

In den Zwanzigerjahren des vorigen Jahrhunderts hat eine amerikanische Tageszeitung einen Preis für die kürzeste Kurzgeschichte ausgeschrieben, in der etwas Religion, etwas Adel und etwas Liebe vorkamen. Den ersten Preis erhielt die Geschichte: „Herr Bischof, sagte die Gräfin, nehmen Sie Ihre Hand von meinem Knie!“ Für Recht, Macht und Medien kann man Entsprechendes erzählen: Hohes Gericht, sagte der Minister, das Fernsehen filmt! Für Gerichte und Minister hat das Fernsehen offensichtlich eine ähnliche Bedeutung wie für Bischöfe und Gräfinnen die Liebe. Die sündige Seite der Liebe nennt man Unzucht, die sündige Seite des Fernsehens Populismus. Neutralisieren kann man die Sünde nur mit einer soliden Gesellschaftstheorie. Die solideste Gesellschaftstheorie, die derzeit angeboten wird, ist die Systemtheorie Niklas Luhmanns. Den folgenden Überlegungen liegt vor allem Luhmanns *Die Realität der Massenmedien* (1996) zugrunde. Das ausdrücklich zu erklären ist auch deshalb wichtig, weil die Bezugnahme auf die Systemtheorie die Abstraktionsebene der Argumentation festlegt. Sie muss hoch sein, weil drei Funktionssysteme zu vergleichen sind.

Die juristische Dogmatik hat indessen eine völlig andere Perspektive. Sie soll nicht wie die Systemtheorie distanziert beobachten, sondern entscheiden oder beim Entscheiden helfen. Deshalb reduziert sie das Verhältnis von Recht, Macht und Medien auf ein einfaches Modell: Recht ermöglicht, begründet und bündigt

Macht – und die Medien. Aber Macht und Medien werden durch das Recht nicht besser oder edler. Beides muss immer wieder neu gebändigt werden. Umgekehrt gewährleistet Macht die Durchsetzung des Rechtes und koppeln die Medien Entscheidungen an die öffentliche Meinung zurück, die wiederum über Wahlen Macht und Recht beeinflusst.

Dass dieses Grundverhältnis einmal ins Rutschen geraten und sich zum Beispiel die Macht verselbstständigen könnte, ist im Modell nicht vorgesehen. Sollte es dennoch vorkommen, muss die prästabilisierte Harmonie wieder in Ordnung gebracht werden, und zwar durch Recht. Das meint jedenfalls das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung seit dem ersten Fernseh-Urteil vom 28. Februar 1958 (BVerfGE 12 Seite 205). Leitlinie für das Recht ist eine Art medialer Gewaltenteilungslehre. Das Recht muss gewährleisten, dass Medien und Politik voneinander unabhängig sind. Und das Grundrecht der Meinungsfreiheit „fordert Gesetze, durch die die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen so organisiert werden, dass alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluss haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können, und die für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich machen, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“. Obwohl das Kommunikationsmodell, das diesen Sätzen zugrunde liegt, nicht stimmt und nie gestimmt hat,

hält das Bundesverfassungsgericht bis heute daran fest, wenn es auch inzwischen unterschiedliche Konsequenzen daraus gezogen hat. Noch seine Rundfunkgebührenentscheidung vom 11. September 2007 hat es darauf gestützt.

Eine Unstimmigkeit des Modells fällt nur deshalb nicht sofort auf, weil sie durch die professionelle Sicht der Juristen kaschiert wird. Juristen leben mit dem berufsbedingten Vorurteil, Recht könne fast alles. Darin fühlen sie sich durch die Tatsache bestätigt, dass die Gesellschaft von Organisationen lebt und Recht ein wichtiges Bindemittel für Organisationen ist. Die Allmacht des Rechtes ist jedoch ein Irrtum. Recht gilt zwar universal, aber seine Reichweite ist eng begrenzt durch Religion, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Familie und Person, die ebenfalls mit universalen Ansprüchen auftreten. Wenn nun das Recht ein gesellschaftliches Subsystem neben – nicht über – den anderen Subsystemen ist, dann kann es das Verhältnis zwischen sich und den Medien oder der Macht so wenig bestimmen wie das Verhältnis zwischen sich und zum Beispiel der Religion, und dann ist nicht mehr klar, wie es zwischen Macht und Medien unterscheiden und sie organisieren kann und darf, zumal das Recht offenkundig eigene Interessen hat. Richter werden zwar nicht in öffentlichen, jedermann zugänglichen Verfahren gewählt, aber die Medien fächeln dem Recht Konsens zu und kündigen Proteste an. Das heißt, das Recht muss im Verhältnis von Macht und Medien eine andere Rolle spielen als im normalen Gerichtsverfahren. Außerdem entspricht das verfassungsrichterliche Bild der medialen Gewaltenteilung, einschließlich der Entwicklung der öffentlichen Meinung, nicht der sozialen Wirklichkeit. Mehrere Meinungen verteilen sich nicht nach den Regeln der Fairness, sondern nach denen des geringsten Widerstandes. Man kann das gut an der Zuteilung von

Demonstrationsfreiheit an Linksradikale und an Rechtsradikale beobachten. Hinzu kommt, dass Rundfunkwellen keine Staatsgrenzen kennen. Deshalb war der deutsche Meinungsraum immer ausländischen Einflüssen ausgesetzt, die das deutsche Recht nicht beherrschen konnte. Heute führen das türkische Fernsehen und das Internet alle Versuche *ad absurdum*, die Massenmedien, besonders den Rundfunk, zu steuern. Für das türkische Fernsehen ist „Pluralismus“ eine unbegreifliche Vokabel, und im Internet herrscht nicht Pluralismus, sondern so etwas wie Anarchie.

Dass sich öffentliche Stimmungen ohne, ja gegen das Recht entwickelt haben und auch künftig entwickeln können, ist offensichtlich. Wenn die *BILD*-Zeitung wirklich den Einfluss auf politische Meinungen hätte, den man ihr zuschreibt, hätte es 1969 nicht zu einer sozialliberalen Koalition kommen dürfen. Wir müssen deshalb zuerst fragen, warum die Veranstaltung von Rundfunksendungen in Deutschland überhaupt eine „öffentliche Aufgabe“ ist.

Historische Hintergründe

Das Problem beginnt ganz tief damit, dass im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation, also im Alten Reich bis 1806, der Infrastrukturverkehr zwischen den einzelnen Territorien oder Herrschaften juristisch, heute würden wir sagen: verfassungsrechtlich, schwer zu konstruieren war. Nach langem Hin und Her definierte man das Recht, Briefe, Pakete und Personen zu bestimmten Zeiten auf bestimmten Wegen zu befördern, als Hoheitsrecht, als kaiserliches Postregal. Mit der Ausübung des Regals beauftragte der römisch-deutsche Kaiser die Freiherren, später Fürsten, von Thurn und Taxis. Das Haus Thurn und Taxis erhielt 1615 das einträgliche Reichspostmeisteramt zu Lehen. Als nun das Reich 1806 ersatzlos endete, hätte man seine Infrastruktureinheit

ten neu regeln müssen. Da aber niemand wusste und wissen konnte, dass das positive Recht den Personenverbandsstaat auflösen würde, und man keine Alternativen sah, führte man die Infrastruktureinheiten einfach hoheitlich weiter. So wurden die Kirchen, die Universitäten und eben die Post öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Im neunzehnten Jahrhundert machte die deutsche Post aus dem Regal ein Nachrichtenübermittlungsmonopol, also nicht nur ein Briefmonopol, das es ja bis heute gibt. Damit legte der Staat die öffentliche Hand auf die damals neue Telegrafie, das Telefonieren und später den Rundfunk. Dabei blieb es bis zur Privatisierung der Post gegen Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. Auf dieser Tradition beruht die Rede des Bundesverfassungsgerichtes von der öffentlichen Aufgabe der Fernseh- und Rundfunkanstalten. Natürlich sind Rundfunk und Fernsehen wichtig für die Allgemeinheit. Aber das Kinderkriegen ist auch wichtig für die Allgemeinheit. Trotzdem gilt es juristisch als Privatangelegenheit. Jedenfalls entscheidet die Bedeutung für das Gemeinwohl nicht darüber, was als öffentlich und was als privat zu gelten hat. Deshalb kann man trefflich darüber streiten, ob den Rundfunk- und Fernsehanstalten wirklich eine öffentliche Aufgabe obliegt und was daraus folgt. Wir kommen darauf zurück, wollen uns jedoch zunächst über die Rolle des Rechtes in der Gesellschaft verständigen.

Rolle des Rechtes

Über die Funktion des Rechtes gibt es eigentlich keinen Streit mehr. Recht soll Erwartungen sichern, also Enttäuschungen vermindern, und dadurch Frieden gewährleisten. In diesem Sinne sind Rechtsnormen allgemein anerkannte Erwartungen von Erwartungen. Daraus folgt etwas sehr Wichtiges. Rechtstexte sind nicht als solche Rechtsnormen, sondern Indizien für Rechtsnormen, besser: für Erwartun-

gen. Man unterstellt nur, die Leute erwarteten das, was in einem Rechtstext, meist einem Gesetz, steht. Häufig tun sie das auch. Aber bei Rechtsstreitigkeiten lautet die Grundfrage nicht: Was steht im Gesetz? Oder: Was sagt das Recht? Sondern: Wer durfte und darf im Augenblick der Entscheidung was erwarten? Dafür sind dann die Gründe anzugeben. Die Gründe können im Verhalten der Streitparteien liegen, in der Rechtsprechung, im Gesetz, aber auch in der Tradition. Die Erwartungen sind selbstverständlich objektiv festzustellen. Man darf sie vor allem nicht mit Interessen verwechseln. Interessen sind individuelle Präferenzen nach der Meinung der beobachtenden Juristen. Auf die Beteuerungen der unmittelbar Beteiligten darf man sich natürlich auch nicht verlassen. Aber die Geschichte und das, was jeder sehen oder lesen kann, muss man befragen.

Da die Grunderwartungen weniger aus dem positiven Recht und mehr aus der Geschichte gespeist werden, war zu erwarten, dass die traditionelle hoheitliche Gestaltung des Nachrichtenwesens unter dem Grundgesetz fortgeführt werden würde. Dass die Tradition und nicht die soziale Wirklichkeit die Diskussion bestimmte, kann man daran erkennen, dass das Fernseh-Urteil von 1958 einen wesentlichen Umstand übergeht. Nach dem Kriege hatten zunächst die Besatzungsmächte das deutsche Rundfunkwesen organisiert. Dabei haben sie das Rundfunkrat-Modell entwickelt, das das Bundesverfassungsgericht später als von der Rundfunkfreiheit geboten darstellen sollte. Über den Rundfunkrat sollten die maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte letztlich das Programm bestimmen. Nur, wer zu den maßgeblichen gesellschaftlichen Kräften gehörte, bestimmten die Besatzungsmächte, und für die gehörten die alten Nazis natürlich nicht dazu. Das war auch der tiefere Sinn der Regelung. Den Deutschen sollte auf ihrem Weg in die

rechtsstaatliche Demokratie vorsichtshalber ein wenig nachgeholfen werden. Die deutsche Rundfunkorganisation ist also keineswegs so freiheitlich, wie die herrschende Meinung lehrt. Da wir mit unserer Rundfunkorganisation aber im Wesentlichen gute Erfahrungen gemacht haben, bedeutet die Entstehungsgeschichte auch, dass die Rundfunkorganisation vielleicht doch nicht so wichtig ist, wie wir glauben.

Generell hat Organisation nur in engen Grenzen mit der Sache zu tun, die sie organisiert. Das kann man an Religion und Wissenschaft erkennen. Man kann Kirchen oder Universitäten und Institute nicht so organisieren, dass möglichst viel Frömmigkeit oder möglichst viel Wahrheit herauskommt. Unter dem Aspekt von Frömmigkeit oder Wahrheit ist die jeweils herkömmliche Organisation die beste, weil sie offen relativ ist. Wahrscheinlich bietet die Universität Oxford gerade wegen ihrer altertümlichen Organisation der Wissenschaft ein besseres Arbeitsklima als alle demokratisierten deutschen Universitäten zusammengenommen. Wenn man die Tradition entscheiden lässt, gibt es jedenfalls Selbstverwaltung mit weniger Gremienstreitigkeiten. Vielleicht wären wir mit der staatszentrierten Weimarer Rundfunkorganisation nicht wesentlich schlechter gefahren als mit der heutigen binnen- und außenpluralistischen. Deshalb fragen wir, wie Rundfunk und Fernsehen unabhängig von ihrer Organisation eigentlich funktionieren.

Aufgabe der Massenmedien

Vorab: Medien sind Einheiten, die Kommunikationen vermitteln. Telefone etwa sind Medien. Wenn wir telefonieren, setzen wir freilich voraus, dass sich die Kommunikation dadurch nicht ändert. Objektiv ist das ein Irrtum. Durch das Telefon redet man anders als von Angesicht zu Angesicht. Man kann zum Beispiel nicht

sehen, ob der Gesprächspartner beim Reden errötet oder ironisch grinst. In diesem Sinne verändert das Medium die Kommunikation. Das wussten schon die alten Griechen, seit sie über die Einführung der Schrift reden mussten. Aber die Kommunikation verändert auch das Medium. Wenn das Gespräch unter Anwesenden Maßstab für die „Richtigkeit“ einer Kommunikation ist, tauchen irgendwann Displays auf, auf denen das Gesicht des Gesprächspartners erscheint.

Luhmann unterscheidet grundsätzlich zwei Arten von Medien: Erfolgsmedien und Verbreitungsmedien. Erfolgsmedien sind zum Beispiel Geld, Macht oder Wahrheit. Bei ihrer Nutzung will man bestimmte Erfolge erreichen, bei Geld Gütertausch, bei Macht Anhängerschaft und bei Wahrheit sicher übertragbare Erkenntnisse. Mit einem Erfolgsmedium, mit Macht, werden wir uns noch befassen. Jetzt haben wir es mit Verbreitungsmedien zu tun, also mit Presse, einschließlich des Buchdrucks, Rundfunk, Fernsehen und Internet. Massenmedien sind Verbreitungsmedien. Verbreitungsmedien dienen der Verbreitung von Kommunikationen. Sie sollen den Empfängerkreis erweitern, und zwar ohne Einschränkungen oder Vorbehalte. Der Idee nach soll jeder alles wissen, bis in den letzten Alpenwinkel. Dieses Ziel ist klarerweise nicht zu erreichen. Das größte Hindernis sind die Adressaten wegen ihrer knappen Aufmerksamkeit. Die Adressaten wollen gar nicht alles wissen, sondern nur etwas, was sie noch nicht wissen, also neues Wissen. Neues, erhebliches Wissen nennen wir Informationen. Die Massenmedien müssen also Neuigkeiten liefern, und zwar alle, die es gibt. Insofern liefern sie den Konsumenten die Realität ins Haus. Was wir wissen, wissen wir durch die Massenmedien. Aber natürlich gibt es viel zu viele Neuigkeiten. Deshalb müssen die Medien die Neuigkeiten auswählen, am besten unter dem

Aspekt des Neuigkeitswertes. Den Neuigkeitswert kann man aber nicht abstrakt bestimmen. Also müssen die Medien Auswahlkriterien, Selektoren entwickeln. Neuigkeit ist zwar ein Kriterium, aber sie muss vereinfacht werden. Das geschieht, indem die Neuheit vor dem Hintergrund dessen betrachtet wird, was die Allgemeinheit erwartet. Was die Allgemeinheit erwartet, hängt vom Thema ab. Das Thema ist deshalb der Gesichtspunkt, um den sich die medieninterne Kommunikation bewegt. Es hat eine doppelte Aufgabe. Einmal gliedert es die Masse der Informationen. Zum anderen verkoppelt es die Massenmedien mit den anderen Bereichen der Gesellschaft. Die Gesellschaft liefert die Themen, die Medien verarbeiten sie. Beispiel: Edmund Stoiber war seit Jahren ein Thema. Und er hat es spannend gemacht. Bleibt er in Berlin? Geht er zurück nach München? Geht er zurück, wie verhalten sich seine Parteifreunde, die gern Ministerpräsident würden? Das waren Fragen, mit deren Beantwortung man ganze Fernseh-Abende verbringen konnte.

Das alles gilt ebenso für Nachrichten und Berichte. Aber Nachrichten müssen auch als solche an den Mann gebracht werden, weil sie sich unvermittelt aus gesellschaftlichen Ereignissen und Kommunikationen ergeben können. Sie sind daher weniger an Themen gebunden und bedürfen spezifischer Auswahlkriterien, die sich an einem breiten Empfängerkreis orientieren müssen. Auch der Bildungsgrad der Empfänger wird berücksichtigt. Wer den ganzen Tag schwer körperlich arbeitet, will abends keine differenzierte Hintergrundanalyse der Weltpolitik, sondern ein spannendes Fußballspiel oder einen soliden Krimi sehen. Aufmerksamkeit gewinnen kann man auch mit Überraschungseffekten, Konflikten, bloßen Quantitäten – Statistiken beeindrucken mehr als Deduktionen – und Normverstößen. Normverstöße sind häufig Ver-

stöße gegen das Recht, meist aber gegen standardisierte moralische Normen, die man „political correctness“ nennt.

Diese Andeutungen zeigen übrigens, dass Luhmanns Medienbeschreibung hegelianischen Rang hat. Aus einem einfachen Grundgedanken – die Massenmedien sollen und wollen dafür sorgen, dass jeder Mensch jederzeit möglichst alles weiß oder wissen könnte –, aus diesem Grundgedanken ergibt sich zwar die Notwendigkeit von Einschränkungen, aber jede Einschränkung ist geprägt vom Grundgedanken. Das beginnt mit dem Begriff der Information als neuem Wissen und endet mit dem Gewinnen von Aufmerksamkeit. Dadurch muss sich der Gedanke „Allen jedes Wissen!“ an der Grundstruktur der Gesellschaft reiben. Daraus entwickelt sich ein eigenes System, das auf der Basis der Unterscheidung von Information und Nichtinformation arbeitet. Sinn des Systems ist, die Gesellschaft mit einer un abgeschlossenen Realität zu irritieren und sie daran zu hindern, sich zu stark an etablierte Strukturen zu binden.

Gegenseitige Bezugnahme

Die Medien sind nun in mehrfacher Weise auf das Recht angewiesen. Zunächst benötigen sie das Recht als Mittel der Organisation, und organisieren müssen sich die Medien, damit sie die Ressourcen der Gesellschaft nutzen können. Außerdem können die Medien nur arbeiten, wenn das Recht die allgemeine Kommunikationsfähigkeit schützt, das heißt das Prinzip, dass jeder Mensch grundsätzlich jederzeit mit jedem anderen Menschen eine Kommunikation beginnen könnte. Geschützt wird diese Fähigkeit durch die Menschenwürde, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die Persönlichkeitsentfaltung und ähnliche personbezogene Grundrechte. Schließlich nutzen die Medien das Recht, um Aufmerksamkeit zu gewinnen. Normverstöße ziehen viel Auf-

merksamkeit auf sich, ebenso Konflikte. Deshalb berichten die Medien über Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes und anderer hoher Gerichte. Gesetzesvorhaben sind Gegenstand von Talkshows, nicht zu vergessen die Krimis, die gleich serienweise angeboten werden. Das alles wird kaum jemand bestreiten. Nur, wenn das alles richtig ist, können sich Medien und Recht nicht wirklich beeinflussen, wohl aber erheblich gegenseitig stören. Das Recht kann zum Beispiel – jedenfalls in Deutschland – die Ressourcen der Medien beschneiden. Für die Medien ist das ein besonders empfindlicher Punkt, weil die Kürzung von Mitteln offensichtlich an ihr Ideal rührt, alle alles wissen zu lassen. Zwar ist das Ideal nicht zu verwirklichen, umso mehr schmerzt jeder Ausdruck von Zweifel daran. Die Aufregung um das Gebühren-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist daher verständlich. Außerdem kann die Politik mithilfe des Rechtes versuchen, die mediale Unterscheidung von Information und Nichtinformation an die politische Unterscheidung von Machthaben und Nichtmachthaben zu binden. Die großen Diktaturen des zwanzigsten Jahrhunderts haben das bekanntlich erreicht, sind damit aber nicht sehr weit gekommen. Die faschistischen Regime sind zusammengebrochen, weil sie sich hoffnungslos überschätzt haben, und die kommunistischen, weil sie buchstäblich vergeist und verkalkt sind. Freie Medien erhalten eine Gesellschaft eben frisch. Daran kann das Recht so wenig ändern wie an der Arbeitsproduktivität und an der Höhe des Reallohnes.

Manipulation und Macht

Wie das Fernseh-Urteil zeigt, ist das Bundesverfassungsgericht anderer Ansicht. Nach der altliberalen Weisheit, vier Augen sehen mehr als zwei, meint es, sehr viele Augen in Aufsichtsgremien sorgen dafür, dass Radio- und Fernseh-

programme nicht aus dem Ruder laufen. Dass das Fernsehen Zuschauer benötigt und der höchste Wert der Sender die Einschaltquote ist, davon ist nicht die Rede. Im Urteil über die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in Wahlkampfzeiten vom 2. März 1977 (BVerfGE 44 Seite 125) hat das Gericht freilich erheblich vorsichtiger entschieden. Zwar hat es die Wahlwerbung der Bundesregierung für die sie tragenden politischen Parteien für die sie tragenden politischen Parteien für verfassungswidrig erklärt, den Grund aber nicht in der Werbung selbst, sondern im Verstoß gegen die Chancengleichheit gesehen. Beides muss man in der Tat unterscheiden.

Grundsätzlich muss politische Macht in der gleichen Weise den systembedingten Regeln der Massenmedien gehorchen wie das Recht. Allerdings ist politische Macht für die Massenmedien einerseits weniger bedrohlich als das Recht, weil das Recht politische Macht bereits begrenzt. Andererseits ist Macht für die Massenmedien bedeutend attraktiver als Recht. Macht bietet mehr Konflikte, Leidenschaften, Überraschungen, Dauerthemen und Normverstöße. Macht ist personorientiert und leicht zugänglich. Das Publikum kennt sie aus zahlreichen Auftritten in den Medien und regelmäßigen Wahlkämpfen. Die Medien selbst inszenieren Wahlen wie Fußballmeisterschaften. Die leichtere Bearbeitbarkeit rührt daher, dass die Politik scheinbar ein Interesse hat, das in die gleiche Richtung weist wie das Grundinteresse der Medien. Politik will möglichst viel Aufmerksamkeit. Aber der Schein trügt. Die Politik will Aufmerksamkeit, weil sie gewählt werden will, also für sich. Das Fernsehen will Aufmerksamkeit für seine Informationen, also für eine Sache, letztlich für die Wahrheit. Genau genommen, will die Politik das Fernsehen für eigene Zwecke instrumentalisieren. Das wissen die Journalisten natürlich und versuchen gegenzu steuern, und zwar durch schematische

Gleichbehandlung aller Richtungen. Dafür gibt es sogar einen Spezialbegriff: Ausgewogenheit.

An Ausgewogenheit sind die Journalisten auch deshalb interessiert, weil natürlich jeder Zuschauer oder Zuhörer hört und sieht, dass Rundfunk und Fernsehen den Anspruch, den sie erheben müssen – alle alles wissen zu lassen –, nicht einlösen können. Die Nachrichten sind ausgewählt, angepasst und beschnitten. Die Provinz kommt nur in den Landesschauen vor. Aus technischen Gründen kann es keine unmittelbare Kommunikation zwischen den Journalisten und Hörern oder Zuschauern geben. Deshalb stehen die Massenmedien grundsätzlich unter Manipulationsverdacht. Viele Menschen glauben ihnen einfach nicht. Dagegen meinen die Journalisten etwas tun zu können, wenn sie politisch ausgewogen berichten. Der Politik hilft der allgemeine Manipulationsverdacht natürlich nicht. Trotzdem muss sie mitmachen, weil sie keine Chance versäumen darf, Aufmerksamkeit zu ergattern, gleichgültig, ob ein Auftritt das Wahlergebnis günstig beeinflusst oder nicht. Insofern befindet sich die Politik in der gleichen Lage wie ein Wirtschaftsunternehmen, das in Rundfunk und Fernsehen wirbt. Wahlwerbung unterliegt den gleichen Gesetzen wie Wirtschaftswerbung. Werbung passt eigentlich nicht in die Massenmedien. Normalerweise müssen Informationen wahr sein. Werbung dagegen manipuliert, arbeitet unaufrichtig und setzt voraus, dass das vorausgesetzt wird. Sie lügt zwar nicht direkt, erklärt sogar ihre Motive, aber sie setzt Psychologie ein. Sie verkauft Güter mit Hoffnungen auf eine schöne neue Welt, mit Hoffnungen, die sie nie einlösen kann. Also muss Werbung milli-

onenfach enttäuschen. Trotzdem wird weiter geworben, und man fragt sich, was der wahre, hintersinnige Sinn der Werbung ist. Luhmann meint ganz simpel: Markentreue. Wahrscheinlich ist das richtig. Jeder soll sich mit seiner Marke identifizieren, und dabei hilft ihm die Werbung, indem sie die Schönheit und Solidität der Marke weithin bekannt macht. In diesem Sinn muss man auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung verstehen. Ob und wie die Wahlwerbung der Regierung die Chancengleichheit faktisch beeinträchtigt hat, hat das Gericht gar nicht untersucht. Es ging allein um Symbolik. Das Gericht hat von der Regierung verlangt, Respekt vor der Chancengleichheit zu zeigen und sie nicht dadurch herabzusetzen, dass sie ihren Amtsbonus auf das Konto der sie tragenden Parteien lenkte. Wahlwerbung soll eben nicht nur das Abstimmungsverhalten der Bürger beeinflussen, sondern auch Markentreue zur Demokratie demonstrieren.

Dieses Postulat ist vernünftig. Es zeigt aber zugleich, dass es bei „Recht, Macht, Medien“ primär nicht um Gerechtigkeit oder Machtverschiebungen geht, sondern um gesellschaftliche Funktionalität. Darauf sind auch Macht und Recht angewiesen. Sie können die Medien deshalb grundsätzlich nicht ändern und die Programme kaum beeinflussen, auch wenn sie es häufig versuchen. Und die Medien müssen ihren eigenen Gesetzen gehorchen. Von ihnen droht daher kaum Gefahr für die freiheitliche Ordnung der Bundesrepublik. Gefahr droht eher von Gruppen, die meinen, sie müssten gegen die Manipulation durch die Medien endlich Gerechtigkeit für alle verwirklichen.