

Schweigen in der Politik - Versuch einer Herrschaftskritik

Wolf Linder

Sehr geehrte Damen und Herren,

überblicke ich den Rahmen dieser Veranstaltung und die weiteren Referate, so steht mein Thema etwas quer in der Landschaft. Denn Schweigen und Reden sind zunächst zentrale Kategorien persönlicher und direkter zwischenmenschlicher Kommunikation. Und zu Recht sprechen hier vorab Professionelle aus den Kulturwissenschaften, der Psychologie, oder auch der Philosophie. Als Politologe kann ich da kaum mitreden. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive möchte ich jedoch vier Gesichtspunkte beitragen. Erstens werde ich kurz in das Phänomen des Schweigens in der Politik einführen. Zweitens verweise ich auf die Relevanz des Schweigens in der Politik: Es kann eine Form von Machtausübung und Herrschaft sein. Dabei ist auch zu fragen, ob unter Schweigen bloss eine persönliche Interaktion oder auch ein gesellschaftlich bedingtes Phänomen politischen Verhaltens verstanden werden soll. Drittens ist ein methodisches Problem zu klären: Von den Juristen kennen wir den Satz: „negativa non sunt probanda“. Nun ist Schweigen ja ein „Nicht-Reden“, also ein „negativum“. Man kann also nicht direkt beweisen, was im Schweigen nicht gesagt wurde. Wie lässt sich nun, trotz der Beweisregel der Juristen, ermitteln, wann und warum in der Politik geschwiegen wurde? Viertens frage ich nach den Quellen und Gründen für das Schweigen in der Politik, bevor ich Ihnen meine Schlussthesen präsentiere. Ich beginne also mit den

Phänomenen politischen Schweigens

Politik ist die konflikthafte Auseinandersetzung um gegensätzliche Interessen und Werte in der Absicht, zu jenen Entscheidungen zu kommen, welche Verbindlichkeit für die ganze Gesellschaft beanspruchen. In dieser Auseinandersetzung, so sie demokratisch und friedlich erfolgt, kommt dem Wort, der Sprache, eine zentrale Bedeutung zu. Dem Aufruf der Parteien und der Wahlkampf-Rhetorik ihrer Politiker und Politikerinnen sollen die Wähler folgen. Im öffentlichen Diskurs des Parlaments werden das Für und Wider einer Streitfrage vorgetragen, damit sich die besseren Gründe durchsetzen. Ähnliches gilt für die richterliche Gewalt. Damit ein Urteil als gerecht empfunden wird, ist die Begründung des Richters ebenso wichtig wie sein Entscheid.

Doch davon soll hier nicht die Rede sein, sondern vom Schweigen. Schweigen gehört zur Politik. Wir kennen den Ausdruck der „schweigenden Mehrheit“, die sich nicht artikuliert, und von der wir nicht wissen, ob sie mit dem Treiben der politischen Eliten einverstanden ist oder nicht. Wir kennen auch die Steigerung dieses Ausdrucks, nämlich die „Schweigespurale“, in der sich eine Minderheit wegen des Konformitätsdrucks zunehmend weniger gegen die medial vorherrschende Meinung zu äussern wagt. So die Theorie aus den 1970er Jahren der bekannten Demoskopin Noelle-Neumann. Noelle Neumann schrieb den Medien allerdings mehr direkten Einfluss zu, als wir heute anzunehmen bereit sind. Unstrittig bleibt indessen die Tatsache, dass politische Akteure ihre Macht nutzen, um andere zum Schweigen zu bringen. Ereignisse, in denen ein Fraktionschef einem Parlamentsmitglied im Namen der Parteiräson einen Vorstoss ausredet, oder in denen Regierungschefs ihren Untergebenen verbieten, Interna der Verwaltung öffentlich zu äussern, sind alltäglich. Schliesslich sind professionelle Diplomaten eher Schweiger als Redner, und wir alle verschweigen etwas, wenn wir uns „diplomatisch“ ausdrücken. Gründe für das Schweigen oder das „Zum-Schweigen-Bringen“ gibt es viele, gute wie schlechte. Und: Schweigen in der Politik hat offensichtlich mit Macht zu tun.

Schweigen als Form politischer Machtausübung und Herrschaft

Wie nun hängen Schweigen, Politik und Macht zusammen? Um in dieser Frage etwas tiefer zu schürfen, greife ich auf ein Konzept zweier amerikanischer Soziologen zurück, das vor einem guten halben Jahrhundert Furore machte. Es war die Zeit, in welcher die Soziologie und die Politikwissenschaft versuchten, das Phänomen politischer Macht nicht nur philosophisch oder geisteswissenschaftlich zu ergründen, sondern durch systematische empirische Beobachtung zu erforschen. In der sog. „Community Power“-Forschung fragte der Soziologe Floyd Hunter die Repräsentanten der lokalen Eliten: „Wer hat Einfluss in Ihrer Stadt?“. Die Antworten können Sie sich vorstellen: Jeder Entscheidungsträger sagte von sich, er selbst hätte keine Macht, gab jedoch eine Reihe von anderen Personen an, denen er grossen Einfluss in der lokalen Politik zuschrieb. Auf diesem Weg gelangten die Soziologen zu einschlägigen neuen Adressen, und so kam schliesslich, nach dem Schneeballprinzip, das Bild einer kleinen und kohärenten Machtelite zustande, bei denen alle Fäden für die Geschehnisse der Stadt zusammenliefen. Anders versuchte der Politologe Robert Dahl, kommunaler Machtausübung auf die Spur zu kommen. Er wählte aus einer Stadt eine Reihe von Entscheidungsprozessen aus, die er als besonders wichtig erachtete. Darauf eruierte er aufgrund von Akten und Interviews die Kernakteure, die den Ausgang dieser Entscheidungen zu beeinflussen vermochten. Dahl kam in jeden Entscheidungsfall auf andere Akteure und Einflussstrukturen. Er behauptete deshalb im Gegensatz zum Soziologen Hunter, dass es keine ko-

härente Machtelite gäbe, sondern nur den fragmentierten Einfluss pluralistisch aufgefächerter Machtgruppen.

Die unterschiedlichen Ergebnisse sollen uns nicht weiter beschäftigen. Hingegen veranlassen sie die beiden Politologen Bachrach und Baratz zur Publikation eines kritischen Aufsatzes mit dem Titel „Two Faces of Power“, zu Deutsch „Zwei Gesichter der Macht“.

In ihrer Kritik behaupteten die beiden, dass die Soziologie Hunters keines von den Gesichtern der Macht sähe, die Politologie von Dahl nur eines von zweien. Der methodische Ansatz der Soziologie zunächst würde nur die behauptete Zuschreibung von Macht erfassen, woraus sich nichts über den tatsächlichen Gebrauch von Macht ableiten lasse. Aber auch der Ansatz des Politologen Dahl sei fehlerhaft. Denn dieser bringe zwar jene Entscheidungsvorgänge ans Licht, über die öffentlich gestritten worden sei. Dies sei aber nur eines von zwei Gesichtern der Macht. Es sei nämlich möglich und wahrscheinlich, dass einflussreiche Akteure, wie etwa der Bürgermeister, unliebsame Probleme gar nicht auf die Agenda setzen liessen und damit überhaupt aus der Arena politischer Auseinandersetzung heraushielten. Kurz - es gäbe eine Reihe von Nicht-Themen in Form von ausgeschlossenen oder verdrängten – und damit verschwiegenen- Problemen, an denen die empirische Untersuchung von Dahl vorbeigegangen sei. Zur Sprache gebracht und als politische Themen artikuliert würden dagegen vor allem jene Probleme, welche mit den vorherrschenden Interessen und Meinungen übereinstimmten. Ob diese „mobilisation of bias“, also die Mobilisierung für voreingenommene Meinungen und vorherrschende Interessen bewusst oder unbewusst erfolge, bleibt bei Bachrach und Baratz unbestimmt. Doch ein weiterer Autor, Steven Lukes, lässt keinen Zweifel: Nach ihm kommt es auf die bewusste Intention der Akteure nicht an; politische Akteure sind Teil der Gesellschaftsstruktur, die gewisse Werte und Interessen selektiv bevorzugt oder zurückweist, noch bevor diese zu Denk- oder Sprechverboten führen.

Aus dieser Diskussion möchte ich nun zwei Punkte herausheben.

1. Bachrach und Baratz erschütterten das Selbstverständnis der empirischen Sozialwissenschaften: Im scheinbar so sicheren methodischen Boden empirischer Beobachtung gesellschaftlicher Macht rissen nun tiefe Spalten des Unerforschten auf, die beunruhigend waren.
2. Diese unzugänglichen oder unerforschten Spalten, oder das zweite Gesicht der Macht, verwies auf eine neue Dimension der Politik: die Dimension der non-issues, der Nicht-Themen. Diese Entdeckung ist herrschafts-soziologisch relevant. Denn aus ihr folgt, dass die Politik der Nicht-Thematisierung eine effiziente und wichtige Technik der Machtausübung ist. Lukes geht soweit zu sagen, dass es „ die effektivste und

hinterhältigste (most insidious) Ausübung von Macht ist, das Entstehen von Konflikten von vorne herein zu verhindern.“ (Lukes, Power 1974, 23). Damit wären wir bei der Relevanz des Schweigens in der Politik. Denn Nicht-Themen bedeuten gesellschaftliches Schweigen, Verschweigen. Schweigen und Verschweigen sind also relevante Herrschaftsmechanismen der Politik., und dies wohl gemerkt nicht nur in Diktaturen, sondern auch in pluralistischen Demokratien.

Selbstverständlich sahen sich auch Bachrach und Baratz heftiger Kritik ausgesetzt. Zwei Hauptpunkte will ich hier erwähnen.

Zum einen wurde moniert dass der Machtbegriff ein Handlungsbegriff sei, welcher beschränkt bleiben müsse auf Interaktionen zwischen Akteuren. Das würde also in etwa dem Handlungskonzept Max Webers entsprechen, der Macht definiert als die Möglichkeit eines Akteurs, das Verhalten eines Anderen auch gegen Widerstreben zu beeinflussen, gleichviel worauf dessen Mittel beruhen. Doch zahlreiche Gesellschaftstheoretiker - von Karl Marx, Niklas Luhmann, Johan Galtung bis Anthony Giddens – haben dieser Eingrenzung von Macht auf die individuellen Absichten eines Akteurs widersprochen. Nach ihnen erschöpft sich Macht nicht in Begriffen des absichtsvollen Handelns, sondern ist auch ein Strukturbegriff, den diese Autoren an so verschiedenen Stichworten wie der Macht des Kapitals, der Selektivität der sozialen Systeme, oder der strukturellen Gewalt festmachen.

Was uns die Politik verschweigt, ist also nicht immer auf das willentliche und bewusste Verschweigen eines Akteurs der Politik zurückzuführen, sondern mag gesellschaftlich-strukturelle Gründe haben, welche verhindern, dass ein Thema überhaupt artikuliert wird und zur Sprache kommt.

Eine schöne Theorie- werden Sie sagen. Wie aber lassen sich non-issues – oder anders gesagt Situationen des Schweigens – überhaupt beobachten? „Negativa non sunt probanda“, sagt der Jurist, und an diesem Argument hakte der zweite Punkt der Kritik an Bachrach/Baratz ein. Dies führt mich zum dritten Teil meiner Ausführungen, und damit auf

Das methodische Problem der Beobachtbarkeit

Ich verschone Sie mit methodologischen Exkursen und verweise statt dessen auf zwei Möglichkeiten, wie sich Nicht-Themen, Schweigen und Verschweigen wenigstens indirekt und indizienweise aufspüren lassen. Zum einen kann dies im Quervergleich zwischen verschiedenen politischen Systemen, zum andern im historischen Längsvergleich des gleichen Systems versucht werden. Ich will das an zwei Beispielen ausführlicher aufzeigen.

Ich beginne mit einem historischen Fall, für den ich mir die schweizerische Bundesverfassung von 1848 vornehme. Darin bestimmten die Gründungsväter unseres föderalen Staats, dass alle Schweizer stimm- und wahlberechtigt seien. Der Verfassungstext schwieg sich indessen darüber aus, ob auch Schweizerinnen stimm- und wahlberechtigt seien. Als hundert Jahre später die Frage auftauchte, ob mit dem Begriff „Schweizer“ auch die „Schweizerinnen“ mitgemeint sein könnten, war die Antwort mindestens aus juristisch-historischer Interpretation ein eindeutiges Nein. Es fanden sich in den Quellen keine Hinweise dafür, dass die Gründungsväter im Jahre 1848 je daran gedacht hätten, auch den Frauen politische Rechte zu geben. Um dies zu erreichen, wurde eine Verfassungsänderung nötig, die 1956 allerdings ein erstes Mal schief ging, bevor die Schweizerinnen 1971 von ihren Männern endlich gleichgestellt wurden.

Dass es eine Zeit gab, in der nur die Männer im Staat herrschten, kann sich die junge Generation von heute nur noch als etwas Abwegiges und Abstruses vorstellen. Aber Männerherrschaft galt 1848 weder als abwegig noch abstrus—vielmehr war sie selbstverständlich und normal. Sie war die gültige Norm in allen europäischen Staaten. Das Beispiel belegt den fundamentalen Wandel gesellschaftlicher Normen im Verlauf eines Jahrhunderts. Es zeigt aber auch, dass vorherrschende gesellschaftliche Normen jeweils als „normal“ empfunden werden. Das Interessante daran: Das Normative, der Wertgehalt einer Norm scheinen gerade dann aus dem Bewusstsein zu verschwinden, wenn sie allgemein akzeptiert, also „normal“ geworden sind. Das Normale wird nicht hinterfragt, ist nicht der Rede wert, weil es nicht mehr als Norm, sondern als das Selbstverständliche gilt, ja als etwas unveränderbar Reales oder gar „Natürliches“ empfunden wird. Das ist bedeutsam in unserm Zusammenhang: Das Frauenstimm- und Wahlrecht war 1848 ein politisches Non-Issue, weil die exklusive Männerherrschaft oder die Exklusion der Frauen als das Normale, als etwas „Natürliches“ Geltung beanspruchten. Dies nun aber, die Mächtigkeit vorhandener Normensysteme, bestimmte Dinge oder Fragen aus dem Bereich des Denkbaren und Artikulierbaren auszuschliessen, führt jenseits des bewussten Willens der Agierenden zu einer besonderen Art des Schweigens, die als strukturelle Herrschaft zu begreifen ist.

Ich komme zum zweiten Beispiel, dem Versuch, ein Non-Issue aus dem Vergleich zweier Politik- oder Herrschaftssysteme zu finden. Es handelt von der Ehe, genauer gesagt von der institutionell und gesellschaftlich anerkannten Form der Partnerschaft. Auch hier haben sich Normen in unserer Gesellschaft bekanntlich stark verändert. Neben der lebenslänglich angelegten Form der monogamen Ehe zwischen Mann und Frau haben sich andere Formen entwickelt, die unser staatliches Recht durchaus anerkennt. Die Auffächerung hat zu einer weitgehenden Vertragsfreiheit geführt, welche vom unverheirateten Zusammenleben bis hin zur eingetragenen Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Personen reicht. Auch die serielle

Monogamie, wie etwas euphemistisch der Wechsel von Partnerschaften bezeichnet wird, ist in Zahl und Kadenz nur noch durch Verfahrenserfordernisse allfälliger Vertragsauflösungen beschränkt. Eigentümlicherweise gibt es nun aber eine Vertragsform, deren staatliche Anerkennung nie zur Diskussion stand, nämlich die Polygamie oder Polyandrie. Dies ist umso erstaunlicher, als eine der Formen, die Polygamie, in der Religionstradition des Islam ausdrücklich erlaubt und geregelt ist und in muslimischen Staaten auch praktiziert wird. Hierzulande dagegen ist die Polygamie ein Non-Issue, obwohl es in der Schweiz inzwischen Muslime ausländischer Herkunft gibt, die polygamische Ehen führen und hier mit mehreren Frauen im Haushalt weiter leben dürfen. Schweizerische Richter, konfrontiert mit Konflikten aus solchen ehehaften Verhältnissen, müssen aber fähig sein, die Streitigkeiten nach den Regeln des internationalen Privatrechts zu beurteilen.

Wir finden also den Sachverhalt, dass die eine Rechtsordnung ausdrücklich erlaubt und regelt, wovon eine andere schweigt. Im Gegensatz zum Frauenstimmrecht im Jahre 1848 ist Polygamie im Jahre 2011 nicht etwas Unvorstellbares, denn real existieren Polygamie wie Polyandrie durchaus. Vielmännerei oder Vielweiberei kommen vor. Sie werden juristisch allenfalls mit negativen Sanktionen wegen Uebertretung des Partnerschaftsvertrags eines der Beteiligten belegt. Aber es hat meines Wissens noch kein Politiker und keine Politikerin gewagt, Polygamie und Polyandrie als anerkannte Formen der Partnerschaft vorzuschlagen, obwohl sonnenklar ist worum es geht. Die Gründe des Schweigens scheinen offensichtlich zu sein; Vielweiberei und Vielmännerei sind mit gesellschaftlichen Tabus belegt. Aber warum?

Gestatten Sie mir zunächst einen kleinen Exkurs zur „political correctness“. Für die alte, abwertende Bezeichnungen Vielweiberei hat die moderne deutschsprachige Gesellschaft noch nicht einmal einen Ausdruck gefunden, der den Kriterien der „political correctness“ entsprechen würde, während das Französische wenigstens den neutralen Ausdruck des „ménage à trois“ kennt. Ich würde es aber überhaupt nicht begrüßen, wenn die „political correctness“ den Ausdruck der Vielweiberei verbieten und stattdessen etwa den Begriff der „parallelen Monogamie“ einfordern würde. Political correctness mag aus dem redlichen Bemühen entstanden sein, soziale Ausgrenzung durch diskriminierendes Reden zu vermeiden. Das aber hat in den USA, wo die Bewegung herkommt, bekanntlich auch dazu geführt, dass „Onkel Toms Hütte“ in der Schule nicht mehr gelesen werden darf, weil darin das Wort „Nigger“ vorkommt. Da wurde das Kind mit dem Bad ausgeschüttet. Einzelne schweizerische Verwaltungsstellen stehen solchen Taten nicht nach. So musste eine mir bekannte Integrationsexpertin ihren Kurstitel „Integrationsarbeit mit Menschen aus Schwarz-Afrika“ abändern in „Integrationsarbeit mit Personen aus Ländern südlich der Sahara“. Der Kriminologe, der feststellt, dass junge Männer aus dem Kosovo statistisch grössere Gewaltbereitschaft auswei-

sen als Vergleichsgruppen aus anderen Herkunftsländern, läuft Gefahr als Rassist angezeigt zu werden. Hier werden laufend neue Tabus und Sprechverbote installiert. Sie sind problematisch in der Sozialwissenschaft, weil sie in letzter Konsequenz keine negativen Aussagen über eine Gruppe zulassen, selbst wenn sie statistisch hieb- und stichfest sind. Noch viel problematischer sind die neuen Tabus und Sprechverbote in der Politik einer direkten Demokratie, wenn sie dem Volk das Maul verbinden. Dass „Political Correctness“ mit dazu geführt hat, dass die Minarett-Initiative angenommen wurde, ist zwar reine Spekulation. Es gehört aber zu den wenig besprochenen Schattenseiten der „Political Correctness“, dass sie neue Schweigezonen in Gesellschaft und Politik einführt, damit das Potential der zugrundeliegenden sozialen Konflikte indes nicht zu vermindern vermag, sondern eher vergrössert.

Nach diesen Ueberlegungen zum Verhältnis von gesellschaftlichen Tabus und politischem Schweigen oder „zum Schweigen bringen“ komme ich zum vierten und letzten Gesichtspunkt: Was sind die (fast alltäglichen)

Quellen und Gründe für das Schweigen in der Politik?

Ich führe in diese Frage mit einem Beispiel aus der Bildungspolitik ein. Es geht dabei zunächst um das Verhältnis von struktureller Macht und Schweigen. Vor bald einem halben Jahrhundert wurde in der Schweiz eine Bildungsrevolution ausgerufen. Der „Labhart Bericht“ verlangte 1964 besseren Zugang zu den Hochschulen für Frauen, für Jugendliche aus den ländlichen Gebieten und aus den unteren sozialen Schichten. Diese „Begabtenreserven“ seien wichtig für unser Land, das über keine Rohstoffe, sondern nur über Humankapital verfüge. Was ist aus der „Ausschöpfung der Begabtenreserven“ seither geworden?

Es hat sich vieles bewegt. Es gibt Kantone, in denen mehr junge Frauen als Männer das Maturitätszeugnis erlangen. Jugendliche aus ländlichen Gebieten sind kaum mehr benachteiligt: mit der Dezentralisierung der Mittelschulen haben die meisten von ihnen die gleichen Chancen wie die Jungen in der Stadt. Eines freilich hat sich überhaupt nicht verändert: Das Gymnasium ist nach wie vor das Privileg von Jugendlichen aus der Ober- und der Mittelschicht. Die Ausschöpfung der Begabtenreserven aus den unteren sozialen Schichten hat nicht stattgefunden. Mehr noch: Die privilegierten Maturanden und Maturandinnen aus der Mittel- und Oberschicht, die sich kein Hochschulstudium zutrauen, erhalten heute erleichterten Zugang zu akademisierten Fachschulen und Fachhochschulen und verdrängen dort nichtakademische Berufsleute, die den Aufstieg aus dem bildungsfernen Milieu ihrer Eltern suchen. Daran schliesst eine starke Vermutung an: Mindestens im Vergleich zu den privilegierten Schichten stehen die unteren sozialen Schichten eher mit schlechteren Chancen da als vor 50 Jahren.

Diese Entwicklung widerspricht dem Ziel der Chancengleichheit eklatant und ist ökonomisch schädlich, weil sie soziale Herkunft statt Leistung belohnt. Sie ist zudem Teil einer neuen gesellschaftlichen Hierarchisierung zwischen Mittel- und Unterschicht sowie zwischen akademisch und nicht akademisch Gebildeten, die der schweizerischen Tradition fremd ist. Obwohl einige dieser Zusammenhänge längst bekannt und statistisch gut belegt sind, ist die Benachteiligung Jugendlicher aus der Unterschicht bis heute ein eindeutiges Non-Issue geblieben. Bildungsfachleute zucken die Schultern, in den Aktionsprogrammen politischer Parteien gleich welcher Couleur ist nichts zu finden, und die Bildungsbürokratie scheint um das Problem zu wissen, schweigt sich aber aus.

Ich bringe dieses dritte Beispiel zum Schweigen in der Schweizer Politik nicht nur wegen seiner gesellschaftlichen Brisanz zur Sprache, sondern auch deshalb, weil es sich von den vorherigen in zwei Punkten deutlich unterscheidet.

Erstens handelt es sich um ein qualifiziertes Schweigen: Man weiss um die gesellschaftliche Relevanz der Sache aber man spricht nicht davon.

Zweitens würde das Reden von der Chancenungleichheit in der Bildung nicht gegen gesellschaftliche Normen und Anschauungen verstossen. Im Gegenteil, die Politik schweigt und redet nicht, obwohl das behauptete Ideal der Leistungsgesellschaft samt ihrer Wettbewerbsfähigkeit und die Norm der Chancengleichheit verletzt werden, und zwar in einer Art, die einen Skandal provozieren müsste.

Die Frage stellt sich : Warum schweigen alle?

Falls wir die Vorstellungen der soziologischen Schule in der eingangs erwähnten Community Power-Forschung heranziehen, wäre das Ergebnis klar: Wir haben es mit einer geschlossenen Machtelite zu tun, und das Non-Issue der Bildungspolitik wäre das Ergebnis eines Schweige-Komplots.

Die Vorstellung einer geschlossenen schweizerischen Machtelite ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Sie wird in Medien wie an Stammtischen häufig als „politischer Filz“ apostrophiert. Bankgeheimnis und Bankenregulierung, die gegen die Opposition der politischen Linken während Jahrzehnten verschleppt wurde, sind Belege dafür. Die Vorstellung einer völlig geschlossenen Machtelite wird aber von der einschlägigen Forschung nur teilweise gestützt. In vielen Entscheidungsphasen der Politik, und in vielen Politikbereichen haben wir eher von einer Vielzahl von Entscheidungsträgern mit divergierenden Interessen auszugehen, die oft nicht unter einen Hut zu bringen sind. Das stützt die Vorstellung eines politischen Pluralismus in der schweizerischen Demokratie.

Kommen denn aber im politischen Pluralismus mit seinen vielen Gruppen und Interessen nicht alle Probleme auf den Tisch und alle Meinungen zur Sprache? Das ist zwar eine Grundannahme früher Modelle pluralistischer Demokratie. Die Einsichten vieler organisationssoziologischer und politisch-ökonomischer Arbeiten fließen aber im Ergebnis zusammen, dass diese Vorstellung nicht haltbar ist. Die politische Artikulation eines Problems im Widerstreit der Interessengruppen setzt nämlich zwei Dinge voraus: einmal die Fähigkeit, sich überhaupt zu organisieren, und sodann die Fähigkeit, sich im Konflikt gegen andere durchzusetzen. Beides, die Organisations- wie die Konfliktfähigkeit, sind nun entgegen landläufiger Meinung nicht für alle öffentlichen Probleme gleichermassen vorhanden. Erstens ist es zum Beispiel leichter, einen Automobilverband wie den TCS zu betreiben als den VLN, den Verein für „Luft ohne Nanopartikel“. Der Grund ist einsichtig: Der TCS kann seinen Mitgliedern exklusive Vorteile wie die Pannenhilfe anbieten und hat darum Hunderttausende von Mitgliedern. Der Verein für Nanopartikelfreie Luft dagegen muss allfällige Erfolge seines Wirkens mit allen teilen. Die Leute finden die Ziele des VLN zwar sympathisch, wollen aber nicht Mitglied werden, weil sie auch ohne Vereinsbeitrag in den Genuss der Bemühungen des VLN kommen. Und darum gibt's sehr wohl den TCS, nicht jedoch den Verein VNL, den ich extra für Sie erfunden habe.

Allgemein lässt sich formulieren: Kurzfristige Sonderinteressen haben es leichter, überhaupt organisiert zu werden als langfristige Allgemeininteressen. Aber auch die Konfliktfähigkeit ist ungleich. Macht am Verhandlungstisch hat ein Verband insofern und insoweit, als er eine Leistung verweigern kann, auf welche die anderen angewiesen sind. Darum ist die Macht der Fluglotsen gegenüber ihrem Arbeitgeber als viel stärker einzuschätzen als diejenige der Angestellten des Bodenpersonals auf dem Flughafen, obwohl letztere viel zahlreicher sind. Im Falle des Fluglotsenstreiks ist der gesamte Flugverkehr lahmgelegt, verweigert dagegen das Putzpersonal die Arbeit, ändert sich wenig und ist schnell Ersatz gefunden. Verallgemeinert lässt sich sagen: Wer Leistungen verweigern kann, die für andere unentbehrlich sind, hat mehr Macht und setzt sich eher durch als andere, die das weniger oder gar nicht können. Die Folge lautet: „Haves“, also die Habenden, sind nicht nur im Leben sondern auch in der Politik besser dran als „Have-Nots“. Oder biblisch gesprochen: Wer hat dem wird gegeben.

Die Theorie ungleicher Organisations- und Konfliktfähigkeit von Mancur Olson vermag auch unsern Fall des Schweigens in der Bildungspolitik wenigstens partiell aufzuklären. Die Gruppe der „Have-Nots“, also der jugendlichen Unterschicht und ihrer Eltern, ist äusserst heterogen, setzt sich aus Einheimischen sowie aus ausländischen Zuwanderern vieler Kulturen und Sprachen zusammen. Aus theoretischer Sicht ist daher ein gemeinsames Sonderinteresse nur schwerlich organisierbar. Sodann ist das Interesse höherer Bildung allgemein und diffus: Es ist nicht für alle Angehörigen bildungsferner Schichten erstrebenswert und auch

nicht für alle erreichbar; der Wert von Bildung ist langfristig und so für einen Teil der Unterschichten kaum vorstellbar. Mir ist auch keine Organisation bekannt, die sich spezifisch für die Bildungsinteressen der Unterschicht einsetzte. Für die Förderung der Landjugend dagegen setzte sich eine der stärksten informellen Organisationen ein, nämlich die fraktionsübergreifenden Parlamentslobbies der ländlichen Regionen auf Kantons- und Bundesebene. Die weibliche Jugend wiederum dürfte als Trittbrettfahrerin in der Politik vom gesellschaftlich veränderten Rollenverständnis zwischen Mann und Frau profitiert haben.

Spekulativ aber nicht ganz von der Hand zu weisen ist die Vermutung, die Vernachlässigung der Unterschichten hänge mit schichtspezifischen Bewusstsein, vielleicht auch mit schichtspezifischen Interessen zusammen. Ob die Mittelschicht sogar gegen die Bildungsförderung in den unteren Schichten ist, weil sie ihre eigenen Kinder vor zusätzlicher Konkurrenz schützen möchte, will ich offen lassen. Sicher ist indessen: Die gesamte Elite der Politik wie des Bildungswesens setzt sich vorwiegend aus Ober- und Mittelschichtsangehörigen zusammen, und schichtspezifische Spuren sind im Bildungsangebot zu Hauf zu finden: etwa der Kanon der Bildungskultur, die höhere Bewertung sprachlicher gegenüber mathematischer Leistung, oder die Fragen vieler Eignungstests. Sicher ist auch: Die Arbeit von jenen Lehrerinnen und Lehrern der Grundstufe, die sich mit Hingabe der Förderung der Unterschichtskinder in ihren Klassen widmen, wird durch den Mittelschichts-Bias des Bildungssystems nicht erleichtert. Vielen Angehörigen der professionellen und politischen Eliten, welche unsere Bildungseinrichtungen planen oder professionell darin tätig sind, dürften die schichtspezifischen Unterschiede des Humankapitals nicht einmal bewusst sein. Das gilt auch für „unsere“ Universitätsjugend: Ich habe mich stets gewundert, mit welcher Unschuld die Söhne und Töchter der Mittel- und Oberschicht für sich selbst und gegen die Studiengebühren aufgestanden sind, aber kaum je darüber nachgedacht haben, dass ihre Alterskolleginnen und –kollegen für ihre kaufmännischen, handwerklichen oder technischen Fortbildungen teuer und aus dem eigenen Sack zu bezahlen haben.

Damit komme ich zur letzten Quelle des politischen Schweigens, die ich hier thematisieren will. Sie betrifft das Verhältnis von Politik und schweigender Mehrheit. Ich vertrete die These, dass es dieses Verhältnis in zwei völlig verschiedenen Spielarten gibt:

Zur ersten Spielart. Sie lautet: die Mehrheit schweigt, obwohl ihre Interessen nicht zum Zuge kommen. Die Kritik des demokratischen Pluralismus stellt die berechtigte Frage, ob politische Eliten überhaupt fähig sind, die Bedürfnisse und Interessen der Nicht-Eliten adäquat zu vertreten. Eine generelle Beantwortung der Frage ist nicht möglich. Die soziologische Elitenforschung oder das ökonomisch formulierte Principal-Agent Konzept zeigen, dass es sowohl

auf die Selektionskriterien für die Eliten als auch auf die Kontrollmöglichkeiten der Basis durch die Eliten ankommt. Auch hier gibt es einen schichtspezifischen Bias, weil politische Skills, allen voran die Fähigkeit sich zu artikulieren oder in Verhandlungen durchzusetzen, bei der Mittel- und Oberschicht eher verbreitet sind. Ob die Korrekturmechanismen innerparteilicher Demokratie oder die direkte Demokratie ausreichen, allen Teilen der Nichteliten zur Sprache zu verhelfen, ist offen. Beunruhigend ist, dass jener Populismus, welcher in der Schweiz die politischen Eliten in generalisierter Form denunziert, selbst aber die Macht im Staat anstrebt, die Probleme einer schweigenden Mehrheit der Globalisierungsverlierer zwar artikuliert, aber keine Lösungen anbietet.

Zur zweiten Spielart: Die Mehrheit schweigt, gerade weil ihre Interessen auch zum Zuge kommen. Wenn ich vorgängig auf das Kartell einer bürgerlichen Machtelite verwiesen habe, welche die zeitige Reform der Bankenregulierung verhinderte, so war das nur die halbe Geschichte. Denn diese Machtelite befand sich in völliger Übereinstimmung mit der Basis, die in einer Volksabstimmung für die Beibehaltung des Bankgeheimnisses votierte. Ich spreche hier von einer Kumpanei zwischen politischer Elite und schweigender Mehrheit. Die Mehrheit, selbst wenn sie moralische Zweifel hatte, stimmte dem Bankgeheimnis aus einem einfachen Grund zu: Auch sie erwartete einen Vorteil davon, genauer gesagt: ein zusätzliches Einkommens ohne Arbeit. Ich nenne dies: das Schweigen aus Eigennutz. Eigennutz ist allgemein menschlich, seine Kultivierung zu einem sozial verträglichen und intelligenteren Egoismus hingegen hat kein günstiges gesellschaftliches Umfeld. Denn der Kapitalismus ist nicht nur produktiv und leistungsfähig, sondern verlockt uns alle mit seinen Versprechungen auf Einkommen ohne Arbeit. Kumpanei zwischen politischer Elite und schweigender Mehrheit macht es also schwierig, das politische Schweigen über Anstössiges zu brechen.

Zum Schluss fasse ich meine Ausführungen thesenartig zusammen:

1. Schweigen in der Politik ist weder zufällig noch selten. Es lassen sich theoretische Gründe anführen, warum es vorkommt, und dafür, dass es regelmässig vorkommt.
2. Schweigen in der Politik ist vor allem bedeutsam als ein „Zweites Gesicht der Macht“. Systemlogisch betrachtet führt es dazu, dass bestimmte Themen gar nicht auf der Agenda der Politik erscheinen. In Form von „non issues“, oder „Nicht-Themen“ kann Schweigen als eine effiziente Technik der Machtausübung oder als Folge struktureller Herrschaft begriffen werden.

3. Als effiziente Technik der Machtausübung begegnet uns Schweigen dort, wo Akteure sich nicht artikulieren, weil sie gegen vorherrschende Meinungen, Interessen und Werte verstoßen oder weil ihr Reden voraussichtlich von Misserfolg begleitet ist.

4. Als Folge struktureller Herrschaft kann Schweigen in Situationen ermittelt werden, wo die Mächtigkeit bestehender Vorstellungen und Werte daran hindert, sich überhaupt andere als die vorherrschenden Vorstellungen zu machen. Der Tatbestand des Schweigens basiert dann nicht auf dem subjektiven Willen des Verschweigens. Er kann in diesem Fall aber durch einen historischen Vergleich oder einen Quervergleich zwischen Herrschaftsverbänden ermittelt werden.

5. Als ein Teil struktureller Herrschaft ist die ungleiche Organisations- und Konfliktfähigkeit von Gruppen im politischen Pluralismus zu bezeichnen. Kurzfristige und Sonderinteressen sowie die Interessen der „Haves“ sind leichter organisierbar und setzen sich stärker durch als langfristige Allgemeininteressen und die Bedürfnisse der „Have-nots“. Politisches Schweigen ist in solchen Interessenkonstellationen eine häufige, aber keine zwangsläufige Folge.

6. Auch vom vorherrschenden Modell des demokratischen Pluralismus kann daher keine gleichmässige Wert- und Interessenberücksichtigung erwartet werden. Vielmehr ist der demokratische Pluralismus, nach Fritz Scharpf, geprägt vom begrenzten Arrangement der saturierten Interessen. Dieses Arrangement zu durchbrechen verlangt den Ausbruch aus dem Schweigen.

Literaturnachweise

Bachrach, Peter, Morton S. Baratz, Two Faces of Power, in: The American Political Science Review, Volume 56, Issue 4 (Dec. 1962), 947-952.

Dahl, Robert: Who governs? Democracy and Power in an American City. New Haven. 1965
Hunter, Floyd: Community Power Structure 1953.

Lukes, Steven, Power: A Radical View, London: Macmillan, 1974.

Olson, Mancur, Die Logik kollektiven Handelns, Tübingen: Mohr 1968

Scharpf, Fritz, Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanzer Universitätsreden 25. Konstanz: Universitätsverlag, 1970.