Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 38 (1958-1959)
Heft: 8: Soziologische Probleme

Artikel: Demokratie und Propaganda
Autor: Friedrich, Carl J.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-160844

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

sich noch in ihrer ersten Phase. Wenigstens in Rußland scheint sich die Ordnung zu halten, im wesentlichen in der Form, wie die Pioniere sie geprägt haben, und dies trotz der ideologischen Abnutzung und der Stabilisierung einer sozialen Hierarchie. Bisher konnte kein vollkommener Zyklus beobachtet werden; von außen herbeigeführt, hat die Rückkehr vom Faschismus zum konstitutionellen Mehrparteiensystem die Zwischenstufe der technischen Autokratie übersprungen. Und der revolutionäre Eifer, der sich die Entwicklung der Produktionskräfte zum Ziel setzt, blickt noch auf eine weite Zukunft.

Die Einparteiensysteme sind letztlich die Oberbauten der im Staat absorbierten Gesellschaften. Wenn der Staat das Geschick aller Bürger in sich aufnimmt, sind dann Mehrparteiensysteme und Verfassungsmäßigkeit im politischen Bezirk überhaupt noch möglich?

DEMOKRATIE UND PROPAGANDA

VON CARL J. FRIEDRICH

Dieser Artikel ist ein kurzer Abriß auf Grund umfangreicher Studien, die bis in die dreißiger Jahre zurückreichen. Die Ergebnisse liegen nur zu einem kleinen Teil im Druck vor. Ich verweise vor allem auf das einschlägige Kapitel in meinem Buch «Der Verfassungsstaat» (ursprünglich englisch: «Constitutional Government and Politics» 1937), auf das Kapitel III meines «The New Belief in the Common Man» — 1942, und auf eine Reihe von Schriften zur Frage der Beherrschung des Rundfunkwesens, z. B. «Congress and the Control of Radiobroadcasting» 1941.

Im Mittelpunkt der klassischen Lehre von der Demokratie steht der Grundsatz, daß der Wille des Volkes ausschlaggebend ist. «Alle Gewalt geht vom Volke aus» und ähnliche Feststellungen finden sich in vielen demokratischen Verfassungen, wobei die durch Wahlen ermittelte Mehrheit als für *das* Volk zu sprechen berufen angesehen wird. Aber nicht nur die klassische liberal-freiheitliche Lehre von der Demokratie, sondern auch die sogenannte «Volksdemokratie» behauptet, auf diesem Grundsatz zu beruhen. Es herrscht also fast Einstimmigkeit über die zentrale Bedeutung dieses Prinzips.

Der Volkswille nun ist nur dann sinnvoll, wenn er als aus dem Willen rationaler Individuen hervorgehend gedacht wird. Diese Individuen brauchen nicht als restlos rational vorgestellt zu werden; denn das wäre in jedem Fall utopisch. Aber sie müssen als eines gewissen Mindestmaßes an Rationalität im Hinblick auf die zu bewältigenden Gemeinschaftsaufgaben fähig angesehen werden können. J.-J. Rousseau suchte sich dieser Konsequenz bei seiner Ablehnung des Rationalen dadurch zu entziehen, daß er den schillernden und widerspruchsvollen Begriff der *volonté générale* entwickelte, einer *volonté*, die von Rousseau als losgelöst von allen Einzelwillen und der mystisch-organisch aufgefaßten Gemeinschaft zugeordnet verstanden wurde. Die *volonté générale* ist nicht die Summe der *volonté de tous*, geschweige denn einer Mehrheit von diesen. Sie ist, wie insbesondere neuerlich Derathé sehr klar herausgearbeitet hat, das, was die Gemeinschaft *rationaliter* wollen sollte und müßte; Wahlen und Volksabstimmungen sind nur eine Methode, um die Meinung der Einzelnen über den Inhalt dieser *volonté* einzuholen. Nicht: «was will ich?», sondern: «was sollen wir?» ist die Frage, die der Bürger in solchen Abstimmungen beantwortet oder beantworten sollte. Daß eine solche Auffassung nur dann sinnvoll gemacht werden kann, wenn man die Individuen selber rational konzipiert, und zwar im Sinne einer am Gesetzesbegriff orientierten Ethik, hat schon Kant erkannt und in seiner berühmten Lehre vom kategorischen Imperativ verdeutlicht. Daß erst durch diese Lehre die Vorstellung von einer *volonté générale* praktisch wird, habe ich in anderem Zusammenhang dargetan (s. *Inevitable Peace*, 1947, Kap. III). Das bedeutet aber, daß der Versuch Rousseaus, sich den rationalen Konsequenzen des Prinzips vom Volkswillen zu entziehen, fehlgegangen war. Und so haben denn auch Theorie und Praxis der Demokratie in Europa und Amerika an dieser Grundvorstellung festgehalten.

Aber die Grundvorstellung setzt voraus, daß sich der Einzelne seine Meinung selber bildet, daß er, im Kantischen Sinne, autonom ist. Autonom bedeutet ja, daß man sich seine Gesetze selber gibt. Die Maximen des eigenen Handelns, und daher auch die Maximen der von der Gemeinschaft zu beschließenden Handlungsweisen entspringen im Sinne dieser Vorstellung Überzeugungen, die selber, sei es religiös, sei es weltanschaulich, sei es wissenschaftlich begründet, sind. Der Einzelmensch wird also als verhältnismäßig unabhängig in seinem Denken vorgestellt. Diese Unabhängigkeit des Denkens ist als solche für den klassischen Begriff der Demokratie daher ebenso zentral, wie der Grundsatz vom Volkswillen, zu dem diese Unabhängigkeit in einer so engen Wechselbeziehung steht. Wenn heute vielfach die Massendemokratie der echten, freiheitlichen Demokratie gegenübergestellt wird, so geschieht das zumeist aus einem kritischen Empfinden dafür, daß eine solche Unabhängigkeit des Denkens bei einem Großteil der Bürger der heutigen

Großstaaten nicht nur nicht vorausgesetzt werden kann, sondern nachweislich nicht vorhanden ist. Das haben die demoskopischen Untersuchungen in Amerika, England, Frankreich und Deutschland bei aller Fragwürdigkeit in anderer Hinsicht bestimmt erwiesen. Nebenbei gesagt haben die Gegner der Demokratie seit jeher auf diese Zusammenhänge hingewiesen; selbst ein für die Anfänge des amerikanischen Verfassungsstaats so entscheidend wichtiges Werk wie der *Federalist* betont die irrationalen Faktoren der öffentlichen Meinung und Willensbildung stark. Daß diese Schwierigkeiten im Bereich der Außenpolitik besonders ausgeprägt sind, ist auch seit langer Zeit immer wieder hervorgehoben worden und nur durch die fortschreitende Demokratisierung dieses Bereichs erst ins volle Licht gerückt worden.

Warum ist die Unabhängigkeit des Urteils und der Willensbildung heute so problematisch geworden? Warum kann sie selbst bei hochgebildeten und zu eigener Meinungsbildung geneigten Menschen nicht mehr vorausgesetzt werden? Wesentlich deshalb, weil das gesamte öffentliche und private Leben von Propaganda beeinflußt, wenn nicht beherrscht wird, und zwar von einer bewußt auf solche Beeinflussung und Beherrschung ausgerichteten Propaganda (einschließlich der Reklame im privaten Leben). Worauf es hierbei vor allem ankommt, ist die Bewußtwerdung dieser Propaganda, und zwar nicht nur beim Propagandisten, sondern auch beim Empfänger der Propaganda. Der Mensch weiß sich als Objekt und Opfer der Propaganda, aber er weiß auch, daß er sich ihr nicht entziehen kann. Versuche, wie die des vor einer Reihe von Jahren in Amerika arbeitenden Instituts «for Propaganda Analysis» haben im Enderfolg nicht etwa die von ihm belehrten Menschen vom Einfluß der Propaganda befreit, sondern sie nur noch bewußter diesen Einfluß empfinden lassen. Es ist offensichtlich, daß, sobald eine solche Erkenntnis um sich greift, die Frage entstehen muß: wer betreibt diese Propaganda, wer finanziert sie und zu welchen Zwecken? Es muß aber außerdem ein erheblicher Skeptizismus mit Bezug auf das oben skizzierte Grundprinzip der Demokratie entstehen. Denn wenn der allmächtige «Volkswille» als das Ergebnis von mehr oder weniger schlau geführten Propagandafeldzügen entsteht, dann sind ja offensichtlich nicht die Bürger, aus denen jenes Volk besteht, sondern die Manager jener Propaganda die eigentlichen Herrscher. So jedenfalls will es zunächst erscheinen, und der heute weitverbreitete politische Zynismus, wie er gerade auch in den alternden Demokratien, Amerika, England, Frankreich, gang und gäbe ist, beruht zu einem nicht geringen Teil auf dieser Überlegung. Da entstehen dann Schlagworte wie etwa Walter Lippmanns «phantom public», das die gesamte Öffentlichkeit als ein Phantom interpretiert.

Es fragt sich, ob solcher Einstellung gegenüber nicht eine etwas eindringlichere Untersuchung darüber, was politisch-soziologisch gesehen als Propaganda anzusprechen sei, am Platze ist. Das ist deshalb erforder-

lich, weil die Propaganda vielfach rein psychologisch gesehen wird, wie es ja überhaupt ein Zug unserer Zeit ist, entscheidende Seinszusammenhänge nur in ihrer Auswirkung an der psychologischen Oberfläche zu sehen[1]. So wird z. B. ein so entscheidender Seinszusammenhang wie Autorität von keinem geringeren wie Max Weber ins Psychologische verflacht. Dabei ist gar nicht zu bestreiten, daß die psychologischen Erscheinungen selber von großer Bedeutung für ein Verständnis der soziologischen Seinszusammenhänge sind, aber sie sind eben nur ein Aspekt, eine Spiegelung in den einzelnen Psychen, die in diese Zusammenhänge hineingestellt sind und an ihnen teilhaben. Psychologisch ist die Frage nach dem «Einfluß» der Propaganda, insbesondere auf den einzelnen Bürger; eine solche Fragestellung führt auf inhaltliche Analyse der mitgeteilten Aussagen und auf einen Vergleich der Einstellungen *(attitudes)* und Verhaltensweisen *(behavior)* der Einzelnen vor und nach einer solchen Mitteilung. *Communication research* oder *opinion research*, heute große Mode nicht nur in Amerika, hat diese Zusammenhänge sehr erheblich aufgehellt, und man kann für die Klärung dieser Zusammenhänge nur dankbar sein. Aber die Propaganda ist eben nicht nur psychologisch wirkende Ursache, sondern sie ist zugleich und zum Teil durch diese psychologischen Phänomene hindurch wirkende politische Ursache. Die Frage danach, was Propaganda in diesem Sinne *ist*, bedeutet nicht eitles Spiel mit Definitionen, sondern ist eine entscheidende Kernfrage der Politik und insbesondere der Politik in der Demokratie, soweit sie wissenschaftlich verständlich werden soll. Sie bedeutet vor allem Abgrenzung der Propaganda von Information und Erziehung, mit denen sie in enger Wechselwirkung steht. Am Rande sei angemerkt, daß viel Propaganda aus Propagandagründen als Information oder Erziehung ausgegeben wird.

Die Frage nach der Eigenart der Propaganda als eines politischen Phänomens muß davon ausgehen, daß es Propaganda immer gegeben hat und immer geben wird. Eine menschliche Gesellschaft ist ohne Propaganda überhaupt nicht denkbar. Die Propaganda ist ein Teil aller Politik deshalb, weil eine Gemeinschaft ohne Mitteilung von Mensch zu Mensch nicht möglich ist; in jeder Mitteilung liegt aber immer auch schon die Möglichkeit einer Beeinflussung beschlossen. Das aber ist offenbar ein Zug *(trait)* aller Propaganda, daß sie Beeinflussung auf dem Wege über Mitteilungen ist. Die in dieser Tatsache beschlossenen Konsequenzen sind in neuerer Zeit durch eine Reihe von Vorgängen, die zum Teil auf technischem, zum Teil auf wirtschaftlichem Gebiet liegen, außerordentlich verschärft worden. Die Entwicklung der Massenkommunikations-

---

[1] Das Modewort von der «Tiefenpsychologie» verschleiert diese Tatsache; denn auch diese Tiefenpsychologie dringt zwar tiefer ein, ist aber trotzdem Oberflächenphänomen in der soziologisch-politischen Perspektive.

mittel ist für die Ausdehnung und Intensivierung der Propaganda von entscheidender Bedeutung. Die von der antiken Rhetorik vermittelten Einsichten, wie sie insbesondere in Aristoteles' großer Vorlesung zusammengefaßt sind, haben ihre bleibende Bedeutung nicht verloren. Sie sind aber durch Radio, Film und Massenpresse in ein neues Licht gerückt. Man denke nur an Northcliffe und Beaverbrook, an Hugenberg und Springer, an Hearst und Luce. Aber auch die immer größer werdende Teilnahme des Staats an Rundfunk und Fernsehen, an Nachrichtenagentur und sonstiger Massenitteilung — und nicht etwa nur in den totalitären Diktaturen, wo dieser ganze Bereich zu einem Monopol der herrschenden Partei wird — bedeutet etwas entscheidend Neues. Was also ist Propaganda?

Das im 16. Jahrhundert von der Kurie zur Bezeichnung eines für die Ausbreitung des Glaubens tätigen Kardinalsausschusses geprägte Wort hat vielfach eine schillernde Bedeutung, die man in Amerika hübsch dadurch karikiert, daß man erklärt: «propaganda is the other fellow's opinion» (Propaganda ist die Meinung des andern). Diese etwas schnodderige Bemerkung hat insofern einen Wert, als sie die Dialektik enthüllt, die im Ausdruck Propaganda selber beschlossen liegt: es soll eben etwas *propagiert* werden, und es muß propagiert werden, weil es nicht evident, weil es nicht wahr ist, oder weil die in der Aussage enthaltene Wahrheit zu schwer begreiflich ist. Daher kommt die weitverbreitete Fehlmeinung, nach der Propaganda dem Inhalt nach Lüge ist[2]. Jeder Propagandist wird die Wahrheit der Lüge vorziehen, wenn sie ihm für seine Zwecke geeignet erscheint. Entscheidend für die Propaganda ist ihre Indifferenz der Frage nach Wahrheit gegenüber. Nicht darauf kommt es ihr an, ob eine Aussage wahr oder falsch ist, sondern darauf, ob sie für den angestrebten Zweck nützlich ist. Damit kommen wir aber auf den entscheidenden politisch-soziologischen Aspekt. Denn die Frage nach dem Zwecke, die Frage nach dem altbekannten *cui bono?* führt uns auf den Propagandisten und seine Tätigkeit, auf Propagandaorganisationen und Propagandakampagnen und die vielgestaltige politisch-organisatorische Wirklichkeit, in deren Rahmen Mitteilungen konstruiert, manipuliert und pervertiert werden, um bestimmte Gruppen- und Verbandszwecke zu befördern. Eine nur auf den Inhalt einer Mitteilung und seine Wirkung auf den Empfänger ausgerichtete psychologische Fragestellung kann diesem politischen Problem nicht gerecht werden, und zwar aus einem sehr entscheidenden Grunde. Die gleiche Mitteilung kann nämlich je nach der Gestaltung der organisatorischen Zusammenhänge Propaganda sein oder nicht. So kann der inhaltlich gleiche Vortrag über Abraham Lincoln, der die wissenschaftlichen Über-

---

[2] Karl Mannheim ist in seinem bekannten Werk *Ideologie und Utopie* sogar so weit gegangen, zu behaupten, ideologische Aussagen seien «strukturell» Lügen analog.

zeugungen eines amerikanischen Historikers enthält, dadurch zur Propaganda werden, daß er im Rahmen eines Amerikahauses und auf Kosten des United States Information Service gehalten wird. Man muß, um diesem Phänomen gerecht zu werden, streng unterscheiden zwischen propagandistischem Effekt und Propaganda. Denn jede Mitteilung die gemacht wird, und sei es auch im Rahmen wissenschaftlicher Erziehung oder einfacher Nachrichtenübermittlung, kann einen propagandistischen Effekt haben; zur Propaganda aber wird sie erst durch die Eingliederung in eine Propagandatätigkeit. Dabei sei im Vorbeigehen festgestellt, daß es mit zur Kunst eines geschickten Propagandisten gehört, sich solcher wissenschaftlicher oder informatorischer Mitteilungen möglichst weitgehend zu bedienen, wenn ihr propagandistischer Effekt ihm zweckdienlich ist. Der Grund dafür, daß diese Unterscheidung klar und eindeutig gemacht werden muß, ist der, daß es sonst unmöglich wird, Propaganda von Information und Erziehung zu unterscheiden.

Was ist denn nun die Hauptaufgabe eines Propagandisten, bzw. eines Propagandaapparates? Es ist die, durch Mitteilung von wahren oder falschen Tatsachen, Argumenten und Meinungen die Empfänger solcher Mitteilungen zu bestimmen, konkrete Handlungen zu vollziehen, bzw. Verhaltensweisen zu entwickeln. Der Propagandist steht, wie gesagt, im Dienst einer Organisation, sei dies der Staat, sei es ein Verband, sei es das Rote Kreuz. Der Abschluß eines Vertrages, der Beitritt zu einer Gewerkschaft, die Zahlung eines Beitrags — diese und viele andere konkrete Handlungen können der unmittelbare Zweck seiner Tätigkeit sein. Hier zeigt sich, daß offensichtlich die Propaganda guten wie schlechten Zwekken dienen kann, und daß sie daher an sich wertneutral ist. Genau wie Aristoteles in seiner Rhetorik betont, daß diese auch für die besten Zwecke wichtig ist, wenn die Zustimmung der Bürger erforderlich sein sollte, so müssen wir für die Propaganda feststellen, daß selbst die edelsten Aufgaben ihrer nicht entraten können. Ja, die großen und schwierigen Aufgaben sind in der Demokratie besonders auf sie angewiesen, weil man ein Verständnis für sie bei der Masse der Bürger nicht voraussetzen kann. Das gilt in ganz besonderem Maße von der Außenpolitik, die deshalb auch allgemein propagandistisch vertreten wird. Dadurch aber entstehen in diesem Bereich Probleme, mit denen bisher noch kein demokratischer Staat fertiggeworden ist[3].

Da der Propagandist einem Organisationszweck dient, wird er in der Regel von dieser Organisation für seine Leistungen bezahlt. Denn der

---

[3] Auf diese Zusammenhänge wird in der weitverzweigten Diskussion über die Außenpolitik in der Demokratie immer wieder hingewiesen, meist aber im Sinne eines elitistischen Bedauerns mit autoritärer Note, wie etwa bei Lippmann, Morgenthau und anderen. Verf. hat schon vor vielen Jahren in «Foreign Policy in the Making» (1938) eine Klärung versucht.

Propagandist in eigener Sache ist ein Randphänomen. Diese Bezahlung braucht nicht notwendigerweise in Geld zu erfolgen; seit langer Zeit haben insbesondere der Staat und seine Organe mit Orden und Ehrenzeichen gearbeitet; es kommen aber auch eine Reihe anderer Vergünstigungen in Frage. In der weitaus größten Zahl der Fälle aber ist der Propagandist heute bezahlter Funktionär und arbeitet als solcher, wobei wie gesagt zur Tarnung Ausdrücke wie Information, Erziehung und public relations beliebt sind. Das bedeutet, daß man sowohl in der praktischen Politik wie in der wissenschaftlichen Erforschung politischer Zusammenhänge berechtigt ist, nach der Finanzierung von Mitteilungen mit propagandistischem Effekt zu fragen. Diese Zusammenhänge werden vielfach sekretiert, und die Abneigung etwa der Veröffentlichung von Beiträgen an Partei- und Verbandskassen sind nur *ein* konkretes Beispiel dafür. Aus dieser Ausrichtung auf die konkrete Aktion ergeben sich für die Beurteilung von Propagandavorgängen eine Reihe wichtiger Folgerungen, die aber hier im einzelnen nicht behandelt werden können. So ist der erforderliche Aufwand unmittelbar proportional dem Ausmaß, in dem die erwünschte Handlung im Wertsystem des Propagandaadressaten einen Platz finden kann. An der Grenze liegen jene Handlungen, die keine Propaganda erreichen kann, und sei sie auch noch so intensiv. Dies oft zu übersehen ist eine Hauptschwäche aller totalitären Propaganda. Alle erfolgreiche Propaganda ist in weitgehend gegebene Wertbezüge und Haltungen eingebettet.

Wegen ihrer Bezogenheit auf bestimmte Organisationsaufgaben und Zwecke ist die Propaganda rechenhaft. Die Kosten eines Propagandafeldzuges dürfen den Ertrag, wie er insbesondere in Mitgliederbeiträgen oder Stiftungen zum Ausdruck kommt, nicht übersteigen, ja man wird allgemein eine Propagandakampagne als unmoralisch ablehnen, wenn ihre Kosten einen gewissen Bruchteil, sagen wir 25%, des Ertrages übersteigen. Aber gerade im politischen Bereich ist es vielfach nicht möglich, das erstrebte Ziel in solch einfacher Art, in Dollars und Cents, wie man sagt, zu quantifizieren. In solchen Fällen entsteht dann die Tendenz, besonders in der Außenpolitik, zu glauben, daß jeder Aufwand gerechtfertigt sei. Propaganda, wie sie etwa bei der Abwehr der kommunistischen Weltbewegung erforderlich ist, wird dann leicht ziellos, weil ihr die Ausrichtung auf ein berechenbares Ergebnis fehlt. Das Ausmaß an Propaganda wird in solchen Fällen weitgehend von den zur Verfügung stehenden Mitteln abhängig. Daraus erklärt sich der Umfang der antikommunistischen Propaganda Amerikas viel mehr als aus einer größeren Sorge oder einem größeren Nutzen im Vergleich zu anderen Staaten.

Die Berechenbarkeit der Propaganda ist im Bereich freiheitlicher Gemeinwesen dadurch einer erheblichen Beschränkung unterworfen, daß jede Propaganda Gegenpropaganda auf den Plan ruft. Einer der wichtigsten Unterschiede zwischen Demokratie und Diktatur, zwischen demo-

kratischem Verfassungsstaat und totalitärer Diktatur insbesondere, liegt in dieser Tatsache begründet. Denn das von der totalitären Diktatur in Anspruch genommene Monopol der Massenmitteilung schließt jede Form von Gegenpropaganda echter Art aus[4]; man darf die innerhalb einer herrschenden Gruppe oder Partei sich abspielenden Meinungskämpfe, bei denen natürlich Propaganda eine erhebliche Rolle spielt, nicht mit dem freien Wettbewerb verwechseln. Das hat erst neuerlich wieder zu erheblichen Fehlurteilen mit Bezug auf Polen und Ungarn geführt. Im Bereich des demokratischen Verfassungsstaates und auch in ihren Beziehungen zueinander, d. h. der sogenannten Weltöffentlichkeit, spielt der freie Wettbewerb eine entscheidende Rolle. Die Tatsache nun, daß jede Propaganda Gegenpropaganda auslöst, bedeutet für den einzelnen Bürger ein ständiges Umringtsein, ja man kann wohl sagen, ein ständiges Umtobtsein von Propagandaparolen, Propagandafeldzügen und Propagandahaltungen der verschiedensten Art. Diese sich widerstreitenden Propagandatätigkeiten haben nun die Eigentümlichkeit — eine Eigenschaft, die sich aus der soeben angedeuteten Rechenhaftigkeit ergibt —, daß in ihnen die konkreten und spezifischen Interessen meist stärker zu Wort kommen als das Allgemeininteresse. Denn diese Sonderinteressen können meist in sehr konkreter Art kalkulieren, wieviel sie auf eine bestimmte Propaganda verwenden können. Das Allgemeininteresse ist daher immer in Gefahr, den Sonderinteressen gegenüber den kürzeren zu ziehen. Das hat insbesondere auf dem Gebiet der Außenpolitik sehr bedenkliche Konsequenzen, denen Charles A. Beard vor einigen Jahren in seinem aufschlußreichen Buch *The National Interest* nachgegangen ist. Dabei hat sich gezeigt, daß ständig Sonderinteressen, die sich als im nationalen Interesse entscheidend ausgaben, in der amerikanischen Außenpolitik den Ausschlag gegeben haben.

Fragt man nun abschließend danach, wie sich Propaganda im Hinblick auf diese Bemerkungen von Erziehung unterscheiden lasse, so zeigt sich, daß diese Unterscheidung nicht eindeutig möglich ist. Zwar kann man wohl sagen, daß die Erziehung sich ideell um den ganzen Menschen bemüht, d. h. daß sie versucht, den Menschen nach einem Idealbild zu formen. Aber ein solches Bemühen hat notwendigerweise die Konsequenz, den Zögling damit auch in seinen Werthaltungen so zu beeinflussen, daß er in eine bestimmte politische Ordnung «paßt». Das gilt von einer demokratischen Erziehung ebensosehr wie von anderen Formen. Vor Jahren schon hat Charles E. Merriam diese Zusammenhänge in Zusammenarbeit mit einer größeren Zahl von Mitarbeitern durchforscht und die Ergebnisse in den Studien über *The Making of Citizens* niedergelegt. Keine politische Gemeinschaft, am allerwenigsten eine De-

---

[4] Vgl. mein Buch «Die totalitäre Diktatur» (1957), in dem diese Frage eingehend behandelt ist.

mokratie mit ihrer Inanspruchnahme jedes Bürgers, kann einer solchen Erziehung zum Staatsbürger entraten. Damit aber wird in alle Erziehung das Propagandaelement hineingetragen. Aber Propaganda in dem engeren Sinne, wie er hier entwickelt worden ist, wird sie erst, wenn neben einer allgemeinen Bildung des Menschen die Erziehungsanstalten zu Stätten werden, an denen zu konkreten Aktionen aufgefordert wird.

Ähnlich liegen die Dinge bei dem Versuch einer Abgrenzung von Propaganda und Information. Da es aus Zeit- und Raumgründen unmöglich ist, Informationen vollständig zu übermitteln, bringt jeder Versuch der Information immer zugleich auch den Zwang zur Auswahl mit sich. Entscheidend ist, welches Kriterium, welcher Maßstab für eine solche Auswahl verwendet wird. Darauf ist weder in der Wissenschaft noch sonst eine klare und einfache Antwort möglich. Allgemeine Prinzipien, wie etwa Wahrheit, gehen an dem Problem vorbei, weil es sich ja gerade darum handelt, welche von verschiedenen wahren Tatsachen mitzuteilen ist. Bekannt ist das Motto der New York Times: «all the news that's fit to print». Wer entscheidet über die fitness, d. h. darüber, ob eine Neuigkeit zum Druck geeignet ist oder nicht? Auch hier kommt man zu einem negativen Merkmal: wird die Auswahl so vollzogen, daß die Information eine bestimmte Handlung herbeizuführen geeignet ist, also z. B. den Leser zu bestimmen, für eine gewisse Partei zu stimmen, so ist sie als Propaganda zu bezeichnen, insbesondere dann, wenn sie Teil einer bewußt als solche konzipierten Propagandakampagne ist. Alle Diskussionen über die Parteigebundenheit vieler europäischer, im Gegensatz zu den meisten amerikanischen, Zeitungen gehen im Grunde auf diese Frage zurück. Wobei über das Für und Wider dieser Auseinandersetzung hier nichts ausgesagt sein soll.

Was folgt aus all dem, was hier kurz skizziert worden ist? Jedenfalls nicht, daß man die Propaganda abschaffen kann, sondern nur, daß sie öffentlich und allen als solche erkenntlich geführt wird. «The cure for propaganda is more propaganda», hat man mit Recht gesagt; nur wenn alle Interessen zu Wort kommen, kann ein demokratischer Verfassungsstaat seinen Aufgaben gerecht werden. Deshalb muß in den Bereichen, in denen das Allgemeininteresse nicht hinreichend durch Privatinteressen vertreten wird, also insbesondere in der Außenpolitik, von öffentlicher Seite, und das bedeutet vor allem von Wissenschaft und Volksvertretung, in großem Umfang Propaganda getrieben werden. All solche Propaganda hat aber nur dann einen Sinn, wenn ein gewisses Vertrauen auf den Bürger, und insbesondere auf seine Urteilskraft, herrscht. Die eingangs skizzierte Anschauung, daß die Demokratie nicht mehr sinnvoll sei, weil der Mensch heute nicht mehr autonom, sondern nur noch im Gefolge von Propaganda entscheide, erweist sich als irrig. Denn gerade der freie Wettbewerb, wie er im Bereich der Massenkommunikation heute üblich ist, erzieht den Menschen zu eigener Meinungsbildung. In ameri-

kanischen Zeitungen ist es heute durchaus üblich, Kolumnisten der verschiedensten politischen und wirtschaftlichen Anschauungen nebeneinander zu Wort kommen zu lassen. Im Radio wird überall in der freien Welt darauf gesehen, daß die Vertreter der sich bekämpfenden Gruppen gleiche Chancen haben. Dies und vieles andere bedeutet Gewinn, nicht Verlust an Eigenständigkeit und Selbständigkeit. In der Propaganda entfaltet sich die Dialektik von Demokratie und Freiheit. Der Pluralismus der in ihr zu Worte kommenden Stimmen verdient Pflege und unter Umständen Förderung, nicht aber die absprechende Verurteilung, wie sie bei kulturpessimistischen Intellektuellen heute vielfach Mode ist. Denn eine solche Einstellung führt nicht zur propagandafreien Gesellschaft, die reine Utopie ist, sondern zum Monopol der Propaganda in der Hand totalitärer Parteistellen.

Auch im Bereich der Propaganda gelten die beiden alten Wahrheiten und Warnungen: Unbeschränkte Macht korrumpiert und ewige Wachsamkeit ist der Preis der Freiheit. Die Beschränkung und die Wachsamkeit aber werden am ehesten durch die Bereitschaft und Möglichkeit zu jeglicher Propaganda selbst gesichert.

SOZIOLOGISCHE ASPEKTE DER AUSSENPOLITIK MATERIELL UNTERENTWICKELTER LÄNDER

VON RICHARD F. BEHRENDT

Es ist kaum nötig, auf die starke, ja brennende Aktualität unseres Themas hinzuweisen. Die Ereignisse der letzten Jahre in Nordafrika und dem Mittleren Osten, in Indochina und Indonesien, in China und Ghana, in Argentinien und Guatemala, sprechen eine zu deutliche Sprache. Als das wichtigste Merkmal unserer Epoche — neben dem Vorstoß des Menschen in das Weltall — werden künftige Generationen vermutlich die internationale Demokratisierung der Menschheit durch die Emanzipation der kolonialen und halbkolonialen Völker sehen. Etwa 650 Millionen Asiaten und Afrikaner haben seit dem Ende des zweiten Weltkrieges ihre nationale Unabhängigkeit erlangt. Die Zahl der materiell