

# Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

SECHZEHNTE JAHR  
AUGUST 1965

8

HELMUT LINDEMANN

## Was ist eigentlich Demokratie ?

*Ein Leben in der Freiheit ist nicht leicht, und die Demokratie ist nicht vollkommen.*

*John F. Kennedy, Berlin 1963*

### I

Wenn die Bürger der Bundesrepublik in wenigen Wochen zum fünftenmal aufgerufen werden, einen Bundestag zu wählen, sollten sie den Gang zur Wahlurne in dem Bewußtsein antreten, daß ihre politische Lebensform gefährdet ist. Dieses Bewußtsein ist nicht verbreitet. Wer es zu wecken versucht, macht sich nicht beliebt; denn nichts wünscht sich der Bürger dieses Staates mehr als den ungestörten Genuß eines Wohlstandes, den er aus eigener Kraft, aber dennoch zu rasch und zu unbedacht erworben hat. Diese Situation ist freilich nicht auf die Bundesrepublik beschränkt. Wir begegnen ihr vielmehr, mehr oder minder deutlich ausgeprägt, in fast allen Staaten der westlichen Welt, nur tritt sie kaum irgendwo so kraß in Erscheinung wie hierzulande. Die Krise der westdeutschen Demokratie ist nur ein Ausschnitt aus der Krise der westlichen Demokratie überhaupt.

Die Symptome dieser Krise sind mannigfaltig. Der Gaullismus ist unter ihnen eher das auffälligste als das bedenklichste. Die Gefährdung der Demokratie durch starke Männer ist seit den Tagen der altgriechischen Stadtstaaten wohlbekannt. Sie braucht nicht immer die Gestalt einer offenen Tyrannis anzunehmen, sondern versteckt sich nicht selten hinter und in den politischen Formen, die zu beseitigen sie entschlossen ist. Zudem ist *de Gaulles* Fünfte Republik nicht nur ein Symptom des krisenhaften Zustandes der westlichen Demokratie, sondern zugleich ein Versuch, diese Krise zu überwinden. Allerdings ist sie ein untauglicher Versuch, da sie sich im wesentlichen allein an der Person ihres Urhebers orientiert.

Es gibt andere Symptome, unter denen das fortschreitende Versagen des Parlamentarismus die größte Besorgnis bereiten und am meisten Aufmerksamkeit finden sollte. Selbst in Großbritannien, wo man in diesem Sommer mit begreiflichem Stolz das siebenhundertjährige Bestehen des Parlaments feiert, bereitet die zunehmende Funktionsunfähigkeit dieser ehrwürdigen Institution nicht wenigen Betrachtern ernste Sorge. Der Umstand, daß die im Oktober 1964 mit der äußerst knappen Mehrheit von drei Stimmen ans Ruder gekommene Regierung *Wilson* kaum eine der von ihr versprochenen

Reformen verwirklichen kann, sollte von den politischen Gegnern einer gerechteren Gesellschaftsordnung (zumal hierzulande!) nicht einfach als Wahlbetrug ausgelegt werden. In Wirklichkeit droht Wilson daran zu scheitern, daß die Wähler in vielen westlichen Demokratien keine klaren Entscheidungen mehr treffen, so daß auch keine eindeutigen Mehrheiten entstehen, mit denen allein eine parlamentarisch-demokratische Regierung erfolgreich regieren kann.

## II

Die Erklärung für dieses Schwinden der Funktionsfähigkeit der westlichen Demokratie liegt nicht etwa in der von ihren Feinden in den eigenen Reihen bereitwillig behaupteten Antiquiertheit dieser Lebensform; sie liegt vielmehr in der Tatsache, daß die Bürger aller demokratischen Länder mindestens seit der Jahrhundertwende darauf verzichtet haben, ihre politische Lebensform *den Veränderungen anzupassen*, die in so überwältigender Fülle über unsere Welt hereingebrochen sind, Wir haben es also nicht mit einer absoluten, sondern allenfalls mit einer relativen Antiquiertheit der Demokratie zu tun. Kein vernünftiger Mensch denkt heute noch daran, einen Wirtschaftsbetrieb nach den patriarchalischen Methoden des frühen 19. Jahrhunderts zu führen. Wohl aber scheinen alle diese in der Wirtschaft so vernünftigen Leute keine Bedenken dagegen zu hegen, ihre politischen Geschäfte nach den Rezepten einer längst vergangenen Zeit zu besorgen. Das muß sich nachteilig schon dort auswirken, wo die parlamentarische Demokratie, wie z. B. in Großbritannien oder auch in den skandinavischen Staaten, auf einen längeren Evolutionsprozeß zurückblickt. Verhängnisvoll muß es hier in Deutschland sein, wo eine allgemeine demokratische Tradition überhaupt nicht vorhanden ist. Wäre es nicht so gefährlich, so könnte man es beinahe rührend finden, daß die unzweifelhaft wohlmeinenden Mitglieder des Parlamentarischen Rates der Bundesrepublik 1948/49 ein Grundgesetz beschert haben, das in der Hauptsache aus dem Geist der Paulskirche von 1848 geschaffen worden ist.

Ihren deutlichsten Ausdruck findet diese Unangepaßtheit der westlichen Demokratie heute in der überall zu beobachtenden *Überforderung des Parlaments*. Struktur und Arbeitsweise der westlichen Parlamente stammen durchweg aus einer Zeit, als die Dampfmaschine eben erfunden worden war, das heißt aber aus einer Zeit, als die Zusammenhänge des praktischen Lebens von einem leidlich gebildeten Abgeordneten noch einigermaßen überschaut und begriffen werden konnten. Heute gibt es Abgeordnete, die dazu imstande sind, in allen Ländern und in allen Parteien bestenfalls noch ausnahmsweise; in wenigen Jahren werden auch diese Ausnahmen verschwunden sein. Trotzdem treffen alle diese Parlamente unaufhörlich Entscheidungen auf nahezu allen Gebieten des öffentlichen Lebens. Daß viele dieser Entscheidungen nicht sachgerecht ausfallen, sollte man nicht der Unzulänglichkeit der einzelnen Abgeordneten zuschreiben; es liegt vielmehr an der Unzulänglichkeit unseres Parlamentarismus, den wir dem grundlegend veränderten Zustand unserer Umwelt nicht angepaßt haben.

Die Parlamente selber haben dieser Überforderung auf zweierlei Weise zu begegnen versucht. Einmal haben sie auf einen Teil ihrer gesetzgeberischen Kompetenz zugunsten der Exekutive verzichtet, so daß die Regierung oder vielmehr die Ministerialbürokratie in immer wachsendem Maße Verordnungen erläßt, die vom Parlament allenfalls noch kontrolliert werden — obwohl auch diese Kontrolle weitgehend ohne den dafür erforderlichen Sachverstand ausgeübt wird. Zum anderen haben sich die Fraktionen im Parlament für die wichtigsten Sachgebiete Experten herangeholt, von deren Ratschlägen dann die übrigen Parlamentarier abhängig sind. Beide Aushilfen können eine Zeitlang das Schlimmste verhüten, aber keine von ihnen kann im Grunde etwas an dem unbefriedigenden und bedenklichen Zustand der Unangepaßtheit ändern.

III

Weil die Überforderung der Parlamente zu einer Verschiebung der politischen Gewichte zugunsten der Exekutive führt, begünstigt sie das Versagen der parlamentarischen Opposition. Nach der Theorie der parlamentarischen Demokratie ist das Parlament der beauftragte Repräsentant des souveränen Volkes, damit also der eigentliche Inhaber der Souveränität. Die Praxis sieht heute anders aus, zumal in der Bundesrepublik, wo dem Bundestag die Möglichkeit genommen worden ist, die Regierung zu stürzen oder auch nur sich selber aufzulösen, wenn ihm dies geboten erscheinen sollte. Daher ist in der Bundesrepublik die Rolle der parlamentarischen Opposition besonders unbeliebt und das Streben aller Parteien nach einer Beteiligung an der Exekutive besonders stark. Das Versagen der Opposition, das man der diese Rolle seit 1949 fast immer allein spielenden Sozialdemokratie vorwirft, erklärt sich daher teilweise wiederum aus strukturellen Mängeln unseres Parlamentarismus.

Allerdings dürfte das nicht die ganze Erklärung sein. Hand in Hand mit der immer fühlbarer werdenden Unangepaßtheit des Parlaments geht in der Bundesrepublik — und nicht nur hier — eine fortschreitende Entpolitisierung des öffentlichen Lebens. Das Gefühl dafür, daß Politik Kampf bedeutet — freilich Kampf im Sinne des sportlichen Wettkampfes, des Agon der alten Griechen —, geht hierzulande mehr und mehr verloren. Unzählige Fragen, mit denen das Parlament befaßt wird, sind so kompliziert, daß sie sich zur Darlegung vor der breiten Öffentlichkeit nicht eignen. Ja, sie eignen sich nach Meinung der Parteien häufig nicht einmal mehr zur Behandlung im Plenum des Parlaments, sondern werden in dessen Ausschüssen oder überhaupt hinter den Kulissen abgehandelt. Daran kann sich freilich eine Opposition nur schwer entzünden, und die Rolle der zu dieser Aufgabe berufenen Parlamentsminderheit wird auch aus diesem Grunde von Jahr zu Jahr unscheinbarer.

IV

.Deshalb wird echte Opposition weder unmöglich noch unnötig. Sie fällt nunmehr jedoch Kräften zu, die nicht durch die Beschäftigung mit einer Fülle komplizierter gesetzgeberischer Details daran gehindert werden, politische Grundsatzfragen zu erkennen und nachdrücklich zu stellen. Das aber sind die „*außerparlamentarischen Kräfte*“, von denen in jüngster Zeit, vor allem im Zusammenhang mit der Debatte um die Notstandsgesetze, soviel die Rede war. In jenem besonderen Zusammenhang wurde der Begriff von den Regierungsparteien fast wie ein Schimpfwort gebraucht und auf die Gewerkschaften bezogen. Man machte der Sozialdemokratie den Vorwurf, sie habe sich von den Gewerkschaften als außerparlamentarischen Kräften in ihrer Entscheidung gegen die Verabschiedung der Notstandsverfassung beeinflussen lassen, und man sagte das in einem Ton, als ob die SPD dabei fast etwas Unanständiges getan hätte. Leider ließ sich die Opposition auf diese abwegige Argumentation ein und erklärte, daß sie ihre Entscheidung ausschließlich nach eigenen Maßstäben und Gesichtspunkten getroffen habe.

Hier stellt sich unmittelbar die Frage, was denn eigentlich Demokratie ist. Nach dem Grundgesetz ist die Bundesrepublik eine repräsentative Demokratie. Die Abgeordneten des Bundestages sollen Vertreter des ganzen Volkes, allein ihrem Gewissen unterworfen und an keine Weisungen gebunden sein. Die Parteien, die nach Artikel 21 bei der politischen Willensbildung mitwirken, haben mindestens theoretisch nicht das Recht, den ihnen angehörenden Abgeordneten Weisungen zu erteilen. In dem oben erwähnten Sinn stellen die Parteizentralen, soweit ihre Mitglieder nicht selber Abgeordnete sind, gleichfalls „*außerparlamentarische Kräfte*“ dar. Dürfen also auch sie nicht zu aktuellen Fragen Stellung nehmen? Oder dürfen die Abgeordneten solche Stellungnahmen nicht berücksichtigen?

Es liegt auf der Hand, daß beispielsweise der Bundesvorstand des DGB irgendwelchen Abgeordneten keine Weisungen geben kann, wie sie über diese oder jene Vorlage abstimmen sollen. Nicht weniger einleuchtend ist aber, daß ein Abgeordneter, wenn er seine Entscheidung trifft, dabei Kundgebungen von gesellschaftlichen Gruppen berücksichtigen kann, ja in manchen Fällen sogar berücksichtigen sollte. Ein auf vier Jahre gewählter Abgeordneter kann z. B. im dritten Jahr seiner Wahlperiode feststellen, daß sich in einer bestimmten Frage die Haltung der Öffentlichkeit gewandelt hat. Handelt er dann demokratisch oder undemokratisch, wenn er solchem Wandel der Volksmeinung Rechnung trägt?

## V

Unter den „außerparlamentarischen Kräften“ sind heute die wichtigsten aber gar nicht die Gewerkschaften, sondern das, was man im engeren Sinne öffentliche Meinung nennt, also *Presse*, *Funk* und *Fernsehen*. Sie alle sind demokratische Einrichtungen. Wo sie nicht als unabhängige Faktoren meinungsbildend wirken dürfen, zweifeln wir mit Recht am Vorhandensein wahrer Demokratie. Wie wichtig diese Einrichtungen sein können, haben wir in der Bundesrepublik 1962 während der *Spiegel*-Affäre erlebt. Damals haben die Presse und die Rundfunkanstalten mehr als der Bundestag dazu beigetragen, daß die von *Strauß* und seinen Helfershelfern gegen Recht und Freiheit geplanten Anschläge zunichte wurden. Soweit das Parlament damals selber die Regierung zur Rechenschaft gezogen hat, hat ihm die Presse nachdrücklich den Rücken gestärkt. War es damals etwa unzulässig, daß sich die Abgeordneten an dem eindeutigen Willen dieser „außerparlamentarischen Kräfte“ orientierten?

Hier liegt offenbar ein tiefgehendes Mißverständnis vor. Wenn beispielsweise die Kirchen eine Schulgesetzgebung fordern, die dem sogenannten Elternrecht entspricht, dann treten die Kirchen gleichfalls als außerparlamentarische Kräfte in Erscheinung. Die Unionsparteien würden gewiß keinen Anstoß daran nehmen, solchen Wünschen der Kirchen Rechnung zu tragen; sie *haben* daran keinen Anstoß genommen. Gibt es denn vielleicht gute und böse außerparlamentarische Kräfte, je nach dem politischen Standort des Beobachters?

Richtig ist allerdings, daß es bedenklich wird, wenn sich der Ort der wirklichen Entscheidungen aus dem Parlament hinaus in andere gesellschaftliche Gruppen verlagert. Das ist jedoch kaum jemals auf das Wirken dieser Gruppen zurückzuführen, sondern auf die Schwäche des Parlaments selber. Wir haben das in den letzten Jahren besonders am parlamentarischen Teilbereich der Opposition erlebt. Je mehr die sozialdemokratische Bundestagsfraktion darauf verzichtete, ihre Rolle als Opposition mit Entschiedenheit zu spielen, um so häufiger traten andere Gruppen als Opposition in Erscheinung. Das deutlichste Beispiel war wiederum der Kampf gegen die Notstandsgesetze. Der Kampf dagegen ist zunächst von Intellektuellen, Professoren, Studenten und anderen privaten Bürgern und von den Gewerkschaften geführt worden.

Ein weiteres Beispiel ist der Kampf um eine moderne Bildungspolitik. Auch hier ist die Initiative nicht vom Parlament ausgegangen, sondern von außerparlamentarischen Fachleuten. Als selbst zu dem Zeitpunkt, da die beunruhigenden Tatsachen allgemein bekannt waren, der Bundestag in relativer Untätigkeit verharrte, griffen wiederum die Studenten das Thema auf und taten in ihren eindrucksvollen Demonstrationen am 1. Juli 1965 — teilweise gemeinsam mit ihren Professoren — das, was zu tun Sache des ganzen Parlaments oder mindestens der parlamentarischen Opposition gewesen wäre. Die Regierung und zumal der *Bundeskanzler* haben auf dieses Eingreifen „außerparlamentarischer Kräfte“ wiederum sehr empfindlich reagiert, ohne einzusehen, daß sie selber durch ihre Untätigkeit diese Kräfte auf den Plan gerufen hatten.

Die Unangepaßtheit der liberalen parlamentarischen Demokratie, wie sie aus den drei großen westlichen Revolutionen — der britischen von 1688, dem amerikanischen Unabhängigkeitskampf und der Französischen Revolution von 1789 — hervorgegangen ist, an die Tatsachen der modernen Welt läßt sich nur überwinden, wenn wir im Auge behalten, was eigentlich Demokratie ist. Sie ist heute nicht mehr ausreichend mit *Abraham Lincolns* berühmten Worten zu definieren: Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk. Natürlich soll sie auch das sein, aber selbst mit diesen klassischen Worten eines der größten demokratischen Staatsmänner der neueren Geschichte wird heute dort Mißbrauch getrieben, wo man mit dem unmöglichen Wort „Volksdemokratie“ eine Art von Staatswesen bezeichnet, der es gerade an den beiden Grundelementen wirklicher Demokratie gebricht. Das aber sind *Garantie der Freiheit* und *Kontrolle der Macht*. Wo diese beiden Elemente gegeben sind, lassen sich mannigfaltige Organisationsformen und Verfahrensmethoden denken. Wo sie fehlen, nützt auch die ausgeklügelteste Verfassung nichts.

Geht man dem Unbehagen derjenigen Bürger der Bundesrepublik auf den Grund, die sich in den vergangenen Monaten den Notstandsgesetzen der Bundesregierung widersetzt haben, so stößt man fast immer auf die Sorge, daß diese Gesetze dazu angetan sind, die Freiheit zu untergraben und die Kontrolle der Macht zu erschweren oder überhaupt aufzuheben. Diese Sorge ist gewiß nicht unbegründet in einem Lande, wo die Freiheit des einzelnen sich nicht, wie etwa in den angelsächsischen oder skandinavischen Ländern, auf eine jahrhundertelange Tradition stützt, und wo mit unkontrollierter Macht in diesem Jahrhundert zweimal soviel Mißbrauch getrieben worden ist.

Freiheit ist heute nicht mehr dasselbe, was die Männer der Paulskirche darunter verstanden. Sie berieten über eine demokratische Verfassung für Deutschland in demselben Jahr, in dem *Karl Marx* und *Friedrich Engels* ihr *Kommunistisches Manifest* veröffentlichten. Das mochte damals als Zufall erscheinen, aber unter historischem Blickwinkel nimmt sich jenes Zusammentreffen anders aus. Spätestens damals begann der Prozeß, der die Freiheit in unmittelbare Beziehung zur *sozialen Gerechtigkeit* setzte. Diese aber besteht nicht allein in einer angemessenen Beteiligung aller Menschen am materiellen Vermögen und Ertrag eines Gemeinwesens, sondern ebensowohl in der ideellen und rechtlichen Gleichstellung aller Bürger. Was darunter zu verstehen ist, lehrt ein Blick auf die Rassenfrage in den Vereinigten Staaten, doch kann man Ungerechtigkeit auch an der gesellschaftlichen Benachteiligung einzelner Bürger oder ganzer Gruppen in anderen Staaten studieren, die sich auf ihren demokratischen Charakter viel zugute tun. Wo immer die Freiheit mangels ausreichender Gerechtigkeit nicht voll gewährleistet wird, steht es schlecht um die Demokratie. Freilich gilt dieser Satz auch umgekehrt: Demokratie — mag man sie auch als Volksdemokratie doppelt beschwören wollen — kann dort nicht sein, wo die soziale Gerechtigkeit nicht auf das Fundament der persönlichen Freiheit gegründet ist.

Es ist nicht unbegreiflich, daß die Väter des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat nach dem schauerlichen Erlebnis der Unfreiheit im Dritten Reich sich vor allem von der Idee der Freiheit leiten ließen. Sie besannen sich auf die Männer der Paulskirche, aber sie verloren das andere Ereignis des Jahres 1848 aus dem Blick. Auch das kann man begreiflich finden angesichts der Tatsache, daß ihnen die Pervertierung dessen, was Marx und Engels gewollt hatten, in *Stalins* Imperium, das nunmehr bis an die Elbe reichte, so abschreckend vor Augen geführt wurde. Inzwischen aber sind zwanzig Jahre ins Land gegangen. Während die Bundesregierung sich anschickt, unter Berufung auf die Sicherung unserer demokratischen Ordnung die Garantien der Freiheit zu schwächen, sollten wir alle lieber darum bemüht sein, die 1948 aus dem Geist einer vergangenen Zeit geschaffene Demokratie der gesellschaftlichen Wirklichkeit unserer Epoche anzupassen, die mit dem Namen „Atomzeitalter“ einigermaßen treffend gekennzeichnet wird.

## VII

Die Krise der westlichen Demokratie, die Gefährdung unserer — mindestens außerhalb Deutschlands — seit zweihundert Jahren überlieferten politischen Lebensform läßt sich nur überwinden, wenn wir ihre *Ursachen* erkennen. Die Herausforderung, welche der Kommunismus für unsere westliche Welt bedeutet, darf nicht mehr primär militärisch verstanden werden, seitdem auch die Kommunisten begriffen haben, daß ein dritter Weltkrieg keine Sieger mehr kennen wird. Die Herausforderung des Kommunismus ist deshalb gefährlich, weil dort der Versuch unternommen wird, eine gesellschaftliche Ordnung zu schaffen, welche gerechter und damit den Erfordernissen unserer Epoche besser angepaßt sein soll als die westliche Ordnung. Dieser Versuch der Kommunisten ist solange zum Scheitern verurteilt, wie dort nicht das Mindestmaß persönlicher Freiheit gewährleistet wird. Sollte sich das jedoch eines Tages ändern — der Aufstand der ungarischen Sozialisten und Kommunisten im Herbst 1956 war ein Versuch in dieser Richtung! —, so würde allerdings der Westen einen schweren Stand bekommen.

Hier vorzubeugen, ist die eigentliche Aufgabe westlicher Politik. Die richtige Antwort auf die kommunistische Herausforderung kann weder eine stetig vermehrte militärische Rüstung noch ein Festhalten an den politischen und gesellschaftlichen Vorstellungen des 19. Jahrhunderts sein. Die andauernde Verstärkung unserer militärischen Rüstung beraubt uns in zunehmendem Maße der Mittel, die wir benötigen, um unsere Jugend und uns selber so zu bilden, daß wir alle die Welt von heute und erst recht die Welt von morgen begreifen und meistern können. Das Festhalten an den Vorstellungen von gestern oder vorgestern aber bringt die Gefahr mit sich, daß die westliche Demokratie durch ihre Unangepaßtheit zugrunde geht, wie einstmal die Dinosaurier zugrunde gegangen sind.

Kaum ein anderer westlicher Staatsmann hatte diese Zusammenhänge klarer erkannt als *John F. Kennedy*, hinter dessen „*new frontier*“ im Grunde nichts anderes steckte als die Forderung, die überlieferte Demokratie den Erfordernissen der modernen Welt anzupassen. Er wußte sehr wohl, wie schwierig es ist, in der Freiheit zu leben, und wie unvollkommen die Demokratie ist, die der englische Staatswissenschaftler *Dennis Brogan* einmal mit einem Floß verglichen hat, das zwar unsinkbar sei, auf dem die Menschen aber immer nasse Füße haben. Unsinkbar freilich ist dieses Floß nur, solange die Balken, aus denen es gefügt ist, nicht verrotten. Diese Balken aber sind die an die Gerechtigkeit gebundene Freiheit und die in solcher Freiheit geübte Kontrolle der Macht.

In der Rede, die *Kennedy* im Sommer 1963 vor der Freien Universität in Berlin gehalten hat, finden sich die Sätze: „Was erfordert die Wahrheit? Sie verlangt von uns, daß wir den Tatsachen ins Auge sehen, daß wir uns von Selbsttäuschung frei machen, daß wir uns weigern, in bloßen Schlagworten zu denken.“ Das ist noch heute ein gutes Rezept. Befolgen wir es, so erkennen wir, daß die eigentliche Gefährdung der demokratischen Ordnung in unserem Lande wie im Westen nicht von außen kommt, sondern in ihrer Unangepaßtheit liegt. Diese zu überwinden, ist die Aufgabe, die auch dem neuen Bundestag gestellt wird, den wir Bürger der Bundesrepublik demnächst wählen müssen.

*Alle menschlichen Wesen sind frei geboren und gleich in ihrer Würde und ihren Rechten. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollten nicht anders als im Geiste der Brüderlichkeit miteinander wirken.*

Vereinte Nationen, Charta von 1948