

Meinungsbildung in der Ordnungskonzeption des Grundgesetzes

ROMAN HERZOG

Das Referat, das ich vor Ihnen zu halten habe, ist nur zum geringsten Teil verfassungsrechtlicher Natur, zumindest sofern man die Aufgabe des Verfassungsrechtlers allein darin erblickt, den geschriebenen Verfassungsrechtsstoff zu erkennen, zu analysieren, zu interpretieren und auf diese Weise zu seiner Anwendung im konkreten Einzelfall beizutragen. Selbstverständlich lohnt es sich auch bei dieser Betrachtungsweise, die mir gestellte Frage zu stellen und möglichst präzise zu beantworten: denn in einem Staatswesen, in dem die Verfassung so weitreichende und zugleich so engmaschige materiell-rechtliche Bestimmungen enthält wie in dem unseren, und überdies in einem Staatswesen, in dem Anwendung und Beachtung jeder dieser Bestimmungen Gegenstand einer letztverbindlichen verfassungsgerichtlichen Entscheidung sein kann, ist mit einer exakten Darstellung der für ein Sachgebiet anwendbaren Verfassungsbestimmungen schon sehr viel über die politische und gesellschaftliche Wirklichkeit gesagt.

Gleichwohl müßte die ausschließlich rechtsdogmatische Behandlung des Themas wichtige Gesichtspunkte außer Betracht lassen. Wer eine Frage von politischer Tragweite ausschließlich verfassungsrechtlich behandelt, der ist häufig außerstande, sich über ihre praktische Bedeutung Rechenschaft abzulegen. Für ihn sind — ich greife nur zwei Beispiele heraus — die Frage, ob ein parlamentarischer Staatssekretär mit der Auflösung des Bundestages sein Amt automatisch verliert, und die Frage, ob unser marktwirtschaftliches System beliebig in ein staatssozialistisches überführt werden darf, von gleicher Wichtigkeit. Beginnt er gleichwohl zu gewichten und kommt er gar zu dem Schluß, daß die erstgenannte Frage ein Randproblem, die letztgenannte aber ein Zentralproblem betreffe, so greift er im Grunde bereits auf andere, jenseits des Verfassungsrechts liegende Maßstäbe zurück.

Die Gewinnung dieser Maßstäbe aber kann man, wenn man wissenschaftlich denken will — und das bedeutet zunächst einmal: wenn man nüchtern denken will —, nicht dem Fingerspitzengefühl des einzelnen überlassen, sondern es ist notwendig, sie aus einer breitangelegten und wohlbegründeten *Gesamtschau* des politischen Gemeinwesens und seiner Bedürfnisse zu gewinnen.

Dies ist gemeint, wenn das mir gestellte Thema nicht einfach von der Stellung der Meinungsbildung im geltenden Verfassungsrecht, sondern von ihrer Stellung in der Ordnungskonzeption des Grundgesetzes spricht. Ich werde versuchen,

es auch auf diese Weise abzuhandeln, übrigens auch schon deshalb, weil mehr als *ein* Interpretationsgrundsatz, den die heutige Jurisprudenz, und in ihr vor allem die Verfassungsrechtswissenschaft, anwendet, seinerseits aus dem Zusammenhang zwischen der einzelnen Institution und dem verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gesamtkonzept außerordentlich handfeste, konkrete Schlußfolgerungen ermöglicht.

Lassen Sie mich mit dem Begriff der *Meinungsbildung* — oder präziser: der *öffentlichen* Meinungsbildung — beginnen. Schon hier zeigt sich, was ich soeben angedeutet habe. Denn dieser Begriff, der heute die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung — und nicht nur sie — beherrscht, tritt im Text unserer Verfassung überhaupt nicht auf. Auch von *öffentlicher Meinung* ist nirgendwo die Rede, und selbst die politische Willensbildung des Volkes, von der Art. 21 GG spricht, steht genaugenommen schon auf der logisch nächsten Stufe: Willensbildung und Meinungsbildung sind nicht identisch, sondern die Willensbildung setzt, wenn man die deutsche Sprache überhaupt noch ernst nehmen will, die Meinungsbildung voraus, und zwar in dem Sinne, daß es eine Willensbildung vernünftigerweise ohne vorhergehende Meinungsbildung nicht geben kann, aber umgekehrt nicht jeder Meinungsbildung auch eine Willensbildung zu folgen braucht.

Die Schlüsselbegriffe, die der *Verfassungstext* für die Behandlung unseres Themas zur Verfügung stellt, sind dementsprechend die *Freiheit der Meinungsäußerung* und — damit korrespondierend — die *Freiheit des Informationsempfangs*, d. h. die Freiheit, beliebige Sachverhalte zu erfahren und die Meinung anderer zu ihnen zu hören, gleichsam die logischen Voraussetzungen eigener Meinungsbildung, wie immer diese dann in ihrem Verhältnis zur Entstehung einer öffentlichen Meinung gesehen werden mag.

Nun kann niemand unter uns verborgen geblieben sein, daß sich das Bundesverfassungsgericht in ständiger und mittlerweile festgefügtter Rechtsprechung geweigert hat, die Freiheit der Meinungsäußerung und die Freiheit der Information aus allgemein zugänglichen Quellen *allein* als Individualrechte zu verstehen und ihren Zusammenhang mit der Herausbildung einer öffentlichen Meinung, mit der daraus entspringenden politischen Willensbildung des Volkes und den darauf beruhenden politischen Entscheidungen des Volkes und der Staatsorgane zu leugnen — in einem Wort also: mit dem *demokratischen Prinzip*. Immer wieder hat das höchste Gericht zwar darauf hingewiesen, daß das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit eines der vornehmsten *Menschenrechte* sei. Aber es hat mit gleichem Nachdruck hinzugefügt, daß es auch für eine freiheitlich-demokratische *Staatsordnung* schlechterdings konstituierend sei; denn es ermögliche erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der das Lebenselement der freiheitlich-demokratischen Staatsordnung sei. In der modernen Demokratie, so betont das Bundesverfassungsgericht immer wieder, spielt die öffentliche Meinung eine entscheidende Rolle. Ihrer freien

Entstehung mißt das Gericht eine so hohe Bedeutung bei, daß es ausgesprochen hat, sie sei durch Art. 5 GG mitgarantiert und jedem Staatsbürger sei durch diese Vorschrift das Recht gewährleistet, an der öffentlichen Diskussion, die zur Herausbildung der öffentlichen Meinung führt, vollwertig teilzunehmen.

Ich möchte es Ihnen und mir ersparen, die verfassungsrechtlichen Schlußfolgerungen darzustellen, die das Bundesverfassungsgericht seit 1958, seit dem sogenannten Lüth-Urteil, aus dieser Grundposition hergeleitet hat. Sie hängen, wie Sie wissen, überwiegend mit der Auslegung des Begriffs „allgemeine Gesetze“ im Sinne des Artikels 5 II GG zusammen und laufen insgesamt auf eine Einschränkung dieses Gesetzesvorbehalts gerade im Interesse der öffentlichen Meinungsbildung und damit des demokratischen Prinzips hinaus.

Festzuhalten gilt es aber folgendes: Das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung und ihm folgend die ganz überwiegende Meinung in der verfassungsrechtlichen Literatur — meine eigene Kommentierung des Art. 5 eingeschlossen — bekennen sich dazu, daß Art. 5 GG als der hier allein einschlägige Verfassungsartikel nicht nur eine individualrechtliche, sondern auch eine „soziologische“ oder *gemeinschaftsrechtliche Komponente* besitzt — einfacher ausgedrückt: daß er nicht nur um des einzelnen, sondern auch um der Gemeinschaft willen besteht. Noch anders ausgedrückt: Er ist ein wichtiger Baustein in der ordnungspolitischen Konzeption unserer Verfassung, d. h. im Gesamtbild jener Vorstellungen von einer wohlgeordneten Gesellschaft, die heute als unverzichtbar betrachtet werden — und exakt dieser ordnungspolitischen Grundkonzeption gilt es nun etwas genauer nachzugehen.

Ich beginne mit einigen *Banalitäten*, und zwar deshalb, weil ich begreifen gelernt habe, daß es in den letzten Jahren notwendig geworden ist, sich ihrer zu erinnern und sie immer wieder auszusprechen.

Die wichtigste von diesen Banalitäten ist, daß es ohne die Freiheit der Meinungsäußerung und der Information in einer Gesellschaft jene *Atmosphäre der Freiheit* nicht geben kann, die, wenn die Voraussetzungen der physischen Existenz einmal gelegt sind, die wichtigste Voraussetzung für ein freiheitliches Gemeinwesen ist. Das ist ein Sachverhalt, der in unserer auf Originalität erpichteten Zeit zu selbstverständlich ist und der überdies bei der Konfliktscheu unserer Epoche zu sehr an das Kontrastprogramm der fortbestehenden totalitären Systeme erinnert, als daß er heute noch gern ausgesprochen würde. Gleichwohl ist er richtig und wichtig: Wer die Kommunikationsscheu der Menschen in totalitären und halbtotitären Systemen erlebt hat, der weiß, wie sehr die ernsthafte Garantie der Meinungs- und Informationsfreiheit das Gesicht, die Grundstimmung einer Gesellschaft verändert, der begreift etwas von der ungeheuren ordnungspolitischen Bedeutung des Art. 5 GG und der wird nicht müde werden, dieses Gut beim Namen zu nennen und, wenn nötig, zu verteidigen.

Aus der Atmosphäre der Freiheit, meine Damen und Herren, folgt als zweites das, was ich als *Atmosphäre der Geistigkeit* bezeichnen möchte. Mir ist, ob-

wohl ich damals noch ein Kind war, in unauslöschlicher Erinnerung, was es für die Generation der Kriegsteilnehmer und der Kriegsheimkehrer bedeutete, sich privat und öffentlich mit den Fragen des Staates und der Gesellschaft beschäftigen zu können, welche Vielfalt der Gedanken, der Ideen und der Projekte damals aus dem Boden schoß — und wenn ich heute Schriften oder Reden aus jener Zeit lese, so finde ich auch unter jenen Ideen, die später nicht verwirklicht worden sind, viele, denen ich nicht nur Realitätsferne vorzuwerfen geneigt bin, sondern deren spätere Nichtverwirklichung mich heute noch mit Wehmut und Enttäuschung erfüllt. Diese Atmosphäre, aus der ein solcher Überschwang von Ideen erzeugt wird, daß viele, auch gute, überhaupt nicht realisiert werden können *und das Ganze doch gut wird*, gibt es nur in einem politischen System, das die Freiheit des Denkens, Erfahrens und Redens so garantiert wie das freiheitlich-demokratische Verfassungssystem. Ich werde darauf in einem besonders wichtigen Zusammenhang noch einmal zurückkommen.

Allerdings zeigt sich gerade hier mit besonderer Deutlichkeit eine *Wirkungsgrenze*, die fast jeder rechtlichen Regelung und ganz gewiß jeder verfassungsrechtlichen Regelung immanent ist. Verfassungsrecht kann stets nur bestimmte *Mißbräuche* verhindern helfen und die *Möglichkeit* einer gedeihlichen Entwicklung des gesellschaftlichen Systems schaffen. Nie kann es garantieren, daß die Gesellschaft und ihre hervorragenden Vertreter von dieser Möglichkeit *auch wirklich Gebrauch machen* — dies geschieht in der konkreten historischen Situation entweder schicksalhaft oder es geschieht, genauso schicksalhaft, nicht.

Wenn also eine Gesellschaft von den Freiheiten, die ihr z. B. Art. 5 GG bietet, nicht im möglichen Umfang Gebrauch macht, so rüttelt dieser Umstand zwar nicht an der unveränderten Fortgeltung der Verfassungsgarantie, aber er signalisiert möglicherweise einen pathologischen Zustand der Gesellschaft, über dessen Gründe und Folgen nachgedacht werden muß.

Wohlgemerkt: Ich behaupte nicht, daß es in unserer Gesellschaft und für den Augenblick einen solchen pathologischen Zustand gibt, obwohl ich später noch auf einen Punkt zu sprechen komme, an dem deutlich wird, daß hier nicht jede Sorge unbegründet ist. Im allgemeinen aber ist der Ideen- und Informationshaushalt unserer Gesellschaft noch intakt, was die Produktion der Ideen und ihr Auftreten auf dem Markt der Meinungen betrifft. Daran ändert nichts, daß es bei Gott nicht nur eine Atmosphäre der Geistigkeit ist, in der wir leben, sondern daß man immer häufiger versucht ist, eher von einer *Atmosphäre der Torheiten* zu sprechen. Das ist es nicht, was ich meine: Die Torheit gehört, wie der Mensch nun einmal ist, so zur Geistigkeit und zur Kreativität, wie der Irrtum zur Freiheit und der Schatten zum Licht gehört. Die Gefahr, die dem Ideen- und Informationshaushalt unserer Gesellschaft möglicherweise droht, kommt aus einer ganz anderen Richtung: Sie hängt mit dem *Überangebot an Informationen* zusammen, das stündlich auf jeden von uns einströmt und durch

das unser gesamtes geistiges, wirtschaftliches und politisches Leben gekennzeichnet ist. Mangelerscheinungen, meine Damen und Herren, auch informationspolitische Mangelerscheinungen können nicht nur dadurch entstehen, daß einem Organismus zuwenig lebenswichtige Stoffe zugeführt werden, sondern auch dadurch, daß zuviel zugeführt wird und der Verdauungsapparat in Unordnung gerät.

Ich habe diesen organologischen Vergleich absichtlich gewählt, obwohl ich mir der Fragwürdigkeit solcher Vergleiche in der politischen Theorie völlig bewußt bin. Aber ich bin davon überzeugt, daß ein geordneter Informationshaushalt und insbesondere die ständige Produktion neuer Ideen auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens für dieses tatsächlich eine Existenzvoraussetzung ist, und ich möchte den Beweis dafür im folgenden antreten. Denn, meine Damen und Herren, die atmosphärischen Dinge, von denen ich in den letzten Minuten gesprochen habe, stellen zwar einen Teil der ordnungspolitischen Konzeption dar, die mit der Idee der freien Meinungsbildung in der Gesellschaft verbunden wird, aber doch nicht die gesamte Konzeption, ja nicht einmal ihren wichtigeren Teil.

Jene Schriftsteller und Politiker, die wir heute als die Altliberalen bezeichnen, verbanden mit der Forderung nach Gewährung von Freiheitsrechten nicht nur die Vorstellung, daß auf diese Weise das wachsende Freiheitsbedürfnis des einzelnen befriedigt und dem gesamten gesellschaftlichen System ein freiheitlicher Grundzug vermittelt werden könne, sondern sie waren darüber hinaus zutiefst davon überzeugt, daß die so geschaffene freiheitliche Gesellschaft aus sich heraus zur Erzeugung einer *besseren Ordnung aller Dinge* instande sei, als dies auch vom besten und aufgeklärtesten Staat erwartet werden könnte. Freiheit und Ordnung, bessere Ordnung, waren für sie nicht Gegensätze, sondern *gleichbedeutend*, und zwar nicht nur in dem vordergründigen Sinne, daß eine vernünftige Ordnung die selbstverständliche Voraussetzung und damit auch Grenze jeglicher Freiheit ist. Sie waren vielmehr davon überzeugt, daß die Gewährung und die daraus resultierende Betätigung menschlicher Freiheit automatisch, kraft einer inneren Sachgesetzlichkeit, zu einer optimalen Ordnung führen müßten.

Dieser Grundgedanke der liberalen Theorie, der gerade heute wieder Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen ist, ist 1776 in den Untersuchungen über das Wesen und die Ursachen des Wohlstands der Völker durch *Adam Smith* erstmals zusammenhängend formuliert worden und beherrscht infolgedessen bis zum heutigen Tage vor allem die Diskussion um die Wirtschaftsverfassung. In der ökonomischen Theorie ist er gleichbedeutend mit der Annahme, daß die Freiheit des Wirtschaftens, vor allem die Freiheit der Produktion, des Wettbewerbs, der Investition und des Konsums, auf dem Umweg über den Marktmechanismus und insbesondere über die freie Preisbildung auf dem Markt zur *zweckmäßigsten Lenkung der Güterströme* führt. Die Ordnung des wirtschaftlichen Lebens ist hier also die unmittelbare Folge der wirtschaftlichen Freiheit,

und die Nationalökonomien, zumindest die westlichen Nationalökonomien, werden bis heute nicht müde, darauf hinzuweisen, daß ein leistungsfähigeres Wirtschaftssystem als dieses nicht denkbar sei.

Dennoch ist die Wirtschaft nur eines von *mehreren* Feldern, auf denen sich nach altliberaler Auffassung die ordnende Kraft der Freiheit bewährt. Ein zweites Feld ist das, um das es uns hier geht: die *öffentliche Meinung*. Hier entspricht der Freiheit des Wirtschaftens die Freiheit des Denkens und Redens, entspricht dem Markt die öffentliche Diskussion und entspricht der Marktordnung durch den Preis die öffentliche Meinung oder, wie es Rousseau, der vielleicht größte Altliberale, schon 1762 ausgedrückt hat, der *Gemeinwille*, die *volanté générale*. Die „unsichtbare Hand“, die nach Adam Smith den Markt ordnet, ist in ihrer theoretischen Qualität nichts anderes als jene geheimnisvolle Kraft, die bei Rousseau den Unterschied zwischen dem Willen aller und dem Gemeinwillen ausmacht. Von hier aus ist es z. B. völlig konsequent, daß sich Smith mit der gleichen Leidenschaft gegen die Aktiengesellschaft wendet, mit der Rousseau die Idee der Vereinsfreiheit bekämpft. Und — um die Reihe der Parallelen fortzusetzen — der Unterdrückung des freien Marktes folgt ebenso der schwarze Markt wie der Unterdrückung der Meinungsäußerung der politische Witz.

Was bedeutet diese uralte liberale Ordnungskonzeption heute? Das Gewicht dieser Frage liegt auf der Hand; denn es versteht sich fast von selbst, daß sie gleichbedeutend ist mit der weiteren Frage, ob sich für Grundpositionen wie Freiheit, Demokratie, Marktwirtschaft theoretische Begründungen anführen lassen, die auch oder gerade bei realistischer Betrachtung imstande sind, dem Ansturm marxistischer und ultrakonservativer Heilslehren standzuhalten.

Hier wird man zunächst einräumen müssen, daß unsere Generation allen Grund hat, der *Sicherheit* zu mißtrauen, mit der der klassische Liberalismus von der Betätigung der Freiheit, besonders der Meinungsfreiheit, die naturwüchsige Entstehung „richtiger“ Lösungen erwartete. Dieser fast eschatologischen Sicherheit liegt ein anthropologischer Optimismus, eine Vernunftmetaphysik zugrunde, die sich heute fast naturwissenschaftlich exakt widerlegen läßt und die zu bejahen die Menschheit im ausgehenden 20. Jahrhundert weniger Anlaß hat als je. Wer von den Selbstregulierungskräften der Gesellschaft *um jeden Preis* die besten und richtigsten Lösungen der menschlichen Probleme erwartet, der postuliert einen uneingeschränkt vernunftgesteuerten Menschen und hat damit wenigstens sieben Jahrtausende Menschheitsgeschichte gegen sich.

Heißt das aber, daß es folgerichtig wäre, die ordnungspolitische Konzeption des Liberalismus, die gerade auch der Vorstellung von der öffentlichen Meinung zugrunde liegt, *völlig* über Bord zu werfen? Ich meine: nein.

Das Leben der Völker ist zu vielgestaltig und zu kompliziert, als daß es zulässig wäre, es für alle Zeiten aus einer einzigen Theorie erklären und nach einer einzigen Theorie gestalten zu wollen. Daß ein politisches Prinzip unter bestimmten Voraussetzungen und in bestimmten Bereichen nicht funktioniert und

auch gar nicht funktionieren kann, ist kein Argument dafür, es überhaupt aufzugeben. Es kann höchstens Anlaß sein, darüber nachzudenken, unter welchen Voraussetzungen und in welchen Bereichen es mit Aussicht auf Erfolg angewandt werden darf, und selbst dort, wo dies theoretisch nicht zum *besten* Erfolg führen kann, ist es immer noch denkbar, daß seine Anwendung bei aller Fehlerhaftigkeit *mehr* Erfolg verspricht als seine Ablösung durch ein anderes Prinzip.

Das gilt ganz besonders in unserem Zusammenhang; denn unsere Einwände gegen die Vernunftmetaphysik des klassischen Liberalismus gelten genauso gegenüber der Vernunftmetaphysik des Marxismus, der sich insofern unversehens als ein illegitimes Kind des Liberalismus entpuppt, und gegenüber der Vernunftmetaphysik jener, die Technokratie und Planung als Allheilmittel anzubieten haben.

Rebus sic stantibus ist es meine Überzeugung, daß die liberale Ordnungskonzeption heute zwar nicht in *allen* denkbaren Bereichen des menschlichen Lebens funktionieren kann und daß auch dort, wo sie funktioniert, nicht *jeder* Zweifel an der Vernünftigkeit der Ergebnisse ausgeschlossen ist. Gleichwohl meine ich, daß es zahllose Bereiche gibt, in denen sie eine größere *Wahrscheinlichkeit*, eine größere *Chance* vernünftiger oder doch zumindest tragbarer Ergebnisse bietet als jede andere Ordnungskonzeption. Das gilt nicht nur für den Bereich der Wirtschaft, die nicht Gegenstand dieses Referates ist, sondern es gilt gerade auch für den Bereich der öffentlichen Meinung und damit für den politischen Bereich, für das demokratische Prinzip.

Ist diese theoretische Grundposition wenigstens in ihrem Kern richtig, so werden damit nicht nur für die konkrete Ausgestaltung unseres Gemeinwesens, sondern auch für die Existenzkraft der westlichen Gesellschaften *Aussagen von außergewöhnlicher Tragweite* möglich. Lassen Sie mich das mit wenigen Bemerkungen andeuten!

Wir haben uns in den vergangenen Jahren angewöhnt, unsere westlichen Gesellschaften als *dynamische Gesellschaften* zu bezeichnen. Damit ist, wenn ich recht sehe, zweierlei gemeint.

Die Gesellschaften der westlichen Welt haben infolge einer wissenschaftlichen Entwicklung, die ich hier nicht einmal in ihren Umrissen darstellen kann, gelernt, ihre Lebensbedingungen aktiv zu gestalten und zu verändern. Technisierung und — um nur dies eine weitere Beispiel zu nennen — Hygienisierung haben unser Leben innerhalb zweier Jahrhunderte so sehr verändert, daß es sich vom Leben des 18. Jahrhunderts möglicherweise tiefgreifender unterscheidet als dieses vom Leben in den frühesten menschlichen Kulturen. Ich nenne in diesem Zusammenhang, um nicht immer wieder die technischen Errungenschaften unseres Kulturkreises zitieren zu müssen, gern die Umstrukturierung des Lebensgefühls, die sich in den letzten hundert Jahren einfach daraus ergeben haben muß, daß die durchschnittliche Lebenserwartung sich mehr als verdoppelt hat. Es wird sich nie mehr ermitteln lassen, was es für

den Menschen des Mittelalters bedeutet hätte, wenn er nicht vom ersten Tage seiner Existenz an mit der hohen Wahrscheinlichkeit hätte leben müssen, daß er mit 25, 30 oder auch 35 Jahren von irgendeiner uns heute läppisch erscheinenden Krankheit dahingerafft würde.

Das ist aber nur die eine Seite der Medaille, und zwar jene Seite, die in unserem Zusammenhang verhältnismäßig uninteressant ist. Die andere Seite besteht in einer Erfahrung, die die Menschheit in den letzten 150 bis 200 Jahren immer wieder gemacht hat und die darin besteht, daß jedes der großen technischen und gesellschaftlichen Probleme, deren Bewältigung der Menschheit gelingt, einfach infolge mangelnder Vorhersehbarkeit und Vorhersicht eine Fülle neuer Probleme aufreißt, auf deren Lösung sich dann wieder Myriaden von Wissenschaftlern und Gesellschaftspolitikern stürzen müssen. Es ist mit den Problemen der Gesellschaft wie mit den Wünschen bei Wilhelm Busch: „Ein jedes Problem, wenn es gelöst, kriegt augenblicklich Junge.“

Dieser an sich ganz banale Sachverhalt ist der eigentliche Grund dafür, warum staatliche Politik auch heute noch ein Loch aufreißen muß, um ein anderes zu stopfen, und warum wir, um es weniger salopp auszudrücken, trotz verzweifelter Anstrengungen die Phase der unkoordinierten und hektischen Maßnahmegesetzgebung immer noch nicht mit einer Phase der politischen Gesamtplanung vertauscht haben.

Dies alles muß nicht nur ein Problem der staatlichen Entscheidungsfindung sein, wie es die Begriffe der Maßnahmegesetzgebung und der Gesamtplanung auf den ersten Blick erscheinen lassen. Vom Staat, ja selbst vom politischen Gesamtsystem aus drängt sich noch eine andere Sicht der Dinge auf, nämlich die, daß sie in einer Umwelt leben und leben müssen, die sich — gewissermaßen unter ihren Händen — unaufhörlich und in einer nicht mehr fixierbaren Richtung wandelt, die also im wahrsten Sinne des Wortes dynamisch geworden ist. Zwar ist, wenn man von den so wichtigen außenpolitischen und vor allem außenwirtschaftspolitischen Einflüssen absieht, gewiß nicht zu leugnen, daß das Gesamtsystem einer jeden Gesellschaft und in ihm besonders der Staat selbst es sind, die die Ursachen für diesen Wandel setzen. Da das System seine Impulse aber nicht von *einer* Stelle, sondern von unendlich vielen Stellen empfängt, und da die Probleme, mit denen es immer wieder neu konfrontiert wird, häufig nicht das Ziel, sondern unerwünschte und gar nicht voraussehbare *Nebenfolgen* solcher Impulse sind, ist für einen Betrachter, der sich innerhalb des Systems befindet und dessen Erkenntnisfähigkeiten auch die des Systems nicht übersteigen, das Bild eines *Systems in einer sich ständig wandelnden Umwelt* zweifellos richtig.

Hier, meine Damen und Herren, ist nun die Stelle, an der wir den Weg zurück finden müssen, zurück zur liberalen Ordnungskonzeption und vor allem zu der modernen Lesart, die ich Ihnen vor einigen Minuten vorgetragen habe. Der große deutsch-amerikanische Politologe *Karl Deutsch* hat in seiner Politischen Kybernetik — wie ich meine zu Recht — darauf hingewiesen, daß bei einer

sich verändernden Umwelt jedes kybernetische und damit auch jedes gesellschaftliche System um so mehr Überlebenschancen besitzt, je größer seine *Lernfähigkeit* ist, d. h. je größer seine Fähigkeit ist, die Vorgänge des Wandels und die mit ihnen verbundenen Probleme frühzeitig zu erkennen und effektiv zu lösen. Entzieht sich ein gesellschaftliches System dieser gigantischen und zeitlich unbegrenzten Anpassungsaufgabe, so mag es zwar möglicherweise einige Zeit ruhiger und unangefochtener leben als andere. Dann aber kommt unausweichlich der Augenblick, in dem es entweder die unterlassenen Anpassungsvorgänge unter unkalkulierbaren Opfern in einer gewaltigen Explosion nachholt oder in der es, um mit Oswald Spengler zu sprechen, in den kultur- und spannungslosen Zustand des Fellachentums zurücksinkt. *Revolution oder Fellachisierung* ist danach das unausweichliche Schicksal von politischen und gesellschaftlichen Systemen, die sich als nicht lernfähig erweisen.

Welche Schlußfolgerungen sind daraus für unser Thema zu ziehen? Vor allem doch wohl die: Ein politisches und gesellschaftliches System ist in der dynamisierten Umwelt unserer Tage nur dann lebensfähig, wenn es eine ausreichende Anzahl von Antennen oder Sensoren besitzt, durch die es über die laufenden Veränderungen der Umwelt möglichst präzise informiert wird, und wenn es, um in diesem Bild zu bleiben, außerdem über eine ausreichende Anzahl von Handlungsorganen verfügt, die es in den Stand versetzen, die immer wieder neu herandrängenden Probleme möglichst rasch und effektiv zu bewältigen. Und ich bin nicht nur davon überzeugt, daß dieser Satz als solcher richtig ist, sondern ich bin sogar davon überzeugt, daß er auch in einer vorsichtig *quantifizierenden* Fassung richtig ist, die etwa lauten müßte: Je mehr Sensoren und Organe der soeben geschilderten Art ein politisches System besitzt, desto größer ist seine Überlebenschance in der dynamisierten Umwelt. Bitte sehen Sie auch hier wieder den Unterschied zum klassischen Liberalismus, der aus dem Vorhandensein von Sensoren und Handlungsorganen auf die *Sicherheit* des Überlebens geschlossen hätte. Wir, die wir den Vernunftoptimismus der klassischen Liberalen nicht mehr teilen können, müssen uns auch hier damit begnügen, in der Sprache der *Wahrscheinlichkeiten* zu reden.

In jedem Falle aber ergibt sich aus alledem die Frage, wie es in *unserer* Gesellschaft mit diesen Sensoren und Handlungsorganen bestellt ist. Im Grundsatz liegt die Antwort jetzt auf der Hand: Die Tatsache, daß in unserem System Grundrechtsverbürgungen jedem einzelnen das Recht garantieren, Probleme zu erkennen, anderen mitzuteilen, den Versuch von Lösungen selbst in die Hand zu nehmen, ja sie unter Ausübung demokratischer Rechte in die Willensbildung der staatlichen Organe einzufüttern, setzt die Zahl der denkbaren Sensoren zumindest theoretisch der Zahl der Staatsbürger, also der höchsten überhaupt denkbaren Zahl, gleich und hebt sie in eine Größenordnung, die in keinem anderen System je erreicht werden könnte, so vielfältig und verzweigt dessen Planungssystem auch sein mag — ganz abgesehen von der Selbstverständlichkeit, daß ein solches Planungssystem natürlich auch in einem

freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen existieren könnte, nur eben nicht als einziger Sensor, sondern als einer von unendlich vielen.

Soweit, meine Damen und Herren, die Theorie. Erlauben Sie mir aber, zum Abschluß meiner Ausführungen noch kurz die Frage aufzuwerfen, ob unsere Freiheitsrechte, insbesondere die Rechte des Denkens und Redens, um die es uns heute geht, auch *tatsächlich* so ausgeübt werden, daß davon diese systematische Leistung erwartet werden könnte.

Zunächst versteht es sich wohl von selbst, daß diese systemsichernde Leistung, obwohl die Freiheitsrechte unseres Grundgesetzes jedermann zustehen, doch im Regelfall nur von einer verhältnismäßig *kleinen Anzahl von Menschen* erbracht wird. Selbstverständlich waren es immer wieder Außenseiter, die durch ihre Ideen und ihren Einsatz Verharschungen und Verkrustungen des geistigen und damit auch des gesellschaftlichen Lebens verhindert oder auch durchbrochen haben, und es ist daher von zentraler Wichtigkeit, daß dem Außenseiter eine Chance geboten wird. Im allgemeinen sollte man aber davon ausgehen, daß sich eine Gesellschaft auf das mehr oder minder zufällige Auftreten solcher Außenseiter nicht verlassen kann. Daraus ergibt sich zwangsläufig die Frage, wie es mit jenen Schichten — um nicht zu sagen Eliten — steht, die auf Grund dauernder Beschäftigung und beruflicher Stellung vor allen anderen dazu berufen sind, gedankliche Leistungen zu erbringen und damit zugleich das Ganze vorwärts zu treiben.

Ich will in diesem Zusammenhang nur zwei Bereiche herausgreifen, um die es hier besonders gehen muß: die organisierte Wissenschaft und die Massenkommunikationsmittel.

Was die *Wissenschaft* betrifft, so genießt sie im Abendland seit mehr als 150 Jahren eine Freiheit, die in der Geschichte des Menschen ihresgleichen sucht. Bedrohungen ihrer kybernetischen Leistungsfähigkeit sind in dieser Zeit, wenn man von den bekannten totalitären Unterbrechungen absieht, nicht aus staatlichen Eingriffen, sondern allenfalls in der einen oder anderen Disziplin aus schulenmäßigen Verkrustungen entsprungen, d. h. aus jenem von Marxisten so oft angeprangerten und tatsächlich möglichen Vorgang, daß eine Schule, die zufällig die wichtigsten Lehrstühle und die öffentliche Meinung beherrscht, Vertreter anderer Lehrmeinungen nicht hochkommen läßt und damit auch an der öffentlichen Breitenwirkung hindert. Alles in allem ist es aber wohl nicht übertrieben zu behaupten, daß sich Verkrustungen dieser Art meist sehr rasch aufgelöst haben, vielleicht nicht so rasch, daß die eine oder andere menschliche Tragödie zu verhindern gewesen wäre, wohl aber rasch genug, daß die Lernfähigkeit des gesamten gesellschaftlichen Systems nicht ernstlich und auf Dauer gefährdet war. Ich versage mir in diesem Zusammenhang allerdings eine Prognose darüber, ob der Einbruch, den eine absurde Hochschulgesetzgebung und eine marxistisch verseuchte Personalpolitik in den letzten Jahren verursacht haben, künftig nicht manchen Abstrich von dieser optimistischen Beurteilung erzwingt.

So pauschal dieses Urteil zwangsläufig ist, so pauschal muß auch das Urteil über die Situation in den *Massenmedien* ausfallen. Ich will auch hier vorweg betonen, daß — gerade in der Bundesrepublik — der Grundtenor des Urteils *positiv* ist. Erlauben Sie mir aber, hier auf zwei dieser Grundtendenz entgegenlaufende Strömungen hinzuweisen, die man übrigens auch für die Wissenschaft nachweisen könnte, die bei den Massenmedien aber handgreiflicher werden und sich daher für eine so grobschlächtige Darstellung, wie es die meine zwangsläufig werden muß, besser eignen. Beide beziehen sich auf die Auswahl jener Informationen, die von den entscheidenden Leuten für wichtig gehalten und daher in den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung eingebracht werden bzw. die von diesen Personen nicht für wichtig gehalten und daher vom Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung ferngehalten werden.

Die erste Bemerkung, die in diesem Zusammenhang notwendig wird, betrifft den Einfluß, den der Gesichtspunkt der *Aktualität*, der wirklichen oder auch der eingebildeten Aktualität, auf die Auswahl der weiterzugehenden Informationen ausübt. Verständlicherweise braucht nicht nur jede Zeitung, sondern auch jedes Rundfunk- und Fernsehprogramm das ununterbrochene Interesse seiner Konsumenten, und da diese das Aktuellste und vor allem das Sensationellste auch für das Interessanteste halten mögen, ergibt sich daraus ein höchst verständlicher Druck auf den Inhalt der Programme und Erzeugnisse. Nur: Da der Fortschritt und die Entwicklung der Gesellschaft nach allen Erfahrungen nicht von den Massen, sondern von einzelnen oder doch kleinen Gruppen auszugehen pflegen, da sich Gefährdungen und Chancen von Gesellschaften im allgemeinen nicht kurzfristig und nicht durch Paukenschläge anzukündigen pflegen und da keine Masse der Welt dafür prädestiniert ist, künftige Entwicklungen in aller Sensibilität vorauszuahnen, ist es vielleicht nicht ungerecht, die Frage aufzuwerfen, ob der nun einmal nicht zu vermeidende Erfolgsmaßstab unserer Massenmedien nicht selbst manche Gefahr der Fellachisierung in sich birgt. Es ist dies dieselbe Gefahr, die in der pluralistischen Gesellschaft unserer Tage vom Beharrungsvermögen der Verbandsoligarchien auszugehen droht, nur daß sie dort immerhin schon klar erkannt ist.

Eine Gefahr dieser Art kann, wenn man nicht das ganze System umstürzen will, im allgemeinen nur durch *hohe fachliche Qualität* und *hohe moralische Verantwortlichkeit* der Beteiligten ausgeschaltet oder doch auf ein erträgliches Maß gemindert werden. Gerade hier aber zeigt sich das zweite Problem, auf das ich hier noch hinweisen möchte: das Problem des Durchschnittsjournalisten oder — man könnte auch sagen — das Problem des journalistischen Berufsbildes.

Ich möchte hier bei Gott keine neue Diskussion über die Berufszulassung von Journalisten und ähnliche Reglementierungen vom Zaun brechen. Aber lassen Sie mich das ganz offen sagen: Ich kann mich doch des Eindrucks nicht erwehren, daß unser deutscher Journalismus in seiner täglichen Arbeit gegenüber den Vordergründigkeiten des politischen Alltags *allzuwenig* Enthaltens-

keit übt. Das geht natürlich auf Kosten jener Funktionen, die er, wenn meine bisherigen Ausführungen nicht völlig unrealistisch sind, *auch* wahrnehmen sollte.

Ich nenne nur wenige Punkte, die mir in den letzten Monaten besonders aufgefallen sind: Rundfunk, Fernsehen und Presse waren immer wieder voll von Personalspekulationen — Bundespräsidentenwahl, Umbildung der Bundesregierung, Kanzlerkandidat der CDU/CSU —, vom Hin und Her in der Frage der Höchstgeschwindigkeiten auf den Autobahnen und von Modellspielereien über Mitbestimmung und Schwangerschaftsabbruch. Dies alles sind gewiß Probleme, die nicht auf die leichte Schulter genommen werden dürfen. Wenn ich aber hinzunehme, daß sie in Zeiten, in denen es keine sensationellen neuen Nachrichten gab, immer wieder — fast möchte man sagen: mutwillig — aufgewärmt worden sind, dann stellt sich für mich doch die Frage, ob es nicht gerade für solche Zeiten andere, wichtigere, weil weit in die Zukunft weisende Themen gegeben hätte. Wer soll unserem Volk eigentlich den Blick für die Probleme öffnen, die sich aus der wachsenden Zahl der Minderheitsregierungen in Europa ergeben? Wer soll es über die weltpolitischen Konzeptionen des amerikanischen Außenministers informieren? Wer soll es über die langfristigen Folgen der sinkenden Geburtenraten unterrichten? Wer soll ihm nahebringen, was die innere Schwäche der neuen griechischen Obristenregierung für den ganzen Mittelmeerraum bedeutet? — wenn nicht die Massenmedien? Ich sehe ein, daß solche und ähnliche Fragen hinter neuen, brandheißen Informationen zurückstehen müssen. Aber darauf kommt es ja gar nicht an; denn Themen dieser Art müssen nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt, sie müssen nur *überhaupt* abgehandelt werden. Und da sehe ich nicht mehr ein, warum sie die Sendezeiten und Spalten nicht wenigstens in der sogenannten Sauregurkenzeit füllen — und nicht nur in einigen besonders anspruchsvollen Zeitungen oder Programmen, sondern dort, wo sie die Chance haben, auch den Minderinteressierten zu erreichen.

Lassen Sie mich zum Ende kommen! Ich habe in den letzten 45 Minuten versucht, die ungeheure Bedeutung darzustellen, die das Phänomen der Meinungsbildung nicht nur für den freiheitlichen Staat, sondern eigentlich für *jeden* Staat besitzt, und ich habe zu zeigen versucht, daß die Freiheit der Meinungsbildung nichts ist, was ein Staat, der überleben will, seinen Bürgern nach Belieben gewähren oder vorenthalten könnte. Aber lassen Sie mich, gerade auch nach den letzten Ausführungen, zum Schluß auch noch einmal darauf hinweisen, daß von Verfassungsregeln und praktischer Freiheitsgewährung nur die *Möglichkeit* einer gesunden öffentlichen Meinung gesichert werden kann, nicht auch ihre Entstehung selbst. Ob sie aus den Freiheitsgarantien entsteht, steht auf einem ganz anderen Blatt, das wir alle, an welcher Stelle auch immer, mit Konturen zu erfüllen haben. Ich hoffe, gezeigt zu haben, was davon abhängt.