

JÜRGEN HABERMAS

Strukturální přeměna  
veřejnosti

Zkoumání jedné kategorie občanské společnosti

*str. 281-319*

FILOSOFIA - ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ  
nakladatelství Filosofického ústavu AV ČR

doby považuje každá závazně ustanovená právní norma, nezávisle na tom, zda jde o obecná pravidla nebo o jednotlivá opatření; jako formální se naproti tomu označují všechny zákony, které, bez ohledu na svůj obsah, jsou výsledkem parlamentní procedury.<sup>92</sup> Původní spojení politicky fungující veřejnosti s panstvím zákonů, které bylo tak jasně formulováno Kantem, se v obou případech ztrácí. Na změněné struktuře zákona je patrné, že od zásady publicity již nelze očekávat poskytnutí racionálního ospravedlnění politického panství. Mediálně přetvořené publikum je sice uvnitř nesmírně rozšířené sféry veřejnosti nesrovnatelně mnohostranněji a častěji využíváno k účelům veřejné aklamace, současně je však natolik vzdálené procesům výkonu a vyrovnávání moci, že lze již stěží vyžadovat jejich racionální ospravedlnění principem veřejnosti, a už vůbec je nelze zaručit.

92/ Srv. Böckenförde, E. W., *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, c.d., Bd. III, s. 210 nn.

## VI. POLITICKÁ PŘEMĚNA FUNKCE VEŘEJNOSTI

### § 20

*Od žurnalismu soukromých pisatelů  
k veřejným službám masmédií - reklama  
jako funkce veřejnosti*

Funkce principu veřejnosti se mění spolu se změnou struktury veřejnosti jakožto zvláštní sféry. Tuto změnu je možné postihnout na základě proměny jedné z jejích hlavních institucí, totiž tisku. Na jedné straně se s rostoucí komercializací tisku ruší hranice mezi oběhem zboží a stykem publika; v soukromé oblasti se pak stírá jasná hranice mezi veřejnou a soukromou sférou. Na druhé straně však veřejnost přestává být výlučnou součástí soukromé oblasti, a to v míře, v níž může být nezávislost jejích institucí zajištěna už jen jistými politickými zárukami.<sup>1</sup>

Novinářské řemeslo, které vzešlo ze systému soukromé korespondence a ještě dlouhou dobu přežívalo v jeho stínu, bylo zprvu organizováno formou drobné živnosti; kalkulace se v této první fázi zaměřovaly na zásady určité skromné maximalizace zisku v mezích raného kapitalismu; zájem nakladatele o podnikání byl čistě obchodní. Jeho činnost se v podstatě omezovala na organizaci zprostředkování a kolacionování samotných zpráv. - Jakmile se však zpravodajský tisk rozvinul v tisk vyjadřující různé názory, a pouhému psaní zpráv tak vznikla konkurence v podobě literárního žurnalismu, přistupuje k tomuto ekonomickému momentu moment nový, moment v širším smyslu politický. Bücher tento vývojový trend

1/ Srv. schéma na s. 90.

shrnuje takto: „Noviny se z pouhých institucí pro uveřejňování zpráv staly také nositeli a vůdci veřejného mínění, bojovým prostředkem stranické politiky. Pro vnitřní organizaci podnikání v oblasti tisku to mělo za následek, že se mezi sbírání zpráv a jejich zveřejňování vsunul nový článek: redakce. Pro nakladatele novin to však mělo ten význam, že se z toho, kdo prodává nové zprávy, stal tím, kdo obchoduje s veřejným míněním.“<sup>2</sup>

K vlastnímu obratu nicméně nedošlo až osamostatněním redakce; rýsoval se již s nástupem „učenných novin“ na kontinentě a morálních týdeníků a politických časopisů v Anglii, jakmile začali jednotliví spisovatelé používat nový nástroj, totiž periodický tisk k tomu, aby svému pedagogicky zaměřenému rozvažování zajistili publicistickou účinnost. O této druhé fázi se hovořilo jako o fázi „literárního žurnalismu“.<sup>3</sup> Výdělečný účel takového podnikání nyní většinou zcela ustoupil do pozadí; toto podnikání dokonce protičeilo všem pravidlům rentability, často bylo od samého počátku ztrátové. Pedagogický popud, později stále více popud politický, bylo možné financovat tak říkajíc prostřednictvím bankrotů. V Anglii byly noviny a časopisy tohoto druhu často „koničky peněžní aristokracie“,<sup>4</sup> na kontinentě byly častěji výsledkem iniciativy jednotlivých učenců a spisovatelů.

Ti nejprve sami nesli ekonomické riziko; materiál si opatřovali podle vlastního uvážení, platili své spolupracovníky a byli vlastníky časopisů, jejichž čísla představovala pro nakladatele nepřetržitou řadu dílčích projektů. Teprve postupně vydavatelé předávali své podnikatelské funkce nakladatelům. Na základě tohoto vývoje je dobře patrné vyhraněné postavení redaktora, který si nadále udržoval svou pozici „vydavatele“ a současně „autora“. Vztah mezi nakladatelem a redaktorem se

2/ Bücher, K., Die Anfänge des Zeitungswesens. In: *týž, Die Entstehung der Volkswirtschaft*. Bd. I. Tübingen 1917, s. 257.

3/ Baumert, D. P., *Die Entstehung des deutschen Journalismus*. München/Leipzig 1921.

4/ Volder, U. de, *Soziologie der Zeitung*. Stuttgart 1959, s. 22.

tehdy, na přelomu 18. a 19. století, nezměnil ve vztah zaměstnanecký; redaktor zůstal v mnohém podílníkem na zisku. Až do 19. století sice ještě přetrvával také tradiční typ podnikání v oblasti tisku, především u deníků starého stylu, které se nepouštěly do literárních a politických diskusí: ještě Markus Dumont, poté co v r. 1805 převzal *Kölnische Zeitung*, byl autorem, vydavatelem, nakladatelem a tiskařem v jedné osobě. Avšak tam, kde se takovéto podniky konsolidovaly, vedl konkurenční periodický tisk publicisticky činných spisovatelů ke zřízení samostatných profesních redakcí. V Německu šel příkladem Cotta: svěřil Posseltovi funkci odpovědného redaktora *Neueste Weltkunde*; publicistické a politické funkce „vydavatele“ a nakladatele byly nyní odděleny. S touto redakční autonomií souvisí fakt, že se během první poloviny 19. století i v denním tisku prosazuje úvodník. Dokladem toho, že s touto novou podobou redakčního žurnalismu nepřevážila rentabilita podnikání nad jeho publicistickou intencí a obchod nezískal převahu nad smýšlením, je opět příklad Cotty, jehož noviny *Allgemeine Zeitung*, bez ohledu na svůj významný vliv, byly několik desetiletí placeny z příspěvků. Ve fázi, kdy se veřejnost prosazuje jako veřejnost politicky činná, ponechává také nakladatelsky konsolidované podnikání v oblasti tisku svým redakcím onen druh svobody, jenž byl obecnou charakteristikou komunikace soukromých osob jakožto publika.

Nakladatelé zajišťovali tisku komerční bázi, aniž by jej ovšem jako takový komercionalizovali. Tisk, který se vyvinul z rozumového posuzování publika a byl pouze prodloužením jeho diskuse, zůstal plně institucí tohoto publika samého: působil jako jakýsi zprostředkovatel a zesilovač, ne již jako pouhý orgán přenosu informací, ale ještě ne jako prostředek kultury konzumentů. Příkladem tohoto typu tisku můžeme najít například v Paříži v revolučním roce 1789, kdy se jako houby po dešti objevovaly noviny i těch nejmenších politických sdružení a spolků; a v Paříži ještě před r. 1848 zakládá každý politik, který něco znamená, svůj klub, každý dru-

hý pak svůj deník: jen od února do května tu vzniklo 450 klubů a přes 200 deníků!<sup>5</sup> Dokud zůstává čímsi problematickým pouhá existence tisku, který kriticky posuzuje politické záležitosti, je nucen ke kontinuální sebetematizaci: před trvalou legalizací politicky činné veřejnosti mělo vydávání politických novin a jejich udržení stejný význam jako angažovanost v boji o prostor, v němž se veřejné mínění může svobodně projevovat, o veřejnost jakožto princip. Přísné cenzuře nepochybně podléhaly i noviny starého stylu; odpor proti těmto omezením se však nemohl nikdy odehrávat na jejich vlastních stránkách, dokud noviny přinášely pouze zprávy. Reglementy vrchnostenského státu činí z tisku pouhé řemeslo, vystavují jej, stejně jako všechna ostatní řemesla, policejním nařízením a zákazům. Tisk v roli nositele určitého názoru naproti tomu usiluje jakožto instituce diskutujícího publika primárně o to, aby potvrdil svou kritickou funkci; provozní kapitál je tak investován za účelem zhodnocení zisku až sekundárně, pokud je vůbec investován s tímto cílem.

Teprve s tím, jak se etabluje občanský právní stát a jak se legalizuje politicky činná veřejnost, už tisk jakožto fórum kritického posuzování není nucen jednoznačně vyjadřovat určité názory; může nyní opustit své polemické postavení a soustředit se na výdělečné šance komerčního podnikání. Takovýto vývoj od tisku vyjadřujícího určitý názor ke komerčnímu tisku se prosazuje v Anglii, Francii a v USA téměř současně, kolem roku 1830. Obchod s inzercí umožňuje nový základ finanční kalkulace: při značně snížených cenách a několikanásobném nárůstu počtu odběratelů by nakladatel mohl počítat s prodejem příslušné části novinového prostoru pro inzerci. Tuto třetí fázi vývoje vystihuje známá Büchero-va definice: „že noviny získávají podobu podnikání, které produkuje prostor pro inzerci jakožto zboží, jež se stává prodejním prostřednictvím redakce.“ Tyto první

5/ Groth, O., *Die Zeitung*, c.d., Bd. IV, s. 8 nn.

pokusy moderního komerčního tisku vrátily novinám jednoznačný charakter soukromého výdělečného podniku; nyní ovšem, na rozdíl od živnosti starých „nakladatelů“, na novém stupni velkopodniku pokročilého kapitalismu; již kolem poloviny století byla řada novinářských podniků organizována jako akciové společnosti.<sup>6</sup>

Jestliže na počátku, v rámci primárně politicky motivovaného denního tisku, mohla být přestavba jednotlivých podniků na čistě komerční bázi ještě pouhou možností ziskové investice, záhy se pro všechny vydavatele stala nutností. Zvětšení a zdokonalení technického a organizačního aparátu totiž vyžadovalo rozšíření kapitálové báze, zvýšení obchodního rizika a nutně také podřízení podnikatelské politiky hlediskům podnikové efektivity. Již v r. 1814 jsou *Times* tištěny na novém vysokorychlostním tiskařském stroji, který po 450 letech nahradil Gutenbergovu dřevěnou tiskárnu. O jednu generaci později revolucionizuje organizaci celé informační sítě vynález telegrafu.<sup>7</sup> - Neroste však pouze význam sou-

6/ V Německu r. 1848 jde o *Nationalzeitung*, *Kreuzzeitung* a *Neue Rheinische Zeitung*; srv. Lenz, F., *Werden und Wesen der öffentlichen Meinung*. München 1956, s. 157.

7/ Pařížan Charles Havas, který v letech 1830-1840 ve svých rukou soustředil starší podnikání s korespondencí, reagoval na zájmy burzovního styku, zejména pod vlivem prudce rostoucího industriálního akciového kapitálu, zřízením holubí pošty. Dodával především zprávy Londýnské burzy bankám, firmám a novinám. V r. 1849 mohl použít první telegrafní linku. Jednatel *Berliner Nationalzeitung*, Bernhard Wolff, se ve stejné době pokouší snížit výdaje svého listu za telegramy tím, že zprávy dále prodává předplatitelům; po Agence Havas tak vznikla Wolfova telegrafní kancelář; v r. 1857 je pak v Londýně následuje známá agentura Reuters Ltd. Tyto tři agentury, zprvu organizované na bázi soukromého podnikání, ovládají evropský trh přes padesát let. Nejprve dodávaly výhradně hospodářské zprávy, pak i zprávy politické (srv. Dovifat, E., *Zeitungslehre*. Bd. I. Berlin 1955, s. 62 nn.). Nejen velká potřeba kapitálu, nýbrž i stimuly poskytované těmito agenturami zájmům burzovního trhu záhy vedou ke spojení telegrafních kanceláří s nejvýznamnějšími bankovními instituty; Wolff se spojuje s Bleichröderem a Delbrückem a vzniká Schickler & Co.; Havas s Credit Lyonnais a Reuters s Union Bank of Scotland, a rovněž s London and Provincial Bank. Za-

kromých hospodářských zájmů vlastního podniku; spolu s tím, jak se noviny rozvíjejí v kapitalistický podnik, se také dostávají do sféry cizích zájmů, které se je snaží ovlivnit. Historie velkých deníků druhé poloviny 19. století dokazuje, že samotným tiskem lze manipulovat v míře jeho komercializace. Od té doby, co na sebe vzájemně působí odbyt redakční části a odbyt inzerce, se tisk, který byl dosud institucí soukromých osob jakožto publika, stává institucí určitých účastníků publika jakožto soukromých osob – totiž vstupní branou, již privilegované soukromé zájmy pronikají do veřejnosti.

V souladu s tím se mění vztah mezi nakladatelstvím a redakcí. Redakční činnost se již pod tlakem technicky pokročilého zprostředkování zpráv tak jako tak specializovala: z literární činnosti se stala činnost žurnalistická.<sup>8</sup> Výběr materiálu se stává důležitější než úvodník; zpracování a hodnocení zpráv, jejich posouzení a úprava pro tisk naléhavější než literárně účinné dodržování určité „linie“. Především od 70. let se rýsuje tendence svědčící o tom, že novinám nepropůjčují lesk a jméno v první řadě vynikající publicisté, nýbrž talentovaní nakladatelé. Nakladatelství povolává redaktory a očekává od nich, že budou pracovat v souladu s nařízeními v soukromém zájmu výdělečného podniku.<sup>9</sup>

Publicistická autonomie redaktora je ostatně citelně omezena i v onom druhu tisku, který se nepodřizuje zákonům trhu, nýbrž slouží primárně politickým cílům – v tom je spíše spřízněn s literárním žurnalismem kritické

---

svěcené osoby, které se dostávaly k důležitým zprávám s časovým předstihem, nebo je mohly předávat veřejnosti, tak mohly získávat výhody v případě spekulace. Jako stejně důležité se ukazuje informační propojení agentur s jejich vládami; případ od případu mohly sloužit k propagandistickým účelům.

8/ Srv. Groth, O., *Die Zeitung*, c.d., Bd. IV, s. 14 nn.

9/ O berlínském novinovém trhu té doby se nám dochovaly zprávy, které výslovně poukazují na oslabení pozic redaktora vůči nakladateli. „Už to není redaktor, kdo určuje charakter listu, není to dokonce ani takzvaný šéfredaktor, který byl dříve s nakladatelem v dennodenním úzkém kontaktu a vyměňoval si s ním názory. Na jeho mís-

ky diskutujících časopisů. Politický tisk si sice udržuje svůj individualistický styl i dlouho poté, co se, nejprve v Anglii a ve Francii, utvářejí parlamentní frakce a strany. Ještě kolem poloviny století převládá typ stranického tisku, jenž byl v Německu po červencové revoluci zastoupen Wirthovou *Deutsche Tribüne*; tito publicisté nebyli závislí na žádné straně nebo frakci, byli spíše sami politiky, kteří kolem svých novin shromáždili stoupence z řad parlamentu. Počátky tisku svázaného se stranami, tisku kontrolovaného politickými organizacemi, nicméně sahají do první poloviny století, alespoň v Anglii a ve Francii. V Německu se tento tisk rozvíjí v 60. letech, nejprve na straně konzervativců, posléze na straně sociálních demokratů.<sup>10</sup> Redaktor nepodléhá řediteli nakladatelství, nýbrž dozorčí komisi – je zaměstnancem svázaným direktivami.

Aspekty strukturální přeměny tisku, které se týkají sociologie podnikání, nicméně nelze oddělit od obecných tendencí koncentrace a centralizace, které se prosazují i zde. V poslední čtvrtině století vznikají první velké novinové koncerny: Hearst v USA, Northcliffe v Anglii, Ullstein a Mosse v Německu. Tento proces probíhal, i když s jistými přestávkami, i v našem století.<sup>11</sup> Tech-

---

to nastoupil ředitel nakladatelství nebo vedoucí referent, který má na starosti celé řízení po obchodní stránce, ať už vzhledem k odbytu, ať už z hlediska obecně propagandistického účelu, či vůbec vzhledem k obchodu s inzercí. Představitel nakladatelství fídí porady, kritizuje předešlá čísla, vydává direktivy pro čísla příští.“ (Mischke, K., *Der Berliner Zeitungsmarkt*. In: *Das Buchgewerbe in der Reichshauptstadt*. Berlin 1914, s. 129.)

10/ Groth, O., *Die Zeitung*, c.d., Bd. II, s. 335 nn.

11/ O současném stavu v USA a Velké Británii podávají informace zkoumání Commission in the Freedom of the Press (*A free and responsible Press*, Chicago 1947; srv. též Nixon, R. B., *Concentration and Absenteeism in Daily Newspaper Ownership*. In: Berelson, B. R./Janowitz, M. (eds.), *Public Opinion and Communication*. Glencoe 1950, s. 193 nn.) a *Royal Commission on the Press* (takzvaný Ross-Report, London 1949); pro Francii a Německo srovnatelné analýzy chybějí; obecně se však poměry v Německu nemohou zásadně lišit od anglosaských (v r. 1932 existovalo na říšském území 2483 dení-

nický rozvoj zpravodajských prostředků (po telegrafu a telefonu přichází bezdrátový telegraf a telefon, rozhlas a rádio) zčásti urychlil, zčásti vůbec umožnil organizační sjednocení a ekonomické propojení tisku. Ke sjednocení zpravodajství v monopolisticky organizovaných agenturách<sup>12</sup> záhy přistoupilo redakční sjednocení menších novin jednotnou typizací novinových stránek a sjednocenou produkcí příloh. Matrice byly poprvé použity v anglosaských zemích v letech 1870-1880; na přelomu století se tento způsob tisku prosazuje i na kontinentě. Toto technologické sjednocení jde většinou ruku v ruce se sjednocením organizačním v novinových koncernech či řetězcích. Domovské noviny v převážně venkovských oblastech se tak často stávají závislé i ekonomicky na sousedních městských novinách, jsou do nich začleňovány jako oblastní či vedlejší redakce.<sup>13</sup>

Stupeň ekonomické koncentrace a technologicko-organizační koordinace tisku se přesto zdá být menší ve srovnání s novými médii 20. století - rozhlasem, zvukovým filmem a televizí. Jejich potřeba kapitálu se jevila tak enormní a publicistická moc tak hrozivá, že, jak známo, v některých zemích od počátku probíhalo zřizování těchto médií ve státní režii a bylo podřízeno státní kontrole. Nic necharakterizuje vývoj tisku a mladších sdělovacích prostředků případněji než tato opatření: ze

---

ků, v r. 1956 na spolkovém území 1479; srv. příručku *Die deutsche Presse 1956*. Hg. Institut für Publizistik der Freien Universität. Berlin 1956, s. 30).

12/ Agentury Havas, Reuter, Wolff a Associated Press brzy uzavřely mezinárodní kartel, který rozdělil svět do čtyř zájmových oblastí a uvnitř národních hranic vyhrazoval té které agentuře také šíření zpráv ostatních agentur.

13/ V r. 1956 bylo na spolkovém území 1479 deníků; z toho téměř polovina, 28 % celkového nákladu, byla organizována v 62 řetězcích. Oblastní a vedlejší vydání 693 kmenových novin tehdy pokrývalo 53 % celkového nákladu; přičemž 2,3 % celostátních novin s více než 10 místními vydáními dosáhla podílu téměř 16 % celkového nákladu. V r. 1954 pouze 225 listů nepatřilo ani ke kmenovým novinám, ani žádnému novinovému řetězci. Srv. příručku *Die deutsche Presse 1956*, c.d., s. 30 nn.

soukromých institucí publika soukromých osob dělají veřejná zařízení. Tuto reakci státu na mocenské ovládnutí veřejnosti, která se ocitla pod vlivem společenských sil, je možné studovat již na historii první telegrafní kanceláře. Agentury se dostaly, nejprve nepřímo, do závislosti na vládách, byl jim propůjčen poloúřední status, neboť vlády již nerušily jejich komerční charakter, nýbrž využívaly jej. Agentura Reuters Ltd. se postupně stala vlastnictvím sjednoceného britského tisku; jistý veřejný charakter jí však propůjčuje souhlas nejvyššího soudu, který je vyžadován při jakékoli změně stanov. Agence France Press, která po 2. světové válce vznikla z Agence Havas, je státním podnikem, jehož generálního ředitele jmenuje vláda. Německá tisková agentura je společností s ručením omezeným, nakladatelé novin se na jejím základním kapitálu podílejí nanejvýš jedním procentem; více než 10 % však disponuje rozhlas, který zase podléhá veřejné kontrole.<sup>14</sup> Novinový a filmový průmysl byl sice v podstatě ponechán soukromé dispozici.<sup>15</sup> Zkušenosti s tendencí koncentrace tisku byly přesto dostatečným podnětem k tomu, aby se zabránilo vývoji „přirozených monopolů“ rozhlasu a televize ve formu soukromého podnikání - jak k tomu nicméně došlo v USA. V Anglii, ve Francii a v Německu byla tato nová média organizována jako veřejné či poloveřejné korporace, protože jinak by jejich publicistická funkce nemohla být dostatečně chráněna před funkcí soukromo-kapitalistickou.<sup>16</sup>

Tím se přímo převrací původní základna publicistických institucí, přinejmenším v těchto svých nejrozvinutějších oblastech. Podle liberálního modelu veřejnosti byly instituce rozvažujícího publika zajištěny proti zása-

---

14/ Dovifat, E., *Zeitungslehre*, c.d., Bd. I, s. 39 nn.

15/ Pokud jde o dohled ve veřejném zájmu, nezískaly různé organizace sebekontroly žádné ústřední kompetence, snad kromě cenzury v otázkách vkusu.

16/ Pokud jde o Spolkovou republiku, byl tento vývoj nedávno potvrzen takzvaným „televizním rozsudkem“ Spolkového ústavního soudu.

hům veřejné moci tím, že byly v rukou soukromých osob. S tím, jak došlo ke komercializaci těchto institucí a k jejich ekonomické, technologické a organizační koncentraci, se v průběhu minulého století přeměnily v komplexy společenské moci, takže právě toto ponechání v soukromých rukou mnohostranně ohrozilo kritické funkce publicistiky. Ve srovnání s tiskem liberální éry masmédiá získala na jedné straně nesrovnatelně větší dosah a účinnost – díky nim se rozšířila samotná sféra veřejnosti. Na druhé straně z této sféry neustále vystupovala a vracela se do kdysi soukromé sféry směny zboží. Čím větší byla jejich publicistická efektivita, tím více byla přístupná tlaku určitých, ať už individuálních, nebo kolektivních soukromých zájmů. Zatímco tisk byl dříve schopen pouze zprostředkovávat a zesilovat rozvažování soukromých osob shromážděných v publikum, dnes je rozvažování naopak masmédiu teprve vytvářeno. Cestou od literárního žurnalismu soukromých osob k veřejným službám masmédiu se sféra veřejnosti proměňuje spolu s tím, jak do ní pronikají soukromé zájmy a privilegiovaně se v ní prezentují –, ačkoli v žádném případě již eo ipso nereprezentují zájmy soukromých osob jakožto publika. Oddělení veřejnosti a soukromé sféry implikovalo, že konkurence soukromých zájmů byla v zásadě přenechána tržní regulaci a byla držena stranou veřejné konfrontace různých mínění. Avšak v míře, v níž se veřejnost stává polem obchodní propagace, působí soukromé osoby jakožto soukromí vlastníci bezprostředně na soukromé osoby jakožto publikum. Přeměně veřejnosti v určitý prostředek propagace přitom nepochybně odpovídá komercializace tisku; ta je naopak podněcována také potřebami obchodní propagace, které vznikají autonomně z ekonomických souvislostí.

To, že byla veřejnost zaplavena propagačními publikacemi, nelze vysvětlit liberalizací trhu, ačkoli téměř současně s ní vznikla obchodní propagace starého stylu. Nesrovnatelně větší úsilí hospodářsky vedeného marketingu se stalo nezbytné spolu s tím, jak rostla míra oligopolních restrikcí trhu. Zvláště ve velkých průmyslo-

vých závodech se mezi technickým a finančním optimálním stavem odehrává konflikt, který zesiluje tendenci k takzvané monopolistické soutěži. Výrobní proces totiž ztrácí svou pružnost v míře, v níž byly technické agreáty přizpůsobeny masové výrobě – „výstup již nemůže být obměňován...; výstup je diktován výkonem sjednoceného mechanického procesu“.<sup>17</sup> Proto vzniká potřeba nějaké dlouhodobé odbytové strategie, která zajistí co nejstabilnější trhy a podílů na trhu. Bezprostřední cenová konkurence stále více ustupuje zprostředkované konkurenci cestou vytváření trhů se specifickou klientelou. Mizející průhlednost trhu, která byla obvykle považována za motiv rostoucí propagace,<sup>18</sup> je naopak z velké části jejím důsledkem. Reklamní konkurence, která vystřídala konkurenci cenovou, vlastně teprve vytváří nepřehlednou rozmanitost trhů, které kontrolují podniky se specifickým tržním sortimentem. Srovnávat tento sortiment podle měřítek ekonomické racionality je tím obtížnější, čím více je jeho směnná hodnota spoluurčována psychologickou reklamní manipulací. Existuje zřejmá souvislost mezi směřováním k velkému kapitalistickému podniku a k oligopolnímu omezení trhu na jedné straně a komerčními seriály (přísluvečnými „soap operas“), právě propagačními prostupujícími celou integrační kulturou masmédiu na straně druhé.<sup>19</sup>

Obchodní propagace, to, co bylo jako reklama poprvé označeno v r. 1820 ve Francii<sup>20</sup> a co se pro nás dnes jakožto výrazná ingredience tržního hospodářství stalo naprostou samozřejmostí, je jevem vrcholného kapitalis-

17/ Dobb, M., *Studies in the Development of Capitalism*, c.d., s. 360.

18/ Z novějších postojů lze ovšem vyrozumět, že se dokonce i reklamní průmysl distancuje od institucionální ideologie, podle níž propagace podporuje průhlednost trhu; srv. *Jahresbericht 1962*. Zentralausschuß der Werbewirtschaft. Bad Godesberg 1963, s. 13.

19/ Galbraith, J. K., *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, c.d. s. 46 n.

20/ Wuttke, H., Die Reklame. In: *Die deutschen Zeitschriften und die Entstehung der öffentlichen Meinung*. Leipzig 1875, s. 18 nn.

mu. Rozsah, který je hoden zmínky, získává až ve druhé polovině 19. století, kdy v průmyslovém kapitalismu dochází k procesům koncentrace: „u lepších společností přetrvává hluboko do 19. století odpor dokonce i k jednoduché obchodní inzerci; obchodní reklamy byly pokládány za nepřístojné“.<sup>21</sup> V 18. století činil podíl obchodních oznámení v inzertních listech či literárních časopisech jen asi 20 % prostoru; tato oznámení se navíc týkala téměř výlučně kuriozit, zboží, které nepatřilo k běžné obchodní směně. Ta se ještě do značné míry řídila face to face; konkurence se nadále spoléhala na ústní propagaci.

Kolem poloviny minulého století vznikají na bázi obchodní reklamy inzertní agentury; v Německu první takovou agenturu zakládá v r. 1855 Ferdinand Hansenstein. Úzká spolupráce s tiskem mnohdy vedla k tomu, že si velké reklamní agentury předplatily místo pro inzerci a dostaly tak pod svou kontrolu důležitou část tisku. Dnes ve Spolkové republice v reklamě, jejíž metody se od světové hospodářské krize vědecky zdokonalují spolu s tím, jak se mění daný stav ekonomického, sociologického a psychologického výzkumu trhu, pracuje přes 2000 firem.<sup>22</sup> Finanční prostředky na reklamu, které jsou těmto agenturám poskytovány, přitom představují asi jen jednu třetinu celkových reklamních nákladů národního hospodářství. Zbylé dvě třetiny jsou investovány bezprostředně podniky, z největší části na vnější propagaci; pro tyto účely zřídil každý větší podnik vlastní reklamní oddělení. Celkové náklady národního hospodářství na reklamu se ve Spolkové republice pro rok 1956 odhadují asi na 3 miliardy marek, to je přibližně 3 % všech soukromých výdajů.<sup>23</sup> Již o rok dříve dosáhl jejich podíl 1,3 % hrubého národního důchodu, zatímco v Anglii činily srovnatelné sazby již 1,9 %

21/ Sombart, W., *Der Bourgeois*, c.d., s. 204.

22/ Töpfer, G., *Mittler der Werbung*. In: *Die deutsche Werbewirtschaft. Der Volkswirt*. 1952, 55, příloha s. 40 nn.

23/ Greiser, F., *Die Kosten der Werbung*. Tamtéž, s. 82 nn.

a v USA 2,3 %.<sup>24</sup> Činnost reklamních agentur se nadále omezuje na inzertní praxi, nicméně rozšířenou prostřednictvím nových médií, především v novinách a ilustrovaných časopisech. Dominantní vliv samozřejmě získává televizní reklama, a to v míře celkového rozšíření tohoto komunikačního prostředku a ve vztahu k typu struktury organizace. V r. 1957 četla alespoň polovina pravidelných čtenářů novin ve Spolkové republice také hospodářskou inzerci, 65 % rozhlasových posluchačů poslouchalo reklamní vysílání, přičemž třetina z nich tvrdila, že je poslouchají každý den.<sup>25</sup> Zatímco masmédiá mají obecně vliv spíše na vyšší sociální vrstvy než na vrstvy nižší, zde se poměr obrací: reklama ovlivňuje níže postavené skupiny více a častěji než skupiny výše postavené. Socializace někdejších statků horních vrstev vzbuzuje velkou pozornost v těch vrstvách, které se jim snaží přizpůsobit alespoň symbolicky svým konzumním stylem.

Reklamní průmysl však nepoužívá pouze existující publicistické orgány, nýbrž vytváří si své vlastní noviny, časopisy a sešity. V r. 1955 vlastnila každá pátá domácnost ve Spolkové republice alespoň jeden exemplář běžných firemních katalogů, přičemž jejich úprava byla často stejně nákladná jako úprava ilustrovaných brožur.<sup>26</sup> Vedle toho vznikla další specifická publicistika; počet závodních časopisů a časopisů pro spotřebitele představoval ve stejné době téměř polovinu všech časopisů, které vycházely na západoněmeckém trhu. Jejich náklad dosáhl více než jedné čtvrtiny celkového nákladu všech časopisů, což je rozšíření, které ve svém souhrnu více než dvojnásobně převyšuje celkový náklad zábavních časopisů.<sup>27</sup> K tomu při-

24/ V letech 1880-1948 vzrostly v USA náklady na reklamu na každého obyvatele sedminásobně; srv. Schramm, W., *Mass Communication*, c.d., s. 548.

25/ DIVO, c.d., s. 156.

26/ *Jahrbuch der öffentlichen Meinung*, c.d., s. 53.

27/ Příručka: *Die deutsche Presse 1956*, c.d., s. 47. K tomuto typu časopisů srv. analýzu H. J. Kropffa: *Synthese von Journalismus, industrielle Publizität und Public Relations. Publizistik*, 1960, V, s. 491 nn.



stupuje fakt, že sama tato zábava – a sice nejen ta, která je zprostředkována časopisy –, stejně jako programy masmédií dokonce i ve své nekomerční části, podněcují konzumní chování a stanoví určité vzory. David Riesman spatřuje podstatu prostředků masové zábavy přímo ve výchově spotřebitelů, která začíná již v dětství a neustále provází i dospělé: „Dnes je budoucím povoláním všech děcek povolání školeného spotřebitele.“<sup>28</sup> Masově rozšířená integrační kultura podněcuje publikum per se k určité výměně názorů o spotřebním zboží a podřizuje je mírnému tlaku neustálého spotřebitelského tréninku.

Následkem samotné ekonomicky vynucené invaze propagačních publikací do sféry veřejnosti by nemusela být přeměna této veřejnosti. Tak jako od druhé třetiny minulého století začaly například deníky oddělovat redakční část od části inzertní, tak mohlo také rozdělení publicistických funkcí (na veřejné rozvažování soukromých osob jakožto publika a na veřejnou prezentaci individuálních a kolektivních soukromých zájmů) v podstatě ponechat veřejnost nedotčenu. K formování nějaké takové ekonomické veřejnosti, která je takřka oddělena od veřejnosti politické – svěbytné reklamní veřejnosti –, však nedošlo. Publicistická prezentace privilegovaných soukromých zájmů byla spíše od počátku spojena i s politickými zájmy. Neboť v téže době, kdy do veřejnosti prostřednictvím reklamy pronikla vzájemná horizontální konkurence zájmů vlastníků zboží, kdy již byla do sporu stran vtažena kapitalistická základna konkurence jako taková, vstoupila do veřejnosti také vertikální konkurence zájmů protikladných tříd. Ve fázi více či méně neskrývaného třídního antagonismu, kolem poloviny minulého století, je sama veřejnost rozpolcena na dva národy – veřejná prezentace soukromých zájmů tak eo ipso získává politickou hodnotu. Velkorysá obchodní reklama získává v takovéto veřejnosti téměř vždy také kvalitu reklamy, která není pouze reklamou obchodní –

28/ Riesman, D., *Osamělý dav*, c.d., s. 80.

již proto, že je per se nejdůležitějším faktorem v ekonomické kalkulaci podniků vydávajících noviny a časopisy, a také novějších médií, pokud pracují na komerční bázi. Ekonomická reklama si však tento svůj politický charakter uvědomila až v *praxi public relations*.

Tato praxe, stejně jako samotný termín,<sup>29</sup> pochází z USA. Její počátky jsou připisovány Ivy Leeové, jež rozvinula „techniky publicity v rovině tvorby politiky“ k ospravedlnění big business, především Standard Oil Company a Pennsylvania Rail Road, které se tehdy staly předmětem útoku jistých sociálních reformátorů.<sup>30</sup> Mezi dvěma světovými válkami začaly některé z velkých podniků svou strategii přizpůsobovat i hlediskům public relations. V USA se to ukázalo, zvláště v klimatu národního konsensu po vstupu do války v r. 1940, jako užitečné. Až po skončení války se nové techniky široce rozšířily také v Evropě. V rozvinutých zemích Západu získávají svou vládu nad veřejností v posledních deseti letech. Staly se klíčovým fenoménem její diagnózy.<sup>31</sup> „Péče o mínění“<sup>32</sup> se od propagace liší tím, že na veřejnost pohlíží vysloveně jako na veřejnost politickou. Soukromá reklama se vždy obrací na jiné soukromé osoby, přicházejí-li v úvahu jako spotřebitelé; adresátem public relations je „veřejné mínění“, jsou to soukromé osoby jakožto publikum, a nikoli bezprostředně jakožto spotřebitelé. Odesílatel v roli někoho, kdo má zájem na veřejném blahu, tají své obchodní záměry. Ovlivňování spotřebitelů

29/ Bernays, E. L., *Crystallising Public Opinion*. New York 1923; srv. též Kelley, St., *Professional Public Relations and Political Power*. Baltimore 1956.

30/ Steinberg, P. S., *The Mass Communicators*, c.d., s. 16 nn.

31/ „Průmyslový obchod a průmyslová práce dospěly k vědomí, že ve zdravém státě nemohou přežít a čelit svým problémům s konkurencí bez určitých prostředků získávání a udržování dobré vůle veřejnosti“ (tamtéž, s. 92; viz též kap. III, s. 115 nn.).

32/ Gross, H., *Moderne Meinungspflege*. Düsseldorf 1952; shrnutí viz Hundhausen, C., *Industrielle Publizität als Public Relations*. Essen 1957.

si vypůjčuje své konotace z klasické ideje rozvažujícího publika soukromých osob a využívá její legitimizace pro své vlastní cíle: akceptované funkce veřejnosti se stávají součástí konkurence organizovaných soukromých zájmů.

Reklama se koneckonců omezila na prostředek inzerce. Péče o mínění, spolu s jeho „podporou“ a „využíváním“, naproti tomu reklamu přesahuje: zasahuje do procesu „veřejného mínění“ tím, že plánovitě přichází s něčím novým nebo využívá podněty, které budí pozornost. Reklama se přitom přísně řídí psychologii a postupy atraktivní a ilustrované propagace spjaté s masmédií, tj. s mnohokrát vyzkoušenými pravidly vypovídání o věcech všeobecného zájmu lidí: milostný vztah, náboženství, peníze, děti, zdraví, zvířata. Dramatickou prezentací faktů a vykalkulovaných stereotypů jí jde o „změnu orientace veřejného mínění vytvářením nových autorit či symbolů, které budou akceptovány“.<sup>33</sup> Managerům public relations se buď podaří propašovat odpovídající materiál přímo do komunikačních kanálů, nebo ve veřejnosti naaranžují specifické události, které předvídatelným způsobem uvedou do chodu aparátů komunikace; učebnice doporučuje pro tento druh „vyrábění či vytváření zpráv“ na dvacet metod.<sup>34</sup>

Přičteme-li k tomu rozmanitost informací a instrukcí, které kanceláře public relations v seriózní úpravě dodávají jako „podklady“ nejdůležitějším „distribučním místům“, působí přímo zastarale ona tvrzení, která trvají na profesní ideologii starého oddělování zpráv a inzerce.<sup>35</sup>

33/ Steinberg, P. S., *The Mass Communicators*, c.d., s. 92; srv. též kap. III, s. 115 nn.

34/ Počínaje obvyklými akcemi (zprávy, promluvy, zasedání, ustavení nějakého výboru, pořádání kongresu atd.) přes dovedné využití vhodných námětů (jako jsou prázdniny či svátky, s nimiž se dají spojovat speciální kampaně), přes veřejně atraktivní nadace, vyhlašování cen, dary, stipendia až k plánovitému aranžmá novinek (průvody, výstavy, cyklistické závody, prázdninové tábory, soutěže o nejkrásnější zahradu, volba královny krásy atd.). Srv. tamtéž, s. 237 nn.

35/ „Tisk (ale nejen on) má dva hlavní zdroje zpráv: své vlastní zpravodaje a tiskového mluvčího. Tisk má také dva spolu související

Public relations spíše obojí propojuje: propagace už nemá být vůbec rozeznatelná jako sebe prezentace nějakého soukromého zájmu. Svému objektu propůjčuje autoritu určitého předmětu veřejného zájmu, o němž si, tak to má alespoň vypadat, publikum rozvažujících soukromých osob svobodně vytváří své mínění. „Vzbuzení souhlasu“<sup>36</sup> je ústřední úlohou, neboť teprve v klimatu nějakého takového konsensu se podaří „podnitit veřejnost, navrhnout či prosadit přijetí nebo odmítnutí osoby, výrobku, organizace nebo myšlenky“.<sup>37</sup> Vzbuzená ochota konzumentů je zprostředkována falešným vědomím, že se jakožto rozvažující soukromé osoby odpovědně spolupodílejí na veřejném mínění.

Konsensus v otázce chování, které je, jak se zdá, nutné ve veřejném zájmu, má naproti tomu skutečně něco z inscenovaného „veřejného mínění“. Ačkoli má public relations například podporovat odbyt určitého zboží, jeho vliv je vždy širší. Protože se publicita pro specifické produkty rozvíjí oklikou přes fingovaný obecný zájem, vytváří a zajišťuje nejen tržní profil značky a klientelu spotřebitelů – pro firmu, obor, pro celý systém současně spíše mobilizuje kvazipolitický kredit, respekt toho druhu, jaký bývá projevován veřejným autoritám.

Vytvořený konsensus ovšem ve skutečnosti nemá s veřejným míněním, s konečnou jednomyslností vleklého procesu vzájemné osvěty mnoho společného; neboť „obecný zájem“, na jehož základě by jedině bylo možné dospět k nenásilné racionální shodě veřejně soupeřících mínění, se vytrácel právě v té míře, v níž si jej přivlastňovaly publicistické sebe prezentace privilegovaných soukromých zájmů. Stará základna postupného sblížení

druhy možného publika: jednak určitý počet čtenářů, kteří si utvářejí své názory na základě obsahu novin, a jednak určitý počet osob, které noviny motivují ke koupi výrobků v nich inzerovaných“ (tamtéž, s. 137).

36/ Bernays, E. L. (ed.), *The Engineering of Consent*. Oklahoma 1955.

37/ Steinberg, P. S., *The Mass Communicators*, c.d., s. 74.

různých mínění se rozpadla spolu s tím, jak se rozpadl její dvojitý předpoklad: omezení publika na soukromé osoby jakožto členy občanské společnosti a omezení jejich racionální kritické diskuse na základy občanské společnosti jakožto sféru soukromé dispozice. A nějaká nová základna se nevytváří už proto, že na její fiktivní verzi tvrdošijně trvají soukromé zájmy, které pronikají do veřejnosti. Konsensus vytvořený rafinovanými službami, které produkují mínění ve znamení určitého fingovaného veřejného zájmu, zcela postrádá kritéria něčeho rozumného. Rozumná kritika veřejně diskutovaných záležitostí ustupuje náladami určené konformitě s veřejně prezentovanými osobami či personifikacemi; souhlas se kryje s dobrou vůlí, kterou vyvolává publicita. Publicita kdysi znamenala vystavení politického panství veřejnému rozumovému posuzování, nyní shrnuje reakce nezávazné přízně. Občanská veřejnost opět získává feudální rysy spolu s tím, jak je vytvářena prostřednictvím public relations: „nositelé nabídky“ rozvíjejí okázalou prezentaci před zákazníky ochotnými poslouchat jejich rady. Publicita napodobuje onu auru osobní prestiže a nadpřirozené autority, kterou kdysi propůjčovala reprezentativní veřejnost.

O refeudalizaci veřejnosti je třeba hovořit ještě v jiném, přesnějším smyslu. Ona integrace masové zábavy a reklamy, která v podobě public relations již získává „politickou“ povahu, totiž svému kodexu podřazuje i samotný stát.<sup>38</sup> Protože soukromé podniky svým zákazníkům jakožto spotřebitelům sugerují při jejich rozhodování vědomí, že jsou občany státu, musí stát své občany „oslovovat“ jako spotřebitele. Tak se o publicitu uchází i veřejná moc.

38/ Zpráva z r. 1953 vypočítává ve Spolkové republice přes 100 institutů, které se zabývají prací s veřejností, přičemž je někdy stále těžší rozlišit výchovu občanů od reklamy (Jahn, H. E., *Verantwortung und Mitarbeit*. Oberlahnstein 1953).

## § 21

### *Princip publicity a jeho změněná funkce*

Koncem 20. let se tématem veřejného mínění zabýval sjezd německých sociologů.<sup>39</sup> Při této příležitosti byl poprvé kompetentně zaznamenán jev, který je pro politickou změnu funkce veřejnosti příznačný – „žurnalistická aktivizace“ úřadů, stran a organizací. Brinkmann sice vytvořil chybnou antitezi mezi „svobodným tiskem“ a „úřední publicistikou“ veřejných i soukromých správ („oním neúnavným vtahováním všech oblastí života do své ‚publicity‘ si moderní noviny samy vychovaly svého protihráče a snad i vládce své nenasytné touhy po informacích: v tiskových střediscích a referátech, k jejichž ustavení se nyní cítí být oprávněno každé středisko aktivity, které je vystaveno veřejnosti nebo ji vyhledává“<sup>40</sup>). Tato kontrapozice však pokulhává, protože politika public relations, kterou provozují správy a která daleko překračuje publikace klasického formátu, používala existující masmédiá a upevnila jejich postavení. Konstatování jako takové je nicméně správné: vedle velkých publicistických institucí a ve spojení s nimi („aparát, který sice představuje maximum veřejnosti, ale velmi málo mínění“) se etabloval jiný aparát, který vyhovuje nové publicistické potřebě státu a svazů („tam máme ... jiné ‚veřejné mínění‘, které snad ‚míní‘ mnohé a něco velmi určitého, ve společnosti se to však v podstatě pokouší utvářet a prosazovat všemožným způsobem, jen ne ‚způsobem veřejným‘“<sup>41</sup>). Ony formy cíleného usměrňování mínění, na které se tu naráží, „se vědomě

39/ Verhandlungen des 7. Deutschen Soziologentages. *Schriften der Deutschen Gesellschaft für Soziologie*. Bd. VII. Tübingen 1931. O několik let dříve shrnul zkoumání starší německé sociologie k tomuto tématu F. Tönnies v knize *Kritik der öffentlichen Meinung*. Berlin 1922.

40/ Brinkmann, C., *Presse und öffentliche Meinung*. In: Verhandlungen des 7. Deutschen Soziologentages, c.d., s. 27 nn.

41/ Tamtéž, s. 30.

odchylují od liberálního ideálu veřejnosti". Státní byrokracie si je vypůjčuje z praxe, kterou již uvedly do chodu velké soukromé podniky a svazové organizace; teprve v souhře s nimi vůbec získá veřejná správa svůj „publicistický“ charakter.

Růst správní moci v sociálním státě – nejen vůči zákonodárci, nýbrž i vůči samotné vládní špičce<sup>42</sup> – dovo-luje rozpoznat jeden z momentů jejího „osamostatnění“, ačkoli ani v liberální éře správní moc nikdy nefungovala jako pouhý výkon zákona.<sup>43</sup> Druhý moment, opačný proces přenášení moci ze státu na společenské skupiny, je méně nápadný; v nově získaném prostoru „tvořivého posuzování“, v němž se správa sama stává výrobcem, obchodníkem i distributorem, se totiž exekutiva cítí být nucena doplnit a částečně také nahradit vrchnostenskou autoritu jistou dohodou s „veřejností“. To vede částečně k neoficiálnímu spolupůsobení svazů, částečně k pravidelnému přenášení administrativních úkolů do jejich kompetence. Werner Weber konstatuje, že stát je připravován o široké oblasti jurisdikce, které se stávají „součástími stavovského správního systému, jenž existuje vedle státu“.<sup>44</sup> Avšak i tam, kde stát potvrzuje či rozšiřuje svou správní svrchovanost, musí se v poli napětí organizovaných zájmů „přizpůsobit“. Ačkoli jsou v tomto případě dohody hledány a uskutečňovány mimoparlamentní cestou, tedy s vyloučením státně institucionali-

42/ Správní akt získává čím dál větší nezávislost na obecných politických programech; pod pláštíkem věcného racionálního přizpůsobení měnícím se podmínkám nahrazuje vládu správou, takže si konzervativci přímo stěžují na „ztenčení elementu vládnutí“.

43/ Forsthoff, E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, c.d., Bd. I, s. 65.

44/ Weber, W., *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*. Stuttgart 1951, s. 38, 53; k rozsáhlé literatuře o zájmových svazech srv. Stammer, O., *Interessenverbände und Parteien. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 1957, IX, s. 587 nn.; z historického hlediska viz: Schulz, G., *Über Entstehung und Formen von Interessengruppen in Deutschland seit Beginn der Industrialisierung. Politische Vierteljahrszeitschrift*. Bd. II, 1961, s. 124 nn.

zované veřejnosti, jsou přece jen oběma stranami halasně připravovány a jsou viditelně provázány takzvanou prací s veřejností. Veřejnost, a s ní i ona veřejnost, jež se etablovala jako státní orgán, tedy parlament, ztrácí řadu svých zprostředkujících funkcí spolu s tím, jak dochází ke vzájemnému prolínání státu a společnosti. Kontinuální integrační proces je zajištěn jiným způsobem: jistému oslabení pozic parlamentu odpovídá posílení zprostředkujících článků od státu ke společnosti (správa) a obráceně od společnosti ke státu (svazy a strany). Vynaložená publicita, managersky řízený rozvoj public relations, tak ukazuje, že veřejnost, do značné míry zbavená svých původních funkcí, je nyní, pod ochranou správ, svazů a stran, vtažena do procesu integrace státu a společnosti jiným způsobem.

V rámci politicky činné veřejnosti mohly být konflikty řešeny na základě relativně homogenních zájmů a v relativně rozumných formách porady jen proto, že celá šíře materiálních rozhodnutí uvnitř tržní společnosti, jež byla neutralizována jako sféra soukromí, byla zprostředkována tržním mechanismem a v zásadě přijímána nepolitickou cestou. Totéž platí o parlamentně řešených konfliktech, které si činí nárok na racionalitu a stálost v systému abstraktních a všeobecných zákonů. Politická veřejnost, ovšem pouze v rámci společného zájmu soukromých osob jakožto soukromých vlastníků, byla i nadále oproštěna od konkurence individuálních soukromých zájmů natolik, že k rozhodnutím vyhrazeným politickému kompromisu bylo možné dospět racionální politickou diskusí. Naproti tomu jakmile byly soukromé zájmy, kolektivně organizované, nuceny přijmout politickou podobu, musely být ve veřejnosti řešeny i ty konflikty, které od základu změnily strukturu politického kompromisu.<sup>45</sup> Od veřejnosti se vyžaduje, aby usilovala o vyrovnání zájmů, které se ovšem vymyká klasickým formám parlamentní dohody a ujednání; na tomto vy-

45/ Kirchheimer, O., *Changes in the Structure of Political Compromise. Studies in Philosophy and Social Science*, 1941, IX, s. 456.

rovnání je ještě znát jeho původ ve sféře trhu - musí být vysloveně „vyjednááno“, přechodně vytvářeno tlakem a protitlakem, bezprostředně podporováno jen labilní rovnováhou mocenské konstelace mezi státním aparátem a zájmovými skupinami. Politická rozhodnutí jsou přijímána v nových formách určitého „dohadování“, které se vytvořilo vedle starších forem výkonu moci - hierarchie a demokracie.<sup>46</sup> Na jedné straně se snad rozšířila oblast kompetence veřejnosti. Protože však na druhé straně vyrovnání zájmů nadále podléhá liberálnímu nároku této veřejnosti (tj. legitimizovat se na základě obecného blaha), aniž by tomuto nároku mohla dostát, nebo se od něj zcela oprostít, přesouvá se vyjednávání kompromisů do mimoparlamentních oblastí. K tomu může dojít formálně - delegováním jednotlivých kompetencí státních orgánů na společenské organizace -, nebo neformálně - skutečným přesunem kompetencí, které se neopírají o žádné normy (nebo jsou s nimi v rozporu).

Například tam, kde nelze očekávat relativně trvalé vyrovnání zájmů či dokonce „smír“ mezi zaměstnavateli a zaměstnanci (na místo kompromisu produkujícího posun norem) - jako v případě ústředního konfliktu společnosti vrcholného kapitalismu -, může eliminace nuceného státního vyrovnání vytvořit autonomní oblast pro kvazipolitický výkon moci vzájemně bojujících sociálních skupin. Na jedné straně pak už tarifní partneři nejednají na základě soukromé autonomie; jednají v rámci politické veřejnosti, a proto podléhají oficiálně demokratickému příkazu veřejnosti.<sup>47</sup> Na druhé straně však tvorba tarifních norem natolik narušuje formy veřejnosti starého stylu (založené na důvěře v moc rozumu) a základní antagonismus zájmů objektivně skýtá tak malou možnost

46/ Dahl, R. A., Hierarchy and Bargaining in Politics and Economics. In: *týž, Research Frontiers in Politic and Government*. Washington 1955, s. 47 nn.

47/ Ridder, H., *Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart 1960.

stanovení práva podle liberálních kritérií, že jsou tyto kompromisy vyjímány z procedury parlamentní legislativy, a tím i z oblasti kompetencí státně institucionalizované veřejnosti jako takové. - Takovému typu oficiálního přenesení kompetencí odpovídá v mnohem větším rozsahu faktické přenesení kompetencí politického kompromisu ze zákonodárce na okruh styku správ, svazů a stran. Narůstající integrace státu a společnosti, která už jako taková není společností politickou, vyžaduje rozhodnutí, jež mají formu dočasných skupinových kompromisů, vyžaduje tedy přímou směnu partikulárních zvýhodnění a odškodnění, která není zprostředkována institucionálními procedurami politické veřejnosti. Svazy a strany proto zůstávají v zásadě soukromými sdruženími; některé ani nejsou organizovány formou spolků s právní subjektivitou, podílejí se nicméně na obsazování veřejných pozic. Plní totiž také funkce politické veřejnosti a podřizují se jejímu požadavku: legitimizovat společenský tlak, který je vyvíjen na státní moc a který už není jen pouhým mocenským vztahem. Svazy tak fakticky překročily meze občanského práva na sdružování; jejich deklarovaným cílem je přeměna soukromých zájmů mnoha jedinců v jeden společný veřejný zájem, důvěryhodná reprezentace a demonstrace spolkového zájmu jakožto zájmu obecného.<sup>48</sup> Svazy přitom ovšem disponují rozsáhlou politickou mocí, a to nikoli navzdory svému soukromému charakteru, nýbrž díky němu; mohou především manipulovat „veřejným míněním“, aniž by se jim musely nechat samy kontrolovat. To je totiž výsledek dvojí nutnosti - na jedné straně nutnosti vykonávat sociální moc a na druhé straně nutnosti ospravedlnit se před tradovanými měřítky veřejnosti, která se fakticky rozpadá. Organizace musí od mediálně vytvořeného publika získat nezávazný souhlas s vytvářením kompromisu (kompromisu, který do značné míry vzniká v těchto organizacích, je však odkázán na veřejný kredit), nebo si musí zajistit

48/ Srv. Kaiser, J. H., *Die Repräsentation organisierter Interessen*. Berlin 1956.

alespoň jeho benevolentní pasivitu – ať už proto, aby takový souhlas proměnily v politický tlak, anebo proto, aby na základě dosažené tolerance neutralizovaly politický protitlak.<sup>49</sup>

49/ Tato nahodilá mobilizace „veřejného“ mínění za účelem podpory nebo zajištění ne-veřejně vyjednaných kompromisů zpětně ovlivňuje i strukturu samotného kompromisu. Pro „pravý“ kompromis obou stran je typické právě právo trvat na cílech, které odrážejí nesmířitelné zájmové situace a orientace nějakého přetrvávajícího základního konfliktu zájmů. Vzdání se takovéto výhrady nutně vede k ideologizaci kompromisu: redukuje jej totiž na statutární smlouvu ve fiktivním rámci v zásadě nekonfliktního řádu. Na příkladu rozhodnutí Spolkového pracovního soudu z 31. 10. 1958 (1 AZR 632/57) tyto tendence analyzovali Abendroth, Ramm, Ridder aj.; srv. např. Abendroth, W., *Innergewerkschaftliche Willensbildung, Urabstimmung und „Kampfmaßnahme“*. *Arbeit und Recht*, 1959, VII, s. 261 nn.

A stejně jako je pozoruhodná právní kritika, je pozoruhodný i sociologický fakt, který je dokumentován kritizovaným rozhodnutím. Je jím nutná integrační kooperace svazových byrokracií v rámci materiálně zakotveného řádu a současně abdikace na vědomí kompromisu, který je pouze dočasným přizpůsobením se rozdílných zájmů v situaci přetrvávajícího základního konfliktu zájmů. (Tomu odpovídají jevy „mizení opozice“, které O. Kirchheimer zaznamenal i v parlamentu. *The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes. Social Research*, 1957, XXIV, s. 127-156.) Tento fakt není symptomem pouze politicky ambivalentního vývoje sociálního státu jako takového, jímž jsme se v naší souvislosti nezabývali (srv. k tomu mou úvodní kapitolu in: *Student und Politik*. Neuwied 1961, s. 34 nn.), nýbrž především strukturální přeměny veřejnosti. Každý druh integrační kooperace svazových byrokracií, které se postupně osamostatnily vůči svému členskému publiku, se totiž může prosadit pouze v té míře, v níž jsou formy politicky rozvažující veřejnosti (v tomto případě: vnitrosvazová organizační veřejnost) potlačovány odpolitizovaným projevem veřejného souhlasu mediálně vytvořeného publika, nebo v níž je mlčenlivá tolerance vytvořena manipulativní či demonstrativní publicitou rozvíjenou „seshora“.

V této souvislosti jsou důležité tendence, které jsme analyzovali spolu s procesem koncentrace tisku (srv. výše s. 292): předně centralizace politického tisku s rostoucí závislostí novin na stranických byrokraciích; pak oslabení pozice stranického tisku jako takového; a konečně odpolitizování tisku jako celku. Pokud jde o sociálně demokratický tisk, Abendroth (v návaznosti na poznámku Hermanna Hellera, *Staatslehre*, Leiden 1934, s. 137) konstatuje: „Když Heller poukazuje na to, že by duševní schopnost zaměstnanců byla nadále

Cílem práce s veřejností je posílení prestiže vlastní pozice, aniž by se přitom tématem *veřejné diskuse* stal samotný předmět kompromisu: organizace a funkcionáři rozvíjejí *repräsentaci*. „Veřejné svazy vůbec nechtějí vystupovat jako právnické osoby, nýbrž jako kolektivní organizace, a sice proto, že se jejich zájem nesoustřeďuje ani tak na formální zastupování směrem k veřejnosti, při současném osamostatnění vůči vnitřnímu svazovému životu, nýbrž hlavně na *repräsentaci svých členů na veřejnosti*.“<sup>50</sup> Repräsentace není ani tak prvkem vnitřní svazové struktury, jako je především „výrazem jejího veřejného nároku“.<sup>51</sup> Samozřejmě se tím znovu nevytváří repräsentativní veřejnost starého typu; přesto však propůjčuje refeudalizované občanské veřejnosti jisté rysy, které jsou, jak poznamenal Schelsky, charakterizovány tím, že velcí státní i nestátní organizátoři „řídí propagaci svých pozic“.<sup>52</sup> Aura osobně repräsentované autority se vrací jako moment publicity; potud se moderní publicita zcela podobá publicitě feudální. Public relations se vlastně nevztahuje na public opinion, nýbrž na opinion v onom pojetí dobré pověsti. Veřejnost se stává dvorem, před jehož publikem lze rozvíjet prestiž, místo aby se na něm rozvíjela kritika.

možná pouze díky jejich vlastním novinám, je třeba připomenout, že ve Spolkové republice již neexistuje charakteristický moment stranického tisku vytvářeného demokratickými stranami, který měl velký význam v Německu před r. 1933, a z ekonomických ani technických důvodů už pravděpodobně nemůže v dřívějším měřítku vzniknout.“ (Sultan, H./Abendroth, W., *Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie*. Hannover 1955, s. 92, pozn. č. 45.) V r. 1933 asi polovinu všech německých deníků tvořily politické deníky. Do r. 1956 se jejich podíl ve Spolkové republice snížil asi na čtvrtinu: 65 % novin se deklarovalo jako nadstranické, 10 % není definováno; obě kategorie disponují 82 % celkového nákladu (srv. příručku: *Die deutsche Presse 1956*, c.d., s. 35 nn.).

50/ Altmann, R., *Zur Rechtsstellung der öffentlichen Verbände. Zeitschrift für Politik*, 1955, II, s. 214.

51/ Tamtéž, s. 226.

52/ Schelsky, H., *Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart*, c.d., s. 357.

Kdysi musela být publicita prosazena proti tajné politice monarchů: osoby a věci se pokoušela podřídit veřejnému rozumovému posuzování a umožnila, aby politická rozhodnutí probíhala pod dohledem instancí veřejného mínění. Dnes je publicita naopak prosazována pomocí tajné politiky zainteresovaných: dodává určité osobě nebo věci veřejnou prestiž, a tím jim umožňuje získat veřejný projev souhlasu v klimatu neveřejného mínění. Již pojem „práce s veřejností“ prozrazuje, že veřejnost, která byla kdysi dána postavením reprezentantů a ve své kontinuitě byla také zajištěna symbolikou spjatou s tradicí, musí být teprve vytvářena podle okolností a případ od případu. Dnes je třeba vytvořit příležitosti k identifikaci – veřejnost musí být „udělána“, už neexistuje. Altmann to výstižně označuje jako akt „komunifikace“.<sup>53</sup> Bezprostřední efekt publicity se nevyčerpává oním odkomercializovaným reklamním účinkem nějaké aury dobré vůle, která vytváří ochotu vyjádřit souhlas. Tato publicita přesahuje ovlivňování rozhodnutí konzumentů a hodi se i k politickému nátlaku, protože mobilizuje potenciál neartikulované ochoty souhlasit, který, je-li to nutné, lze převést v plebiscitně definovaný souhlas. Nová veřejnost ještě zůstává vázána na veřejnost občanskou do té míry, do jaké se i nadále uplatňují její institucionální formy legitimizace. Také demonstrativní publicita je politicky účinná pouze v té míře, v níž může zajistit kapitálu potenciálních voličských rozhodnutí hodnověrnost, nebo může tato rozhodnutí skutečně splnit. Toto „splnění“ je pak ovšem úlohou stran.

Změna funkce zasahuje politicky činnou veřejnost v jejím celku: podléhá jí také ústřední vztah publika, stran a parlamentu. Politické veřejnosti liberální éry vtiskla určitý ráz strana honorace, jak ji popsal Max Weber.<sup>54</sup> Kruhy vzdělanců a majetných zakládaly pod

53/ Altmann, R., *Das Problem der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die Demokratie*. Disertační práce. Marburg 1954, s. 72.

54/ Weber, M., *Parteiwesen und Parteiorganisation*. In: týž, *Staatssoziologie*. Berlin 1956, s. 50 nn.

vedením duchovních a profesorů, advokátů, lékařů, učitelů a lékárníků, továrníků a pozemkových vlastníků místní politické kluby, nejprve příležitostné svazy, sdružení voličů, které si udržovaly soudržnost pouze díky poslancům. Počet politiků, pro něž byla politika hlavním zaměstnáním, zůstal nízký, jejich funkce byly zprvu podřadné; politika je jakési vedlejší čestné povolání. K činnosti, která neměla pevnou formu a která se, a to nejen ve velkých městech, realizovala prostřednictvím pravidelných setkání vlastních spolků za účelem vypracování zpráv o činnosti poslanců, patřil jako jediná permanentní instituce tisk. Probíhá plynulá komunikace mezi komunálními diskusními centry a zasedáními parlamentu.<sup>55</sup> Právě organizačně volné spojení „frakční strany“ – která existovala prakticky jen v parlamentu – s voliči v zemi, spojení zprostředkované kruhy honorace, odpovídalo nenásilnému komunikačnímu toku v rámci jednoho jediného publika. Rovnost vzdělanců v zásadě ještě nebyla zpochybněna rozdělením kompetencí. Také samotné strany se v tomto rámci občanské veřejnosti chápaly jako „formace mínění“: jejich základnou, jak to ve své zprávě o německém národním shromáždění vyjádřil Rudolf Haym, byla politická mínění v jejich masové soudržnosti. August Ludwig von Rochau přikládá „stranickému duchu“ právo na objektivitu soudu, která údajně nepodléhá pouhému zájmu.<sup>56</sup> Již Treitschke však

55/ Weber hovoří o vskutku omezeném počtu přímých účastníků, jenž byl důsledkem mechanismu výběru honorace, pak však připouští: „Počet lidí, kteří byli nepřímo, především materiálně, zainteresováni na politické činnosti, byl velmi vysoký. Neboť všechna administrativní opatření ministerstva byla vydávána a především všechny personální otázky byly vyřizovány s ohledem na otázku, jaký to bude mít vliv na volební šance; a byla snaha prosadit veškerá přání jakéhokoli druhu prostřednictvím místně příslušného poslance, kterému ministr ... musel, ať rád či nerad, popřát sluchu. Jednotlivý vyslaný zástupce přebíral úřední záštitu, záštitu vůbec, nad všemi záležitostmi svého volebního obvodu, a z důvodu svého znovuzvolení, udržoval spojení s místní honorací.“ Tamtéž, s. 58.

56/ Rochau, A. L. von, *Grundsätze der Realpolitik*. Stuttgart 1853, s. 91 n.; srv. též Schieder, T., *Die Theorie der Partei im älteren*

opouští tezi o straně mínění: „Zejména zájmy společenských tříd jsou spjaty se stranickými učenými daleko pevněji, než strany samy přiznávají.“<sup>57</sup> Na konci století konečně najdeme doklady toho, že se iluze zájmové neutrality opouštějí, i pokud jde o měšťanské strany. Lidé jako Friedrich Naumann přímo požadují, aby měl liberální tábor svou třídní stranu, neboť „pouze třídě uvědomělý liberalismus má dostatečnou pevnost, aby neustoupil ve všeobecném třídním boji, který tu už dnes jednou je.“<sup>58</sup>

Mezitím se začala prosazovat strukturální přeměna občanské veřejnosti; instituce společenského styku, které zajišťovaly soudržnost rozumově posuzujícího publika, ztratily svou účinnost nebo se zcela rozpadly; vývoj ke komerčnímu masovému tisku odpovídal nové orientaci stran honorace na masovou základnu. Rozšiřování rovných občanských práv změnilo skladbu stran. Volná sdružení voličů jsou od poloviny minulého století stále více nahrazována stranami ve vlastním smyslu slova – stranami s organizací přesahující místní rámec, s byrokratickým aparátem zaměřeným na ideologickou integraci a politickou mobilizaci širokých voličských mas. V Anglii zavedl Gladstone systém stranické mašinerie. S touto výstavbou více či méně podnikově organizovaného a centrálně řízeného aparátu profesních politiků ztrácejí místní výbory svůj význam. Strany teď stály před úkolem „integrovat“ pomocí nových metod masu občanů státu – kteří už vlastně nebyli „občany“ – za účelem odevzdání hlasů; shromáždění voličů se zprávou o činnosti místních poslanců muselo ustoupit systema-

deutschen Liberalismus. In: Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der Politischen Parteien (Hg.), *Aus Geschichte und Politik. Festschrift für Ludwig Bergsträßer*. Stuttgart/Düsseldorf 1954, s. 183 nn.

57/ Treitschke, H. von, *Parteien und Fraktionen*, 1871; citováno podle: Schieder, T., *Die Theorie der Partei im älteren deutschen Liberalismus*, c.d., s. 194.

58/ *Die Hilfe*, 10. Jahrgang 1904, Nr. 2.

tické propagandě. Teprve nyní vůbec vzniklo něco takového jako moderní propaganda, která měla od samého počátku Jánusovu tvář osvěty a řízení, informace a reklamy, pedagogiky a manipulace.<sup>59</sup>

Vzrostla vzájemná závislost politicky relevantních událostí. Veřejnost ztratila spolu se svou komunální základnou i své vlastní místo; ztratila své jasné ohraničení vůči soukromé sféře na jedné straně a vůči „světové veřejnosti“ na straně druhé; ztratila svou průhlednost a přehlednost.<sup>60</sup> Jako alternativa třídní strany<sup>61</sup> vznikla ona „integrační strana“, jejíž formu většinou nelze jasně odlišit; „podchycuje“ voliče dočasně a podněcuje je k projevu veřejného souhlasu, aniž by zasahovala do jejich politické nezpůsobilosti.<sup>62</sup> Dnes se tato masová strana s povrchní integrací stala převládajícím typem. Je pro ni rozhodující, kdo disponuje prostředky nátlaku a výchovy, aby mohl demonstrativně nebo manipulativně ovlivňovat volební chování obyvatelstva. Strany jsou nástroji vytváření vůle, nejsou však v rukou publika, nýbrž těch, kdo kontrolují stranický aparát. Symptomem tohoto změněného vztahu stran k publiku na jed-

59/ D. Hilger (*Die demokratischen Parteien und Parteiendemokratie. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*. Bd. I, 1956, s. 176 nn.) upozorňuje na základě textu W. Mommsena (*Deutsche Parteiprogramme vom Vormärz bis zur Gegenwart*. München 1952) na změnu formulace: úvahy adresované malým vrstvám vzdělanců, občas pojaté velmi zešířena, stále více ustupují politickému heslu.

60/ Plessner, H., *Das Problem der Öffentlichkeit und die Idee der Entfremdung*, c.d., s. 8.

61/ Tento typ, který je reprezentován sociální demokracií vilémovské éry, zde ponecháváme stranou; pro dnešní stranický systém již není charakteristický. K typologii moderních stran srv. Duverger, M., *Les Parties Politiques*. Paris 1951 a Neumann, S., *Towards a Comparative Study of Political Parties*. In: *Modern Political Parties*. Chicago 1956, s. 395 nn.

62/ „Prostý volič, který nepatří k žádné organizaci a o jehož přizeň se strany ucházejí, postrádá jakoukoli aktivitu; osobně je zmiňován jen u voleb, jinak pouze prostřednictvím veřejné, na něj zaměřené reklamy.“ (Weber, M., *Staatssoziologie*, c.d., s. 68.)



né straně a k parlamentu na straně druhé lze vyčíst ze změny statusu poslanců.

K ideji parlamentarismu od počátku patřilo odmítání imperativního mandátu, který byl typický pro všechny typy stavovské reprezentace. Již v r. 1745 jeden poslanec Dolní sněmovny prohlásil: „Podle naší ústavy je člověk poté, co je vybrán, představitelem, nebo, pokud si přejete, obhájcem obyvatel Anglie“, což je teze, kterou o generaci později Burke a Blackstone<sup>63</sup> rozvinuli v klasické učení o volném mandátu. Ve formuli nezávislosti poslance na pokynech, totiž poslance, který se zodpovídá pouze svému svědomí a lidu jako celku, se stala součástí všech občanských ústav.<sup>64</sup> V liberálním právním státě této ideologii odpovídal například proces politického vytváření vůle, který byl zprostředkován vytvářením mínění rozumově posuzujícího publika. Pokud jde o sociologický smysl volného mandátu, neznamenal v této fázi ani tak nezávislost reprezentanta jako takového; poslanec byl ve skutečnosti v mnohem užším kontaktu se svým volebním obvodem než kdy později; mandát byl spíše zárukou paritního postavení všech soukromých osob v rámci rozumově posuzujícího publika. Z toho důvodu, aby samotný parlament zůstal částí tohoto publika a aby svoboda diskuse byla zajištěna jak intra muros, tak i extra muros, neměly ochranné záruky nezávislosti poslance vést například k privilegovanému postavení vůči ostatnímu publiku – reprezentaci ve smyslu předobčanské veřejnosti –, nýbrž měly pouze zabránit tomu, aby delegování nesnížilo občanský status poslance.<sup>65</sup>

63/ Blackstone, W., *Commentaries of the Laws of England*. London 1783.

64/ Srv. něm. Základní zákon, článek 38.

65/ Obě ochranné záruky, právo na imunitu a vzdání se finančního odškodnění, pouze posilují určení, která obecně podmiňují účast na občanské veřejnosti. Ta se právě chápe jakožto sféra, jež je osvobozena od veřejného násilí a chráněna před soukromou mocí. Ochranné záruky mají poslancům zachovat status soukromé osoby, která

Tato soudržnost publika ovšem přestává platit v té míře, v níž strany, které se staly exponentsy systému veřejných svazů, musejí zastupovat a zprostředkovávat zájmy stále většího počtu takových organizací, které takřka prorostly ze soukromé sféry do veřejnosti. Zpravidla dnes nejsou ani třídní stranou (jako stará sociální demokracie), ani nějakým zájmovým svazem (typu BHE).<sup>66</sup> Právě spojení organizovaných zájmů a jejich oficiální přenesení do politické mašinerie spíše stranám propůjčuje ono nadřazené postavení, ve srovnání s nímž se už parlament stává pouhým výborem poslaneckých klubů – a rolí samotného člena parlamentu je už jen být jakýmsi „organizačně-technickým mezičlánkem ve straně, již se má v případě konfliktu podvolit“.<sup>67</sup> Podle Kirchheimerova postřehu s tím souvisí mizející parlamentní vliv právníků:<sup>68</sup> typ advokáta ustupuje typu funkcionáře. Vedle malé skupiny „kandidátů na ministerské křeslo“, kteří kumulují vedoucí úřady, se do parlamentu dostává větší počet vlastních stranických funkcionářů (aparátčící, odborníci na propagandu atd.) a konečně velký počet nepřímých i přímých představitelů svazu (právníci korporací, lobbisté, specialisté atd.). Jednotlivý poslanec, který je sice povolán spolupůsobit na vytváření většinových rozhodnutí uvnitř své strany, tak nakonec rozhoduje v souladu s poslaneckým klubem. Tlak k neustále obnovovanému kompromisu mezi organizovanými zájmy mění strana prostřednictvím posla-

patří k publiku také v parlamentní rovině, a nepřiznávat jim například dodatečné kvality pána, který je povolán k reprezentaci autority – parlamentní veřejnost je v přímém protikladu k veřejnosti „reprezentativní“.

66/ BHE – Bund für Heimat vertriebene und Entrechtete (Svaz vyhnanců). Pozn. překl.

67/ Leibholz, G., *Strukturwandel der modernen Demokratie*, c.d., s. 97.

68/ Kirchheimer, O., *Majoritäten und Minoritäten in westeuropäischen Regierungen*. *Die neue Gesellschaft*, 1959, s. 256 nn.; týž, *Parteistruktur und Massendemokratie in Europa*. *AÖR*, 1954, 79, s. 307 nn.; týž, *The Party in Mass Society*. New York 1958.

neckého klubu v nátlak, který umožňuje jednotu jejího vystupování navenek: poslanec fakticky od své strany dostává imperativní mandát.<sup>69</sup> Parlament se tak stává místem, na němž se setkávají straniční zmocněnci vázaní pokyny, aby dali zaregistrovat již přijatá rozhodnutí. Něco podobného pozoroval již Carl Schmitt ve výmarské republice.<sup>70</sup> Charakteristikou nového statusu poslance již nadále není účast na publiku, které kriticky diskutuje o obecných záležitostech.

V souladu s tím se samotný parlament vyvinul z disputujícího tělesa v těleso demonstrativní; neboť parlamentní potvrzení různých usnesení, vyjednaných za zavřenými dveřmi, vyhovuje nejen formálnímu předpisu; slouží také k demonstraci stranické vůle navenek. Ze „shromáždění moudrých mužů, kteří byli jakožto jednotlivé osobnosti zvoleni privilegovanými vrstvami, mužů, kteří se ve veřejné diskusi pokoušejí vzájemně přesvědčit svými argumenty v domnění, že rozhodnutí, k němuž pak dospěje většina, je tím pravým a správným pro lid“, se parlament stává „veřejnou tribunou, na níž vláda a strany, o něž se vláda opírá, prezentují a obhajují svou politiku před veškerým lidem, jenž se na této veřejnosti zvláštním způsobem podílí prostřednictvím rozhlasu a televize, avšak opozice tuto politiku napadá se stejnou otevřeností a rozvíjí svou alternativní politiku.“<sup>71</sup> Friesenhahnův popis ovšem postihuje pouze jednu stránku tohoto procesu, totiž rozšíření publicity jako takové, nepostihuje však změnu její funkce. Zatímco veřejná povaha vyjednávání měla kdysi zajišťovat kontinuitu předparlamentní a parlamentní diskuse, jednotu veřejnosti

69/ Právě na tento fakt se odvolávají i strany při svém (právně nepodloženém) nároku na vzdání se mandátu v případě vystoupení nějakého poslance z poslaneckého klubu.

70/ Schmitt, C., *Die geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus*. München 1923.

71/ Friesenhahn, E., *Parlament und Regierung im modernen Staat. Veröffentlichungen des Vereins deutscher Staatsrechtslehrer*. Berlin 1958, 16, s. 31.

a v ní se utvářejícího veřejného mínění, stručně řečeno: poradní parlament jako střed, ale právě také jako část publika jako celku, a nějaký čas ji také skutečně zajišťovala, dnes nic podobného neplní; ani nemůže, neboť samotná veřejnost, ať už v parlamentu nebo mimo něj, prodělala strukturální přeměnu: „Pokud bychom smysl vysílání ze Spolkového sněmu viděli v tom, dát posluchači (a divákovi) u přijímače možnost účastnit se práce jim zvolených lidových zástupců, museli bychom dojít k závěru, že televize a rozhlas nejsou schopny tohoto účelu dostát, že debaty spíše překrucují a zkreslují, a tím práci parlamentu narušují. Tak jako se vlastní porada přenesla z pléna do výborů a poslaneckých klubů, tak porada v parlamentu zcela ustoupila za dokumentaci.“<sup>72</sup> Před rozšířenou veřejností se samotná jednání stylizují jako jakási show. Publicita ztrácí svou kritickou funkci ve prospěch funkce demonstrativní; i argumenty jsou převráceny v symboly, na něž nelze odpovědět opět argumenty, nýbrž pouze identifikacemi.

Změna funkce parlamentu odhaluje problematičnost veřejnosti jakožto organizačního principu státního řádu:

72/ O tom, nakolik se uvolnilo spojení mezi parlamentní diskusí a politickým rozvažováním soukromých osob extra muros, svědčí trendy parlamentního zpravodajství, o nichž ve své disertační práci *Das Problem von Parlament und Öffentlichkeit, dargestellt am Beispiel der Parlamentsberichterstattung* (Frankfurt/M. 1960, s. 146 nn.) píše H. Haftendorn. Práce samotného parlamentu se, jak známo, přesunula jak do poslaneckých klubů a stranických grémii, tak do parlamentních výborů. Nelze je pokládat za náhradu veřejné parlamentní diskuse, neboť nekompensují ztrátu parlamentní veřejnosti. Z výborů se nestávají náhradní orgány parlamentní veřejnosti ani tam, kde je jednací řád prohlašuje za instituce, jejichž jednání je veřejné; je příznačné, že právě „rostoucí zájem veřejnosti o jejich jednání si vynucuje hledat možnosti k navázání důvěrných styků. Veřejnost proniká do jednání výborů pouze proto, aby viděla, jak se předmět jejího zájmu přesouvá do stále nových úrovní toho, co veřejné není.“ Tamtéž, s. 89; srv. též Dechamps, B., *Macht und Arbeit der Ausschüsse*. Meisenheim/Glan 1954; historicky k tomu srv. Steffani, W., *Funktion und Kompetenz parlamentarischer Untersuchungsausschüsse*. *Politische Vierteljahresschrift*, 1960, s. 153 nn.

z principu kritiky (ze strany publika) se publicita stává principem řízené integrace (ze strany demonstrujících instancí – správy, svazů a především stran). Plebiscitní deformaci parlamentní veřejnosti odpovídá konzumně kulturní deformace právní veřejnosti. Neboť trestní causy, které jsou dostatečně zajímavé na to, aby byly masmédií dokumentovány a šířeny, převracejí kritický princip publicity analogickým způsobem; místo toho, aby sloužil kontrole soudní moci ze strany shromážděných občanů, slouží stále více úpravě soudně projednávaných caus pro masovou kulturu shromážděných spotřebitelů.

Sílů takovýchto tendencí lze poměřovat revizionistickými snahami, které se dostaly na pořad dne. Zatímco v ponapoleonském Německu získala své první přesvědčivé zastánce veřejnost jakožto organizační princip liberálního právního státu; zatímco tehdy Carl Theodor Welcker a Anselm Feuerbach obhajovali publicitu v parlamentu a justici v souhře s volně se rozvíjejícím politicky rozvažujícím denním tiskem,<sup>73</sup> dnes jde o ochranu parlamentních jednání a soudních procesů před plebiscitně vytvořenou veřejností. Rada starších Spolkového sněmu doporučila, aby zasedání parlamentu již nebylo přímo přenášeno; lidé zabývající se trestním právem stále naléhavěji požadují, aby se využila veškerá právní ustanovení, nebo tam, kde jsou nedostatečná, aby došlo ke změně soudního jednacího řádu, a to vše s cílem zabránit rozhlasovému a obrazovému zpravodajství ze soudní síně: princip publicity má být v obou případech redukován na zajištění „veřejné přístupnosti těm, kteří jsou bezprostředně přítomni“. K jednáním má být sice i nadále zajištěn volný přístup; má se však zabránit tomu, aby se z parlamentní dokumentace in-

73/ Welcker, C. Th., *Die vollkommene und ganze Pressefreiheit, nach ihrer sittlichen, rechtlichen und politischen Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit dem deutschen Fürstenwort, und nach ihrer völligen Zeitgemäßheit*. Freiburg 1830; Feuerbach, A., *Betrachtungen über die Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Gerechtigkeitspflege*. Siegen 1821.

terně vyjednaných usnesení nestala velká stranicko-politická manifestace a z trestního procesu podívaná pro zábavu nezúčastněných konzumentů. Argumentace míří proti plebiscitním odchylkám od liberálního modelu. Typickým příkladem je rozlišování veřejnosti a publicity, jichž si všímá Eberhard Schmitt, dokonce i u trestních procesů s „významnými osobnostmi naší doby“: „O co skutečně přicházíme, jestliže v tisku nenajdeme snímky obžalovaných nebo svědků? Může existovat oprávněný zájem veřejnosti zjistit, z jakých činů jsou významné osobnosti naší doby obviněny, co je po této stránce v přelíčení objasněno a jak zní rozsudek. To jsou momenty, jejichž zjištění má význam pro utváření mínění občanů, kteří se zajímají o veřejný život, momenty, jež také mohou díky spolehlivému podávání zpráv ze soudní síně informovat toho, kdo se jednání neúčastní. Jak se však tváří obžalovaní či svědci v hlavním líčení nebo při vynášení rozsudku, to je pro každý oprávněný zájem o informace zcela lhostejné. Pouze ten, kdo je zachvácen neblahým trendem k publicitě, který dnes pošlapává všechno to, vůči čemu je humánní myšlení závázáno přirozeným pocitem respektu, zde může ještě hovořit o oprávněné potřebě veřejnosti být informována.“<sup>74</sup> Je nasnadě, že takováto reaktivní opatření nemohou přispívat k tomu, aby veřejnost znovu získala své původní funkce. Pokus o restauraci liberální veřejnosti redukcí její plebiscitně rozšířené podoby nanejvýš ještě více oslabí i ty funkce veřejnosti, které jí ještě zbývají.

I dnes zavazuje ústava masové demokracie sociálního státu státní orgány k tomu, aby jejich činnost byla veřejná, a aby se tak permanentní proces vytváření mínění a vůle, jenž je zárukou svobody, mohl uplatnit alespoň jako korektiv vykonávání moci a panství: „... manifesta- ce tohoto procesu, které jsou pro svobodnou demokracii

74/ Schmidt, E., *Öffentlichkeit oder Publicity*. In: *Festschrift für Walter Schmidt*. Berlin 1959, s. 351 n.

životní nutností a které spočívají ve vytvoření ‚veřejného mínění‘, jež se zabývá činností státu v celé jeho šíři, mohou zcela legitimně spočívat v ‚moci‘, která není právně sankcionována ..., za předpokladu, že i ony jsou v plném rozsahu ‚veřejné‘, veřejně se konfrontují se státní mocí, jejíž činnost musí být z principu veřejná.“<sup>75</sup> Veřejnost, která podléhá společenským organizacím a je podřízena tlaku kolektivních soukromých zájmů, může plnit funkci politické kritiky a kontroly, jež přesahují pouhou účast na politických kompromisech, jen v té míře, v níž je sama bezohledně podřízena podmínkám publicity, totiž v níž se opět stává veřejností v přísném smyslu slova. Intenci klasických požadavků publicity lze za změněných podmínek uchránit před reakčním zvratem, jestliže se publicita – doplněná o neortodoxní požadavky –, rozšíří i na ty instituce, které až dosud spíše žijí z veřejnosti druhých institucí, než aby samy podléhaly jejich dohledu: v první řadě na strany, ale pak i na politicky vlivná masmédi a veřejné svazy. Jde o instituce společenských sil, jejichž činnost se váže ke státu – soukromé organizace společnosti, které v rámci politického řádu plní veřejné funkce.

Aby mohly dostát těmto funkcím ve smyslu demokratického vytváření mínění a vůle, musí být předně jejich vnitřní výstavba organizována podle principu veřejnosti a musejí institucionálně umožňovat vnitrostranickou, případně vnitrosvazovou demokracii – neomezenou komunikaci a veřejnou racionální diskusi.<sup>76</sup> Následně musí být zajištěno spojení nějaké takovéto organizované veřejnosti s veřejností celého publika tím, že se dění

75/ Ridder, H., *Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, c.d., s. 27.

76/ Stammer, O./Schelsky, H., Über die „Organisationswirklichkeit“, diskuse in: *Die Neue Gesellschaft*, II, 1955, H. 3, 4, 6; viz též odkazy in: Stammer, O., *Politische Soziologie- und Demokratie-Forschung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1956, VIII, s. 380 nn.

uvnitř strany či svazu zveřejní.<sup>77</sup> Konečně činnost samotných organizací, jejich tlak na státní aparát, ale také jejich vzájemné vykonávání moci, rovněž vyžadují rozsáhlou publicitu, stejně jako rozmanité vztahy závislosti a hospodářských propojení; k tomu například patří, že organizace veřejnosti zaručují informace, které se týkají zdrojů a způsobu použití jejich finančních prostředků.<sup>78</sup> V Německu ústava dává možnost rozšířit takovéto požadavky publicity i na veřejné svazy,<sup>79</sup> protože i ony mohou pod ústavní ochranou „institucionální svobody veřejného mínění multistranického státu“<sup>80</sup> legitimně spolupůsobit na politické vytváření mínění a vůle lidu. Dokonce i politická publicistika má být podřízena demokratickému příkazu veřejnosti, podobně jako všechny instituce, které mají ve veřejnosti určitý demonstračně či manipulativně privilegovaný vliv. Ať už je tomu z právního hlediska jakkoli, ze sociologického aspektu jsou takovéto požadavky začátkem diskuse o důležité dimenzi demokratizace společenských organizací, jejichž činnost se váže ke státu. Nejen orgány státu, nýbrž ta-

77/ Ramm, Th., *Die Freiheit der Willensbildung*. Stuttgart 1960, s. 108: „Hrozícímu rozpadu společnosti na bezpočet prakticky nekontrolovatelných separátních řádů lze relativně jednoduše čelit tím, že se veřejné mínění dozví o vnitrosvazovém dění a kriticky na ně působí.“

78/ K otázkám financování stran v Německu srv. Eschenburg, Th., *Probleme der modernen Parteifinanzierung*. Tübingen 1961; dále: Kitzinger, U., *Wahlkampf in Westdeutschland*. Göttingen 1960, s. 156 a konečně Dübber, U., *Parteifinanzierung in Deutschland*. Opladen 1962; pro USA Heard, A., *The Costs of Democracy*. University of North Carolina 1960; právní stránkou se zabývá Grundmann, W., *Die Finanzierung der politischen Parteien. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1959, 115, s. 113-130.

79/ Altmann, R., *Zur Rechtsstellung der öffentlichen Verbände*, c.d., s. 225.

80/ Ridder, H., *Meinungsfreiheit*. In: Neumann, F./Nipperdey, H.-C./Scheuner, U. (Hg.), *Die Grundrechte*. Bd. II. Berlin 1954, s. 257. Srv. též Löffler, M., *Der Verfassungsauftrag der Publizistik. Publizistik*, 1960, V, s. 517 nn.; Copic, H., *Berufsverbot und Pressefreiheit. Juristische Zeitschrift*, 1963, s. 494 nn.

ké všechny instituce, které publicisticky působí v politické veřejnosti, jsou zavázány k tomu, aby byly veřejné, protože proces transformace společenské moci v moc politickou vyžaduje právě tolik kritiky a kontroly, jako legitimní vykonávání politické moci nad společností. Ideu veřejnosti, která byla institucionalizována jak v masové demokracii sociálního státu, tak i v občanském právním státě, zkrátka: ideu racionálního utváření panství v prostředí veřejně diskutujících soukromých osob lze dnes uskutečnit pouze jako racionální utváření – v případě pluralismu organizovaných soukromých zájmů samozřejmě omezené – sociálního a politického výkonu moci pod vzájemnou kontrolou soupeřících organizací, které jsou zavázány veřejnosti jak ve své vnitřní výstavbě, tak i ve styku se státem a mezi sebou navzájem.<sup>81</sup>

Pouze s tím, jak nějaké takovéto racionální utváření postoupí, může se opět vytvořit – jako svého času v podobě měšťanského publika soukromých osob – politická veřejnost: totiž „společnost, která přesahuje pravidelnou nebo příležitostnou volbu státních orgánů a referendum ... a je reálně přítomná v koherentním a permanentním procesu integrace“.<sup>82</sup> Nakolik ovšem politická veřejnost v této dimenzi skutečně zaostává za masovou demokracií sociálního státu, nebo lépe řečeno: jak malého pokroku v této věci vůbec dosáhla, lze analyzovat právě na veřejné přípravě a samotném průběhu voleb. Veřejnost, která byla dočasně vytvořena za tímto účelem a byla mobilizována pouze na přechodnou dobu, totiž vede k panství oné druhé publicity public relations, která může být nad hlavami neorganizovaného publika organizací rozvíjena tím úspěšněji, čím více se ony sa-

81/ Lohmar, U., *Innerparteiliche Demokratie*. Stuttgart 1963; k tomu: Abendroth, W., *Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie*. *Politische Vierteljahresschrift*, 1964, s. 307 nn.

82/ Ridder, H., *Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, c.d., s. 26 n.

my vyhýbají demokratickému příkazu veřejnosti. Poslední volební výzkum ukazuje, „jak výhodné je pro určitou stranu nemít žádné členy, nýbrž procitnout pouze v době voleb spolu s centralizovanou manévrovací schopností reklamní firmy, která existuje z jednoho jediného důvodu: provést reklamní polní tažení.“<sup>83</sup> Proces veřejné komunikace, který se rozvíjí v prostředí samotných stran a organizací, je zjevně v opačném vztahu k demonstrativní a manipulativní účinnosti publicity, která usiluje o virulentní ochotu širokého obyvatelstva, a především jeho politicky nejindiferentnější části, projevit veřejný souhlas.

## § 22

*Vytvořená veřejnost a neveřejné mínění:  
volební chování obyvatelstva*

Vztah příjemců služeb ke státu není v první řadě vztahem politické účasti, nýbrž obecným postojem, který od státu něco požaduje, očekává od něj zaopatření, aniž by vlastně chtěl prosazovat rozhodnutí.<sup>84</sup> Jejich styk se státem v podstatě probíhá ve sféře správy; je apolitický a vyznačuje se „náročnou lhostejností“. V sociálním státě, který především spravuje, rozděluje a zaopatřuje, se „politické“ zájmy občanů podřízených stálým správním aktům primárně redukuje na nároky, jež jsou specifickým způsobem svázány s povoláním. Účinné zastupování těchto zájmů ovšem musejí svěřit velkým organizacím. To, co – jak se zdá – ještě zbývá iniciativě osobního rozhodnutí, přebírají do své režie strany při volbách organizovaných formou plebiscitu. Stupeň rozpadu politické veřejnosti – jakožto sféry kontinuální účasti na rozumovém posuzování veřejné moci – se poměruje po-

83/ Kitzinger, U., *Wahlkampf in Westdeutschland*, c.d., s. 67 n.

84/ Srv. mé pojednání o pojmu politické účasti. In: Habermas, J./Friedenburg, L. von, u.a. (Hg.), *Student und Politik*, c.d., s. 13 nn.