

Demokratie- und Kommunikationswandel: Parallele Herausforderungen für Öffentlichkeitsregulative im Medien- wie Parteienrecht

Albert Ingold¹

I. Zusammenfassung

Dieser Beitrag verfolgt das Ziel, Veränderungen in Kommunikationsmustern und deren Demokratieimplikationen zu identifizieren, die als solche nicht nur für das Medienrecht, sondern zugleich auch für das Parteienrecht relevant werden können. Entsprechend liegt der Schwerpunkt der Darstellungen nicht in der deskriptiven Analyse von Kommunikations- (II.) und Demokratiewandel (III.), sondern fokussiert Wechselwirkungen und ihre Bedeutung für normative Zugriffe (IV.). Sensibilisiert wird dabei insbesondere für Ziel- und Wissensprobleme etwaiger gesetzlich-regulativer Reaktionen und die Vorzüge einer kompetitiv-reflexiven Orientierung an der Ermöglichung gesellschaftlicher Kontingenz.

II. Kommunikationswandel

Dass ein demokratierelevanter Kommunikationswandel beschreibbar ist, dürfte mittlerweile als interdisziplinärer Gemeinplatz gelten. Exemplarisch sei einerseits auf die von der *Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina* im Verbund mit der *Union der Deutschen Akademien der Wissenschaften* sowie der *acatech – Deutschen Akademie der Technikwissenschaften* im Jahr 2021 veröffentlichte Stellungnahme zu „Digitalisierung und Demokratie“² verwiesen, andererseits auf den Umstand, dass sich selbst *Jürgen Habermas* zu modifizierenden Erwägungen betreffend einen neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit veranlasst gesehen hat³. Im Ausgangspunkt ist dennoch zu betonen, dass es gerade auch rechtswissenschaftlich geboten ist, die durch die ausgreifende Digitalisierung von Informations- und Kommunikationstechniken eintretenden Veränderungen gesellschaft-

¹ Prof. Dr. Albert Ingold ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunikationsrecht und Recht der Neuen Medien, an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Der Beitrag formuliert Überlegungen aus, die er am 1. April 2022 im Rahmen des vom Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF) veranstalteten, parteienwissenschaftlichen Symposiums „Digitale Parteiendemokratie“ vorgetragen hat. Die zitierten Internetquellen wurden letztmalig am 18.08.2022 abgerufen.

² https://www.leopoldina.org/fileadmin/redaktion/Publikationen/Nationale_Empfehlung/2021_Stellungnahme_Digitalisierung_und_Demokratie_web.pdf.

³ *Habermas*, Überlegungen und Hypothesen zu einem erneuten Strukturwandel der Öffentlichkeit, in: Seeliger/Sevignani (Hrsg.), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit?, Leviathan Sonderband 37 (2021), S. 470 (insbes. 487 ff.).

licher Kommunikativität präzise wahrzunehmen, um über eine rechtliche Transformation von Demokratiestrukturen valide sprechen zu können.⁴ Für eine solche Analyse des Realbereichs ist der rechtswissenschaftliche Zugriff primär darauf angewiesen, Studien und Erkenntnisse insbesondere der Medienwissenschaften zu rezipieren; über originäre Erkenntnismöglichkeiten und Datensätze verfügt die Rechtswissenschaft jenseits von – in der Repräsentativität des Fallmaterials zweifelhaften – Rechtsprechungsauswertungen kaum und agiert insoweit textbasiert rezipierend, nicht unmittelbar wirklichkeitsbezogen. In einem zweiten Schritt lassen sich auf dieser Basis dann Transformationsfaktoren ausmachen und systematisieren, die für rechtliche Demokratiebezüge relevant werden können.

Die einzelnen Rezeptionsprozesse sollen an dieser Stelle nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden – andernorts⁵ wurden vor einigen Jahren bereits vier Entwicklungslinien in systematisierender Abstraktionsabsicht herausgestellt, die Transformationen digitalisierter Öffentlichkeiten für rechtswissenschaftliche Erkenntnisinteressen besonders prägen: Erstens wirkt grundlegend die Ermöglichung von Many-to-many-Kommunikation, welche ein starkes Ansteigen im Reichweitenpotential für Jedermann-Kommunikationen mit sich bringt.⁶ Zweitens ist eine Erosion passiver Publikumsöffentlichkeiten auszumachen,⁷ die durch eine Bedeutungsverschiebung von der Dominanz massenmedialer „Medienfilter“ hin zu personalisierten „Filtermedien“ gekennzeichnet ist.⁸ Drittens ermöglichen digitalisierte Netzstrukturen neuartige Interaktionsformen, die neue Kollektivitätseffekte zu generieren vermögen und digitalisierte Öffentlichkeiten durch das Agieren emergenter Netzkollektivitäten herausfordern.⁹ Die vierte grundlegende Entwicklungslinie wird durch die zunehmende Präfiguration von Netzkommunikationen durch Plattformen markiert, welche als neue Infrastrukturen für kommunikativen Austausch eigene Plattformlogiken etablieren und insoweit als Intermediäre durch vertikale Integration von Anbietenden und Anbietern „digitale Ökosysteme“¹⁰ kreieren sowie deren Umgebungsvariablen fortlaufend designen.¹¹ Als fünfter Faktor lässt sich erwägen, ob die Transnationalisierung von Kommuni-

⁴ Vgl. hierzu und zum folgenden bereits eingehend *Ingold*, Digitalisierte Öffentlichkeiten und ihre Regulative, in: Kruse/Müller-Mall (Hrsg.), *Digitale Transformationen der Öffentlichkeit*, 2020, S. 163 (168 ff.).

⁵ Vgl. eingehend *Ingold*, Digitalisierung demokratischer Öffentlichkeiten, *Der Staat* 56 (2017), S. 491 (506 ff.), m.w.N. Zusammenfassend bereits *Ingold*, Meinungsmacht des Netzes, *MMR* 2020, S. 82 (83).

⁶ Vgl. *Schemmel*, Soziale Netzwerke in der Demokratie des Grundgesetzes, *Der Staat* 57 (2018), S. 501 (503 f.); *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (506 ff.).

⁷ Vgl. *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (510 ff.).

⁸ Vgl. *Kersten*, *Schwarmdemokratie*, 2017, S. 127 ff.

⁹ Vgl. *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (514 ff.).

¹⁰ *Kirkpatrick*, *Der Facebook-Effekt*, 2011, S. 239; *Hands*, Introduction: Politics, Power and Platformivity, *Culture Machine* 14 (2013), S. 1 f.; *Seemann*, *Das neue Spiel*, 2014, S. 109.

¹¹ Vgl. *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (518 ff.).

kation und gegenläufige Kontrolltendenzen zur Reterritorialisierung einen eigenen Entwicklungsstrang bilden;¹² trotz eher diagonal verlaufender Entwicklungslinien, die zudem zahlreich im Kontext von horizontaler Plattförmigkeit verortet sind, lässt sich möglicherweise auch in dieser Hinsicht mittlerweile ein überschießender Selbststand ausmachen. Konturen gewinnt zunehmend eine sechste Entwicklungslinie, die medienspezifische Polarisierungstendenzen und das Phänomen „ballistischer Kommunikation“ betont. Denn in agonalen Kommunikationsumgebungen stoßen verständigungsorientierte Diskurserwartungen an ihre Grenzen, wenn sie mit Kommunikaten konfrontiert sind, die keinen argumentativen, sondern „ballistischen Charakter“¹³ haben. Ballistische Kommunikation geht es „um *targeting*, um Peilung, Adressierung und Treffer – also um die Perfektion einer kommunikativen Schlag-Fertigkeit, die mit der Nutzung von Nachrichtengeschossen oder hashtag-gebündelten Formationen“¹⁴ operiert. Nicht zufällig dürften die breitesten Desinformationskampagnen im Zuge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine vor allem auf TikTok und Telegram, also auf besonders kurzfristige und kurzweilige Informationsformate distribuierender Online-Plattformen zu beobachten sein, welche schon von der Art der Medienpräsentation und -nutzung praktisch unempfänglich für Faktenprüfungen oder Wahrheitsdiskurse sind. Kommunikationsformen und -foren, die von vornherein nicht auf Überzeugung, sondern auf Zerstörung, Kontamination oder Okkupation zielen, etablieren in einer gesellschaftlichen Makroperspektive dann ggf. polarisierende „Wahrheitsspiele“¹⁵.

Diese hier weniger skizzierten als vielmehr nur genannten Entwicklungslinien, in denen sich durch digitalisierte Medien eine grundlegende Veränderung gesellschaftlicher Kommunikation einstellt, sind sowohl wechselwirkend als auch miteinander disparat – sie laufen nicht auf einen Punkt zu und weisen keine einheitsbildende Finalität oder Teleologie auf.¹⁶ Gemeinsam ist ihnen aber, dass sie grundlegend in Frage stellen, inwieweit überkommene Vorstellungen von demokratischen Öffentlichkeiten, die bisherige rechtliche Zugriffe prägen, aufrecht erhalten bleiben können bzw. die bisherigen Ableitungen erlauben.¹⁷ Dies betrifft insbesondere etwaige Konsequenzen aus dem Pluralisierungs- und Komplexitätsbefund infolge der digitalen Transformationen von Öffentlichkeiten: Soweit zum einen die rechtlichen Bezugnahmen bislang auf Vorstellungen passiver Rezeptionsöffentlichkeit rekurrieren, müssen sie fortan das Nebeneinander mehrerer Öffentlichkeiten sowie die Zentrierungs- bzw. Bedeutungseinbußen durch emer-

¹² Vgl. dazu eingehend *Cornils*, Entterritorialisierung im Kommunikationsrecht, VVDStRL 76 (2017), 391 ff., m.w.N.

¹³ *Vogl*, Kapital und Ressentiment, 2021, S. 175.

¹⁴ *Vogl* (Fn. 13), S. 175 [Hervorhebung im Original].

¹⁵ *Vogl* (Fn. 13), S. 145 u. 154.

¹⁶ Vgl. *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (523).

¹⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (525 ff.).

gente Kollektivitätsphänomene auf Plattformen sowie durch neue Such- und Echtzeitorientierungen berücksichtigen. Soweit zum anderen auf die demokratische Öffentlichkeit als aktives Subjekt im demokratischen Willensbildungsprozess abgestellt wird, ist neben der auch hier relevanten Pluralisierung und der Zentralisierungseinbuße vor allem der ausgeprägteren Heterogenität digitalisierter Öffentlichkeiten infolge Jedermann-Kommunikationsoptionen, Personalisierung und konfliktaffinerer Kommunikationsstrukturen Rechnung zu tragen.

III. Demokratiewandel

Sind diese Entwicklungen aus der Kommunikationssphäre aber zugleich in der Lage, vormalige Gewissheiten im Demokratiemodell zu erschüttern und einen Wandel auch auf dieser Ebene nach sich zu ziehen? Zwar ist auch für die normative Perspektive der Rechtswissenschaft anerkannt, dass Entwicklungen von Informations- und Kommunikationstechniken als mediale Faktoren und Kommunikationsinfrastrukturen ihrerseits potenziell in einen Wandel von Legitimations- bzw. Demokratieprozessen münden können.¹⁸ Inwieweit und mit welcher Tragweite dies der Fall sein könnte, hängt allerdings stark von dem zugrunde zu liegenden Demokratiemodell ab.

Keinen substanziellen Wandel wird ausmachen, wer mit einer klassischen Lesart des grundgesetzlichen Staatsstrukturprinzips aus Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG ein schmales Demokratieverständnis propagiert: Die insoweit allein maßgebliche Rückführung von Staatsgewalt auf die Herrschaftsunterworfenen mittels der rechtlich definierten und damit limitierten Input-Kanäle „Wahlen und Abstimmungen“ sowie daran anknüpfende, in der Sache stark parlamentsfixierte Legitimationkettenvorstellungen bleiben von Veränderungen in der gesellschaftlichen Kommunikationssphäre als solche unberührt.¹⁹ Zu beurteilen wären allenfalls Einwirkungen auf die spezifischen Input-Kanäle als Autonomieeinschränkungen – und es spricht wenig dafür, das Twittern von ausgefüllten Wahlscheinen oder pandemiebedingte Virtualisierungen parlamentarischer Anwesenheitskultur als grundlegende demokratische Herausforderung für ein minimalistisches Demokratiemodell beschreiben zu wollen.

¹⁸ Vgl. *Kersten*, IT und Demokratie, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Innovationen im Recht*, 2016, S. 305 (306); *Gärditz*, Der digitalisierte Raum des Netzes als emergente Ordnung und die repräsentativ-demokratische Herrschaftsform, *Der Staat* 54 (2015), S. 113 (130).

¹⁹ Vgl. dazu eingehend *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, S. 57 ff., m.w.N., der diese als holistisch-monistische Demokratiekonzeptionen behandelt. Ferner fast kanonisiert und besonders ausdifferenziert in der verschränkten Gegenüberstellung von funktioneller, organisatorisch-personeller und sachlich-inhaltlicher Formen von demokratischer Legitimation *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24, Rn. 14 ff.

Ein anderer Befund könnte allerdings naheliegen, wenn ein erweitertes Demokratiemodell zugrunde gelegt wird, in dem die permanente Begleitung von staatlichen Willensbildungsprozessen durch eine politische Öffentlichkeit als eine dynamische Einflussgröße betont wird. Für die deliberative Diskursdemokratie von *Jürgen Habermas* wirkt in diesem Sinne beispielsweise die mediatisierte Öffentlichkeit als eine „diskursive Kläranlage, die aus den wildwüchsigen Prozessen der Meinungsbildung interessenverallgemeinernde und informative Beiträge zu relevanten Themen herausfiltert“²⁰ und so eine demokratienotwendige Zentrierungsleistung erbringt. Das rechtswissenschaftliche Pendant zu einem solchen Demokratiemodell hat – mit persönlichem Einfluss auf die Verfassungsrechtsprechung – in den 60er- bis 80er-Jahren des letzten Jahrhunderts *Konrad Hesse* prägnant ausbuchstabierte.²¹ In dessen gruppenpluralistischem Demokratiemodell vollzieht sich eine permanente Vorformung der politischen Willensbildung durch eine öffentliche Meinungssphäre, die durch grundrechtlich geschützte Vermittlungsinstanzen die in der Bevölkerung virulenten Stimmungen aufgreift und so für die parlamentarische und gubernative Willensbildung adressierbar macht. Diese Mittlerschicht der öffentlichen Meinungsbildung wird davon getragen, dass „politische Antriebe nur noch in geringem Maße von Einzelpersonen ausgehen“²², und ist deshalb typischerweise durch Organisationen mit Repräsentationsansprüchen geprägt: politische Parteien, Gewerkschaften und Verbände, Religionsgemeinschaften und Medienhäuser mit einem starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Ein Demokratiemodell, das die Repräsentativität maßgeblich durch die gruppenpluralistische Integration gesellschaftlicher Organisiertheit und deren Intermediaritätsfunktion – metaphorisch besonders deutlich für die politischen Parteien in deren Qualifikation als notwendiges „Sprachrohr“ des Volkes²³ – bewirkt wissen will, knüpft damit offen an Prozesse der „Gruppierung“²⁴ an und steht damit paradigmatisch für einen Entwicklungsstrang der industriellen Massengesellschaft, die in ihren Rechtswirkungen von *Karl-Heinz Ladeur* im Übergang vom Paradigma einer „Gesellschaft der Individuen“ zu einer „Gesellschaft der Organisationen“ reflektiert wird.²⁵

²⁰ *Habermas*, Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension?, in: ders., Ach, Europa, 2008, S. 138 (144). Zu den Herausforderungen dieses Modells durch die Rolle von Plattformen jüngst *Habermas* (Fn. 3), S. 470 (487 ff.).

²¹ Vgl. *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999, Rn. 149 ff. Eingehende Würdigung und Einordnung bei *Vesting*, Die Rundfunkfreiheit und die neue Logik der „Content-Curation“ in elektronischen Netzwerken, JZ 2020, S. 975 ff.; *ders.*, Staatstheorie, 2018, Rn. 277 ff.

²² *Hesse* (Fn. 21), Rn. 151.

²³ BVerfGE 20, 56 (101).

²⁴ Vgl. dazu prägnant *Vesting* (Fn. 21), Rn. 241 ff., m.w.N.

²⁵ Vgl. *Ladeur*, Recht – Wissen – Kultur, 2016, S. 75 ff.

In Zweifel zu ziehen ist allerdings zunehmend, ob die Grundlagen des Gruppen- und Organisationspluralismus weiterhin ein geeignetes Beschreibungsangebot zu liefern vermögen, um binnenplural strukturierte Vielfalt als lebendigen Prozess der Gesellschaft valide wahrnehmbar zu machen.²⁶ Gerade die Integrationskraft und Vermittlerfunktion dieser großen Intermediaritätsinstanzen leidet insbesondere unter dem skizzierten Kommunikationswandel. Es mehren sich die Zeichen für eine Krise der intermediären Organisationsschicht, die als „Inklusionsverluste“²⁷ bezeichnet werden können: Für die politischen Parteien ist eine Ausdifferenzierung und das Schrumpfen der Volksparteien zu beobachten, begleitet von zunehmenden Bewegungscharakteristika.²⁸ Der Mitgliederchwund und Bedeutungsverlust der großen bundesrepublikanischen Religionsgemeinschaften ist offenkundig. Und auch das Mediensystem wandelt sich tiefgreifend, wobei die Analyse einer Fragmentierung von Medienöffentlichkeiten das vorherrschende Narrativ darstellt.²⁹ Insbesondere bilden sich niedrigschwellige, die klassischen Unmittelbarkeits Elemente – Petitionsrecht und Versammlungsfreiheit – überformende Kanäle für jedermann heraus, in denen neben Publikums- und Medienwirkungen auch eine direkte Einwirkungs- und Sichtbarkeitschance gegenüber staatlichen Institutionen eröffnet wird. Es ist kein Zufall, dass in jüngerer Zeit solche Artikulationsmöglichkeiten fernab überkommener Intermediaritätsstrukturen besonders im Mittelpunkt medialer wie rechtlicher Aufmerksamkeit standen: seien es die „Zerstörungs“-Videos von Rezo³⁰ nebst unbeholfener parteipolitischer Reaktion³¹, die dann rechtlich in der durch § 19 Abs. 1 S. 2 MStV angestrebten Ausweitung journalistischer Sorgfaltsstandards mündeten; sei es das Internetforum „linksunten.indymedia“, gegen das nicht medienrechtlich, sondern via Vereinsverbot vorgegangen worden ist³²; sei es das ohne ersichtliche Kompetenzgrundlage für seine supranationalen Wirkungen als Sanktion erlassene EU-weite

²⁶ Den voraussetzungsvollen Charakter als Gefährdung wegen der Komplexität der Gesellschaftsrückkopplungen betonend *Ladeur*, *Geschichte und Theorie der Medienregulierung*, in: von Lewinski (Hrsg.), *Immersiver Journalismus*, 2018, S. 101 (115 f.).

²⁷ *Kersten* (Fn. 8), S. 131.

²⁸ Vgl. statt vieler *Vesting* (Fn. 21), Rn. 313 ff.; *Kaiser*, *Die Organisation politischer Willensbildung: Parteien*, *VVDStRL 81* (2022), S. 117 (119 ff.); jew. m.w.N.

²⁹ Vgl. *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (511 f.), m.w.N.

³⁰ *Rezo*, *Die Zerstörung der CDU*, 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=4Y1lZQsyuSQ>; *ders.*, *Zerstörung Teil 1: Inkompetenz*, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=rIj3qskDAZM>; *ders.*, *Zerstörung Teil 2: Klimakatastrophe*, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=Ljcz4tA101U>; *ders.*, *Zerstörung FINALE: Korruption*, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=3Ya7pEDndgE>.

³¹ Vgl. *Christlich Demokratische Union Deutschlands*, *Offene Antwort an Rezo: Wie wir die Sache sehen*, <https://archiv.cdu.de/artikel/offene-antwort-rezo-wie-wir-die-sache-sehen>.

³² Vgl. *Bundesministerium des Innern*, *Bundesinnenminister verbietet den Verein mit der linksextremistischen Internetplattform "linksunten.indymedia"*, *Pressemitteilung v. 25.08.2017*, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/08/vereinsverbot.html>. Dazu *BVerwGE 167*, 293 ff.; *Werdermann*, *Vereinsverbote gegen Medienorganisationen*, *NVwZ 2019*, S. 1005 ff.

Verbreitungsverbot gegen die russischen Sender RT und Sputnik³³; seien es die vor dem BVerfG betriebenen put-back-Begehren des „Dritten Wegs“ gegen eine Löschung durch Facebook³⁴.

Grundlegend steht hinter all diesen Beispielen die Frage, ob an den bisherigen Intermediaritätserwartungen an die organisierte Öffentlichkeit – ggf. in modifizierter Form – noch festgehalten werden kann oder ob es auch rechtsnormativ stattdessen einer neuen Demokratiemodellierung für die „Gesellschaft der Netzwerke“ bedarf: Solche Infragestellungen fußen auf einem Netzwerkbegriff, der im Kontext gesellschaftlicher Öffentlichkeitsstrukturen insbesondere von *Manuel Castells*³⁵, *Bruno Latour*³⁶ und *Yochai Benkler*³⁷ geprägt wurde. Im rechtswissenschaftlichen Diskurs bezeichnen und strukturieren insbesondere *Thomas Vesting*³⁸ und *Karl-Heinz Ladeur*³⁹ eingehend gesellschaftliche, staatliche und rechtliche Umbrüche mithilfe von Netzwerkbezügen. Der Grundcharakter dieses komplexen Beschreibungsangebots liegt dabei in einer relationalen Offenheit vielfältiger und flexibler Verbindungen und Knoten, die stärker als die starre gesellschaftliche Eingebundenheit von bürgerlichen Individuen oder von Organisations- und Gruppenmediatisierten in gesellschaftlichen Fragmentierungen sowie epistemischen Verflüssigungen mündet und allenfalls prozeduralisiert und sequenziell Stabilisierungen ermöglicht. Netzstrukturen unterlaufen damit die Repräsentationslogiken der gruppenpluralen Massenkultur,⁴⁰ was sich insbesondere auch als Demokratiewandel beschreiben lässt.

³³ Art. 2f der Verordnung (EU) 2022/350 des Rates vom 1. März 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 65 v. 02.03.2022, S. 1 (2). Vgl. zur juristischen Einordnung *Ferreau*, Sendeverbot durch Sanktionen, <https://verfassungsblog.de/sendeverbot-durch-sanktionen/>. Zum erfolglosen Rechtsschutz durch *RT France* vgl. EuGH, Ur. v. 27.07.2022, ECLI:EU:T:2022:483.

³⁴ Vgl. BVerfG, NJW 2019, S. 1935 ff.; BVerfG, MMR 2021, S. 955.

³⁵ *Castells*, Das Informationszeitalter. Wirtschaft – Gesellschaft – Kultur, Band 1–3, 2. Aufl. 2017, passim.

³⁶ *Latour*, Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft, 2007, passim.

³⁷ *Benkler*, The Wealth of Networks, 2006, passim.

³⁸ Vgl. exemplarisch *Vesting*, Die Medien des Rechts: Computernetzwerke, 2015, S. 45 ff. u. 151 ff.; *ders.*, Gentleman, Manager, Homo Digitalis, 2021, 177 ff.; *ders.* (Fn. 21), Rn. 282 ff.; *ders.*, Die Veränderung der Öffentlichkeit durch künstliche Intelligenz, in: Unger/von Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und künstliche Intelligenz, 2019, S. 33 (44 ff.).

³⁹ Vgl. exemplarisch *Ladeur*, Der Staat der „Gesellschaft der Netzwerke“, Der Staat 48 (2009), 163 ff.; *ders.* (Fn. 25), S. 88 ff.; *ders.*, Netzwerkrecht als neues Ordnungsmodell des Rechts, in: Eifert/Gostomzyk (Hrsg.), Netzwerkrecht, 2018, S. 169 (171 ff.). Speziell mit Blick auf das Rundfunkverfassungsrecht jüngst *ders.*, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Krise?, 2021, S. 97 ff.

⁴⁰ *Vesting*, Computernetzwerke (Fn. 38), S. 139 ff.

IV. Wechselwirkungen als Demokratieherausforderung

Nachdem nun kurz umrissen wurde, welche Herausforderungen durch den Kommunikations- und Demokratiewandel rechtlich zu adressieren sind, soll im Folgenden detaillierter der Wirkungszusammenhang zwischen den beiden Wandelfiguren beleuchtet werden.

1. Wechselwirkungen und demokratische Gestaltung

Im Ausgangspunkt gilt es zunächst, dafür zu sensibilisieren, dass die Auswirkungen eines Kommunikationswandels auf die Demokratie nicht monodirektional, sondern nur wechselwirkend verstanden werden können. Mit *Armin Nassehi* lässt sich die fortschreitende digitalisierte Vernetzung nämlich primär als Antwort auf die vorgängig bereits angelegte gesellschaftliche Komplexität der modernen Funktionssysteme beschreiben.⁴¹ In dieser Perspektive erscheinen technische Innovationen der Vernetzung deutlicher nicht als etwas der Gesellschaft Äußeres, sondern als Antwort auf Herausforderungen durch gesellschaftliche Komplexität.⁴² Gegen Komplexität lässt sich bekanntlich zwar nicht protestieren,⁴³ aber das bedeutet nicht, sich in Technikdeterminismus ergehen zu müssen, da die technische Transformation zwar einen Kontrollüberschuss bedingt,⁴⁴ aber dennoch gesellschaftlich re-kursiv sowie nicht-trivial⁴⁵ – und damit als kontingent erfahrbar ist: Wenn sich in dem Erfolg der technischen Möglichkeiten vornehmlich in der Gesellschaft bereits angelegte Strukturen Bahn brechen („Technology is society made durable“⁴⁶), wird über die Anschlussfähigkeit eben auch durch die Gesellschaft bestimmt. Weil aber die kommunikativ-medialen Faktoren keine schicksalshafte Determination bewirken, sondern auch als „Antworten“ auf – sogar im internationalen, jedenfalls westliche Gesellschaften umfassenden Maßstab – zu beobachtende Gesellschaftsentwicklungen verstanden werden können, spricht einiges dafür, genau diese Ebene verstärkt in den Blick zu nehmen. Dies lenkt den Blick auf die Distribution und Aktivierung gesellschaftlicher Verantwortlichkeit – und über diese sowie korrespondierende Problemlösungspotenziale kann durch demokratische Prozesse entschieden werden.

Die Perspektive demokratischer Gestaltung dringt also abstrakt darauf, im Demokratiewandel durch Kommunikationswandel nicht nur im Auge zu behalten, dass

⁴¹ *Nassehi*, *Muster*, 2019, S. 36 ff., 149 ff., 175 ff. u. 184 f.

⁴² Vgl. hierzu und zum Folgenden bereits *Ingold*, *Erwartungen an die Relationalität künftiger Medienverfasstheit*, in: *Ladeur/ders./Graber/Wielsch*, *Die Zukunft der Medienverfassung*, 2021, S. 91 (96 ff.).

⁴³ *Niklas Luhmann*, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, 1997, S. 861.

⁴⁴ *Baecker*, *4.0 oder Die Lücke die der Rechner lässt*, 2018, S. 54; *Nassehi* (Fn. 41), S. 43 f. u. 295.

⁴⁵ *Baecker* (Fn. 44), S. 61 u. 180.

⁴⁶ *Bruno Latour*, *Technology is society made durable*, *The Sociological Review* 38 (1991), S. 103.

demokratische Prozesse von gesellschaftlicher Kommunikation leben, sondern dass sie wechselwirkend zugleich auch performativ die Bedingungen für eben jene Kommunikationen und ihre demokratische Rezeption statuieren: Gerade weil demokratisch darüber entschieden werden kann, wie die Parameter der Kommunikationsumgebung gestaltet werden, vermag der Kommunikationswandel nicht als exogener Demokratiewandelungsprozess, sondern nur als komplexes, sich gegenseitig auf unterschiedlichen Ebenen evolutiv beeinflussendes Phänomen von Netzwerkgesellschaften verstanden zu werden.

Die damit einhergehenden Möglichkeiten, das Design und insbesondere die demokratische Implementation mitgestalten zu können, dürfen allerdings auch nicht mit einem verabsolutierten Steuerungsanspruch des demokratisch legitimierten Gesetzgebers verwechselt werden. So resultiert aus der Einsicht in die demokratische Gestaltungsmöglichkeit beispielsweise zu vorschnell der Ruf, überkommene Ordnungsparameter – wie beispielsweise die verfassungsrechtliche Grundlegung zur positiven Rundfunkordnung⁴⁷ – auf digitalisiert-vernetzte Kommunikationsstrukturen zu übertragen. Denn ergänzend zur abstrakten demokratieprinzipiellen Perspektive sind für den konkreten gesetzgeberischen Steuerungszugriff die Handlungsspielräume durch rechtsstaatliche Erwägungen limitiert, die sich in unterschiedlichen Problemen für die Konzeption von Öffentlichkeitsregulativen niederschlagen.

2. Wissensprobleme

Am deutlichsten wirken rechtsstaatliche Anforderungen beim Blick auf die notwendige Wissensbasis für gesetzliche Regularien der Kommunikationsordnung – und dies ungeachtet ihrer konkreten Ausgestaltung im allgemeinen Medienrecht oder im spezifischen Parteienkommunikationsrecht: Insbesondere digitalisierungsinduzierten und durch vernetzte Kommunikation getriebenen Transformationsprozessen begegnet verbreitet Unbehagen⁴⁸: zum einen gegenüber den Machtpotentialen und Geschäftsmodellen marktstarker globaler Diensteanbieter, zum anderen gegenüber befürchteten negativen Medieneffekten in kognitiver, sozialer und politischer Hinsicht.⁴⁹ Diesem Unbehagen entspricht indes kein gesicherter Forschungsstand in den Kommunikationswissenschaften, der als

⁴⁷ A.A. wohl *Kaiser/Reiling*, Meinungsfilter durch soziale Medien – und das demokratische Ideal der Meinungsvielfalt?, in: *Unger/von Ungern-Sternberg* (Hrsg.), *Demokratie und künstliche Intelligenz*, 2019, S. 85 (99 f.); *Wischmeyer*, Making social media an instrument of democracy, *European Law Journal* 25 (2019), S. 169 (180 f.).

⁴⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden bereits *Ingold*, Theorie der Vielfaltssicherung, in: *Cole/Schiedermayr/Wagner* (Hrsg.), *Festschrift für Dieter Dörr zum 70. Geburtstag*, 2022, i.E.; *ders.* (Fn. 4), S. 163 (170 ff.).

⁴⁹ Vgl. prägnant *Cornils*, Vielfaltssicherung bei Telemedien, *AfP* 2018, S. 377 (380), m.w.N.

Wissensbasis die Problemdiagnose für neue Regulative tragen könnte.⁵⁰ Dies gilt in besonderem Maße für empirische Studien zur kommunikativen Isolation, Fragmentierung oder Segregation sowie zur inhaltlichen Verengung oder Verschlechterung der Informiertheit der Gesellschaft oder zumindest signifikanter Teile derselben: Zwar fehlt es nicht an Studien zur Änderung von Nutzungsverhalten und den Funktionslogiken neuer Intermediäre, allerdings mangelt es an Wirkungsforschungen im Hinblick auf die Kausalitäten oder zumindest Korrelationen für eine gesellschaftliche Meinungsbildungsrelevanz der Entwicklungen bzw. soweit solche getroffen werden, gelten sie disziplinar meist als ungesichert oder sind umstritten.⁵¹ Paradigmatisch sind insoweit die metaphorisch als Filterblasen oder Echokammern bezeichneten Annahmen einer informationellen Abschottung bzw. der wechselseitigen Selbstbestätigung, welche zwar aufgrund ihrer konzeptionellen Eingängigkeit sowohl medial als auch politisch hohe Popularität erlangten⁵² – jüngst sogar unter Verzicht auf jede empirische Fundierung Eingang in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fanden⁵³ –, allerdings im Lichte jüngerer kommunikationswissenschaftlicher Studien jedenfalls in ihrem gesellschaftlichen Wirkungsnarrativ stark in Zweifel zu ziehen sind.⁵⁴ Ähnlich defizitäres Wissen dürfte für die Wirkungsdimensionen von Social Bots⁵⁵ und die Fragmentierungseffekte von sozialen Netzwerken und Suchmaschinenergebnissen⁵⁶ bestehen. Vergleichbares dürfte für das Wissen über die Betätigung von politischen Parteien im Netz gelten, wobei Studien bislang insbesondere digitalisierte Wahlkampfstrategien oder „data-driven campagnings“ untersuchen⁵⁷, während übergeordnete Fragen zur vernetzten Organisationsrealität, speziell der organisatorischen Anpassung und Adaption von Parteien an die Logiken digitaler Kanäle

⁵⁰ Vgl. dazu *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (492 u. 525 f.); *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (380 f.). Ferner etwas indifferent diese Erkenntnis als „Mantra“ kennzeichnend *Schemmel* (Fn. 6), S. 501 (509).

⁵¹ Vgl. *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (380), m.w.N.

⁵² Vgl. *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (381), m.w.N.

⁵³ Vgl. BVerfGE 149, 222 (261).

⁵⁴ Vgl. *Stark/Magin/Jürgens*, Ganz meine Meinung? Informationsintermediäre und Meinungsbildung – Eine Mehrmethodenstudie am Beispiel von Facebook, 2017, S. 180, 187 u. 191; *Neuberger*, in: *Lobigs/ders.*, Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, 2018, S. 15 (75), m.w.N.

⁵⁵ Exemplarisch die Netzwerkanalyse anlässlich der Bundestagswahl 2017 durch *Medina Serrano/Hegelich/Shahrezaye/Papakyriakopoulos*, Social Media Report: The 2017 German Federal Elections, 2018, S. 21 ff. Ein Gesamtbild jüngerer Studien zeichnet *von Ungern-Sternberg*, Mehr Lauterkeit für Online-Kommunikation, RW 2022, S. 94 (96 ff.), m.w.N.

⁵⁶ Vgl. *Stark/Magin/Jürgens* (Fn. 54), S. 183 f.

⁵⁷ Überblick bei *Borucki*, Politische Parteien zwischen Sein oder nicht Sein?, in: *Hofmann/Kersting/Ritzi/Schünemann*, Politik in der digitalen Gesellschaft, 2019, S. 123 (129), m.w.N. Defizitäres Wissen besteht indes nicht nur mit Blick auf spezifische Digitalisierungsprobleme, sondern kennzeichnet selbst klassische Forschungsfelder wie den Mitgliederschwund; vgl. pointiert *Whiteley*, Ist the party over?, *Party Politics* 17 (2011), S. 21 (22): „The long-term decline in party activism and grassroots party membership in Europe is now well documented although it is not well understood“.

sowie deren Rekonstruktion als Netzwerk in der Tiefe noch ausstehen bzw. als zukünftige Forschungsfelder identifiziert werden⁵⁸. Die abstrahierten Schwierigkeiten für Studien infolge der ungemainen Komplexitätssteigerung bei Internetkommunikation im Vergleich zu herkömmlichen Massenmedien benennt vor allem *Christoph Neuberger* eindrücklich, wenn er herausstellt, dass für die Bewertung von Meinungsmacht zum einen vielschichtigerer Angebotsmerkmale betreffend Angebotsform (zeitliche Struktur, Kommunikationsrichtung, Wahrnehmungskanal und Gestaltung) und Angebotsinhalte (zeitliche Struktur, publizistische Relevanz, politische Relevanz, strategische Kommunikation), zum anderen diversifiziertere Nutzungsmerkmale (Reichweite und Nutzungszeit, Vertrauen und Glaubwürdigkeit) mit Blick auf den jeweiligen Einzeldienst in seinem konkreten Anwendungsszenario zu berücksichtigen sind und insoweit gegenständlich kaum (Angebots-)Typisierungen zugänglich sein dürften.⁵⁹ Es bestehen also grundlegende Vorbehalte gegenüber einer schematisierenden Wahrnehmung bzw. der typisierenden Zuschreibung von Wirkungszusammenhängen. Ungeachtet dennoch erfolgreicher Annahmen und fragwürdiger politischer Indienstnahmen von entsprechenden Wirkungszusammenhängen ist jedenfalls zu konstatieren, dass Regulierungsansätze gegenwärtig in erheblichem Maße durch kognitive Unsicherheiten geprägt sind, die aufgrund der gegenständlichen Dynamik und Komplexität gleichermaßen die Problemwahrnehmung wie die Auswahl geeigneter Instrumente betreffen.

Zu einem rechtlichen Problem wird das defizitäre Wissen über digitalisierte Öffentlichkeiten dann im Lichte von rechtsstaatlichen Rationalitätsanforderungen an staatliche Regulative, wie sie insbesondere regelmäßig durch die Grundrechtsrelevanz derselben ausgelöst werden. Klassische Grundrechtseingriffe müssen insoweit als Ausprägungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gemessen am verfolgten Regelungsziel sowohl geeignet als auch erforderlich und angemessen sein.⁶⁰ Gerade das skizzierte Wissensdefizit verunmöglicht es indes gegenwärtig, valide Aussagen zur Eignung von Maßnahmen ebenso wie zum potenziell rechtfertigenden Grad der Gefährdung zu treffen. Der politische Gestaltungsspielraum wäre insoweit grundsätzlich weitreichend limitiert, bis die kognitiven Grundlagen für eine konkrete Gefahrenprognose – deren konkrete Anforderungen je nach dem Grad der jeweiligen Gefährdung abgestuft sein können – gegeben sind.⁶¹ In dem Bestreben, eine rechtliche Steuerung komplexer Entwicklungen zu ermöglichen, werden indes politische Gestaltungsspielräume durch eine – ursprünglich

⁵⁸ Vgl. *Borucki* (Fn. 57), S. 123 (137 f.), m.w.N.

⁵⁹ *Neuberger* (Fn. 54), S. 15 (50 ff.).

⁶⁰ Auch die rundfunkverfassungsrechtliche Ausgestaltungsdogmatik hält an einer Prüfung von Geeignetheit und Angemessenheit fest; vgl. BVerfGE 121, 30 (59).

⁶¹ Großzügiger *Eifert*, Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz und Plattformregulierung, in: ders./Gostomzyk (Hrsg.), *Netzwerkrecht*, 2018, S. 9 (32), m.w.N.

insbesondere im Umwelt- und Technikrecht angesichts sog. Hochrisikotechnologien entwickelte – Risikodoktrin erschlossen, die ihrerseits Anforderungen, aber auch Begründungen für ein staatliches Handeln im Vorfeld gesicherter Erkenntnisse – und jenseits der Orientierung an Normalzuständen⁶² – liefert.⁶³ Danach könne zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter und zur Prävention gravierender Schäden eine Risikovorsorge bereits im Hinblick auf nicht wissenschaftlich erwiesene, aber zumindest mögliche Entwicklungen erfolgen, wobei die Rechtsprechung speziell für diese Fälle eine gesteigerte und dynamisiert-verfahrensübergreifende Verantwortung der öffentlichen Gewalt bei ungewissen Folgenabschätzungen betont und fordert, dass eine „möglichst breite Informationsgrundlage für möglichst rationale Risikoabschätzung“⁶⁴ generiert werden müsse.⁶⁵ Speziell im medienrechtlichen Kontext betont die Rundfunkverfassungsrechtliche Dogmatik zudem den Aspekt gesetzgeberisch verantworteter, vorverlagerter Risikovorsorge besonders, weil sich „einmal eingetretene Fehlentwicklungen“ in diesem Bereich „wenn überhaupt, nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen“⁶⁶ ließen. Sehr zweifelhaft ist indes, ob sich eine – als solche eher behauptete denn argumentativ begründete – Risikodoktrin ohne Weiteres auf andere Regulative übertragen lässt. Zunächst erweisen sich Kommunikationsgehalte wie -technologien verglichen mit Kernenergieanlagen, Teilchenbeschleunigern, Nanotechnologie oder gentechnisch verändertem Saatgut zwar ebenfalls als äußerst dynamisch und in komplexen Strukturen verfangen, stellen sich aber nicht als störfall- oder katastrophengeneigte Hochrisikotechnologien dar.⁶⁷ Dies gilt zunächst gegenständlich, da eine Situation doppelter Ungewissheit vorliegt, in der also nicht nur die Instrumenteneignung im kommunikativen Wirkungsgefüge, sondern zugleich die gesellschaftlichen Wirkungen dieser Instrumente – insbesondere mit Bezug auf das Legitimationsgefüge – ungewiss sind.⁶⁸ Eine „begrifflich präzise und evidenzbasierte Medienregulierung, die über

⁶² Vgl. diesen epistemischen Aspekt der Risikoorientierung betonend *Ladeur*, Risiko und Recht. Von der Rezeption der Erfahrung zum Prozeß der Modellierung, in: Bechmann (Hrsg.), Risiko und Gesellschaft, 1993, S. 209 (222 f.); *ders.*, Risikooffenheit und Zurechnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 111 (117 ff.).

⁶³ Prägnant zur Entwicklung *Rusteberg*, Wissensgenerierung in der personenbezogenen Prävention, in: Münkler (Hrsg.), Dimensionen des Wissens im Recht, 2019, S. 233 (239 ff.), m.w.N.

⁶⁴ BVerfG, NVwZ 2010, S. 702 (703, Rn. 11).

⁶⁵ Vgl. *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (382), m.w.N. Generell zum Zusammenhang von Entmaterialisierung und Prozeduralisierung im Hinblick auf die kognitiven Steuerungsgrundlagen *Wollenschläger*, Wissensgenerierung im Verfahren, 2009, S. 175 ff.

⁶⁶ BVerfGE 121, 30 (64); zuvor bereits BVerfGE 57, 295 (323).

⁶⁷ Demgegenüber weitreichend Umweltrecht und Digitalisierungsrecht parallelisierend *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Schutz der natürlichen und der gesellschaftlichen Umwelt – zum Vergleich von Umweltrecht und Digitalisierungsrecht, EurUP 2018, S. 2 ff.

⁶⁸ Ähnlich *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (383); *Wischmeyer/Herzog*, Digitale Ethik in der Demokratie, JZ 2019, S. 696 (700), wobei letztere aufgrund ähnlicher Analyse digitalethische Beratungsgremien in Stellung bringt.

solche Kausalzusammenhänge informiert ist“⁶⁹, wird unter diesen Bedingungen schwerlich zu erreichen sein.

Immerhin ist zu begrüßen, dass gegenüber reichweitenstarken Internetplattformen durch § 5a NetzDG für einen Modellbereich – und künftig unionsweit durch Art. 31 Abs. 2–3 des Gesetzes über digitale Dienste (DSA) – Auskunfts- bzw. Zugangsansprüche für Forschende geschaffen werden, die einen prozeduralen Auftakt zur Verbesserung der Wissensgrundlagen darstellen könnten.⁷⁰ Trotz erster Schritte zur adäquaten Berücksichtigung kognitiver Dimensionen darf aber nicht außer Betracht bleiben, dass die rechtsstaatliche Rationalisierung von Wissens- und Prognoseelementen im Kontext von Risikosteuerung sonst vor allem durch Konzeptpflichten bewältigt wird,⁷¹ während – wie eingangs aufgezeigt – gerade die Konzeptionalisierung gegenwärtig an kognitiven Defiziten leidet und insbesondere die Dezentralität und Ubiquität der Kommunikationsordnung in dieser Form kaum in Konkretisierungsprogrammen zu fassen und zu rationalisieren sein dürfte.

Vor allem bleibt aber weiterhin zu beachten, dass kaum ein grundrechtlicher Freiheitsbereich so sehr auf die dynamisch-tentative Selbstorganisation der Gesellschaft verweist wie dies für die – insbesondere politische – Kommunikationsordnung der Fall ist: Gerade Kommunikationsgrundrechte entfalten über subjektive Abwehrrechte hinausgehende transsubjektive Wirkungen, indem für spezifizierte Sozialbereiche ein Raum gesellschaftlicher Selbstorganisation anerkannt wird, in dem sich neue Kommunikationsstandards mit besonderer Dynamik und Flexibilität entwickeln können.⁷²

3. Zielprobleme

Neben das umrissene Wissensproblem tritt ein strukturelles Zielproblem bei der Entwicklung neuer Regulative für digitalisierte Öffentlichkeiten.⁷³

Die überkommenen Ansätze zur Medienregulierung streben vornehmlich Vielfaltssicherung an. Es geht ihnen um die Gewährleistung einer Angebotsvielfalt auf über-individueller Ebene. Am deutlichsten manifestiert sich diese Vielfalts-

⁶⁹ *Neuberger*, Meinungsmacht im Internet aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive, UFITA 2018, S. 53 (64).

⁷⁰ Grundlegender zum Rückgriff auf Intermediäre zwecks Regulierung von Dynamik im Hinblick auf die Wissensgenerierung sowie Anreiz- und Kooperationsstrukturen *Eifert*, Regulierung von Dynamik und dynamische Regulierung als netzwerkgerechtes Recht, in: Hermstrüwer/Lüdemann (Hrsg.), *Der Schutz der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter*, 2021, S. 189 (197 ff.).

⁷¹ Vgl. dazu prägnant *Rusteberg* (Fn. 63), S. 233 (263), m.w.N. Ferner zum Charakter und Anwendungsbereich sowie zur Begründung von Konzeptpflichten *Herzmann*, Was sind administrative Konzepte?, *VerwArch* 104 (2013), S. 429 (insbes. 435 ff.); *Wollenschläger* (Fn. 65), S. 195 ff.

⁷² *Ingold* (Fn. 5), S. 82 (84).

⁷³ Vgl. hierzu und zum Folgenden bereits *Ingold* (Fn. 5), S. 82 (84 f.).

orientierung im Rundfunk für dessen Strukturierung und Bündelung von Themen durch einen linearen Programmablauf, die den besonderen Stellenwert als „Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“ (§ 26 Abs. 1 S. 1 MStV⁷⁴) ausmachen soll.⁷⁵ Dieser lineare Programm Rundfunk ist entsprechend die Basis der auf einer Gruppenlogik fußenden Binnenpluralitätskonstruktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁷⁶ Es handelt sich um ein treuhänderisches Rundfunkmodell einer staatsfreien und gruppenpluralistischen Anstaltsform gesellschaftlicher Selbstorganisation.⁷⁷ Die spezifische Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks rührt also aus einer integrativen Vielfaltsgarantie durch Binnenpluralität für eine spezifische mediale Konstellation.⁷⁸ Jenseits des linearen Programmangebots und der institutionell-gruppenpluralen Repräsentativitätsorientierung bestehen solche Wirkungszusammenhänge nicht in identischer Weise: Sie stehen in einem breiteren Vielfaltskontext⁷⁹ und unterlaufen die Repräsentationslogiken der gruppenpluralen Massenkultur⁸⁰. Die Repräsentativität als Zielwert von Vielfaltssicherung kann insoweit kaum via institutioneller Sicherung bewirkt werden, da für Netzkommunikation schon die Grundlagen der Gruppenrepräsentativität zweifelhaft sind. Vor allem aber können Vielfaltsorientierungen angesichts der per se in dezentralen Netzstrukturen technisch quasi uneingeschränkt publizierbaren und individuell abgerufenen Inhalte nicht wie bislang strukturell auf Angebotsregulierung abzielen, sondern müssten wirkungsbasiert reformuliert werden und damit konzeptionell möglicherweise auf eine Aufmerksamkeitsregulierung⁸¹ oder zumindest eine „Auffindbarkeitsregulierung“⁸² hinauslaufen. Deren mögliche Erscheinungen sind jedoch ebenso wie ein

⁷⁴ Zuvor schon BVerfGE 12, 205 (260); BVerfGE 57, 295 (320); BVerfGE 73, 118 (152).

⁷⁵ Vgl. *Vesting*, Die Tagesschau-App und die Notwendigkeit der Schaffung eines Intermediationsrechts, 2013, S. 5.

⁷⁶ Vgl. *Vesting* (Fn. 75), S. 5 f.

⁷⁷ Vgl. *Vesting*, Computernetzwerke (Fn. 38), S. 198. Scharfe Kritik bei *Gärditz* (Fn. 18), S. 113 (132): Rundfunkverfassung, „deren paternalistischer Volksversorgungsauftrag in räterepublikanischer Organisationsform durch einen bundesverfassungsgerichtlichen Taschenspielertrick als Grundrechtsfolge verkauft wurde“.

⁷⁸ Eingehend *Ingold*, Die Reform des Auftrags für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk: legitime Flexibilität – flexible Legitimation?, *KritV* 2022, S. 23 (44 f.); *Wagner*, Unions- und verfassungsrechtliche Spielräume einer Flexibilisierung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, *ZUM* 2022, S. 165 (169).

⁷⁹ Im Hinblick auf das Internet *Neuberger* (Fn. 69), S. 53 (62 f.); *Martini*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, 36. Edition 2021, MStV Präambel, Rn. 18: „idealer Transmissionsriemen eines funktionierenden außenpluralistischen Medienmodells“. Skeptischer gegenüber den zugrundeliegenden Angebotsvielfaltsannahmen und der Aufmerksamkeitsproblematik *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (378 f.).

⁸⁰ Vgl. zu letzteren Bedingungen *Vesting*, Computernetzwerke (Fn. 38), S. 139 ff.; *ders.*, Veränderung (Fn. 38), S. 33 (40 ff.).

⁸¹ Zu Begriff und Struktur *Mengden*, Zugangsfreiheit und Aufmerksamkeitsregulierung, 2018, S. 153 ff.

⁸² *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (386); *Mengden* (Fn. 81), S. 215 ff.

dafür benötigtes verfassungsrechtliches Rechtfertigungsmodell noch nicht konkret ersichtlich, geschweige denn detailliert ausgearbeitet. Die über-individuelle Vielfaltssicherung steht insoweit einerseits vor einer grundlegenden Neuorientierung und kann andererseits deshalb einstweilen kaum Orientierung für Öffentlichkeitsregulative in digitalisierten Netzstrukturen liefern.

Bemerkenswert ist deshalb, dass gerade im Kontext der Intermediärregulierung „zur Sicherung der Meinungsvielfalt“ (§§ 82 Abs. 2, 93 Abs. 1, 94 Abs. 1 MStV) neue Ansätze normiert werden, die durch abweichende Zielvorstellungen geprägt sind: Kennzeichnungspflichten für Social Bots (§ 18 Abs. 3 MStV), Diskriminierungsschutz gegenüber Medienintermediären (§ 94 MStV) oder Transparenzpflichten für Auswahlentscheidungen von Medienplattformen (§ 85 MStV) sind primär auf die Sicherung individueller Autonomie im Medienkonsum oder -zugang ausgelegt.⁸³ Ihre regulative Basis finden sie entsprechend weniger in auf demokratische Öffentlichkeit bezogenen Vielfaltsvorstellungen denn vielmehr in grundrechtlichen Schutzpflichten zugunsten der Nutzenden oder Anbietenden. Anstelle einer generalisierbar adressierten Vielfaltssicherung auf limitierten Kanälen geht es dann in der Sache vornehmlich um die Sicherstellung persönlicher Autonomie im Angesicht einer Informationsflut. Diese Zielrichtung entfernt sich damit in ihrem Ausgangspunkt weitreichend von kommunitaristischen Regulierungsvorstellungen gesellschaftlicher Repräsentativität, welche keinen Zielwert für einen individuell-autonomen Zuschnitt von Selektionsentscheidungen als liberales Ideal selbstbestimmter Mediennutzung bereithält. Individuelle Autonomie ist insoweit ungemein stärker auf die Verwirklichung von Personalisierung bezogen, fördert also eine selektive und damit verstärkt interessen- und bedürfnisorientierte Nutzung,⁸⁴ steht damit aber eben auch in keinem unmittelbaren Demokratiekonnex. Diese Verschiebung kann man kritisieren und ihren politisch unerwünschten Wirkungen auch möglicherweise durch regulative Begleitmaßnahmen begegnen wollen, allerdings muss im Ausgangspunkt vergegenwärtigt werden, dass flankierende Elemente dann anderweitiger Zielaufloadungen bedürfen und nicht allein in der Sicherung individueller Autonomie wurzeln können.

Strukturell ist also zu beachten, dass gesetzliche Zugriffe auf den Kommunikationswandel neben einem Wissensproblem mit einem Zielproblem dergestalt zu kämpfen haben, dass sowohl das Ziel der Vielfaltssicherung als auch das Ziel der individuellen Autonomie für sich betrachtet konzeptionelle Implikationen aufweist.

⁸³ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Ingold* (Fn. 4), S. 163 (177 ff.).

⁸⁴ Vgl. *Stark/Magin/Jürgens* (Fn. 54), S. 28 unter Verweis auf durch Multimedialität, Hypertextualität, Partizipations- und Interaktionsmöglichkeiten stärker realisierbare Personalisierung.

4. Intermediarität im Wettbewerb

Neben den Herausforderungen bei der Regulativkonstruktion, also dem gesetzlichen Zugriff auf den Kommunikationswandel, ist zudem der wechselbezügliche Einfluss des Kommunikationswandels auf Demokratiestrukturen stärker zu reflektieren. Dieser drückt sich sektorenübergreifend in Veränderungen und Funktionseinbußen für die Intermediaritätsschicht aus und erlaubt insoweit gerade auch eine Parallelisierung der Entwicklungen betreffend Medien und politische Parteien: Sowohl politische Parteien als auch traditionelle Massenmedien erleiden durch die skizzierten Wandelprozesse Einbußen in der spezifischen Zentralität ihrer Vermittlungsleistungen. Dieser Befund lässt sich nicht nur für die traditionellen Massenmedien, sondern auch für die politischen Parteien über die unmittelbare politische Kommunikationssphäre hinaus ausdehnen und wird sogar generalisiert auf die wissensprozessierenden bzw. epistemologischen Funktionen von Parteien als Organisationen erstreckt.⁸⁵ Deshalb kommt der Frage, welche Modelle und Foren für die politische Meinungsbildung in digitalisierten Netzwerkgesellschaften entwickelt werden können, hervorgehobene Bedeutung zu.

Verbreitet wird ein Verlust von gesellschaftlicher Allgemeinheit konstatiert,⁸⁶ der die Frage aufwirft, welche Möglichkeiten bestehen, um einen geteilten intersubjektiven Raum, um Intermediarität unter Netzwerkbedingungen (wieder) zu konstituieren bzw. deren Vitalität zu unterstützen.⁸⁷ Speziell für die politischen Parteien stellt sich die Frage, inwieweit diese in der Lage sind, „als zentrale Kommunikatoren auf die Anforderungen einer digitalen Gesellschaft adäquat einzugehen, und zwar dahingehend, dass Anfragen und Inklusionsbedürfnisse aus der Bevölkerung tatsächlich aufgenommen und artikuliert werden können.“⁸⁸ Es geht mit anderen Worten um die Neukonfiguration der vergesellschaftenden Komponente einer Öffentlichkeitssphäre, in der sich „die Wahrnehmung der indirekten Handlungsfolgen auf und für andere in einer Gemeinschaft [vollzieht], die sich erst durch diese Wahrnehmung konstituiert“⁸⁹. Das vormalige Zentralitätsmonopol von Massenmedien, Volksparteien und anderer Gesellschaftsorganisationen wird sich dazu unter transnationalen Netzwerkbedingungen kaum unverändert fortsetzen lassen. Nicht zufällig artikuliert sich deshalb in einem Paralleldiskurs aktueller Grundrechtstheorie das Bedürfnis, die niedrigschwellige gesellschaftskonstitutive Wirkung von Sozialbeziehungen umfassender als ein verfassungs-

⁸⁵ Vgl. im Kontext der Verfassungsgerichtsbarkeit *Ladeur* (Fn. 39), S. 7, 27 ff. u. 47 ff.

⁸⁶ Vgl. dazu *Reckwitz*, Die Gesellschaft der Singularitäten, 5. Aufl. 2018, S. 11; *Ritzi*, Politische Öffentlichkeit zwischen Vielfalt und Fragmentierung, in: Hofmann/Kersting/dies./Schünemann (Hrsg.), Politik in der digitalen Gesellschaft, 2019, S. 61 (75); *Vesting* (Fn. 21), Rn. 282; *Ladeur* (Fn. 25), S. 174 ff.; *Brosda/Schulz*, Wir brauchen eine neue Medienpolitik, F.A.Z. v. 10.06.2020, S. 13.

⁸⁷ Vgl. dazu bereits *Ingold* (Fn. 42), S. 91 (106 ff.).

⁸⁸ *Borucki* (Fn. 57), S. 123 (138).

⁸⁹ *Greven*, Die politische Gesellschaft, 2. Aufl. 2009, S. 223 f. [Hervorhebung im Original].

rechtliches Interesse oder sogar in Gestalt einer Grundrechtsfunktion zu reformulieren.⁹⁰ Gespiegelt auf die Effekte von Intermediarität wird dann vor allem deutlich, dass gerade im Lichte prekärer Wissensgrundlagen und Zielvorstellungen darüber nachzudenken ist, ob andere Zielaufloadungen oder Governancemodi geeigneter sind, um intersubjektive Sozialitätsinteressen grundrechtskonform einzupflegen.

Medienrechtlich deuten in diese Richtung bereits konzeptionelle Ansätze, die überkommenen Orientierungen der Vielfaltssicherung auf die Abwehr „vorherrschender Meinungsmacht“ zu dekonstruieren und als „Meinungsmachtkontrolle“ auf der Grundlage eines „Gesamtmedienmodells“ nebst sensibler und dynamisierter Rezeptionskriterien zu reformulieren.⁹¹ Die Zielrichtung bestünde dann darin, wettbewerbsbezogen zu verhindern, „dass einzelne Unternehmen den Prozess mediatisierter politischer Kommunikation so verfestigen können, dass neue Argumente und Deutungsmuster nicht mehr aufgenommen werden.“⁹² Es ginge auf einer Metaebene darum, dass die Überlappungen und Überwirkungen innerhalb des Netzwerks aus Medien einer neuen Wahrnehmung, einem Intermedienkollisionsrecht, zugeführt werden, in der „als Form des Zusammenspiels unterschiedlicher Grundrechtsperspektiven“⁹³ ohne unbedingte Vorranggrößen eine azentrisch über Rücksichtnahmegebote hinausgehende Kollisionslogik reflexiver Kompatibilität zu entfalten wäre⁹⁴ und in welcher Relationen als gesellschaftlich-selbstorganisierende Institutionenbildungen stärker abzubilden wären⁹⁵. Solche Vorstellungen zielen auf die Notwendigkeit eines übergreifenden Medienwettbewerbsrechts als Intermedienkollisionsrecht. Das Wettbewerbsparadigma könnte dabei einen Zentrierungsersatz eröffnen und die Schwierigkeiten materieller Maßstabsbildung mit einer rechtlich gestützten Prozeduralisierung kompensieren.

In diesem Lichte betrachtet mutet es dann alles andere als zufällig an, dass für die ebenfalls intermediäre Funktionen erfüllenden politischen Parteien von *Martin Morlok* frühzeitig die Konzeption des Parteienrechts als Wettbewerbsrecht betont worden ist.⁹⁶ Gerade der über den funktionalen Freiheitsschutz für politische

⁹⁰ Vgl. *Schönberger*, Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft – Folgen für Grundrechtstheorie und Grundrechtsdogmatik, VVDStRL 79 (2020), S. 291 (305 ff.).

⁹¹ Vgl. beispielhaft *Schulz*, Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht, AfP 2017, S. 373 ff. Eingehend zum Verhältnis von Vielfalt, Meinungsbildung und Meinungsmacht spezifisch mit Blick auf Internetstrukturen *Neuberger* (Fn. 54), S. 15 (28 ff. u. 46 ff.).

⁹² *Schulz* (Fn. 91), S. 373 (379).

⁹³ *Vesting* (Fn. 75), S. 14.

⁹⁴ Vgl. *Vesting* (Fn. 75), S. 14 f.

⁹⁵ Vgl. *Vesting*, Computernetzwerke (Fn. 38), S. 203 ff.

⁹⁶ Vgl. *Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: Häberle/Morlok/Skouris (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag, 2003, S. 408 ff.; *ders.*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 GG, Rn. 27; *ders.*, Das Recht des politischen

Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG hinausweisende, genuin machtpolitische Gehalt des parteipolitischen Handelns kann in einer solchen Perspektive auch verfassungspraktisch entfaltet werden.⁹⁷ Klassische Elemente von Wettbewerbsgewährleistungen wären auch hier die Ausarbeitung von Strukturen der Zugangs- sowie Transparenzregulierung, ggf. ergänzt durch Modalitätenregulative sowie eine judikative („Parteienwettbewerbsstreit“⁹⁸) und/oder exekutive Missbrauchskontrolle. Wichtiger noch als die Benennung und Konzeption einzelner Bausteine ist aber die grundlegende Wettbewerbsausrichtung: Es müsste – gerade auch für das Parteienrecht – darum gehen, gesellschaftliche Verhandlung tentativ-erprobend offenzuhalten, also um kommunikationsbezogene und relationale Ordnungsbildung, die sich gerade in ihrer prozeduralen, deshalb vor allem nicht primär durch materielle Standards definierten Motivik in Stellung bringen ließe – und sich damit speziell für die künftige Neukonzeption der Parteienfinanzierung mit Blick auf parteinahe Stiftungen sowie bei der Ausgestaltung von innerparteilich-mitgliedschaftlicher oder sogar parteiexterner Partizipation als sinnvolles Gestaltungsideal erweisen könnte.

Generell liegt ein wesentliches Element solcher auf die Entfaltung von Kompetitivität zielenden Ausrichtungen für die Intermediaritätssphären in der Etablierung einer politischen Wettbewerbsgarantie, um stabil-immunisierten (Agenda-)Hege-monien vorzubeugen und deshalb die Möglichkeit wahrnehmbaren Widerspruchs – also gleichermaßen die Artikulation von Konflikt und Diversität wie ein erreichbares Forum als Arena für Auseinandersetzungen – auch unter variablen Sozialitätsfigurationen zu garantieren. Der hier präferierte Umgang mit dem wechselwirkenden Kommunikations- und Demokratiewandel wäre – einzelne Rechtsgebiete wie das Medien- oder Parteienrecht transzendierend – zukünftig also in der reflexiven Absicherung gesellschaftlicher Kontingenz zu finden.

Prozesses, JuS 2022, S. 1 (7 ff.); *ders./Jürgensen*, Faktische Chancengleichheit, JZ 2018, S. 695 (697 ff.); *Heinig/ders.*, Konkurrenz belebt das Geschäft!, ZG 2000, S. 371 (372 f.). Ausgeprägte Wettbewerbsbezugsnahmen ferner bei BVerfGE 111, 382 (398); *Köhler*, Parteien im Wettbewerb, 2006, S. 61 ff.; *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 192 ff.; *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, 2015, S. 125 ff.; *Schönberger*, Vom Suchen und Finden der Macht im Verfassungsrecht, JZ 2017, S. 701 (706).

⁹⁷ Vgl. *Schönberger* (Fn. 96), S. 701 (706).

⁹⁸ *Schönberger* (Fn. 96), S. 701 (706).