

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Helmut Große

Öffentliche Meinung
und politischer Wille

B 14/69

5. April 1969

Helmut Große, Dr. phil., geb. 1917 in Kassel, WissDir im Wissenschaftlichen Institut für Erziehung und Bildung in den Streitkräften.

Veröffentlichungen: Beiträge zur politischen Bildung und Erziehung.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Öffentliche Meinung und politischer Wille

I. Öffentliche Meinung als politische Meinung

Es scheint unbestritten, daß die Öffentliche Meinung¹⁾ von entscheidender Wichtigkeit für das Leben eines politischen Gemeinwesens ist. In den demokratischen Verfassungen wird die Meinungsfreiheit als ein wichtiges Grundrecht gewertet²⁾, und das geschieht nicht nur aus Gründen der persönlichen Freiheit des Individuums, das sich ausdrücken möchte, sondern auch zur Voraussetzung dafür, daß sich ein politischer Wille überhaupt in Freiheit bilden kann. Deshalb legt jedermann Wert darauf, daß die Öffentliche Meinung unverfälscht zum Ausdruck komme. Die Freiheit unbeschränkter Verbreitung von Informationen und Meinungen — durch welche Mittel auch immer — muß deshalb rechtlich gesichert werden. Wirksame Verbreitung ist heute vor allem auf die Medien der Druckerpresse, des Rundfunks und des Fernsehens angewiesen. Und damit hängt die Meinungsfreiheit eng mit der Pressefreiheit, oder besser Medienfreiheit, zusammen.

Jedermann verlangt objektive Wahrhaftigkeit von allen, die Informationen und Meinungen verbreiten, und jedermann weiß, daß subjektive Wahrhaftigkeit sich nicht immer damit deckt. Dazu muß in der Wirklichkeit auch mit willentlichen Fälschern gerechnet werden. Da das so ist, bekommt die Öffentliche Meinung nie das Ansehen von unbestrittener Wahrheit, sondern bleibt bestreitbar. Sie ist nie als Ganzes greifbar, sondern tritt immer erst am einzelnen Fall oder an einem Komplex von politischen Fragen in Erscheinung: eben dort, wo etwas bestritten wird, wo etwas umstritten ist,

¹⁾ Die Anmerkungen beziehen sich vorwiegend auf neuere und leicht zugängliche Publikationen. — Entgegen der üblichen und wohlbegründeten Kleinschreibung wird in diesem Aufsatz das Adjektiv „öffentlich“ in Verbindung mit dem Substantiv „Meinung“ groß geschrieben. Obwohl Ferdinand Tönnies in seiner „Kritik der öffentlichen Meinung“, Berlin 1922, den Begriff radikal in Frage gestellt hat und Emil Dovifat seiner Ansicht folgt (Handbuch der Publizistik, Teil I, Berlin 1968, S. 14 f.), scheint er unzerstörbar und wohl auch unersetzbar oder unentbehrlich zu sein. Hanns Seidel nennt ihn einen Mythos (Vom Mythos der öffentlichen Meinung, Aschaffenburg 1961), Ernst Fraenkel gebraucht ihn als gültigen Terminus der politischen Theorie (Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1964²⁾). Mythen und Termini technici rechtfertigen die Großschreibung und erleichtern die Lektüre.

²⁾ Art. 5 Grundgesetz (Art. 5 GG).

das zu einer Lösung kommen soll. Das mag die Verteilung des Sozialproduktes betreffen oder das persönliche Verhalten eines Politikers, eine Grundgesetzänderung oder den sozial folgenreichen Bankrott einer Autofirma. Dennoch räumt man der Öffentlichen Meinung ein, so etwas wie Autorität zu sein.

Es ist ein Stück des liberalen Glaubens, daß im freien Wettbewerb und in der Diskussion

INHALT

I. Öffentliche Meinung als politische Meinung

II. Die Sache „Öffentlichkeit“

III. Erscheinungsformen der Öffentlichen Meinung

1. Veröffentlichte Meinung in den Massenmedien
2. Meinungsforschung, Umfrageforschung, Demoskopie
3. Individuelle und Gruppenäußerungen

IV. Beziehungen der Erscheinungsformen Öffentlicher Meinung zum Prozeß der politischen Willensbildung

1. Funktion des Parlaments
2. Funktion der Massenmedien
3. Funktion der Öffentlichkeitsarbeit
4. Funktion der politischen Werbung
5. Sonderfall der Wahl
6. Funktion der politischen Bildung
7. Funktion der Meinungsforschung

V. Öffentliche Meinung als Gegenstand des Verfassungsrechts und der politischen Theorie

VI. Öffentliche Meinung als Problem der Demokratie

1. Meinungswerbung und Meinunglenkung
2. Organisation und Kontrolle der Massenmedien

VII. Öffentliche Meinung im totalitären Staat

der Meinungen sich so etwas wie größtmögliche Nähe zur Wahrheit und Richtigkeit herausdestillieren werde. Dieser Glaube ist auch heute noch — trotz vieler Wandlungen — eine Grundlage unseres demokratischen Selbstverständnisses³⁾. Er ist eine Norm, von der die

³⁾ Wilhelm Hennis, Politik als praktische Wissenschaft, München 1968, S. 36 ff.

Demokratie als reale Möglichkeit abhängt, wobei noch nichts über deren Institutionen ausgemacht ist. Damit aber diese annähernde Wahrheit durch Information, durch Meinungsaustausch und deren Gewichtung nach Vernunftgründen entstehen kann, muß Freiheit und Offenheit herrschen; Lügen, Halbwahrheiten und Irrtümer müssen offenbar werden. Öffentliche Meinung ist also immer auch ein Prozeß und keine statische Größe.

Öffentliche Meinung wird weiter hochgeschätzt als Kontrollinstanz gegen den Mißbrauch von gesellschaftlicher und staatlicher Macht. Die Theorie von der Demokratie geht von einem Menschenbild aus, das optimistische und pessimistische Züge zugleich trägt. Der Mensch als vernunftbegabtes Wesen bietet die Gewähr dafür, daß die Erkenntnis der Wahrheit überhaupt angestrebt werden kann. Der Mensch als Wesen, das Leidenschaften unterworfen ist, steht in der Gefahr, seine Vernunftbegabtheit selbst zu verdunkeln. Besitz und Handhabe von Macht bedeuten unbestritten eine Verführung zu deren Mißbrauch. Besitz und Handhabe von Macht sind aber notwendig für jede politische Gestaltungsaufgabe⁴⁾. Deshalb spielen in der Demokratie die Verfahren zur Machtgewinnung und zur Machtkontrolle eine so entscheidende Rolle. Die vom Volk durch Wahlverfahren mit Macht ausgestatteten politischen Organe müssen durch ebensolche Organe und Verfahren kontrolliert werden.

Die Öffentliche Meinung ist zwar keine Institution, die für diese Kontrolle gegründet wurde, aber sie wird schon vor allen solchen Institutionen durch ihre bloße Bekundung kontrollierend wirken, wenn sie in ihren freiheitlichen Bedingungen nicht eingeschränkt wird. Die Wertschätzung dieser Funktion der Öffentlichen Meinung ist mit dem Glauben an den Prozeß der Wahrheitsfindung eng verbunden.

Jedermann legt Wert darauf, an der Öffentlichen Meinung Anteil zu haben. Es darf grundsätzlich keine Privilegien geben, die dem einen mehr, dem anderen weniger Rechte zur Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung einräumen. Die Verfassung berücksichtigt das. Allerdings ist die Frage der gleichen Chancen damit nicht beantwortet. In Verbindung mit der Versammlungs- und Vereinsfreiheit und dem Recht auf Eigentum bekommt sie praktische Bedeutung⁵⁾. Der wirtschaftlich mächtige Zeitungsverleger steht mit dem mittellosen Bürger hier nicht auf einer Stufe.

⁴⁾ Otto Heinrich von der Gablentz, Der Kampf um die rechte Ordnung, Köln u. Opladen 1964, S. 36 ff.
⁵⁾ Art. 8, 9 u. 14 GG.

Dennoch wirkt jeder Bürger am Gewebe der Öffentlichen Meinung mit, schon durch das Gespräch in den primären Gruppen wie Familie, Arbeitsteam, Freundeskreis u. a. Denn irgendwann und irgendwie verbinden und häufen sich solche geäußerten Meinungen und werden auch über den kleinen Kreis hinaus öffentlich. Dann allerdings üben sie erst Einfluß aus. Das geschieht in einem Prozeß, der nicht sehr durchsichtig ist und deshalb Unbehagen schafft. Denn niemand weiß genau, wie die Öffentliche Meinung zu definieren ist, wie sie zustande kommt, was sie eigentlich ist. Aber die meisten Menschen verlangen danach, sich mit ihr in Einklang zu finden.

Das ist für urteilsfähige Menschen nicht immer möglich. Deshalb setzen sie sich womöglich in Widerspruch zur Öffentlichen Meinung. Das können sie passiv tun, indem sie sich aus der Öffentlichkeit zurückziehen, durch passiven Widerstand dagegen protestieren, oder aktiv, indem sie versuchen, Einfluß zu gewinnen, um die Öffentliche Meinung zu verändern. Der Meinungsbildungsprozeß bekommt durch solche Bürger neue Impulse.

Die Einflußnahme auf die Öffentliche Meinung ist aber ihr entscheidendes Problem überhaupt⁶⁾. Es ist eng mit der politischen Willensbildung und Machtgewinnung verbunden und stellt sich etwa folgendermaßen dar: Niemand weiß genau, wie öffentliche Meinung zustande kommt. Jeder nimmt seine Meinungsfreiheit voll in Anspruch. Jeder weiß auch, daß es mächtige Meinungsmacher gibt, denen er je nach Lage zustimmt oder widerspricht, vertraut oder mißtraut. Niemand kann und möchte diese Meinungsmacher auch entbehren; man ist auf sie angewiesen. Aber jeder fürchtet auch, daß Öffentliche Meinung manipuliert wird, d. h. verfälscht, verbogen, zweckgerichtet wird. Jedermann weiß, daß Waren- und Dienstleistungsproduzenten, Interessengruppen, Parteien, Parlamente, Regierungen versuchen, die Öffentliche Meinung in ihrem Sinne zu formen, zu bestimmen, zu lenken. Jedermann weiß, daß es dabei nicht immer zimperlich zugeht. Er weiß, daß Reklame und Propaganda auf ihn niederprasseln. Und jeder fürchtet nur die Anfälligkeit des andern, während er sich selbst für immun dagegen hält.

Wo aber über eine Sache Öffentliche Meinung greifbar wird, ist nicht mehr festzustellen, wer dafür letztlich verantwortlich gemacht werden kann oder wer dafür verantwortlich zeichnet,

⁶⁾ Helmut Bauer, Die Presse und die öffentliche Meinung, München 1965, S. 123 ff.

denn zu viele Individuen und Gruppen sind daran beteiligt. Öffentliche Meinung kann dann zum Fetisch für die Massen und die Regierenden werden. Sie kann zur Begründung für Taten herangezogen werden und als Zuflucht von Verantwortlichen dienen, die sich vor Fehlschlägen zu sichern suchen.

Die Problematik der Öffentlichen Meinung ist damit angedeutet. Es geht jetzt um die Klärung der Sache „Öffentlichkeit“, die wir begrifflich der Meinung zuordnen. Denn Öffentliche Meinung ist Meinung der Öffentlichkeit.

Das Eigenschaftswort „öffentlich“ hat im Sprachgebrauch zwei Bedeutungen: erstens heißt es so viel wie: nicht privat, also offenkundig, offen sichtbar, nicht geheim, ungeschützt, und zweitens heißt es: das Leben der Gesellschaft und des Staates, also die res publica im weitesten Sinne betreffend. Die Öffentlichkeit versteht sich dann als Publikum, vor dem etwas geschieht oder sichtbar wird. Es kann sehr groß, aber auch relativ klein sein, ja sich als eine „geschlossene“ Öffentlichkeit verstehen, wie z. B. eine exklusive Gesellschaftsschicht, die sich selbst sogar als „Welt“ bezeichnet. Es sind dann die „mondänen“ Kreise, die sich für allein maßgebend halten, sich selbst allein als Publikum betrachten.

Dieser Begriff von Öffentlichkeit⁷⁾ erscheint uns heute zu eng, um als Bereich der Öffentlichen Meinung zu gelten. Wir meinen mit Öffentlichkeit heute nicht mehr nur ein Publikum, das man irgendwie begrenzen kann, sondern alle Menschen in einem Gesellschaftskörper, alle Bürger in einem Staat, ja zuweilen alle Menschen der Erde, wenn wir von Weltöffentlichkeit sprechen. Es sind damit gemeint: das Gemeinwesen, die Gesellschaft, die politische Ordnung des Staates, die Staatenordnung der Welt. Der Bezug der Öffentlichen Meinung zur Politik ist damit vorrangig geworden.

Stillschweigend setzen wir daher voraus, daß es keine Menschen gibt, die von dieser so verstandenen Öffentlichkeit ausgeschlossen wären. Sie alle bilden diese, sie alle bringen ihren Teil an Meinung mit ein. Es wird dabei weder an unterschiedliche Rechte, Chancen und Freiheiten gedacht, noch an unterschiedlichen Bildungsstand oder sozialen Status. Es

⁷⁾ Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied u. Berlin 1965², S. 69 ff.

Öffentliche Meinung ist ein theoretischer Wert der Demokratie und ein praktisches Problem vor jeder Entscheidungsfindung in Staat und Gesellschaft. Sie mag vopolitisch und unverbindlich sein und bereitet doch den politischen Willen vor, der danach strebt, sich in der politischen Tat zu verwirklichen.

II. Die Sache „Öffentlichkeit“

wird deutlich, daß dieser Begriff von Öffentlichkeit, wie er heute gilt, sehr allgemein und abstrakt ist. Er wird konkreter, wenn wir gesellschafts- und geschichtswissenschaftliche Maßstäbe an ihn legen.

Betrachten wir die Öffentlichkeit in unserer Gesellschaft und in unserem Staat, so dürfen wir wohl behaupten, daß alle Bürger diese Öffentlichkeit ausmachen. Denn sie sind politisch-rechtlich als Staatsbürger alle gleich. Diese gesetzliche Gleichheit wird allerdings modifiziert, wenn wir soziologisch an den Gegenstand herangehen. Dann stellen wir fest, daß es Schichten in dieser Öffentlichkeit gibt, die nach Bildung, Besitz, Engagement und Status, nach Einfluß und Macht recht verschieden sind. Aber alle bilden trotzdem die Öffentlichkeit, weil sie sich offen aussprechen und darstellen können, als einzelne oder als Gruppen, als Staatsbürger oder als Verbandsmitglieder. Sie können das, weil es vor dem Gesetz keine Privilegierten und Unterprivilegierten gibt, weil bis auf wenige Ausnahmen alle eine Schulbildung genossen haben, die Grundvoraussetzung zur Teilhabe an den gedruckten Mitteln der Kommunikation ist.

Dieses Verständnis von Öffentlichkeit ist die Forderung der demokratischen Theorie und das Ergebnis eines geschichtlichen Prozesses zur Entfaltung der Demokratie⁸⁾. In allen politischen Ordnungen, die auf der Herrschaft privilegierter Schichten beruhen, gibt es diesen Begriff von Öffentlichkeit nicht, und er kommt — historisch gesehen — auch gar nicht daher. Er formte sich tatsächlich erst, wie er heute gebraucht wird, im 18. Jahrhundert und umfaßte das literarisch gebildete Bürgertum, das aber unter dem fürstlichen Absolutismus keinen politischen Einfluß hatte. Dieses Bürgertum begann sich mit schöngestiger Literatur zu beschäftigen und darüber Meinungen zu äußern: in der Gesprächsrunde, im Salon und in Zeitschriften. Es wurde Öffentlichkeit durchaus im Sinne von gleichinteressiertem, gleichgerichtetem Publikum. Diese Literatur war notgedrungen privat. Aber sie blieb es

⁸⁾ A. a. O., S. 102 ff.

nicht. Je mehr sich der literarische Geschmack dieses Publikums bildete, um so breiter wurden die geistigen Interessen und das konkrete Urteilsvermögen. Über die philosophische Betrachtung von Literatur und Wissenschaft gelangte man notwendigerweise zur Betrachtung der gesellschaftlichen und politischen Zustände des Jahrhunderts — und erkennende Betrachtung führte zur Kritik an den Zuständen.

Dieses gebildete, aber politisch ohnmächtig gehaltene Bürgertum trug die geistige Bewegung der Aufklärung, die die Ideen der modernen Demokratie ausbildete und den Zündstoff zur Großen Revolution in Frankreich schuf. Diese bürgerliche Revolution leitete die moderne Epoche der Politik ein. Das liberale Bürgertum wurde mehr und mehr die herrschende politische Schicht und pflanzte die Idee der Öffentlichkeit als politische Größe in die freiheitlichen Staatsverfassungen ein. Dabei errang die Presse ihre überragende Bedeutung für die Kommunikation der Bürger und deren Meinungsbildung.

Grundsätzlich wurde dieses Verständnis von Öffentlichkeit nun auf den neuen politischen Verfassungsstaat übertragen, d. h. Öffentlichkeit hatte kritisch zu sein, durch rationale Diskussion der Wahrheitsfindung zu dienen und durch vernunftgemäße Durchforschung der Wirklichkeit soziale und politische Mißstände zu nennen und abzustellen. Das Regierungsgeschäft sollte aus dem fürstlichen Kabinett der geheimen Beschlüsse herausgeholt und für alle durchsichtig gemacht werden. Raisonement, d. h. Diskutieren und Argumentieren mit Vernunftgründen, ursprünglich im Dienst des Geschmacks und der Sitte, förderte nun die Verbesserung sozialer und politischer Zustände. Darin fand es seine Berechtigung und Würde.

Der liberale Rechtsstaat, die Schöpfung des gebildeten Bürgertums, mußte sich aber bald anderen Schichten öffnen, die weder Besitz hatten noch gebildet waren ⁹⁾. Das Maschinenzeitalter hatte begonnen, die Industriearbeiterschaft drängte zur politischen Mündigkeit wie ehemals das Bürgertum selbst. Und zwar geschah das durch die eigenen liberalen Prinzipien von der Gleichheit aller Menschen. Dabei gab es aber entschiedene Hemmungen, die schließlich zu neuen revolutionären, nun radikaldemokratischen und sozialistischen Strömungen führten.

In diesen Bewegungen trat eine neue Art von Öffentlichkeit in Erscheinung. Ihr gehörten nun auch unterprivilegierte Schichten an, die um Gleichberechtigung kämpften. Das liberale Raisonement und die kritisch-rationale

Auseinandersetzung büßten bei diesem Publikum, das nicht im bürgerlichen Sinne gebildet war, an Wirkung ein. Vor allem um die Arbeiterschaft zum Kampf um ihre Emanzipation in Bewegung zu setzen, bedurfte es anderer Mittel, nämlich der Agitation der Führenden. Diese wandte sich vordringlich an das Gefühl der Massen und erst in zweiter Linie an deren kritischen Verstand, der noch der Förderung und Bildung bedurfte.

Das Ergebnis dieser geschichtlichen Entwicklung ist die Erweiterung des Begriffs Öffentlichkeit. Er beinhaltet heute nicht mehr nur das kritisch-rationale Moment, sondern auch das unkritisch-emotionale. Die moderne Gesellschaftsumschichtung hat bewirkt, daß beide Seiten kaum als Idealtypen vorkommen, sondern in unendlich variiertem Mischung. Das hat schwerwiegende Folgen für die Meinungsbildung selbst. Nun bleibt die Ansprache jeder geäußerten Meinung an das kritische Urteilsvermögen eine Möglichkeit, aber auch der Appell an das Gefühl, an die Stimmung, an die Emotion. Durch kritisches Nachdenken und Rasonieren werden selten Massen bewegt, deren Bildungsstand sehr ungleich ist. Durch Appelle an die Emotion können aber Massen bewegt werden. Die Presse, die sich früher vordringlich an ein kritisches Intelligenzpublikum gewandt hatte, konnte nun auch Stoff für die Leidenschaften der Massen verbreiten. Die Medien der Kommunikation bedienen sich seither je nach Standort, Stil und Absicht beider Möglichkeiten mit unterschiedlicher Akzentuierung.

Der kritischen Öffentlichkeit steht nun die andere gegenüber, die man manipulieren kann ¹⁰⁾. Und doch handelt es sich um die Gesamterscheinung Öffentlichkeit. Das europäische Modell historischer und soziologischer Entwicklung läßt sich prinzipiell auf die ganze moderne Welt übertragen, es erfährt dort nur einige Modifikationen. Für die Öffentliche Meinung als Vorstufe zur politischen Willensbildung aber entsteht die Frage nach ihrem Wert und ihrer Würdigkeit für die politische Entscheidung. Schon im frühen 19. Jahrhundert wurde deshalb der Versuch gemacht, zwischen einer qualifizierten und einer unqualifizierten Öffentlichkeit zu unterscheiden. Die qualifizierte bestand eben aus der Meinung derjenigen, denen man auf Grund ihrer Bildung Urteilsfähigkeit zutraute und die durch ihren Besitz Interesse an dem ordentlichen Gang der Dinge hatten und deshalb in ihrem Sinne Einfluß darauf nahmen. Sie beeinflusste jene Wahlgesetze, die nicht alle Bürger gleichstellte. Im modernen Verständnis bleibt diese

⁹⁾ A. a. O., S. 157 ff

¹⁰⁾ A. a. O., S. 231 ff

Unterscheidung im Zwiespalt, weil heute die Öffentlichkeit begrifflich und tatsächlich unteilbar geworden ist. Um sie als solche Einheit behandeln zu können, begegnen ihr alle, die in ihrem Wirken von der Öffentlichkeit abhängen, also auch die Regierenden, in einer neuen Weise. Sie wenden sich nicht nur an den scharfen, unterscheidenden Verstand oder nur an das unkontrollierte Gefühl und unterschwellige Bewußtsein wie Propaganda und Reklame. Sie werben um das Vertrauen der Öffentlichkeit für das eigene Tun.

Alles was sich heute unter dem Namen Public Relations oder Öffentlichkeitsarbeit dar-

stellt, gehört dazu. Sie will vor allem durch sachliche Information wirken, sucht aber Mittel und Wege, wie diese Information am besten in das Bewußtsein der vielschichtigen Öffentlichkeit hineingelange. Sie will aufzeigen, was ist, aber in wirkungsvoller Art, damit es auch von den sogenannten breiten Schichten wahrgenommen wird. Dabei mischen sich die Methoden des Appells an das verständige Urteil mit geselligen Kommunikationsformen und Methoden der Reklame. Ihre Bedeutung für alle Bereiche des öffentlichen Lebens wurde bei uns erst nach 1945 allmählich erkannt.

III. Erscheinungsformen der Öffentlichen Meinung

1. Veröffentlichte Meinung in den Massenmedien

Unter Massenmedien verstehen wir heute Presse, Rundfunk, Fernsehen und im gewissen Rahmen auch den Film¹¹⁾. Presseerzeugnisse, die in relativ hoher Auflage in regelmäßigen Abständen erscheinen und zu denen jedermann Zugang hat — d. h. vom Angebot und der wirtschaftlichen Erschwinglichkeit her —, sind vor allem Tageszeitungen, Wochenzeitungen und illustrierte Zeitschriften. Alle enthalten in verschiedenen Graden Nachrichten, Kommentare und Unterhaltung¹²⁾. Für die Meinungsbildung der Leser ist entscheidend, daß in diesen Publikationen andere Menschen Meinungen äußern und diese zur Lektüre anbieten. Die Verfasser der Artikel sind meistens Berufsjournalisten, die in ihrem eigenen Namen für ihre Person ihre Meinung veröffentlichen. Aber es sind auch andere Schreiber darunter, die im Auftrag einer Redaktion ihre persönliche Meinung oder die Meinung einer Gruppe, die sie vertreten, darlegen. Schließlich haben auch Leser die Chance, ihre Reaktion auf diese veröffentlichten Meinungen schriftlich einzusenden und gedruckt zu finden. Freiheit und Grenzen dieser Meinungsäußerungen werden durch Gesetze gewährleistet. Erscheinungen, die diese Freiheit beeinträchtigen, werden wiederum zum Gegenstand öffentlicher kritischer Meinung. Solche Kritik kommt z. B. auf, wenn Journalisten einer Redaktion in ihrer Meinungsfreiheit durch Rücksichten auf die Meinung des wirtschaftlich mächtigen Verlagsinhabers ihres Blattes festgelegt zu sein scheinen¹³⁾. Solche Journalisten sind zwar dadurch

rechtlich nicht der Freiheit beraubt, ihre Meinung wie jeder andere Bürger auch zu äußern und zu verbreiten, aber faktisch können sie es nicht in dieser Zeitung tun. Die sogenannten unabhängigen Zeitungen sichern sich eine gewisse Meinungsbreite ihrer Mitarbeiter. Allerdings kann diese Breite durch eine von der Redaktionsgemeinschaft verabredete allgemeine Richtung begrenzt werden. Daneben gibt es aber auch Blätter, die jedermann sichtbar machen und erklären, in welchem Sinne und zu welchem Zwecke sie Meinungen veröffentlichen wollen; das sind vor allem Zeitungen, die von politischen Parteien und von gesellschaftlichen Gruppen herausgegeben werden mit eindeutigen Aktionszielen und -programmen.

Meinungsbildende Sendungen des Rundfunks sind ihrem Charakter nach kaum von der Zeitung zu unterscheiden. Auch hier gibt es eine Redaktionsgemeinschaft, die vor allem durch die Auswahl der Nachrichten tätig ist, und den Kommentator, der seine persönliche Meinung kundtut und dafür verantwortlich ist. Die Freiheit dieser Meinungsäußerung ist durch dieselben Grundgesetzartikel gesichert und begrenzt, die für das gedruckte Wort gelten. In unserem Staat sind die Rundfunksender Anstalten öffentlichen Rechts¹⁴⁾, deren Ober-

¹¹⁾ Harry Pross, *Moral der Massenmedien*, Köln, Berlin 1967, S. 102 ff.

¹²⁾ Hanns Seidel, a. a. O., S. 54 ff.

¹³⁾ Die französische Zeitung „Le Monde“ versucht dieser Gefahr durch eine neuartige Rechtsform zu begegnen. Verlag und Redaktion sind völlig voneinander getrennt. Alle Mitglieder der Redaktionsgemeinschaft sind automatisch Gesellschafter. Ihre Anteile sind aber an ihre Funktion gebunden. Bei Ausscheiden eines Mitglieds werden dessen Anteile auf den Nachfolger übertragen (Quelle: Fernsehinterview mit Alfred Grosser, 1968).

¹⁴⁾ Quellen bei Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Köln und Opladen 1965², S. 506 ff.

aufsicht durch Gremien aus vielen Vertretern gesellschaftlicher und politischer Gruppen ausgeübt wird und viele Stimmen zu Worte kommen läßt. Dadurch ist die Meinungsbreite zuweilen in höherem Grade gewährleistet als bei manchen Redaktionsgemeinschaften von Zeitungen. Aber sie ist auch durch größere Rücksichtnahme auf eben alle diese Aufsichtsgruppen begrenzt als bei einer erklärten Richtungszeitung. Auch die geäußerte Höererkritik wirkt als ständiger Korrektor der Meinungsbreite mit.

In Ländern, in denen der Rundfunk staatlich organisiert ist, wird die Meinungsbreite stark eingeschränkt. Er wird praktisch zum Sprachrohr der Regierungsmeinung oder doch der von der Regierung tolerierten Meinung. Wo der Rundfunk kommerziell organisiert ist, herrscht die Meinungsbreite, die die finanziell mächtigen Auftraggeber zulassen oder wollen. Sie kann sehr weit, aber auch sehr eng sein. Die Reaktionen der sich äußernden Hörer nehmen starken Einfluß auf die Programmgestaltung, denn sie werden als Konsumenten umworben¹⁵⁾. Staatliche Kontrolle wird nur im Rahmen allgemeiner Gesetze ausgeübt oder durch Lizenzbehörden mit begrenzten Befugnissen.

Das Fernsehen ist wie der Rundfunk organisiert. Die Meinungsvermittlung bekommt hier nur eine neue Komponente durch das bewegte Bild. In Verbindung mit dem Wort wirkt es mehr auf die emotionale als auf die rationale Schicht des Adressaten. Ähnlich ist es beim Film, wo er meinungsbildend wirken soll. Die optischen Mittel werden zur Aussagekraft des Wortes in Beziehung gesetzt; sie können das meinungsbildende Wort nicht ersetzen, akzentuieren es aber oder manipulieren es gar¹⁶⁾.

Die durch Massenmedien kundgetanen Meinungen sind veröffentlichte Meinungen und als solche ohne weiteres auch Elemente der Öffentlichen Meinung. Sie sind faßbar und werden verantwortet, entweder von einzelnen Personen oder von Redaktionsgemeinschaften, die sich durch Namenszeichen, Impressum oder Bild zu erkennen geben. Auch der Rechtsträger eines Organs, der als Herausgeber oder Chefredakteur bekannt ist, kann dafür eintreten. Diese veröffentlichte Meinung ist als verantwortete auch immer qualifiziert, denn ihr Urheber stellt sich als Person oder als rechtlich gebundene Körperschaft der Kritik und der

¹⁵⁾ Harry Pross, a. a. O., S. 187 ff.; Hanns Seidel, a. a. O., S. 144 ff.

¹⁶⁾ Erich Feldmann, Theorie der Massenmedien, München-Basel 1962, S. 37 ff.

Auseinandersetzung durch die gesamte Öffentlichkeit. Als solche übt sie Einfluß aus, denn außer den normalen Lesern reagieren unter Umständen auch die verantwortlichen Machtträger in Staat und Gesellschaft darauf. Wenn eine gewisse Homogenität des Urteils in Erscheinung tritt, wird die so veröffentlichte Meinung gern, aber nicht unbedingt zulässig mit Öffentlicher Meinung überhaupt gleichgesetzt.

2. Meinungsforschung, Umfrageforschung, Demoskopie

Diese Sicht hat sich als unhaltbar herausgestellt, zumindest von dem Zeitpunkt an, an dem die Theorie von der Volkssouveränität Einzug in praktische Politik fand und das allgemeine Wahlrecht aller Bürger eines Gemeinwesens Wirklichkeit wurde. Von nun an, als die ungreifbare Meinung der Massen sich in der Wahl in politische Willenskundgabe und Entscheidungsbefugnis umsetzen konnte, wo diese nicht artikulierte, vage, schwankende, bewegt und gelenkt werden konnte, da wurde diese nicht artikulierte vage, schwankende, anonyme, unverantwortete Meinung zu einem sozialen und politischen Problem. Historisch gesehen, hat sich dieser Übergang mit der Industrialisierung und dem Werden des demokratischen Verfassungsstaates vollzogen. Die wissenschaftliche Antwort auf diese neue Lage ist die Ausbildung und Entwicklung von Demoskopie, von Meinungsforschung.

Erst in jüngster Zeit hat diese empirische Sozialwissenschaft exaktere Methoden entwickelt¹⁷⁾. Der Streit um ihren Stellenwert im Prozeß der Willensbildung und der politischen Entscheidung hält an. Aber daß sie die Grundlage verändert hat, wird allgemein anerkannt. Ihre Ergebnisse werden praktisch in Rechnung gestellt und genutzt von denen, die im Wettbewerb um Macht stehen oder sie erhalten wollen.

Das Problem ist folgendes: Öffentliche Meinung kann nicht mehr nur die veröffentlichte Meinung sein. Dazu gehört nun auch alles Meinen in der demokratisierten Gesellschaft, das sich nicht als verantwortete, als nicht kritisch reflektierte Äußerung kundtut, sondern sein Wesen verborgen, unartikulierte in Individuen und in primären, privaten, unorganisierten Gruppen treibt. Aber dieses Meinen ist nicht mehr unqualifiziert, d. h. für die Entscheidungsträger unerheblich, denn es führt schließlich doch zu Entscheidungen: im Wirtschafts-

¹⁷⁾ Elisabeth Noelle, Umfragen in der Massengesellschaft, Reinbek bei Hamburg 1963.

prozeß als Konsumverhalten, im politischen Prozeß als Wählerverhalten¹⁸⁾.

Macht man sich ein Bild von Öffentlicher Meinung nur aufgrund von veröffentlichten Meinungen, erlebt man große Überraschungen über das tatsächliche Verhalten der Massen, das plötzlich ganz andere Meinungshintergründe vermuten läßt, als es die klassische Theorie wahrhaben möchte. Mit anderen Worten: Eine einseitige Sicht der Öffentlichen Meinung führt zu falschem Bewußtsein der Entscheidungsträger. Deshalb müssen Mittel und Wege gefunden werden, Kenntnis auch von dem verborgenen Teil der Öffentlichen Meinung zu bekommen. Da sich diese latente Meinung nicht von selbst äußert, muß sie zur Äußerung provoziert werden. Das kann praktisch nur dadurch geschehen, daß man den einzelnen durch gezielte Fragen zur Äußerung veranlaßt. Eigentlich müßte man alle Menschen in einem Gemeinwesen fragen. Da das unmöglich ist, suchte man nach einem repräsentativen Querschnitt der Gesamtbevölkerung, der breit genug ist, um mit einer gewissen annähernden Sicherheit Rückschlüsse auf die Gesamtheit zu erlauben. Das konnte nur durch Mittel der mathematisch-statistischen Wissenschaft geleistet werden. Umfrageergebnisse stellen sich deshalb nur als prozentuale Zahlengrößen dar, die man auswählen, d. h. deuten muß. Die gezielten Fragen können sich immer nur auf einen engbegrenzten Sachverhalt beziehen und dürfen für ein möglichst exaktes Ergebnis nur die Antworten ja oder nein erlauben. Denn differenziertere, wortreichere Antworten können nicht mehr exakt als Zahl dargestellt werden und bedürfen der Deutung, die nicht mehr mathematischen Methoden folgen kann.

Von der Fragestellung des Fragenden hängt also viel für die Richtung der Antwort ab. Diese Methode wird von den demoskopischen Instituten angewandt. Von anderen sozialwissenschaftlichen Forschern wird auch die erweiterte Umfrage- oder Interviewmethode benutzt, um Erkenntnisse über Meinungen und Verhalten von Personengruppen zu erlangen. Man nennt sie Einstellungsuntersuchungen¹⁹⁾. Die veröffentlichten Resultate dieser Forschungen sind heute markante Erscheinungsformen von Öffentlicher Meinung geworden. Hinter

¹⁸⁾ Die kontroverse Wertung der Meinungsforschung bei Wilhelm Hennis, *Meinungsforschung und repräsentative Demokratie*, Tübingen 1957 (jetzt auch in: *Politik als praktische Wissenschaft*, München 1968, S. 125 ff.), und bei Gerhard Schmidtchen, *Die befragte Nation*, Frankfurt u. Hamburg 1965, S. 267 ff.

¹⁹⁾ Elisabeth Noelle, a. a. O., S. 32 ff.; Elisabeth Noelle und Carl Schramm, *Umfrageforschung in der Rechtspraxis*, Weinheim 1961, S. 19 ff.

innen steht aber keine Person oder eine sich zu erkennen gebende Gruppe, sondern eine anonyme Menge. Das macht ihren qualitativen Unterschied zur originär veröffentlichten Meinung aus.

3. Individuelle und Gruppenäußerungen

Die Freiheit der Meinungsäußerung ist nach dem Grundgesetz (Art. 5) dem Individuum garantiert. Der einzelne Mensch allein ist Träger seiner Meinung, die er mit anderen Menschen austauschen kann. Dadurch, daß er es tut, kommt der Kommunikationsprozeß in Gang, an dem Öffentliche Meinung erst erkennbar werden kann. Der private, mündliche oder briefliche Austausch zwischen Personen hat deshalb eine ursprüngliche Bedeutung für die Öffentliche Meinung; besonders dann, wenn er öffentliche, d. h. hier nicht private, nämlich die Allgemeinheit angehende Gegenstände betrifft.

Zwischenmenschliche Kommunikation, die über das Private hinausgeht, führt zur Bildung von Gruppen, die in gewissen Punkten eine gemeinsame Meinung gewinnen und sie dann vielleicht auch als Gruppe äußern. Sie können es tun in mündlichen oder schriftlichen Kontakten zu anderen Individuen oder Gruppen ähnlicher Art. Sie können es als lockerer Kreis oder als organisierter Zusammenschluß tun. Sie bestimmen ihre Öffentlichkeit durch die persönliche Auswahl ihrer Partner selbst, haben aber gegenüber einem reinen Freundeskreis das Merkmal einer Zweckbestimmung ihrer Verbindung, und wenn es auch nur die Pflege einer Geselligkeit bestimmten Typs ist, wie bei Klubs, Tischgemeinschaften, Studentenverbindungen u. a. Doch bleibt es nicht aus, daß bei solchen Zusammenschlüssen sich Gruppenmeinungen formieren, die auch alle möglichen Gegenstände des öffentlichen Lebens betreffen. Dann entsteht das Bedürfnis, über solche Dinge mehr zu erfahren und neue Kontakte zu einzelnen Personen oder Gruppen zu suchen. Informelle Gesprächskreise, organisierte Diskussionen, interne Vortragsveranstaltungen wirken innerhalb dieser begrenzten Öffentlichkeit meinungsbildend.

Zusammenschlüsse mit ausgeprägteren, bestimmten Zielen, wie die breite Skala des Vereinslebens²⁰⁾ zeigt, haben eine ähnliche Funktion. Sie wirken über die Meinungsbildung ihrer Vereinsziele hinaus in das gesellschaftliche und politische Leben. Eine Gruppenmeinung zu öffentlichen Problemen ihres Umkreises werden sie gegebenenfalls formulieren und in die öffentliche Debatte mit einbringen. Die

²⁰⁾ Karl Martin Bolte, *Deutsche Gesellschaft im Wandel*, Opladen 1966, S. 193 f. u. S. 210 ff.

mündliche Äußerung wird bald ergänzt durch den internen Rundbrief, das Vereinsblatt oder durch Stellungnahmen in der lokalen Zeitung. Der Schritt in die unbegrenzte Öffentlichkeit ist damit schon getan, denn diese schriftlichen Äußerungen sind nicht mehr vertraulich und können u. U. eine sehr große Verbreitung durch andere Massenmedien erlangen, falls diese Interesse daran nehmen.

Andere Gruppen sammeln sich um Interessen und Ziele, die an sich schon in Richtung auf die Öffentlichkeit angelegt sind, wie z. B. Interessenverbände, Förderervereine und viele andere²¹⁾. Auch sie bedienen sich der Mittel des Gesprächs- oder Arbeitskreises, der Versammlung und Kundgebung, um ihre Gruppenmeinung zur Geltung zu bringen. Es können auch freie Persönlichkeiten sein, die sich aus staatsbürgerlichem Verantwortungsbewußtsein um Probleme kümmern, die nicht direkt in ihre berufliche Zuständigkeit gehören, oder festgefügte Organisationen mit wirtschaftlichen oder ideellen Interessen. So äußern sich z. B. Unternehmerkreise öffentlich zu bildungspolitischen Fragen, und Wirtschaftsverbände verfechten öffentlich ihre Belange vor anstehenden politischen Entscheidungen, die sie unmittelbar betreffen.

Diese ständigen Gespräche von Aktionsausschüssen, von Vorständen und Mitgliederzusammenkünften führen zur gemeinsamen Meinungsbildung solcher Gruppen, die in Form von Resolutionen und Denkschriften an Stellen mit politischer Entscheidungsbefugnis gerichtet werden, oft unter gleichzeitigem Veröffentlichungsangebot an Nachrichtenagenturen und Presseorgane. Auch die ursprüngliche Form der Deputation, also einer beauftragten Gruppe für eine mündliche Rücksprache mit amtlichen Autoritäten, wird mit der Übergabe von Schriftstücken an die Öffentlichkeit gekoppelt. Sie ist eine Art der Kundgabe von Meinung und Wille, die sich quantitativ bis zur Massendemonstration vor Rathäusern, Parlamenten, Botschaften und Regierungssitzen steigern kann.

Verstärkt wird die Wirkung solcher Demonstrationen dadurch, daß sie vor allem die Öffentlichkeit durch auffälliges Gebaren der Teilnehmer auf die Meinung der Beteiligten aufmerksam macht. Oft ist auch nur diese anonyme Öffentlichkeit der Adressat. Bilder, Zeichen, Sprechchöre, Gesänge, Spruchbänder und andere visuelle und akustische Mittel geben in verkürzten Parolen Meinungen zu allgemeinen oder auch Gruppenproblemen kund, die die

²¹⁾ Gerhard Wurzbacher, Klaus Küchenhoff, Gertrud v. Schrötter, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Hannover 1966, S. 75 ff.

Beachtung der Öffentlichkeit für sich in Anspruch nehmen. Diese elementare Form der Meinungsäußerung kann sich im absurden Auffallen einzelner kundtun oder als revoltierender Protest von Massen. Ingenieurstudenten stehen stumm in altmodischer Trauerkleidung um eine Sargatrappe auf der Straße; Studentendemonstrationen gehen bis hart an die Grenze des Demonstrationsrechtes oder überschreiten sie gar in ungesetzlichen Handlungen.

Das Grundgesetz garantiert das Recht auf Demonstrationen deshalb, weil es darin eine ursprüngliche Form der Äußerung von Individual- und Gruppenmeinung anerkennt²²⁾. Massendemonstrationen, die unter besonderer psychologischer Spannung stehen, werden um der öffentlichen Ordnung willen sogar von der Polizei vor Gegendemonstranten geschützt.

Wo immer Gruppen ihre Meinungen in der Öffentlichkeit zum Ausdruck bringen wollen, sei es durch das gesprochene Wort, durch Schrift oder Demonstration, suchen sie den Beistand der Massenmedien. Vorherige Übermittlung von Drucksachen und Pressekonferenzen sind die gewöhnlichen Verfahren, aber auch auffällige Veranstaltungen mit Sensationsgehalt sollen Presse, Funk und Fernsehen veranlassen, in ihnen ein lohnendes Objekt der Berichterstattung zu sehen, um dadurch die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für die jeweilige Gruppenmeinung zu gewinnen.

Die Massenmedien wirken dadurch als Vielfältiger und Verstärker der Meinungsäußerung von Gruppen. Sie erlangen dadurch womöglich eine Publizität, die sonst — auch bei größerer Verfügung über eigene Publikationsmittel — nie zu erreichen wäre. Ein auffälliges Beispiel dafür aus jüngster Zeit bietet die Tatsache, daß durch das Fernsehen gewisse Studentendemonstrationen in einem unerwarteten Maße ins öffentliche Bewußtsein gekommen sind. Ohne die Publikationshilfe der Massenmedien hätten sicher viele nur lokale Aufmerksamkeit oder das Interesse der fachlich Betroffenen gewonnen.

Bloß individuelle Meinungen gelangen bei unserem Gesellschaftszustand heute selten zu solch großer Publizität, es sei denn bei solchen Personen, die schon über einen entsprechenden Apparat durch ihr publizistisches Ansehen oder ihr Amt verfügen, wie bekannte Schriftsteller, Gelehrte und Politiker.

Erscheinungsformen der Öffentlichen Meinung sind demnach:

²²⁾ Hartmut Vogel, Demonstrationsfreiheit und ihre Grenzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 26/68.

1. die von Personen und organisierten Gruppen verantworteten und veröffentlichten Meinungen der Massenmedien,

2. die mathematisch-statistischen Meinungsausschnitte und anonymen Interviewergebnisse, die durch empirische Umfragen der ent-

sprechenden wissenschaftlichen Institute verfügbar werden.

3. die von Individuen und Gruppen auf verschiedene Weise kundgetanen Meinungen, die heute vor allem aufgrund der Verstärkung durch die Massenmedien wirkungsvolle Publizität erhalten.

IV. Beziehungen der Erscheinungsformen Öffentlicher Meinung zum Prozeß der politischen Willensbildung

Das Grundrecht der allgemeinen Meinungsfreiheit bezieht sich auf alle Lebensbereiche. Meinungen gelten und wirken auf allen Gebieten der Sitte, der Mode, des Geschmacks, des Sports, der Wirtschaft, der Kultur usw. Die Grade ihrer Erheblichkeit für das Gemeinwesen sind sehr schwankend. Entscheidend für die Gesamtheit eines Gesellschaftskörpers werden Meinungen aber da, wo sie sich in den Prozeß der politischen Willensbildung²³⁾ hinein fortsetzen.

Die genannten Erscheinungsformen Öffentlicher Meinung treten hierbei in ein Beziehungssystem, in dem sie bestimmte Funktionen übernehmen. Die Meinung der Massenmedien und die veröffentlichten Ergebnisse der Demoskopie, die Öffentlichkeitsarbeit der gesellschaftlichen Gruppen, der politischen Parteien und der staatlichen Organe bilden mit den zwischenmenschlichen Kommunikationsformen ein dichtes Gewebe von Meinungsaustausch, von bewußter und unbewußter gegenseitiger Beeinflussung.

Aber erst an akuten Problemen des Gemeinwesens, die zu ihrer Lösung der politischen — und das heißt hier der staatlichen — Entscheidung und Macht bedürfen, kristallisieren sich Meinungen zum politischen Willen.

Dieser Willensbildungsprozeß ist permanent, und alle Staatsbürger können daran Anteil haben. Denn politische Probleme und Konflikte entstehen ständig neu. Politik kann hier förmlich gedeutet werden als ein Erkennen von Problemen und als das Austragen von Konflikten mit dem Ziel, Aufgaben nach dem Maße von Überzeugungen und mit den Mitteln der Macht zu bewältigen.

1. Funktion des Parlaments

Die parlamentarische Demokratie hat eine staatliche Institution geschaffen, in der dieser gesellschaftliche Prozeß der politischen

Willensbildung ihren Abschluß findet; es ist das Parlament, das alle Meinungs- und Willensströme in sich aufnimmt, zur letzten Auseinandersetzung kommen läßt und im Brennpunkt des Gesetzesbeschlusses zur Ruhe bringt²⁴⁾. Mit dem Monopol der physischen Gewalt im Hintergrund werden diese Gesetze von der Regierung ausgeführt, durchgesetzt und von den Gerichten geschützt.

Dieser Abschluß ist formal und staatspolitisch gültig, was nicht ausschließt, daß er außerhalb des staatlichen Hoheitsraumes, also in der Gesellschaft, einen neuen Meinungsbildungsprozeß auslöst.

Das Parlament hat dabei eine doppelte Funktion²⁵⁾: Es ist einmal die letzte Clearingstelle aller zu einem politischen Problem geäußerten und erforschten Meinungen in der Gesellschaft, die in Fraktions- und Ausschußberatungen und in der Plenumsdebatte ihre qualifizierte Repräsentation finden, d. h. alle Meinungs- und Willensströme quirlen hier in höchster Turbulenz noch einmal durcheinander. Sie tun das aber nun nicht mehr unverbindlich für das Ganze, sondern mit dem Ziel, die Standpunkte endgültig zu klären. Die zweite Funktion ist aber, im parlamentarischen Kampf dieser Standpunkte die Machtbasis zu schaffen, die für die Entscheidung, den Gesetzesbeschluß, nötig ist.

Diesem parlamentsinternen Prozeß kommt eine neue erhebliche Bedeutung für die Öffentliche Meinung zu, denn er spielt sich in seinem kritischen Stadium öffentlich ab und unterliegt wiederum dem Urteil der Öffentlichen Meinung, die in konzentrierter systematischer Form sich selbst darin wiedererkennt. So lange er andauert — und das kann bei wichtigen Entscheidungen lange Zeiträume in Anspruch nehmen —, gehen von den Beratungen des Parlaments unentwegt neue Meinungsanstöße in die Öffentlichkeit zurück und formen neue Wil-

²³⁾ Thomas Ellwein, a. a. O., S. 71 ff.; Wolfgang Treue, *Der Wähler und seine Wahl*, Wiesbaden 1965, S. 13 ff.

²⁴⁾ Ernst Fraenkel, a. a. O., S. 117 ff.

²⁵⁾ Arnd Morkel, *Das Parlament als öffentliches Forum*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 40/66.

lensimpulse im vorstaatlichen Raum des Gemeinwesens.

Eine weitere Aufgabe für die Meinungs- und Willensbildung der Öffentlichkeit erwächst dem Parlament aus seiner Funktion der Regierungskontrolle. In der parlamentarischen Demokratie bestellt das Parlament aus sich heraus die Regierung, und diese ist ihm verantwortlich. Die Tätigkeit der Regierung unterliegt der ständigen Beobachtung und Kritik der Öffentlichkeit und gibt ihr entscheidende Anstöße zur Meinungsäußerung. Wenn sich im vorstaatlichen Raum Meinungen zu Maßnahmen oder Unterlassungen der Regierung bilden, die zu politischen Willensäußerungen führen, setzen diese sich im Parlament fort. Sie haben damit eine berufene Vertretung im staatlichen Repräsentationsorgan erlangt, das nun seine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung wahrnimmt. In den Formen der Kleinen und Großen Anfragen sowie der Aktuellen Stunde formuliert das Parlament Öffentliche Meinung und fordert von der Regierung Rechenschaft für sich und die Öffentlichkeit, die die Exekutive von sich aus wahrscheinlich nicht geben würde, d. h., es zwingt die Regierung zur verbindlichen Stellungnahme für die Öffentlichkeit²⁶⁾. In schwerwiegenden Fällen können öffentliche Anhörungen und Untersuchungsausschüsse des Parlaments diesen Effekt für die Öffentlichkeit verstärken und neue Anstöße für die Meinungs- und politische Willensbildung auslösen.

Das Parlament ist in dieser Hinsicht also ein entscheidender Faktor in der Bildung Öffentlicher Meinung für politisch relevante Probleme. Es dient dadurch — selbst höchstes Organ politischer Willensbildung — auch der Bildung politischen Willens im vorstaatlichen Raum des Gemeinwesens.

Dafür benötigt es keinen eigenen Kommunikationsapparat, weil es selbst schon Teil der Öffentlichkeit ist, und zwar ihr qualifizierter Teil²⁷⁾. Es bietet sich in seiner Öffentlichkeitsqualität ohnehin allen nur denkbaren Kommunikationsmitteln an, die davon auch ausgiebig Gebrauch machen. Dadurch wirkt es zurück auf die meinungsbildenden Massenmedien, auf die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, der Parteien und Verbände, gibt Anstöße für deren Werbung, veranlaßt die Meinungsforschung zu neuen Umfragen und gibt dem großen Bereich mündlicher Kommunikation neuen Schwung.

²⁶⁾ Friedrich Schäfer, Vorschläge zu einer Parlamentsreform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 1/67.

²⁷⁾ Auch die Wochenzeitung „Das Parlament“ ist kein Organ des Bundestages, sondern eine Publikation der staatlichen politischen Bildungsarbeit.

Der Meinungsbildungs- und politische Willensbildungsprozeß ist durch diese Wechselwirkung aller Faktoren der Öffentlichen Meinung gekennzeichnet.

2. Funktion der Massenmedien

Die Massenmedien nehmen bei diesem Vorgang den wichtigsten Platz ein²⁸⁾. Sie wirken durch Informationsvermittlung und durch Meinungsäußerungen, die als kritischer Kommentar oder engagierte Stellungnahme zu einem Problem oder zu einer Tatsache veröffentlicht werden. Ihr Material entnehmen sie allen politisch erheblichen Erscheinungen des Lebens und schöpfen aus allen zur Verfügung stehenden Nachrichtenquellen. Damit sie diese doppelte Aufgabe erfüllen können, genießen sie den besonderen Schutz des Grundgesetzes, der ihnen wegen dieses Dienstes an der Öffentlichkeit zugestanden wird. Ihre Informationspflicht erstreckt sich für die politische Meinungsbildung auf Gesellschaft und Staat, d. h. auf Gruppen, Parteien, Parlamente und Regierungen. Ihre politisch erheblichen Meinungsäußerungen wirken gleichermaßen auf den normalen Staatsbürger wie auf Mandatsträger und Mitglieder der Exekutive. Die Presse räumt darüber hinaus ihren Lesern Raum für Meinungsäußerungen ein, gleich welcher Art und parteilicher Überzeugung sie auch seien.

Bei Rundfunk und Fernsehen werden von bestimmten Problemen betroffene Staatsbürger, fachkundige Verbandsvertreter, Beamte und Wissenschaftler, Parteipolitiker, Parlamentarier und Minister für Interviews und Gruppendiskussionen zu politisch aktuellen Fragen vor Mikrophon und Kamera gebeten und erreichen mit ihren Äußerungen eine sehr breite Öffentlichkeit. Korrespondenten der Massenmedien übermitteln von den politischen Zentren und aktuellen Schauplätzen direkte Tatbestände, persönliche Eindrücke und Meinungen.

Praktisch sind alle diese Orientierungen jedem Bürger zugänglich, der sich dafür interessiert. Sie erweitern den zwischenmenschlichen Kommunikationsrahmen ins Unendliche zu einem ständigen Prozeß des Informations- und Meinungsaustausches und machen für die politische Willensbildung alle Fakten und Meinungen verfügbar.

3. Funktion der Öffentlichkeitsarbeit

Alle gesellschaftlichen und politischen Kräfte, die an der politischen Willensbildung mitwirken, sind daran interessiert, daß ihre Meinun-

²⁸⁾ Rudolf Wildenmann u. Werner Kaltefleiter, Funktionen der Massenmedien, Frankfurt, Bonn 1965.

gen und Zielvorstellungen, ihre Tätigkeit und ihr Bemühen in den allgemeinen Bewußtseinsstrom einfließen und darin ihren Platz behaupten, d. h., sie wollen publik werden. In unserem Gesellschaftszustand sind das vor allem die vielfältigen Gruppen, die wirtschaftliche, soziale, kulturelle, humane, religiöse und staatsbürgerliche Interessen vertreten, dazu die politischen Parteien, die aus dem Fundus ihrer Gemeinwohlkonzepte zu Einzelproblemen Stellung nehmen und durch die Parlamentswahlen zur Teilhabe an der staatlichen Macht kommen wollen, und schließlich die staatliche Exekutive in allen ihren Teilen als Ministerien und Verwaltungen. Sie alle müssen an der Meinungs- und Willensbildung der Gesamtheit durch einen ständigen Informationsfluß beitragen.

Sie können das auf zwei verschiedene Weisen tun, einmal mit den Mitteln der Public Relations oder Öffentlichkeitsarbeit²⁹⁾, zum anderen mit gezielter Werbung³⁰⁾. Besonders für die politische Willensbildung ist es wichtig, die Abgrenzung beider Formen klar zu erkennen. Der Bürger muß sie kritisch unterscheiden können, damit er angemessen darauf reagieren kann. Beide Formen bedienen sich des gleichen Instrumentariums der Kommunikation³¹⁾ wie die gewerbliche Wirtschaft; als da sind: Broschüren, eigene Filme und Zeitschriften, Mitteilungsblätter, Bulletins, Flugblätter, Plakate, Inserate und nichtredaktionelle Artikel in der allgemeinen Presse und alle Möglichkeiten der zwischenmenschlichen Kommunikation in Gespräch, Vortrags- und Diskussionsveranstaltung, in Pressekonferenz, organisierter Geselligkeit u. a. Öffentlichkeitsarbeit bedeutet systematische Vermittlung von informatorischen Aussagen, die sich an bestimmte Empfänger richten, aber zunächst nicht als Aufforderung zur kritischen Auseinandersetzung, sondern als einfache Kenntnissgabe. Sie muß sich deshalb ausgewählter Methoden bedienen, die die besondere psychologische und soziologische Situation der Adressaten berücksichtigt, d. h., sie muß auf die rechte „Verpackung“ der Information achten, um beim Empfänger „anzukommen“. Damit wendet sie sich auch an das Gefühl, zumal mit der Information auch der Teil der Öffentlichkeit angesprochen werden soll, der nicht unbedingt bereit ist, jederzeit seinen kritischen Verstand zu strapazieren.

Dieser Umstand macht deutlich, wie schmal der Grad zwischen der Öffentlichkeitsarbeit

²⁹⁾ Albert Oeckl, Handbuch der Public Relations, München 1964, S. 25 ff.

³⁰⁾ A. a. O., S. 69 ff.

³¹⁾ A. a. O., S. 205 ff.

und einer Propaganda³²⁾ ist, die sich die Mobilisierung der Gefühle zum Ziele setzt, um eigenen Willen auf die Empfänger zu übertragen. Besonders für die politische Willensbildung müssen die Gefahren einer Vermischung beider Kommunikationsarten erkannt werden.

Richtige und für den Prozeß der Meinungs- und politischen Willensbildung notwendige Öffentlichkeitsarbeit aller beteiligten gesellschaftlichen und staatlichen Kräfte muß vor allem auf lückenlose, wahrhaftige, gediegene, glaubwürdige und nüchterne Informierung der Öffentlichkeit bedacht sein, die Vertrauen in die Aussage erzeugt und in den, der sie macht. Diese Art der Vertrauenswerbung korrespondiert mit dem staatsbürgerlichen Appell zum kritischen Urteil. Beide Faktoren dienen einer sachgerechten, rationalen politischen Meinungs- und Willensbildung, an der auch das Gemüt ja nie unbeteiligt ist.

Wichtig ist für jede politisch erhebliche Öffentlichkeitsarbeit, daß sie keine Informationslücke aufkommen läßt. Besonders im staatlichen Bereich würde das erstrebte Vertrauen der Bürger verspielt werden und dem Gerücht, der Spekulation, dem abenteuerlichen Fehlurteil und dem Mißtrauen freien Lauf lassen. Das Kommunikationsbedürfnis in unserer Gesellschaft ist so groß, daß aus solchen Lücken unheilvolle Entwicklungen entstehen können. Zuweilen wird ein Unbehagen darüber geäußert, daß staatliche Stellen ein Übermaß an Öffentlichkeitsarbeit leisteten, was sich aber dann als absurd erweist, wenn in bestimmten Situationen, wie bei der Debatte über die Notstandsverfassung, die Klage über zu wenig Information in der Bevölkerung laut wird³³⁾.

Ähnlich liegt der Fall für die Öffentlichkeitsarbeit der Parteien und Verbände; auch hier wirken die Schäden des Vertrauensverlustes letztlich für das ganze Gemeinwesen nachteilig. Denn auch die Parteien und die Gegner im sozialen und politischen Kampf müssen um die Glaubwürdigkeit ihrer Ziele und Methoden besorgt sein.

4. Funktion der politischen Werbung

Nun spielt sich der Kampf der politischen Meinungen tatsächlich nicht nur im Rahmen der rationalen kritischen Auseinandersetzung ab,

³²⁾ Jupp Kutzi, Propaganda und öffentliche Meinung, Kempten 1962, S. 16 ff.; Peter Hofstätter, Die Psychologie der öffentlichen Meinung, Wien 1949.

³³⁾ Das geschah kurz vor dem Gesetzesbeschluß im Mai 1968, als die endgültigen Fassungen der zur Verabschiedung anstehenden Artikel einer besonders gespannten und erregten Öffentlichkeit nicht immer rasch genug bekannt gemacht wurden.

für die ein hohes Maß objektiver Information zugrunde liegt. Auf allen Ebenen des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens ringen Meinungen, Überzeugungen, Ziele, Maßnahmen und Willensbekundungen um Anerkennung und Geltung³⁴⁾. Da sich politischer Wille stets am Konflikt und dessen Lösungsversuch kristallisiert, geht es darum, Anhänger in der Öffentlichkeit zu gewinnen, die die Machtgrundlage für eine Entscheidung gewährleisten. Das ist der Fall, wenn ein Verband ein partielles Interesse gegenüber der Gesamtheit zur Geltung bringen will, wenn eine Partei um Zuzug wirbt, wenn eine Fraktion im Parlament sich zu einer gemeinsamen Haltung für eine wichtige Abstimmung zusammenrauft oder wenn die Regierung eine angefochtene Maßnahme rechtfertigen muß. Die Situation des Kampfes bedingt die Bereitstellung taktischer Mittel für die Werbung von Anhängern.

Wenn auch bei all diesen Verfahren Wert auf die Überzeugungskraft der besseren Argumente gelegt wird, so kommt es in der praktischen Auseinandersetzung auch auf deren geschickte Platzierung zum günstigsten Zeitpunkt innerhalb einer gegebenen Situation an. Dieser taktische Einsatz umfaßt 1. die Auswahl und Akzentuierung von Informationen, 2. die Replik auf schwache Stellen im Argumentationsgeflecht des politischen Kontrahenten ebenso wie 3. den moralischen Appell an Emotionen, falls Werte in Frage gestellt werden, die scheinbar bisher dem allgemeinen Konsens unterlagen, und auch 4. das Pochen auf die Untadeligkeit der eigenen Überzeugung.

Erst die bewußte Diffamierung des Gegners und die Unterstellung seiner Unglaubwürdigkeit verdirbt die politische Moral; ebenso die bewußte Irreführung der Umworbenen durch falsche und unvollständige Informationen und lügenhafte Verdrehung der Tatsachen.

Die eigene Sache ins rechte Licht zu setzen und sie vor der Kulisse gegnerischer Meinung und Argumentation sich günstig abheben zu lassen, ist ein legitimes Kampfmittel. Die Sache des Gegners durch Unwahrheit abzuqualifizieren, vergiftet dagegen das politische Klima im ganzen.

Zweifellos ist die Frage des politischen Kampfstiles von eminenter Bedeutung für die moralische Gesundheit eines Gemeinwesens³⁵⁾. Wo prinzipielle Fairneß nur noch taktischen Winkelzügen geopfert wird, wächst notwendiger-

weise das öffentliche Unbehagen und leistet der Radikalisierung Vorschub.

Zweifellos wird die moralische Schwelle in der Hitze des Gefechtes — auch bei gutem Willen — nicht immer geachtet. Nur wo schnelle Selbstreinigung der Fehlenden und Besinnung auf die gemeinsame Plattform des politischen Kampfes zur Korrektur führt, ist ein Neubeginn der Fairneß zu erwarten und damit ein Kampf in der Verantwortung vor dem gemeinen Wohl, dem sich alle Kontrahenten verpflichtet fühlen müssen.

Dabei bleibt theoretisch völlig offen, welches Maß an Entgleisungen ein Gemeinwesen vertragen kann, ohne daß es schweren und unkorrigierbaren Schaden nimmt. Das macht die tatsächliche Gefahr um so größer. Die Verantwortung für die politische Gesittung ist allen Trägern gesellschaftlicher und staatlicher Meinungs- und Willensmacht aufgetragen.

Die Mittel des politischen Kampfes um rationale Anerkennung und gefühlsmäßige Bestätigung nennen wir politische Werbung. Die Mittel der bedenkenlosen Agitation bezeichnen wir meist nach der geschichtlichen Erfahrung mit der totalitären Massenverführung im 20. Jahrhundert als Propaganda. Beide Formen wollen den Willen der Angesprochenen bewegen, aber mit unterschiedlicher Einstellung zur Wahrheit. Obwohl das Wort Propaganda an sich wertfrei ist und nichts weiter bedeutet als Verbreitung von Zielen und Methoden des Denkens, Glaubens und Handelns, ruft es heute im politischen Sprachgebrauch unguete Assoziationen wach. Eine wissenschaftlich gültige Definition kann trotz vielfacher Bemühung nicht gelingen³⁶⁾. Sowjetische und nationalsozialistische Propaganda versteht und verstand sich als legitime und notwendige Methode der Massenbeeinflussung. Innerhalb totalitärer Wertsysteme gibt es keine Skrupel gegenüber Werten wie Objektivität und Wahrhaftigkeit. Die totalitäre Propaganda folgt ihren eigenen Gesetzen, die sich ausschließlich vom Herrschaftsziel her bestimmen³⁷⁾.

Innerhalb einer freiheitlichen Rechtsordnung dagegen werden politische Zielsetzungen und Methoden stets an moralischen Werten der Wahrhaftigkeit, der Gerechtigkeit und der Fairneß gemessen. Wo politische Ziele durch Mittel erreicht werden sollen, die es darauf anlegen, die Zustimmung der betroffenen Menschen dadurch zu erlangen, daß man ihr Denk-

³⁴⁾ Manfred Schütte, Politische Werbung und totalitäre Propaganda, Düsseldorf—Wien 1968, S. 83 ff.

³⁵⁾ Otto Heinrich von der Gablentz, a. a. O., S. 335 ff. (Zur politischen Gesittung).

³⁶⁾ Manfred Schütte, a. a. O., S. 7 ff.

³⁷⁾ Bruno Kalnins, Agitprop — Die Propaganda in der Sowjetunion, Wien—Frankfurt—Zürich 1966, S. 11; Adolf Hitler, Mein Kampf, München 1933, S. 194 ff.

vermögen und damit ihre Menschenwürde ausschaltet und statt dessen ihre Vorurteile, Leidenschaften und blinden Triebe in Erregung versetzt, werden notwendigerweise jene moralischen Maßstäbe verletzt und verachtet. Die Übergänge sind gleitend. Propaganda als mißbräuchliche Meinungslenkung ist in jeder Gesellschaft möglich.

Politische Werbung richtet Appelle an das Gefühl der Umworbenen, ohne dabei deren Urteilskraft auszuschalten. Propaganda richtet Appelle an das Gefühl mit dem Ziel, jede rationale Kontrolle der Angesprochenen zu überspielen. Politische Werbung bedeutet Mobilisierung von solchen Staatsbürgern, die sich noch nicht mit den anstehenden Problemen befaßt haben oder sich desinteressiert und unentschlossen verhalten. Propaganda zielt auf radikale Mobilisierung von Massen zu blindem Reagieren gemäß dem Willen der Agitatoren.

Die Bedeutung von politischer Werbung und Propaganda für die Öffentliche Meinung ist von besonderer Brisanz, denn beide fördern die politische Willensbildung mit großer Beschleunigung. Das tritt vor allem an Problemen in Erscheinung, die besonders umstritten und deren Lösung in einem oder anderen Sinne besonders folgenreich für die politische Zukunft eines Gemeinwesens sind. Solche Probleme waren für die Bundesrepublik Deutschland z. B. der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften und zur NATO und die Notstandsverfassung.

5. Sonderfall der Wahl

Politische Werbung und Propaganda treten aber auch immer dann in Erscheinung, wenn es um die Installierung politischer Herrschaftsmacht geht. Das geschieht in der parlamentarischen Demokratie periodisch anlässlich der Wahlen³⁸⁾ zur Volksvertretung und damit zur Einsetzung einer neuen Regierung.

Wenn nun der Willensbildungsprozeß sich auch permanent und kontinuierlich vollzieht, so besteht im Wahlkampf insofern eine besondere Situation für die politische Willensbildung, als es nicht um politische Einzelentscheidungen, sondern um die Schöpfung der Macht für die allgemeine Politik der nächsten Legislaturperiode geht. Dabei mögen im Wahlkampf einige akute Probleme ihre Rolle spielen, im ganzen aber stehen personelle Entscheidungen und programmatische Zukunftsentwicklungen auf dem Spiel. Die Erregung

³⁸⁾ Helmut Unkelbach, Rudolf Wildenmann, Werner Kaltefleiter, Wähler, Parteien, Parlament, Frankfurt 1965, S. 9 ff.

des Wahlkampfes hat vor allem die Wirkung, daß auch solche Staatsbürger, die sich sonst gleichgültig den Tagesentscheidungen gegenüber verhalten, nun in Bewegung gebracht werden und als Stimmberechtigte von den politischen Parteien umworben werden³⁹⁾. Dabei werden sie mit vereinfachten und vereinfachenden Parolen, die vor allem gefühlswirksam sind, auf die Grundprobleme großer politischer Linien hingewiesen. Deren rationaler Gehalt spielt in diesem Kampf um Anhänger zweifellos dann nur die zweite Rolle.

Wie empirische Untersuchungen über das Wählerverhalten⁴⁰⁾ zeigen, lassen sich die Bürger, die ständig das politische Geschehen verfolgen und ständig ihre Meinung bilden, nur in geringem Maße durch den Wahlkampf beeinflussen. Was sie wollen, wissen sie ohnehin. Aber die Staatsbürger, die nur wenig laufenden Anteil nehmen, werden dadurch gedrängt, nun auf die Politik aufmerksam zu werden und sich ihrer Rechte als Wahlbürger zu besinnen. Für die politische Willensbildung im Moment des Wahlaktes geben sie zuweilen einen entscheidenden Ausschlag durch ihre Mitbeteiligung. Wahlkämpfe intensivieren das politische Bewußtsein des gesamten Gemeinwesens, und das ist ihr eigentlicher Sinn.

Daß in solchen politischen Erhitzungszeiten die politische Werbung im Rahmen der Fairneß und der politischen Moral bleibe, ist für das künftige politische Klima eines Gemeinwesens nach der Wahl von größter Bedeutung.

Die publizistischen Mittel sind für die Formen der Öffentlichkeitsarbeit, der politischen Werbung und der Propaganda fast immer die gleichen. Gerade deshalb muß der mündige Bürger fähig werden, deren unterschiedliche Anwendung zu kennen, kritisch zu beurteilen und dementsprechend sein politisches Verhalten einzurichten. Die politische Reife, die dazu nötig ist, ist eng mit dem Stand der politischen Bildung der Mehrzahl der Bürger eines Gemeinwesens gekoppelt.

6. Funktion der politischen Bildung

Unser Verständnis von Demokratie ist normativ, d. h., es ist an Wertvorstellungen über den Menschen und das Gemeinwesen gebunden,

³⁹⁾ Wolfgang Treue, a. a. O., S. 17 f.

⁴⁰⁾ Ithiel de Sola Pool, Die Auswirkung der Kommunikation auf das Wählerverhalten, in: Grundfragen der Kommunikationsforschung, hrsg. von Wilbur Schramm, München 1964, S. 160 ff.; Max Kaase, Analyse des Wechselwählers in der Bundesrepublik, in: Zur Soziologie der Wahl, hrsg. von Erwin K. Scheuch und Rudolf Wildenmann, Köln u. Opladen 1965 (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie XVII/1965), S. 113 ff.

die in der geistigen Tradition unseres Kulturkreises entfaltet wurden.

Eine dieser Normen sagt, daß der einzelne Mensch zur Mündigkeit und zur freien Selbstbestimmung aufgerufen sei. Sie steht zur Erfahrung in einem Spannungsverhältnis, die zeigt, wie sehr der Mensch weithin unfähig zu sein scheint, diesem Anspruch gerecht zu werden.

Wie für viele andere Daseinsbereiche müssen wir das normative Bild vom Menschen mit den trivialen Erscheinungen des Menschen auch für das politische Leben in realistische Beziehung setzen.

Den mündigen Staatsbürger, der sein Urteil nur auf rationale Verarbeitung von Informationen aufbaut und durch Vernunftgründe zur politischen Willensentscheidung gelangt, gibt es nur in unendlicher Abstufung und Mischung. Er existiert vom höchst verantwortungs- und freiheitsbewußten bis zum äußerst labilen, einfältigen, verführbaren Individuum, das vor allem auf Gefühle und Reize reagiert.

Die politische Meinungs- und Willensbildung in der Demokratie bliebe eine Farce, wenn sie nur durch Gefühlsreaktionen auf tiefenpsychologische Suggestionen zustande käme⁴¹⁾.

Diese Gefahr besteht um so weniger für ein Gemeinwesen, je zahlreicher diejenigen Bürger in ihm sind, die ihre Verstandes- und Vernunftkräfte entwickelt und auch auf die Politik anzuwenden gelernt haben. Das ist eine Frage der politischen Bildung, die sowohl mit den normativen Grundlagen des Menschen und des Gemeinwesens als auch mit den in der Erfahrung vorgefundenen Erscheinungen des individuellen, sozialen und politischen Lebens zu tun hat.

Ihre Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung ist deshalb grundlegend. Sie muß in dem Erziehungsprozeß des heranwachsenden und erwachsenen Menschen ständig gepflegt werden, damit die rechte Basis für jede politische Entscheidungsfindung da ist und im Hinblick auf das normative Verständnis von freiheitlicher Demokratie ständig verbreitet wird. Sie muß dazu beitragen, daß die Gefühlsantriebe⁴²⁾, die unabdingbar bei jedem politischen Willen wirksam sind, unter der Selbstkontrolle der Vernunft stehen, die allein verantwortungsbewußte Meinung, Willensäußerung und Entscheidung gewährleistet.

⁴¹⁾ Helmut Bauer, a. a. O., S. 147 f.

⁴²⁾ Walter Jacobsen, Zur Diskussion um die politische Bildungsarbeit — Die Rolle der Einstellungs- und Motivationspsychologie, Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1968, S. 9 f.

Politische Bildung geht also dem Prozeß der permanenten Meinungs- und Willensbildung voraus und muß ihn ständig begleiten. Sie ist deshalb nicht mit den Erscheinungsformen der Öffentlichen Meinung und den Methoden der Meinungs- und Willensbeeinflussung und -lenkung zu verwechseln⁴³⁾. Sie ist weder Öffentlichkeitsarbeit noch politische Werbung noch ideologische Propaganda um jeweilige politische Probleme und Konflikte. Sie findet in ihnen vielmehr den Anlaß zur Besinnung auf die normativen Grundlagen des Politischen, zur Bewertung empirisch vorgefundenen Materials und zum Erkenntnisprozeß, der die Formung des Willens und die Rechtfertigung der politischen Entscheidung begleiten muß.

Politische Bildung ist deshalb für alle Staatsbürger vonnöten. Der heranwachsende Jugendliche, der die ersten Grundkenntnisse und Grunderfahrungen des Politischen erwerben soll, wie auch der Mandatsträger oder Minister, der politische Entscheidungen trifft, muß in gleicher Weise daran Anteil nehmen, wenn in einem Gemeinwesen Fortschritte in der Entfaltung von Freiheit, Gerechtigkeit und Menschenwürde gemacht werden sollen.

Politische Bildung zu vermitteln, ist aber niemandes Monopol, sondern Aufgabe aller Einrichtungen in Staat und Gesellschaft, die auf Menschen einwirken. Natürlich haben alle Erziehungsinstitutionen und die staatlichen Stellen für politische Bildungsarbeit einen besonderen Auftrag dafür, aber Massenmedien, gesellschaftliche Gruppen, politische Parteien und auch Organe des Staates können und sollten politisch bilden, wenn sie ihre Meinungs- und Willensäußerung, ihre Entscheidungen und Maßnahmen vor dem Normgefüge unserer freiheitlichen Verfassung und im Hinblick auf die realen gesellschaftlichen Wandlungsprozesse öffentlich begründen und verantworten.

Hat somit die politische Bildung keine unmittelbare Funktion im Prozeß der Meinungs- und Willensbildung, so dient sie ihm doch unmittelbar durch die Bereitstellung von rechtlichen, historischen, soziologischen und politologischen Erkenntnissen, von Kriterien zum politischen Urteil und von normativen Maßstäben.

Sie übernimmt damit auch eine Schutzfunktion gegen die Gefahren verantwortungsloser Propaganda und psychologischer Verführung.

⁴³⁾ Eine Kontroverse entstand über die Frage durch ein Referat des damaligen Staatssekretärs Prof. Dr. Werner Ernst in Loccum, veröffentlicht u. a. in: Die Mitarbeit, Zeitschrift zur Gesellschafts- und Kulturpolitik, Heft 3, 16. Jg., August 1967.

7. Funktion der Meinungsforschung

Die modernen empirischen Sozialwissenschaften haben eine Fülle von Erkenntnissen für die Funktionsprozesse des gesellschaftlichen und politischen Lebens erbracht. Die Meinungsforschungsinstitute sind zu einem festen Bestandteil der Öffentlichkeit geworden. Sie stellen ihre Untersuchungen entweder aus eigenem Antrieb an oder im Auftrage von Gruppen, Parteien und staatlichen Organen. Die Veröffentlichung ihrer Ergebnisse ist die Regel, die jedoch je nach Auftraggeber Ausnahmen kennt. Das Verfahren ihrer Arbeit wurde beschrieben, ebenso ihr Charakter.

Die Wirkung, die diese Umfrageergebnisse auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung haben, wird kontrovers bewertet⁴⁴⁾. Unbestritten ist ihre Funktion als Stimmungsbarometer, das jeweilige Tendenzen kenntlich macht. Aber gerade dieses Zur-Kennntnis-Nehmen von Stimmungen durch alle diejenigen, die auf die Öffentliche Meinung bewußt lenkend Einfluß nehmen wollen, gründen darauf ihre taktischen Methoden. Das geschieht legitimerweise auf allen Gebieten der industriellen Produktion und des Handels, deren Ziel die Konsumausweitung für die entsprechenden Güter sein muß.

Die gleiche Anwendung für den Bereich politischer Meinung erregt zweifellos Bedenken, weil dadurch solche Werbemittel mobil werden, die nicht gerade die Bereitschaft für die rationale Beurteilung eines politischen Sachverhaltes aktivieren, sondern die emotionale Reaktion darauf.

Andererseits geben die Umfrageergebnisse wertvolle Aufschlüsse darüber, was die latente Öffentlichkeit, die sich nicht im allgemeinen öffentlich geäußerten Meinungsstrom zu erkennen gibt oder geben kann, von eben dieser veröffentlichten Meinung aufgenommen hat oder nicht⁴⁵⁾. Daraus resultiert die mögliche Vorausschau entsprechender Verhaltensweisen der Bürger im politischen Willensbildungsprozeß, die die politisch Verantwortlichen vor Illusionen bewahren kann.

Gerade in dieser Tatsache sehen die Meinungsforscher ihren positiven Beitrag zum politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß. Er wird also nicht eigentlich für die Öffentliche Meinung schlechthin geleistet, sondern für die Führenden und Verantwortlichen in Gesellschaft und Staat.

⁴⁴⁾ Vergl. Anmerkung 18.

⁴⁵⁾ Joseph T. Klapper, Die gesellschaftlichen Auswirkungen der Massenkommunikation, in: Wilbur Schramm, a. a. O., S. 6 ff.

Die Vertreter einer für die allgemeine politische Meinungs- und Willensbildung so wichtigen Schicht könnten in ihrer freien Verantwortlichkeit aber befangen werden, wenn sie ihre Entscheidungen allzusehr nach diesem Stimmungsbarometer richten würden. Diese Gefahr besteht, wenn man daran denkt, daß in der Demokratie alle politisch Handelnden — als Mandatsträger oder als Regierende — mit ihrer politischen Leistung gleichzeitig um die Bestätigung ihrer Macht in der nächsten Wahl werben müssen⁴⁶⁾. Die Möglichkeit, daß sie sich von den Meinungstendenzen, die in den Ergebnissen der Umfragen sichtbar werden, dahin beeinflussen lassen, sich nur opportunistisch anzupassen, ist nicht gering einzuschätzen.

Die empirische Meinungsforschung hat ihren festen Platz in der Öffentlichen Meinung eingenommen und ihre Dienste werden von allen gesucht. Es kommt nur darauf an, ihre Gefahren und ihren Nutzen für die politische Willensbildung zu erkennen. Da sie aber ein Führungsinstrument ersten Ranges geworden ist, muß auf ihren rechten Gebrauch geachtet werden. Das ist wiederum eine staatsbürgerliche Kontrollaufgabe der Öffentlichkeit.

Aber auch auf die allgemeine Meinungsbildung können die veröffentlichten Ergebnisse der Umfrageforschung folgenreiche Rückwirkungen haben. Sie werden für die politische Willensbildung im Hinblick auf die Wahlen besonders akut⁴⁷⁾. Das ständige Beobachten der Beliebtheitskurve einer verantwortlichen Persönlichkeit, einer Partei oder einer bestimmten politischen Linie durch die Öffentlichkeit kann suggestive Wirkungen auf solche Menschen ausüben, die sich im Augenblick des Wahlaktes vor eine Entscheidung gestellt sehen, die sie rational nicht genügend in sich vorbereitet haben. Man spricht vom Mitläufer-effekt.

In diesem Punkte können Umfrageergebnisse förmlich zu Instrumenten des Wahlkampfes werden, die das Ziel haben, schwankende Wähler opportunistisch auf die Seite der stärkeren Bataillone zu ziehen; sie können aber auch Protesthaltungen gegen diese erzeugen oder versteifen. Da dieser Umfrageprozeß nicht nur auf Wahlzeiten beschränkt ist, wirkt er natürlich in kleineren Dosen permanent auf die politische Meinungsbildung ein, wenn auch nicht in dem Maße wie in der politisch erregteren Atmosphäre des Wahlkampfes. Indes sind die Reaktionen der Öffentlichkeit auf die Umfrageergebnisse jeweils nicht eindeutig zu bestimmen, und die Verächter und Verteidiger

⁴⁶⁾ Gerhard Schmidtchen, a. a. O., S. 208 ff.

⁴⁷⁾ A. a. O., S. 39 f.

ihrer Methoden liegen noch im unentschiedenen Kampf miteinander.

Die Erheblichkeit der Meinungsforschung für die Meinungsbildung und politische Willensbildung in ihrer doppelten Funktion als Füh-

rungsunterlage und als kybernetische Rückkoppelung auf die Öffentliche Meinung wirft Probleme auf, die von der Gesellschaft bewältigt werden müssen. Die Bedeutung dieses sozialwissenschaftlichen Instrumentes darf von niemandem gering geachtet werden.

V. Öffentliche Meinung als Gegenstand des Verfassungsrechts und der politischen Theorie

Das Grundgesetz sichert die Freiheit der allgemeinen Meinungsäußerung für jeden Staatsbürger⁴⁸⁾. In engem Zusammenhang damit ist die Pressefreiheit zu sehen, die erst eine räumliche Ausweitung privater Meinungsäußerung in einer breiteren Öffentlichkeit ermöglicht. Es ist deshalb undenkbar, einen rechtlichen Unterschied zwischen privater und öffentlicher Rolle des einzelnen Bürgers in bezug auf die Meinungsfreiheit zu machen⁴⁹⁾. Diese steht außerdem in einem ideellen und auch funktionellen Zusammenhang mit anderen Grundrechten, wie z. B. der Versammlungs-, Vereins- und Koalitionsfreiheit⁵⁰⁾.

Der freie zwischenmenschliche Meinungsbildungs- und Kommunikationsprozeß ermöglicht erst die Entfaltung der geistig-sittlichen und wirtschaftlichen Kräfte der Persönlichkeit. Die Pressefreiheit erlaubt darüber hinaus die Bildung eines umfassenden öffentlichen Meinungsmarktes, der zu einem politischen Forum werden kann. Sie wird damit zu einer unabdingbaren Voraussetzung zum Funktionieren der modernen Demokratie im industriellen Zeitalter⁵¹⁾.

Das gilt in besonderem Maße für die Zeitungspressen, die ein unentbehrliches Medium zur Wahrnehmung der Aktivrechte des Bürgers ist⁵²⁾. Sie fördert die Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung in Abstimmungen und Wahlen, sie schafft dem Recht auf Kontrolle der Verantwortlichen durch öffentliche Kritik die nötigen Organe, sie ermöglicht auf diese Weise erst die ständige unorganisierte, aber auch durch organisierte Gruppen und politische Parteien vermittelte Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten.

Das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung und auf Pressefreiheit ist zweifach gesichert. Es ist einmal als Abwehrrecht gegen Eingriffe des Staates zu sehen und zum anderen als Ein-

greifgebot für den Staat⁵³⁾. Beide Seiten sind nicht voneinander zu trennen, denn das Eingreifverbot für den Staat soll ebenso wie das schützende Interventionsgebot die Wahrnehmung politischer Aufgaben durch die Träger der Freiheit sichern, und das sind die Bürger, die den politischen Willen bilden, und nicht die Inhaber staatlicher Gewalt. Diese erhalten ja erst ihre Legitimation durch jene Verfahren und Institutionen der freiheitlich-demokratischen Verfassungsordnung. Sie unterliegen deshalb auch der Kontrolle durch die Bürger als Träger der Freiheit.

Die Presse hat also anerkanntermaßen die Aufgabe, an der politischen Willensbildung mitzuwirken. In diesem Punkt trifft sie sich mit einer Aufgabe der Parteien⁵⁴⁾. Der gewichtige Unterschied zwischen beiden liegt aber auf der Hand. Die Presse hat nichts mit dem Wettbewerb um Anteil an der staatlichen Macht zu tun, in den die Parteien treten müssen, denn sie soll alle Erscheinungen des Lebens der Allgemeinheit zugänglich machen, eben auch die betont unpolitischen. Sie kann aber ihre umfassende Aufgabe nur dann erfüllen, wenn ihre Unabhängigkeit und Selbständigkeit, und zwar die wirtschaftliche und geistige, zugestanden und rechtlich gesichert wird, und eben damit auch ihre politische Aufgabe.

Grundsätzlich widerspricht es dem demokratischen Selbstverständnis, wenn der Staat unter Berufung auf den Schutz des Gemeinwohls gewisse Bereiche seiner Tätigkeiten der Öffentlichkeit vorenthält. Nun gibt es aber tatsächlich Zonen des Staatsgeheimnisses um des Gemeinwohles willen. Besonders in Fragen der Außenpolitik und des Wehrwesens rangiert das Prinzip der Staatsräson vor dem demokratischen Prinzip der Publizität⁵⁵⁾.

Hier ist ein Bereich von Konfliktmöglichkeiten besonders zwischen Presse und Staat angesprochen, der keine prinzipielle Abgrenzung erlaubt. Hier versagt die normative Regel. Nur

⁴⁸⁾ Art. 5 Abs. 1 GG.

⁴⁹⁾ Peter Schneider, *Pressefreiheit und Staatssicherheit*, Mainz 1968, S. 19.

⁵⁰⁾ Art. 8 u. 9 GG.

⁵¹⁾ Peter Schneider, a. a. O., S. 25 f.

⁵²⁾ A. a. O., S. 95 f.

⁵³⁾ A. a. O., S. 38 f.

⁵⁴⁾ Martin Löffler, *Der Verfassungsauftrag der Presse*, Karlsruhe 1963, S. 2.

⁵⁵⁾ Peter Schneider, a. a. O., S. 101 f.

von Fall zu Fall muß dann — unter Mitwirkung des Parlaments — entschieden werden, wo die Öffentlichkeit zeitweise ausgeschlossen werden darf und für wie lange.

Das Verfassungsrecht gestattet dafür nur einen engen Spielraum; gegen dessen unbefugte Ausdehnung durch staatliche Stellen zu wachen, ist eine Aufgabe der öffentlichen Kritik und damit auch der Presse und anderer Medien.

Die Freiheit der Öffentlichen Meinung ist deshalb in verfassungsrechtlicher Bedeutung mit Meinungsfreiheit der Presse unauflösbar verschmolzen.

Für die politische Theorie stellt sich die Frage, was Öffentliche Meinung für die politische Willensbildung sei und in welchen Funktionsgesetzen sich beide bedingen. Mit anderen Worten: Politische Theorie will erkennen, welchen Stellenwert das Phänomen Öffentliche Meinung im Herrschaftsgebilde des Staates hat und wie sie zu diesem Stellenwert kommt. Immer da, wo Öffentliche Meinung politisch erheblich wird, organisieren sich Meinungsströme, die letztlich auf die Entscheidungsorgane des Staates einwirken wollen. Dabei gehen aber nicht nur Ströme der Meinungs- und Willensbildung von unten nach oben, sondern auch von oben nach unten. Den Meinungsäußerungen der Individuen und gesellschaftlichen Gruppen entsprechen die Meinungsäußerungen staatlicher Organe.

Der Übergang von der Meinungs- zur politischen Willensbildung ist in seinen Funktionsgesetzen schwer zu ermitteln und darzustellen⁵⁶⁾.

Öffentliche Meinung äußert sich ständig, vielchörig, unüberhörbar, aber auch unverbindlich und unmaßgeblich über alle möglichen Gegenstände und Erscheinungen.

Solche Meinung zeigt sich, wenn ein gesellschaftlicher Teilwille gegen einen anderen gesellschaftlichen Teilwillen steht und dieser Konflikt nicht durch partnerschaftliche Verhandlungen zu lösen ist. Dann ist im Hinblick auf das Gemeinwohl bei gehöriger Tragweite für das Ganze die Lösung durch den Staat, d. h. durch ein Gesetz gefordert. Ein solches Problem ist z. B. die Entscheidung zur überbetrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer in gewissen Großindustrien, während bei Tarifaueinandersetzungen die Sozialpartner autonom sind, also unter sich bleiben. Maßgeblich qualifiziert äußert sich Öffentliche Meinung nur da, wo sie verantwortet wird, entweder durch namentlich bekannte Individuen oder durch rechtlich organisierte Gruppen.

Die Öffentliche Meinung stellt sich an problematischen Brennpunkten kontrovers, zerfließend dar. Sie umfaßt die gegensätzlichen prinzipiellen Argumente, sie interpretiert widersprechende Informationen, sie ist der Streit der Gesichts- und Standpunkte selbst. Im konkreten Prozeß einer heranreifenden politischen Entscheidung klären sich dadurch zunächst die Meinungsfronten, weil der Streit sich in den Entscheidungsträgern selbst fortsetzt. Sie artikulieren sich schließlich im staatlichen Entscheidungsorgan, dem Parlament, und fordern von ihm die Lösung durch den Gesetzesbeschluß. In diesem fluiden Zustand einer uneinheitlichen Öffentlichen Meinung entfalten sich die Probleme und bereiten die politische Willensbildung vor. Doch die kontroverse, flüssige Öffentliche Meinung vermag sich zu festigen, zu konsolidieren. Durch die öffentliche Diskussion kann sich eine annähernd gemeinsame Sicht der Sachlage herausfiltern. Meist aber bewirkt erst die politische Lösung des Streitproblems diese Konsolidierung. Denn mit der gesetzlichen Tatsache muß man künftig leben. So wurden z. B. die Europaverträge, die Wehrgesetze und die Notstandsverfassung gültige Grundlagen, hinter die die weitere politische Auseinandersetzung nicht zurückging.

Immerhin bleibt in der nun konsolidierten Öffentlichen Meinung der kontroverse Ausgangspunkt der politischen Lösung im Bewußtsein der Öffentlichkeit lebendig. Zwar findet das erneute Aufrollen der damit verbundenen Fragen im allgemeinen kein oder nur ein minimales Interesse, aber ein Rückfall der Öffentlichen Meinung aus der Konsolidierung in den fluiden Zustand ist stets denkbar, besonders dann, wenn neue Fakten vorliegen oder neue Sachlagen das alte Problem virulent werden lassen. Der Ruf nach Revision politischer Entscheidungen wird dann akut.

Aber selbst nach Entscheidungen, die eine wenig stabile allgemeine Zustimmung erreicht haben, kann sich durch Gewöhnung an den neuen Rechtszustand oder durch dessen tatsächliche Bewährung die völlige, unproblematische Anerkennung aller einstellen. Die Einheitlichkeit der Öffentlichen Meinung berechtigt dann, vom allgemeinen Willen oder vom Gemeinwillen zu sprechen. Dieser Gemeinwille ist allerdings nicht ursprünglich, er ist abgeleitet. Das öffentliche Bewußtsein bewahrt noch die Erinnerung an die ehemaligen Konflikte. Daraus entsteht vielleicht noch gelegentliches Ressentiment, jedoch gewiß kein politischer Zündstoff mehr. Der neue politische Zustand, die neue Rechtsform wurde zu einer anerkannten Grundlage des Gemeinwesens. Die

⁵⁶⁾ Ernst Fraenkel, a. a. O., S. 145 ff

Entscheidungen der Bundesrepublik Deutschland für Europa und die Wiederbewaffnung z. B. haben diesen Grad erreicht.

Hat schließlich ein Problem eine Regelung gefunden, die im kollektiven Gedächtnis keine Spuren an Konflikte hinterlassen hat und zur Selbstverständlichkeit geworden ist, sprechen wir vom echten oder genuinen Gemeinwillen. Er findet gewöhnlich seinen Ausdruck im Wertkanon der Verfassung und ist unangefochtener Bestandteil des allgemeinen Konsensus. Der genuine Gemeinwille steht also außer Diskussion und läßt auch keine künftigen Kontroversen erwarten. Er kann sich auf naturrechtliche Prinzipien beziehen oder auf gesellschaftliche und politische Grundlagen, deren

historischer Kern zum Mythos verblaßt oder ins allgemeine Bewußtsein konturlos eingeschmolzen ist. Das gilt z. B. für die meisten der heutigen Grundrechte und für viele Errungenschaften der Sozialgesetzgebung, die in vergangenen Epochen hart erkämpft werden mußten.

Öffentliche Meinung in den genannten Aggregatzuständen kristallisiert sich an den Normen des Verfassungsrechts und bietet so ein hinreichendes Gerüst für die Erkenntnis der Meinung- und Willensstrukturen in einem Gemeinwesen. Es wird der juristischen Geltung wie der Dynamik von Bewegungen und Veränderungen von Meinungsmanifestationen gerecht.

VI. Öffentliche Meinung als Problem der Demokratie

1. Meinungswerbung und Meinungslenkung

Die Demokratie beruht auf der durchgängigen Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränität. Ihr wichtigstes Problem ist die Bildung des Gemeinwillens und dessen Handlungsfähigkeit. Die parlamentarische Demokratie hat in ihrer geschichtlichen Entwicklung und in verschiedenen Prägungen Verfahren ausgebildet, nach denen der abstrakte Gemeinwille rational erkennbare Gestalt annimmt und in bestimmten Institutionen zur Handlungsfähigkeit gelangt⁵⁷⁾. Diese Verfahren — Parteienbildung und Parteienkonkurrenz, Kandidatenaufstellung und Kandidatenkonkurrenz, periodische allgemeine Wahlen zur Volksvertretung, Regierungsbildung und Regierungskontrolle usw. — versuchen dem optimistischen Menschenbild, das die Vernunft im Blick hat, und dem pessimistischen, das von der Unvernunft und Verführbarkeit der Menschen weiß, gleichermaßen gerecht zu werden. Sie ermutigen zum Freiheitsgebrauch und setzen Kontrollen des Machtgebrauchs ein. Das repräsentative System will die möglichen Mißbräuche des plebiszitären einschränken oder unmöglich machen.

Die eigenverantwortlichen Vertretungskörperschaften sollen durch ihre Energien den Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung soweit filtern, daß mit ihren Entscheidungen die größtmögliche Nähe zu einem nur ideal vorstellbaren Gemeinwohl erreicht wird. Sie sind die Sachwalter des Gemeinwillens, der theoretisch nur das Gemeinwohl wollen kann.

Dem stehen aber die Formen des ungefilterten Gemeinwillens gegenüber, der unvermittelt, also direkt, ebenfalls zu Entscheidungen gelangen kann, so z. B. in jeder plebiszitären Wahl

eines Machträgers oder zur akklamativen Zustimmung zu einem Herrschaftskonzept. Die Gefahren für den Mißbrauch des Plebiszits liegen in der demagogischen Verführung zur unkritischen emotionalen Massenreaktion durch mögliche Machthaber.

In jedem Falle aber besteht eine enge Beziehung zwischen dem Gemeinwillen und der Öffentlichen Meinung⁵⁸⁾. Ist der Gemeinwille ein Begriff der politischen Theorie und als solcher abstrakt und normativ, so ist die Öffentliche Meinung eher ein Begriff der Erfahrung, wobei er sich allerdings einer exakten soziologischen und juristischen Bestimmung entzieht. Er bleibt wesentlich diffus und kann nur in seiner Erscheinung umschrieben werden.

Ist also Öffentliche Meinung auch nicht gleich dem Gemeinwillen, so ist sie doch an dessen Bildung entscheidend beteiligt, und zwar in plebiszitären wie repräsentativen Willensbildungsprozessen.

Öffentliche Meinung ist aber in sich nicht statisch, sondern dynamisch, d. h., in ihr wirken viele Kräfte mit- und gegeneinander. Das bedeutet, daß diese Kräfte im Verhältnis von Konkurrenz und Kampf zueinander stehen. Meinungsbildung ist also gar nicht möglich, ohne daß diese Kräfte aufeinander Einfluß nehmen.

Man entwickelt in unserer Gesellschaft ein merkwürdiges Verhalten gegenüber dem Begriff und dem Phänomen Beeinflussung. Einmal steht jedem Versuch von Beeinflussung der Verdacht entgegen, er sei unlauter, übe mißbräuchliche Macht aus, nehme es mit der Wahrheit nicht genau und verfälsche das Bewußtsein von eigenem berechtigtem Interesse.

⁵⁷⁾ A. a. O., S. 71 f.

⁵⁸⁾ Franz Schneider, Politik und Kommunikation, Mainz 1967, S. 69 ff.

Andererseits versucht jeder mit gutem Gewissen selbst Einfluß auf Menschen und Verhältnisse auszuüben, der etwas zur Veränderung, zur Verbesserung von Menschen und Zuständen tun will.

Einfluß ausüben ist aber eine unabdingbare Notwendigkeit für jedes politische Tun. Einfluß wie Macht sind moralisch amorphe Phänomene, die ihre Wertigkeit zum Guten wie zum Bösen erst durch die ethische Grundentscheidung und die Methoden dessen erhält, der Einfluß ausübt und Macht gebraucht.

Einfluß und Macht werden oft deckungsgleiche Größen im gesellschaftlichen Gefüge. Während im allgemeinen Macht das Mittel zur Durchsetzung von Zielen bedeutet, wirkt Einfluß meist in den Vorhöfen der Diskussion um solche Ziele. Insofern übt die Öffentliche Meinung jeweils noch nicht institutionalisierten Einfluß aus, der sich aber zur Macht — im Sinne von institutionalisiertem oder organisiertem Durchsetzungswillen — kristallisiert.

Die Einflußnahmen in der modernen Massendemokratie⁵⁹⁾ sind vielfältig und wechselseitig; das ist eines ihrer Kennzeichen. Da die Linien der Meinungsbildung und Willensbildung von unten nach oben und wieder von oben nach unten verlaufen und dazu noch durch viele Querverbindungen vermittelt werden, ist im einzelnen gar nicht klar auszumachen, wer wen beeinflusst. Diese Einflußströme sind Wechselströme, d. h., ihre Impulse gehen von den verschiedenen Polen und Zentren des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens aus. Entscheidend ist, durch welche Methoden diese Einflußnahme erstrebt wird. Sie müssen allerdings der moralischen Wertung unterliegen. Jedes wahrhaftige Erziehen, Führen, Raten, Bilden, Verkünden, Informieren, Überzeugen ist stets auch ein Werben für Meinungen, wobei der jeweilige Adressat in seiner personhaften Freiheit geachtet wird.

Jeder Anspruch an unkontrollierte Gefühle und Leidenschaften, jedes Überreden durch halb wahre oder falsche Informationen, jeder offene oder verdeckte Gewissenszwang, jede Einschüchterung, Verdummung oder Überlistung durch Verschweigen oder Lüge ist Meinungslenkung, deren feine und brutale Formen wir heute vielfach mit Manipulation bezeichnen. Dabei wird der Empfänger als Person entweder nicht ernst genommen oder gar verachtet. Er soll für Zwecke dienen, die ihn als Mittel brauchen, weil sie anders wegen des herrschenden gesellschaftlichen Zustandes nicht oder schwer zu erreichen sind. Da in der Demokratie nun einmal politische Macht durch Wähler erreicht werden muß, sind sie womög-

⁵⁹⁾ Manfred Schütte, a. a. O., S. 103 ff.

lich das Objekt solcher Manipulationsversuche.

Damit ergibt sich für die Demokratie ein erhebliches Problem. Sie basiert auf dem Wert von der Würde des Menschen. Sie sichert juristisch die Freiheit der Meinungsäußerung, ohne deren Moral in jedem Falle richten oder gar kontrollieren zu können. Sie fordert das kritische Urteil der Bürger für die politische Meinungs- und Willensbildung. Sie läßt deshalb jeden einzelnen und alle Gruppen frei teilhaben an der Konkurrenz der Meinungs- und Willensströme, obwohl sie in ihren Institutionen auch gerade der möglichen menschlichen Unvernunft realistische Rechnung trägt. Für die Lebensfähigkeit der freiheitlichen Demokratie ist die größtmögliche Informationsfreiheit und Meinungsfreiheit unabdingbar⁶⁰⁾. Das individuelle und Gruppeninteresse in der Gesellschaft, in den staatlichen Organen und Institutionen steht aber immer in der Versuchung, nicht nur um die eigene Meinung zu werben, sondern die Meinung der anderen manipulativ zu lenken. Deshalb muß der demokratische Staat für Gesetze sorgen und Verwaltungsmaßnahmen ergreifen, die diesen grundsätzlich unauflösbaren Widerstreit herabmildern. Aber selbst Gesetze und staatliche Maßnahmen werden nicht alles leisten, wenn nicht die politische Moral des ganzen Gemeinwesens einen ständigen Korrektur- und Reinigungsprozeß in Gang hält — und der ist wiederum Sache der Öffentlichen Meinung. Das kann geschehen durch organisierte oder moralische Selbstkontrolle politisch, geistig oder wirtschaftlich mächtiger Meinungsträger, wie z. B. Verbände und Parteien, wie Journalisten und Zeitungsverleger, das kann geschehen durch das Verhalten der Informations- und Meinungsempfänger selbst⁶¹⁾.

Die gesetzlichen Kontrollen können sich aber nur auf die rechtliche Verfassung der Massenmedien, deren wirtschaftliche Macht, auf die geistige Freiheit der Journalisten und auf den Schutz der Persönlichkeit vor öffentlicher Verleumdung beziehen.

2. Organisation und Kontrolle der Massenmedien

Im Art. 5 Abs. 1 GG sind die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet. Mit dem Aufkommen des Fernsehens gilt dieser Satz auch dafür. Nach einer Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. 2. 1961 darf die Presse weder insgesamt noch zu einem Teil

⁶⁰⁾ Martin Löffler, a. a. O., S. 7 f.

⁶¹⁾ Selbstkontrolle von Presse, Funk und Film, Schriftenreihe der Deutschen Studiengesellschaft für Publizistik, Bd. 2.

reglementiert oder gesteuert werden, da sie ein wesentlicher Faktor der Bildung Öffentlicher Meinung ist. Trotz der Konzentrationsbewegung im deutschen Pressewesen gibt es noch immer eine verhältnismäßig große Zahl von selbständigen Presseerzeugnissen. In ihnen werden Tendenzen, politische Färbungen und weltanschauliche Grundhaltungen sichtbar, treten miteinander in Wettbewerb und üben Einfluß aus. Eine staatliche oder organisierte gemeinschaftliche Kontrolle dieser Einflußnahme findet nicht statt. Alle möglichen Interessengruppen können ungehindert durch gezielte Berichterstattung und meinungsbildende Kommentare in der Öffentlichkeit ihren Bestrebungen Nachdruck verleihen. Nur das hessische Pressegesetz übt insofern eine Kontrolle über die wirtschaftliche Macht von Presseorganen aus, als es die Offenlegung ihrer Finanzierung verlangt. Nach § 5 dieses Gesetzes muß das bei Tageszeitungen in der ersten Nummer jedes Kalendervierteljahres und bei anderen periodischen Druckschriften in der ersten Nummer jedes Kalenderjahres geschehen ⁶²⁾.

So lange die Vielfalt der Presseerzeugnisse einer Vielfalt von selbständigen Verlagen entspricht, die miteinander auch wirtschaftlich konkurrieren, ist die erwünschte Breite und Freiheit der veröffentlichten Informationen und Meinungen gegeben.

In der Bundesrepublik Deutschland läßt sich — wie auch in anderen demokratischen Industriestaaten — eine zunehmende Konzentration ⁶³⁾ im Pressewesen beobachten. Der Schwund der Anzahl selbständiger Redaktionen und Verlage sowie das Übergewicht einiger weniger Pressekonzerne haben die Befürchtung aufkommen lassen, die von der Verfassung intendierte Informations- und Meinungsfreiheit sei nicht mehr gewährleistet. Die Gründe für diese Konzentrationsbewegung sind komplex, Sie sind in der technologischen Entwicklung, der gesellschaftlich bedingten Veränderung des Marktes und in der Eigengesetzlichkeit wirtschaftlicher Macht zu finden.

Der technologische Fortschritt fordert wie in allen Produktionszweigen so auch im Druckwesen immer größere Investitionen mit den entsprechenden finanziellen Risiken. Den härteren Wettbewerb mit den großen Unternehmen können die kleineren oft nicht mehr bestehen. Sie geben ihre Selbständigkeit freiwillig oder erzwungen auf.

⁶²⁾ Dokumentation bei Thomas Ellwein, a. a. O., S. 510 f.

⁶³⁾ Bergedorfer Protokolle Bd. 19, Bedroht die Pressekonzentration die freie Meinungsbildung?, Hamburg—Berlin 1967, S. 10 ff.; Sonderheft der Zeitschrift „Publizistik“ zur Pressekonzentration, 1969.

Der Zeitungsmarkt hat überdies im letzten Jahrzehnt starke Strukturwandlungen erfahren. Durch den gewaltigen Erfolg eines neuen Typs von Massenblättern und den stärkeren Zug zu überregionalen Zeitungen von anspruchsvoller Qualität ist die Bedeutung der selbständigen traditionellen Heimat- und Regionalpresse erheblich gemindert worden. Die Verlagerung des Gewichtes der Anzeigenwerbung auf Blätter mit hoher Auflage und überregionaler Verbreitung sowie auf andere Massenmedien hat die finanzielle Substanz der kleineren Verlage verringert.

Diese Veränderungen im Pressewesen enthalten Elemente, die ein ungleiches Wachstum von Unternehmungen begünstigen. Das auffällige Zeitungssterben in den letzten Jahren und das Übergewicht eines großen Konzerns, der etwa 32 % der gesamten Tageszeitungen herausbringt, verursachen Sorgen und Unruhe in der politisch bewußten Öffentlichkeit. Der Ruf nach Sicherung der Meinungsbreite in der Presse setzte eine erregte Diskussion in der Gesellschaft in Gang. Sie appelliert an das demokratische Verantwortungsbewußtsein der Inhaber von Pressemacht, drängt sie moralisch zur fairen Selbstbeschränkung und fordert vom Staat gesetzliche Regelungen und Maßnahmen, die den neuen strukturellen und den möglichen konjunkturellen Situationen gerecht werden. Die politischen Entscheidungsträger in Regierung und Parlament arbeiten an der Lösung dieser Aufgabe, die für die verfassungsgerechte Gestaltung unseres öffentlichen Lebens dringlich geworden ist.

Die Entwicklungen im Pressewesen stehen ferner im Zusammenhang mit der Struktur des Rundfunks und Fernsehens in unserem Land. Denn auch diese Medien sind zu mächtigen Faktoren der öffentlichen Meinungsbildung geworden. Sie haben den gleichen Rang wie die Presse als unabdingbare Bestandteile der Meinungsfreiheit. Das Fernsehen hat inzwischen noch größere Bedeutung als der Rundfunk erlangt, denn nach neuesten Erhebungen beziehen etwa 50 % der Bürger der Bundesrepublik Deutschland vorwiegend ihre politischen Informationen vom Bildschirm. Rundfunk und Fernsehen sind aber an so aufwendige technische Voraussetzungen gebunden, daß sie nicht mit einer vielfältig konkurrierenden Presse zu vergleichen sind. Die zwangsläufig nur wenigen Rundfunk- und Fernsehanstalten hätten immer schon Monopolcharakter, wenn sie nicht in einer Form organisiert wären, die vielen gesellschaftlichen Kräften durch Gesetz und Kontrolle offensteht. In manchen anderen Staaten sind sie in der Hand des Staates, der damit ein meinungsbildendes Mo-

nopol wahrnimmt. In anderen werden sie durch Verkauf von Werbezeit finanziert. Welche wirtschaftlichen und politischen Gruppen dann konkurrieren oder vorherrschen, liegt an deren Finanzkraft und Einfluß. Bei uns haben Rundfunk und Fernsehen die Form von Anstalten öffentlichen Rechts. Das heißt, Sendebetrieb und Programmgestaltung geschehen in eigener Verantwortung der jeweiligen Anstalt mit ihrem Intendanten. Aber die Richtlinien für Betrieb und Programm werden von einem Verwaltungsrat und einem Rundfunk- oder Fernsehrat kontrolliert. In diesen Gremien haben die Vertreter großer und kleiner Verbände, die unsere pluralistische Gesellschaft widerspiegeln, sowie Vertreter der Kirchen, Parteien und der Regierungen Sitz und Stimme. Dadurch kontrollieren sich alle staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte gegenseitig und verhindern die Gefahr einseitiger Machtkonzentration in diesen Medien. Der Zugang für alle weltanschaulichen, gesellschaftlichen und politischen Gruppen zu Sendezeiten wird durch Regeln offengehalten. Die Anstalten sind dadurch vor allem dem Einfluß des Staates oder mächtiger Gesellschaftsgruppen entzogen und bieten hinreichende Gewähr dafür, daß alle gesellschaftlich erheblichen Kräfte zu Worte kommen und daß die Freiheit der Berichterstattung und Meinungsäußerung unangetastet bleibt. Trotz des Versuchs, neue Sender zu errichten, die sich allein durch Wirtschaftswerbung finanzieren, trotz des Versuchs der Zeitungsverleger, sich an einer Fernseh-

anstalt zu beteiligen, hat sich diese Form bei uns bisher als die allein rechtmäßige erhalten⁶⁴⁾.

Die Unabhängigkeit der Redakteure ist in der freien und konkurrierenden Presse wie auch in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten bisher nur durch das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit und der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG gesichert. Das bedeutet gewiß nur eine relative Unabhängigkeit, die bestimmt wird von Tendenz und Charakter einer Zeitung, in die der Redakteur seinem Wesen nach hineinpassen muß. Bei den Rundfunk- und Fernsehanstalten, die nicht wie die Presse miteinander konkurrieren, ist die Unabhängigkeit der Redakteure durch Sitte und allgemeine Gesetze begrenzt; sie genießen keine Narrenfreiheit, aber die Freiheit jedes Staatsbürgers, der innerhalb der Normen der Verfassung seine Meinung äußert. Eine gesetzlich verankerte Sicherung des Redakteurs vor den möglichen Wünschen oder dem Druck seines finanzstarken Verlegers wird allenthalben angestrebt. Die Verpflichtung zur wahrhaftigen Berichterstattung und der Richtigstellung von versehentlichen Irrtümern oder Fehlern in der Berichterstattung regelt allerdings das Gesetz.

All diese gesetzlichen Bestimmungen und Regeln können ihre Funktion jedoch nur voll erfüllen, wenn der gesamte Stil des öffentlichen Lebens eines Gemeinwesens dem Sinn der Freiheit entspricht und sich in ständigen Korrekturen für den Geist der Verfassung öffnet.

VII. Öffentliche Meinung im totalitären Staat

Das Problem der Demokratie ist die Sicherung des freien Informations- und Meinungsaustausches gegenüber Kräften innerhalb der pluralistischen Gesellschaft und des Staatsapparates, die geneigt sein könnten, diese Freiheit durch Meinungsmanipulation zu beeinträchtigen oder ganz zu untergraben.

Im radikalen Unterschied dazu ist der totalitäre Staat darauf aus, alle Meinungs- und Willensäußerungen der Öffentlichkeit gleichzuschalten⁶⁵⁾. Er tut das nicht etwa durch heimliche oder listige Machenschaften, sondern bekundet öffentlich seinen Willensanspruch. So war die erste Forderung der sowjetrussischen Führung nach dem Einmarsch der Warschauer-Pakt-Truppen in der Tschechoslowakei im Jahre 1968 die Aufhebung der Pressefreiheit und die absolute Kontrolle der Partei- und

Staatsführung über alle Publikationsmittel. Nach der totalitären Lehre hat die Führung das alleinige Verfügungsrecht über jede Informationsverbreitung. Es darf im totalitären System grundsätzlich keinen Wettbewerb der Meinungen geben; nur die Führung, die in der Einheitspartei und im Staatsapparat ihre Willensinstrumente sieht, darf bestimmen, worüber die Bürger unterrichtet werden sollen und wie Informationen zu deuten sind. Kontroverse Meinungen dürfen nur in engstem Kreis der Führungskader entstehen und nur dort ausgetragen werden. Der Beschluß des Zentralkomitees im sowjetkommunistischen System oder der proklamierte Wille des Führers in faschistischen Staaten ist allein gültig.

Damit die Eingleisigkeit der Informations- und Meinungsverbreitung gewährleistet ist, bedarf es der straffen Organisation. Die Spitze dieses Apparates bekommt einen der höchsten Ränge innerhalb der Führungshierarchie. So fungierte

⁶⁴⁾ Dokumentation bei Thomas Ellwein, a. a. O., S. 512 f.

⁶⁵⁾ Manfred Schütte, a. a. O., S. 180 ff.

unter Hitler der Reichspropagandaminister Goebbels im engsten Kontakt mit ihm. Zu dem direkten Machtbereich des Propagandaministers gehörten alle Rundfunksender, die ganze Presse, die ganze Filmproduktion, alle Theater, das ganze Konzertwesen und die bildende Kunst in ihren Ateliers und Ausstellungen. Damit wurden alle Möglichkeiten öffentlichen Wirkens zentral zusammengefaßt und überwachbar.

In einem totalitären System sollen alle Äußerungsformen nur einem Ziel dienen, nämlich der Umerziehung und der Bewußtseinsumbildung der Massen auf das Bild vom Menschen hin, wie es die totalitäre Ideologie entwirft.

Die Frage ist nicht, wie das reale Wesen der Menschen in Erscheinung tritt und wie die Politik diesem Menschenwesen gerecht wird, sondern wie die ideologische Konstruktion des Menschen in der totalitären Gesellschaft real werden kann. Darin liegt der utopische Charakter totalitärer Ideologien.

Diesem Ziel der Bewußtseinsumbildung dient eine Propaganda, die allein den Willen der Menschen im Sinne der Führung bewegen und alles eigenständige Nachdenken und Urteilen ausschalten soll. In ihr spielen Lüge und Überredung die gleiche Rolle wie Wahrheit und Überzeugung. Moralische Wertungen spielen überhaupt keine Rolle mehr, da sie gegenüber dem Ziel ihre Bedeutung verlieren. Dabei verläßt man sich nicht nur auf die Publikations- und Darstellungsmittel, die der einzelne Bürger ja in etwa meiden könnte, sondern bedient sich unmittelbarer menschlicher Kontakte durch die zahlreichen Funktionäre, denen der Bürger im Arbeitsleben, in den Zwangsorganisationen, in den Wohngemeinschaften nicht ausweichen kann. In der Sowjetunion spricht man von etwa sieben Millionen solcher Agitatoren, die für bestimmte Partei- und Regierungsziele unmittelbar am Menschen tätig werden können, d. h., auf etwa 30 Einwohner kommt ein solcher Propagandist. Diese totalitäre Bewußtseinsumbildung oder Indoktrination erfordert eine ständige gezielte Kette von Appellen an die Psyche der Menschen. Denn zur Erhaltung der Macht braucht die Herrschaftsgruppe die tätige Zustimmung der Menschen. Selbst Gleichgültigkeit kann auf Dauer nicht geduldet werden. Die Rousseau'sche Lehre vom einheitlichen Volkswillen, der keine Abweichungen dulden darf, wird von der Führung absolut genommen. Dieser einheitliche Volkswille muß deshalb ständig durch die Führung hergestellt werden. Die Rechtfertigung dafür wird aus der absoluten Gültigkeit der Ideologie abgeleitet, die allein mit dem Gesetz der Geschichte oder der Rasse übereinstimmt und absolute Wahrheit für sich beansprucht.

Zur psychologischen Bearbeitung durch die Mittel der Propaganda kommt aber die Drohung durch Terror hinzu. Zwischen beiden besteht eine Wechselwirkung. Der psychologische Druck wird durch Suggestion und Angst in doppelter Weise gesteuert.

Überredung wird durch Terror im Hintergrund wirksam, und Terror wird durch Überredung verhüllt. Die Führungen aller totalitären Staaten, die ihre Macht nicht aus der freien Konkurrenz der Willensäußerungen des Volkes, sondern aus dem Sendungsbewußtsein der Klasse oder der Rasse legitimieren, müssen die Volksmassen ständig mit propagandistischen und terroristischen Mitteln beeinflussen, um ihr politisches Handeln mit den Prinzipien der Ideologie im Einklang erscheinen zu lassen.

Dennoch gibt es auch in totalitären Systemen eine Art von Öffentlicher Meinung unterhalb dieser Schwelle, die sich der Gleichschaltung entzieht. Sie äußert sich z. B. im politischen Flüsterwitz, bleibt aber ohnmächtig und reaktiv. Sie wird zum Reflex des Führungshandelns und des Druckes, ohne daß ihr Gelegenheit zur echten Öffentlichkeit mit allen Konsequenzen, auch der Oppositionsbildung, gegeben wird. Der Ausschluß von den modernen Verbreitungstechniken läßt sie nicht zur politischen Geltung kommen.

Das Übergewicht der Herrschenden zeigt sich außerdem in deren überschwenglicher Anwendung psychotechnischer Beeinflussungsmittel⁶⁵⁾, wie die ständige Beschwörung eines Todfeindes, eines Sündenbockes, das allgegenwärtige Zurschaustellen von Symbolen und Bildern, häufige Veranstaltungen kultähnlicher Manifestationen und Aufmärsche und die Einrichtung ritueller Helden- und Märtyrerverehrung. Diese Mittel verstärken die Wirkungen der totalitären Propaganda und des Terrors dahin, daß die Menschen sich ihren Einflüssen unbewußt preisgeben und unkritische Zustimmung zum Willen der Führung bekunden. Es fehlt in totalitären Systemen wesentlich an Korrektivmöglichkeiten der Beeinflussung, die in demokratischen Ordnungen schon durch die Vielfalt konkurrierender politischer Kräfte an der Bildung der Öffentlichen Meinung beteiligt sind. Es fehlt vor allem der freiheitliche Appell an das kritische Urteilsvermögen des Bürgers, das nach demokratischer Überzeugung die Würde der Persönlichkeit ausmacht und in dem Wettkampf der Gefühlsappelle schließlich den Ausschlag geben muß, damit aus Öffentlicher Meinung handlungsfähiger Wille zur politischen Gestaltung werden kann.

⁶⁵⁾ A. a. O., S. 75 f