

## Demokratie und Elitenbildung

Dem aufmerksamen Beobachter der politischen Verhältnisse in unserer Gegenwart wird nicht verborgen bleiben, daß sich die autoritär-totalitären Herrschaftssysteme gerade durch die Praxis der Herausbildung politisch und sozial privilegierter Minderheiten besonders deutlich von den demokratischen Systemen unterscheiden. Wir haben es in der nationalsozialistischen Zeit erlebt, wie sich in der sogenannten „Bewegung“ eine auf die verschiedenen organisatorischen, propagandistischen und Unterdrückungsbedürfnisse der führenden Partei spezialisierte Schicht arrivierter „Herrenmenschen“ zum Träger des politischen Willens machte, eine Elite, die sich selbst als eine auserlesene, durch Treue und Gehorsam mit der Führung eng verbundene Minderheit ansah, als die durch ein besonderes Wertbewußtsein zusammengehaltene und durch die politischen Manipulationen der Führungsspitze sich ständig erneuernde Oberschicht eines hierarchisch gegliederten Ordnungsgefüges.

Wir sind heute wieder geschichtliche Zeugen eines sozialtechnisch noch geschickter und konsequenter aufgebauten Herrschaftssystems, dessen gesellschaftspolitische Wirksamkeit ohne den sorgsam gepflegten Apparat der „politischen Kader“, ohne die Erziehungstechnik einer ausgebauten „Kaderschulung“, ohne „Kaderpolitik“ — wie es im bolschewistischen Jargon so schön heißt — im Gesamtbereich von Wirtschaft, Verwaltung und Organisationsleben nicht vorstellbar ist. Der Ausdruck Elite ist allerdings in der bolschewistischen Neusprache verpönt. Nichtsdestoweniger stellen aber die Kaderstrukturen der verschiedenen östlichen Systeme politisch, ökonomisch und sozial bevorrechtete Gruppen und Schichten dar, welche sowohl durch ein besonderes politisches Bewußtsein, wie durch ein ihnen von oben her verliehenes Sozialprestige sich von den Massen des einfachen Volkes abheben. Dadurch werden sie in einer ganz ähnlichen Weise zu Trägern des neuen politisch-gesellschaftlichen Systems, wie die auch propagandistisch als solche herausgestellten Eliten der faschistischen Systeme der westlichen Welt. Elite bedeutet in derartigen totalitären Herrschaftsgebilden also nicht die traditionelle auf besondere soziale und geistige Qualitäten sich berufende Führungsschicht einer hierarchisch gegliederten Gesellschaft. Elite ist hier vielmehr die mit Hilfe einer bestimmten politischen Bewegung gleichsam künstlich erzeugte und nur durch die politische Technik der totalitären Herrschaft am Leben gehaltene und funktionell spezialisierte „politische Klasse“ (im Sinne Gaetano Moscas), welche sich als Mittel und als Mittler der autoritären Führung zwischen diese und das im Massendasein verharrende Volk schiebt.

Ohne jeden Zweifel widersprechen sowohl die Idee wie die Praxis einer derartigen manipulierten Elitenbildung den Prinzipien und der politischen Wirklichkeit demokratischer Ordnungen. Jede Demokratie geht aus von der Gleichheit der politischen Rechte und Chancen aller Glieder des Volkes und von den Freiheitsrechten der einzelnen gegenüber der Autorität der Führungsgruppen. Jede Demokratie setzt die Mitwirkung aller Teile des Volkes bei der Bildung des politischen Willens, die Kontrollierbarkeit und Beeinflußbarkeit aller politischen Entscheidungen voraus, auf welcher Ebene der politischen Ordnung sie auch immer getroffen werden mögen. Die Herausbildung einer politisch und sozial privilegierten Minderheit, der das Geschäft des Regierens und Verwaltens auf Grund besonderer, vom Staate geförderter oder gezüchteter, sittlicher, geistiger und sozialer Qualitäten ohne jede Begrenzung obliegt und die nur gelegentlich aus dem großen Reservoir des Volkes durch Kooptation von oben her ergänzt wird, bedeutet einen unaufhebbaren Widerspruch zu dem Grundanliegen jeder Demokratie: Die Auffassungen und Meinungen des Volkes in allen seinen Schichten und Willensgruppen in Übereinstimmung zu bringen mit dem politischen Willen, der in den Organen des Staates gebildet wird.

In jedem einigermaßen differenzierten System der Demokratie gibt es nun allerdings eine ganze Reihe von politisch bedeutungsvollen Minderheitsgruppen, ohne die der Wirkungsmechanismus der politischen Ordnung überhaupt nicht in Gang gebracht werden kann. Nur dadurch wird es verständlich, daß der Mann aus dem Volke auch in demokratischen Systemen von „denen da oben“ spricht. Er meint damit sicher nicht, soweit er sich über diese seine Aussage überhaupt Gedanken macht, die Schicht irgendeiner in sich abgekapselten politischen Aristokratie, der gegenüber er keinerlei Einfluß und Kontrollmöglichkeiten besitzt. Er richtet sein Augenmerk vielmehr auf die führenden Gruppen des demokratischen Staates, auf die Regierungsgremien, die höheren Ministerialbürokratien und die obersten Richterkollegien, auf die Fraktionsgruppen der Parlamente, die Führungsgruppen der politischen Parteien und der größeren Interessenverbände, das heißt auf die ganze Schicht der Repräsentanten des politischen Systems, denen ohne jeden Zweifel im politischen Wirkungszusammenhang der Demokratie sehr wichtige Positionen und Funktionen zufallen. Es ist dabei eine für die Beurteilung jedes demokratischen Systems außerordentlich interessante Frage, inwiefern die Repräsentanten dieser demokratischen Einfluß- und Entscheidungsgruppen durch die zunehmende Spezialisierung und Komplizierung der politischen Entscheidungen zu bürokratisch funktionierenden Führungsstrukturen zusammenwachsen und inwiefern in den Prozessen der Auslese dieser Repräsentanten auf den verschiedenen Ebenen der politischen Willensbildung bestimmte Schichten oder Berufsgruppen des Volkes — etwa Intellektuelle im allgemeinen oder Juristen im besonderen — im Einzelfalle in den Vordergrund treten.

Einige Kritiker der modernen Massendemokratie und der sich aus den Organisationsmechanismen des Parteienstaates ergebenden Schwierigkeiten der Auslese und der Kontrolle politisch zureichender Führungsstrukturen plädieren heute für eine Beschränkung der Demokratie auf diejenigen Schichten des Volkes, welche durch politische Tradition, durch soziale Leistungen, durch Erziehung und den Sinn für eine maßvolle Politik eine gleichsam veredelte Konkurrenz dem Persönlichkeitsprinzip verpflichteter Eliten zu bieten vermögen. Solche Ideen finden wir bei *Ortega y Gasset*, der im „Aufstand der Massen“ die „Fahnenflucht der Eliten“ beklagt. Wir entdecken sie bei *Wilhelm Röpke*, für den der Sinn der Demokratisierung durch eine „Pseudointegration“ vermittels Organisation und Stimmzettel“ verdorben worden ist<sup>1</sup>). Nun läßt sich aber im Zeitalter der organisierten Massengesellschaft eine repräsentative Demokratie nach alt- oder neoliberalen Muster schon deswegen nicht entwickeln, weil die sozialen Aristokratien, die Bildungsschichten und die Honoratioren, auf denen allein ein solches System beruhen könnte, durch die gesellschaftliche Entwicklung verdrängt worden sind.

Die politische Soziologie hat sich bemüht, immer wieder auf die fundamentale Demokratisierung unseres gesellschaftlichen Lebens hinzuweisen, und die sozialen und politischen Ansprüche der Massen und der ihnen entsprechenden Organisationen lassen sich durch kein noch so ideales Bild einer aristokratischen Demokratie hinwegzaubern. Die sehr komplizierte Problematik der modernen Massendemokratie ist ebensowenig mit dem Patentrezept einer Elitenrenaissance liberalen Stils zu lösen, wie mit den zweifelhaften Mitteln der Herausbildung irgendeiner totalitären, von der Führungsspitze dirigierten Kaderhierarchie. Die Herstellung der lebensnotwendigen Verbindung zwischen dem in seinen Interessen und Zielsetzungen differenzierten Volk auf der einen und den spezialisierten politischen Führungsstrukturen auf der anderen Seite muß vielmehr in einer den heutigen gesellschaftlichen Voraussetzungen des politischen Lebens konformen Art und Weise in jedem System der Demokratie immer von neuem in Angriff genommen werden.

1) Ortega y Gasset: „Der Aufstand der Massen“, Stuttgart 1938. — Wilhelm Röpke „Gesellschaftskrisis der Gegenwart“, 1941.

Es ist nicht zu bestreiten, daß in der modernen Massendemokratie das Volk keineswegs etwa, wie mancher es sich auf Grund der Rousseauschen Konzeption vorstellen mag, dem Regierungs- und Verwaltungstab des Staates gegenüber als eine feste Willenseinheit fungiert. Desgleichen ist es eine Illusion, anzunehmen, daß der Prozeß der politischen Willensbildung sich heute nach der klassischen demokratischen Regel einfach von unten nach oben vollzieht, daß also die Führenden nur die Ausführenden eines festliegenden allgemeinen Volkswillens sind. Demokratie ist heute weniger „Herrschaft des Volkes“, als vielmehr Herrschaft im Auftrage, unter Zustimmung und unter Kontrolle des Volkes. Das setzt aber zweierlei voraus: einmal das Vorhandensein politischer Führungsstrukturen, die sich ihren Auftrag, Entscheidungen zu treffen, in jedem Falle vom Volk erteilen lassen und die willens sind, sich der Kontrolle des Volkes — etwa durch Parteien, Verbände und öffentliche Meinung und, last, not least, durch Wahlen — zu unterwerfen; zum anderen aber ein Volk von politisch orientierten Bürgern, das sich sowohl seiner Rechte und Chancen wie seiner Grenzen in den Prozessen der politischen Willensbildung bewußt ist.

Man muß offen zum Ausdruck bringen, daß in der Massendemokratie angesichts der zu ihrer Bewältigung unerläßlichen organisatorischen Filter der politischen Meinungsbildung und angesichts der im Organisationsbereich des öffentlichen Lebens zwangsläufig bürokratisch funktionierenden sozialen Apparaturen das Volk nicht in der Lage ist, die Bildung des politischen Willens ohne die Hilfe aktiver Minderheiten maßgebend zu beeinflussen, seien es nun Parteien oder Verbände, seien es Parlamente, Regierungen und publizistische Führungsstäbe. Massendemokratie setzt daher in jedem Falle die wechselseitige Beeinflussung zwischen Volkswillen auf der einen und politischem Gruppenwillen auf der anderen Seite voraus. Daraus ergeben sich infolge der Aufgliederung der politisch aktiven Teile des Volkes in den Groß-Organisationen der Parteien und Verbände im Verlauf der sich entwickelnden Machtkämpfe im politischen Räume besondere Schwierigkeiten, über die an dieser Stelle nicht gesprochen werden kann.

Die politischen Führungsgebilde, die sich im Gefüge der weitverzweigten demokratischen Ordnung in autonomen Verbänden und Parteien, in Parlamenten, Regierungs- und Verwaltungskörpern, in Organisationen, Bündnen und Klubs herauskristallisieren, spielen also für die Vorbereitung und die Durchführung der politischen Entscheidungen in modernen demokratischen Systemen eine bedeutende Rolle. Will man sie überhaupt als Elite ansprechen, so ist dabei hervorzuheben, daß alle diese Führungsgruppen nicht etwa, wie es in dem alten Wertbegriff der Elite zum Ausdruck kommt, als Teile einer bevorrechteten oligarchischen Gesellschaftsschicht angesehen werden können. Unter soziologischen Aspekten handelt es sich dabei vielmehr um Funktionseleiten, deren Bestand, deren Zusammensetzung, deren Auswahl und Ergänzung von der Stellung und der Funktion abhängig sind, welche die einzelnen in Frage kommenden Führungsgremien im politischen Wirkungszusammenhang innehaben<sup>2)</sup>. Demokratische Ordnung setzt voraus, daß die politischen Führungsgruppen sich in einem von unten her beeinflussbaren und kontrollierbaren Prozeß ständiger Umgruppierung und Neugestaltung befinden und daß eine wechselseitige Konkurrenz sie daran hindert, zu geschlossenen Oligarchien zu erstarren. Demokratische Elitegruppen müssen in ihrem persönlichen Bestand jederzeit auswechselbar, sie müssen gleichsam nach unten offen sein. Die Beeinflussbarkeit ihrer Zusammensetzung und die Kontrollierbarkeit ihrer politischen Tätigkeit wird sichergestellt durch die mehr oder weniger enge Verbindung, in der diese demokratischen Führungsgremien mit ihren soziologischen Muttergruppen stehen, mit den Parteien, den Gewerkschaften, den Wirtschaftsverbänden und kulturellen Vereini-

2) Zum soziologischen Funktionsbegriff der Elite und zur Theorie der Elitenbildung in der Demokratie: Otto Stammer „Das Elitenproblem in der Demokratie“, in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 71/5.

gungen. Die Funktionsfähigkeit einer Massendemokratie ist dabei von zwei Faktoren abhängig, einmal von den Formen der Konkurrenz und des Zusammenwirkens der großen und kleinen Verbände dieser Muttergruppen, zum anderen aber von den Chancen der Auslese für die verschiedenen Führungsgruppen, von den Voraussetzungen für ihre erfolgreiche Kontrolle, die innerhalb der Parteien, Verbände und Bünde gegeben sind.

An dieser Stelle allerdings setzt eine harte Kritik am Führungs-, am Auslese- und Kontrollsystem unserer pluralistischen Massendemokratie ein. Seitdem *Robert Michels* vor mehr als 40 Jahren die These von der unwiderruflichen Oligarchisierung der gewählten Vertretungs- und Führungsgremien der modernen Massenparteien verfocht, hat es an kritischen Bemerkungen über Verharschungserscheinungen in den Führungsstrukturen unserer demokratischen Systeme nicht gefehlt. Das ist besonders der Fall, seitdem durch die Bürokratisierung der großen Organisationsgefüge der politischen Willensgruppen und der mit der höheren Ministerialbürokratie kombinierten Regierungslager die Schwierigkeiten der Auswechselung und der Kontrolle derartiger Führungsgebilde noch zugenommen haben.

Es ist in diesem Zusammenhang nicht möglich, auf die komplizierte interne Führungsproblematik der einzelnen Großgebilde des politischen Lebens einzugehen<sup>3</sup>). Immerhin kann abschließend wenigstens festgestellt werden, daß von Umfang und Intensitätsgrad der aktiven Mitgliedschaft in den Parteien, Verbänden und Bündnissen, von der politischen Wachsamkeit und Beweglichkeit der unteren Führungsränge der sogenannten „Funktionäre“ — dieser unerläßlichen Zwischen- und Vermittlungsglieder aller demokratischen Organisationen — für das Zusammenwirken von Volk, Verbandsmitgliedschaft und Führungsgruppen ebensoviel abhängt, wie von der Einsicht, der Tatkraft und der gruppenmäßigen Geschlossenheit der Spitzenführungsgremien der Demokratie.

3) Vergl. Rudolf Mündler „Apathie und innergewerkschaftliche Demokratie“ in „Gew. Monatshefte“, 1953/1.

### GUSTAV RADBRUCH

*Demokratie heißt nicht: Warten auf den großen Mann. Demokratie ist vielmehr eine Staatsform, die auch ohne Genies, mit guten Durchschnittsmenschen als Führern, funktioniert. Große Männer dagegen sind oft zum geschichtlichen Unglück ihres Volkes geworden, weil sie den Staatsapparat so einrichteten, daß er ohne ihre Führung nicht mehr funktionieren konnte.*