

Zur Stabilität demokratischer Institutionen in der Bundesrepublik

In den 17 Jahren seit ihrer Errichtung hat die Bundesrepublik keine Krisen erlebt *), die die Position einer Machtelite oder die materielle Wohlfahrt und die persönliche Sicherheit der Vielen ernstlich gefährdet hätten. Weder kam es zu wirtschaftlichen Rezessionen mit der beträchtlichen Arbeitslosigkeit, die in den Vereinigten Staaten seit Kriegsende wiederholt aufgetreten ist, noch gab es heftige industrielle Konflikte. Auch bürgerkriegsähnliche Kämpfe wie die zwischen Anhängern und Gegnern der Negeremanzipation in den USA blieben uns erspart. Desgleichen akute militärische Bedrohungen und Niederlagen von der Art der französischen in Indochina und Algerien. Während die Regierungsschicht der DDR sich erst des offenen Aufstands und dann des Protests durch Abwanderung erwehren mußte, hat keine größere Gruppe die Legitimität der hiesigen Herrschaftsgruppen in Frage gestellt. Zu keinem Zeitpunkt also wurde das bestehende Gesellschafts- und Staatssystem erschüttert, weder durch äußere Krisen noch durch innere Opposition. Das bedeutet, daß auch die demokratischen Institutionen nicht ernstlich belastet worden sind. Bisher haben sie die Bewährungsprobe nicht bestanden, weil die Bewährungsprobe noch nicht gekommen ist. Was aber wird mit ihnen geschehen, wenn eines Tages auch bei uns Krisen der angedeuteten oder anderer Art die gewohnte Balance stören? — Ich glaube nicht, daß irgendeine Wissenschaft darauf zuverlässige Antworten geben kann. Weder das theoretische noch das empirische Rüstzeug der im weitesten Sinn politischen Disziplinen reicht aus, um alle für die Zukunft der Demokratie maßgeblichen nationalen und internationalen Entwicklungen zu antizipieren. Obendrein entzieht sich das in politischen Reaktionen enthaltene Moment individueller und kollektiver Spontaneität der vorausdenkenden Kalkulation. Sind Prognosen ausgeschlossen, brauchen wir uns freilich nicht jede Spekulation über den Grad der Krisenfestigkeit unserer politischen Verfassung zu verbieten. Ich will zu dieser Problematik — der Krisenfestigkeit oder Stabilität des bestehenden politischen Systems — einige Hypothesen formulieren; sie beziehen sich auf das subjektive Verhältnis zur Demokratie.

Konjunkturrückschläge, militärische Verwicklungen und außenpolitische Niederlagen sind nicht an sich schon lebensgefährlich für die demokratische Verfassung. Sie werden es erst, wenn die politische Urteilsfähigkeit und das demokratische Engagement gering entwickelt und die Bürger daher für autoritäre Lösungsvorschläge

*) Antrittsvorlesung, gehalten am 19. Juli 1966.

anfällig sind. Solange sich Machteliten und viele Beherrschte nicht oder nur oberflächlich mit der Demokratie identifizieren, solange ist diese instabil. Die Gefahr bleibt dann akut, daß mächtige Minderheiten zur Krisenüberwindung antidemokratische Programme anbieten und daß breite Schichten sich dafür mobilisieren lassen. Umgekehrt besteht gute Aussicht, daß äußere Krisen oder wirtschaftliche Erschütterungen nicht auch zu Krisen der politischen Einrichtungen werden, wenn die Demokratie im Bewußtsein der Bürger fest verankert ist. Wo die Menschen sie als ihre eigene Sache begreifen, da ist sie wirklich stabil. Wie verhält es sich mit dieser Stabilität in der Bundesrepublik? Wie zuverlässig ist hier das demokratische Engagement?

Ginge es bei der politischen Urteilsbildung mit rationalen Dingen zu, so wäre die Erwartung berechtigt, die Westdeutschen hätten sich dank der Erfahrung mit dem Nationalsozialismus und durch die Beobachtung des Autoritarismus in der DDR ein für allemal zu soliden Demokraten entwickelt, mißtrauisch gegen jede Macht, wachsam auch gegenüber den nicht durch Wahl legitimierten Herrschern, aufmerksame Beobachter der Politik und stets bereit, Verstöße gegen die demokratischen Prinzipien durch Protestaktionen zu ahnden. Gerade weil sie schon einmal schrecklich betrogen worden sind, müßten sie — so könnte man folgern — aus der Erkenntnis des eigenen Versagens die informierte und handlungsbereite Entschiedenheit gewinnen, sich nicht wieder überrumpeln zu lassen und die Demokratie um jeden Preis zu verteidigen — gegen Feinde im Inneren nicht anders als nach außen. Diese Haltung, nach Maßgabe des Kollektivinteresses die einzig rationale, ist jedoch ganz atypisch. Statt politischer Vernunft überwiegen Indifferenz und Ahnungslosigkeit gegenüber der Politik, vage und daher unzuverlässige Zustimmung zu den bestehenden Formen politischer Demokratie und Abneigung gegen politisches Handeln. Das zeigt jede empirische Untersuchung über das politische Bewußtsein. Ich will die wichtigsten Befunde daraus wiedergeben. Dabei beschränke ich mich auf Ergebnisse über den Grad des politischen Interesses, den Stand der Kenntnisse über Politik und die Einstellung zur Demokratie¹⁾.

¹⁾ Die im folgenden verarbeiteten Materialien sind entnommen aus: HABERMAS, FRIEDEBURG, OEHLER, WELTZ, *Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewußtsein Frankfurter Studenten*, Neuwied 1961; MANFRED TESCHNER, *Politische Bildung an höheren Schulen*, in: *Zeugnisse. Theodor W. Adorno zum sechzigsten Geburtstag*, im Auftrag d. Instituts f. Sozialforschung hrsg. v. MAX HORKHEIMER, Frankfurt/M. 1963; WOLFGANG HARTENSTEIN u. GÜNTER SCHUBERT, *Mitlaufen oder Mitbestimmen. Untersuchungen zum demokratischen Bewußtsein und zur politischen Tradition*, Veröffentlichungen d. Instituts f. angewandte Sozialwissenschaft Bad Godesberg, Bd. 2, Frankfurt/M. 1961; *Frau und Öffentlichkeit, ifas report*, hrsg. v. Institut f. angewandte Sozialwissenschaft Bad Godesberg, Frankfurt/M. 1965; *Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947—1955*, hrsg. v. ELISABETH NOELLE u. ERICH PETER NEUMANN, 2. durchges. Aufl. Allensbach am Bodensee 1956; dieselben, *Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1957*, Allensbach 1957; dieselben, *Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1958—1964*, Allensbach u. Bonn 1965; GERHARD SCHMIDTCHEN, *Die*

Das Interesse an Politik, eine notwendige, wenn auch keine zureichende Bedingung demokratischen Engagements, ist gering. Nach ihren eigenen Angaben beschäftigen sich Erwachsene und Jugendliche nicht oder wenig mit den öffentlichen Geschehnissen, nur ein Drittel der Gesamtheit erklärt sich für interessiert, ein Drittel für ganz indifferent, das dazwischen liegende Drittel für lau. Diese Gleichgültigkeit läßt bereits vermuten, daß die Mehrheit auch nur unzulängliche Kenntnisse über politische Institutionen und aktuelle Ereignisse besitzt und damit die zweite Bedingung zuverlässigen demokratischen Bewußtseins ebenfalls nicht erfüllt. Mindestens zwei Drittel beherrschen nicht einmal das kleine Einmaleins der Politik. Weder können sie genau angeben, welche Parteien die Bundesregierung bilden, noch wissen sie, welche im Bundestag vertreten sind. Das wirft Licht auf die Bedeutung der hohen Wahlbeteiligung. Diese kann nicht Ausdruck demokratischer Reife sein, wenn viele Wähler die Konsequenzen ihres Votums kaum notieren. Auch mit der Arbeit des Parlaments, das doch der Idee nach in ihrem Auftrag handelt, sind die meisten nicht vertraut. Etwa 60 Prozent halten es für möglich, daß die Regierung auch unter der bestehenden Verfassung selber Gesetze macht, und nur wenige haben zutreffende Vorstellungen von den Aufgaben des Bundestags. Noch dürftiger sind die Kenntnisse über das politische Tagesgeschehen. Stellvertretend für viele gleichlautende Befunde zitiere ich die einer Untersuchung, die im Sommer 1957 mit einer repräsentativen Auswahl Frankfurter Studenten durchgeführt worden ist²⁾. Zum Zeitpunkt der Erhebung standen drei Themen im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion: Konjunkturpolitik, Sozialreform mit dem Plan einer dynamischen Rente und Hochschulreform. Über Konjunkturpolitik und dynamische Rente konnten ungefähr je ein Drittel, über Hochschulreform nur ein Viertel der Studierenden richtige Angaben machen. — Nach den Ergebnissen anderer Studien liegt der Rekord an Ahnungslosigkeit bei den Frauen, also bei der Mehrheit der Wähler³⁾. Als die Suezkrise die Gemüter erhitzte, wußten 47% nicht, wo der Suezkanal

befragte Nation. Über den Einfluß der Meinungsforschung auf die Politik, Freiburg 1959; ERICH PETER NEUMANN u. ELISABETH NOELLE, *Antworten. Politik im Kräftefeld der öffentlichen Meinung*, Allensbach 1954; RUDOLF RAASCH, *Zeitgeschichte und Nationalbewußtsein. Forschungsergebnisse zu Fragen der politischen und allgemeinen Erziehung*, Forschungsbericht aus dem Deutschen Institut f. Internationale Pädagogische Forschung, Berlin u. Neuwied 1964; zwei bisher nicht veröffentlichte repräsentative Erhebungen d. Instituts f. Sozialforschung Frankfurt/M. über Reaktionen der Bevölkerung auf die „Spiegelaffäre“ und den Metallarbeiter-Streik in Baden-Württemberg; HANNAH VOGT, *Was interessiert die Frauen an der Politik?* Rundfunkmanuskript, Hessischer Rundfunk, Frauenfunk, Sendung vom 11. 9. 1965; KATJA BERKEMEYER, *Mädchen, junge Frauen und die Politik*, Rundfunkmanuskript, Hessischer Rundfunk, Frauenfunk, Sendung vom 4. 9. 1965.

Die Kategorien der Darstellung entnehme ich einem Referat, das MANFRED TESCHNER in einer von ihm und mir gemeinsam abgehaltenen Übung in Frankfurt/M. (Wintersemester 1964/65) vorgetragen hat.

²⁾ HABERMAS et al., *Student und Politik*, a. a. O., S. 65.

³⁾ VOGT, *Was interessiert die Frauen an der Politik?* a. a. O.

liegt: als die Gründung der Montanunion und des Europarates Tagesgespräch waren, hatten über 60% nichts davon gehört. Die Beispiele genügen, um zu illustrieren, was durch zahlreiche Erhebungen erhärtet ist, daß nämlich die Mehrheit aller Schichten nicht über das Wissen verfügt, das nötig wäre, um Sinn und Prozeß der Demokratie zu verstehen.

Während die meisten Westdeutschen der Politik gleichgültig und ignorant gegenüberstehen, wenden sie sich doch nicht gegen die Demokratie. Charakteristisch scheint eher die oberflächliche Bejahung. Nicht nur stimmen etwa 95% für die demokratischen Parteien. Vielmehr bekunden sie auch in Umfragen vage Sympathien mit dem gegenwärtigen politischen System. Die Mehrheit sagt, wir brauchten ein Parlament. Drei Viertel glauben, das Land fahre besser, wenn es mehrere Parteien hat. Knapp die Hälfte will die Befugnisse der Regierung selbst in Krisenzeiten so weit wie möglich beschränken. Mißtrauen gegenüber Machthabern verrät auch die Bevorzugung einer Kollegialregierung. 60% stimmen ihr zu, 20% äußern keine Meinung, ein Fünftel bevorzugt den Führerstaat. Wahrscheinlich will jedoch der größere Teil auch dieses Kreises nicht die Beseitigung der Demokratie. TESCHNER hat darauf aufmerksam gemacht, daß viele Personen eher aus Hilflosigkeit als aus Überzeugung autoritär reagieren. Sie sind politisch völlig inkompetent und halten sich deshalb an die scheinbar einfacheren Kategorien.

Umfrageergebnisse vermitteln gewiß nur eine unvollkommene Vorstellung von politischen Einstellungen. Um diese differenzierter zu bestimmen, sind weitere Untersuchungen, namentlich auch solche über schichtspezifische Unterschiede, nötig. Nichts berechtigt freilich zu der Annahme, sie würden die bisherigen Befunde widerlegen. Diese zeigen ganz klar, daß viele Menschen sich nicht mit der Demokratie identifizieren. Wohl fehlen die aktiven Antidemokraten: das ist ein Moment der Überlegenheit Westdeutschlands über die Weimarer Republik. Es fehlen aber auch die militanten Demokraten. Nur kleine Minderheiten sind nach ihrer eigenen Aussage bereit, das Grundgesetz zu verteidigen. Die Mehrheit lehnt jede über die Stimmabgabe hinausgehende Aktivität ab. Im ganzen überwiegt die Neigung, sich herauszuhalten. Damit bestätigt sich das Urteil von ADORNO: „Soviel wird man sagen können, daß das System politischer Demokratie zwar in Deutschland als das akzeptiert wird, was in Amerika a working proposition heißt, als ein Funktionierendes, das bis jetzt Prosperität gestattete oder gar förderte. Aber Demokratie hat nicht derart sich eingebürgert, daß sie die Menschen wirklich als ihre eigene Sache erfahren, sich selbst als Subjekte der politischen Prozesse wissen. Sie wird als ein System unter anderen empfunden, so wie wenn man auf einer Musterkarte die Wahl hätte zwischen Kommunismus, Demokratie, Faschismus, Monarchie, nicht aber als identisch mit dem Volk selber, als Ausdruck seiner Mündigkeit. Sie wird eingeschätzt nach dem Erfolg oder Mißerfolg, an dem dann

auch die einzelnen Interessen partizipieren, aber nicht als Einheit des eigenen Interesses mit dem Gesamtinteresse ...“⁴⁾.

Wenn die Masse der Beherrschten zu wenig aufgeklärt ist, um immun zu sein gegen totalitäre Verheißungen, gewinnen die Verhaltensbereitschaften der gesellschaftlichen Führungsgruppen zusätzliche Bedeutung. Stärker als in einem politisch kompetenten Volk hängen die Überlebenschancen der demokratischen Einrichtungen dann vom Verhalten der Machteliten ab. Regierung und Parlament, die Ministerialbürokratien, die Oligarchien der Parteien und der großen Interessenorganisationen, die maßgeblichen Gremien von Polizei und Militär sowie die Entscheidungsgruppen in den Medien der Massenkommunikation, schließlich die Justiz und die Hochschulen befinden dann über den Bestand der Demokratie. Wo sie den Gegnern der Verfassung die materiellen und die moralischen Hilfen verweigern, setzen sich jene auch in Notsituationen nicht durch. Umgekehrt haben autoritäre Organisationen leichtes Spiel, wenn sie die stärksten Machteliten für sich gewinnen. Dann ist das Schicksal der Demokratie schon beim Ausbruch einer Krise besiegelt.

Über die politischen Einstellungen der westdeutschen Führungsgruppen liegen keine größeren Erhebungen vor. Sofern wir nicht überhaupt darauf verzichten wollen, ihr politisches Bewußtsein zu analysieren, sind wir daher auf die „klassischen“ (das heißt auch: die zumindest partiell überholten) Verfahren der Soziologie, auf die Ableitung der Denk- und Verhaltensweisen von der sozialen Lage, angewiesen. Die soziale Lage definiert sich hier durch die spezifischen Traditionen, die soziale Herkunft und die positionsbedingten Interessen. Der Schluß von diesen Gegebenheiten, so viele Fehlerquellen er enthält, erlaubt wenigstens hypothetische Aussagen über das Bewußtsein. Dabei ist entscheidend, welche Vorstellung von Demokratie die soziale Lage nahelegt, ob sie für den konsequenten oder eher für einen elitär-autoritären Demokratiebegriff wirbt. Der konsequente Demokratiebegriff macht Ernst mit dem Prinzip der Volkssouveränität; er zielt auf politische Gleichheit, Mündigkeit und Selbstbestimmung der Vielen. Gemäß diesem Begriff meint Demokratie, in den Worten von HABERMAS, daß „mündige Bürger unter den Bedingungen einer politisch fungierenden Öffentlichkeit, durch einsichtige Delegation ihres Willens und durch wirksame Kontrolle seiner Ausführung die Einrichtung des gesellschaftlichen Lebens selber in die Hand nehmen“⁵⁾. Nur wer dieses Konzept adoptiert, dürfte auch in Krisensituationen wirklich gefeit sein gegen die Anfechtungen autoritärer Programme. Mögen die Verteidiger anderer, konservativer Auffassungen von Demokratie jede Form des Totalitarismus ebenfalls nachdrücklich befehlen, enthält ihr Denken doch keine Garantie gegen Kompromisse mit autoritären Plänen für die Überwindung ernsterer Konflikte. — Ich will versuchen, die soziale Lage von zwei Führungs-

⁴⁾ THEODOR W. ADORNO, *Eingriffe*, Edition Suhrkamp 10, Frankfurt/M. 1963, S. 130.

⁵⁾ HABERMAS, Einleitung zu *Student und Politik*, a. a. O., S. 16.

gruppen, der Ministerialbürokratie des Bundes und der Leiter großer Unternehmungen, im Hinblick auf ihren wahrscheinlichen Einfluß auf die politische Mentalität zu analysieren.

Wie alle anderen westdeutschen Herrschaftsgruppen mit Ausnahme der Oligarchien von Gewerkschaften und SPD hat die hohe Verwaltungsbürokratie keine demokratische Standestradi-tion. Im Gegenteil: die meisten Beamten betätigten sich statt als Verteidiger als Totengräber der ersten deutschen Demokratie. Sie folgten damit einer Tradition der Parteinahme für ein autoritäres bürgerliches System, die schon vor dem Ersten Weltkrieg fest verwurzelt und durch die Beseitigung der Monarchie nicht erschüttert worden war. So alt diese Überlieferungen sind, besitzen sie jedoch keine autonome, noch die heutigen Einstellungen und das heutige Verhalten determinierende Gewalt. Wahrscheinlich ist, daß mit der Katastrophe von 1945 ihr Bann zerbrach. Obwohl ein hoher Prozentsatz der obersten Beamten schon unterm Nationalsozialismus die gleichen oder ähnliche Stellen innehatte, akzeptieren sie den neuen politischen und gesellschaftlichen *status quo* und sind insofern loyaler als ihre Vorgänger in der Weimarer Republik. Diese Loyalität, fraglos ein Fortschritt, involviert jedoch nicht ohne weiteres Loyalität auch gegenüber dem konsequenten Prinzip der Demokratie. Solche Loyalität dürfte selten sein, weil ja die Bejahung des neuen Zustands häufiger Anpassung an veränderte Umstände als Ergebnis eines Aufbegehrens gegen den Totalitarismus war. Da die Ministerialbürokratie überdies eine hohe soziale Kontinuität aufweist und da die Berufsrollen ebenfalls zu elitären Einstellungen verführen, hat die Standestradi-tion ihren Einfluß wahrscheinlich doch nicht ganz verloren. In der Kombination mit anderen, gleich zu schildernden Momenten behält sie weiterhin Bedeutung als eine die entscheidene demokratische Identifikation versperrende Kraft.

Bis auf eine sehr kleine Minderheit (5%) entstammen die Mitglieder der Verwaltungselite des Bundes den Schichten⁶⁾, die in Deutschland seit dem Kaiserreich mehr Gegner als Befürworter einer demokratischen Verfassung stellten, dem Kleinbürgertum und der Oberschicht. Nahezu die Hälfte wuchs bereits in Beamtenfamilien auf. Ohne die politischen Haltungen ein für allemal festzulegen, begünstigt diese Kontinuität die Ausbildung konservativer und das heißt in Deutschland regelmäßig nichtdemokratischer politischer Mentalitäten. Ähnliche Verhaltensprägungen gehen von den Berufsrollen aus. Die hierarchische Struktur der Bürokratie, die Normierung der Dienstbeziehungen zwischen den Amtsinhabern sowie zwischen Amtsinhabern und Außenseitern, die Bindung der Dienstentscheidungen an mehr oder minder starre Regeln, schließlich die Ab-

⁶⁾ WOLFGANG ZAPF, *Die Verwalter der Macht. Materialien zum Sozialprofil der höheren Beamtenschaft*, in: *Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht*, bearb. u. hrsg. v. W. ZAPF, München 1965; vgl. auch W. ZAPF, *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919—1961*, München 1965.

hängigkeit der Karriere von der Befolgung der Vorschriften, alle diese für das Funktionieren bürokratischer Verwaltung unentbehrlichen Reglementierungen nähren das Ordnungsdenken, die Regeltreue, die Bejahung einer hierarchischen Verfassung auch der außerbürokratischen Welt. Wenn es überhaupt eine Rückwirkung der Berufsstruktur auf die Persönlichkeitsstruktur und einen Einfluß der Persönlichkeitsstruktur auf die politische Einstellung gibt, dann erzeugt die Bürokratie häufiger Illiberalität als Bejahung des demokratischen Prinzips. Das ist in der Bundesrepublik um so eher anzunehmen, als hier die typische Ausbildung, das Jurastudium, die konservative Tendenz weiter verstärkt. DAHRENDORF hat eine Ursache dafür herausgearbeitet: „Das Recht ist der Inbegriff der in einer Gesellschaft geltenden, also herrschenden Normen, die Inkarnation des Status quo. Wer es, in welcher Position auch immer, verwaltet, ist daher an den Status quo der sozialen und politischen Verhältnisse gekettet. Ein gewisser Konservatismus ist also nicht Idiosynkrasie, gar Schuld der Juristen, sondern notwendiger Teil ihrer Rolle in der Gesellschaft ... eine Rolle, in der Kritik weniger gilt als Loyalität, Originalität weniger als Traditionsbewußtsein, Phantasie weniger als Kenntnis des geltenden Rechtssystems“⁷⁾. Kommt hinzu, daß die personelle Besetzung juristischer Lehrstühle in Deutschland mindestens bis nach dem Zweiten Weltkrieg wahrscheinlich noch weiter dazu beigetragen hat, die der Studienmaterie immanenten konservativen Suggestionen zu intensivieren.

In der sozialen Situation der hohen Verwaltungsbeamten kumulieren sich demnach die Momente, die Parteinahme für den konsequenten Demokratiebegriff wenig wahrscheinlich machen: die Herkunft aus Mittel- und Oberschicht, die Erziehung in Beamtenfamilien, Ausbildung, Berufsrolle, antidemokratische Standestradiation. Wohl wäre es falsch, diese Umstände als Zwänge zu interpretieren, die unwiderstehlich bestimmte politische Haltungen erzeugen. Ebenso leichtfertig ist es jedoch, sie zu ignorieren. Verschiedene Vorkommnisse der letzten Jahre bestätigen ihre Bedeutung mehr, als daß sie sie widerlegen — ich erinnere nur an die sogenannten Affären: die Besetzung der Spiegel-Redaktion, die Abhöraffaire, die angeblichen Schubladengesetze im Innenministerium, oder an ein Beispiel aus den Gießener Erfahrungen dieser Wochen: die Unterstützung einer rechtsradikalen Studentenzeitschrift durch große Annoncen der Bundespost. Solange solche Aktionen bei der hohen Bürokratie nicht auf geschlossenen Widerstand stoßen, besteht die Vermutung zu Recht, daß die sozialen Einflüsse, denen sie unterliegt, keine festere Bindung an die Demokratie bewirken als die, die für die Mehrheit der Bevölkerung charakteristisch ist.

Über die politischen Tendenzen in den wirtschaftlichen Machteliten liegen widersprüchliche Thesen vor. Sie reichen von der An-

⁷⁾ RALF DAHRENDORF, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965, S. 267.

nahme, kontrollierende Eigentümer und kontrollierende Angestellte großer Unternehmen seien ebenso wie ihre Wortführer in den Verbänden grundsätzlich unversöhnliche Gegner der politischen Demokratie, bis zu der Vermutung, sie bildeten eine zuverlässige Macht, auch in Krisen imstande und bereit, autoritären Ansinnen zu widerstehen. Letztlich kann diese Kontroverse nur durch empirische Bewußtseinsstudien entschieden werden. Solche Untersuchungen sind rar. Das ist ein Sachverhalt, der selber der Erklärung bedarf. Ob er daraus resultiert, daß Unternehmensleiter alle Publizität scheuen, die nicht von ihnen gesteuert wird, ob er zurückgeht auf ein genuines Versagen der Soziologen oder ob auf die Aura der Manager, die den Plan einer Untersuchung unterdrückt, noch ehe er gedacht wird, das Resultat ist das gleiche: Mangel an Daten über die subjektiven politischen Dispositionen. Das zwingt uns, ebenso zu verfahren wie bei der Überlegung über die Ministerialbürokratie, nämlich das Bewußtsein von der sozialen Lage zu deduzieren.

Wie die Herkunftsmuster der hohen Beamten spiegeln die der wirtschaftlichen Kontrollgruppen die traditionalistischen Züge der westdeutschen Gesellschaft: die überwiegende Mehrheit stammt aus der Ober- und der Mittelschicht, hat höhere Schulen, danach Universitäten und Technische Hochschulen besucht, die Karriere bereits in der Wirtschaft begonnen und die Spitzenstellung erst in vorgerückten Jahren erreicht⁸⁾. Durchgehend haben wir es demnach mit Personen zu tun, die von früh an unter den Einfluß nicht-demokratischer Denkweisen gerieten, im Elternhaus und in den Schulen. Schwerlich hat die Ausbildung diese Einflüsse neutralisiert. Die meisten haben Fächer studiert, die entweder wie die Jurisprudenz konservative Einstellungen begünstigen oder wie Naturwissenschaften und technische Disziplinen vor der Entwicklung der Atombombe wenig Anstöße zu politischer Reflexion gaben oder — der Fall der Wirtschaftswissenschaften — aufgeklärte politische Kritik bestenfalls geduldet haben. Da die deutschen Hochschulen und Universitäten zumindest in der Studienzeit der heute Arrivierten keine Heimstätten demokratischen Geistes gewesen sind, ist kaum anzunehmen, sie hätten aus den Abkömmlingen autoritär gesinnter Elternhäuser und den Absolventen autoritärer Lernschulen typischerweise passionierte Demokraten gemacht. Überdies sind die wirtschaftlichen Machteliten bei uns im Gegensatz zu denen der angelsächsischen Demokratien nicht durch liberale Traditionen gebunden. Hinter ihnen liegt eine Vergangenheit, die schon lange vor Hitler autoritär gewesen ist. Davon haben sie sich wie die hohe Beamtenschaft nicht durch freie Einsicht, sondern unterm Druck der gewandelten Verhältnisse gelöst.

⁸⁾ Die Angaben stammen aus einer noch unveröffentlichten Untersuchung, die 1964/65 von KARL W. BOETTIGER und mir in dreizehn Großunternehmen der Bundesrepublik durchgeführt worden ist. Sie stimmen im wesentlichen überein mit den Ergebnissen von W. ZAPF, *Die deutschen Manager. Sozialprofil und Karriereweg*, in: *Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht*, a. a. O.

Die Herkunft aus traditionell gegendemokratischen Schichten und die antidemokratische Vergangenheit des Berufskollektivs hätten vielleicht geringe Bedeutung, würden ihre Wirkungen nicht durch die spezifischen Interessen unterstützt, die sich aus den Positionen an der Spitze großer Unternehmungen ergeben. Die Inhaber dieser Positionen sind hoch dotiert, genießen hohes Prestige und haben faktisch keine Instanz über sich, die sie zur Rechenschaft zwingen oder bindende Anweisungen geben kann. Keine Gruppe innerhalb oder außerhalb des Unternehmens hat ein verbrieftes Recht, die Entscheidungen in den obersten Rängen direkt zu beeinflussen. Das gilt mit geringen Einschränkungen auch für die Mitbestimmungsunternehmen der Montanindustrie. Wie alle andern sind sie autoritär verfaßt. Sie unterliegen nicht den Kontrollen von unten und von außen, die im Handlungsbereich der Staatsgewalt wenigstens *de jure* vorgesehen sind, und bilden insofern Fremdkörper in der Demokratie. Da den Leitern dieser Gebilde fraglos daran liegt, sowohl die gegenwärtige Unabhängigkeit als auch die übrigen Privilegien zu bewahren, müssen sie jeden Anspruch abwehren, der ihre Verfügungsfreiheit limitiert. Ihr wohlverstandenes Interesse gebietet generell Widerstand gegen die demokratischen Prinzipien der öffentlichen Aufsicht und des Mitspracherechts jener, die von ihren Entscheidungen betroffen sind; Widerstand auch gegen eine Übertragung der in die demokratischen Verfassungen eingegangenen Doktrin, daß der bloße Erfolg — hier der Markterfolg — nicht genügt, um Machtausübung zu legitimieren. Welches Verhalten immer das an die Position geknüpfte Interesse im einzelnen vorzeichnen mag, Engagement an den konsequenten Demokratiebegriff suggeriert es nicht. Damit bleibt auch hier nur der Schluß, daß die wirtschaftlichen Machteliten so wenig zuverlässige Hüter der demokratischen Verfassung sind wie die meisten Nicht-Privilegierten und die Ministerialbürokratie im Bund.

Um ein vollständigeres Bild vom politischen Bewußtsein in der Bundesrepublik zu gewinnen, müßten wir sämtliche Herrschaftsgruppen untersuchen. Dafür reicht jedoch die Zeit nicht aus, und obendrein mangelt es an Vorarbeiten. Statt die Darstellung fortzusetzen, will ich die Frage aufnehmen, wie sich denn der geringe Grad demokratischen Engagements erklärt. Dabei beschränke ich mich auf die Beherrschten und gehe auf die Führungsgruppen nicht mehr ein.

Die Schwäche der Bindung an die Demokratie mag zunächst den Erwartungen nicht entsprechen, weil ja objektiv das eigene Interesse von jedem, vor allem vom sog. einfachen Bürger entschiedene Parteinahme für sie verlangt. Nur unter einer demokratischen politischen Ordnung hat er die Chance, das zu erreichen, worin er sein Glück erblickt, die ungestörte Privatexistenz, Freizeit ohne Weisungen von Regierung oder Partei, eigenmächtige Verfügung über das freie Geld. Dieser privatistische Glücksbegriff scheint in der Diktatur nicht oder nur sehr schwer realisierbar. Das hängt zusammen mit

Tendenzen, die, wie FRANZ NEUMANN herausgearbeitet hat, allen nicht-demokratischen Systemen in industriellen Gesellschaften innewohnen⁹⁾. In der entwickelten Industriegesellschaft kann sich eine autoritäre Regierung nicht damit begnügen, lediglich die traditionellen Machtmittel, Armee, Polizei, Bürokratie und Justiz, zu monopolisieren. Sie ist darüber hinaus gezwungen, auch die Produktionseinheiten, die Medien der Massenkommunikation, Bildung und Erziehung sowie die sog. Freizeitbeschäftigungen der Menschen direkt oder mittelbar in ihre Regie zu nehmen. Das ergibt sich aus dem doppelten Erfordernis, sowohl die Unterstützung der Massen zu gewinnen und zu halten als auch die Entstehung von Widerstandszentren zu verhindern. Beides bedingt die totale Politisierung der Gesellschaft. Sie besteht auch dort, wo die monopolistische Herrschaftsclique schließlich auf die Anwendung von physischem Terror verzichten und den funktionalen Eliten ein gewisses Maß an Verfügungsspielraum, den isolierten Individuen ein Minimum an Privatheit gewähren kann. Grundsätzlich werden diese Chancen, wenn überhaupt, so nur auf Abruf konzediert und können vergleichsweise leicht wieder zurückgezogen werden.

Das objektive persönliche Interesse, das jedem Einzelnen nachdrückliche und informierte Zustimmung zur Demokratie gebietet, die Erfahrung mit der nationalsozialistischen Herrschaft und der drastische Abschreckungsunterricht, den die benachbarte kommunistische Diktatur erteilt, haben — das zeigten die Befragungsergebnisse — in den Vielen keine rationale politische Haltung erzeugt. Diese Bilanz nötigt zu dem Schluß, daß die Wirkungen jener Erfahrungen und Beobachtungen von anderen Einflüssen neutralisiert worden sind. Welche Einflüsse die in Erfahrung und Interesse angelegten Möglichkeiten der Ausbildung eines demokratischen Bewußtseins unterdrücken, ist systematisch kaum untersucht. Deshalb beschränke ich mich auf zwei Momente, die sich aus der Struktur von Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik ergeben: auf die Wirkungen, die ausgehen von der oligarchischen Organisation des politischen Gemeinwesens und von der autoritären Verfassung der Arbeitswelt. Beide stehen der Entfaltung demokratischen Engagements als kaum überwindbare Hindernisse im Weg.

Obwohl nun schon länger Bürger einer Demokratie als irgendeine vorangegangene Generation in Deutschland, haben die meisten Menschen in der Bundesrepublik doch kaum direkte Erfahrungen mit ihr. Die große Mehrheit erlebt Demokratie nur mittelbar als Schutz der Privatexistenz gegen die totale Politisierung und nicht als eine Ordnung, deren Subjekte sie sind. Sie erfahren Demokratie als Herrschaft von Oligarchien, die der Bürger in niedriger sozialer Stellung nicht zu beeinflussen vermag. Wohl legt die Majorität fest, wer schließlich die Gesetze machen kann; im übrigen aber bleiben

⁹⁾ FRANZ NEUMANN, *Notes on the Theory of Dictatorship*, in: NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State. Essays in Political and Legal Theory*, hrsg. v. HERBERT MARCUSE, Glencoe, Illinois (Free Press) 1957.

Legislatur und Verwaltung ihrer Mitwirkung entzogen. Diese Ohnmacht des Souveräns folgt ebenso wie aus dem allgemeinen Prinzip der Repräsentation aus den besonderen Vorkehrungen des Grundgesetzes, die dem Volk rechtlich keine Handhaben lassen, „seinen Willen unmittelbar im Hinblick auf eine bestimmte Sache verbindlich auszudrücken“¹⁰⁾. Indes fehlen nicht nur die Chancen direkter Teilhabe, auch die Möglichkeiten indirekter Einflußnahme durch Beteiligung an der Willensbildung der Parteien sind gering. Faktisch sind die Parteien heute eher oligarchisch als demokratisch organisiert¹¹⁾. Statt von unten nach oben und unter Beteiligung aller Mitglieder und Funktionäre wird ihr Wille überwiegend von der mehr oder minder breiten Schicht der Berufspolitiker formuliert. Diese schon vor dem Ersten Weltkrieg beobachtete Oligarchisierung hat weniger mit der Anmaßung einzelner Personen als mit sachlichen Zwängen zu tun. Die Professionalität der Politik und die Bürokratisierung der Parteiapparate, die unerläßliche zentrale Steuerung der Wahlkämpfe und die Notwendigkeit, mit anderen politischen Zentralen zu kooperieren, die Finanzierung aus der Staatskasse — alles das hat die Macht der obersten Gremien außerordentlich erhöht. Einfache Mitglieder und lokale Funktionäre spielen demgegenüber kaum eine Rolle. Sie reagieren zumeist mit Resignation, Schweigen, Inaktivität. Wenn aber schon das Gros der Parteiangehörigen in den Parteien kaum noch unmittelbare Erfahrungen mit Demokratie gewinnen kann, wieviel weniger die Masse der Außenstehenden. Die Parteien und wohl auch andere quasipolitische Großverbände haben aufgehört, Schulen und Übungsstätten zu sein, in denen viele Einzelne Gelegenheit erhalten, durch lebendige Erfahrung Verständnis für Sinn und Prozeß der Demokratie zu erwerben und diese schließlich zu erkennen als das, was sie ist: Angelegenheit aller Bürger.

Noch schlechter als in der Sphäre der Politik sind die Mitwirkungschancen dort, wo viele Menschen durch tägliche Praxis am ehesten die sachliche Zuständigkeit für die Beteiligung an den sie tangierenden Beschlüssen erwerben, in der Arbeitswelt. Während die Staatsgewalt wenigstens der Idee nach im Auftrag und unter Kontrolle der Beherrschten handelt, ist das Prinzip der Volkssouveränität in der Arbeitsphäre nicht einmal formell akzeptiert. Nach wie vor gibt es hier — wie gerade wieder OTTO KIRCHHEIMER dargestellt hat¹²⁾ — faktisch und formell zwei Lager, die anweisenden und die ausführenden Klassen. Nicht nur haben die ausführenden so gut wie keinen

¹⁰⁾ HABERMAS, Einleitung zu *Student und Politik*, a. a. O., S. 46.

¹¹⁾ Belege in: ULRICH LOHMAR, *Innerparteiliche Demokratie. Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1963; dort auch weitere Literatur. Vgl. auch WOLFGANG ABENDROTH, *Innerparteiliche und Innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie*, in: ABENDROTH, *Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie in der Bundesrepublik*, Frankfurt/M. 1965.

¹²⁾ OTTO KIRCHHEIMER, *Private Man and Society*, in: *Political Science Quarterly*, Bd. LXXXI, März 1966, Nr. 1.

Einfluß auf die Anweisungen, denen sie gehorchen. Sie arbeiten zudem unter technischen und organisatorischen Bedingungen, die kaum Gelegenheit für eigene Initiative lassen. Wenn überhaupt, ist persönliche Aktivität bloß möglich als Konkurrenz um kleine Vergünstigungen am Arbeitsplatz. Solche Konkurrenz verstärkt noch den Druck zur Fügsamkeit und unterminiert die Solidarität. Wenn aber die Arbeit wesentlich fremdbestimmte Arbeit ist, wenn sie keine Möglichkeit zu verantwortlicher Mitbestimmung innerhalb des Gesamtverbandes bietet und wenn sie kaum umfassendere Solidaritäten schafft, wenn sie — in anderen Worten — keinerlei Erfahrung mit praktischer Demokratie, sondern das Erlebnis von Ohnmacht und Abhängigkeit vermittelt, kann sie auch jenes Selbstbewußtsein nicht erzeugen, das eine unentbehrliche Voraussetzung für die Identifikation mit den Prinzipien einer demokratischen Verfassung ist. Anstelle von Bürgersinn bringt sie die bittere oder resignative oder fügsame Selbstdeutung als Objekt hervor. Dazu nur eine Illustration¹³⁾. Ungelernte und angelernte junge Arbeiterinnen, einige unter ihnen Absolventinnen von Zwergschulen und daher unfähig, ihre Vorstellungen zu verbalisieren, wurden kürzlich gebeten, ihre Sicht der Arbeitswelt in Bildern wiederzugeben. Jede erhielt einen Paken illustrierter Zeitschriften, aus denen sie die ihnen geeignet scheinenden Fotos ausschneiden und zu einer Darstellung „ihres“ Unternehmens zusammenkleben sollten. Ein Mädchen montierte folgendes Bild, dessen Grundzüge bei anderen wiederkehrten: oben bei den Wolken eine große Uhr, der Gott, der alles bestimmt; darunter ein Schreibtisch, hinter ihm ein Mann, dessen Gesicht durchgestrichen war, der unbekannte ferne Chef; darunter drei Schreibtische, die Befehlszentralen; unter ihnen das Vorzimmer der allmächtigen Sekretärin; dann ein großer Abstand; ganz unten am Rand schließlich lauter Füße, die Arbeiter und Arbeiterinnen. — Das ist ein vielleicht extremes, gewiß aber nicht unrealistisches Spiegelbild der tatsächlichen Verhältnisse in den Unternehmen, die den meisten Beschäftigten keine Chance bieten, sich mit Recht als verantwortliche Bürger zu begreifen.

Weder in der Politik noch in der Sphäre der Arbeit bestehen also für die Vielen reale Möglichkeiten, durch Erfahrung Verständnis für demokratische Vorgänge zu gewinnen. Weil die Demokratie für sie nicht Bestandteil erlebter Praxis ist, können sie sie auch nicht als eigene Sache begreifen. Demokratie bleibt fremd und abstrakt; sinnlos scheint daher, sich mit ihr zu identifizieren.

Kommt hinzu, daß die Bedingungen, unter denen die meisten leben, nur wenig Anstöße enthalten, sich die von der Erfahrungswelt verweigerten politischen Kenntnisse theoretisch zu erwerben. Wie die Chancen politischer Beteiligung sind auch die durch die Lebensumstände selber gesetzten Herausforderungen gering, sich

¹³⁾ Nach der mündlichen Information einer Mitarbeiterin der Industriegewerkschaft Chemie.

zum Sachverständigen zu bilden, der vom Parkett die Vorgänge auf der Bühne teilnehmend verfolgt. Solche Zuschaueridentifikation wird kaum provoziert. Das folgt aus Tendenzen, die allen zeitgenössischen Massendemokratien und allen marktwirtschaftlichen Systemen der Gegenwart immanent sind: der Komplexität demokratischer Prozesse, der Undurchschaubarkeit von Herrschaft als Verwaltung, der durch die Wirtschaftsordnung angesonnenen einseitigen Konzentration auf den Konsum. Ich kann diese entpolitisierenden Einflüsse jetzt nicht mehr verfolgen. Sicher ist jedoch, daß sie ebenfalls für die Gleichgültigkeit gegenüber der Demokratie verantwortlich sind.

Wenn es stimmt, daß die heutigen Formen der Organisation von Wirtschaft und Staat den Vielen die Identifikation mit der Demokratie als Identifikation mit ihrem eigenen Interesse in doppelter Weise versperren: sowohl durch die Verweigerung entsprechender Erfahrungen als auch durch die Abwesenheit von Herausforderungen zur Ausbildung eines informierten Zuschauerengagements; wenn also die politischen Einstellungen und die Weisen des politischen Verhaltens selbst etwas Bedingtes, Funktionen des Gesellschafts-systems sind, dann folgt, daß wir nicht genötigt sind, vor dem Gebenen zu kapitulieren und die verbreitete Indifferenz als prinzipiell unüberwindbar hinzunehmen. Weder die autoritäre Verfassung der Unternehmen und Behörden noch die oligarchische Struktur der Parteien und anderer Massenverbände, weder der niedrige Stand des Abstraktionsvermögens der großen Mehrheit noch ihre Unaufgeklärtheit gegenüber der Politik sind unveränderliche Größen. Theoretisch bieten sich daher mindestens zwei Wege zur Sicherung der Demokratie durch Herstellung eines rationalen politischen Bewußtseins an, eine Demokratisierung der Herrschaftsverhältnisse in Unternehmen und sonstigen Arbeitseinheiten und die Intensivierung der allgemeinen sowie der speziell politischen Bildung. Während über die Notwendigkeit einer Verbesserung politischer Bildung weithin Übereinstimmung besteht, ist der erste Weg nicht nur umstritten, sondern auch kaum diskutiert. Demokratisierung der Arbeitssphäre bedeutet sowohl, daß die Beschäftigten aller Ränge eines Unternehmens (oder einer Behörde) an den sie tangierenden Beschlüssen beteiligt, daß also die bestehenden Formen der Mitbestimmung radikal ausgeweitet werden, als auch die Institutionalisierung von Mitsprache- und Kontrollrechten solcher Gruppen, die dem Unternehmen nicht als Beschäftigte, wohl aber als indirekt Betroffene zugehören: Konsumenten, Gemeinden, Gewerkschaften, Kapitaleigentümer, die Staatsgewalt. Solche Beteiligung würde die Chance lebendiger Erfahrung mit Demokratie verbessern; sie könnte die Neigung zur Selbstinformation stimulieren und schließlich auch das politische Interesse der Außenstehenden entzünden, insoweit sie größere Öffentlichkeit der innerbetrieblichen Vorgänge und dadurch eine regere öffentliche Diskussion zwischen Gruppen mit divergierenden Interessen verbürgt.

Wir waren ausgegangen von der Frage, wie sicher die demokratischen Einrichtungen im Bewußtsein der Menschen verankert, wie krisenfest sie sind. Als vorläufiges Resultat ergibt sich, daß die Gefahrenzone noch nicht durchschritten ist. Nach wie vor ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß viele Herrschende und viele Beherrschte in einer Krise antidemokratisch reagieren, die demokratischen Institutionen zumindest nicht nachdrücklich verteidigen werden. Dies Ergebnis impliziert freilich keine Prognose für die Zukunft der zweiten deutschen Demokratie. Niemand vermag zu sagen, ob es den aktiven demokratischen Minderheiten schließlich nicht doch gelingen wird, die gleichgültigen Mehrheiten auf ihre Seite zu ziehen; niemand kann die Einflüsse von außen antizipieren, die in einer kritischen Situation ebenfalls die Willensbildung bestimmen. Letztlich hängt das Schicksal der westdeutschen Demokratie nicht allein von den Westdeutschen selber ab. Maßgebend sind auch die Entwicklungen in den anderen Demokratien. Dort sind ähnliche strukturelle Kräfte am Werk wie die, die hierzulande die Ausbildung eines demokratischen Bewußtseins erschweren. Während sie jedoch in Deutschland auf dem Boden einer nicht-demokratischen Geschichte gedeihen, stoßen sie zum mindesten in den angelsächsischen Staaten auf den Widerstand einer langen und von Herrschenden und Beherrschten gleichermaßen akzeptierten demokratischen Tradition. Solche Traditionen müssen sich hier erst noch bilden. Solange das nicht geschehen ist, ist klar, daß kein Anlaß zu optimistischer Beruhigung besteht.