

Gesellschaftstechnische Probleme der Demokratie

Die Bezeichnung „Gesellschaftstechnik“ wurde zuerst von dem Wiener Soziologen *Otto Neurath* (gest. 1945 in Oxford) während des ersten Weltkrieges verwandt, als die Kriegswirtschaft großen Stils zum erstenmal — noch in der Form eines notwendigen Übels für einen üblen Zweck — die gesellschaftliche Planung erforderte. Sie ist später von ihm und *Karl Mannheim* (früher Frankfurt, gest. 1947 in London) als „Social Engineering“ in den englischen Sprachgebrauch eingeführt worden. Man versteht darunter die Steuerung der Gesellschaft nicht nur in bezug auf die wirtschaftlichen und politischen Funktionen, sondern auch die Einbeziehung der sozialen Aufgaben und das reiche Feld menschlicher Beziehungen, die sich daraus ergeben.

Die Gesellschaftstechnik ist also der Motor einer bestimmten Form des nationalen — und übernationalen — Zusammenlebens; sie bestimmt den Charakter dieser Gesellschaftsform und wird rückwirkend auch wieder von ihr bestimmt. Daß sich dabei manche Spannungen ergeben, liegt an dem Experimentellen, das jeder bewußt beeinflußten Entwicklung anhaftet. Für die Demokratie sind das vor allem die Spannungen zwischen Planung und Freiheit; dann zwischen jener Forderung, daß „alle Gewalt vom Volke ausgeht“ und dem parlamentarischen Vertretungssystem.

Dadurch, daß in England noch im letzten Kriegsjahr die Labour Party an die Regierung kam, wurde die Planwirtschaft des Krieges nicht, wie die Konservativen es vorhatten, so schnell wie möglich in die „Freie Marktwirtschaft“, sondern in die nach einem sozialistischen Ziel ausgerichtete Friedens-Planwirtschaft übergeleitet. Die Erfahrungen aus der englischen Praxis wurden oft kritisch bewertet; sie haben auch in Deutschland eine lebhaftige Diskussion hervorgerufen, manchmal wurden sie mißverstanden. Die folgenden Beobachtungen sollen zu einer Klärung beitragen.

Die Demokratie ist trotz aller Gesellschaftstechnik keine Organisation, die nur auf dem Reißbrett in allen Einzelheiten entworfen zu werden brauchte, um zu funktionieren. Diese Aufgabe wäre auch dann nicht gesichert, wenn an diesem Reißbrett eine „Elite“ beschäftigt würde. Die Demokratie ist ein lebendiger Prozeß, dessen Verlauf vom persönlichen Verhalten aller Individuen in dem Maße abhängt, wie sie — in Gruppen zusammenarbeitend — entscheidendes Gewicht in der Gesellschaft bekommen.

Damit ist zweierlei ausgesprochen: die Verwirklichung der demokratischen Ziele ist abhängig von der Anpassung, der Unterstützung und der Mitarbeit der Massen; das Niveau des Durchschnitts ist Ausdruck ihres Qualitätsgrades. Dessen Hebung ist also die große aufklärende Aufgabe, bei der es nicht schlechthin Erzieher und zu Erziehende gibt: die Wirkungen bisheriger Maßnahmen, Umweltereignisse, Erfahrungen werden zu Faktoren, die auch den Erzieher erziehen und umerziehen. Dieses Flexible, Experimentelle — bei dem ja schließlich die breiten Massen zum Objekt werden — macht es notwendig, daß sie auch Subjekt werden; erneut wird also die Demokratie erforderlich. Das mag jenen unrichtig oder gar schädlich erscheinen, die diesen Wachstumsprozeß bestreiten oder ablehnen und statt dessen mit dem Geniestreich des Schicksals rechnen, der eine Führungsgruppe an die Spitze bringt, die genau weiß, was in jedem Moment zu entwerfen, zu bestimmen, zu tun das Richtige ist und sein wird. Das wäre natürlich die Rechtfertigung der Diktatur. Wie skeptisch man aber auch über die Entwicklung des Durchschnitts urteilen mag — diese Mängel können evolutionär geändert werden. Mit den Diktaturen wird man nur im Chaos fertig.

Die große Problematik der Demokratie, ihre Fehlleistungen und Umwege sollen gewiß nicht bagatellisiert werden. Die Skeptiker haben in ihren Zweifeln oft recht — auch wir kritisieren! Wir wissen z. B., daß das Auswahlprinzip für die verantwortlichen Stellen in Staat und Verwaltung immer wieder geprüft und verbessert werden muß,

damit — nun nicht eine Elite, denn die gibt es nur in subjektiver Selbstdefinition — die am besten Geeigneten zu den ihnen entsprechenden Aufgaben kommen. Wir wissen auch, daß eine der wesentlichen Aufgaben der Hebung des Durchschnitts darin besteht, die Menschen immun gegen die Demagogie zu machen. Das aber wird am besten erreicht durch die Entwicklung der aktiven Betätigung in den verschiedensten sozialen und politischen Funktionen der modernen Gesellschaft — also durch die Entwicklung des eigenen Urteils und des Verantwortungsgefühls.

Es erscheint leicht, dies von England, aus zu sagen — in einem Lande, in dem die Demokratie zwar auch erst seit knapp 100 Jahren, aber doch in kontinuierlicher Entwicklung vorangekommen ist, ohne durch Diktaturperioden zurückgeworfen oder durch die Weltkriege unterbrochen zu werden. Deutschland hat in den gleichen 100 Jahren kaum die Geburtswehen der Demokratie überstanden, so daß selbst manche deutsche Sozialisten den Glauben an die Demokratie verloren und in die gefährliche Nähe autoritärer Ideologien kamen.

Aber die Fragen sind in beiden Ländern die gleichen. Zwei sehr aktuelle Probleme, die man heute in der neuerwachten deutschen Demokratie lebhaft diskutiert, wurden in den Nachkriegsjahren in England praktisch angepackt, besonders als die Labour-Regierung mit der Planwirtschaft auf der Basis der Vollbeschäftigung eine Strukturänderung der englischen Gesellschaft einleitete: das Kräftespiel im System der Vertretungsdemokratie und die Spannung zwischen Bindung und Freiheit, die Grenze der individuellen Freiheit in der Wirtschaft.

Parlament und Interessengruppen

Die Vertretungsdemokratie ist im Parlamentswesen der modernen Großstaaten besonders augenfällig. Ein paar hundert Volksvertreter, die auf vier oder fünf Jahre gewählt sind, machen die Gesetze, bilden die Regierung und kontrollieren die Exekutivorgane. In ähnlicher Form, in zahlenmäßig kleineren Einheiten, die der Bevölkerung verantwortlich sind, finden wir eine Abstufung über die Länderparlamente bis zu den provinziellen und kommunalen Verwaltungskörperschaften. Immer ist es ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung, der sich hier aktiv betätigt — teilweise hauptberuflich; die große Mehrheit vollzieht alle paar Jahre den Wahlakt, bei dem der einzelne — um beim Beispiel des englischen Unterhauses zu bleiben — einen Anteil von etwa einem Sechzigtausendstel an der Wahl *eines* Abgeordneten hat. Gewiß geht auch dann „die Staatsgewalt vom Volke aus“, aber keine Demokratie ist lebensfähig, wenn die politische Aktivität des Staatsbürgers sich darauf beschränkt, alle paar Jahre einen Stimmzettel in eine Urne zu werfen.

Es ist daher nicht nur natürlich, sondern ein erfreuliches Zeichen, daß sich neben den parlamentarischen Körperschaften Formen von „Gruppendemokratien“ entwickelt haben — Interessenorganisationen, die durch ihre Aktivität Wähler und Gewählte und damit politische und soziale Entscheidungen beeinflussen. Darüber wird in der Bundesrepublik heute ja lebhaft diskutiert. Einerseits wird die Erscheinung begrüßt, andererseits aber führt man das Argument dagegen ins Feld, daß in einer Demokratie die Macht nur bei den Abgeordneten des Parlaments liegen dürfe, weil sonst außerparlamentarische, nur von einseitigen Interessenstandpunkten getragene Gewalten die parlamentarische Demokratie zu einer Kulisse machen könnten.

Dieses Problem hat die englische Demokratie von Anfang an begleitet, ihr aber wenig Kopfschmerzen gemacht. Daß hier z. B. die Gewerkschaften sich ganz offen, als „Pressure Groups“ empfanden, war ja die Ursache, daß es so lange gedauert hat, bis überhaupt die Labour Party als selbständige Parlamentspartei gebildet wurde. Natürlich suchen diese Gruppen auch heute noch Einfluß auf Parlament und Regierung zu

gewinnen. Dagegen ist schon deshalb nichts einzuwenden, weil die Massen der Bevölkerung, die sich in solchen Interessengruppen zusammenschließen, schließlich von den Beschlüssen der Parlamentarier betroffen werden. Daß die Staatsbürger sich zusammenschließen, ist eine durchaus demokratische Reaktion und als Zeichen eines entwickelten politischen Bewußtseins zu begrüßen. Die Gruppendemokratie darf Regierung und Parlament, in deren Händen die Staatsgewalt bleiben muß, natürlich nicht mattsetzen. Das ist in England schon deshalb kein Problem, weil niemand zweifelt, daß die parlamentarischen Spielregeln von keiner Seite angetastet werden — und so lange das der Fall ist, warnen hier auch die Radikalen in der Labour Party — wie z. B. *Aneurin Bevan* — vor dem Mittel des Streiks zur Durchsetzung politischer Forderungen. Ohne Achtung vor den parlamentarischen Einrichtungen — die natürlich berechtigt sein muß! — ist ja die Demokratie überhaupt nicht lebensfähig. Die in Deutschland zu hörende Kritik an dem Einfluß oder dem politisch wirksamen Schwergewicht der Gewerkschaften beruht wohl auf der Verwechslung von *Macht* mit Staatsgewalt. Diese muß natürlich bei der vom Parlament kontrollierten Exekutive bleiben.

Die Gefahr, die sozusagen am entgegengesetzten Ende auftauchen könnte, ist die Entwicklung zu einem *Ständestaat*. Der Korporationsgedanke lag ja auch dem italienischen Faschismus zugrunde — aber mit der politisch dem ganzen Volk verantwortlichen, von ihm zu bestätigenden und wieder abzuschaffenden Regierung ist ein Ständestaat oder auch nur eine zweite, auf Berufsorganisationen basierende Kammer unvereinbar. Auch wenn jetzt in England die Frage der Reform des Oberhauses diskutiert wird, denkt keine der Parteien daran, dadurch etwa die Überlegenheit des auf dem allgemeinen, unmittelbaren freien, gleichen und geheimen Wahlrecht beruhenden Unterhauses beiseitezuschieben. Die Mehrheit der Labour Party ist ohnehin für das Einkammersystem, aber auch die anderen Parteien überlegen sich allenfalls Reformen, die die Qualität des Oberhauses, dessen Zusammensetzung vor allem auf dem Erbrecht beruht, verbessern könnten, so daß der Rat, den das „House of Lords“ einer Regierung erteilt — die allein dem Unterhaus verantwortlich bleibt und nur von ihm gestürzt oder bestätigt werden kann — qualifizierter wird.

Parlament und Planwirtschaft

Ein ganz anderes Problem der parlamentarischen Demokratie ist in England aus der Erfahrung der letzten Jahre erwachsen. Es hängt mit dem großen Einfluß zusammen, den Regierung und Parlament, den die staatlichen Verwaltungsorgane heute auf die Entscheidungen des wirtschaftlichen Lebens gewonnen haben. Man braucht nur an die nationalisierten Industrien, an die Investitionspolitik des Schatzamtes, an die planwirtschaftlichen Aufgaben der Ministerien zu denken, um zu erkennen, wie sehr die Funktion des kontrollierenden Parlamentes in die Bezirke der wirtschaftlichen *Exekutive* übergreift. Wie soll das alles bewältigt werden, ohne daß das Parlament zur Fassade wird, hinter der sich die Herrschaft der Manager, verstärkt durch die hohe Bürokratie der Behörden, aufbaut?

Soll man die Tätigkeit der Abgeordneten vom Plenum mehr auf die Kommissionen verlagern und sie mit der Schulung und Aufteilung der Fraktionen nach Sachgebieten verbinden? Dadurch würden die parlamentarischen Vorgänge der Kontrolle durch die Öffentlichkeit weitgehend entzogen. Das Vertrauensverhältnis zwischen Volk und Parlament würde gestört. Diese Frage wird noch eine große Rolle in den politischen Diskussionen in England spielen. Es ist bereits eine Parlamentskommission ernannt worden, die prüfen soll, ob und wie der Parlamentarismus den neuen Aufgaben entsprechend umgeformt werden kann.

Planung und, Freiheit

Das Spannungsverhältnis zwischen Planung und Freiheit ist seit dem Regierungswechsel im Herbst 1951 in England wie auf dem Kontinent lebhaft erörtert worden. Besondere Aufmerksamkeit fanden die wieder aufgehobenen Kontingentierungen, Preisbindungen, Rationierungen von Rohstoffen und Lebensmitteln. In der deutschen Presse sind triumphierende Stimmen laut geworden, daß sich die freie Wirtschaft in England durchsetze. Das war zu erwarten, vor allem weil die sozialen Folgen erst später zutage treten. Mit Recht haben verschiedene Kreise in Deutschland gerade auf diese Konsequenzen hingewiesen. Es war jedoch überraschend, wie dabei oft die Rationierung zwar als peinliche Notwendigkeit der Kriegsfolgen verteidigt, im Prinzip aber die Plattform der Anti-Planwirtschaftler betreten wurde, die in der Beschränkung der Konsumwahl eine Demütigung und einen unwürdigen Eingriff sehen. Nun mag gewiß die Tatsache, daß für Deutschland die Rationierung mit der Nazikriegswirtschaft so eng verbunden ist, die Ursache sein, daß ein begreifliches Ressentiment die objektive Bewertung erschwert; auch das Beispiel der unsozialistischen und unsozial gestaffelten Rationierung in der Ostzone und in allen kommunistisch beherrschten Ländern führt gewiß dazu, in der formalen Konsumfreiheit — eine wahre Konsumfreiheit gibt es nirgends — schon eine moralische Überlegenheit gegenüber der Rationierung zu sehen. Diese moralische Wertung verkennt die Funktion der Rationierung — der Mengenkontrolle — in jeder geplanten Wirtschaft. Weil man von der Mangelwirtschaft des Nazismus wie des Bolschewismus abrücken will, verfallen viele in das entgegengesetzte Extrem und akzeptieren eine der fundamentalen Positionen des Wirtschaftsliberalismus; auch die Terminologie „Mangelwirtschaft“ ist eine Konzession an diesen. Von da zu *Röpkes* „Kommandowirtschaft“ ist nur ein Schritt.

In England herrschte unter der Labour-Regierung Vollbeschäftigung, die Lebensmittel waren rationiert, der Lebensstandard war hoch — er lag im Durchschnitt etwa 40 vH über dem deutschen. In Deutschland findet man volle Läden mit „unbegrenzter“ Konsumfreiheit, rationiert wird nur durch das Portemonnaie und die Arbeitslosigkeit. Daraus folgern die Anhänger der sozialen Marktwirtschaft, daß in England eine Mangelwirtschaft, in Deutschland jedoch keine besteht. Dabei war im letzten Jahr der Labour-Regierung (1951) der Pro-Kopf-Verbrauch auch der am knappsten rationierten Lebensmittel bis auf zwei in England höher als in der Bundesrepublik. Es wirkt wie ein Symbol, daß die beiden Ausnahmen, in denen der deutsche Verbrauch den englischen überstieg, Kartoffeln und Schnaps waren. Man muß aber, ganz abgesehen von gefühlsmäßigen Irrungen, die grundsätzliche Funktion der Rationierung in jeder geplanten Wirtschaft erkennen, um die Labourpolitik der Vergangenheit und das neue Programm zu verstehen, das die Partei demnächst vorlegen wird. Planung ist nun einmal identisch mit bewußter — eben planmäßiger — Verteilung der Produktionselemente, also von Rohstoffen, Arbeitskräften, Hilfsmaterialien usw., bestimmt durch die mannigfachen Aufgabengebiete, die auf einen Generalnenner gebracht werden müssen.

Es ist natürlich richtig, daß einige der aktuellen englischen Rationierungen auf Mängeln beruhen, die auf den Raubbau der Kriegsjahre zurückzuführen sind; die entscheidenden Ursachen aber liegen viel tiefer. Sie sind eine Folge gerade der planlosen Wirtschaft des *Laissez faire* im 19. Jahrhundert, als das „freie“ Kapital sich auf die jeweils aktuell werdenden Investitionsmöglichkeiten stürzte, die eine — oft nur vorübergehend — hohe Verzinsung brachten, dabei aber auf längere Sicht die Grundlagen der Volkswirtschaft unterhöhlten. Die verhängnisvolle Vernachlässigung der englischen Landwirtschaft und die Überkapazitäten der Textilindustrie sind charakteristische Beispiele dafür. Diese Planlosigkeit ist der Grund dafür, daß England heute eine Strukturänderung seiner Wirtschaft vornehmen muß.