
**„sofern das Volk in einem Volksentscheid nach Artikel 78a Absatz 6 zustimmt.“**

Artikel 76 Absatz 1 erhält die folgende Fassung:

**„Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages, durch den Bundesrat oder vom Volke nach Artikel 78a eingebracht.“**

Artikel 76 Absatz 2 Satz 1 erhält die folgende Fassung:

**„Vorlagen der Bundesregierung sowie Volksbegehren nach Artikel 78a sind zunächst dem Bundesrate zuzuleiten.“**

Artikel 77 Absatz 1 Satz 1 erhält die folgende Fassung:

**„Die Bundesgesetze werden vom Bundestage oder durch Volksentscheid beschlossen.“**

Artikel 79 Absatz 2 erhält die folgende Fassung:

**„Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages, zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates und der Annahme in einem Volksentscheid.“**

Artikel 79 Absatz 3 wird zu Absatz 4. Ein neuer Absatz 3 wird eingefügt:

**„Eine Änderung des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung der Mehrheit der abgegebenen Stimmen in einem Volksentscheid.“**

Nach Artikel 78 werden ein neuer Abschnitt „VIIa: Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid“ und der folgende Artikel 78 a eingefügt:

**„Artikel 78a [Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid]**

**(1) <sup>1</sup>Das Volk hat das Recht, seinen Willen im Rahmen von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden zum Ausdruck zu bringen.**

**<sup>2</sup>Volksentscheide sind nach den Grundsätzen der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl abzuhalten.**

**(2) <sup>1</sup>Einhunderttausend Stimmberechtigte haben das Recht, den Bundestag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit Gesetzesvorlagen oder anderen bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (Volksinitiative).**

**<sup>2</sup>Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben das Recht auf Anhörung im Bundestage, im Bundesrat und in deren Ausschüssen. <sup>3</sup>Der Bundestag beschließt innerhalb einer Frist von sechs Monaten über die Volksinitiative, dabei ist dem Bundesrat Gelegenheit zu geben, seine Auffassung darzulegen.**

**(3) <sup>1</sup>Frühestens sechs Monate, längstens vierundzwanzig Monate nach Einreichung einer Volksinitiative sind die Vertrauensleute einer Volksinitiative berechtigt, beim Deutschen Bundestage die Durchführung eines Volksbegehrens zu beantragen. <sup>2</sup>Einem Volksbegehren können mit Gründen versehene Gesetzesvorlagen oder andere bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zugrunde liegen. <sup>3</sup>Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es innerhalb von sechs Monaten mindestens eine Million , bei Verfassungsänderungen mindestens zwei Millionen Stimmberechtigte unterzeichnet haben.**

**(4) <sup>1</sup>Hat ein Volksbegehren die Annahme oder Ablehnung eines nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes parlamentarisch zustande gekommenen, aber noch nicht gegengezeichneten und vom Bundespräsidenten ausgefertigten Gesetzes zum Gegenstand (fakultatives Referendum), so ist es erfolgreich, wenn es innerhalb von drei Monaten nach Zustandekommen des Gesetzes mindestens fünfhunderttausend Stimmberechtigte unterzeichnet haben. <sup>2</sup>Ein solches Gesetz kann nur vorbehaltlich einer Annahme in dem Volksentscheid in Kraft treten. <sup>3</sup>Eine Volksinitiative nach Absatz 1 ist in diesem Fall nicht erforderlich.**

**(5) <sup>1</sup>Der Volksentscheid findet frühestens vier Monate, spätestens zwölf Monate nach einem zustande gekommenen Volksbegehren statt. <sup>2</sup>Der Volksentscheid kann nur mit Zustimmung der Vertrauensleute des Volksbegehrens entfallen, wenn die Vorlage des Volksbegehrens zuvor unverändert auf parlamentarischem Wege, im Falle einer Gesetzesvorlage nach den Vorschriften des Artikels 77, zustande gekommen ist. <sup>3</sup>Der Bundestag kann eine eigene Vorlage mit zum Volksentscheid stellen, die gemäß dem Verfahren des Artikels 77 beschlossen wird.**

**(6) <sup>1</sup>Bei dem Volksentscheid entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen.**

**<sup>2</sup>Gesetze, die der Zustimmung der Länder bedürfen, kommen zustande, wenn die Zahl der Bundesratsstimmen jener Länder, in denen eine zustimmende Mehrheit im Volksentscheid erreicht wurde, der im Bundesrat erforderlichen Mehrheit entspricht.**

**(7) <sup>1</sup>Eine ausgewogene Information der Öffentlichkeit über die Inhalte von Volksbegehren und Volksentscheiden ist zu gewährleisten.**

**(8) <sup>1</sup>Ein Gesetz des Bundestages, das ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz wesentlich ändert oder aufhebt, bedarf der Zustimmung des Volkes.**

**(9) <sup>1</sup>Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das auch Bestimmungen über eine Schutzwirkung für Volksbegehren, die freie Unterschriftensammlung und die Information aller Stimmberechtigten vor einem Volksentscheid enthalten muss.**

Artikel 93 wird wie folgt geändert:

**a) in Absatz 1 Nr. 4a wird nach der Zahl 38 eingefügt: „78a“**

# **Artikel 2: Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid (Bundesabstimmungsgesetz)**

## **Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen**

### **§ 1 Beteiligungs- und Stimmrecht**

(1) <sup>1</sup>Beteiligungsberechtigt an Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid ist, wer für Volksinitiative und Volksbegehren am Tag der Eintragung, für Volksentscheide am Tag der Abstimmung das Wahlrecht zum Deutschen Bundestage besitzt.

### **§ 2 Anwendung der Vorschriften des Bundeswahlgesetzes**

(1) <sup>1</sup>Die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes über

1. Einteilung der Wahlkreise in Wahlbezirke,
2. die Bildung und Tätigkeit der Wahlorgane,
3. Wahlrecht und Wählbarkeit,
4. die Öffentlichkeit der Wahlhandlung und unzulässige Wahlpropaganda,
5. die Aufstellung, Führung und Auslegung der Wählerverzeichnisse und Erteilung von Wahlscheinen,
6. die Stimmzettel,
7. die Wahrung des Wahlheimnisses,
8. die Briefwahl,
9. die Anfechtung von Entscheidungen und Maßnahmen im Wahlverfahren sind entsprechend anzuwenden.

## **Abschnitt 2: Die Volksinitiative**

### **§ 3 Volksinitiative**

(1) <sup>1</sup>Einhunderttausend Stimmberechtigte haben das Recht, den Bundestag im Rahmen einer Volksinitiative gemäß Artikel 78a Absatz 1 des Grundgesetzes mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. <sup>2</sup>§ 6 (Gegenstand eines Volksbegehrens) dieses Gesetzes gilt entsprechend.

(2) <sup>1</sup>Eine Volksinitiative ist dem Präsidenten des Deutschen Bundestages schriftlich einzureichen. <sup>2</sup>Eine Begründung ist beizufügen.

(3) <sup>1</sup>Die Unterschriften für eine Volksinitiative werden frei gesammelt. <sup>2</sup>Bei der Sammlung der Unterschriften ist so zu verfahren, dass sich auf einer Liste nur Unterzeichner derselben Gemeinde eintragen. <sup>3</sup>Die Gemeinden sind verpflichtet, die ihnen zugestellten Unterschriftenlisten der Volksinitiative innerhalb eines Monats auf das Beteiligungsrecht der Unterzeichnenden zu überprüfen und die mit dem Nachweis des Beteiligungsrechts versehenen Unterschriftenlisten an die Vertrauensleute der Volksinitiative zurückzureichen. <sup>4</sup>Das Beteiligungsrecht der Unterzeichner der Volksinitiative ist bei der Einreichung nachzuweisen.

(4) <sup>1</sup>Mit der Einreichung sind mindestens drei Vertrauensleute anzugeben, die gemäß § 21 berechtigt sind, verbindliche Erklärungen im Namen der Unterzeichner der Volksinitiative und gegebenenfalls zu den weiteren Stufen dieses Verfahrens nach Artikel 78a des Grundgesetzes (Volksbegehren und Volksentscheid) abzugeben und

entgegnzunehmen.

#### § 4 Behandlung der Volksinitiative

(1) <sup>1</sup>Der Präsident des Bundestages überweist die Volksinitiative zur Behandlung an den zuständigen Fachausschuss. <sup>2</sup>Dieser holt eine Stellungnahme anderer Fachausschüsse ein, wenn die Volksinitiative einen Gegenstand der Beratung in diesen Fachausschüssen betrifft.

(2) <sup>1</sup>Die Vertrauensleute der Volksinitiative, sowie von ihnen benannte Personen haben das Recht auf Anhörung im Plenum des Bundestages, des Bundesrates und in den federführenden Ausschüssen.

(3) <sup>1</sup>Der Bundestag teilt innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung der Volksinitiative den Vertrauensleuten das Ergebnis der parlamentarischen Behandlung mit. <sup>2</sup>Diese Mitteilung über die Behandlung der Volksinitiative ist mit Gründen zu versehen.

### Abschnitt 3: Das Volksbegehren

#### § 5 Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens

(1) <sup>1</sup>Die Durchführung eines Volksbegehrens kann frühestens sechs, jedoch längstens vierundzwanzig Monate nach Einreichung einer Volksinitiative beantragt werden. <sup>2</sup>Der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens ist schriftlich beim Präsidenten des Bundestages einzureichen. § 3 Absatz 4 gilt entsprechend.

(2) <sup>1</sup>Der Präsident des Bundestages teilt den Vertrauensleuten innerhalb eines Monats nach Antragseingang mit, dass das Volksbegehren zugelassen wird. <sup>2</sup>Wenn die Bundesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages das Volksbegehren für unzulässig halten, können diese beim Bundesverfassungsgericht eine Überprüfung der Zulässigkeit des Volksbegehrens innerhalb eines Monats nach Antragseingang herbeiführen. <sup>3</sup>Auch hierüber informiert der Präsident des Bundestages die Vertrauensleute.

#### § 6 Gegenstand eines Volksbegehrens

(1) <sup>1</sup>Gegenstand eines Volksbegehrens können Gesetzesvorlagen sowie andere bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung sein. <sup>2</sup>Der Vorlage ist eine Begründung beizufügen.

(2) <sup>1</sup>Ist ein Volksbegehren mit einem völkerrechtlichen Vertrag nicht vereinbar, so ist die Vorlage dahingehend zu ergänzen, dass der Bundespräsident beauftragt wird, Verhandlungen mit dem Ziel der Aufhebung des Vertrages zu führen.

#### § 7 Überarbeitung und Änderbarkeit der Vorlage eines Volksbegehrens

(1) <sup>1</sup>Die Vertrauensleute können die Vorlage bis zwei Wochen vor der Bekanntmachung des Volksbegehrens nach § 9 ändern oder die Rücknahme des Antrags nach § 5 erklären. <sup>2</sup>Dies gilt insbesondere für eine Überarbeitung der Vorlage vor Einleitung der zweiten Verfahrensstufe Volksbegehren und bei einer teilweisen Unzulässigkeit nach § 8. <sup>3</sup>Die Vertrauensleute sind dabei an die Bestimmungen in § 21 gebunden.

(2) <sup>1</sup>Wenn die Vertrauensleute die Volksinitiative vor der Weiterführung der Vorlage in einem Volksbegehren überarbeiten wollen, können sie dazu unentgeltlich die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages in Anspruch nehmen.

(3) <sup>1</sup>Ab dem Zeitpunkt der Bekanntmachung zum Volksbegehren sind Änderungen



der Vorlage nicht mehr möglich, ausgenommen rein redaktionelle Korrekturen oder die Anpassung an eine veränderte Rechtslage, die nach der Bekanntmachung zum Volksbegehren eintrat.

### § 8 Normenkontrolle und Unzulässigkeit

- (1) <sup>1</sup>Über eine mögliche Unzulässigkeit eines Volksbegehrens entscheidet das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Bundesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages innerhalb von längstens sechs Monaten.
- (2) <sup>1</sup>Erkennt das Bundesverfassungsgericht Teile der Vorlage des Volksbegehrens für unzulässig, so wird den Vertrauensleuten innerhalb von zwei Monaten Gelegenheit gegeben, die unzulässigen Teile zu streichen oder Änderungsvorschläge des Bundesverfassungsgerichts aufzugreifen. <sup>2</sup>Das Volksbegehren wird dann mit den zulässigen Bestandteilen der Vorlage durchgeführt, sofern die Vertrauensleute dem zustimmen.

### § 9 Durchführung des Volksbegehrens

- (1) <sup>1</sup>Der Bundesabstimmungsleiter bestimmt im Einvernehmen mit den Vertrauensleuten des Volksbegehrens den Beginn der Eintragsfrist für die Durchführung des zugelassenen Volksbegehrens.
- (2) <sup>1</sup>Für Volksbegehren nach Artikel 78a Absatz 3 des Grundgesetzes beträgt diese Eintragsfrist sechs Monate.
- (3) <sup>1</sup>Der Bundesabstimmungsleiter macht mindestens zwei Wochen vor dem Beginn der Eintragung die Eintragsfrist und die Vorlage des Volksbegehrens samt ihrer Begründung bekannt.
- (4) <sup>1</sup>Für die Amtseintragung stellen die Vertrauensleute des Volksbegehrens die Eintragungslisten spätestens zwei Wochen vor Beginn der Eintragsfrist dem Bundesabstimmungsleiter in ausreichender Zahl zu. <sup>2</sup>Der Bundesabstimmungsleiter leitet die Listen an die Gemeinden weiter. <sup>3</sup>Die Gemeinden legen die Eintragungslisten während der Eintragsfrist zumindest während der gesamten Öffnungszeiten der Behörden sowie einem Sonntag pro Monat aus. <sup>4</sup>Einmal monatlich geben alle Gemeinden zu einem festgelegten Stichtage Zwischenberichte über den Stand der ihnen vorliegenden gültigen Unterschriften eines Volksbegehrens an den Bundesabstimmungsleiter, dieser teilt den Vertrauensleuten des Volksbegehrens das monatliche Zwischenergebnis mit.
- (5) <sup>1</sup>Während der Eintragsfrist sind die Initiatoren eines Volksbegehrens berechtigt, selbst Unterschriften zu sammeln. <sup>2</sup>Dabei ist zu beachten, dass sich auf einer Liste nur Unterzeichner derselben Gemeinde eintragen. <sup>3</sup>Die Unterschriftenlisten sind den Gemeinden zur Bestätigung der Stimmberechtigung der Unterzeichnenden bis zum Ende der Eintragsfrist zuzustellen.
- (6) <sup>1</sup>Die Gemeinden leiten nach Abschluss der Eintragsfrist die geprüften, mit Nachweis des Stimmrechts versehenen Unterschriften an den Bundesabstimmungsleiter weiter. <sup>2</sup>Der Bundesabstimmungsleiter stellt das Ergebnis fest und teilt den Vertrauensleuten des Volksbegehrens umgehend mit, ob das Volksbegehren nach Artikel 78a zustande gekommen ist.
- (7) <sup>1</sup>Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn eine Million Stimmberechtigte, bei einer Änderung des Grundgesetzes zwei Millionen Stimmberechtigte durch eine gültige Unterschrift ihre Unterstützung des Volksbegehrens erklärt haben.

### § 10 Schutzwirkung eines Volksbegehrens

(1) <sup>1</sup>Liegt einem Volksbegehren nach Artikel 78a Absatz 3 des Grundgesetzes keine Gesetzesvorlage, sondern ein anderer bestimmter Gegenstand der politischen Willensbildung zugrunde, können die Initiatoren des Volksbegehrens einen Schutz für diesen Gegenstand erwirken (Schutzwirkung des Volksbegehrens).

(2) <sup>1</sup>Diese Schutzwirkung kann von den Vertrauensleuten der Volksinitiative beim Präsidenten des Bundestages angemeldet werden, wenn 100.000 gültige Unterschriften für das Volksbegehren vorliegen. <sup>2</sup>Sie tritt unverzüglich vorbehaltlich der Bestätigung des Stimmrechts für die erforderlichen Unterschriften in Kraft. <sup>3</sup>Die für eine Schutzwirkung erforderlichen Unterschriften können durch die freie Sammlung der Initiatoren selbst sowie durch Amtseintragung zusammenkommen. <sup>4</sup>Frei gesammelte Unterschriften sind dem Bundesabstimmungsleiter nach Gemeinden sortiert zu übergeben, dieser leitet sie den Gemeinden zur Bestätigung des Stimmrechts zu. <sup>5</sup>Die Zahl der in der Amtseintragung vorliegenden Unterschriften wird dem monatlichen Zwischenbericht der Gemeinden gemäß § 9 Absatz 5 entnommen.

(3) <sup>1</sup>Die Schutzwirkung bleibt für die verbleibende Dauer der Eintragsfrist in Kraft. <sup>2</sup>Für die Dauer der Schutzwirkung darf eine dem Gegenstand des Volksbegehrens entgegenstehende Entscheidung der Bundesorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung begonnen werden, es sei denn, zum Zeitpunkt der Anmeldung dieser Schutzwirkung haben rechtliche Verpflichtungen des Bundes hierzu bestanden.

(4) <sup>1</sup>Kommt das Volksbegehren zustande, gilt diese Schutzwirkung bis zur Feststellung des Ergebnisses der Volksentscheid, es sei denn das Verfahren wird nach Artikel 78a Absatz 5 Satz 2 mit Zustimmung der Vertrauensleute des Volksbegehrens für erledigt erklärt.

#### § 11 Einbringung der Vorlage, Zuleitung an den Bundesrat

(1) <sup>1</sup>Mit der Feststellung, dass das Volksbegehren zustande gekommen ist, gilt die Vorlage, die dem Volksbegehren zugrunde liegt, als beim Bundestage eingebracht. <sup>2</sup>Sie ist zunächst dem Bundesrate zuzuleiten.

(2) <sup>1</sup>Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften über andere Gesetzesvorlagen entsprechend.

#### § 12 Das fakultative Referendum

(1) <sup>1</sup>Ein fakultatives Referendum hat die Annahme oder Ablehnung eines nach den Vorschriften des Grundgesetzes parlamentarisch zustande gekommenen Gesetzes zum Gegenstand. <sup>2</sup>Es kann binnen eines Monats nach dem Zustandekommen des Gesetzes eingeleitet werden und gelangt, sofern innerhalb von drei Monaten mindestens fünfhunderttausend Stimmberechtigte durch eine gültige Unterschrift ihre Unterstützung erklärt haben, zur Volksentscheid

(2) <sup>1</sup>Ein Gesetz, das Gegenstand des Referendums ist, kann nur vorbehaltlich einer Annahme im Volksentscheid in Kraft treten.

(3) <sup>1</sup>Das fakultative Referendum wird ohne vorausgegangene Volksinitiative durch Antrag beim Präsidenten des Bundestages eingeleitet. <sup>2</sup>§ 3 Absatz 4 gilt entsprechend. <sup>3</sup>Die Sammlung der Unterschriften für das fakultative Referendum beginnt frühestens nach Zustandekommen des Gesetzes. <sup>4</sup>Für die Durchführung einer Amtseintragung sind binnen eines Monats 100.000 gültige Unterschriften in freier Sammlung erforderlich und beim Bundesabstimmungsleiter abzugeben. <sup>5</sup>Der Bundesabstimmungsleiter übersendet diese zur Bestätigung des Stimmrechts an die Gemeinden und stellt binnen zwei Wochen ab Eingang das Zwischenergebnis fest. <sup>6</sup>Sofern die erforderliche Zahl von 100.000 gültigen Unterschriften bestätigt wurde,

wird mindestens für den letzten Monat der dreimonatigen Eintragsfrist zusätzlich eine Amtseintragung durchgeführt.

(4) <sup>1</sup>Die §§ 1 und 2, § 9 Absatz 3–6 sowie die §§ 13–27 gelten entsprechend.

## **Abschnitt 4: Der Volksentscheid**

### **§ 13 Allgemeine Bestimmungen**

(1) <sup>1</sup>Volksentscheide finden statt:

- aufgrund von Volksbegehren nach Artikel 78a des Grundgesetzes,
- bei der Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 23 und 24 des Grundgesetzes,
- über Änderungen des Grundgesetzes nach Artikel 79 des Grundgesetzes.

(2) <sup>1</sup>Ein Volksentscheid kann nur mit Zustimmung der Vertrauensleute des Volksbegehrens entfallen, wenn die Vorlage des Volksbegehrens zuvor unverändert auf parlamentarischem Wege, im Falle einer Gesetzesvorlage nach den Vorschriften des Artikels 77, zustande gekommen ist. <sup>2</sup>Der Bundestag kann eine eigene Vorlage mit zur Volksentscheid stellen, die gemäß dem Verfahren des Artikels 77 des Grundgesetzes beschlossen wird.

### **§ 14 Termin der Abstimmung**

(1) <sup>1</sup>Ein Volksentscheid nach Artikel 78a des Grundgesetzes findet frühestens vier, spätestens zwölf Monate nach Zustandekommen eines Volksbegehrens statt, es sei denn, der Volksentscheid entfällt nach den Bestimmungen in Artikel 78a Absatz 5 Satz 2. <sup>2</sup>Volksentscheide nach Artikel 23, 24 oder 79 Absatz 2 des Grundgesetzes finden frühestens vier, spätestens zwölf Monate nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens statt.

(2) <sup>1</sup>Mehrere zustande gekommene Volksbegehren zum selben Thema werden an einem Abstimmungstag zur Volksentscheid gestellt.

(3) <sup>1</sup>Der Abstimmungstag wird vom Bundesabstimmungsleiter festgelegt, bei Volksentscheiden aufgrund von Volksbegehren nach Artikel 78a im Einvernehmen mit den Vertrauensleuten des Volksbegehrens. <sup>2</sup>Dabei können Volksentscheide mit anderen Volksentscheiden oder mit Wahlen zusammengelegt werden.

### **§ 15 Gegenstand des Volksentscheids**

(1) <sup>1</sup>Gegenstand des Volksentscheids ist die durch Volksbegehren vorgelegte Vorlage nach Artikel 78a oder eine Vorlage nach Artikel 23, 24 oder 79 des Grundgesetzes.

(2) <sup>1</sup>Der Bundestag kann dem Volk einen eigenen Vorschlag mit zur Abstimmung stellen (Konkurrenzvorlage), diese muss mindestens zwei Monate vor dem Termin der Volksentscheid nach den Vorschriften des Artikels 77 des Grundgesetzes zustande gekommen sein.

### **§ 16 Verfahren bei mehreren Vorlagen zum selben Gegenstand**

(1) <sup>1</sup>Bei zwei oder mehr alternativen Vorlagen zum selben Gegenstand werden den Stimmberechtigten die Vorlagen zur jeweiligen Annahme oder Ablehnung ergänzt durch eine Stichfrage vorgelegt. <sup>2</sup>Die abstimmende Person hat ihre Entscheidung, ob sie der Vorlage zustimmt oder diese ablehnt, auf dem Stimmzettel durch ein Kreuz oder auf eine andere Weise eindeutig kenntlich zu machen. <sup>3</sup>Bei mehreren Vorlagen, die den gleichen Gegenstand betreffen, können die Abstimmungsberechtigten kennzeichnen, welche Alternative sie bevorzugen, wenn mehrere Vorlagen die

Mehrheit nach Artikel 78a Absatz 6 des Grundgesetzes bekommen (Stichfrage).

### § 17 Abstimmungsergebnis

(1) <sup>1</sup>Eine Vorlage ist durch Volksentscheid vorbehaltlich Absatz 2 angenommen, wenn die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen auf Zustimmung lautet. <sup>2</sup>Bei Stimmengleichheit ist die Vorlage abgelehnt. <sup>3</sup>Erhalten mehrere Vorlagen, die den gleichen Gegenstand betreffen, eine Mehrheit, so entscheidet die Stichfrage vorbehaltlich einer Annahme nach Absatz 2.

(2) <sup>1</sup>Soweit zu einem Gesetz die Zustimmung der Länder erforderlich ist, werden die Ergebnisse des Volksentscheids landesweit ausgezählt. <sup>2</sup>Die Annahme oder Ablehnung in den einzelnen Bundesländern wird nach der jeweiligen Stimmenzahl des Bundeslandes im Bundesrat gemäß Artikel 51 Absatz 2 des Grundgesetzes gewichtet. <sup>3</sup>Eine Vorlage ist nur dann angenommen, wenn sie die Mehrheit der Landesstimmen nach Artikel 51 Absatz 2 des Grundgesetzes erreicht.

(3) Bundesabstimmungsleiter ist der Bundeswahlleiter.

### § 18 Feststellung des Ergebnisses, Ausfertigung und Verkündung

(1) <sup>1</sup>Der Bundesabstimmungsleiter stellt das Ergebnis des Volksentscheids fest, der Präsident des Bundestages macht es bekannt. <sup>2</sup>Gegen die Feststellung des Ergebnisses ist Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht zulässig; § 48 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht gilt entsprechend.

(2) <sup>1</sup>Ein durch Volksentscheid zustande gekommenes Gesetz wird vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 82 Absatz 1 des Grundgesetzes ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet. <sup>2</sup>Für das Inkrafttreten gilt Artikel 82 Absatz 2 des Grundgesetzes entsprechend.

## **5. Abschnitt: Information vor der Abstimmung, Organisation und Finanzierung der Initiatoren**

### § 19 Information der Stimmberechtigten

(1) <sup>1</sup>Vor dem Volksentscheid erhält jeder Stimmberechtigte zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung eine Informationsbroschüre. <sup>2</sup>Diese Informationsbroschüre enthält:

1. den Tag der Abstimmung sowie die Öffnungszeiten der Stimmlokale,
2. eine zusammenfassende, allgemeinverständliche Beschreibung des wesentlichen Inhalts jeder Abstimmungsvorlage in gleichem Umfang,
3. in je gleichem Umfang die Auffassungen der Vertrauensleute des Volksbegehrens einerseits sowie die Auffassungen von Bundestag und Bundesrat andererseits, wobei jede Seite kurz auf die Auffassungen der andern eingehen kann. Vor Volksentscheiden nach Artikel 23, 24 und 79 Absatz 2 des Grundgesetzes, denen kein Volksbegehren vorangeht, werden die verschiedenen, im Bundestag von Fraktionen und Gruppen vertretenen Auffassungen ausgewogen und im gleichen Umfange dargestellt.
4. gegebenenfalls das Ergebnis einer Abstimmung über die Vorlage in Bundestag und Bundesrat, angegeben in der Summe der Ja-Stimmen, Nein-Stimmen und der Enthaltungen bei der Abstimmung,
5. die Abstimmungsvorlagen im Wortlaut samt Begründungen,
6. ein Muster des Stimmzettels,
7. eine Erläuterung des Abstimmungs- und Auszählungsmodus, insbesondere nach

§ 16 und § 17 Absatz 2.

<sup>3</sup>Die Erstellung der Informationsbroschüre obliegt dem Bundesabstimmungsleiter. <sup>4</sup>Er setzt vorab für die Texte nach Absatz 1 Punkt 2 und 3 eine maximale Länge und den Abgabetermin fest. <sup>5</sup>Wenn die eingereichten Texte diskriminierende Äußerungen enthalten, so kann der Bundesabstimmungsleiter eine Änderung verlangen. <sup>6</sup>Kommt es zu keiner Einigung zwischen den Autoren und dem Bundesabstimmungsleiter, entscheiden die Gerichte.

(2) <sup>1</sup>Vor dem Beginn einer Amtseintragung zum Volksbegehren machen die Gemeinden die Vorlage des Volksbegehrens, die Eintragsfrist und die Eintragungsmöglichkeiten ortsüblich bekannt. <sup>2</sup>Volksentscheide sind vor dem Abstimmungstag durch den Präsidenten des Bundestages ohne eine Stellungnahme in den Amtsblättern und Zeitungen, die allgemein für Bekanntmachungen bestimmt sind, wie ein Kreiswahlvorschlag (§ 86 Bundeswahlordnung) bekannt zu machen.

### § 20 Vertrauensleute

(1) <sup>1</sup>Die Initiatoren der Volksinitiative benennen mindestens drei Vertrauensleute. <sup>2</sup>Die Vertrauensleute sind berechtigt, dem Präsidenten des Bundestages weitere Vertrauensleute anzuzeigen. <sup>3</sup>Jeder der Vertrauensleute ist zeichnungsberechtigt. <sup>4</sup>Bei der Benennung weiterer Vertrauensleute, bei Änderungen der Vorlage der Volksinitiative, bei der Beantragung eines Volksbegehrens, bei der Rücknahme des Antrags auf Durchführung eines Volksbegehrens und beim Verzicht auf die Volksentscheid nach Artikel 78a Absatz 5 Satz 2 des Grundgesetzes müssen zwei Drittel der Vertrauensleute unterzeichnen.

### § 21 Kostenerstattung für die Initiatoren

(1) <sup>1</sup>Den Vertrauensleuten des Volksbegehrens werden die Kosten zur Förderung der Diskussion und zur Information der Öffentlichkeit vor einer Volksentscheid erstattet, sofern ein zustande gekommenes Volksbegehren zur Volksentscheid gelangt.

(2) <sup>1</sup>Die Erstattung wird mit 0,13 EUR pro gültiger Stimme in dem Volksentscheid, die auf Ja oder in anderer Form auf Zustimmung zur Vorlage des Volksbegehrens lautet, pauschaliert. <sup>2</sup>Der Erstattungsbetrag darf den von den Vertrauensleuten nachgewiesenen Gesamtbetrag für Werbungs- und Organisationskosten nicht übersteigen. <sup>3</sup>Erstattungsfähig sind nur die nach dem Zustandekommen des Volksbegehrens entstandenen Kosten.

(3) <sup>1</sup>Die Festsetzung und Auszahlung des Erstattungsbetrages ist spätestens drei Monate nach Feststellung des Ergebnisses der Volksentscheid schriftlich beim Präsidenten des Deutschen Bundestages zu beantragen. <sup>2</sup>Dieser setzt den Erstattungsbetrag fest und zahlt ihn unverzüglich an die Vertrauensleute des Volksbegehrens aus.

## 6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

### § 22 Rechtswegegarantie

(1) <sup>1</sup>Aus Anlass von Streitigkeiten zu diesem Gesetz, insbesondere über die Zulässigkeit, die Durchführung oder das Zustandekommen eines Volksbegehrens, das Ergebnis einer Volksentscheid entscheidet das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Bundesregierung, eines Drittels der Mitglieder des Bundestages oder der Vertrauensleute eines Volksbegehrens. <sup>2</sup>Davon unbeschadet ist die Möglichkeit verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes.

(2) <sup>1</sup>Gegen Entscheidungen des Präsidenten des Bundestages oder des Bundesabstimmungsleiters aufgrund dieses Gesetzes können die Vertrauensleute des Volksbegehrens und andere Beteiligte, die geltend machen, in ihren Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein, das Bundesverfassungsgericht anrufen. <sup>2</sup>§§ 63–67 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht gelten entsprechend.

### § 23 Kosten

(1) <sup>1</sup>Für Amtshandlungen im Verfahren von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid werden keine Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben.

(2) <sup>1</sup>Die Kosten für die Erstellung der Eintragungslisten zur Amtseintragung nach § 9 tragen die Initiatoren. <sup>2</sup>Die Kosten für den fristgerechten Versand der Eintragungslisten durch den Bundesabstimmungsleiter an die Gemeinden trägt der Bund.

(3) <sup>1</sup>Der Bund erstattet den Gemeinden die ihnen durch die Vorbereitung und Durchführung einer Volksentscheid entstandenen Kosten unter Ausschluss der laufenden Kosten für Personal- und Sachmittel sowie eine Inanspruchnahme von Räumen und Gebäuden der Gemeinden.

### § 24 Datenschutz

(1) <sup>1</sup>Daten der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner einer Volksinitiative oder eines Volksbegehrens sind von behördlicher Seite ausschließlich zur Prüfung des Beteiligungsrechts zu erfassen. <sup>2</sup>Sie dürfen nicht mit anderen personenbezogenen Daten zusammengeführt werden und sind zwei Monate nach der Feststellung des Ergebnisses einer Volksentscheid oder einer anderen Beendigung des Verfahrens unverzüglich zu löschen.

(2) <sup>1</sup>Wird nach § 18 eine Beschwerde gegen die Feststellung des Ergebnisses einer Volksentscheid erhoben, so sind die Daten erst nach Abschluss des Beschwerdeverfahrens unverzüglich zu löschen.

### § 25 Bundesabstimmungsordnung

(1) <sup>1</sup>Das Bundesministerium des Innern erlässt die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderliche Bundesabstimmungsordnung.

## **Artikel 3: Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes**

Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473) wird wie folgt geändert:

In § 13 Nr. 3 wird folgende Nummer 3a angefügt:

„3a. Über Beschwerden der am Verfahren beteiligten Verfassungsorgane und der Initiativen entscheidet, soweit die ordnungsgemäße Durchführung des Volksentscheidsverfahrens betroffen ist, das Bundesverfassungsgericht.“

## **Artikel 4: Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.