

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ernst Fraenkel

Möglichkeiten und Grenzen
politischer Mitarbeit der Bürger
in einer modernen
parlamentarischen Demokratie

Joachim H. Knoll

Elitebildung in der
modernen Massengesellschaft

B 14/66

6. April 1966

Ernst Fraenkel, Dr. jur., o. Professor für die Wissenschaft von der Politik am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, Direktor des John-F.-Kennedy-Instituts der Freien Universität Berlin, geb. 26. Dezember 1898 in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: USA, Weltmacht wider Willen, Berlin 1957; Staat und Politik (mit Karl-Dietrich Bracher), Frankfurt 1964³; Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958; Amerika im Spiegel deutschen demokratischen Denkens, Köln/Opladen 1958; Das amerikanische Regierungssystem, Köln/Opladen 1963²; Öffentliche Meinung und internationale Politik, Tübingen 1962; Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964.

Joachim H. Knoll, o. Professor für Praktische Pädagogik und Leiter der Arbeitsgemeinschaft für Publizistik und Kommunikation der Ruhr-Universität Bochum, geb. 1932 in Freystadt, Niederschlesien; seit 1964 o. Professor an der Ruhr-Universität Bochum, Mitglied der Kommission zur Beratung der Bundesregierung in Fragen der politischen Bildung, Vorstandsmitglied der Gesellschaft für Geistesgeschichte.

Publikationen u. a.: Führungsauslese in Liberalismus und Demokratie, 1957; Jugend, Politik und politische Bildung, 1962; Pädagogische Elitebildung, 1964; Ansichten zur Gegenwart, 1965; Gemeinschaftskunde, 1965; Festschrift zur Eröffnung der Universität Bochum, 1965 (mit Hans Wenke).

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preise von DM 5,50 zuzüglich Verpackungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Möglichkeiten und Grenzen politischer Mitarbeit der Bürger in einer modernen parlamentarischen Demokratie

Besinnung auf das Wesen politischer Erziehung und Bildung

Jedes Herrschaftssystem erhebt Anspruch auf demokratische Legitimation

Eine Untersuchung der „Möglichkeiten und Grenzen der Mitarbeit des Bürgers in einer modernen parlamentarischen Demokratie“ hat eine ganz bestimmte Vorstellung der kennzeichnenden Merkmale der Demokratie zur Voraussetzung. Nur wenn Klarheit darüber besteht, was wir unter „demokratisch“ verstehen, ist es möglich, sich auf das Wesen demokratischer politischer Bildung und Erziehung zu besinnen. Die Klärung der in dem Haupttitel dieses Beitrages aufgeworfenen theoretischen Frage ist die unerläßliche Voraussetzung für die sachgemäße Behandlung des in dem Untertitel angeschnittenen praktischen Problems.

Gehen wir vom Sprachlichen aus, so erinnern wir uns, daß Demokratie Volksherrschaft heißt. Prima facie bedeutet politische Demokratie (und nur von ihr soll die Rede sein) ein Regierungssystem, in dem die Legitimität der Ausübung staatlicher Macht letzten Endes auf dem Willen des Volkes beruht und von ihm ausgeht. Demokratie ist Herrschaft von Volkes Gnaden.

Wie jeder echte politische Begriff war Demokratie ursprünglich ein polemischer Begriff. Herrschaft von Volkes Gnaden stand und steht in einem begrifflichen Gegensatz zur Herrschaft von Gottes Gnaden. Herrschaft von Volkes Gnaden schließt den Gedanken der

autonomen Bildung des Staatswillens ein; Herrschaft von Gottes Gnaden beruht auf der Vorstellung eines von außen kommenden Herrschaftsauftrags, dessen Vollziehung in der Begründung und Ausübung *heteronom* legitimer Staatsgewalt resultiert.

Seitdem der Anspruch der Inhaber staatlicher Hoheitsgewalt, Herrscher von Gottes Gnaden

Joachim H. Knoll:

Elitebildung in der modernen
Massengesellschaft S. 14

zu sein, ungläubhaft geworden ist, ist es allerdings nicht mehr statthaft, das Wesen der Demokratie ausschließlich durch den Hinweis auf ihre Legitimitätsgrundlage bestimmen zu wollen. Gibt es doch in der Gegenwart — von wenigen relativ unwichtigen Ausnahmen abgesehen — kein Regierungssystem, das sich nicht rühmt, geeignete Vorkehrungen dafür getroffen zu haben, daß die Ausübung öffentlicher Hoheitsgewalt im Einklang mit dem Willen des Volkes erfolgt, das heißt aber „demokratisch“ ist. Eine jede Demokratie legt darüber hinaus den größten Wert darauf, nicht als „sogenannte“ Demokratie diskriminiert, sondern als echte Demokratie anerkannt zu werden, auf festen Füßen und nicht in Gänsefüßchen zu stehen.

Einleitungsreferat beim Kongreß zur politischen Bildung in Bonn 1966.

Der französische Staatsmann und Historiker François Guizot hat in seinem im Jahre 1849 erschienenen Buch „La Démocratie en France“ dargelegt, daß damals bereits jedermann, gleichgültig, ob er Monarchist, Republikaner, Sozialist, Kommunist oder Jakobiner sei, sich des Wortes Demokratie als eines Talisman

bediente, hinter dem er sich zu verstecken suchte. „So groß“, sagte Guizot, „ist die Macht des Wortes Demokratie, daß keine Regierung und keine Partei zu existieren wagt, oder existieren zu können glaubt, ohne zuvor dieses Wort auf ihr Banner geschrieben zu haben“.

Herrschaft eines einheitlichen Volkswillens oder einer Vielzahl von Einzel- und Gruppenwillen ?

Nur wenn wir in der Lage sind, den Begriff der Demokratie zu präzisieren und des näheren zu qualifizieren, ist er heute noch politisch relevant. Die Notwendigkeit einer solchen Qualifikation ergibt sich bereits aus der weiten Verbreitung der landläufigen Definition der Demokratie als Volksherrschaft. Diese Definition ist vom wissenschaftlichen Gesichtspunkt aus nicht zuletzt deshalb unzulänglich, weil sie sich des äußerst vieldeutigen Begriffes „Volk“ unkritisch bedient. Wollen wir uns nicht mit einer provisorischen Definition der Demokratie begnügen, so müssen wir den Begriff „Volk“ näher umreißen. Das deutsche Wort „Volk“ ist ein Singular; das englische Wort „the people“ ist ein Plural. Volksherrschaft kann denkbarerweise Herrschaft eines vorgegebenen einheitlichen Volkswillens, es kann aber auch Herrschaft einer Vielzahl von Einzel- und Gruppenwillen bedeuten, die sich jeweils zu einem als Willen des Volkes hypostasierten Staatswillen formieren. Wir müssen deshalb zwischen den Idealtypen eines originären und eines derivativen Volkswillens unterscheiden. So bedeutsam diese Unterscheidung für das Verständnis des Demokratiebegriffs auch zu sein vermag, so wenig fruchtbar wäre es, sie zu verabsolutieren und dergestalt zu vergrößern, wenn nicht gar wertlos zu machen. Auch die radikalsten Anhänger der Theorie der *volonté générale* stellen die Existenz von *volontés particulières* nicht in Abrede; sie sind jedoch geneigt, in deren Bestehen und Betätigung Faktoren zu erblicken, die geeignet sind, einen störenden Einfluß auf

die Emanation des Gemeinwillens auszuüben. Wie denn andererseits die radikalsten Vertreter einer pluralistischen Gruppentheorie nicht bestreiten, daß das Volk als Einheit eine Gruppe mit eigenem Willen und eigenem Bewußtsein darstellt; sie erkennen auch an, daß das Volk als Einheit eine Gruppe *sui generis* darstellt, befürchten jedoch, daß durch die Hervorkehrung des Sondercharakters der im souveränen Staatsverband politisch aktivierten nationalen Einheit eine Suprematie, wenn nicht gar ein Monopol der universalen auf Kosten der partiellen Gruppen hergestellt wird. Dies mag bewirken, daß anstelle des an konkreten Kollektivbedürfnissen, Erfahrungen und Bestrebungen ausgerichteten empirischen, ein aus abstrakten Hypothesen deduzierter weitgehend fiktiver Gemeinwille tritt. Ein jedes aus Idealvorstellungen gespeiste Ganzheitsdenken vermag zur Ausschaltung der antagonistischen Gruppenwillen zu führen und schließt die Gefahr ein, daß an ihrer Stelle ein Führerwillen tritt, der den Anspruch erhebt, von der Vorsehung dazu auserkoren und berufen zu sein, kraft seines Charismas den „wahren“ Volkswillen interpretieren und die Rassenseele repräsentieren zu können.

Vom Monarchen von Gottes Gnaden unterscheidet sich der Führer von Vorsehungs Gnaden nicht zuletzt dadurch, daß er dem Volkswillen nicht hochmütig seine Verachtung bezeugt, sondern heuchlerisch seine Reverenz erweist. Heuchelei ist, wie man es unübertreff-

lich formuliert hat, das Kompliment des Lasters vor der Tugend. Trotz ihrer ständigen Bezugnahme auf den Volkswillen erkennt die moderne charismatische Führerherrschaft einen autonom erzeugten Staatswillen nicht an. Sie operiert mit einem ex ante bestehenden, nicht

mit einem ex post entstehenden Volkswillen. Sie behauptet, Exponentin eines vorgegebenen Gemeinwillens zu sein. Durch Verwirklichung dieses mystisch verdunkelten metaphysisch verklärten Gemeinwillens wird — so behauptet sie — die Volksgemeinschaft begründet.

Rousseaus Gemeinwille setzt homogene Gesellschaft voraus

Ob wir es wahrhaben wollen oder nicht: In unserem unreflektierten politischen Unterbewußtsein spukt nach wie vor die Vorstellung, daß das Gemeinwohl nur verwirklicht werden kann, wenn ein universaler Konsensus über alle das Gemeinwesen berührenden Angelegenheiten begründet und aufrechterhalten werden kann. Jean Jacques Rousseau, auf den diese Vorstellung zurückgeht, ist vermutlich der einflußreichste politische Denker des Abendlandes. Ein derartiger Konsensus setzt aber — wie Rousseau mit größtem Nachdruck unzählige Male ausdrücklich ausgeführt hat — die Existenz einer homogenen Gesellschaft voraus, sei es die eines Kantons, sei es die einer Polis, in denen alle Bürger einander persönlich kennen, die gleichen Interessen verfolgen und soziale Spannungen nicht entstehen können, weil alle darüber einig sind, daß unter allen Umständen der sozial-ökonomische Status quo aufrechterhalten werden soll. Wobei — um Mißverständnisse auszuschalten — ausdrücklich hervorgehoben werden soll, daß der erforderliche Konsensus lediglich die Zustimmung aller „Bürger“ erforderlich macht und Rousseau weit davon entfernt ist, alle Bewohner eines Kantons oder einer Polis als deren Bürger anzuerkennen.

Von der Hypothese eines eindeutig bestimm-
baren Gemeinwohls und dem Postulat eines
einheitlichen Gemeinwillens ausgehend ver-
wirft Rousseau nicht nur alle Gruppen- und

Parteibildungen, sondern auch den Gedanken
der Repräsentation. Eine institutionalisierte
Opposition erscheint ihm als Sünde gegen den
heiligen Geist der Volksgemeinschaft. Unter
der plebiszitären Volksherrschaft Rousseau-
scher Observanz ist das Mitwirkungsrecht des
Bürgers darauf beschränkt, im Thing „ja“ oder
„nein“ zu sagen. Wer in der Minderheit bleibt,
beweist damit, daß er sich geirrt hat; wer im
Irrtum verharret, ist ein Staatsfeind. Wenn vor-
her eindeutig feststeht, was der „wahre“
Volkswille ist, wird die Mitwirkung des Bür-
gers bei seiner Proklamierung zur Farce. Wer
im Parlament nichts anderes sieht als ein aus
Zweckmäßigkeitserwägungen unvermeidbares
Substitut der Bürgerversammlung, verkennt,
daß die Mitwirkung des Bürgers nur dann real
wirksam zu werden vermag, wenn die Mög-
lichkeit besteht, sie kollektiv geltend zu ma-
chen. Kraft Verfassungsrecht wirkt der ein-
zelne lediglich als Staatsbürger, in der Verfas-
sungswirklichkeit wirkt der einzelne auch und
vor allem als Partei- und Verbandsbürger im
politischen Entscheidungsprozeß mit. Weil die
Demoskopie den einzelnen weder als Staats-
noch als Partei- oder Verbandsbürger, sondern
lediglich als Glied einer amorphen Masse er-
faßt, kommt ihr zwar eine erhebliche Bedeu-
tung als Barometer der Stimmungsdemokratie,
aber keinerlei Bedeutung für die Mitwirkung
des Bürgers an der auf Diskussion und Kom-
promiß basierenden Repräsentativdemokratie
zu.

Widerspruch zwischen der demokratischen Ideologie Rousseaus und der soziologischen Situation der Gegenwart

Es gehört zu den erstaunlichsten Paradoxa der Geschichte des abendländischen politischen Denkens, daß der von ihr heilig gesprochene Wegbereiter der Französischen Revolution zum mindesten im sozio-ökonomischen Raum ein erzkonservativer anti-revolutionärer Denker gewesen ist. Seine Lehren, die von dem Axiom der homogenen Gesellschaft ausgehen, sind für die heterogene differenzierte labile Gesellschaftsordnung der Gegenwart schlechthin unverbindlich. Ihre Verwendung erschwert es, zentral wichtige Vorgänge und Institutionen unseres politischen und sozialen Lebens richtig zu interpretieren und ihren den sozialen Bedürfnissen der Gegenwart adäquaten demokratischen Charakter zu erfassen. Die fehlende Kongruenz zwischen unserer weitgehend auf Rousseau zurückgehenden demokratischen Ideologie und unserer im offenkundigen Gegensatz zu Rousseau stehenden Soziologie bewirkt, daß wir ein um so schlechteres demokratisches Gewissen haben, je zeitgemäßer die Methoden und Institutionen sind, deren wir uns im demokratischem Prozeß der politischen Willensbildung bedienen.

Man denke nur an die nie abreißen Kritik an den Interessengruppen, die unablässig als Fremdkörper, wenn nicht gar als Pestbeulen im demokratischen Regierungsprozeß verdammt werden — als ob es eine moderne freiheitliche Demokratie ohne Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Beamten-, Handwerker-, Bauern- und Studentenorganisationen geben

könne. Man denke an die Klage, daß die öffentliche Meinung von den Managern der Massenkommunikationsmittel und den Funktionären der Parteien und Verbände „gemacht“ werde — als ob es möglich sei, daß — so wie Minerva aus dem Haupte des Zeus — die öffentliche Meinung automatisch aus dem Volksgeist entspringen könne. Man denke an das Unbehagen darüber, daß im Parlament die Reden zum Fenster heraus gehalten werden — als ob es nicht die Aufgabe der Parlamentsdebatten sei, der breiten Öffentlichkeit Alternativen aufzuzeigen, um dergestalt dem Volk die Gelegenheit zu geben, nicht nur abzustimmen, sondern im echten Sinne des Wortes zu „wählen“. Man denke an den Vorwurf, daß die Mitglieder des Parlaments blind der Parteiloyalität Folge leisten, anstatt der Stimme ihres Gewissens zu folgen (von der stillschweigend unterstellt wird, daß sie darüber Auskunft zu erteilen vermag, welche der denkbaren Lösungsmöglichkeiten eines detaillierten politischen Problems am besten dem Gemeinwohl entspricht) — als ob ohne Fraktionsdisziplin parlamentarisch regiert werden könne. Man zittert bei dem Gedanken, daß der Volkswille durch die Parteien mediatisiert werde, als ob das Volk — wenn es nicht auf die Rolle einer akklamierenden Claque beschränkt sein soll — anders als durch Approbation oder Reprobation dialektisch formulierter Kontroversen seiner Meinung Ausdruck zu verleihen imstande sei.

Politische Bildung muß die Realität der differenzierten heterogenen Gesellschaft bewußt machen

Ist es nicht ein erschütterndes Zeichen unserer politischen Unbildung, mit welcher Unbekümmertheit wir mit Begriffen wie „consensus

omnium“ und „bonum commune“ hantieren, ohne uns auch nur zu fragen, ob ihre unkritische Verwendung zur weiteren Verwirrung

nun ihre falsche Verwendung in das politische Unheil zu führen geeignet sind. Hier hat politische Bildung einzusetzen.

Politische Bildung kommt nicht darum herum, sich stets und von neuem mit dem Phänomen Rousseau auseinanderzusetzen. Sie muß eindeutig zu der vielleicht erregendsten Streitfrage der modernen politischen Theorie Stellung nehmen, ob es tatsächlich zulässig ist, Jean Jacques Rousseau zu den Ahnherrn der westlichen Demokratie zu zählen, oder ob es nicht viel mehr berechtigt ist, ihn als den eigentlichen Stammvater des politischen Totalitarismus zu bezeichnen und in einigen seiner Schriften den Urquell dessen zu erblicken, was man bewußt provokatorisch und, ohne den Vorwurf der Paradoxie zu scheuen, als „totalitäre Demokratie“ bezeichnet hat.

Politische Bildung muß die Utopie bekämpfen, es sei angängig, den Entwicklungsprozeß von der — angeblich — harmonischen undifferenzierten homogenen Gemeinschaft zu der gruppenmäßig differenzierten antagonistischen heterogenen Gesellschaft aufzuhalten, geschweige denn rückgängig zu machen und aufzuheben.

Politische Bildung ist dazu berufen, die Illusionen zu zerstören, in einer heterogenen differenzierten Gesellschaft könne es ein als politisches Aktionsprogramm zu verwertendes vorgegebenes Gemeinwohl geben.

Politische Bildung muß dem Bestreben entgegenreten, die Realität der bestehenden heterogen differenzierten Gesellschaft durch die Ideologie einer militanten Volksgemeinschaft zu verhüllen, deren Charakter primär durch den existentiellen Gegensatz zu anderen staatlichen Gebilden bestimmt wird.

Politische Bildung darf sich aber auch der Aufgabe nicht entziehen, zu prüfen, ob die Erkenntnis, daß die gruppenmäßig differenzierte heterogene Gesellschaft ein nicht abzuleug-

nendes und zu beseitigendes historisches Faktum darstellt, erforderlich macht, die Kategorien des consensus omnium und des bonum commune aus unserer politischen Vorstellungswelt radikal zu eliminieren.

Denn politische Bildung darf sich nicht darauf beschränken, zu erforschen, wie unter den obwaltenden Verhältnissen der Prozeß der politischen Willensbildung tatsächlich funktioniert. Sie muß sich vielmehr zusätzlich darum bemühen, aufzuzeigen, wie er unter den obwaltenden Bedingungen optimal zu funktionieren vermag.

Politische Bildung hat nicht nur das Anliegen, den bestehenden Staat zu analysieren; sie muß auch in der Lage sein, ihn zu kritisieren. Sie ist dieser Aufgabe nur gewachsen, wenn sie sich ernsthafte Gedanken über einen besseren (oder wenn man will weniger schlechten) Staat macht, das heißt aber, wenn sie eine Vision des „guten Staates“ besitzt. Politische Bildung ist sowohl politische Soziologie als auch politische Ethik. Sie bleibt höchst unvollkommen, wenn sie über dem empirischen das normative Element der Politik übersieht. Die Integration dieser Elemente macht erst das Wesen echter politischer Bildung verständlich.

Politische Bildung muß verständlich machen, wie die in jeder heterogenen Gesellschaft inhärenten zentrifugalen Tendenzen durch freiwillige Anerkennung eines als allgemein verbindlich anerkannten Wertkodex in Schach gehalten werden können, eines Kodex, der nicht nur Verfahrens-, sondern auch Verhaltensnormen enthalten muß.

Politische Bildung ist mit anderen Worten dazu berufen aufzuzeigen, wie in einer Gesellschaft, die sich ihres heterogenen Charakters voll bewußt ist, Demokratie möglich ist, ohne zur Zersetzung der staatlichen oder zur Unterdrückung der partiellen Gemeinschaften zu führen.

Die vulgärdemokratische Irrlehre von der Aufhebung der Entfremdung in der patriotischen Volksgemeinschaft

Politische Bildung hat demnach damit zu beginnen, politische Mißverständnisse auch und gerade dann auszuräumen und auszumerzen, wenn sie zum eisernen Bestandteil dessen gehören, was ich als Vulgärdemokratismus bezeichnen möchte. Der Vulgärdemokratismus stellt in seinem Kern die Säkularisierung des biblischen Topos vom paradiesischen Urzustand, dem Sündenfall und der Verheißung der Erlösung dar — von der Gemeinschaft der Freien und Gleichen in der Urzeit über die Gesellschaft der verfremdeten isolierten Individuen der Gegenwart zurück zu der durch Aufhebung der Entfremdung ermöglichten harmonisch-homogenen, automatisch-funktionierenden Gemeinschaftsordnung der Zukunft.

Die vulgär-demokratische Lehre vom sozialen Sündenfall hat zwei Varianten: die weitverbreitete anarchistische Vorstellung, der harmonische Urzustand der Menschheit sei durch die Errichtung des Staates zu Ende gekommen und könne lediglich durch die Beseitigung des Staates wiederhergestellt werden, und die von Rousseau entwickelte Lehre, der soziale Sündenfall sei durch die Entstehung der Gesellschaft eingetreten und seine Wirkungen könnten — wenn überhaupt — lediglich durch Begründung eines nach dem Modell der antiken Polis zu errichtenden potentiell omnipotenten Staates beseitigt werden. Nur durch restlose Hingabe an das Vaterland kann nach dieser Lehre die im gesellschaftlichen Zivilisationsprozeß inhärente Entfremdung aufgehoben werden. Nur in der Gemeinschaft von Menschen, die nicht mehr „außer sich“, sondern die wieder „bei sich“ sind, weil sie restlos in die verschworene Gemeinschaft einer Kriegerkaste eingegliedert sind, die sich in einem permanenten Zustand des Krieges und der Kriegsgemeinschaft befinden, kann ein consensus erreicht werden, der die Verwirklichung des bonum commune sicherstellt. Hier und nur hier herrscht die *volonté générale*.

Die moderne französische und schweizerische Rousseau-Forschung hat nachgewiesen, daß der erste Theoretiker der Entfremdung Jean Jacques Rousseau gewesen ist. Auf den hier hervorgehobenen Aspekt der Rousseauschen Lehre ist besonderer Nachdruck zu legen, weil er im Jakobinertum in Erscheinung getreten ist und weil er in wohl keinem Land einen nachhaltigeren Eindruck hinterlassen hat als in Deutschland. Rousseaus Doktrin, daß die *volonté générale* im integralen Patriotismus, der am Modell Spartas und des frühen Rom exemplifiziert wird, ihren markantesten Ausdruck gefunden hat, ist nicht ohne Einfluß auf den späten Fichte geblieben. Sie hat indirekt die Urburschenschaftler und einige Achtundvierziger beeinflußt und bildet eine nicht unwesentliche Komponente des deutschen national-demokratischen Denkens. Sie brach sich im „Fichtejahr“ 1914 eruptiv Bahn, was man damals den „Geist von 1914“ genannt hat. Das nationale Pfingstwunder bewirkte, daß mit einem Schlag das üble Parteigezänk zum Schweigen kam, daß jeder für alle und alle für jeden einstanden und daß der Kaiser keine Parteien, sondern nur noch Deutsche kannte. Damals wurde der Frontgeist erzeugt und die Volksgemeinschaft geboren.

Man versteht den damaligen Enthusiasmus — und es war ein echter rauschhafter Enthusiasmus — nur dann voll, wenn man ihn als Flucht aus der Realität der aufgespaltenen heterogenen Gesellschaft in das Traumland einer homogenen Gemeinschaft von Menschen begreift, die in dem Krieg das einzig realisierbare Mittel erblickten, durch Einschmelzung der Partikular- in den Gesamtwillen die nationale Solidarität zu begründen.

Der Mann, der in München am 1. August 1914 in die Knie sank und Gott unter Tränen dankte, daß er diesen Tag erleben durfte, war das ins Extrem verzerrte Paradigma eines in der heterogenen Gesellschaft entfremdeten

und entwurzelten Menschen — eines völlig isolierten Individuums —, der familien-, heimat-, berufs- und arbeitslos war, der keinen Heimaturlaub nahm, weil er nicht wußte, wo er hingehen sollte. Er wurde durch das Kriegserlebnis zum Propheten einer Gemeinschaftsideologie, die sich anmaßte, einen neuen deutschen Menschen schaffen zu können. Im Ebenbilde dieses Mannes sollte ein Menschentyp herangezüchtet werden, von dem erwartet

wurde, daß er den höchsten Grad der Freiheit zu erlangen imstande sei, wenn es ihm gelang, sich total in die völkische Gemeinschaft einzugliedern. Politische Bildung muß in der Lage sein, die symptomatische Bedeutung von Hitlers Lebensschicksal zu erfassen. Sein Homogenitätsfetischismus ist der Verzweiflungsschrei eines völlig vereinsamten Menschen, der in der heterogenen Gesellschaft restlos gescheitert war.

Die politische Anthropologie von dem im Naturzustand guten Menschen führt zum Totalitarismus

Aufhebung der Entfremdung — sei es in Form der Wiedererrichtung der anarchischen Gemeinschaft, sei es in Form der Begründung einer totalen staatlichen Ordnung — beruht auf der Prämisse, daß der Mensch (oder doch zum mindesten der arische Mensch) von Natur aus gut und nur durch äußere Einflüsse und Einwirkungen verderbt sei. Hieraus folgt aber die Möglichkeit, ihn durch Verwendung der geeigneten Mittel zu einem uneigennütigen, unverderblichen und makellosen Glied einer Gemeinschaft zu machen, in der jeder, indem er den Geboten der Gemeinschaft gehorcht, nur sich selbst gehorcht und deshalb wahrhaft frei ist. Wahre Freiheit äußert sich nicht in der begrenzten Mitwirkung im Staat, sondern in der unbegrenzten Eingliederung in den Staat. Die politische Anthropologie der ursprünglichen Güte der menschlichen Natur und der Möglichkeit ihres Wandels bildet die Grundlage alles messianischen Staatsdenkens, das, wie Talmon schlüssig dargetan hat, dem modernen Totalitarismus zugrunde liegt.

Politische Bildung ist unvollkommen, wenn sie sich nicht darüber Rechenschaft ablegt, von welchem Bild des Menschen unser politisches

Denken geprägt ist, das heißt aber, zu welcher politischen Anthropologie wir uns bekennen. Die westlichen Demokratien — einschließlich der Bundesrepublik — legen ihrem Demokratiebegriff die auf der jüdisch-christlichen Tradition beruhende Anthropologie zugrunde, daß der Mensch zwar in der Lage ist, das Gute zu erkennen, daß es ihm aber verwehrt ist, es jemals voll zu verwirklichen. Jede Form des Messianismus ist ihnen zuwider; sie erblicken in dem Zustand der Entfremdung das Schicksal des modernen Menschen im Industriezeitalter. Die Aufhebung der Entfremdung streben sie nicht an, weil sie die menschliche Natur nicht für manipulierbar halten.

Politische Bildung muß von der Natur der homines sapientes und darf nicht von der Unnatur von homunculi ausgehen. Politische Bildung muß gleicherweise in Rechnung stellen, daß der Mensch in seinem politischen Denken zwar für die Vorstellung einer gerechten Gesellschaftsordnung empfänglich, in seinem politischen Handeln jedoch weitgehend von dem Bestreben motiviert ist, seinen Interessen bestmöglich zu dienen und seine Bedürfnisse bestmöglich zu befriedigen.

Gibt es ein a posteriori-Gemeinwohl als Ausgleich der antagonistischen Gruppeninteressen ?

Hier liegt der Ansatzpunkt für das Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen der politischen Betätigung der Bürger in der parlamentarischen Demokratie. Die moderne parlamentarische Demokratie gestattet ihren Bürgern, auch in ihrer Eigenschaft als Bürger um die Förderung ihrer Interessen besorgt zu sein. Sie ermuntert sie geradezu, dies auf dem einzig wirksamen Wege — nämlich kollektiv zu tun. Sie verwirft den Gedanken, daß lediglich gespaltene Persönlichkeiten — Gemeinschaftsmenschen in der politischen und Privatmenschen in der sozio-ökonomischen Sphäre — gute Bürger zu sein vermögen.

Ebensowenig wie im modernen Industriezeitalter Staat und Gesellschaft voneinander trennt und klare Demarkationslinien zwischen öffentlichem und privatem Recht gezogen werden können, ist es angängig, zwischen individueller und sozialer Moral zu differenzieren. Die parlamentarische Demokratie eröffnet dem Individuum die Möglichkeit, selbst als homo politicus seine privaten Interessen zu fördern, jedoch unter der ausdrücklichen Bedingung, daß er auch als homo economicus die Grenzen respektiert, die ihm durch die Notwendigkeit der Beachtung der Gebote des Gemeinwohls gesetzt sind.

Die Gretchenfrage der dem modernen Industriezeitalter adäquaten Staatsform der parlamentarischen Demokratie lautet, ob es angängig ist, unter ihrer Herrschaft trotz des heterogenen Charakters ihrer Gesellschaftsstruktur von einem Gemeinwohl zu sprechen. Läuft nicht jeder, der heute noch mit diesem Begriff operiert, Gefahr, sich dem Vorwurf des Ideologieverdächtigen auszusetzen und ein Opfer dessen zu werden, was vor mehr als einem halben Jahrhundert als die große Lebenslüge des Obrigkeitsstaates bezeichnet worden ist?

Politische Bildung schließt die Notwendigkeit ein, zu begreifen, daß es noch niemals in der Geschichte einen Staat gegeben hat, der sich

nicht zu dem Grundsatz bekannt hat, *salus rei publicae sei suprema lex*. Eine Politikwissenschaft, die zu dem Phänomen „Gemeinwohl“ nichts zu sagen hat, ähnelt einer Vorführung des Hamlet ohne den Prinzen von Dänemark.

Unter Gemeinwohl soll im folgenden eine *in ihrem Kern auf einem als allgemein gültig postulierten Wertkodex basierende, in ihren Einzelheiten den sich ständig wandelnden ökonomisch-sozialen Zweckmäßigkeitserwägungen Rechnung tragende regulative Idee* verstanden werden, die berufen und geeignet ist, bei der Gestaltung politisch nicht kontroverser Angelegenheiten als Modell und bei der ausgleichenden Regelung politisch kontroverser Angelegenheiten als bindende Richtschnur zu dienen.

Ich wiederhole, daß mit der für den demokratischen Staat kennzeichnenden Vorstellung der Autonomie politischer Willensbildung der Gedanke eines a priori-Gemeinwohls in Form eines politischen Aktionsprogramms nicht in Einklang zu bringen ist. Schließt dies aber — so müssen wir uns fragen — die Möglichkeit eines a posteriori-Gemeinwohls aus — eines Gemeinwohls, das nicht vorgegeben ist, sondern das als Resultante aus dem Parallelogramm der divergierenden ökonomischen, sozialen und ideellen Kräfte entsteht und den optimalen Ausgleich der antagonistischen Gruppeninteressen darstellt? Diese Frage ist nur dann sinnvoll, wenn man es für möglich erachtet, in den mit der kollektiven Wahrnehmung von Gruppeninteressen betrauten Verbänden die geeigneten Instrumente zwecks Überwindung der zentrifugalen Tendenzen zu sehen, die in der heterogenen Gesellschaft in Erscheinung treten. Die Frage ist nur dann nicht paradox, wenn man von der Arbeitshypothese ausgeht, es sei möglich, aus der heterogenen Not eine pluralistische Tugend zu machen.

Pluralistische Demokratie ist das Gegenteil der Rousseauschen Demokratie

Man hat im 19. Jahrhundert versucht, die heterogene Gesellschaft sich selbst zu überlassen und sie von einem Staat zu separieren, der obrigkeitlich organisiert war und der von einer Bürokratie regiert wurde, die behauptete, über den Parteien und Gruppen zu stehen, und die beanspruchte, als „allgemeiner Stand“ in der Lage zu sein, dem Gemeinwohl zum Durchbruch zu verhelfen. Für eine politische Mitwirkung der Untertanen war in diesem nicht-demokratischen Staat kein Raum.

Man hat im 20. Jahrhundert versucht, die heterogene Gesellschaft in einen Staat einzugliedern, der totalitär organisiert war und von einer Partei regiert wurde, die behauptete, über den Klassen und Kasten zu stehen, und beanspruchte, als Instrument des Führers in der Lage zu sein, dem Gemeinwohl zum Durchbruch zu verhelfen. Für die politische Mitwirkung der Volksgenossen war in diesem nicht-demokratischen Staat ebenfalls kein Raum.

Man hat außerhalb Deutschlands versucht, die heterogene Gesellschaft sich selbst zu überlassen und hat gleichzeitig den von einer Militärjunta autoritär regierten Staat, der massenstaatlich organisiert war, autorisiert, zwecks Förderung des staatlichen Gemeinwohls stets dann polizeilich zu intervenieren, wenn sich Ansätze dafür bemerkbar machten, daß die Massen bestrebt waren, sich in auto-

nomen Verbänden zu organisieren. Für die politische Mitwirkung der Eingeborenen war in diesem ebenfalls nicht-demokratischen Staat kein Raum.

So verschieden auch im übrigen die Idealtypen des obrigkeitlichen Beamtenstaates, des totalitären Einparteiensstaates und des autoritären Massenstaates sein mögen, so einig sind sie sich doch in der Ablehnung der pluralistischen Demokratie. Das Wort „pluralistisch“ hat in Deutschland einen schlechten Klang, seitdem Carl Schmitt in der pluralistischen Struktur der Weimarer Republik eine der Ursachen ihres Verfalls erblickt hat. Pluralismus ist ein echt politischer Begriff, weil er ein polemischer Begriff ist. In der Gegenwart steht der Begriff des Pluralismus im polemischen Gegensatz zum Begriff des Totalitarismus. Stets aber stellte eine pluralistische Demokratie das kontradiktorische Gegenteil einer Demokratie Rousseauscher Observanz dar.

Rousseaus Staatsdenken besitzt nicht zuletzt deshalb eine solch epochale Bedeutung, weil er ein Staatswesen konstruierte, in dem es weder einen König als Repräsentanten des Gemeinwohls noch Stände als Repräsentanten partieller Interessen gibt. Er übertrug die Funktion des Monarchen auf das Volk und eliminierte gleichzeitig radikal alle intermediären Gewalten.

Pluralistische Gruppen ermöglichen dem Bürger die ständige Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten

Eine politische Bildung, die sich nicht in einer phrasenhaften Bejahung oder Verdammung des Pluralismus verlieren will, muß an Tocqueville anknüpfen. Sie darf über den Möglichkeiten nicht die Grenzen einer mittels der

Gruppen zu verwirklichenden Mitwirkung der Bürger am Staat übersehen.

Pluralismus darf nicht mit einem *laissez faire* auf kollektiver Ebene gleichgesetzt werden. Ein richtig verstandener Pluralismus schließt

die Erkenntnis ein, daß auch in der heterogensten Gesellschaft stets neben dem kontroversen auch ein nicht-kontroverser Sektor des gesellschaftlichen Lebens besteht. Ein richtig verstandener Pluralismus ist sich der Tatsache bewußt, daß das Mit- und Nebeneinander der Gruppen nur dann zur Begründung eines a posteriori-Gemeinwohls zu führen vermag, wenn die Spielregeln des politischen Wettbewerbs mit Fairneß gehandhabt werden, wenn die Rechtsnormen, die den politischen Willensbildungsprozeß regeln, unverbrüchlich eingehalten werden, und wenn die Grundprinzipien gesitteten menschlichen Zusammenlebens uneingeschränkt respektiert werden, die als regulative Idee den Anspruch auf universale Geltung zu erheben vermögen. Sie tragen einen modifizierenden und korrigierenden Charakter und stellen kein unmittelbar realisierbares Aktionsprogramm dar.

Der Pluralismus stellt gleichsam einen Transformator dar, in dem gesellschaftliche in politische Energie umgewandelt wird. In ihm werden die diffusen Elemente der heterogenen Massengesellschaft in kompakte Gebilde umgeformt, denen in einer parlamentarischen Demokratie der Zugang zum Parlament, Regierung und Verwaltung jederzeit offenstehen sollte. Die pluralistischen Verbände sind dazu berufen, dem einzelnen die Möglichkeit zu eröffnen, einen Ausweg aus der Isolierung

und Vereinsamung zu finden, die ihn im Industriezeitalter ständig bedroht. Denn die Mitwirkung des Bürgers an öffentlichen Angelegenheiten darf sich nicht darauf beschränken, alle vier Jahre zur Wahlurne zu gehen und durch seine Stimmabgabe Einfluß darauf auszuüben, welches Team im Bereich der hohen Politik regieren soll — so wichtig dies auch ist. Die Mitwirkung des Bürgers muß die Möglichkeit einschließen, durch Mitgliedschaft und Mitarbeit in den Interessenorganisationen an der Regelung der Alltagsfragen teilzunehmen, die ihn unmittelbar berühren. Letzten Endes ist der Sinn der kollektiven Demokratie darin zu suchen, ohne den utopischen Versuch zu unternehmen, die Wirkungen der Entfremdung völlig abzustellen und aufzuheben, sie doch soweit wie möglich abzuschwächen und erträglich zu machen. Durch aktive Mitarbeit in den Verbänden und Parteien soll das Gefühl der passiven Hilflosigkeit überwunden werden, das den einzelnen befallen muß, wenn er keinen Ausweg aus dem Prozeß der Vermassung sieht, die uns alle tagtäglich bedroht.

Mitarbeit des Bürgers in der parlamentarischen Demokratie gewährt dem einzelnen das unmittelbare politische Wahlrecht; Mitarbeit des Bürgers in der pluralistischen Demokratie gewährt dem einzelnen ein mittelbares durch die Parteien und Verbände geltend zu machendes Mitgestaltungsrecht auf die öffentliche Meinung, die Fraktionen und damit auch auf Regierung und Parlament.

Auch die Gruppen müssen demokratisch konstituiert sein

Pluralismus ermöglicht eine durch die Parteien und Gruppen zu bewerkstelligende demokratische Mitwirkung der Bürger im Staat nur dann, wenn die Gruppen und Parteien selber demokratisch konstituiert sind und sich gegenüber dem ehernen Gesetz der Partei- und Gruppenoligarchie immun erweisen. Die Existenz einer pluralistischen Demokratie setzt nicht nur voraus, daß der Staat pluralistisch,

sie setzt auch voraus, daß die pluralistischen Parteien und Verbände demokratisch sind, das heißt, daß sie offene Gesellschaften darstellen, die nicht von Eliten, die sich durch Kooption ergänzen, beherrscht werden, sondern als Stätten zu dienen vermögen, an denen jeder Bürger sich aktiv zu betätigen in der Lage ist, an denen er nicht nur reden kann, sondern auch eine Chance besitzt, gehört zu

werden, an denen er nicht nur fragen kann, sondern auch eine Antwort erhält, an denen er nicht als Nummer behandelt, sondern als Mitglied respektiert wird.

Denn diese Gruppen — Parteien und Verbände — stellen ihrer Idee nach Stätten der

politischen Bildung im doppelten Sinne des Wortes dar — einer politischen Bildung im Sinn einer Erziehung zum demokratischen Staatsbürger und einer politischen Bildung im Sinn der Formung eines demokratischen Staatswesens.

Elitebildung in der modernen Massengesellschaft

Theoretische Vorüberlegungen

„In allen Gesellschaften gibt es zwei Klassen, eine die herrscht und eine die beherrscht wird. Die erste 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.“ Mit diesen Worten kennzeichnet der konservative Staatstheoretiker Gaetano Mosca (1895, *Die herrschende Klasse*) die zweischichtige Struktur eines jeden Staatswesens, sei es nun Republik oder Monarchie, beschreibt er den Zustand einer jeden Gesellschaftsgruppierung, gleich, ob diese mehr demokratisches oder mehr aristokratisches Gepräge trägt. Es ist die Grundformel der Führungsbildung.

Vom Gründungsakt her sind grundsätzlich zwei traditionelle Formen der Elitebildung festzustellen: Die charismatische Auslese, die die Erwählung und Weihe von einem Höheren herleitet, wie sie idealtypisch im theokratischen Staat verwirklicht wird. „Im Falle der charismatischen Herrschaft“, so erklärt Max Weber, „wird dem charismatisch qualifizierten Führer als solchem kraft persönlichen Vertrauens in Offenbarung, Heldentum oder Vorbildlichkeit im Umkreis der Geltung des Glaubens an dieses Charisma gehorcht.“ Es muß demnach zu den rein technischen Fähigkeiten des Führens noch ein irrationales Moment, außergewöhnlich Beispielhaftes treten, um eine auf Vertrauen basierende Autorität zu garantieren. Ansehen, Vorbildlichkeit, Vertrauen enthalten irrationale Beiwerte. Der Prozeß der Elitebildung bei der charismatischen Herrschaftsausübung ist im wesentlichen ein Bestellverfahren von oben, vom charismatischen Führer aus, wobei sich Jüngerschaft oder

Gefolgschaft bildet. Ihre entscheidende Qualität liegt im Gehorsam und im Vollzug und in der Sicherung der vom „Stifter“ verkündeten Lehre. Diese Elite hat Anteil am Charisma des Führers, empfängt von dort die Weihe. So muß etwa das königliche Gottesgnadentum vom Charisma her verstanden werden, wobei es sich um ein Charisma des Amtes, nicht der Person handelt. Hingegen war etwa die nationalsozialistische Elite pseudocharismatisch, da der Führer von seiner Gefolgschaft erst in übermenschlichen Rang gesetzt wurde; das imitierte Charisma war von unten projiziert.

Neben die charismatische Auslese tritt in der Neuzeit stärker die leistungs- und eignungsbedingte Elitebildung, die einen individuellen Charakter trägt. Sie vollzieht sich auf Grund der persönlichen Leistung und nach dem Rang ihrer Bedeutung für das Ganze. In ihrem Rahmen bilden sich führende Berufe heraus, in denen das Leitbild weitergegeben wird. Von hier aus ergibt sich ein Elitebegriff, der im persönlichen Format und in der öffentlichen Bedeutung seiner Tätigkeit, in der schöpferischen Qualität des einzelnen beruht. In dem Maße, wie der charismatische Gehalt der historischen Eliten verebbt, gewinnt dieser Elitebegriff an Geltung und Bedeutung. Während sich in normalen Zeiten, in denen Gesellschaft und staatliche Ordnung als verbindlich bejaht werden, die Führungsauslese fast unbewußt und unbemerkt vollzieht, stellt sich in Umbruchzeiten das Problem der Elitebildung intensiv und vielfältig. In der Epoche des Übergangs vom bürgerlichen Zeitalter zum Massenzeitalter hat sich daher die Diskussion über die Bildung einer politisch tragfähigen Eliteschicht immer mehr verstärkt.

Historische Wendepunkte und Führungsauslese

Einen dieser Wendepunkte, der gleichzeitig eine Umbruchsituation darstellt, markiert das Jahr 1918. In diesem Jahr zerbrach das Kaiserreich, und mit ihm wurde eine Gesellschaftsordnung, die bis dahin hierarchisch gegliedert war, in Frage gestellt. In der Wilhelminischen Ära und vor allen Dingen in der Mitte des 19. Jahrhunderts gab es in dieser Gesellschaft einen Kristallisations- und Bezugspunkt, den der Monarch abgab. Der Monarch war bis in das Jahr 1918 hin, trotz mancher Fragwürdigkeiten, die sich an Wilhelm II. feststellen ließen, eine unbezweifelte Institution. Das Ansehen des Monarchen ging nicht so sehr von seiner Persönlichkeit aus, sondern vielmehr von seinem Amt, das heißt sein Charisma, seine Weihe war ein Amtcharisma. In dieser Gesellschaft, die uns von Hans Fallada so anschaulich beschrieben wurde, hatte jeder seinen ihm zukommenden Platz. Keiner durfte aus seinem gesellschaftlichen Bezirk ausbrechen. Es war nach unten und oben hin alles geordnet. Es war, wie Stefan Zweig gelegentlich gesagt hat, das Goldene Zeitalter der Sicherheit.

Aber es hatte sich schon in der Wilhelminischen Ära, wenn nicht sogar schon früher, gezeigt, daß die herkömmlichen Führungsschichten, die sich vor allen Dingen aus dem Adel rekrutierten, zur Herstellung einer politischen Führung nicht mehr im Stande waren.

Im Jahre 1918 ist das Volk dann aus der Treuebindung an den Monarchen entlassen worden, und es fehlte fortan der Bezugspunkt, auf den hin man sich orientieren konnte. Die Gesellschaft und der Staat der Weimarer Republik waren rational, waren vordergründig. Der Staat und die staatlichen Veranstaltungen waren ohne jene Wärme, die dem Kaiserreich in so starkem Maße innegewohnt hatte. Fortan war die Aufgabe gestellt, eine politische Führungsschicht zu bilden, die — ohne emotionelle Beiworte — im Stande war, die Ge-

schäfte der Politik und die Geschäfte des Staates zu führen. Es ist dem Weimarer Staat indes kaum gelungen, die Herzen der Menschen zu erwärmen und sie zu einer auch gefühlsmäßigen Bejahung dieses Staates zu bringen. Es hat zwar eine Reihe von durchaus reputierlichen Versuchen gegeben, in der Weimarer Republik eine achtenswerte Führungsschicht herauszustellen, aber das mochte nicht gelingen, weil sich die restaurativen und konservativen Kräfte mit den progressiven nicht einigen konnten, und weil sich ein großer Teil des Bürgertums von vornherein gegen den Staat von Weimar stellte. Wollte man hier ausführlicher über die Elitebildung in der Weimarer Republik sprechen, so müßte man auf vielerlei hoffnungsvolle Ansätze hinweisen. In diesem Zusammenhang ist etwa zu denken an die vom liberalen Gedankengut ausgehende Gründung der Deutschen Hochschule für Politik, die mit viel Erwartungen begrüßt wurde, an den späten Max Weber und auch an Hugo Preuß, der für die kommunale Elitebildung sehr Wesentliches geleistet hat. Selbst noch in der Endphase der Weimarer Republik, in den Jahren 1928—1932, sind Versuche sichtbar geworden, diesem Staat eine überzeugende Führungsschicht zu geben und ihn vor der braunen Gefahr zu retten. Es war allerdings bedenklich, daß diejenigen, die auf der Seite des Konservatismus über ein einigermaßen vernünftiges Rezept verfügten, die Trennungslinie zum Nationalsozialismus nicht deutlich markierten. Der so mutige Edgar Julius Jung, der der Öffentlichkeit ein großes Paket von Vorschlägen und Überlegungen vorlegte, über die zu diskutieren gelohnt hätte, und seine Mitstreiter des Jungkonservatismus haben die Regierung Papen von den Gedanken her getragen, wobei Papen hinter der Gedankenfülle dieser Jungkonservativen weit zurückfiel. Die Vorstellungen, die sich im Jahre 1933, insbesondere in diesem Kreis regten, daß auf die erste Revolution des Natio-

nalsozialismus eine zweite des Jungkonservatismus folgen werde, haben sich allerdings als irrig und unrealistisch erwiesen. Nach der grausamen und schrecklichen Episode des Nationalsozialismus sind wir nach 1945 mit der Aufgabe konfrontiert worden, eine tatkräftige Führungsschicht herauszustellen.

Es muß hier eindeutig gesagt werden, daß jede Führungsbildung organisch wachsen muß, daß sich Eliten nicht willentlich züchten lassen. Die alten, von der Honoratioren-Politik geprägten Führungsschichten sind in den ganz anderen Verhältnissen einer rationalen Demokratie nicht mehr funktionstüchtig. Es ist ein Faktum, daß Macht, Ansehen und Reichtum nicht mehr zusammenfallen und daß aus diesem Auseinanderbrechen so wesentlicher Elemente Über-

legungen erwachsen müssen, wie denn eine neue Führungsschicht sich formieren kann.

Über die Elitebildung nach 1945 gibt es eine schier unübersehbare Fülle von feuilletonistischen Äußerungen, aber es gibt nur einige wenige Arbeiten, die sich zuverlässig mit dem Phänomen der Führungsbildung in der modernen Massendemokratie gerade in Deutschland beschäftigt haben. Im Zusammenhang feuilletonistischer Arbeiten denke ich an den Beitrag von Friedrich Sieburg, der Prominenz und Elite in einen Gegensatz brachte und in pointierter Form schrieb, daß Prominenz durch Beifall zustande komme. Brillante Formulierungen dieser Art tragen aber vergleichsweise wenig zu einer sachgerechten Diskussion bei.

Funktionsgruppen und Funktionseliten

Viel stärker als im Jahre 1918 müssen wir davon ausgehen, daß es heute eindeutig nur leistungs- oder funktionsbestimmte Eliten gibt. Der Kreis derer, die heute zur Elite gerechnet werden können und dürfen, ist daher sehr viel schwerer zu beschreiben als in früheren Zeiten. Wenn man aber heute die Frage aufwerfen würde, wer denn zur Führungsschicht gehört, wer zum Kreis derer zählt, die die Elite in der Bundesrepublik ausmachen, so würde sich zunächst Ratlosigkeit einstellen.

Wir denken bei dem Begriff der Elite und vor allen Dingen bei dem Begriff der Leistungselite zunächst an jene Gruppen, die einen prominenten Standort im Bereich der Politik und im Bereich der Wirtschaft haben. Die politische Elite ist dadurch charakterisiert, daß sie sich einen gewissen souveränen Standort bewahrt und daß ihr die Kommunikation zwischen den parteipolitischen Grenzen und Barrieren möglich geblieben ist. Wenn wir es also mit Funktionseliten in der Bundesrepublik zu tun haben, so ist zunächst zu fragen, welche Funktionsgruppen diese Funktionseliten konstitu-

ieren. Hier beziehe ich mich auf Überlegungen von Wolfgang Zapf, die ich seiner vortrefflichen Studie „Wandlungen der deutschen Elite“ entnehme. Ich möchte bei den politischen Funktionsgruppen beginnen. Hierher gehören das Kabinett, die Landesregierungen, die Parlamente, die Parteien und auch Formen von politischer Elite, die in diesen Institutionen nicht faßbar sind. Neben diese politische Elite tritt eine Elite, ebenfalls durch Leistung und Ansehen ausgezeichnet, die man als Verwaltungselite bezeichnen könnte, wiewohl dieser Begriff nicht sonderlich prägnant ist. In diese Gruppe würden etwa die oberen Gerichte, die Verwaltungsspitzen der verschiedenen Behörden, der diplomatische Dienst fallen, auch die Generalität und natürlich das breite Reservoir der hochqualifizierten Verwaltungsbeamten, die heute zu einem großen Teil wieder jenes Format erlangt haben, das sie in der wilhelminischen und vorwilhelminischen Ära besaßen. Zu dem Kreis der Wirtschaftseliten zählen die Wirtschaftsverbände, die Großunternehmen, die Gewerkschaften und die Berufsverbände. In einem vierten Bereich stehen die konfessionell ge-

bundenen und geprägten Eliten der protestantischen und katholischen Kirche und die aus der Masse herausragenden Kirchenführer. Schließlich muß an eine fünfte Gruppe gedacht werden, die allgemein umschrieben wird als „Funktionsträger in der Kulturverwaltung“. Dazu würden etwa die Kultusminister und jene Expertengremien zu rechnen sein, die kraft ihrer Unabhängigkeit weithin gewirkt haben und noch wirken. Ich denke in diesem Zusammenhang insbesondere an den Deutschen Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen, der im vergangenen Jahr seine Tätigkeit eingestellt hat, und auch an den soeben berufenen Bildungsrat. Als eine letzte Gruppe nenne ich die herausragenden Ver-

treter der Meinungsbildung. Hier wären vor allen Dingen die in Presse, Rundfunk und Fernsehen tätigen Hauptverantwortlichen zu nennen, deren Rang vielfach unbestritten ist, die aber im Zusammenhang einer Elitediskussion meist nicht in Betracht gezogen werden. Nun wird fraglos manch einer sagen, daß die hier Angezeigten sicher Funktionsgruppen markieren, daß ihnen aber noch nicht ohne weiteres das Prädikat einer Elite zukommt. Wir müssen uns aber von den Vorstellungen lösen, die im 19. Jahrhundert mit dem Begriff der Elite verbunden waren, und von jenen wertgebundenen Vorstellungen, wie sie etwa in der Honoratiorenpolitik am Ausgang des 19. Jahrhunderts gang und gäbe waren.

Gesellschaftliche Veränderungen

Der seit etwa 50 Jahren ablaufende und sich ständig beschleunigende Prozeß der gesellschaftlichen und staatlichen Strukturumwandlung in Richtung auf die nivellierte Mittelstandsgesellschaft und auf die durchfunktionalisierte Massendemokratie ist in Deutschland nach 1945 deutlich sichtbar geworden und hat auch die Herausbildung von Führungsschichten mitbestimmt. Das NS-Regime hatte eine Zeitlang versucht, diesen Vorgang bewußt zu überdecken und eine der tatsächlichen Gesellschaftsstruktur entgegengesetzte, mithin anachronistische Staats- und Gesellschaftsordnung propagiert, obwohl es im Grunde die Einbahnung planmäßig vorangetrieben hatte. Mit dem Zusammenbruch von 1945 trat der aus dem Nationalismus entlassene und aus dessen Ideologie freigesetzte Mensch in eine veränderte Welt. Die Phänomene der Massendemokratie, die in den zwanziger Jahren schon in Andeutungen sichtbar geworden waren und die sich in der Zeit zwischen 1933 und 1945 in anderen Staaten inzwischen ausgeprägt hatten, waren vom Nationalsozialismus überdeckt worden. Aufs Ganze gesehen kann sich von dieser Entwicklung kein Land ausklammern, und die von den Soziologen mit dem Schlag-

wort Vermassung umschriebenen Symptome, wie etwa Atomisierung der Gesellschaft, Aufweichung traditioneller Integrations-elemente, wie Familie oder Staat, das Anwachsen von Organisation und Apparat, sind allenthalben zu beobachten.

Neben diesem gesellschaftlichen Wandel hat sich auch das parteipolitische Verhalten der Bürger und das der Parteien — im Vergleich zur Weimarer Republik etwa — grundsätzlich geändert. Die Parteien der Gegenwart sind rational und funktionstüchtig; die Bürger, die ein aktives Interesse an der Parteipolitik haben, haben sich diesem Denkvollzug und dieser Verhaltensweise angepaßt. Man wird vielleicht gegen eine solch aphoristische Darstellung unserer gegenwärtigen Zustände einwenden können, daß sie allzusehr von dem üblichen kulturpessimistischen Jargon getragen ist und daß es dieser Argumentation an einer positiven Einschätzung unserer Gegenwart fehlt. Aber ich würde mich hier einem Wort von Wilhelm Röpke anschließen, der gesagt hat: „Nur wer Pessimist genug ist, die ganze Größe der Gefahr zu erkennen, hat überhaupt die Möglichkeit, an ihrer Abwen-

„dung mitzuwirken.“ Es geht ja darum, hier einige Überlegungen darüber anzustellen, ob neben den genannten Funktionsbereichen auch

Führungsbildung in der Wirtschaft

In diesem Zusammenhang möchte ich zunächst einiges zum Führungsproblem in der Wirtschaft sagen.

Die Wirtschaft der Weimarer Demokratie mag in vielem als anachronistisch und opportunistisch erschienen sein, sie mag im Jahre 1933 versagt haben, weil sie sich allzuweit auf das Gebiet der Politik gewagt hat. Man kann dagegen aber nach 1945 beobachten, daß die Wirtschaft die Zeichen der Zeit verstanden hat. Wenn ich daran denke, in welcher überzeugender Weise sich die Wirtschaft um die Heranbildung einer eigenen Führungsschicht bemüht hat, wie sie etwa auch, um nur ein Beispiel zu nennen, den Übergang von der Schule zur Arbeitswelt zu ihrem Teil bewältigt und geklärt hat, so muß man ihr bescheinigen, daß sie sich im Vergleich zu den zwanziger Jahren heute recht vorteilhaft ausnimmt. Es gibt eine Reihe von Vorschlägen aus den Kreisen der Wirtschaft, der Großunternehmer, des Deutschen Industrie- und Handelstages, in denen sehr deutlich spürbar wird, wie man sich in verstärktem Maße darum bemüht, eine verjüngte Führung heranzubilden. Die Wirtschaft weiß, daß die Befähigung im industriellen Betrieb verantwortliche Funktionen zu übernehmen entscheidend eine Frage der Substanz und dann erst der Routine ist. Diese Einsicht ist international; sie ist in Amerika ebenso geläufig wie sie bei uns von berufener Seite nachdrücklich vertreten wird. So heißt es in einem Bericht der amerikanischen Gesellschaft für Ingenieurausbildung: „Sucht ein Fabrikant heute junge Ingenieure, dann schaut er sich im allgemeinen nach solchen Leuten um, die Eignung zum Betriebsleiter haben. Er sucht Männer, die sich durch Ordnungssinn, Sorgfalt, Geschicklichkeit bei der Lösung von Pro-

auf anderen Gebieten und mit institutionellen Hilfen Führungsschichten gebildet werden können.

blemen, klares Vorstellungsvermögen, logisches Denken, die Fähigkeit, sich richtig auszudrücken und Unternehmungsgeist auszeichnen. Die Industrie als Ganzes braucht junge Ingenieure, und sie bemüht sich um deren Heranbildung, die erstens fähig sind, Grundprinzipien zur schöpferischen Lösung neuer Probleme anzuwenden, wie sie im Fluß der technischen Entwicklung dauernd auftreten; zweitens in der Lage sind, ihren Beitrag zur Lösung der sozialen Probleme zu leisten; drittens eine Erziehung genossen haben, die ihnen die erforderliche Anpassungsfähigkeit verleiht, um mit der Änderung der Lebensziele, die mit der Reife einzutreten pflegt, fertig zu werden.“

Nun hat es die Wirtschaft mit dieser Forderung und diesem Streben insofern leichter als die Politik, weil es im Rahmen der industriellen Unternehmungen ziemlich gleichgültig ist, welchem Bekenntnis oder welcher Richtung der Arbeiter oder der Angestellte angehört, sofern er sein Fach versteht und charakterlich zuverlässig ist. Gesichtspunkte wie die der Protektion oder persönliche Rücksichten spielen in großen Betrieben kaum eine Rolle mehr, seitdem sie aus den Händen der alten Familien- und Wirtschaftsdynastien mehr und mehr in das unpersönliche Eigentum von Aktionären übergegangen sind. Andererseits gelten die erwähnten Anforderungen speziell für die technische Führungsschicht, weil die Führungsaufgabe der eigentlichen Spitzengruppe sich auf den wirtschaftspolitischen Bereich zu beschränken pflegt. Die Spitzengruppe setzt sich aus den führenden Könnern des Wirtschaftslebens zusammen. Daß die großen Wirtschaftsführer zugleich große Techniker sind, ist seit den Zeiten von Siemens und Krupp kaum

mehr der Fall; die Spezialisierung der einzelnen Bereiche macht eine universale Bewältigung schon physisch unmöglich.

In dieser Spitzengruppe zeigen sich naturgemäß auch oligarchische Tendenzen: die Neigung, möglichst wenig Kompetenz aus der Hand zu geben. Deshalb erhebt sich aus der Industrie selbst immer wieder die Mahnung an die Spitzengruppe, vor allem an die Konzernleiter, Sachreferate und spezielle Entscheidungsbefugnisse an die mittlere Führungsschicht abzugeben — einmal um sich selbst für die Grundentscheidung freizuhalten, zum

Es ist aber gleichzeitig mit einigem Bedauern zu beobachten, daß die Politik in der Gegenwart nicht so attraktiv zu sein scheint, um Führungskräfte aus der Wirtschaft anziehen zu können. Theodor Eschenburg hat mehrfach darauf hingewiesen, daß die finanziellen Anreize in der Politik viel zu gering sind, um einen befähigten Wirtschaftsführer für die Aufgaben und Tätigkeiten in der Politik zu interessieren. Im Zusammenhang mit einer Verkleinerung des Bundestages müßte meines Erachtens gleichzeitig auch eine Anhebung der Gehälter verbunden sein, so daß in einem überschaubaren Gremium auch für die Wirtschaftsführer ein Anreiz gegeben wäre, sich der Politik in verstärktem Maße zu widmen. Gleichzeitig muß gesagt werden, daß sich im jetzigen Bundestag, der aus der Wahl von 1965 hervorgegangen ist, eine große Zahl von Wirtschaftsführern bereitgefunden hat, das nicht eben üppige Brot der Politik zu essen.

Auf dem politischen Feld stellen sich die Probleme der Führungsauslese und der Qualifikation anders als in der Wirtschaft. Die Demokratie delegiert ihre Vertreter auf Grund ganz anderer Eignungen, die noch für die Politik im 19. Jahrhundert gegolten hatten. Bedenkt man, daß der Honoratiorentyp dem Berufspolitiker

anderen um in dieser mittleren Schicht mittels solcher Eigenverantwortlichkeit den Nachwuchs für die Spitzenstellung heranzubilden.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die industrielle Wirtschaft die Notwendigkeit eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Substanz und Funktion erkannt hat und den eigenständigen, urteilsfähigen gebildeten Menschen sucht, der bereit ist, seine innere Souveränität auf seine Arbeit zu übertragen. Sie bietet als Ganzes das Bild eines Leistungs- und Lebensgefüges, das in einer Mischung sozialer und liberaler Züge sich die Waage hält.

Elitebildung und Demokratie

gewichen ist, daß an die Stelle von Geburt Leistung und Funktion getreten sind, daß durch das Prinzip des Delegierens Gesinnung und Richtung den Delegierten entscheidend qualifizieren, daß die Kandidatenlisten von kleinen Zirkeln unter oft schwierig zu vereinenden Interessengesichtspunkten und Gruppenrück-sichten festgelegt werden, so deutet sich schon an, daß im heutigen demokratisch parlamentarischen Bereich Führungsauslese und Elitebildung, die einst dasselbe bedeuteten, offenbar auseinandertreten. Die Massendemokratie braucht für ihre Repräsentanz Naturen, die sich im Kampf um die Macht durchzusetzen vermögen, die die Massen hinter sich bringen und die richtungsgebunden sind. Wenn man diesen Tatbestand erkannt hat und ihn richtig einschätzt, so ist kein Anlaß mehr gegeben, sich in kulturpolitischen Kassandrarufern zu ergehen. Dieser Tatbestand ist vorhanden, und wir müssen mit ihm zu Rande kommen.

Denn um Delegierung handelt es sich faktisch auch, wenn rechtlich keine Auftragserteilung vorliegt. Das zeigt sich besonders auffällig an zwei Angelpunkten des demokratischen Bestellverfahrens: bei der Kandidatenauslese für die Parlamente und bei Nominierungen für höhere öffentliche Ämter. Wir haben seit dem Jahre 1945 eine parlamentarische Demokratie,

in deren Verfassung den Parteien erstmalig die Mitwirkung an der politischen Willensbildung zuerkannt wird. Der diesbezügliche Verfassungsartikel 21 ist im Grunde nur die logische Konsequenz einer Entwicklung, die seit 40 Jahren im Gange ist und auf die Monopolisierung der politischen Macht durch die Parteien hinausläuft. Der Vorgang ist nicht rückgängig zu machen, und man sollte ihn nicht larmoyant beklagen. Parteienstaat und Demokratie sind identisch geworden, weshalb die Struktur der Parteien für das demokratische Funktionieren des Staates ebenso wichtig wird wie die Verfassung selbst. Die Forderung des Artikels 21 Absatz 1: „Ihre (der Parteien) innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen“, ist nicht von ungefähr in die Verfassung eingebaut.

Daß die Parteien im Vergleich zu früher ihre Struktur völlig verändert haben, funktionalistischer und apparathafter geworden sind, ist oft ausgesprochen worden. Es wird von ihnen auch gar nicht der Versuch gemacht, die Entwicklung abzubremsen. Die Folge ist, daß der politisch profilierte Außenseiter, der noch in gewissem Sinn an den alten Typ des Politikers erinnert, aus den verbürokratisierenden Parteien abwandert. Aber auch der Wähler entläßt sich weithin einer aktiven Mitarbeit in den Parteien und begibt sich dadurch seiner möglichen Einflußnahme. Nicht einmal 5 Prozent der Wählerschaft gehört einer Partei an. Vorausgesetzt, daß in vollem Umfang nach § 22, 1 des Bundeswahlgesetzes verfahren würde — wonach die Aufstellung der Kandidatenlisten jeder Partei durch geheime Abstimmung in der Mitglieder- oder Delegiertenversammlung jedes Wahlkreises zu erfolgen hat —, so hätten also nur 5 Prozent der Wahlberechtigten die Möglichkeit, an den für die qualitative Zusammensetzung der Volksvertretung maßgeblichen Ausleseverfahren mitwirken zu können. Könnte man dabei von der Voraussetzung ausgehen, daß es sich bei diesen 5 Prozent um den Kreis der wirklich politisch Interessierten und Befähigten handelt, so hätte dieser Modus einer politischen Auslese sein Gutes. Aber den Entscheidungen

der Parteimitglieder wird vielfach durch die oberen Parteigremien vorgegriffen, wobei taktische und Interessengesichtspunkte eine Rolle spielen, da eine moderne Partei auf eine richtungsmäßige Homogenität gar nicht verzichten kann. Das Maß ihrer inneren und äußeren Straffheit ist entscheidend. So ist es geradezu zum Verhängnis liberaler Parteibildungen der Gegenwart geworden, daß sie sich noch nicht vom Leitbild der Honoratiorenpolitik gelöst haben. Eine stark persönlichkeitsgebundene Auslese tendiert notwendig zu parteipolitischer Diffusion, auch kann die Ansprechbarkeit der Wählerschaft darunter leiden.

Der Vorsitzende der Freien Demokratischen Partei Erich Mende hat auf dem Bundesparteitag in Oldenburg im März 1955 zum Ausdruck gebracht, daß die Dynamik einer modernen Partei nicht so sehr von den Offizieren als von einer großen Mannschaft ausgeht: „Ich glaube, wir entnehmen unsere parteipolitische Propaganda allzusehr aus dem Reservoir unserer Akademiker und Intellektuellen und nehmen allzuwenig Rücksicht auf die Zusammensetzung unserer Bevölkerung. Auch das schönste und beste parteipolitische Programm verliert seinen Wert, wenn man nicht in der Lage ist, es durchzusetzen, indem man jene Mannschaft bekommt, die dann in den Parlamenten eben das Durchsetzen überhaupt nicht ermöglicht. Wir haben in Deutschland 82 %, die die Volkshule besucht haben, 14 % mit mittlerer Reife und 4 % mit Abitur. Unsere Diktion ist viel zu sehr auf die 4 % und viel zu wenig auf die 82 % ausgerichtet.“ Gewiß sind Minoritäten schutzbedürftiger als Majoritäten, aber auf sie allein kann sich eine erfolgssuchende Politik nicht beschränken; die Parteien sind nun einmal mit der Massensituation konfrontiert.

Ein weiteres: Die Parlamente sollen die Bevölkerung repräsentieren. Aber leisten die Parteien, die ja hinsichtlich der politischen Wirkungsmöglichkeit eine Monopolstellung haben, diese Aufgabe, eine echte Repräsentanz der Wählerschaft herzustellen? In seinem kenntnisreichen Buch „Fraktion und Regierungs-

bildung" hat Götz Roth seine exakten Untersuchungen in einige Thesen zusammengefaßt, die hier, soweit sie die Wähler und Abgeordnete betreffen, wiedergegeben werden: „Der Einfluß des Wählers auf die praktische Politik seines Landes ist sehr gering. Der Abgeordnete ist nicht Vertreter des ganzen Volkes, sondern seiner Partei ... Das Parlament (der Landtag) hat in diesem System nicht den Charakter einer demokratisch legitimierten repräsentativen Versammlung des sich selbst regierenden Volkes. Es hat vielmehr die Tendenz, sich aus einer demokratischen Institution in eine Parteioligarchie zu verwandeln.“ Die Verharschung und Oligarchisierung der Führungsgruppen hat also mit dem Ausbau der Organisation in den Parteien ständig zugenommen.

Nach der Wiederaufnahme des Parteilebens nach 1945 hat sich für einige Zeit in den obersten politischen Führungsgremien die Tendenz gezeigt, sich gegenüber Regeneration und Durchdringung mit allen Kräften abzukapseln. Es widerspricht den Tatsachen, wenn Otto Barbarino verallgemeinernd feststellt: „Die Führungsschicht eines modernen repräsentativen Verfassungsstaates ist also nicht jener Gefahr der Abschließung von der übrigen Gesellschaft der Dekadenz oder Degeneration ausgesetzt, der ein Adelsstand verfallen kann.“ Wie es demgegenüber um die tatsächliche Führungsrenewierung steht, hat Rudolf Wildenmann am Beispiel der SPD — bei den anderen Parteien liegt es mutatis mutandis nicht anders — dargestellt: „Von der Parteispitze ... sind nur 4 % nach 1945 in die Partei eingetreten.“ Daher

ist es auch nicht verwunderlich, daß die Führungsgremien nahezu aller Parteien im heutigen Deutschland überaltert sind. Erst in jüngster Zeit scheint sich da und dort eine Art Wachablösung zu vollziehen. Qualifizierter politischer Nachwuchs stellt sich nur zögernd zur Verfügung. Das hat mancherlei Gründe. Vor allem den, daß mit einem stärkeren Zustrom begabter Persönlichkeiten nicht gerechnet werden kann, solange der Parlamentarier des beruflichen und materiellen Risikos nicht enthoben ist. Für den politisch-parlamentarischen Bereich gilt nach Theodor Eschenburg: „Der materielle Anreiz des Parlaments, im Sinne einer hohen Qualitätsauslese, ist nicht groß. Mit die Folge ist, daß die Abgeordneten vielfach nach zusätzlichen Einkommensquellen Umschau halten, die teils ihre Unabhängigkeit einschränken, teils ihnen erheblichen Zeitaufwand verursachen. Dadurch wiederum wird ihre Arbeitsleistung für das Parlament beeinträchtigt und werden sie in einen Zustand der Hetze gedrängt, unter dem Überlegung und Beratung leiden. Das jetzige System der Gewährung eines im Verhältnis zur geforderten Leistung und Anstrengung unzureichenden Einkommens fördert die Mittelmäßigkeit und drückt das Niveau der Abgeordnetenschaft.“ Eliten können nicht willentlich gezüchtet werden, sie müssen wachsen. Nun birgt jede Zeit, auch die unsrige, latente Eliten in sich, die sichtbar gemacht und auf einen Bezugspunkt hin koordiniert werden müssen. Es fehlt nicht an Elite, aber es gibt nicht mehr die Gesellschaft und nicht mehr den Bezugspunkt, auf den hin sie sich strukturieren könnte.

Möglichkeiten der Führungsbildung durch Institutionen

Traditionelle Elitengremien, wie sie Frankreich in der Akademie der Unsterblichen besitzt, gibt es bei uns nicht. Die Friedensklasse des Pour le mérite ist als ein solches Gremium bislang nicht ins allgemeine Bewußtsein gedrungen, wenn auch gerade hier ein Ansatz zur Institutionalisierung von Eliten gegeben

wäre. Ich glaube, daß anläßlich der Wiedergründung der Friedensklasse des Pour le mérite Theodor Heuss mit beabsichtigt hat, hier ein Elitengremium zu begründen, das zwar machtlos, aber reich an Ansehen eine moralisch-politische Instanz sein sollte. Diese Absicht hat sich nicht realisieren lassen. Auch

dem Deutschen Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen, der als ein Elitengremium angesprochen werden darf, ist es ähnlich ergangen. Es zeigt sich schon an diesen Beispielen, daß es darauf ankommt, ein gewisses Maß an Institutionen zur Verfügung zu stellen, innerhalb derer sich die Eliten bewegen und in denen sie sich ausdrücken können.

Es unterliegt offenbar keiner Frage, daß Elitebildung und Führungsausbildung heute nur noch auf dem Wege über fest umrissene Institutionen zu erreichen ist. Es wäre an dieser Stelle sicher einiges zu sagen über eine mögliche Modifizierung des Wahlverfahrens, mittels dessen man in früheren Zeiten versucht hat, Führungsausbildung sicherzustellen. An eine derartige Modifizierung ist aber im Moment nicht zu denken und Chancen für eine Änderung des Wahlrechts bestehen bei uns nicht. Eine einzige Möglichkeit, wie man mittels des demokratischen Wahlverfahrens zu einem gewissen Teil die Männer des Ver-

trauens hervorheben kann, ist in Bayern zu sehen. Bei den Bundestagswahlen hat der Wähler nur die Möglichkeit zu billigen oder abzulehnen. In Bayern besteht demgegenüber bei der Landtagswahl die Möglichkeit des Panaschierens oder Kumulierens, das heißt, man kann aus der Parteiliste diejenigen Persönlichkeiten hervorheben, die man im Landtag vertreten sehen will. So ist es auf Grund dieses Verfahrens möglich gewesen, Abgeordnete des Vertrauens in den Landtag hineinzubringen, die von den Parteien nur zur Dekoration auf die Liste gesetzt wurden.

Es gibt noch eine zweite Möglichkeit politischer Führungsausbildung, die vielleicht ein wenig konservativ und anachronistisch erscheinen mag. Es handelt sich hier um eine Institution, die zumindest an einem Ort in der Bundesrepublik noch vorhanden ist und der, darf man einigen brieflichen Äußerungen trauen, auch im Bundesgebiet eine geheime Liebe gilt.

Ein bayerisches Modell

Als einziges Land der Bundesrepublik Deutschland hat Bayern in seiner derzeitigen Verfassung, die durch einen Volksentscheid vom 1. Dezember 1946 in Kraft gesetzt wurde, den Oberhausgedanken wieder aufgenommen und im Senatsgesetz realisiert. Die Artikel 34 bis 42 der Verfassung und das Gesetz über den Senat vom 31. Juli 1947 enthalten die Bestimmungen über Aufbau und Kompetenzen des Senats. Die Einzigartigkeit dieser Erscheinung erlaubt eine kurze Skizzierung. Die endgültige Struktur des Senats wurde durch die Anregungen des Münchner Staatsrechtslehrers Hans Nawiasky bestimmt. „Die ihm vorschwebende Zweite Kammer sollte eine Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen und gemeindlichen Körperschaften des Landes darstellen.“ (Senatspräsident Singer.) Demzufolge ist auch der Artikel 35 der bayerischen Verfassung gestaltet worden, der besagt, daß von den 60 Mitgliedern je elf von den Gewerkschaften und

der Land- und Forstwirtschaft, je fünf von der Industrie, dem Handwerk, den Genossenschaften, den Religionsgemeinschaften, den Wohltätigkeitsorganisationen, sechs von den Gemeindeverbänden, vier von den freien Berufern und drei von den Hochschulen und Akademien delegiert werden. Die genannten Körperschaften wählen aus ihrer Mitte die Zahl der ihnen zustehenden Senatoren, die das 40. Lebensjahr vollendet haben und sich durch „Rechtlichkeit, Sachkenntnis und Erfahrung“ auszeichnen müssen. Die Ergänzung des Senats vollzieht sich nach dem amerikanischen Modell, das heißt, alle zwei Jahre scheidet ein Drittel der Senatoren aus; eine Wiederwahl ist jedoch möglich. Dadurch wird die Kontinuität und ein ständiger Nachschub qualifizierter Kräfte gesichert. Zu einer sonst dem Oberhaus eigenen Bestimmung, nämlich der Diätenlosigkeit, haben sich die Verfassungsschöpfer nicht bekannt, sondern (§ 28 des Senatsgesetzes)

die Aufwandsentschädigung der Senatoren der Landtagsmitglieder gleichgestellt. Bei der heutigen politischen Überbeanspruchung ist eine Diätenlosigkeit einfach ausgeschlossen. Die Tatsache, daß einige Senatoren im Bundestag ein Mandat innehaben, verstößt gegen das Prinzip der Unparteilichkeit der Oberhausmitglieder. Das ist auf eine Lücke in der Verfassung zurückzuführen. Zur Zeit der bayerischen Verfassungsberatungen stand die Konstituierung der Bundesrepublik noch nicht zur Diskussion. Der Senat sollte hier vielleicht eine Änderung des entsprechenden Artikels vornehmen.

Selbst wenn man die relative Machtlosigkeit des Senats mit in Rechnung stellt, ist seine Existenz ein fruchtbares Stimulans für die bayerische Politik. Bayern hat seine Eigenständigkeit auch parlamentarisch zum Ausdruck gebracht und durch die Gründung des Senats ein hohes Maß an politischem Traditionsbewußtsein bewiesen. Gewiß sind die Meinungen hinsichtlich der Bewertung des Senats nicht einhellig, aber fast von jeder politischen Richtung wird die Notwendigkeit eines parlamentarischen Korrektivs zugegeben, weshalb sich auch die Kritik am Senat vorwiegend nur an Einzelbestimmungen reibt. Herwig Weber hat in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ unter der Fragestellung „Ein gelungenes Experiment?“ etwas von dem Arbeitsklima des Senats eingefangen und zugleich eine Wertung vorgenommen: „Im bayerischen Senat sitzen die Gewerkschaftler ganz rechts und die Landwirte links außen. Es gibt keine rechte und linke Seite. Man versucht gemeinsam die Mitte zu finden. Gewiß stoßen sich auch hier die Auffassungen oft hart im Raum, aber stets herrscht auch hier der Wille zu unbeeinflußter, sachlicher Prüfung unter Verzicht auf glänzende rhetorische Leistungen und propagandistische Anträge vor.“ Hier kann das Oberhausideal auch ohne reale Macht zur gestalteten Wirklichkeit werden. Das bayerische Beispiel steht allein, was aber nicht heißen soll, daß es anderswo keine Verfechter des Oberhausideals gäbe.

Im persönlichen Gespräch oder aus Briefantworten läßt sich entnehmen, daß die Bundesratslösung nicht überall befriedigt, und es wird oft bedauert, daß der Parlamentarische Rat den Weg zur Ersten Kammer im traditionellen, qualitätsbestimmten Sinn nicht gefunden hat. Aus der Fülle der dem Verfasser zugegangenen Antworten zur Frage nach einer Ersten Kammer seien nur drei herausgegriffen: Der bayerische Minister Alois Hundhammer hat seine Überlegungen wie folgt ausgesprochen: „... möchte ich bemerken, daß mir eine stärkere Betonung des Zwei-Kammer-Systems, also des Senatsgedankens, für eine stabile Gestaltung der Arbeit in einem demokratischen Staatswesen und insbesondere für die Sicherung seines Bestandes bedeutungsvoll erscheint...“. Die vormalige Alterspräsidentin des Bundestages, Frau Dr. Marie Elisabeth Lüders, meint: „Ich würde eine Erste Kammer für besser halten als den jetzt bestehenden Bundesrat, aber nicht als Repräsentation von Berufskörperschaften, die beschleunigt in Interessenvertretungen ausarten würden...“. Ernst Lemmer schrieb unter anderem: „Eine Erste Kammer wird von uns bejaht, aber nicht der Bundesrat in solcher Funktion. Was wir brauchen, ist eine Art Senat älterer und erfahrener Politiker.“

Freilich soll man sich nicht der Hoffnung hingeben, daß gelegentliche Kundgebungen solcher Art das Verfassungsgefüge verändern werden. Aber mir scheint der Gedanke des Oberhauses auf eine doppelte Art fruchtbar: Einmal könnte dadurch ein Elitengremium entstehen und ein Ausleseverfahren in Gang bringen, und es wäre zudem denkbar, daß in einer solchen Institution auch die Verbandsinteressen — neben anderen Vertretern natürlich — ihren Platz hätten; das könnte sich als Mittel erweisen, die „Herrschaft der Verbände“ einzudämmen oder wenigstens politisch zu objektivieren. Aber ein Oberhaus müßte dann auch mit Machtbefugnissen ausgerüstet werden, wenn es attraktiv sein sollte.

Auf jeden Fall bleibt zu überlegen, wie Elite institutionell in den Staat eingebaut und für ihn dienstbar gemacht werden kann.

Die aktuelle Bedeutung des Eliteproblems für die Demokratie hat Michael Freund mit folgenden Worten umschrieben: „Die Mahnung

Machiavellis soll nie vergessen werden, daß man eine Nation nur wahrhaft zu unterjochen vermag, wenn man ihre Führungsschichten zerstört. Das Schicksal der Demokratie hängt also daran, daß sie Führungsschichten solcher Art zu schaffen vermag, die ihrem Wesen entsprechen“.

233,4
273,2
20,2
10,2

31
31
28
9
99 + 3