

Das Elitenproblem in der Demokratie

Von

Otto Stammer-Berlin

Inhaltsverzeichnis: 1. Die Elitentheorien, der Wertbegriff und der soziologische Funktionsbegriff der Elite S. 1 — 2. Das Problem der Funktionsfähigkeit der Massendemokratie S. 10 — 3. Die Schwächen der Elitenbildung in der Weimarer Demokratie; Monopolbildung und demokratische Kontrolle der Eliten S. 16 — 4. Zur Theorie der Elitenbildung in der Demokratie: a) Eliten, Bürokratien und Muttergruppen S. 21; b) der Ventilationsmechanismus der politischen Meinungsbildung in einem demokratischen Herrschaftssystem S. 24; c) die Prozesse der Eliteselektion, der Elitekooptation und des Elitenwechsels, der Elitenkonkurrenz und der Elitenkoordination S. 26.

Das Thema Eliten und Demokratie scheint für den ersten Augenblick einen Widerspruch in sich zu bergen. Im allgemeinen ist man gewohnt, die Problematik der Elitenbildung eher für nichtdemokratisch- autoritäre Herrschaftsgebilde zu untersuchen. Schon der herkömmliche Begriff der Elite als einer auserlesenen Minderheit von besonderer sozialer und sittlicher Qualität scheint zum Wesen einer Demokratie nicht zu passen. Meistens wird doch unter Demokratie schlechtweg Volksherrschaft im Sinne Rousseaus, politische Willensbildung durch die breiten Massen, also gleichsam von unten nach oben, verstanden. Das Eliteprinzip aber, in der Ausprägung durch seine zahlreichen Verfechter in der politischen und in der Geistesgeschichte, wendet sich gerade gegen jede Egalisierung der Ansprüche auf Teilnahme an der Herrschaft. Elite, als Wertbegriff formuliert, als geschlossene Gruppe von besonderer sozialer, geistiger und politischer Qualität, als privilegierte oder dominierende Schicht, gehört eher zu einer nach bestimmter Rangordnung hierarchisch gegliederten Gesellschaft und zu einem dementsprechenden politischen Herrschaftssystem als zur Demokratie.

Man könnte diese Auffassung vor allem in der alten Staats- und Gesellschaftstheorie vielfach belegen. Dabei braucht man nur auf Platons Modell der gleichsam gezüchteten Elite der „Wächter“ oder auf Machiavellis „Löwen und Füchse“ zu verweisen¹, um den aristokratischen Charakter der alten Elitentheorien zu erkennen. In allen diesen Theorien

¹ Diese Feststellung bezieht sich auf Platons „Staat“ und auf Machiavellis „Principe“. Die Revision dieser Auffassungen in den „Gesetzen“ (Platon) und in den „Discorsi“ (Machiavelli) ist dabei für die weiterwirkende Kraft beider Theorien verhältnismäßig unerheblich gewesen.

ist das Volk lediglich als Objekt der Herrschaft und eventuell noch als Reservoir einer abgewogenen Ergänzung der Eliten von Bedeutung. So ist also zunächst zu untersuchen, ob entweder der Begriff der Elite oder der Begriff der Demokratie in unserer jüngeren Vergangenheit in den Auffassungen der Theoretiker sowohl wie in der Praxis der Herrschaftssysteme eine Änderung erfahren hat, um die Annahme einer Relation zwischen Elitenbildung und demokratischer Herrschaftsform zu rechtfertigen.

Verschiedene der heute besonders stark diskutierten Elitentheorien versuchen zum Beispiel den Wertbegriff der Elite mit der Vorstellung einer im Sinne des alten Liberalismus aristokratisch gebundenen Demokratie zu verbinden. Die Bildung gesellschaftlicher Macht und die Ausübung politischer Herrschaft soll dabei unter den Kautelen einer mehr auf der Freiheit des Individuums denn auf der Gleichheit Aller beruhenden Demokratie bei bestimmten geistig qualifizierten, des Herrschens und des Einflusses kundigen und mächtigen Schichten liegen. Das Prinzip des allgemeinen, gleichen Wahlrechts in Verbindung mit den modernen Massenparteien gilt als „Triumph einer Überdemokratie, in der die Masse direkt handelt“, während in der „alten Demokratie“, gemildert „durch eine kräftige Dosis Liberalismus und Verehrung für das Gesetz“ die „Minoritäten leben“ konnten². So beklagt denn Ortega Y Gasset den „Aufstand der Massen“, der die Voraussetzungen einer aristokratischen Demokratie vernichtet. Er spricht von der „Fahnenflucht der Eliten“, von der Zerstörung der „dynamischen Einheit der Eliten und der Massen“, wobei allerdings für ihn Eliten, mehr im Sinne eines psychologischen denn eines soziologischen Begriffes, „Individuen und Individuengruppen von spezieller Qualifikation“ darstellen, denen gleichsam die Aufgabe einer Sauerteigwirkung in der Gesellschaft zukommt.

In der geistigen Nachfolge Jakob Burckhardts, der mahndend für Autorität, Persönlichkeit und Bildungsschicht gegen Majorität und Staatsallmacht Stellung bezog, schildert Wilhelm Röpke die Vermassung als soziale Crux unserer Zeit, als soziologische Verfallserscheinung und als „Verklumpungsprozeß“. Nach seiner Meinung hat „eine gesunde, in sich ruhende Gesellschaft ... notwendigerweise hierarchischen Aufbau, in dem der einzelne das Glück hat, zu wissen, wo er steht“. Der Sinn der Demokratisierung ist verdorben worden, so heißt es bei ihm, vermittelt einer „Pseudointegration durch Markt, Organisation und Stimmzettel“. „Hüter der Freiheit können nur diejenigen sein, die sie lieben: die in der Gesellschaft mit innerer Autorität führende Elite

² Ortega y Gasset, *Der Aufstand der Massen*, Stuttgart 1938; zu diesen und den folgenden Zitaten S. 14, S. 18, S. 47, S. 10.

und alle echten Gemeinschaften unterhalb, oberhalb und außerhalb des Staates³.

Diese und ähnliche Theorien sind weit davon entfernt, etwa aus ihrer Kritik an der Massengesellschaft einer autoritären Herrschaft konservativer oder revolutionärer Prägung das Wort zu reden, in welcher ihre Eliten gleichsam eine unbestrittene Stellung in der natürlichen oder revolutionären Ordnung der Gesellschaft beziehen könnten. Röpke verlangt es nach einer „lebenskräftigen, organischen Demokratie“, und er meint, daß sie mit dem Hinweis auf das Beispiel der Schweiz und auf den Aristokratismus der „corps intermédiaires“ Montesquieus erreichbar sei. Hier zeigt sich aber die geistige Nahtstelle dieses gesellschaftspolitischen Denkens, das sich durchaus auf den seit Montesquieu vor allem in der westlichen Staatslehre eingeschlagenen Wegen befindet.

Im Grunde erscheint hier die Demokratie, versetzt mit einem kräftigen Schuß von altem und Neo-Liberalismus, im Gewande der schon von Aristoteles gepriesenen gemischten Staatsform, welche durch die ausgleichende Stellung der mittleren Schichten sowohl wie durch den Einfluß von Bildungsschichten und konstitutionellen Herrschaftsgruppen in ihrer Tendenz zur Massenherrschaft gehemmt oder gemildert wird. Es ist charakteristisch, daß viele dieser Theorien einer Verbindung des demokratisch-liberalen und des Eliteprinzips auf das Beispiel der älteren englischen Demokratie verweisen und daß für viele die Gentry in gesellschaftlicher Stellung und politischer Funktion geradezu das Idealbild einer Elite unter den Voraussetzungen einer gemäßigten, konstitutionellen Demokratie erscheint. Dabei wird der gesellschaftliche Einschmelzungsprozeß in der britischen Entwicklung besonders hervor-

³ Wilhelm Röpke, *Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 1941; zu diesen und den folgenden Zitaten S. 22 ff., S. 77 ff., S. 158. — Im übrigen hat auch Karl Mannheim den Verlust der führenden gesellschaftlichen Stellung der Eliten durch die Demokratisierung und die Vermassung beklagt. In seiner ersten Schrift während der Emigration (*Mensch und Gesellschaft im Zeitalter der Umbaus*, Leiden 1935, S. 60/61, S. 63—72, S. 90/91) führt er den Krisenzustand der Kultur im liberalen Gesellschaftsgefüge auf die durch die Vermassung verhinderte Elitenbildung zurück. Er beschreibt vier Prozesse, welche sich nach seiner Auffassung in der demokratischen Massengesellschaft vollziehen: die wachsende Zahl der Elitegruppen, die zu einer Schwächung der Stoßkraft der Eliten führt; die Zerstörung der Geschlossenheit der Elitegruppen, durch welche erst die politischen Chancen für diktatorische Gruppen entstehen; die Wandlung der Elitenselektion in der Richtung einer Leistungsauslese; schließlich den Wandel der inneren Zusammensetzung der Eliten, welcher zu einer negativen Selektion der mobilen Elemente im Verhältnis zu den bodenständigen führt. Mannheim tritt, da eine Minoritätendemokratie ihm unter diesen Umständen nicht mehr realisierbar erscheint, für eine organisch gegliederte und damit geformte Massendemokratie ein, welche ihm allerdings nur auf dem Wege demokratischer Planung überhaupt erreichbar erscheint.

gehoben, der die Herstellung eines dynamischen Gleichgewichts in der Gesellschaft durch die Elitenbildung in Verbindung mit der sukzessiven sozialen Dosierung des Wahlrechtes immer wieder gestattet hat.

Die Demokratie erscheint hier im Bilde einer durch Tradition, Erziehung, überlegene Kooptation nach sozialer Leistung und den Sinn für maßvolle Politik veredelten Konkurrenz auf dem Persönlichkeitsprinzip aufgebauten Eliten. Diese Eliten sind dabei als in sich geschlossene Einflußgruppen sowohl wie als soziale Oberschichten gedacht, welche in sich gleichsam eine feste gesellschaftliche Substanz darstellen, die in die Tiefe der Gesellschaft hineingesenkt ist. Durch diese politische Polarität ist es ihnen dann möglich, mit Hilfe eines auf sie selbst angewendeten Majoritätsprinzips, das auch der unterlegenen (Elite-) Minderheit jederzeit die Chance der Übernahme der Verantwortung zuerkennt, die Demokratie gesellschaftstechnisch und politisch funktionsfähig zu machen. Dabei müßte nun die wechselseitige Herrschaft dieser Eliten sowohl durch geeignete soziale wie rechtliche Institutionen sichergestellt und durch ein System von allgemein anerkannten Werthaltungen gleichzeitig eine echte Resonanz der breiteren Volksschichten der Elitenherrschaft gegenüber erzielt werden. Die Wertelite wird hier zugleich zur Elite kraft gesellschaftlicher und politischer Funktion fortentwickelt. Es kann wohl kein Zweifel darüber aufkommen, daß ein solches System ausgeglichener Elitenherrschaft in einer beschränkten Demokratie in irgendeiner Form die in sich geschlossene alte englische „Society“ voraussetzt, wie sie auch heute noch unter anderen Bedingungen in der Mentalität liberaler englischer Demokraten als „Plural Society“ und als „Voluntary Society“ fortlebt.

Nun ist aber die heutige Massengesellschaft mit ihrer durch Max Weber eindeutig dargelegten Tendenz zur Organisation, zur Spezialisierung und Bürokratisierung durch theoretische Erwägungen und gesellschaftspolitische Erwartungen dieser Art weder eliminierbar noch überspringbar. Die alte „Society“ hat sich auch im klassischen Lande der ausgleichenden Demokratie inzwischen zu einer hochindustriellen, organisierten Massengesellschaft weiterentwickelt. Ebenso wenig kann das Prinzip der Demokratie in seiner effektiven sozialen und politischen Wirksamkeit als allein auf den Zustand einer faktischen Vorherrschaft qualifizierter, bevorzugter Minderheiten der Gesellschaft bezogen anerkannt werden.

Das Problem der Bildung des politischen Willens und die Frage der Bewährung einer demokratischen Herrschaftsordnung ist in der in große, differenzierte Klassenkomplexe aufgespaltenen, organisierten Massengesellschaft unserer Zeit angesichts der massensoziologischen und massenpsychologischen Erfahrungen, die wir machen konnten, mit

viel größerer Dringlichkeit gestellt, als viele der liberalen Elitentheoretiker es wahr haben wollen. Es ist eben mit einer Rückrevidierung des Demokratiebegriffes in das 18. Jahrhundert nicht getan. Vielmehr ist die Frage der geistigen, der sozialen und der politischen Funktion von führenden Minderheiten in den Herrschaftssystemen, welche sich in verschiedenen Formen der sozialen Integration aus der heutigen Massengesellschaft ergeben, weniger aus der Spekulation als aus unseren Erfahrungen heute erneut zu überprüfen. Damit aber stehen zugleich die Wesensbestimmung und die Chancen einer demokratischen Ordnung unter den Voraussetzungen unserer Zeit erneut zur Debatte. Das jedoch setzt die Entwicklung eines Elitebegriffes voraus, der ausreicht, um die wirklichen sozialen Vorgänge und Handlungen, welche wir als politische Willensbildung im allgemeinen bezeichnen, zu erfassen.

Je weniger die ursprünglichen Formen und Techniken der ausgleichenden, liberalen Demokratie im 19. Jahrhundert genügten, um die Probleme der politischen Willensbildung in der Massengesellschaft zu lösen, desto stärker machte sich die Tendenz bemerkbar, die mit dem Prinzip der Volkssouveränität operierende Demokratie als ideologischen Schleier über der Realität einer jeweils eindeutigen Klassenherrschaft darzustellen. Die Werthaltungen, die Ideen und Prinzipien einer politischen Herrschaft wurden in den positivistischen Theorien der „Machiavellisten“, wie sie James Burnham zutreffend genannt hat, als „politische Formeln“ aufgefaßt, welche, wie Gaetano Mosca es ausdrückt, nur dazu dienen, die Herrschaft der „politischen Klasse“ den Massen gegenüber zu begründen. Demokratie erschien als eine Art ideologischen Selbstbetruges über den wahren Charakter einer politischen Herrschaft, die nach diesen Theorien immer auf der geschichtsbildenden Qualität und auf dem „Willen zur Macht“ der führenden Eliten beruht⁴.

Es war durchaus nicht etwa konservatives Gedankengut, was von diesen Theoretikern der Elitenbildung, etwa von Georges Sorel, Wilfredo Pareto oder Mosca vertreten wurde. Vielmehr entsprang dieses theoretische Bemühen eher dem Bedürfnis, eine eindeutige Naturgeschichte der Machtverhältnisse, der Formen und Mittel der politischen Integration der Gesellschaft zu bieten. Einsichten, wie die Paretos über den Kreislauf und die Selbstergänzung der Eliten, sind dabei besonders beachtenswert, soweit man sie mit einer Untersuchung der Bewegung und der Willensbildung der größeren Gruppen und Verbände der Gesellschaft verbinden kann⁵.

⁴ James Burnham, *Die Machiavellisten*, Zürich 1949. — Gaetano Mosca, *Die herrschende Klasse — Grundlagen der politischen Wissenschaft*, München 1950, Übersetzung von Franz Borkenau.

⁵ G. H. Bousquet, *Grundriß der Soziologie nach Vilfredo Pareto*, Karlsruhe 1926, S. 104 ff. — Vilfredo Pareto, *The Mind and Society*, London 1935.

In ihrer Auswirkung aber, und darauf kommt es zunächst an, richten sich alle diese Theorien der „Machiavellisten“, einschließlich der Burnhamschen von der Herrschaft der Manager, gegen den Anspruch der Demokratie, den breiten Massen des Volkes wenn auch nicht die Ausübung der Herrschaft selbst, so doch eine Kontrolle über die politische Herrschaft und eine weitgehende Teilnahme an der politischen Willensbildung zuzusprechen. Wenn auch Mosca in den letzten Kapiteln seines Buches „Die herrschende Klasse“ seine Stellungnahme zur Frage des Repräsentativsystems wesentlich zugunsten der Demokratie ändert, so tritt er doch auch dabei eindeutig für eine Vorherrschaft der „gebildeten, unabhängigen und sozial angesehenen Schichten“, also der Honoratioren im Sinne Max Webers, in einem solchen System ein, um die Übermacht der Bürokratie zu brechen. Die Elitenherrschaft bleibt jedenfalls auch nach dieser revidierten Auffassung bestehen mit Korrekturen durch öffentliche Diskussionen und durch ein beschränktes Wahlrecht, gesichert durch eine „weitgehende organische Dezentralisation“⁶.

Die antidemokratische Tendenz der machiavellistischen Elitentheorien hat ohne Zweifel die politische und die ideologische Praxis der Elitenbildung in verschiedenen totalitären Herrschaftssystemen sehr stark beeinflußt. Diese Zusammenhänge sind in der wissenschaftlichen Literatur bereits in aller Breite erörtert worden, und es kann hier der Hinweis genügen, daß in der nationalsozialistischen Gedankenwelt und Praxis machiavellistische Vorstellungen vom Primat der Eliten in Staat und Gesellschaft sich verbanden mit der Idee der verschworenen Ge-

⁶ Mosca a. a. O., S. 206 ff., S. 215 ff., S. 219 ff. — Im Vorwort zur deutschen Ausgabe von Burnhams „Machiavellisten“ (S. 25) faßt Paul Reiwald, gleichsam in Burnhamscher Sprache, die Grundauffassung dieser Vertreter der enthüllenden politischen Soziologie von der Unabdingbarkeit der Elitenvorherrschaft in dem Satz zusammen: „Der Nächste zur Sache erringt auf die Dauer die Herrschaft.“ Damit ist allerdings der Übergang vom Wertbegriff zum soziologischen Funktionsbegriff der Elite bereits vollzogen. Im Abschlußkapitel des Buches („Das Wesen der Gegenwart“, S. 225 ff.) wird ein solcher, ausschließlich auf die Aufrechterhaltung der eigenen Macht und der usurpierten Privilegien bezogener Funktionsbegriff der Elite von Burnham selbst in seiner Aufzählung der „Hauptprinzipien der Machiavellisten“ entwickelt. An anderer Stelle („Die Bedeutung der Demokratie“, S. 238 ff.) glaubt Burnham daraus die Folgerung ziehen zu müssen, daß eine Demokratie als Selbstverwaltung praktisch unmöglich ist, denn „alle Gesellschaften werden von Minderheiten regiert“. Das Günstigste, was Burnham dabei über die demokratische Herrschaftsform aussagen zu können glaubt, ist die Entstehung eines „speziellen Regierungsmechanismus bei der Minoritäts-Elite, der sich von anderen Mechanismen unterscheidet“. Dieser demokratische Regierungsmechanismus wirke sich aber in der Richtung auf eine Verstärkung der Tendenzen zum Bonapartismus aus.

meinschaften der „Orden“ aus der bündischen Ideologie^{6a}. Das Führerprinzip und die Konzeption eines antidemokratischen Führerstaates sind ohne die Wirksamkeit hierarchisch einander zugeordneter, zur Teilnahme an der Herrschaft besonders qualifizierter Eliten nicht durchführbar.

Von besonderem Interesse ist es nun, festzustellen, daß die Ideen Sorels und Paretos und, wie sich heute nach der verspäteten Übersetzung seines Hauptwerkes herausstellt, auch die Moscas, zum mindesten einen sehr starken indirekten Einfluß auch auf die Elitenbildung im bolschewistischen Herrschaftssystem gehabt haben. In Lenins Konzeption der Avantgarde des Proletariats und der „Kader“ der revolutionären Partei, die heute durch Stalin in den Mythos der gesellschaftsbeherrschenden bolschewistischen Staatspartei umgeformt worden ist, steckt ebensoviel von Sorels Idee einer proletarischen Wertelite mit revolutionärer Tugend wie vom Prinzip der Verschwörerclique des alten Jakobinerklubs. Die „Kader“ der Staatspartei sind reine Werteliten machiavellistischer Prägung, verhüllt durch den Schleier einer „Volksdemokratie, welche die monopolistische Herrschaftsfunktion dieser neuen Privilegiertenschicht allerdings nicht verbergen kann.

Sehen wir uns daraufhin Moscas Theorie von der „politischen Klasse“ etwas näher an. Es muß Dolf Sternberger zugestimmt werden, wenn er feststellt, daß die Übersetzung dieses Buches für die politische Soziologie in Deutschland ein Ereignis darstellt⁷. Zeigt sie doch, daß manche Parteien der später entwickelten Theorien Paretos und Robert Michels' in diesem bereits 1895 in der ersten italienischen Auflage veröffentlichten Werke vorweggenommen sind. Sternberger hat sich bereits kritisch mit den Auffassungen Moscas über die Demokratie befaßt. Die generelle Feststellung Moscas, daß es in allen Gesellschaftsordnungen zwei Klassen gibt, „eine, die herrscht, und eine, die beherrscht wird“, muß aber darüber hinaus noch schärfer unter die Lupe genommen werden. Mosca sagt: „Die erste (Klasse) ist immer die weniger zahlreiche, sie versieht alle politischen Funktionen, monopolisiert die Macht und genießt deren Vorteile, während die zweite, zahlreichere Klasse von der ersten befehligt und geleitet wird“⁸. Er ist sich dessen bewußt, daß es sich dabei nicht um eine hierarchisch-statische Zuordnung dieser Klassen, sondern um einen Wechsel handelt. Mosca behauptet darüber hinaus, daß die wechselnde Zusammensetzung der

^{6a} Darüber und über die nihilistische Praxis dieser Eliten sehr interessante Ausführungen bei Hermann Rauschnig „Die Revolution des Nihilismus“, Zürich 1938, S. 51 ff., S. 91 ff.

⁷ Dolf Sternberger, Elite und gemeiner Mann, in „Die Gegenwart“, 5. Jahrg., Nr. 24, S. 9 ff.

⁸ Mosca a. a. O., S. 53 ff.

„politischen Klasse“ über die politische Struktur und den Kulturstand eines Volkes entscheidet.

Hier ergibt sich die Frage, ob die Schichten, die Mosca im Sinne hat, wirklich Klassen nach dem hergebrachten Begriffe sind, d. h. verhältnismäßig breite, zusammengefaßte gesellschaftliche Gruppierungen mit einheitlicher gesellschaftlicher Funktion und einem gemeinsamen sozialen Habitus. Das darf mit Recht bezweifelt werden, denn andernfalls müßte Mosca doch annehmen, daß diese Schichten aus sich selbst wieder besondere Willensgruppen heraussetzen, die jeweils die Funktion der Herrschaft in einem sozialen System übernehmen. In Wirklichkeit meint Mosca mit seinen „politischen Klassen“ Eliten. Er versäumt nur, die Beziehungen aufzuzeigen, die dann jeweils in den verschiedenen sozialen Systemen zwischen diesen einflußreichen, zur Herrschaft besonders geeigneten kleineren Gruppen und gerade den breiteren Schichten der „herrschenden Klasse“ bestehen, auf die sein Begriff hinweist. Es dürfte unschwer festzustellen sein, daß die Bindung der Eliten an die einzelnen Strukturen größerer Klassengruppen und an die sozialen Systeme in ihrer Gesamtheit jeweils unter den verschiedenen historischen Voraussetzungen stark differiert. Hier hat aber unseres Erachtens eine soziologische Elitentheorie mit ihren Untersuchungen zu beginnen.

Einer der Hauptfehler der Moscaschen Theorie besteht darin, daß er bei allen „herrschenden Klassen“ eine Tendenz zur Erblichkeit oder, wie es dann später Robert Michels in seiner Untersuchung über das Parteiwesen in der Demokratie bezeichnet, zur Oligarchie voraussetzt⁹. Unter diesen Voraussetzungen ist Mosca dann allerdings nicht in der Lage, die tatsächlichen Elitenbildungsvorgänge in demokratischen Systemen verstehen zu können. Immerhin läßt sich feststellen, daß für ihn die Eliten zwar im Sinne des alten Wertbegriffes über bestimmte Qualitäten verfügen müssen. Er sieht die Charakterzüge und das Gruppenethos dieser Eliten aber im wesentlichen nur als eine Voraussetzung dafür an, daß diese ihrer Funktion als herrschende Schicht unter gegebenen Bedingungen nachkommen können. Das aber ist wesentlich für die Entwicklung des Elitebegriffes zu einem soziologischen Begriff. Moscas „herrschende Klassen“ sind also schon aufzufassen als Eliten, deren Funktion die Ausübung der Herrschaft in einem sozialen System ist, die also durch ihr sittliches, ihr soziales und ihr politisches Verhalten auch ihre Aufgabe verfehlen können.

An dieser Stelle erscheint es angezeigt, darauf hinzuweisen, daß die Entwicklung eines soziologischen Elitebegriffes vonnöten ist, um

⁹ Mosca a. a. O., zu dieser und den folgenden Stellen: S. 61, S. 63, S. 126. — Robert Michels, „Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie“, 2. Aufl. 1925,

die Vorgänge bei der Bildung des politischen Willens, um die Prozesse der Machtbildung und der Machtbehauptung in einem Herrschaftssystem bestimmter sozialer und politischer Prägung überhaupt verständlich zu machen. Im besonderen aber verlangt das Verständnis der politischen Vorgänge in einer demokratischen Ordnung, soweit sie sich auf die Wirksamkeit von Minderheiten beziehen, einen solchen Elitebegriff. Der reine Wertbegriff der Elite ist für eine Analyse der Herrschaftsordnung einer Demokratie nicht zu verwenden. Er beruht auf bestimmten philosophischen und weltanschaulichen Prämissen, die auf eine gleichsam selbsttätige Herrschaftsausübung durch eine Auswahl der entweder im moralischen, im geistigen oder im gesellschaftlich-ständischen Sinne Besten hinauslaufen. Diese aber ist mit einer demokratischen Herrschaftsordnung nicht vereinbar, da sie Selbstauserhebung und Privilegierung an die Stelle von Delegation, Bewährung und Kontrolle zu setzen bestrebt ist. Der Wertbegriff der Elite ist per definitionem nur für die Konzeption einer hierarchisch gegliederten Gesellschaft und einer unter gewissen weltanschaulichen Prämissen „natürlichen“ Herrschaftsordnung verwendbar. Ein derartiges soziales System scheidet aber heute bereits am Problem der Vermassung und an den Aufgaben einer in vielen Bezügen nur bürokratisch zu bewältigenden sozialen und politischen Ordnung.

Wir konnten bereits darauf verweisen, daß Werteliten als Vehikel der despotischen Herrschaft, in fester Zuordnung zur charismatischen Spitze dieser Herrschaft, in den Systemen totalitärer Staatsgesellschaften durchaus am Platze sind. Gleichwohl erfolgt die Bildung derartiger Eliten in einzelnen dieser Systeme, vor allem in ihren Anfangsstadien, nicht durchweg nach Maßgabe bestimmter Qualitäten, sondern sehr oft nach Opportunität und persönlicher Einschmelzungsbereitschaft. Die soziologisch-politische Funktion bestimmt auch hier im wesentlichen den Charakter der herrschenden Minderheiten. In den Systemen demokratischer Herrschaft sind aber als Eliten anzusehen lediglich die mehr oder weniger geschlossenen sozialen und politischen Einflußgruppen, welche sich aus den breiten Schichten der Gesellschaft und ihren größeren und kleineren Gruppen auf dem Wege der Delegation oder der Konkurrenz herauslösen, um in der sozialen oder der politischen Organisation des Systems eine bestimmte Funktion zu übernehmen. Gemeint sind außerdem die kleineren Einflußgruppen, die sich im Bereich des Staates mit bestimmten politischen Funktionen herausbilden, Gruppen, welche in der Gesellschaft Resonanz suchen und vom Volk in seiner Gesamtheit kontrolliert werden. Die Bildung des politischen Willens und die Ausübung der Herrschaft ist gewiß auch in demokratischen Systemen von diesen Gruppen abhängig. Die Rolle aber, die diese Eliten dabei spielen,

ist keineswegs die sich selbst ergänzender natürlicher Vehikel einer im Grunde unkontrollierten Herrschaft, sondern eher die einer funktionalen Mittlerstellung zwischen Führung und Volk.

Es ist also nachdrücklich darauf hinzuweisen, daß die meisten der engeren Einflußgruppen und Organe der sozialen Willensbildung, welche sich in den vergangenen achtzig Jahren in der demokratischen Ordnung der Massengesellschaft zum Zwecke der Herrschaft herausgebildet haben, mit Hilfe der Kategorie der Wertelite in ihrem Wesen und in ihrer Funktion theoretisch nicht erfaßt werden können. Der Begriff der Wertelite hat seinen Platz, wie bereits betont werden konnte, lediglich in den theoretischen Konzeptionen einer hierarchischen oder totalitären Gesellschaft. Die faktischen Vorgänge der Bildung von Minderheitsgruppen in den demokratischen Systemen und die Aufgaben, welche diesen Eliten im Prozeß der politischen Willensbildung gestellt sind, sind nun aber ebensowenig mit dem althergebrachten Begriff der Demokratie zu verstehen. Es sind also zunächst neue Überlegungen erforderlich über die Herrschaftsordnung der Demokratie unter den gesellschaftlich-kulturellen Voraussetzungen unserer Zeit.

★

Der ältere Begriff der Demokratie, der im wesentlichen auch heute noch in den Überzeugungen der Anhänger demokratischer Lehren zum Ausdruck kommt, ist in seinen zwei wesentlichen Komponenten herausgebildet worden unter dem Einfluß der Lehren von Jean Jacques Rousseau, der Lehren von der Volkssouveränität und der Gleichheit der politischen Rechte, und unter der Auswirkung des in der Habeas-Corpus-Akte und der Erklärung der Menschenrechte vertretenen Prinzips der Freiheit des einzelnen gegenüber der Autorität des Staates. Auf diese Polarität des alten Demokratiebegriffes und auf die schwierigen Probleme, die sich aus ihr beim Aufbau demokratischer Systeme ergeben, ist in der wissenschaftlichen Literatur ausgiebig hingewiesen worden. Es ist hier nicht der Ort, eine detaillierte Analyse des Demokratiebegriffes zu geben. Immerhin kann festgestellt werden, daß auch viele der heute vertretenen Konzeptionen einer reinen Demokratie sich im wesentlichen auf kleinere gesellschaftliche Verbände und auf verhältnismäßig einfache gesellschaftliche Ordnungen beziehen. Max Graf zu Solms bezeichnet diesen Typus der Demokratie sehr gut als „Demokratie der kleinen Kreise“¹⁰. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß vor allem die Rousseausche Konzeption der Demokratie sich im Grunde auf stadtstaatähnliche kleine Gemeinwesen bezieht, und nicht zufällig verlangen alle Vertreter des Gedankens einer reinen Demokratie, der

¹⁰ Max Graf zu Solms, *Echte Demokratie und Elitgedanke* in „Aus der Werkstatt des Sozialforschers“, Frankfurt a. M., 1948, S. 46 ff.

direkten Willensbildung durch das Volk und der unmittelbaren Freiheitsrechte des Bürgers eine Aufgliederung der Gesellschaft, um Demokratie in diesem Sinne als Selbstverwaltung überhaupt erst möglich zu machen.

Tatsächlich aber haben wir es heute, wenn die Voraussetzungen einer politischen Herrschaft nach den Prinzipien der Demokratie erörtert werden, nicht mit einfachen gesellschaftlichen Einheiten, sondern mit einer hochkomplizierten, in weitem Ausmaße organisierten Massengesellschaft zu tun. Es muß mit allem Nachdruck auf die grundlegenden Arbeiten Max Webers zur Wesensbestimmung dieser Gesellschaft hingewiesen werden, wenn der erforderliche Abstand gegenüber vielen Theoremen reiner oder idealer Demokratie gefunden werden soll. Der Demokratie-Begriff ist heute anzuwenden auf eine Gesellschaft im Zustand zunehmender Rationalisierung und Bürokratisierung mit Tendenzen wachsender psychologischer und soziologischer Vermassung, auf eine Gesellschaft, welche nach den Erschütterungen der beiden Weltkriege und infolge der totalitären Gesellschaftsexperimente im Zustand einer außerordentlichen sozialpsychologischen Labilität sich befindet. Das ist die soziale Wirklichkeit, und jede theoretische Erörterung dieser Problematik sollte ausgehen von den auch nach 25 Jahren noch durchaus aktuellen Feststellungen, die Max Weber im ersten und im zweiten Bande von „Wirtschaft und Gesellschaft“, allerdings ohne die Konzeption einer Lösung dieser Problematik im Sinne der Demokratie, getroffen hat¹¹.

Für eine demokratische Politik und mit ihr für die Wissenschaft von der Politik wird die Frage nach den Mitteln und Wegen der Verwirklichung des reinen Prinzips der Demokratie, etwa durch möglichst weitgehende Selbstverwaltung, wird die Frage der Konzeption und der Verwirklichungschancen einer idealen demokratischen Gesellschaftsordnung immer ein dringendes Anliegen sein. Die politische Soziologie hat sich aber heute in erster Linie mit den realen Voraussetzungen der Herrschaft und der politischen Willensbildung zu beschäftigen. Sie hat daher zu fragen: Was kann Demokratie im Zustand einer hochorganisierten Massengesellschaft unter den sozialpsychologischen Voraussetzungen unserer Zeit überhaupt darstellen und welcher sozialer Gruppen und Minderheiten muß sie sich gleichsam bedienen, um als Herrschaftssystem funktionieren zu können? Man muß angesichts der Realität unserer gesellschaftlichen Zustände einsehen, daß faktisch das Volk zur Zeit nicht als gegliederte Einheit in den Prozessen der sozialen und politischen Willensbildung fungieren kann. Es ist heute eine Illusion,

¹¹ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1925; vor allem Bd. I, S. 128 ff., S. 155 ff., S. 167 ff.; Bd. II, S. 610 ff., S. 666 ff.

anzunehmen, daß der Prozeß der politischen Willensbildung sich nach dem alten demokratischen Modell einfach von unten nach oben vollzieht. Im Zustand der gesellschaftlichen Spezialisierung und der durchgängigen Vermassung, angesichts der vorerst unüberwindlichen großen bürokratisch funktionierenden Apparaturen, ist das Volk in seiner Gesamtheit überhaupt nicht in der Lage, den politischen Willen in der bei der zunehmenden Komplizierung der sozialen und politischen Entscheidungen erforderlichen Gründlichkeit und Präzision ohne die Hilfe sozial und politisch aktiver Minderheiten zu bilden.

Karl Marx und Max Weber erleichtern uns durch ihre theoretischen Analysen die Erkenntnis, daß jede differenzierte gesellschaftliche Ordnung eines politischen Systems bedarf, um zusammengehalten zu werden, daß aber jedes entwickelte politische System Prozesse der Machtbildung zum Zwecke einer Herrschaft voraussetzt. Welchen Typ nun diese Herrschaft in Verbindung mit den gegebenen Faktoren der sozialen Integration auch immer darstellt, — an Stelle der bekannten Max Weberschen Idealtypen der Herrschaft müssen heute Realtypen aus unserer Erfahrung entwickelt werden —, so ist doch eines gewiß, daß jede politische Herrschaft die Aktivität von Minderheiten voraussetzt, welche die politische Willensbildung überhaupt erst in Gang bringen. Auch die Demokratie muß in diesem Sinne als politisches Herrschaftssystem verstanden werden, will man mit diesem Begriffe heute in der politischen Soziologie überhaupt mit Erfolg operieren. Als politisches System muß aber die Demokratie jeweils eine unterschiedliche Gestalt haben, je nach der gesellschaftlichen Situation und damit nach den Voraussetzungen der Herrschaftsbildung, auf die sie bezogen ist.

So ist denn eine liberale Demokratie, die sich auf bereits im sozialen Integrationsprozeß hervortretende Schichten stützen kann, etwa auf „Leisure Groups“, auf Honoratioren, auf Bildungsschichten und administrative Intelligenzgruppen, soziologisch und als politisches Herrschaftssystem etwas anderes als eine Demokratie, die in einer organisierten Massengesellschaft funktionieren soll. Im ersten Falle beruht sie auf einem gleichsam natürlichen Funktionieren der „Social Control“ den unteren Gesellschaftsgruppen gegenüber. Die Resonanz breiter Schichten auf die alternative Ausübung der Herrschaft durch Eliten ist nicht in Frage gestellt. Eine demokratische Ordnung als Herrschaftssystem in der Massengesellschaft macht aber sowohl diese Resonanz der breiten Volksschichten wie auch die Herausbildung und die Zuordnung der Eliten zu einem besonderen Problem.

Es ist das Verdienst Eugen Kogons, das Problem der Bewältigung der Massendemokratie als Existenzfrage der Demokratie überhaupt

herausgestellt zu haben¹². Kogon macht für den Totalitarismus die Nichtbewältigung der aus diesem Problem entstehenden Aufgaben der demokratischen Herrschaft verantwortlich. Eduard Heimann geht so weit, den Faschismus als das Ergebnis und die Umkehr aus dem Zerfall der alten Demokratie anzusehen, eine Demokratie, die, wie er meint, unter den sozialen Voraussetzungen unserer Zeit zu keinem Gleichgewicht zwischen den Elementen der Freiheit und der Ordnung geführt und welche „die minimalen Forderungen einer funktionierenden Regierungsform nicht erfüllt“ hat¹³.

Aus den Erkenntnissen auf Grund der Max Weberschen Forschungen, aber auch aus den Erfahrungen heraus, welche die neuen Versuche der Konstituierung demokratischer Herrschaftssysteme im Europa der Zeit nach dem zweiten Weltkriege uns bieten, kann man Eugen Kogon nur zustimmen. Wir brachten es bereits zum Ausdruck: Die Massengesellschaft ist ebensowenig wie die bürokratische Rationalisierung der Gesellschaft überspringbar, und zwar weder nach rückwärts noch durch eine rein ideelle Konzeption nach vorwärts. Wir verzeichnen dabei zunächst nur immer wieder die Gefahr des Widerspruchs zwischen einer aus alten Vorstellungen gespeisten demokratischen Ideologie und der gesellschaftlich-politischen Wirklichkeit. Die Frage muß nur noch wesentlich konkreter gestellt werden, als es bei Kogon und bei Heimann geschieht. Sie muß lauten: Wie kann oder wie muß diese Massendemokratie gestaltet werden, wenn sie unter den heutigen sozialen Bedingungen als Herrschaftsform funktionieren und wenn sie gleichzeitig überhaupt noch als ein demokratisches System angesprochen werden soll?

Dazu aber ist eindeutig festzustellen: Demokratie ist unter den psychologischen Voraussetzungen der Menschennatur und unter den sozialen Voraussetzungen der Gruppenbildung nicht Volksherrschaft, sondern Herrschaft im Auftrage und unter der Kontrolle des Volkes. Es steht für die Staatslehre seit langem fest, daß die Demokratie unter den sozialen Voraussetzungen unserer Zeit nur als Repräsentativsystem zu funktionieren vermag, das heißt, daß sie die Delegation des Gruppenwillens auf Einfluß- und Führungsgruppen voraussetzt. Die politischen Entscheidungen fallen immer im Gefüge der Eliten, unter der Voraussetzung einer konstitutionellen Zuordnung von Staatsorganen, in welchen die Eliten wirksam werden. Das Volk fungiert in einem modernen demokratischen System gleichsam als höchste Berufungsinstanz bei der Bildung des politischen Willens. Dabei entscheidet es aber nur auf Grund von einfachen und eindeutigen alternativen politi-

¹² Eugen Kogon, Die Bewältigung der Massendemokratie in „Der Monat“, 2. Jahrgang 22/23, S. 420 ff.

¹³ Eduard Heimann, Freiheit und Ordnung, Berlin 1950, S. 15 ff., S. 23 ff.

schen Fragestellungen, welche wiederum von den demokratischen Eliten formuliert und gestellt werden. Gemeinschaftswille vermag sich außerdem, das ist ein besonderes Kennzeichen einer entwickelten Demokratie, jederzeit auch außerhalb der verfassungsmäßig gesicherten Wege der politischen Willensbildung gleichsam aus der Breite der gruppengegliederten Gesellschaft auf den Staat und auf die politischen Entscheidungen direkt oder indirekt auszuwirken. Hier liegt die besondere Aufgabe der Bildung der öffentlichen Meinung in einer demokratisch geordneten Gesellschaft.

Es ist aber nun zu prüfen, inwiefern in der heutigen Massengesellschaft das Gemeinschaftshandeln im Sinne Max Webers in Massenhandeln bzw. in „massenbedingtes Sichverhalten“ (Max Weber) umgewandelt wird, wieweit also nach Abzug dieses Massenverhaltens noch echter Gemeinschaftswille übrig bleibt. Es ist weiter zu prüfen, inwiefern auch in Wahlakten und in allgemeinen politischen Entscheidungen durch größere Volksmassen im Sinne Max Webers Handeln per Verständnis durch Handeln per Einverständnis ersetzt wird¹⁴. Auch für die Demokratie gilt der Max Webersche Satz: „Herrschaft beruht auf Legitimitäts-Einverständnis“. Das Bedürfnis der Massen nach Einverständnis mangels Verständnisses für die komplizierten Probleme der politischen Entscheidungen wird schließlich in der Massendemokratie ausschlaggebend für die große Verantwortung, welche den Eliten im Wechselspiel der politischen Meinungsbildung zufällt.

Es ist ein Kennzeichen des Massenverhaltens in der Demokratie, daß die Massen einerseits das Bedürfnis haben, mitzureden und zu kontrollieren, daß sie aber auf der anderen Seite von den führenden Gruppen der demokratischen Herrschaft erwarten, in komplizierten Situationen eindeutige und verständliche Entscheidungen zu treffen. Ein funktionierendes System der Massendemokratie muß beiden Bedürfnissen gerecht werden. Die Demokratie muß für bestmögliche Delegation des noch vorhandenen Gemeinschaftswillens und für eine ständige Kontrolle der die Herrschaft ausübenden Eliten und ihrer Entscheidungen sorgen. Nur so kann sie die Anteilnahme und Anteilhabe des Volkes an der politischen Tätigkeit realisieren. Zum anderen ist eine demokratische Ordnung von der entsprechenden Resonanz ihrer in praxi nicht immer eindeutigen politischen Entscheidungen bei den verschiedenen Gruppen des Volkes abhängig. Das aber, so scheint uns, ist der weit schwierigere Teil der Durchführung einer politischen Ordnung der Massendemokratie, da rein zweckhaft ausgerichtete Propagandakonzeptionen heute nur in autoritär-totalitären Systemen Erfolg haben.

¹⁴ Max Weber, Über einige Kategorien der verstehenden Soziologie, in Sammlung „Civitas Gentium“ 1947, S. 104 ff., S. 120 ff., S. 140 ff.

Die Schlußfolgerung ist demzufolge klar: Die Massendemokratie braucht eine feste Führung und ein gut funktionierendes Elitensystem sowohl wie einen vertrauenswürdigen Kontrollmechanismus, wenn sie der Aufgabe nachkommen will, Resonanz im Volke für ihre politischen Entscheidungen zu finden.

Es muß in diesem Zusammenhang darauf verzichtet werden, auf diese Problematik, die in engster Berührung mit den Fragen der Ideologiebildung und der Werthaltungen in der Demokratie steht, näher einzugehen. Eines aber dürfte dabei für unser spezielles Problem klar geworden sein: Eine Herrschaftsordnung der Massendemokratie setzt in hohem Maße die Bildung von Minderheitsgruppen voraus, um funktionieren zu können. Diese Eliten fungieren dabei als Konzeptoren des politischen Willens. Sie stellen die faktischen sozialen und politischen Medien des Herrschaftssystems dar, welche gerade durch ihr politisches Verhalten für das Funktionieren der Kontrolle durch die breiten Massen sowohl wie für die Herstellung der nötigen Resonanz der politischen Entscheidungen unter diesen Massen verantwortlich sind. Diese Eliten sind also für das Funktionieren des politischen Systems schlechthin entscheidend, und dies um so mehr, als die Auswahl der Spitzenführung des Staates in jedem Falle ausschließlich in ihrer Hand liegt.

Man müßte deshalb auch in der Lehre von der Demokratie und bei der Bildung einer zeitgemäßen demokratischen Ideologie heute auf diese Umstände einer als System funktionsfähigen Demokratie Rücksicht nehmen. Das heißt aber, man soll das Volk in einer Massendemokratie nicht im unklaren darüber lassen, daß auch in der Demokratie ein ausgesprochenes Herrschaftssystem vorliegt und daß es nur funktionsfähig sein kann, wenn die Elitenbildung und die Zuordnung der Eliten dem Zwecke des Systems gemäß reibungslos verläuft. Josef Schumpeter hat in seinem inzwischen sehr bekannt gewordenen Buche „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ den Versuch unternommen, die Theorie von der Demokratie aus den Erfahrungen mit den demokratischen Systemen neu zu entwickeln¹⁵. Für ihn ist Demokratie lediglich eine politische Methode und kein gesellschaftliches Ziel. Er wendet sich gegen die klassische Lehre und gegen die juristischen Theorien von der Demokratie und kehrt, aus Gründen der Lebenswahrheit, wie er es nennt, die alte Theorie um. Dazu sagt er: „Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittelt eines Konkurrenzkampfes um die Stimme des Volkes erwerben.“

¹⁵ Joseph Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München 1950, auch für die folgenden Stellen: S. 428, S. 373 ff., S. 397 ff., S. 430 ff., S. 460 ff.

Auch für Schumpeter besteht mit der Annahme eines Konkurrenzkampfes um die Entscheidung des Volkes in der Demokratie jederzeit die Gefahr, daß diese autokratisch wird. Ein demokratisches System, so meint er, könne daher nur unter gewissen sozialen Voraussetzungen funktionieren, unter denen für ihn an erster Stelle ein qualitativ hinreichendes „Menschenmaterial der Politik“, die Existenz einer Schicht steht, die „sich der Politik als einer Selbstverständlichkeit zuwendet“. Damit kommt er also praktisch zu ganz ähnlichen Ergebnissen, wie sie Mosca in den reiferen Schlußkapiteln seines Werkes zum Ausdruck bringt: eine qualitativ zureichende, sozial selbständige Elitenschicht als *Deus ex machina* demokratischer Politik. Obgleich also sein Denkanatz durchaus richtig ist, erweist sich doch Schumpeters Definition der Demokratie als unzureichend, da er weder das Massenproblem noch das Elitenproblem in der Demokratie in seiner ganzen Tragweite erkennt¹⁶.



Es ist die Frage gestellt worden, weshalb eigentlich die alte Demokratie vor 1933 in Deutschland gescheitert ist, obgleich doch das ausgeglichene Verfassungskonzept dieser Demokratie auch heute noch von allen Einsichtigen geschätzt wird. Ohne Zweifel lassen sich dafür eine ganze Reihe von Gründen angeben, die teils psychologischer, teils soziologischer und schließlich staatspolitischer Natur sind. James Burnham hat allerdings zu dieser Frage eine sehr entschiedene Antwort bereit, indem er einfach feststellt, daß sich in dem Versagen der alten vortotalitären Demokratie in Europa erweise, daß die Arbeiterklasse nicht zur Herrschaft fähig sei, daß also diese alten demokratischen Ordnungen gleichsam einem verdienten Schicksal erlegen seien, wenn sie der Managerial Revolution der totalitären Systeme weichen mußten¹⁷. Es ist nach Burnham die hervorragende gesellschaftliche Funktion der Managerial Class, welche sie in der Übernahme der Herrschaft sowohl dem Bürgertum als auch der Arbeiterklasse gegenüber bevorzugt, und die sie geradezu dafür prädestiniert, die führende Schicht künftiger gesellschaft-

¹⁶ In der Darstellung seiner Begriffsmerkmale für eine „echte Großraumdemokratie“ stellt demgegenüber Max Graf zu Solms (a. a. O. S. 56 ff., S. 67 ff., S. 72 ff.) einige Wesenszüge der demokratischen Ordnung heraus, die gute Ansätze bieten für eine neue Lehre von der Massendemokratie. Beizupflichten ist zum Beispiel seiner Feststellung, daß in der modernen Demokratie das Privilegienprinzip durch das Eliteprinzip ersetzt wird. Allerdings wird bei Solms der Elitebegriff entgegen der hier dargelegten Auffassung viel stärker als Wertbegriff behandelt. Als Ergebnis seiner Untersuchung entwickelt Graf zu Solms ein Erziehungspostulat für die Eliten der „Großraumdemokratie“.

¹⁷ James Burnham, *Die Revolution der Manager*, Stuttgart 1949, S. 65, S. 70 ff., S. 91 ff.

licher Systeme darzustellen. Hier erscheint zunächst einmal eine Stellungnahme zur Burnhamschen Theorie selbst erforderlich.

Burnhams Begriff der *Managerial Class* ist von verschiedenen Seiten schon mit Recht kritisiert worden¹⁸. Auch wir können im Zusammenhang unserer Untersuchung nur feststellen, daß die Burnhamschen Manager überhaupt keine Klasse im Marxschen Sinne darstellen. Es kann sich hier nur um Elitengruppen handeln, die durch Burnham in Bausch und Bogen als einheitliche Schicht behandelt werden. Dabei liegt dann aber der Fehler der Burnhamschen Theorie vor allem darin, daß er diesen in ihrer gesellschaftlichen Funktion willkürlich generalisierten Gruppen einfach die Funktion der politischen Herrschaft überträgt. Burnham hat damit weder die Soziologie der Gesellschaftsklassen wesentlich bereichert noch einen Beitrag zur Untersuchung der Funktionen der Eliten in den politischen Systemen unserer Gegenwart geliefert.

Ein Problem allerdings wirft seine Manager-Theorie auf, das auch für unsere Untersuchung von Interesse ist. Wenn nämlich Gesellschaftsklassen und Elitenstrukturen nicht identisch sind, was sich aus der kritischen Analyse der Burnhamschen Theorie erweist, so werfen doch die Beziehungen, die zwischen den Klassen der Gesellschaft und den Eliten der politischen Systeme bestehen, einen Fragenkomplex von besonderer Bedeutung auf. Die ganze Problematik der Marxschen Theorie von der Klassenherrschaft im Staate erscheint durch eine solche Fragestellung in einem anderen Lichte. Doch ist hier nicht der Ort, den Fragenkomplex der Beziehungen zwischen den Eliten und den Gesellschaftsklassen zu erörtern.

Mit aller Deutlichkeit muß nun aber der Burnhamschen These einer erwiesenen Herrschaftsunfähigkeit der Arbeiterklasse entgegengetreten werden. Das Scheitern des deutschen Systems der Demokratie vor 1933 kann weder auf die mangelnde politische Qualität einer Gesellschaftsklasse zurückgeführt werden, die im Zustand eines „Gleichgewichts der Klassenkräfte“¹⁹ lediglich Repräsentanten in den damaligen Strukturen der Eliten besaß und keineswegs ausschließlich die soziale Zusammensetzung der Eliten bestimmte. Noch kann es überhaupt allein vom politischen Verhalten der Volksmassen her begründet werden. Das ganze Problem der „Reife für die Demokratie“ ist sozialpsychologisch viel zu kompliziert, als daß es hier in extenso erörtert werden könnte. Eines aber kann mit ziemlicher Sicherheit gesagt werden: Soweit man überhaupt von dem Scheitern eines politischen

¹⁸ Theodor Geiger, *Die Klassengesellschaft im Schmelztiegel*, Köln 1949, S. 196 ff. — Hellmuth Schelsky, *Berechtigung und Anmaßung der Manager-Herrschaft*, in „Gewerkschaftliche Monatshefte“ I/3, S. 131 ff.

¹⁹ Otto Bauer, *Das Gleichgewicht der Klassenkräfte* in „Der Kampf“, Wien, Jahrg. 1924, S. 57.

Systems in seinem Aufbau, also gleichsam von innen her, in einer so schwierigen Situation, wie jener der Jahre 1929 bis 1933, reden kann, ist die alte Demokratie an den Fehlern ihrer Elitenbildung gescheitert.

Das heißt nun nicht, daß die Individuen, die damals den Eliten angehörten, persönlich in ihrer Qualität nicht reif gewesen wären für die Aufgaben, denen sie gegenüberstanden. Das kann vielmehr nur bedeuten, daß die Eliten in der Art ihrer Zusammensetzung, in der Technik ihrer Kooptation und in den Methoden ihrer Konkurrenz und Koordination den Anforderungen nicht entsprachen, die das demokratische System an sie stellen mußte, wenn es in dieser schwierigen Situation funktionieren sollte. Die Eliten stellten nicht, zum mindesten in der Krise nicht mehr die politische Verbindung zwischen den Volksmassen, den einzelnen Gruppen der Gesellschaft und der Führung des Staates in der Intimität dar, wie sie gerade in diesem Zeitpunkt erforderlich war. Die Führung des Staates war dadurch ihres wichtigsten politischen Werkzeuges zur Verteidigung der Demokratie beraubt. Sie war isoliert und fand keinen direkten Weg zu den Volksmassen. Ihre Entscheidungen wurden unklar und fanden keinen Widerhall mehr beim Volke.

Nur dadurch konnten damals in die von innen her unsichere demokratische Ordnung neue Eliten nichtdemokratischen Charakters eindringen, welche dann in der hinreichend bekannten Art und Weise die Massen des relativ isolierten Volkes zum Mitschwingen für neue, undemokratische politische Ziele brachten. Diese neuen Eliten vermochten es, der Demokratie die Resonanz in den Volksmassen zu entziehen, ohne die ein solches System nicht existieren kann. Die Folge war schließlich in der kritischen Zeit ein allgemeiner Abfall und eine Zerschlagung auch der dem demokratischen System ergebenden Eliten und damit der innere Zerfall des politischen Systems überhaupt.

Aus dem Beispiel des Zerfalls der politischen Ordnung des Weimarer Systems, welcher ohne Zweifel auch gewichtige Gründe in der damaligen allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftskrise hat, die hier nicht zur Debatte stehen, läßt sich zweierlei erkennen. Einmal bietet es eine Bestätigung für unsere Auffassung vom Wesen der auf der Basis einer industriellen Massengesellschaft errichteten demokratischen Ordnung und von der Bildung des politischen Willens in einem derartigen System mit Hilfe von Minderheiten. Es wird durch dieses Beispiel klar, daß die politische Führung in einer Demokratie nicht nur eine Angelegenheit politisch besonders qualifizierter Persönlichkeiten ist. Vielmehr sind solche Persönlichkeiten, die unter gewissen Bedingungen einen Gewinn für ein derartiges System darstellen, in der Führung des Staates und in der Führung der die Demokratie in erster Linie bestimmenden Parteien

und parteiähnlichen politischen Willenskörper von den Eliten abhängig, aus deren Mitte heraus sie überhaupt nur wirksam werden können. Das Elitenproblem in der Demokratie aber ist in erster Linie ein Funktionsproblem dieser Einflußgruppen und durch eine den Voraussetzungen der politischen Ordnung entsprechende Koordinierung dieser Gruppen ein Problem des Funktionierens des ganzen Systems.

Der Hinweis darauf, daß dabei selbstverständlich auch die politische Qualität dieser Eliten eine entscheidende Rolle spielt, ist durchaus berechtigt. Gerade aus den Erfahrungen mit der Weimarer Demokratie wissen wir heute die Bedeutung der Frage einer richtigen Eliten-erziehung wohl zu schätzen, welche die Voraussetzungen für ein systemstärkendes Funktionieren der Eliten verbessern hilft. Gleichwohl kann nicht anerkannt werden, daß der Wertgesichtspunkt damit die Herausbildung von Eliten in einem demokratischen System bestimmt. Es ist doch sehr die Frage, ob bestimmte politische Qualitäten von elitereifen Einzelnen in der Demokratie ein natürliches Vorrecht auf Zugehörigkeit zu den wesentlichen Medien der politischen Willensbildung im System begründen, welche die Eliten darstellen. Oder ob angesichts einer solchen Funktion innerhalb einer Elite eine Qualitätsauslese und damit eine ständige Selbstkontrolle zur Erhöhung der Funktionsfähigkeit der Gruppe erfolgt.

Die Qualität einer funktionsfähigen Elite in der Demokratie wird keineswegs allein aus der Summierung der Qualitäten der der Elite angehörigen Persönlichkeiten bestimmt. Es kommt außerordentlich viel auf die Qualifikation der Eliten selbst als Gruppen zur Erfüllung ihrer Funktion im System an. Uns scheint außerdem, daß eine demokratische Ordnung, will sie nicht dem ihr zugrunde liegenden Prinzip widersprechen, Individuen aus den breitesten Gesellschaftskreisen die Chance bieten muß, durch Delegation, durch politischen Schneid, durch Leistungen oder durch bestimmte Begabung in die willensbildenden Eliten einzudringen. Die Elite jedenfalls, das ist zur Begriffsklarheit wichtig, ist soziologisch nicht bestimmt aus der mehr oder weniger vorhandenen Qualifikation ihrer Glieder, sondern aus der Funktion, die sie im politischen System innehat.

Eine zweite Erkenntnis läßt sich aus dem Beispiel des Versagens der Weimarer Demokratie gewinnen: Die Eliten sind in einer demokratischen Ordnung niemals funktionsfähig, wenn sich unter ihnen privilegierte Gruppen herausbilden, wenn sie sich, etwa im Sinne der Theorie Moscas und Michels', zu Oligarchien entwickeln. Es soll nicht verkannt werden, daß mit jeder Elitebildung eine gewisse Gefahr der gesellschaftlichen Abkapselung und der Monopolisierung bestimmter Funktionen gegeben ist. Gerade das letzte Stadium der Weimarer Demokratie hat

uns gezeigt, daß solche Monopolbildungen unter den Eliten, die sehr oft den Verlust der gesellschaftlichen und politischen Verbindung nach unten und nach oben zur Folge haben und die zu systemerschütternden Konkurrenzkämpfen unter verschiedenen Elitenringen entarten können, für das demokratische System tödlich wirken.

Gleichwohl hat Michels mit seinem „ehernen Gesetz der Oligarchie“ in bezug auf die Eliten in der Demokratie ebenso unrecht, wie mit seinem „Gesetz der psychologischen Metamorphose“, nach welchem jede neue Führung trotz anderer elitestmäßiger Zusammensetzung ebenso handelt wie die abgelöste alte. Auch Mosca entwickelt, wie schon dargelegt werden konnte, eine falsche Theorie, wenn er von seinen „politischen Klassen“ behauptet, daß sie nach dem Gesetz der Trägheit zur faktischen Erblichkeit tendieren. Für nichtdemokratisch-autoritäre Systeme mag das in hohem Grade zutreffen. In einer funktionierenden Demokratie aber kann man höchstens mit einer Art psychologischem Gefälle in der Richtung einer Oligarchisierung der in einen Verharschungszustand geratenen Eliten sprechen. Diese Tendenz könnte bestärkt werden bei Überlegenheit wirtschaftlicher, sozialer oder institutioneller Machtmittel seitens einzelner Eliten oder durch besondere Geschicklichkeit in der Handhabung sozialer Apparaturen, das heißt also vornehmlich bei bürokratischer Überlegenheit anderen Eliten gegenüber. Ihr wirkt aber entgegen einmal die soziale und politische Konkurrenz unter den Eliten selber, weiterhin vor allem das politische Gesetz, unter dem die Eliten in einer funktionierenden Demokratie stehen, die Verpflichtung nämlich, sich ständig vor den sozialen Muttergruppen, denen sie zugeordnet sind, und vor dem Gesamtheit des Volkes für ihre Entscheidungen rechtfertigen und verantworten zu müssen.

Die Eliten unterstehen in der Demokratie ebenso wie die gewählten Repräsentativkörper, in denen sie wirksam werden, einer ständigen demokratischen Kontrolle. Aber nur ein gut funktionierendes System der öffentlichen Kontrolle und die politische Aufgeschlossenheit der gesellschaftlichen Muttergruppen können verhindern, daß sich einzelne Eliten abkapseln und daß sich Oligarchien und Monopolpositionen herausbilden. Das trifft nun nicht nur für die Elitenbildung in politischen Parteien zu, sondern auch für alle nicht parteigebundenen Minderheitsgruppen, welche in den auf Beeinflussung des Staates ausgerichteten Organisationen und Verbänden Einfluß besitzen. Das kommt in Betracht schließlich auch für die Eliten, die in den Sozialstrukturen des Staates selbst, etwa in der Verwaltung, eine Bedeutung haben. Jede Monopolbildung durch Eliten im Prozeß der Konstituierung des politischen Willens, und zwar ihren Muttergruppen und dem Volke gegenüber ebenso wie gegenüber ihren Konkurrenzeliten, gefährdet die

Funktionsfähigkeit eines demokratischen Systems. Gerade in einer demokratischen Ordnung der hochorganisierten Massengesellschaft muß besonderer Wert darauf gelegt werden, daß die Elitenbildung flüssig bleibt und daß die Eliten nicht nur jederzeit im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit die Verantwortung auch bekennen, welche sie durch ihre besonderen Funktionen faktisch übernommen haben, sondern daß sie auch jederzeit durch Zugang von unten dem gesellschaftlichen Leben verbunden und damit funktionsfähig bleiben.

★

In diesem Stadium der Untersuchung erscheint es nun angezeigt, das theoretische Feld einmal abzustecken, auf dem sich die politische Soziologie den Problemen nähern kann, welche die Elitenbildung in der Demokratie im einzelnen aufwirft. Gerade die letzten Feststellungen geben einen Hinweis auf manche Fragen, die in unserer Darstellung der Elitenproblematik noch offen geblieben sind. Da wäre zum Beispiel die berechtigte Frage zu erheben, welche Gruppen nun eigentlich in demokratischen Systemen als Eliten angesehen werden müssen. Wir betonen bereits eingangs dieser Untersuchung, daß die Vokabel Elite von der politischen Soziologie aus dem Wortschatz der Gesellschafts- und Staatsphilosophie übernommen worden ist, und daß das Wort selbst damit durch die ihm unterlegte ursprüngliche begriffliche Bedeutung gerade für die Soziologie etwas vorbelastet erscheint. Man könnte einwenden, daß es sich daher wenig dazu eigne, den soziologischen Begriff zu bezeichnen, den wir mit ihm zum Ausdruck bringen wollen. Mancher Anhänger der Demokratie wird sich vielleicht dagegen zur Wehr setzen, die Minderheitsgruppen, die wir meinen, als Eliten anzusprechen. Immerhin, es hat sich bisher ein passenderes Wort noch nicht eingestellt, und man wird sich Mühe geben müssen, den Bedeutungswandel des Wortes Elite besonders zu unterstreichen, soweit man es im Zusammenhang mit Erörterungen über die Demokratie verwendet.

Welche Minderheitsgruppen stellen nun aber in der Demokratie wirklich Eliten dar? Da mit dem Begriffe in erster Linie politisch wirksame Minderheitsgruppen gemeint sind, wären hier zu nennen: die faktisch führenden Gruppen des demokratischen Staates, Regierungsgremien, führende Fraktionsgruppen der Parlamente, Gruppen der höheren Ministerialbürokratie, intellektuelle Brain-Trusts politischer Führungsspitzen, Richterkollegien, führende Gruppen der Provinzialverwaltungen und der größeren Selbstverwaltungen, politisch wirksame Einflußgruppen der Offiziere von Polizei und Heer und die ihnen zugeordneten höheren Verwaltungsfunktionäre. Weiterhin kommen aber besonders in Frage die führenden Gremien der politischen Parteien, und zwar nicht nur die eigentlichen Parteileitungen, sondern auch

ein Teil der sogenannten Funktionäre, soweit sie Einfluß nach oben und nach unten besitzen. Schließlich wären in dieser keineswegs vollständigen Aufzählung zu nennen alle ähnlich strukturierten Führungs- und Einflußgruppen in den Gewerkschaften, in den Verbänden des sozialen und des Wirtschaftslebens, dabei besonders die Einflußgruppen der großen Unternehmungen und der Interessenvertretungen des sogenannten Kapitals, die Führungsgruppen kultureller Großverbände, soweit sie Einfluß auf das politische Geschehen haben oder erstreben. Selbstverständlich ergeben sich dabei auch manche Querverbindungen elitemäßigen Charakters zwischen diesen einzelnen Gruppen. Vor allem bei den heutigen Massenparteien mit ihren großen Apparaten zur Beeinflussung des politischen Geschehens werden solche Querverbindungen gesucht und politisch ausgenutzt.

Ein besonders schwieriges Problem der politischen Soziologie stellt die Abgrenzung der Eliten gewissen allgemeinen sozialen Strukturen gegenüber dar, die für unsere heutige organisierte Gesellschaft typisch sind. Da wären zum Beispiel die verschiedenen Bürokratien zu nennen, die sich zur rationalen Erledigung von Leitungs- und Verwaltungsgeschäften im gesamten Sozialleben, in der Wirtschaft, im Staate und in den wichtigsten Sozialkörpern der politischen Willensbildung entwickelt haben. Es ist nach unserer Begriffsbestimmung klar, daß die Eliten mit diesen Bürokratien keineswegs identisch sind, wie man es in der öffentlichen Diskussion vielfach anzunehmen geneigt ist. Nur die wirklich über die bürokratischen Apparaturen hinaus politischen Einfluß besitzenden höheren Gruppen der Bürokratie kann man zu den Eliten zählen. Das Studium des Verhältnisses zwischen den in der Gesellschaft frei gebildeten Eliten zu den Minderheitsgruppen, die in den Bürokratien ihr soziales Domizil haben, dürfte dabei zu den interessantesten Problemen der Untersuchungen über die Elitenbildung gehören.

Eine weitere derartige allgemeine soziale, speziell auf das politische Leben bezogene Struktur stellen die Berufspolitiker dar, die Max Weber als eine infolge der zunehmenden Spezialisierung und Verfachlichung unseres politischen Lebens unausweichliche soziale Erscheinung geschildert hat²⁰. Heute wird vor allem von Dolf Sternberger die Bedeutung dieser sozialen Struktur für die moderne Demokratie untersucht²¹. Auch diese Berufspolitiker gehören keineswegs durchgängig zu den Eliten, befaßt sich doch ein nicht unbeträchtlicher Teil von ihnen, soweit sie nicht über führende Funktionen in Nebenorganisationen des politischen Lebens verfügen, nur mit einflußschwacher Kärrnerarbeit in den größeren politischen Gremien.

²⁰ Max Weber, Politik als Beruf, in „Ges. polit. Schriften“, München 1921.

²¹ Dolf Sternberger, verschiedene Aufsätze in der Zeitschrift „Die Gegenwart“, u. a. 15. Nov. 1950, S. 9 ff., Berufspolitiker und Politikerberufe.

Auf einen schon im Laufe der Untersuchung angeschnittenen Fragenkomplex soll an dieser Stelle nur der begrifflichen Klarstellung wegen nochmals eingegangen werden. Wir sprachen von gesellschaftlichen Muttergruppen, auf welche die Eliten vor allem bezogen sind. Es soll hier kurz beschrieben werden, was darunter zu verstehen ist. Die Muttergruppe für ein Regierungsgremium wäre zum Beispiel das Parlament und entsprechend diejenige für eine Parlamentsfraktion bzw. die in ihr einflußreiche Elite die politische Partei und bis zu einem gewissen Grade der Teil der Wählerschaft, dem diese Gruppe ihre Mandate verdankt. Nicht ganz eindeutig lassen sich die gesellschaftlichen Muttergruppen für die Eliten in den höheren Bürokratien ausmachen. Zweifellos wären sie vor allem in den größeren Bürokratiekörpern gegeben, aus denen heraus diese Eliten wirksam werden und von deren Funktionen ihr Einfluß abhängig ist. Zum Teil wird man aber auch hier die Parlamente als Muttergruppen annehmen müssen. Gesellschaftliche Muttergruppen der Eliten sind also nicht im eigentlichen Sinne des Wortes delegierende Gruppen, denn die Eliten werden ja nicht als solche delegiert. Sie bilden sich vielmehr durch Einflußnahme auf die politische Willensbildung. Delegiert werden aber zum Beispiel die Abgeordneten, aus deren Mitte sich Eliten bilden. Eingesetzt und beauftragt werden die Beamten, aus deren Kreisen sich Einflußgruppen abheben.

Es mag hier nur noch darauf hingewiesen werden, daß das Problem der Beziehung der Eliten zu den Muttergruppen in die schon oben kurz skizzierte umfassendere Problematik der Beziehungen der Eliten und der Muttergruppen zu den Gesellschaftsklassen einmündet. Keineswegs darf angenommen werden, daß die Eliten sich in einer demokratischen Ordnung etwa außerhalb der sie umgebenden Großgruppen und Verbände herausbilden, oder gar, daß sie diese sozialen Körper im Prozeß der politischen Willensbildung vollkommen ersetzen. Soziologisch ist es eben gerade charakteristisch, daß sie sich immer gleichsam auf sozialen Nährböden entwickeln und daß sie, wenigstens in der demokratischen Ordnung, verdorren müssen, wenn die Verbindung mit diesen Nährböden verloren geht. Ein Verständnis für die Wirksamkeit der Eliten läßt sich nur dann erzielen, wenn über die Strukturen, über die sozialen und politischen Funktionen, über die Verhaltensweisen und Ideologien der Muttergruppen und der hinter ihnen stehenden größeren Gesellschaftseinheiten Klarheit herrscht.

Die Elitenbildung in der Demokratie ist ohne Zweifel als ein sozialer und politischer Integrationsvorgang zu verstehen. Im Zuge der politischen Willensbildung schließen sich, ohne daß dabei bestimmte Organisationsformen oder bestimmte Organisationsmittel bevorzugt werden, mehr oder weniger feste kleinere Gruppen von Menschen zusammen,

die einen bestimmten Einfluß entweder gemeinsam schon besitzen oder einen solchen Einfluß erzielen wollen. Es handelt sich dabei meist um Einflußgruppen, welche sich aus der politischen Konzeption und Zielsetzung und aus dem politischen Entscheidungskalkül bestimmter Muttergruppen ergeben, soweit sie nicht institutionell als Gruppen bereits zusammengefaßt sind. Dies trifft zu zum Beispiel bei Regierungen mit ihrem Anhang an Beratern und den Spitzen der Exekutive oder für Parteileitungen mit ihrem Anhang an Spitzenfunktionären der Parteibewegung. Die gesellschaftliche Integrationsform der Eliten ist dabei verschieden. Einerseits sind es locker gefügte Einflußgruppen, die nur durch bestimmte begrenzte Zielsetzungen im Prozeß der politischen Meinungsbildung geformt sind und welche in ihrer Verbindung untereinander nur durch die Technik zeitweiliger Absprachen zusammengehalten werden. Zum anderen handelt es sich um straff organisierte und den vollen persönlichen „Einsatz“ ihrer Mitglieder verlangende Geheimgruppen oder etwa um offiziell in ihrer Führungsfunktion anerkannte, einem eigenen Organisationsapparat zugeordnete Verantwortungsgruppen.

Der Zusammenhalt solcher Gruppen erwächst aus der gemeinsam anerkannten Funktion im Prozeß der politischen Willensbildung. Dabei wird sich selbstverständlich, der sozialen Natur der einzelnen Gruppen gemäß, ein mehr oder minder starkes Gruppenbewußtsein herausbilden, das allerdings nur in Relation zum Bewußtsein der jeweiligen Muttergruppe in seiner Eigenart verständlich sein wird. In der Tendenz zur Ausbildung eines eigenen Elitebewußtseins und einer eigenen Elitemoral mag die Theorie des „ehernen Gesetzes der Oligarchie“ eine Bekräftigung für ihre Behauptungen erblicken. Nun ist es aber gerade die Aufgabe einer Demokratie, die ideologische Isolierung der Eliten von den sozialen Muttergruppen und Bewegungen, denen sie zugeordnet sind, zu verhindern. Die Verhaltensweisen und die Werthaltungen der Eliten, obgleich aus Gründen der verschiedenen Integrationsdichte der einzelnen Gruppe zweifellos unterschiedlich, dürfen sich doch von denen der großen Sozialgruppen nicht so weit entfernen, daß man, wie in totalitären Systemen, von einer doppelten gesellschaftlichen Moral und von entgegengesetzten Denkweisen zwischen Eliten und Großgruppen der Gesellschaft sprechen kann. Die Überzeugung von einer gemeinsamen wichtigen Funktion in der Gesellschaft und das öffentliche Ansehen, das soziale Prestige, das man darob genießt, dürfen nicht zu einer ideologischen Isolierung der Eliten führen. Jedes demokratische System in der Massengesellschaft bedarf einer sozialen, geistigen und politischen Ventilation von unten nach oben und von oben nach unten. In diesem Ventilationsmechanismus spielen die Eliten eine hervor-

ragende Rolle. Sie dürfen sich aber ihrer sozialen Funktion, Vehikel dieser doppelten Ventilation zu sein, durch eine ideologische und soziale Isolierung nicht selber berauben.

Jedes politische System der Massendemokratie braucht also, um lebenskräftig zu sein, einen frischen sozialen und geistigen Luftzug, und die Eliten in der Demokratie sollten ihre Aufgabe darin sehen, diese Beweglichkeit zu sichern. Das weist aber nun auf eine Reihe von wichtigen Einzelproblemen hin, die mit der Elitenbildung in der Demokratie verbunden sind. An dieser Stelle kann zunächst nur eine Aufzählung dieser Fragen gegeben werden. Die politische Soziologie wird sich in der Untersuchung der Elitenproblematik den Problemen noch im einzelnen zuwenden müssen. Da wären zunächst einmal zu nennen die sozialen Prozesse der Eliteselektion, der Elitekooptation und des Elitenwechsels. Die Eliteauswahl kann in demokratischen Systemen in verschiedener Weise erfolgen. Entweder sie vollzieht sich in Verbindung mit Delegationsprozessen aus den Muttergruppen oder durch Prozesse der Berufung seitens der Elitespitzen oder schließlich durch Prozesse der Selbstergänzung der Eliten. Es ist gewiß ein Unterschied, ob Eliten sich bilden in jungen, lockeren Systemen der Demokratie oder in demokratischen Ordnungen, deren Elitenstrukturen sozial fest eingewurzelt sind. In dem einen Falle wird ein Eindringen in diese Eliten wesentlich leichter sein als in dem anderen. Die Erfahrung zeigt uns besonders in Deutschland, daß nach politischen Umwälzungen und sozialen Zusammenbrüchen die Eliteselektion bedenklichen Zufälligkeiten ausgesetzt ist, während umgekehrt wieder in eingelaufenen Systemen gewisse Verharschungserscheinungen in den Eliten auftreten können.

Die Demokratie kennt aber auch das Phänomen des Elitenwechsels, das heißt der vollen Auswechslung ganzer „Führergarnituren“, zum Beispiel in der Parteiführung oder in abnormalen Verläufen des Wechsels der Staatsregierungen. Wird nun aber eine wichtige Elitengruppe auf diese Weise vollständig ausgewechselt, so können andere Eliten im Konkurrenzkampf der Eliten um den Einfluß auf die politische Willensbildung entweder besondere Vorteile oder schwere Nachteile erleiden. Es ist bekannt, daß ein zu oftmaliger allgemeiner Wechsel der „Führergarnitur“ von Regierungen den Elitengruppen der höheren Bürokratie gewisse Vorteile in bezug auf die Beeinflussung der politischen Willensbildung sichert.

Diese Erwägung gibt einen Hinweis auf ein weiteres Problem der Elitenbildung in der Demokratie, die Frage der Elitenkonkurrenz. Es ist wohl unbestritten, daß in einer demokratischen Ordnung in bezug auf die politische Willensbildung eine Konkurrenzsituation besteht.

Die Frage ist nur, in welcher Weise und mit welchen Mitteln der Konkurrenzkampf um die Bildung des politischen Willens durch die Eliten geführt wird. Es ist ein Unterschied, ob die Konkurrenz mit dem Ziel der Überwältigung gegnerischer Gruppen oder, gleichsam als Leistungskonkurrenz bei sachlicher Gegnerschaft, mit dem Ziel einer sachlichen Kooperation der Gruppen betrieben wird. Im politischen Konkurrenzkampf erstreben aber die Eliten eine Ausweitung ihrer Einflußbereiche. Es ist dabei sehr gut möglich, daß sie sich in bestimmten Situationen auch als Gruppen in einer solchen Breite entfalten, daß sich dann innerhalb dieser gleichsam angereicherten Eliten wieder Teilgruppen bilden, welche nach Sondereinfluß streben. Daraus ergibt sich aber das Problem der Oppositionsgruppen innerhalb größerer Elitengruppen. Gerade zur Illustration der Beziehungen solcher Oppositionsgruppen zu den gleichsam angestammten Eliten bietet die tägliche Erfahrung in den demokratischen Ordnungen reiches Material.

Zum Abschluß dieser Untersuchungen erscheint es nötig, noch kurz auf den kardinalen Unterschied einzugehen, der zwischen der Elitenbildung in totalitär-autokratischen und in demokratischen Systemen besteht. Dabei darf die begriffliche Unterscheidung beider Herrschaftstypen als bekannt vorausgesetzt werden. Es bedarf auch nur eines nochmaligen Hinweises darauf, daß die Eliten in totalitären Systemen als Werteliten im Sinne der „politischen Formel“ dieser Herrschaftsordnungen anderen Charakters sind als die Eliten in der Demokratie. Gleichwohl sind aber auch in totalitären Systemen diese Werteliten funktional auf die Einheit dieser Systeme bezogen, so daß sich damit unschwer der wesentliche Unterschied in der funktionalen Zuordnung der Eliten in beiden Typen der Herrschaft herausarbeiten läßt.

In vereinfachender Gegenüberstellung läßt sich dazu folgendes sagen: Totalitäre Herrschaftsordnungen sind Systeme der legitimen Elitenvorherrschaft auf Grund sozialer und politischer Privilegien, welche diesen Eliten eingeräumt werden. Die Elitenbildung in diesen Systemen erfolgt durchwegs von oben nach unten. Die kombinierte Partei- und Staatsführung setzt gleichsam Elitenringe traubenförmig an. In den meisten Fällen werden politische Ämter und Funktionen zugleich mit den Eliten neu geschaffen und nachträglich erweitert. Jede legale Konkurrenz unter den Eliten wird unterbunden, die Selektion und die Ergänzung der Eliten erfolgt nach dem autokratischen Prinzip. Delegierende oder kontrollierende Muttergruppen gibt es nicht. Die Beziehung der Eliten zu der den Staat tragenden „Bewegung“ und zu den Volksmassen ist lediglich ideologischer Natur. Die Eliten haben im System demgemäß eine Funktion im Prozeß der politischen Willensbildung nur von oben nach unten.

Sehr wesentlich ist nun dabei, daß die Integration und die Koordination der Eliten nach einem gesellschaftlich-politischen Planschema erfolgt, aus dem sich dann traditionale Riten entwickeln. Disproportionalitäten zwischen diesen auf solche Weise zwangsintegrierten Eliten sind zwar möglich, sie vermögen aber, solange das System funktioniert, nicht zu Desintegrationen zu führen. Gleichwohl liegt hier die Achillesferse dieses Systems. Systemerschütterungen von innen her sind nicht die Folge von Massen- oder Gruppenbewegungen; sie können sich aber als Folge faktischer Rivalitäten und Konkurrenzkämpfe zwischen den Eliten ergeben. Die Folge ist die Neigung der Spitzenführung totalitärer Systeme, ganze Eliten oder Elitenbündel, wenn es erforderlich erscheint, auszuwechseln, das heißt also, je nach Geschmack „auszuradiieren“ oder zu „liquidieren“. Nur ein ständiger Wechsel der Elitengarnituren sichert solche Systeme.

Demgegenüber unterliegt nun die Elitenbildung in demokratischen Systemen einer anderen Gesetzmäßigkeit. Dabei kann auf das bereits über den soziologischen und politischen Charakter der Eliten in demokratischen Ordnungen zum Ausdruck Gebrachte hingewiesen werden. Die Elitenbildung in solchen Systemen erfolgt in der ganzen Breite der Gesellschaft. Die Agglomeration von Eliten selbst aber vollzieht sich dabei ohne zentrale Bestimmung der Spitzenführung an den Stellen des politischen Systems, an welchen Einfluß auf politische Willensbildung erreichbar erscheint. Es geschieht dies, wie bereits betont, in Verbindung mit gesellschaftlichen Muttergruppen. Die Eliten sind nicht als Herrschaftsapparat der Staatsführung nur Übermittler von politischen Meinungen und Entscheidungsgründen nach unten. Es vollzieht sich im Gegenteil mit ihrer Hilfe ein Prozeß echter politischer Willensbildung, der sich nach oben und nach unten zugleich auswirkt.

Daher ist es die wichtigste gesellschaftliche und politische Funktion dieser Eliten, einen Ausgleich herzustellen zwischen den Meinungen unten und den Entscheidungen oben. Dazu müssen sie selbst über politische Konzeptionen verfügen. Das bedeutet aber für diese Eliten, in ihrer Funktion kontrolliert und bestätigt zu werden von unten und Einfluß auszuüben nach oben. Auch die Eliten unterliegen also in diesen Systemen den demokratischen Postulaten der Delegation, der Kontrolle und der Resonanz. Sie spielen aber eine entscheidende Rolle im Prozeß der politischen Willensbildung, und sie partizipieren untereinander am Zustandekommen der politischen Entscheidungen. Die relative Freiheit der Elitenbildung in demokratischen Systemen verlangt dabei erhöhte politische und soziale Verantwortung seitens dieser Eliten. Gerade dadurch unterscheiden sich die demokratischen Eliten wesentlich von den

totalitären Eliten, denen diese Verantwortung von der Spitzenführung abgenommen wird.

Ein Problem der Elitenbildung macht nun allerdings in Demokratien wesentliche größere Schwierigkeiten als in totalitären Systemen: die Koordinierung dieser Gruppen zur Erzielung eines möglichst großen politischen Erfolges für das System. Da die Koordinierung von Eliten in der Demokratie im Bereich der Interessenkämpfe und der Auseinandersetzungen der gesellschaftlichen Muttergruppen erfolgt, auf welche die Eliten bezogen sind, kommt es hier immer wieder zu Disproportionalitäten zwischen den Eliten. Daraus aber kann sich dann ein Zustand der Desintegration durch ungehemmte Elitenkonkurrenz, eine Lahmlegung der ganzen Apparatur der Demokratie ergeben.

Hierin liegt wohl die größte Schwäche der demokratischen Systeme. Erst im Zustand der Desintegration des Systems haben demokratiefeindliche esoterische Eliten die Chance, sich zu entwickeln. Daraus resultiert aber, daß ein demokratisches System den Kampf gegen die Desintegration durch esoterische Eliten, gegen Elitenmonopolstellungen aller Art nur dann mit Erfolg führen kann, wenn die Koordinierung der unter demokratischen Kautelen gebildeten Eliten zu sachlicher Kooperation und zu sachlicher Gegnerschaft zwischen diesen Gruppen führt.

Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß die Koordinierung der Eliten bei freier Konkurrenz ihrer Herausbildung als das Kernproblem der politischen Integration in demokratischen Systemen angesehen werden muß.