

3. Aussprache und Schlussworte

Kontexte der Demokratie: Parteien – Medien – Sozialstrukturen

Franz Merli: So, liebe Kolleginnen und Kollegen, wir möchten mit der Diskussion beginnen. Ich darf Sie bitten, Platz zu nehmen. Wir haben jetzt eine Stunde Zeit für die Wortmeldungen, und wenn wir der Referentin und dem Referenten noch Gelegenheit für ein Schlusswort geben wollen, brauchen wir auch ein bisschen Zeit. Ich habe eine neue Ampel hier. Wenn sie funktioniert oder ich gut mit ihr zurechtkomme, wird sie drei Minuten Redezeit für jeden anzeigen in der Form, dass grüne Punkte nach und nach aufsteigen, und wenn die ganze Ampel mit grünen Punkten gefüllt ist, ist die Redezeit vorbei. Da gibt's kein Gelb und kein Rot, das bitte ich zu berücksichtigen.

Adelheid Puttler: Herzlichen Dank für die beiden Referate, die mir zahlreiche neue Anregungen gegeben haben. Zu Recht haben Sie, Frau *Spiecker*, auf die Probleme der Digitalisierung hingewiesen. Dabei haben Sie die Informationsintermediäre angesprochen. Was genau ist darunter zu verstehen? Handelt es sich dabei nur um professionelle Betreiber von Internetplattformen, wie etwa Facebook? Oder fällt darunter auch der Private, der ein Internetforum mit einseitiger politischer Ausrichtung betreibt, auf dem er die Nutzer zu entsprechenden politischen Äußerungen auffordert? Wie sollen Ihre Vorschläge – Verpflichtung zur Diversität, neuartige Governance-Strukturen – in die Tat umgesetzt werden, wenn der Betreiber – wie häufig – im Ausland sitzt und daher der deutsche Staat auf ihn keinen Zugriff hat? Die Frage nach Handlungsmöglichkeiten gegenüber Akteuren im Ausland richtet sich auch an Sie, Herr *Magen*. Wie sollen die Ausdifferenzierungen, die Sie uns hier präsentiert haben, realisiert werden, wenn der Urheber der gruppenbezogenen Herabwürdigung im Ausland sitzt? Problematisch wird es vor allem dann, wenn der betreffende ausländische Staat andere Vorstellungen von Meinungsfreiheit und politischer Diskussion hat als die Bundesrepublik Deutschland und daher keine völkerrechtlich verbindlichen Absprachen getroffen werden können. Wie soll der deutsche Staat in einem solchen Fall seiner objektivrechtlichen Vorsorgepflicht nachkommen können?

Karl-Eberhard Hain: Ich möchte zunächst auch den beiden Referenten für ihre Ausführungen sehr danken und mich nun ein paar verfassungsdogmatischen Fragestellungen im Zusammenhang mit Ihrem Referat zuwenden, Frau *Spiecker*. Sie haben sich dafür ausgesprochen, die Kommunikationsfreiheiten auf die Intermediäre auszudehnen. Die Frage, die mich dabei zunächst einmal interessiert, ist: Tun Sie das, um subjektive Berechtigungen der Intermediäre zu schaffen, oder geht es Ihnen mehr darum, objektiv-rechtliche Verpflichtungen der Intermediäre zu begründen, etwa hinsichtlich der Rundfunkfreiheit? Wie dem aber auch sei, ich halte diesen Ansatz für sehr problematisch, denn die Intermediäre sind im Schwerpunkt nicht Verteiler eigener Inhalte, wie die klassischen Massenmedien. Sie sind von daher nicht – vergleichbar den klassischen Massenmedien – Medien und Faktoren der Meinungsbildung. Soweit sie Potenzial zur Einwirkung auf den Meinungsbildungsprozess haben – und das haben sie sicherlich –, können davon ausgehende Probleme auch auf der Schrankenebene etwa von Wirtschaftsgrundrechten gelöst werden. Der zweite Punkt: Sie fordern dazu auf, die Trennung zwischen Rundfunk- und Pressefreiheit aufzugeben. Nun mag es sicher richtig sein, dass im Zuge der Digitalisierung und der fortschreitenden Medienkonvergenz wir diese klassischen Sektoreinteilungen überwinden müssen, um zu einer konvergenztauglichen Verfassungsdogmatik zu kommen. Allerdings ist es leicht gesagt, wir müssen Presse- und Rundfunkfreiheit sozusagen integrieren und nicht fragmentieren. Es ist aber schwer getan angesichts einer durch das Bundesverfassungsgericht immer noch aufrechterhaltenen Sonderdogmatik der Rundfunkfreiheit, in welcher schon auf der Ebene des Garantiebereichs bestimmte Ordnungsstrukturen zumindest stark vorkonturiert werden. Man kann die Trennung nicht aufgeben, ohne sich zu entscheiden, entweder die Dominanz objektiv-rechtlicher Gehalte auf die Pressefreiheit auszudehnen, oder aber die Rundfunkfreiheit liberaler zu interpretieren, was mir deutlich sympathischer wäre. Die dazu notwendige grundsätzliche Umorientierung in der Dogmatik kann ich derzeit auf breiter Front noch nicht erkennen. So muss man auch sehen, dass angesichts der herrschenden unterschiedlichen Ordnungsstrukturen im Bereich der Presse- und Rundfunkfreiheit die Pressehäuser für ihre Online-dienste ja *wegen* dieser differenten Strukturen gerade auf der Trennung der beiden Grundrechte beharren und dafür werben, ihre Internetseiten dem Schutzbereich der liberaleren Pressefreiheit zuzuordnen.

Frank Fechner: Ich würde gerne ausgehen von dem Begriff, wenn ich es richtig gehört habe, „Manipulationsfreiheit“. Ist es tatsächlich möglich, dass uns der Staat vor Manipulationen in Zukunft schützen wird? Ein sicherlich sehr schöner Gedanke und ich würde mich freuen, wenn das funktionieren würde, nur ich denke, ganz so einfach liegen die Dinge

nicht. Ich möchte es an drei Beispielen zeigen, weil gerade die Pluralität der Meinungen doch bisher immer unser Ausgangspunkt, oberstes Gebot war, und ich jetzt hier so viele Einschränkungen höre, die mich auch ein wenig bedenklich stimmen. Also Social Bots haben wir gehört, sollte man verbieten, ein Gedanke, der sicher leicht nachvollziehbar ist, wenn man die verschiedenen Entwicklungen beobachtet. Nur innerhalb der Social Bots müssen wir vielleicht ein wenig differenzieren. Es gibt Social Bots, die durchaus sinnvoll sind. Wenn ich mich beispielsweise an eine Firma wende mit der Frage zu einem Produkt, erwarte ich dann tatsächlich, dass mir ein menschliches Wesen antwortet, oder bin ich nicht auch zufrieden, wenn ich weiß, dass die Antwort maschinengeneriert ist? Man müsste vielleicht differenzieren zwischen verschiedenen Arten von Social Bots. Politischen Parteien, war eine Forderung, müsste man den Einsatz von Social Bots verbieten. Das ist schon etwas Anderes. Im Übrigen müsste man vielleicht zumindest einmal prüfen, ob hier nicht die Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG in der ersten Variante, doch anwendbar ist, zumindest vielleicht auch hier wieder eine Differenzierung, wenn erkennbar ist, von wem dieser Social Bot eingesetzt wird. Ein zweites Beispiel habe ich heute gar nicht gehört: Suchmaschinen. Beeinflussen nicht auch Suchmaschinen in nicht ganz unerheblicher Weise die Meinungen? In Wahlkämpfen haben wir schon gehört, dass sich Suchmaschinenbetreiber damit brüsten, Wahlen beeinflussen zu können. Dann müssten wir hier vielleicht auch Verbote vorsehen. Wie das? Wie soll das gehen? Die ganzen Suchmaschinen zu sperren, kann wohl nicht richtig sein. Öffentlich-rechtliche Suchmaschinen sind gefordert worden – auch wieder ein guter Gedanke. Nur sehr wirklichkeitsfremd, glaube ich. Nun haben wir dieses schöne Netzwerkdurchsetzungsgesetz. Schon der Begriff scheint mir verfehlt und wir hören, dass dieses Netzwerkdurchsetzungsgesetz offensichtlich, so habe ich es jedenfalls verstanden, so gut ist, dass wir seinen Anwendungsbereich sogar noch erweitern müssen, indem wir die Straftatbestände, die schon bestehen, noch weiter ausdehnen. Also ich habe hier gewisse Probleme im Hinblick auf dieses Netzwerkdurchsetzungsgesetz. Vor allem in handwerklicher Hinsicht. Die Europarechtswidrigkeit wurde angesprochen. Ich denke, man kann sagen, diese ist sogar ziemlich klar. Die E-Commerce-Richtlinie gibt hier bestimmte Fristen vor und der deutsche Gesetzgeber setzt sich darüber hinweg. Im Übrigen kann man auch fragen, ob überhaupt eine Bundeskompetenz besteht. „Recht der Wirtschaft“? „Recht der Jugend“? Alles schön und gut. Nur geht es nicht letztlich um Medieninhalte? Und wenn es um die Beeinflussung von Medieninhalten durch den Staat geht, ist sicherlich der Bund nicht zuständig, sondern allenfalls die Bundesländer. Es gibt eine ganze Reihe von Problemen. Die Kürze der Zeit verbietet mir, die hier alle auszubreiten, etwa die Frage des Bestimmtheitsprinzips. Hate speech,

der Begriff kommt übrigens gar nicht vor in dem Gesetz, und Social Bots sind sowieso nicht geregelt. Und es geht hier ja nur um ganz bestimmte Straftatbestände, die überhaupt umfasst sind. Sind die erschöpfend, oder ist das überhaupt der richtige Bereich? Offensichtliche Rechtswidrigkeit – was ist das eigentlich? Die Schulung der Mitarbeiter wird gefordert – was ist das genau? All diese Dinge sind völlig offen. Der Gleichheitssatz stellt ein weiteres Problem dar, da nur Netzwerke mit über zwei Millionen registrierten Nutzern erfasst sind. Der Staat delegiert staatliche Pflichten an Private und ermächtigt sie zu meinungsrelevanten Einflussnahmen weithin ohne gerichtliche Kontrollmöglichkeiten. Das halte ich auch für falsch. Letztlich ist eine Beeinflussung von Inhalten insbesondere auch durch das Bundesamt für Justiz möglich, so dass staatliche Eingriffe in Medieninhalte denkbar sind. Daher halte ich das Netzwerkdurchsetzungsgesetz für äußerst bedenklich.

Dieter Dörr: Beide vorzüglichen Referate geben Anlass, viel zu diskutieren, aber ich will mich auf zwei Punkte beschränken, so sehr ich auch gerne noch weitere Fragen stellen würde. Ich knüpfe an beim Referat von *Indra Spiecker*. In diesem Referat wird aus meiner Sicht völlig zutreffend ausgeführt, dass natürlich Demokratie von Fragmentierung auch lebt, von unterschiedlichen Gruppen, von der Diskussion unterschiedlicher Meinungen, von unterschiedlichen Herangehensweisen. Nur das bringt die Demokratie ja nach vorne, nur das ermöglicht neue Lösungen, nur das ermöglicht die Diskussion auch über neue Fragen. Aber, und auch das ist angesprochen worden, aber das wollte ich nochmal fragend vertiefen, Demokratie hat auch gewisse Voraussetzungen. Der Begriff der Demokratiefähigkeit ist insoweit gefallen. Denn Demokratie beruht ja auf der Vorstellung, dass alle Menschen die gleichen Rechte haben, dass Freiheit in einem bestimmten Sinne verstanden wird, nämlich Freiheit auch in Anerkennung der Freiheit der Anderen, und auf diesen Voraussetzungen allein kann überhaupt nur Demokratie stattfinden. Ich würde gerne fragen: Müssen nicht auch diese Voraussetzungen ein Stück weit gesichert werden? Denn diese Voraussetzungen sind keineswegs selbstverständlich. Wir gehen davon immer aus, dass die Demokratievoraussetzungen selbstverständlich seien. Sie sind es aber nicht, sondern diese Grundwerte des Grundgesetzes müssen vermittelt werden. Und auch dabei spielen Institutionen, die im Referat von *Indra Spiecker* angesprochen worden sind, für mich eine zentrale Rolle. Nämlich Schulen, Universitäten und natürlich auch die Medien und vor allem auch die öffentlich-rechtlichen Medien, weil man die in Pflicht nehmen kann. Das ist ein Punkt, zu dem ich gerne nochmal nachfragen wollte. Der zweite Punkt, der für mich von zentraler Bedeutung ist, sind die Treffräume. Den Begriff finde ich übrigens treffend, um es so zu formulieren. Man könnte

auch sagen: Diskussionsforen, aber da würde man es etwas verkürzen, nämlich auf die Bereiche, die Räume, wo Meinungen ausgetauscht werden. Die zentrale Herausforderung – und das ist wunderschön herausgearbeitet worden – für die Verkürzung der Diskussion ist die Personalisierung im Bereich der Digitalisierung, nicht die Digitalisierung als solche, sondern die Personalisierung. Und da würde ich gerne noch fragen: Wie können wir diese Treffräume offenhalten? Da gibt es, glaube ich, noch Nachfragebedarf. Da wurden Governance und Governance-Strukturen angesprochen – aber reicht das wirklich aus?

Hans Herbert von Arnim: Vielen Dank für die beiden Referate. Ich habe viel gelernt, viele Anregungen erhalten und ich freue mich auf die schriftliche Fassung, in der man das noch einmal nachlesen kann. Ein Thema, das sich meines Erachtens, aber vielleicht bin ich da voreingenommen, aufdrängt, ist die Fragmentierung innerhalb der politischen Parteien. Fragmentierung und Parteien sind ja heute unsere Themen. Diese Fragmentierung innerhalb der Parteien umfasst unter anderem die Parteien im Sinne des Parteiengesetzes, die Fraktionen sowie die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter. Da haben ja alle Untergruppen die gleichen politischen Ziele: einmal Machterwerb und Machterhalt im politischen Wettbewerb untereinander, zum anderen aber auch die Verbesserung des eigenen Status, wobei dann alle miteinander in eigener Sache zusammenwirken. Die Politikwissenschaft unterscheidet hier zwar zwischen den Untergruppen, fasst aber alle drei Gruppen zusammen unter einen umfassenden *party*-Begriff, während die Staatsrechtslehre, also wir, immer noch sehr trennt zwischen diesen Parteigruppen und die gemeinsame Zielsetzung teilweise unterschlägt. Es passt vielleicht ganz gut hierher, dass der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts in einer heute veröffentlichten Entscheidung einerseits nochmal die problematische Trennung zwischen Parteien, Fraktionen und Abgeordneten-Mitarbeitern unterstrichen hat, dabei aber andererseits auch die oft mangelnde Unterscheidbarkeit und Kontrolle, etwa der Abgeordneten-Mitarbeiter von den Parteien, betont hat und die Entwicklung solcher Unterscheidbarkeit und Kontrollen vom Bundestag ausdrücklich fordert, ihm also aufgegeben hat. Die Probleme zeigen sich im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung besonders deutlich. Die Abgeordneten-Mitarbeiter erhalten ja inzwischen sehr viel mehr Mittel als die eigentliche staatliche Parteienfinanzierung. Meine Frage an beide Referenten: Sollten wir also nicht auch in der Staatsrechtslehre das gemeinsame Ziel aller dieser innerparteilichen Gruppen stärker unterstreichen und so hier diese Fragmentierung sozusagen bündeln?

Anna Leisner-Egensperger: Liebe Frau *Spiecker*, ich hätte eine kritische Nachfrage zu Ihrer letzten These (35). Sie plädieren darin für einen Anspruch der öffentlichen Schulen auf eine Ausstattung, die derjenigen privater Bildungsanstalten finanziell, personell und sachlich vergleichbar ist. Ich frage Sie: Ist denn diese Schutzpflicht des Staates, wenn man sie so weit versteht, real erfüllbar? Wäre ein solcher Anspruch nicht gerichtet auf eine geradezu unmögliche Leistung, wenn ich mir etwa das Grundschulsystem einer deutschen Großstadt ansehe? Dort gibt es öffentliche Sprengelschulen, in denen auch in sozialen Brennpunkten *eine* einzige Grundschullehrerin für eine ganze Klasse zuständig ist, für Kinder, die zum Teil einen Migrationshintergrund und erhebliche Sprachschwierigkeiten haben; natürlich ist sie überfordert mit der Stoffvermittlung. Auf der anderen Seite bestehen teure Privatschulen mit mindestens zwei pädagogischen Kräften, Sozialarbeitern und kleinen Klassen. Wie soll ein solcher Anspruch, wenn er an ein Vergleichsmodell anknüpft, tatsächlich erfüllt werden? Wäre es dogmatisch nicht vorzugswürdig, an die klassische Linie des Bundesverfassungsgerichts zum Sozialstaatsprinzip anzuknüpfen? Das Sozialstaatsprinzip umfasst ja bekanntlich zwei Komponenten. Zum einen soll ein zu weites Auseinanderdriften zwischen Arm und Reich verhindert werden, zum anderen geht es darum, einen gewissen sozialen Mindeststandard zu gewährleisten, das sogenannte Existenzminimum. Bekanntlich ist es so, dass sich das zu weite Auseinanderdriften zwischen Arm und Reich nicht verhindern lässt, dass die Schere insoweit immer weiter auseinandergeht, während es ja immerhin gelingt, ein monetär festgelegtes Existenzminimum regelmäßig auszubezahlen. Wenn man dies jetzt überträgt auf den Anspruch, den man staatlichen Schulen gewähren könnte, dann wäre meines Erachtens richtiger anzusetzen bei diesem Mindeststandard, so dass ein ordnungsgemäßer, stoffvermittelnder Unterricht möglich ist. Insoweit eine personelle Mindestausstattung festzulegen wäre besser als ein Vergleichsmodell heranzuziehen, welches darüber hinaus den Nachteil hätte, dass es die Vielfalt, die letztlich etwas Positives ist, etwas, von dem Veränderungsimpulse ausgehen, wie Sie das ja zu Recht betont haben, letztlich einebnnet.

Tonio Klein: Ich habe eine konkrete Nachfrage an Sie, Herr Kollege *Magen*, was die Anknüpfung an die Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG betrifft. Insoweit hatten Sie zu Recht darauf hingewiesen, dass sie teils historisch bedingt und teils nicht ganz homogen sind. Da würde mich beispielsweise interessieren, ob Sie dort eine gewisse Binnendifferenzierung sehen würden. Mich hat auch ein wenig überrascht, dass Sie aus dem Strafbuch nicht den § 166 erwähnt haben, der ja für eines dieser Merkmale eine gewisse Sonderstellung enthält. Vielleicht könnten Sie dazu noch einmal Stellung nehmen: Hat der noch seine Existenzberechtigung, oder

wird das durch § 130 StGB und anderes aufgefangen? Von der Frage der Binnendifferenzierung einmal abgesehen: Was wäre eigentlich mit Analogiebildung? Anerkannt ist das, meines Erachtens zumindest de facto, seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Hinterbliebenenversorgung im Jahre 2009 für die Homosexualität. Was wäre mit ähnlichen Dingen wie der Trans- und Intersexualität? Was wäre aber auch mit einem Hineinlesen der Merkmale des Art. 21 Abs. 1 der Europäischen Grundrechtecharta? Und wenn wir das hineinlesen, geht es dann nicht vielleicht an der einen oder anderen Stelle, obwohl ich mit Ihrem Ziel einverstanden bin, doch ein bisschen weit? Da steht etwas von Gründen des Alters. Müssen wir uns jetzt bei jedem Satz vorsehen, der beginnt mit den Worten: „Oh Gott, die Jugend von heute“? Können wir Bagatellfälle eigentlich noch vernünftig abgrenzen? Ich sehe da ein gewisses Problem auch in Ihren Thesen (20) und (21), inhaltlich wie methodisch. Zwei kurze Beispiele: Eine mir bekannte Jüdin und zweite Vorsitzende einer jüdischen Gemeinde berichtete mir von einem Anruf bei dieser jüdischen Gemeinde mit den Worten, ich zitiere leider wörtlich: „Die Gasöfen sind schon auf dem Weg zu Ihnen und eingeschaltet“. Beispiel zwei: Der bekannte Fernsehjournalist, Kolumnist und Christ Peter Hahne hat geschrieben: „Atheismus ist Dummheit“. Nun bin ich Atheist, habe mich ein bisschen darüber geärgert, aber kann auch damit leben. Dies wäre also für mich ein Bagatellfall, Ersteres nicht, auch wenn sich die Polizei mangels konkreter Individualisierbarkeit geweigert hat, zu ermitteln. Diesen Fall könnten Sie mit Ihrer Theorie sicherlich auffangen. Andererseits aber die Frage: Wie grenzen Sie den einen von dem anderen ab? Nach den Thesen (20) und (21), wie ich sie verstehe, sind beide Fälle im strafwürdigen Bereich. Wenn Sie dann noch die Schwelle der konkreten Gefahr sehr weit absenken, haben Sie auch ein methodisches Problem: Das Tatbestandsmerkmal, beispielsweise bei § 130 StGB, dass zusätzlich zu der Herabwürdigung eine Gefahr für den öffentlichen Frieden gegeben sein muss, haben Sie im Grunde weginterpretiert. Soll das gestrichen werden, oder ist dies im Wege der Interpretation möglich?

Rainer Hofmann: Auch von mir zunächst vielen Dank für zwei besonders anregende Referate. Mich würde interessieren und meine Frage geht dahin, was eigentlich passiert bzw. was geschehen kann oder sollte, wenn die Fragmentierung so weit geht oder so weit getrieben wird, dass das, was Du *Indra*, ich glaube zu Recht, als positives Veränderungspotential bezeichnet hast, so weit geht, dass es nicht mehr positiv eingefangen werden kann, dass also keine demokratischen Diskurse, keine positiven Veränderungen mehr daraus entstehen, sondern sich Menschen aus der Einheit, sei es der Staat, sei es eine supranationale Einheit, zurückziehen, entweder in eine Parallelgesellschaft, die es ja angeblich in Deutschland zum Teil gibt, oder

in Prozesse, wie wir sie in Schottland oder Katalonien gesehen haben und sehen. Wie kann ein Staat da reagieren, wie soll er da reagieren? Dann ein ganz kurzer Kommentar zur These (24) von Ihnen, Herr *Magen*, zum NPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Ich habe es sehr begrüßt, dass das Bundesverfassungsgericht sich in seinem Urteil von der, wie soll ich sagen, Nutzbarmachung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch den EGMR in dessen Rechtsprechung zu Art. 11 EMRK hat inspirieren lassen und den Weg in Richtung Parteienfinanzierungsregelung gewiesen hat. Ob die Umsetzung dieses Rates dann so optimal gelungen ist, ist sicherlich unser Thema heute.

Christian Bickenbach: Zunächst eine Frage an Sie, Herr *Magen*. Sie haben sich für eine Stärkung des gruppenbezogenen Grundrechtsschutzes ausgesprochen, so habe ich Sie verstanden, also eine staatliche Schutzpflicht bis hin zu einem Anspruch auf staatlichen Schutz für entsprechende Gruppen. Mein Bedenken ist, ob Sie damit nicht genau das Gegenteil von dem erreichen, was Sie erreichen möchten, nämlich, dass Sie gewissermaßen zu einem *clash of the groups* kommen, dass sie damit genau das befeuern, was sie eigentlich bekämpfen wollen, ein Aufeinandertreffen der Gruppen. § 166 StGB ist schon genannt worden. Es gibt Gruppen, die sind empfindlicher, und es gibt Gruppen, die sind weniger empfindlich. Die Frage ist dann, welche Gruppe hat das größere Erregungs- und Entzündungspotential und kann das auch besser medial transportieren. Bewirkt das nicht genau das Gegenteil von dem, was Sie beabsichtigen? Die andere Anmerkung geht in die Richtung, die *Karl-Eberhard Hain* bereits angesprochen hat: die Begrenzung von Presse und Rundfunk mit den Stichworten „einheitlicher Schutzbereich“ und Wegfall des „Verbots der Presseähnlichkeit“. Die Frage nach neuartigen Governance-Strukturen nenne ich jetzt mal etwas böse strategische akademische Dunkelheit. Was ist das? Das kann alles sein, das kann nichts sein. Zugespißt gefragt: Bedeutet das eine öffentlich-rechtlich finanzierte Presse oder einen Wechsel in der öffentlich-rechtlichen Rundfunkdogmatik an anderer Stelle? Das hätte ich doch gerne etwas genauer gewusst.

Norbert Ullrich: Zu dem Referat von Herrn *Magen*, das ja stark rechtspolitisch geprägt war, möchte ich in zwei Punkten Zweifel anmelden. Ich sehe vor allem zwei grundlegende Probleme, denn mir scheint die Sicht von Herrn *Magen*, der Menschen vor allem durch ihre Gruppenzugehörigkeit geprägt sieht, ein Stück weit dem Grundverständnis unseres Grundgesetzes zu widersprechen, das doch eher individualistisch ist. Unter anderem verbietet ja das Grundgesetz gerade im zitierten Art. 3 Abs. 3 GG die Anknüpfung an gruppenbezogene Kriterien und statuiert in Art. 5 Abs. 2

GG bewusst die *persönliche* Ehre als Schranke für die Meinungsfreiheit, nicht aber die Gruppenehre. Diese Entscheidung des Grundgesetzes scheint mir das Referat von Ihnen, Herr *Magen*, ein wenig aushebeln zu wollen.

Josef Isensee: Ich darf in dieselbe Kerbe hauen. Der gutgemeinte Vorschlag von Herrn *Magen*, einen Gruppenehrenschatz zu schaffen, setzt voraus, dass hier eine Lücke besteht. In Wahrheit ist das Feld der Äußerungsfreiheit aber durch Tabus eingehegt. In vielen heiklen Themen übt jeder Vorsicht, ob er sich öffentlich äußert und wie er sich äußert. Manche Tabus werden durch das Recht sanktioniert. Doch Tabus haben diese Sanktion nicht nötig. Dagegen braucht der Gruppenehrenschatz das Tabu. Wo ein rechtliches Äußerungsverbot nicht durch ein gesellschaftliches Tabu unterfangen wird, bleibt es wirkungslos. Prototyp einer Schutznorm für kollektive Ehre müsste die Religionsbeschimpfung sein. Doch die Strafverfolgung geht hier praktisch ins Leere. Die Gründe liegen auf der Hand. Wir Staatsrechtslehrer haben dazu beigetragen, den rechtlichen Schutz der außerrechtlichen Belange eines gedeihlichen Umgangs mit der Gruppenehre abzubauen durch überzogene Anforderungen an die gesetzliche Bestimmtheit, nämlich im Schutz der öffentlichen Ordnung. Diese Eingriffskategorie könnte der Verwaltung ermöglichen, öffentliche Provokationen und Schmähungen ad hoc, situationsbezogen und situationsbegrenzt zu unterbinden, elastischer, diskreter und wirksamer, als ein strafrechtliches Verbot es könnte. Dagegen ist der strafrechtliche Ehrenschatz kaum jemals wirksam, sogar dann kaum, wenn es um die *persönliche* Ehre geht. Der strafrechtliche Ehrenschatz kann den Täter der Beleidigung, üblen Nachrede oder Verleumdung zum Märtyrer der Meinungsfreiheit erheben, während er der Ehrverletzung zusätzliche Publizität verschafft und im Resonanzraum der Justiz zu Nachhaltigkeit verhilft, so dass das Opfer der Beleidigung neue Demütigungen hinnehmen muss. Alles spricht dafür, hier Vorsicht walten zu lassen. Vollends ist Vorsicht anzuraten, wenn die Sonde des Schutzes der kollektiven Ehre nun auch in die Auseinandersetzung zwischen den politischen Parteien und ihren Wettbewerb um den Wähler eingeführt werden sollte. Der politische Streit entfacht Leidenschaft, mit ihr zuweilen Hass, Schmähung, rhetorischen Unflat. Soll es in Zukunft um der guten Sitten oder des öffentlichen Friedens willen rechtlich verboten werden, dass die Opposition die Regierung „jagen“ oder gar in die „Fresse“ hauen will? Unter den Bedingungen demokratischer Freiheit weckt jedes öffentliche Wort das Widerwort, und jede Schmähung kann auf den, der sie ausspricht, zurückfallen. Die Sonne der Freiheit scheint über Weizen und Unkraut. Wer alles Unkraut, das in der Demokratie wächst, vernichten will, wird am Ende auch dem Weizen schaden.

Harald Eberhard: Beide eindrucksvollen Referate haben in unterschiedlicher Weise Antworten des Rechts auf die Fragmentierung von Demokratie in den Mittelpunkt gestellt. Frau *Spiecker* hat dabei eine positive Konnotation im Sinne von notwendigen Funktionsbedingungen vorgenommen, wogegen Herr *Magen* Bedrohungsszenarien untersucht hat, die durch diese Fragmentierung entstehen oder auch schon entstanden sind. Ein gemeinsamer Bezugspunkt bei beiden Referaten sind aber die Grundrechte gewesen. Meine Bemerkung möchte das Spannungsverhältnis beleuchten, welches bei Grundrechten im Zusammenspiel von erster und dritter Gewalt verbunden ist. Herr *Magen*, Sie haben in Ihrer These (25) die Einführung eines Rechts des unlauteren politischen Wettbewerbs postuliert. Der Ruf nach dem Gesetzgeber in einem zentralen Bereich demokratischer Prozesse wirft in unterschiedlicher Weise Fragen auf. Die erste Frage ist zunächst einmal, welche Rolle den Gerichten auf Basis dieses neuen Rechts zukommen soll. Steht das Ganze nicht schon grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip, wenn wir – was man ja auch durchaus mit guten Gründen bestreiten kann – die Verfassung als eine „Spielregel-Verfassung“ sehen, die für diesen politischen Prozess eine Rahmenordnung abgeben soll, innerhalb derer, wie das Herr *Isensee* gerade formuliert hat, unterschiedliche Gewächse gedeihen oder eben nicht gedeihen können sollen? Ist der Ruf nach dem Gesetzgeber in diesem zentralen Bereich daher nicht ein gefährlicher? Die zweite Frage: Wie sieht es mit den Sanktionen in diesem Recht aus? Meine Frage wäre: Welcher Art sind diese Sanktionen und wer soll über diese entscheiden? Und im Besonderen: Wie würde dieses „Wettbewerbsrecht neu“ zu bestehenden Instrumentarien, wie vor allem dem schon mehrfach bezogenen Parteiverbotsverfahren gemäß Art. 21 Abs. 2 GG stehen? Vielleicht könnte hier in dem Sinne eine „Präventivfunktion“ ausgeübt werden, dass man ein Parteiverbotsverfahren nicht erfolgreich ins Werk setzen, aber – zumal im Lichte der Änderung des Art. 21 GG im heurigen Jahr – an anderen Instrumentarien wie etwa der staatlichen Parteienfinanzierung ansetzen könnte? Das alles sind für mich Fragen, die sich mit dem Ruf nach dem Gesetzgeber in diesem Bereich stellen. Hier würden mich gewisse Grundlinien doch noch ein Stück weit mehr interessieren.

Andreas Dietz: Vielen Dank beiden Referenten für die interessanten Referate. Gestatten Sie mir, an die Grundlagen beider Referate anzuknüpfen und eine These in Frageform zu formulieren: Könnte es sein, dass der Wahlerfolg einer gewissen populistischen Partei am vorletzten Sonntag einfach eine Reaktion ist auf einen vom politischen System, namentlich dem Bundestag, verweigerten Diskurs *im* System? Ich denke da an die großen Verfassungsgrundsätze des Parlamentsvorbehalts und des Wesentlichkeitsprin-

zips. Letztlich ist doch das Parlament die Herzkammer unserer Demokratie. Aber ich vermisse eine Generaldebatte des Bundestags über Grund und Grenzen des Alleingangs der Bundesregierung im Herbst 2015. Ich vermisse eine Grundsatzdebatte des Bundestags über Zweck und Ziele einer Zuwanderungspolitik und ich vermisse auch einen Untersuchungsausschuss über die Rechtmäßigkeit des Handelns der Bundesregierung im Herbst 2015. Es war ein Alleingang ohne das Parlament und viele Äußerungen der Kolleginnen und Kollegen dieser Vereinigung zeigen auch das unterschiedliche Meinungsbild, welche Rechte damals verletzt oder gewahrt wurden. Hier bräuchten wir dringend Rechtssicherheit für den Fall, dass sich eine vergleichbare Krise auf europäischer Ebene wiederholen sollte. Und was tat das Parlament? Der Bundesgesetzgeber hat zuletzt sich um beschleunigte Abschiebungen gekümmert, um das Verbot der Kinderehe, um die Bekämpfung missbräuchlicher Vaterschaften, aber all das ist ein Kurieren an den Symptomen, nicht die Diskussion ihrer Ursachen. Und der digitale Diskurs in den sozialen Medien könnte auch ein Ausweichverhalten derjenigen sein, die sich im analogen Diskurs im Parlament nicht wiederfinden. Umgekehrt aber sehe ich im Wahlerfolg dieser Partei nicht so sehr die Krise unseres Systems, sondern eine Chance für dieses System. Denn wir haben jetzt die Chance, dass sich diejenigen, die diese Partei gewählt haben, zumindest einer Debatte im Bundestag nicht mehr entziehen werden, dass diese Partei unter Beweis stellen muss, dass sie demokratiefähig und zu einer konstruktiven Politik im Stande ist. Und wir haben vielleicht die Chance mit Blick auf eine künftige Bundestagswahl, jene Wechselwähler und jene Nichtwähler wieder ins System zu integrieren, die aus Frustration diese Partei situativ dieses Mal gewählt haben. Und es wäre schön, wenn der Bundestag als „Treffraum“ seine verfassungsrechtlichen Aufgaben hier wieder voll wahrnehmen würde.

Ulrich Jan Schröder: Die Redeweise vom verfassungsrechtlichen Kontext beschwört ja die Abgrenzung zu den Verfassungsvoraussetzungen herauf, die der Staat, wenn er freiheitlich säkular ist, nicht garantieren kann, aber von denen er lebt. Insoweit schwingt in der Diskussion eigentlich immer, zumindest bei diesem Generalthema, auch das Diktum von Herrn *Böckenförde* mit, und ich glaube, die Grundrechtsdogmatik ist ein Hauptschauplatz für diese Verhältnisbestimmung bzw. Grenzziehung. Es ist auch ganz richtig, dass die Verbindung zwischen der Demokratie und insbesondere den Kommunikationsgrundrechten oder den sogenannten politischen Grundrechten eine enge ist und eine enge sein muss. Die Frage ist eben nur, von welcher rechtlichen Qualität dieses Näheverhältnis ist. Darauf lassen sich verschiedene Antworten geben. Man kann von einer teleologischen Auslegung der Grundrechte ausgehen. Sind sie demokratisch zu benutzen,

oder ist das nur eine Verfassungserwartung? Gibt es dienende Freiheiten? Sicherlich hat der Staat, wenn er Grundrechtsträger ist, wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, eine dienende Freiheit. Aber hat der private Rundfunkveranstalter eine dienende Freiheit? Soll man Art. 8 GG eng auslegen, oder gibt es vielleicht sogar der Wortlaut vor, dass nur politische Versammlungen von ihm geschützt sind? Mit einer derartigen teleologischen Auslegung grundrechtlicher Schutzbereiche ist man ja eigentlich sehr vorsichtig, und dann verlagert man das zu Recht auf die Rechtfertigungsebene. Nur kauft man sich auf der Rechtfertigungsebene wieder ähnliche Probleme ein, die dann unter dem Etikett der Indienstnahme firmieren. Wie eng muss denn der Bezug des Eingriffsadressaten zu dem Gemeinwohlzweck sein, zu dessen Gunsten er Einbußen in seiner Freiheit hinnehmen muss? Die Schutzbereichsthematik muss ausdiskutiert werden, oder es muss auf der Rechtfertigungsebene eine Diskussion der Indienstnahme-Thematik stattfinden. Zu den Treffräumen: Ersetzt man den Begriff Treffräume durch denjenigen der öffentlichen Foren, ist man bei Fraport-Entscheidung und Bierdosen-Flashmob und wirft damit die Frage der Drittwirkung von Grundrechten auf. Und die Drittwirkung ist ja eigentlich dasjenige Konstrukt, auf das man sich vielleicht einigen kann, wenn man die Problematik nicht auf der verfassungsdogmatischen Ebene von Indienstnahme oder teleologisch-demokratischer Schutzbereichsauslegung ganz grundsätzlich angehen möchte. Nur kommt man so wieder in ähnliche Bereiche wie bei der Indienstnahme. Wenn man einen Anbieter virtueller Foren verpflichtet, sich für bestimmte Nutzer oder Inhalte zu öffnen, oder wenn man ihn für Verfehlungen Dritter haften lässt, dann ist es jeweils eine Indienstnahme. Damit muss man sich auch beschäftigen. Soll man alles geschehen lassen und auf die Verfassungsvoraussetzungen vertrauen, also, so würde ich es vielleicht nennen, eine unsichtbare Hand gewähren lassen, oder soll der Staat steuern, obwohl man doch gar nicht so gut steuern kann? Dabei steht die Dogmatik der deutschen Grundrechte unter dem Einfluss von Menschenrechten der EMRK, von Unionsgrundrechten und Grundfreiheiten, die gerade mit Drittwirkung stark angereichert sind.

Uwe Volkmann: Vielen Dank auch von mir nochmal für zwei wunderbare Referate. Ich möchte aber vielleicht den Blick noch einmal auf die Grundfrage zurückwerfen, warum wir überhaupt über Fragmentierung reden oder warum wir das als Problem empfinden. Das verweist auf den Gegenbegriff von Fragmentierung und dieser Gegenbegriff ist, *Indra Spiecker* hat es gesagt, das Ganze oder irgendeine Art von Einheit. Und die Frage, wieviel Fragmentierung braucht (*Indra Spiecker*) oder verträgt (*Stefan Magen*) die Demokratie, lässt sich dann auch als die Frage reformulieren, wieviel Einheit verträgt oder braucht die Demokratie. Darauf gibt es in der Staatsphi-

losophie zwei klassische Antworten. Die eine ist die kantische: Die Republik kann auch durch ein Volk von Teufeln errichtet werden, wenn sie nur einen Rest von Verstand haben. Die andere ist die hegelsche: Das Prinzip der modernen Staaten hat diese ungeheure Stärke und Tiefe, die individuelle Freiheit sich zum Extrem der persönlichen Besonderheit vollenden zu lassen und zugleich eben in eine grundsätzliche Einheit zurückzuführen und darin zu erhalten. In dieser Gegenüberstellung würde man vielleicht *Indra Spiecker* eher auf die Seite Kants und *Stefan Magen*, da wird er nun schimpfen, eher auf die Seite Hegels schlagen können. Wenn wir aber von hier aus fragen, was jetzt eigentlich die Bedrohungen oder Gefährdungen der Einheit sind, die wir wahrnehmen, dann sind es nicht einzelne punktuelle Ereignisse, wie dass da mal eine neue Partei ins Parlament kommt oder dass dieser oder jener etwas Schlimmes auf Facebook postet. Sondern es sind Veränderungen in dem, was diese Ereignisse alle bedeuten. Es sind Veränderungen in der allgemeinen Kultur, es sind Veränderungen in der Welt der Zeichen und Bedeutungen, an denen wir uns orientieren, Veränderungen in dem, was wir, wieder so ein hegelscher Begriff, als das innerlich „Haltende“ der Demokratie empfinden. Von hier aus stellt sich dann die Frage: Wie kann das Recht darauf reagieren und was können wir als Juristen dazu überhaupt sagen? Das Recht kann natürlich einzelne punktuelle Grenzüberschreitungen sanktionieren, aber wenn das Problem da liegt, wo ich es beschrieben haben, dann treffen diese Sanktionierungen das Problem überhaupt nicht, sondern allenfalls dann, wenn etwas von diesen Sanktionierungen zugleich auf diese tiefere Ebene zurückwirkt. Von hier aus fällt dann auch automatisch wieder der Blick auf die Verfassung, in der sich vielleicht dieses Haltende heute am ehesten verkörpert, als ein gemeinsames Band, das von den Bürgern als solches gewusst wird, aber dazu eben in bestimmten Momenten auch immer wieder aktiviert und in Szene gesetzt werden muss. Und hier liegt dann vielleicht auch das eigentliche Problem der Entscheidung im NPD-Verbotsverfahren. Es liegt nicht darin, dass hier eine Partei nicht verboten worden ist, die keine politische Bedeutung hat und von der wir ohnehin wissen, dass sie eine sterbende Partei ist. Sondern das Problem liegt darin, dass dieses Zeichen, dass bestimmte Dinge im politischen Diskurs nicht gesagt werden dürfen, unabhängig davon, ob man damit irgendwann mal die Fünf-Prozent-Hürde überspringt oder nicht, nicht gesetzt worden ist.

Markus Kotzur: Ich darf an Herrn *Volkman* anknüpfen. Herr *Magen* hat uns ja ein Fragmentierungsphänomen bzw. Fragmentierungsphänomene vorgestellt. Frau *Spiecker* hat sich stärker mit dem Fragmentierungsbegriff auseinandergesetzt und die positive Dynamisierung dieses Begriffs ist mir außerordentlich sympathisch. Dennoch frage ich mich, ob wir begrifflich

noch schärfer werden müssen, ob Fragmentierungen, Diversifizierungen, Diversifikation, Differenzierungen nicht doch qualitativ etwas Unterschiedliches meinen und wir an diesen qualitativen Unterschieden noch stärker arbeiten müssen. Ich glaube, es geht auch um unseren Blick auf den Begriff der Fragmentierung, es geht vielleicht auch um Fragmentierungen in unserer Beobachtung von politischen Prozessen, die mir auch in dieser Diskussion wieder präsent zu sein scheinen. Auch der Beobachter von Fragmentierungen denkt vielleicht in fragmentierten Welten und meine Frage ist: Gibt es letztlich auch so etwas wie strukturelle Fragmentierungen, nämlich Fragmentierungen in genau jenen Institutionen und Verfahren, die die Demokratie am Leben erhalten und lebendig halten? Herr *Dietz* sprach von Ausweichverhalten, infolgedessen das Parlament seine Funktion nicht erfüllen kann. Erleben wir vielleicht nicht die vereinzelte, gefährliche Erscheinung von neuen Phänomenen – das Aufkommen der AfD, mit dem wir vielleicht noch ganz gut leben können, ist mehrfach angedeutet worden – sondern funktionelle Brüche, Einbrüche in den Institutionen an denen wir stärker arbeiten müssen? Und schließlich auch ein Ausweichen vom demokratischen Diskurs innerhalb des Parlaments auf die neuen Medien, das in der Digitalisierungsdiskussion von Frau *Spiecker* auch noch einmal sehr deutlich angesprochen wurde.

Karsten Nowrot: Auch von meiner Seite noch einmal ganz herzlichen Dank für die beiden tollen Referate, obwohl dies natürlich bereits vielfach gesagt worden ist. Frau *Spiecker* hat im ersten Teil ihres Referats – im Hinblick auf die in beiden Referaten dargelegten Phänomene im Kontext der Demokratie bzw. im Kontext unseres politischen Gemeinwesens insgesamt – vor zu großem Steuerungsoptimismus gewarnt. Gleichwohl haben sich beide Referenten dann so gar nicht steuerungspessimistisch, und ich finde das im Grundsatz auch vollkommen zustimmungswürdig, in ihren Ausführungen vor allen Dingen mit rechtlichen Steuerungsmechanismen auseinandergesetzt, um die negativen Folgen dieser sogenannten Fragmentierung im vorliegenden Kontext zu adressieren und normativ zu erfassen. Dabei ist viel von staatlichen Schutzpflichten und auch von verbindlichen Verhaltenserwartungen an – so kann man es vielleicht charakterisieren – nichtstaatliche Akteure die Rede gewesen. Während mir dies beispielsweise im Zusammenhang mit dem von Herrn *Magen* im Prinzip, wie ich finde, sehr eindrucksvoll ausgearbeiteten und dargelegten grundrechtlichen Anspruch auf Schutz vor gruppenbezogenen Herabwürdigungen auch einleuchtet, ist dies bei anderen Kontexten und Phänomenen, die in den Referaten behandelt worden sind, für mich jedenfalls nicht sofort uneingeschränkt der Fall. Bei vielen dieser Phänomene geht es ja gar nicht so sehr um den Schutz oder gar um die Garantie von Voraussetzungen und Bedin-

gungen der Demokratie. Das wäre wohl nicht nur Steuerungsoptimismus, sondern vielleicht schon so etwas wie eine ungesunde Verabsolutierung der Steuerungsfähigkeit und des Steuerungsanspruchs des Rechts; das Diktum von *Böckenförde* ist ja schon gefallen. Ich meine, es geht hier eher um etwas, was man vielleicht staatliche Impulsgebungspflichten nennen kann, also um Impulsgebungspflichten mit dem Ziel einer Stärkung von Demokratie und gemeinsinnfördernden Verhaltensweisen, zu denen man in einem freiheitlichen Staat niemanden zwingen kann. Da sind wir dann nicht nur bei den Kontexten der Demokratie, sondern auch denen der Republik. Das will ich aber jetzt nicht weiter vertiefen. Ich bin jedoch der Ansicht, dass man diese inhaltliche Differenzierung zwischen Verhaltensvorgaben und Schutzpflichten auf der einen Seite sowie Impulsgebungspflichten auf der anderen Seite, im Sinne eines verfassungskonformen Steuerungsrealismus, auch terminologisch zum Ausdruck bringen sollte, indem man eben in vielen vorliegend relevanten Kontexten zutreffender von Impulsgebungspflichten spricht. Aber das ist natürlich zunächst einmal nur meine unmaßgebliche Auffassung und mich würde selbstverständlich vor allem interessieren, was die Referenten davon halten.

Silja Vöneky: Herzlichen Dank für diese schönen Referate. Ich habe zwei Fragen an *Indra Spiecker*. Eine theoretischere und eine sehr konkrete. Meine theoretischere Frage ist, inwieweit Du, so hatte ich Dich zunächst verstanden, einen sehr prozeduralen Demokratiebegriff entfaltest, der diskursiv ausgerichtet ist. Ich frage dies auch, weil Du am Ende des Referats, es ist die These (33), noch einmal konkrete Schutzpflichten aufgreifst. Meine Frage wäre: Müssten wir bzw. sollten wir nicht auf dem Boden des Grundgesetzes argumentieren, dass Demokratie immer auch material ist, teleologisch ausgerichtet auf die Grundrechte, die eben mit Artikel 1 beginnend am Anfang des Grundgesetzes stehen? Das wäre meine erste Frage. Die zweite Frage ist auch ein Stück weit eine Bemerkung. Ich bin nicht sicher, ob wirklich das große Problem die Plattformendiversität ist, die Du angesprochen hast. Wenn wir auf Instagram uns bewegen, wenn wir Twitter nutzen, dann sehen wir, dass wir auf ganz unterschiedliche Meinungen zugreifen können. Auf Twitter kann ich der Bundesregierung folgen, aber auch dem russischen Präsidenten oder dem amerikanischen. Ich kann der katalanischen Regionalregierung folgen oder auch der spanischen Zentralregierung. Daher ist die Diversität der Plattformen meines Erachtens nicht das entscheidende Problem. Ein Problem ist eher die Sammlung vieler privater Daten (und darauf hatte Kollegin *Epiney* auch in der Pause hingewiesen), die dann genutzt werden für kommerzielle oder auch politische Zwecke. Und hier ist meine zweite Frage, ob man diese Datensammlung oder den Bürger vor deren Nutzung schützen könnte. Nicht durch Straf-

recht, was immer auch Vollzugsdefizite bringt, sondern durch neue Einrichtungen, etwa eine treuhänderische Verwaltung von Daten, die für uns die Daten, die über uns gesammelt werden, verwalten und dann im konkreten Austausch mit Google und den anderen Plattformbetreibern unsere Rechte schützen.

Stefan Magen: Mit Sicherheit werde ich nicht allen Fragen gerecht werden können. Lassen Sie mich mit der Frage von Herrn *Nowrot* anfangen. Was ich vorschlage, sehe ich weniger als Steuerung, denn als Gefahrenabwehr und Risikovorsorge. Damit möchte ich auch die Bedenken aufgreifen, die Herr *Isensee* so treffend formuliert hat. Beim Parteiverbot ist es greifbar, dass man ein Problem hat. Hier liegt es gewissermaßen wie beim Atomrecht: Man versucht die eine große Katastrophe zu verhindern, den GAU sozusagen, nämlich dass eine verfassungsfeindliche Partei politische Macht erlangt. Mit den Problemen, über die ich im Kontext von Hassreden gesprochen habe, verhält es sich dagegen eher wie mit dem Klimaschutz. Man hat es mit vielen kleinen Schädigungen zu tun, die für sich genommen zunächst unschädlich sind und auch über weite Strecken hinweg noch tolerabel bleiben, aber irgendwann das ganze System kippen. Dieser Problembezug hängt natürlich davon ab, ob meine Beschreibung der diskursiven Eskalationsdynamiken substantiiert ist oder nicht. Wenn sie zutrifft, dann gibt es irgendwann einen Punkt, den man vielleicht gar nicht bemerkt, oder der vielleicht auch schon überschritten ist, an dem die Gesellschaft sozusagen kippt und von einem Kooperationsmodus in einen Konfliktmodus gerät. Und dann sieht die Welt plötzlich anders aus. Dann wird es nämlich sehr schwer, wieder in einen Modus der Kooperation zurückzukommen. Ich finde, man sieht dies gut an der US-amerikanischen Demokratie, die von solchen eingefahrenen Konflikten geplagt wird. Jedenfalls was den Diskurs anbetrifft ist die US-amerikanische Demokratie schlicht dysfunktional. Dessen ungeachtet bin ich, Herr *Isensee*, im Grundsatz mit Ihrer Position sehr einverstanden. Ich meine nur, sie hat möglicherweise Grenzen, die vielleicht schon erreicht sind.

Lassen Sie mich auf verschiedene Rückfragen eingehen zu den einzelnen Punkten, die ich vorgeschlagen habe: Herr *Eberhard* hat nach dem Spannungsverhältnis meiner Vorschläge zur Offenheit des demokratischen Prozesses gefragt, Herr *Hofmann* hat gefragt, ob es nicht gelte, mit dem Bundesverfassungsgericht im Parteiverbotsverfahren den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stärker zu berücksichtigen, Herr *Fechner* hat die verfassungsrechtlichen Probleme beim Netzwerkdurchsetzungsgesetz angesprochen. Alles das sind berechnete Hinweise auf Regulierungsprobleme. Mir ging es insoweit auch darum, wie wir mit den neuen Herausforderungen umgehen. Die Dinge liegen hier meines Erachtens so, wie wir sie in ähn-

licher Weise schon einmal mit dem Umweltrecht hatten. Es stellt sich ein neues sachliches Problem, das mit den gegebenen rechtsstaatlichen Instrumentarien nicht recht in den Griff zu bekommen ist. Dann kommt die Frage auf, ob man die rechtlichen Instrumentarien so weiterentwickeln kann, dass sie immer noch rechtsstaatlich, aber auch dem Problem gewachsen sind, oder, ob die rechtsstaatlichen Kosten so hoch wären, dass man so etwas wie Klimaschutz vielleicht nicht machen will. Ich sehe es hier als Aufgabe der Rechtswissenschaften an, die noch in den Anfängen steckt, insoweit Institutionen, Regelungen und Gestaltungen zu entwickeln, die rechtsstaatliche Lösungen des Problems möglich machen, wenn man denn die Diagnose teilt, dass etwas getan werden sollte. All die handwerklichen Fehler, die im Netzwerkdurchsetzungsgesetz enthalten sind, wären dann eher Anlass zu fragen, wie es denn möglich wäre, die Probleme rechtsstaatlich zu lösen. Denn das dieses Gesetz so nicht bleiben kann, ist relativ klar. Den Rechtswissenschaften könnte es zukommen, bessere Lösungen vorzuzeichnen, wie es im Gesetzgebungsverfahren ja auch schon geschehen ist.

Noch zu Herrn *Bickenbach* und Herrn *Ullrich*: Mir geht es nicht um Gruppenschutz. Es geht darum, dass Gruppenidentitäten für die Individuen von so großer Bedeutung sind. Nur deswegen denke ich, dass man sie schützen muss, weil eben die einzelnen Menschen wirklich davon betroffen sind, wenn wieder von den „Drecksjuden“ die Rede ist. Und jeder, der das hört, zuckt zusammen, jedenfalls, wenn er zur betroffenen Gruppe gehört. Ich sehe mich hier vollkommen auf dem Boden des normativen Individualismus, den das Grundgesetz zugrunde legt. Nur um des Menschen willen sind die Gruppen vor Herabwürdigung zu schützen. Herr *Ullrich* hatte diesen Punkt zu recht starkgemacht.

Die Fragmentierung innerhalb der Parteien, die Herr *von Armin* angesprochen hat, gehört einfach zu den *trade-offs*, die jedes institutionelle Arrangement irgendwie plagen. Damit lässt sich umgehen, aber man wird nie perfekte Lösungen finden können. Es ist einfach eine Daueraufgabe.

Herr *Dietz* hat auf die Chancen hingewiesen, die darin liegen, dass sich die AfD im Parlament bewähren muss. Die AfD selber ist ja in der Tat in ihren Reden mittlerweile sehr vorsichtig, im Unterschied zur NPD, und ich glaube auch, dass ein Großteil der Abgeordneten sich durchaus verfassungskonform verhalten will. Problematisch in Bezug auf den Herabwürdigungsschutz ist aber weniger die AfD im Parlament, als die sozialen Bewegungen, die sich, in ihr gebündelt und verstärkt, in der Bevölkerung entwickeln.

Dann möchte ich am Schluss noch auf die von Herrn *Kotzur* und Herrn *Volkman* angesprochene Frage der Fragmentierung zu sprechen kommen. Ich glaube, dass die rechtsphilosophischen Diskussionen um Kant und Hegel hier in die Irre führen, weil die Begriffe zu groß sind, und es nicht

um die Frage geht, wieviel Homogenität braucht man, oder wie viel Pluralität, sondern, welche Art von Homogenität nötig ist, und welche konkreten Arten von Pluralität unschädlich oder erträglich sind. Mein Versuch war insoweit, eine bestimmte, schädliche Form von Pluralität zu beschreiben, von der wir relativ klar sehen können, welche Folgen sie hat, und gegen die möglicherweise in einem begrenzten Rahmen auch rechtlich etwas getan werden kann. Nach meiner Ansicht sollten wir also etwas weg von den philosophischen Fragen und uns mehr den Sozialwissenschaften zuwenden, jedenfalls soweit sie belastbare Befunde bieten.

Indra Spiecker gen. Döhm: Erstmal vielen Dank für die vielen Nachfragen, die mir die Gelegenheit geben, das eine oder andere klarzustellen, vor allem aber auch das eine oder andere, was in den Fußnoten Platz gefunden hat oder nur in meinem Kopf vor sich gegangen ist, hier ein wenig vorstellen zu dürfen.

Zur Beantwortung Ihrer Fragen würde ich gerne gruppieren. Gerade weil ich nicht auf alles in Einzelheiten eingehen kann: Wir haben ja hinterher noch Zeit zur Diskussion.

Ich würde gerne folgende Kategorien anhand der Fragen bilden: Der eine Komplex betraf die Internetregulierung sowie Presse- und Rundfunkfreiheit, der zweite Komplex war dem Bereich Sozialstrukturen und Schule gewidmet, der dritte Komplex galt dem Begriff der Fragmentierung und dem Verständnis der Demokratie. Mit einem ganz kurzen Schlusswort möchte ich schließen.

Zum Ersten – Internetregulierung sowie Presse- und Rundfunkfreiheit: Es kam als zentrale Frage auf, was Informationsintermediäre sind. Das schließt an das an, was ich vorgeschlagen habe: Wir müssen Art. 5 Abs. 2 GG neu denken. Daran kommen wir nicht vorbei. Denn das Internet hat schlichtweg essentielle Denkmuster verändert, die wir seit der Gutenberg-Erfindung der Druckkunst kennen: Es gibt jetzt keine klassische, sogenannte Gatekeeper-Rolle mehr. Das bedeutet, dass wir auf einmal den kleinen Blogger erleben, der aber darüber, dass die Kommentarfunktion eröffnet ist, Breitenwirkung entfalten kann, und der darüber, dass eine individuelle Meinungsäußerung bei Twitter geteilt und weitergeleitet werden kann, auf einmal einen enormen Effekt in der Kommunikation haben kann. Eigene Meinung und Vermittlung gehen auf allen Ebenen Hand-in-Hand. Deswegen kommen wir nicht daran vorbei, über andere Begriffe und andere Schutzkonzepte im Kommunikations- und Informationsrecht nachdenken zu müssen, und dafür ist der Informationsintermediär als Mittler aller Art sicherlich ein wichtiger Anknüpfungspunkt. Deswegen – auch das möchte ich noch einmal betonen – müssen wir aber auch differenziert denken, das heißt eine *Governance for all* funktioniert nicht. Denn der kleine

Blogger kann nur ganz andere Pflichtenstellungen wahrnehmen, so dass wir ihn und seinesgleichen ansonsten ausradieren. Hier hat Herr *Isensee* ein wunderbares Bild geliefert für das, was wir unterstützen wollen, nämlich ein Wachsen und Gedeihen der Meinungsfreiheit, aber einer Meinungsfreiheit, die es an, so möchte ich es nennen, wohlwollender Akzeptanz für die Meinung des anderen und Abbildung von Pluralität auch nicht mangeln lässt.

Dann kamen Fragen dazu, wie eine Neuausrichtung ausgestaltet sein soll, ob ich etwa nur die Verpflichtungsdimension der Informationsintermediäre sehe. Nein, eine solche Perspektive trauen wir uns gar nicht und das zu Recht. Aber interessanterweise trauen sich selbst die großen neuen Informationsintermediäre des Internets nicht wirklich, nachdrücklich auf ihre Anerkennung als Presse und/oder Rundfunk zu pochen und damit auch entsprechende Rechte – bei gleichzeitiger Verpflichtung – einzufordern. Nur gelegentlich und eher halbherzig haben einige in Gerichtsverfahren argumentiert, auch ihnen stünde das Journalistenprivileg zu, auch wenn sie „nur“ eine Suchmaschine oder ein Soziales Netzwerk sind. Letztlich ahnen sie, dass das eine ohne das andere, also die Rechte ohne die Pflichten, nicht zu haben ist. Denn wenn man die Massenkommunikationsdimension akzeptiert, dann besteht auch die Anbindung an das Demokratieprinzip. Und dann ist der Informationsintermediär nicht mehr ein Irgendjemand, der seine Meinung äußert oder anderen dazu eine Plattform bietet, sondern dann wirkt er in den demokratischen Prozess hinein und dann ist er auch dazu verpflichtet, sich zumindest ein Stück weit binden zu lassen. Davor schreckt eine kommerziell ausgerichtete Informationsplattform aber zurück. Hier möchte ich noch eine Sache ergänzen: Wir kommen nicht daran vorbei, uns davon zu trennen, „Medien versus Meinung“ gegenüberzustellen. Denn es schwimmt längst. Wenn bei Twitter 140 Zeichen abgesetzt werden dürfen, wird Meinung anders geäußert als in einem juristischen Fachaufsatz. Das war schon immer so, gar keine Frage, aber durch das Internet ist daraus in ganz anderer Weise eine formatabhängige Äußerung geworden.

Die Frage, wie wir Kommunikationsfreiheit vor diesem Hintergrund eigentlich absichern können, leitet schon zur Demokratiefragmentierung. Zum Bereich Schule und Sozialstrukturen möchte ich nochmal ganz deutlich machen: Sozialstrukturen sind etwas, das das Recht nur zum Teil beeinflussen kann. Wenn ich für diesen Bereich Vorschläge mache, dann eher dort, wo ich eine große Gefahr sehe, dass sich Fragmentierungen verkrusten, als in anderen Bereichen der Sozialstrukturen, wo wir mit Fragmentierungen leben müssen und leben können, wo diese ihre positive Kraft entfalten. Im Sozialstaatsprinzip ist die Vermeidung von Fragmentierungen durch Einflussnahme auf Sozialstrukturen an einigen Stellen verankert.

Nicht umsonst gewähren wir mehr als einen Mindeststandard für alle und pflegen die Vorstellung einer sozialen Absicherung. Und in der Bildung ist dies ein ganz zentrales Anliegen des Grundgesetzes.

Der dritte Komplex befasst sich mit dem Fragmentierungsbegriff und der Frage, was Fragmentierungen eigentlich für die Auslegung der Grundrechte und für das Demokratieverständnis bedeuten. Ich will ganz vorne anfangen: Demokratie stellt sich selbst ständig in Frage, und dieser Selbstzweifel gehört zu ihr konstitutiv dazu. Sie hat keinen Anspruch, sich als feststehend zu begreifen. Fragmentierungen und Dynamik sind in ihr angelegt. Deswegen muss sie sich immer diskursiv behaupten, und deswegen – da kann ich auf *Stefan Magen* rekurrieren – bieten Hegel und Kant sehr schöne Bilder, aber bei der ganz konkreten Ausprägung der Demokratie der Bundesrepublik können sie uns letztlich nur noch diese Bilder geben – auch wenn diese manchmal wirkmächtig sein mögen. Dabei will ich es belassen.

Schließen möchte ich allerdings auch mit einem Großen, einem Mathematiker. Es war nämlich Blaise Pascal, der gesagt hat: „Vielfalt, die sich nicht zur Einheit ordnet, ist Verwirrung. Einheit, die sich nicht zur Vielfalt gliedert, ist Tyrannei“. Es ist für mich eines der großen Anliegen in einem demokratischen Staat, dass wir dies leben und erfahren können.

Franz Merli: Danke, Frau *Spiecker*. Ich danke Ihnen allen, die Sie geholfen haben, uns mit den beiden Referenten einen außerordentlich interessanten Vormittag zu bescheren.