

# Eliten und Demokratie in der Bundesrepublik

## 1. Problemstellung

In der Bundesrepublik herrschte lange Zeit eine gewisse Scheu gegenüber der Verwendung des Elitebegriffs und auch der wissenschaftlichen Beschäftigung mit gesellschaftlichen Eliten. Dafür sind hauptsächlich zwei Gründe verantwortlich. Einmal wurden vielfach die Eliten für das Scheitern der Weimarer Republik verantwortlich gemacht. Zum anderen war der Begriff der „Elite“ ebenso wie der der „politischen Führung“ durch den Führerkult des Dritten Reiches gründlich diskreditiert (Zapf 1965: 18; Herzog 1982: 1 ff.). Der Begriff wurde daher lange Zeit nicht nur von Verfechtern radikaldemokratischer Ideale, sondern auch von solchen Personen gemieden, die Demokratie und Herrschaft nicht als einen notwendigen Gegensatz betrachteten.

Demgegenüber hatten die Sozialwissenschaftler in anderen Ländern ein weit unbefangeneres Verhältnis zum Thema Elite. Der Elitebegriff wurde von ihnen allerdings aller normativen Vorstellungen über eine besondere Qualität der so bezeichneten Personen entkleidet. Als Eliten werden vielmehr alle diejenigen Personen bezeichnet, die einen herausragenden Einfluß auf gesellschaftlich bedeutsame Entscheidungen, also gesellschaftliche Macht ausüben. Es liegt auf der Hand, daß Macht bzw. Herrschaft, und damit auch gesellschaftliche Eliten, aus der sozialwissenschaftlichen Diskussion nicht ausgeblendet werden können, da sie einen wesentlichen Aspekt gesellschaftlichen Lebens darstellen.

Eliten und Demokratie stehen allerdings auch bei Verwendung eines solchen empirisch und nicht normativ orientierten Elitebegriffs in einem Spannungsverhältnis, das aus den gesellschaftlichen Machtbeziehungen selbst resultiert. Auch wer nicht der Ansicht zuneigt, Macht stelle notwendigerweise ein Nullsummenspiel dar, bei dem der Gewinn des Einen den Verlust des Anderen bedeutet, kann nicht übersehen, daß dies in der Praxis doch vielfach der Fall ist oder zumindest so empfunden wird. Macht beinhaltet eben in der Regel die Durchsetzung eines Standpunktes gegenüber einem anderen, die vom Unterlegenen häufig als ungerecht empfunden und deren Legitimität dann entsprechend angezweifelt wird.

Von daher ist das Verhältnis von Eliten und Demokratie stets aufs Neue zu thematisieren, und es liegt nahe, konkrete Eliten in einer Gesellschaft unter dem Aspekt zu analysieren, inwieweit sie bestimmten demokratischen Normen entsprechen, von deren Einhaltung man sich die Aufrechterhaltung der prekären Balance zwischen demokratischen Prinzipien und der Unvermeidlichkeit von Herrschaft verspricht. Dabei ist nicht nur die empirisch vorfindbare Realität mit den Normen zu konfrontieren, sondern die Analyse muß sich auch auf die Normen selbst erstrecken und diese auf ihre interne Logik und ihre Realisierbarkeit hin überprüfen.

Empirische Eliteuntersuchungen können zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage beitragen. Sie sind ein allgemein akzeptiertes Instrumentarium der politikwissenschaftlichen Forschung, das inzwischen längst auch in der Bundesrepublik etabliert ist. Die erste umfangreiche Studie über nationale Eliten in der Bundesrepublik war die von Wolfgang Zapf, die bereits 1965 erschien. Sie stützte sich noch ausschließlich auf biographisches Material. 1968 wurde dann unter Leitung von Rudolf Wildenmann eine erste Elitenumfrage durchgeführt, der 1972 und 1981 zwei weitere folgten. Damit steht für die Bundesrepublik ein einmaliges Datenmaterial über nationale Eliten zur Verfügung.

Die folgenden Analysen stützen sich auf die jüngste dieser Umfragen, bei der persönliche Interviews mit 1744 Inhabern von Führungspositionen in allen wichtigen gesellschaftlichen Sektoren der Bundesrepublik durchgeführt wurden. Diese Studie, im folgenden kurz als „Mannheimer Elitestudie 1981“ bezeichnet<sup>1</sup>, ist schon allein wegen ihrer quantitativen Aussagemöglichkeiten, aber auch wegen der Breite ihrer Fragestellungen besonders gut für die Untersuchung der Tragfähigkeit der verschiedenen theoretischen und normativen Ansätze geeignet, die die Beziehungen von Eliten und Demokratie zum Gegenstand haben.

## 2. Die demographische Repräsentativität der Eliten

Der offene Zugang zu den Eliten ist eine der zentralen Normen repräsentativer Demokratie, die zugleich tiefe historische Wurzeln hat. Am Beginn der demokratischen Idee stand ja der Kampf gegen die Herrschaft einer relativ abgeschlossenen feudalen Herrschafsklasse und für die politischen Rechte des Bürgertums, später auch der Arbeiterschaft. Von daher lag es nahe, den Erfolg dieses Kampfes an dem Anteil zu messen, den Bürgerliche im Vergleich zu Adligen in den repräsentativen Körperschaften und der Regierung einnahmen. Doch die Frage der Offenheit der Elitenrekrutierung geht über die Besetzung von politischen Ämtern hinaus und bezieht sich auf alle Personen, die sich in wichtigen gesellschaftlichen Machtpositionen befinden. Die Frühzeit der Industrialisierung war gerade in Deutschland besonders dadurch gekennzeichnet, daß Bürgerliche sich längst an der Spitze der neuen Industrien etabliert hatten, der Zugang zu politischer Macht ihnen aber weitgehend versperrt blieb (Dahrendorf 1965: 251). Damit kann ein Vergleich der sozialen Rekrutierungsbasis verschiedener Elitegruppen auch Aufschlüsse über sektorale Diskrepanzen bei Prozessen des sozialen und politischen Wandels geben.

Auch nach der vollen Durchsetzung politischer Gleichheitsrechte ist die Frage nach der Repräsentativität von Eliten nicht obsolet geworden. Lediglich ihr Fokus hat sich geändert. Nachdem die Zugangschancen formal gesichert sind, ist nun zu prüfen, inwieweit diese auch faktisch existieren, oder ob sie nicht durch subtilere Diskriminierungsmechanismen wieder aufgehoben werden.

Für die Bundesrepublik, wie im übrigen für alle Gesellschaften, über die empirisches Material über Eliten zur Verfügung steht, bestätigt sich dabei die Gültigkeit des von Putnam (1976: 33 ff.) formulierten Gesetzes der zunehmenden Disproportionalität (law of increasing disproportion) der Elitenrekrutierung. Dieses besagt, daß mit zunehmender Positionshöhe der Anteil der Angehörigen unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen abnimmt. In subkulturell segmentierten Gesellschaften läßt sich dies beispielsweise für ethnische und religiöse Min-

derheiten zeigen. Ganz allgemein gilt es in allen Gesellschaften zudem für zwei universell vorkommende soziale Statusmerkmale, nämlich für soziale Herkunft und Ausbildung. Eliten rekrutieren sich in aller Regel überproportional aus der Oberschicht und weisen einen weit überdurchschnittlichen Ausbildungsstandard auf. Als weiteren Faktor spielt schließlich das Geschlecht noch eine Rolle. In den Eliten aller entwickelten Gesellschaften stellen Frauen eine verschwindende Minderheit dar.

Eine Reihe der genannten Merkmale ist auch in der Bundesrepublik für die Elitenrekrutierung bedeutsam, wie sich bei einem Vergleich von Eliten und Bevölkerung leicht zeigen läßt (Tabelle 1).<sup>2</sup> Als Vergleichsgruppe wurde dabei nicht die Bevölkerung insgesamt herangezogen, sondern nur die Gruppe der Erwerbstätigen ab 40 Jahren. Da die Eliten überwiegend eine längere Berufslaufbahn hinter sich haben, bietet nur die so definierte Teilpopulation sinnvolle Vergleichsmöglichkeiten im Hinblick auf die Untersuchung beruflicher Aufstiegschancen. Sie unterscheidet sich zudem nur im Hinblick auf den Frauenanteil von der Gesamtbevölkerung, nicht jedoch für die übrigen untersuchten Merkmale.

*Tabelle 1: Die Verteilung demographischer Merkmale in Eliten und Bevölkerung (Spaltenprozentwerte)*

Fallzahl	Eliten	Bevölkerung
	1744	3815
<i>Geschlecht:</i> <sup>1</sup>		
Männlich	97.2	76.6
Weiblich	2.8	23.4
<i>Konfession:</i>		
Protestantisch	52.1	51.5
Katholisch	29.8	39.5
Konfessionslos	17.6	7.9
Sonstiges	0.5	1.1
<i>Soziale Herkunft:</i>		
Selbständige mit 10 und mehr Beschäftigten	8.6	1.8
kleinere Selbständige	19.6	27.7
gehobene Angestellte	45.1	10.6
einfache Angestellte	13.4	15.9
Meister/Vorarbeiter	5.2	7.8
andere Arbeiter	8.2	36.2
<i>Ausbildung:</i> <sup>2</sup>		
Hauptschule bis Fachhochschulreife	14.9	89.3
Abitur	85.1	10.7
abgeschlossenes Hochschulstudium	68.5	6.1

- 1 Hier macht sich die geringere Erwerbsquote der Frauen in der gewählten Vergleichsgruppe bemerkbar. In der Gesamtstichprobe beträgt der Frauenanteil demgegenüber 54.9 %.
- 2 Lediglich die ersten beiden Zahlen addieren sich zu 100 Prozent, während die Personen mit abgeschlossenem Hochschulstudium eine Teilgruppe der Personen mit Abitur darstellen.

Die Ergebnisse weisen auf ein grundlegendes Problem hin, das der Forderung nach demographischer Repräsentativität von Eliten innewohnt. Zunächst ist nämlich die Frage zu klären, im Hinblick auf welche Merkmale diese Norm überhaupt gelten soll. Bei einer Reihe von denkbaren Merkmalen steht sie dabei in direktem Widerspruch zu Qualifikationsvoraussetzungen, so bei Alter und Ausbildung. Bei der sozialen Herkunft wiederum bringen Qualifikationsvoraussetzungen wegen der unterschiedlichen Bildungschancen der Angehörigen verschiedener Schichten fast zwangsläufig Chancenungleichheiten mit sich, die in der Sozialstruktur verankert sind und mehr auf Defizite in den Mobilitätschancen einer Gesellschaft hindeuten als daß sie als Indikator für eine mangelnde Offenheit speziell in der Elitenrekrutierung angesehen werden können.

Es erscheint daher sinnvoll, zunächst die Mobilitätschancen gleich qualifizierter Personen zu untersuchen, um die Bedeutung von Qualifikationsvoraussetzungen festzustellen. Dabei ist die Schulbildung ein entscheidender Faktor, dessen Bedeutsamkeit sich mittels des erhobenen Datenmaterials empirisch überprüfen läßt. Schon das unterschiedliche Schulbildungsniveau von Eliten und Bevölkerung macht deutlich, daß höhere Schulbildung eine nahezu universelle Qualifikationsvoraussetzung für den Aufstieg in die Eliten ist. Ein einfaches Kausalmodell zeigt zudem, daß der Zusammenhang von sozialer Herkunft und Elitestatus fast vollständig verschwindet, wenn man die Schulbildung konstant hält. Bei den Personen mit bzw. ohne Abitur unterscheidet sich der Anteil der Arbeiterkinder in den Eliten kaum von dem in der Bevölkerung (Tabelle 2).

*Tabelle 2: Der Zusammenhang zwischen Herkunft, Ausbildung und Elitestatus (Spaltenprozentwerte)*

Beruf des Vaters	Eliten	Bevölkerung	Personen ohne Abitur		Personen mit Abitur	
	insg.	insg.	Eliten	Bevölkerung	Eliten	Bevölkerung
Arbeiter	13.4	44.0	44.3	48.2	8.0	11.4
Mittelstand	86.6	56.0	55.7	51.8	92.0	88.6

Die mangelnde Repräsentation von Arbeiterkindern in den Eliten kann damit fast ausschließlich durch deren geringere Bildungschancen erklärt werden. Etwas anders sieht es hingegen bei zwei anderen Gruppen aus, die in den Eliten ebenfalls unterrepräsentiert sind, nämlich den Katholiken und den Frauen. Weder Geschlecht noch Konfession weisen einen Zusammenhang mit Schulbildung auf, so daß diese als Erklärungsfaktor nicht in Betracht kommt. Da man eine Diskriminierung von Katholiken in der Bundesrepublik wohl ausschließen kann, müssen die Ursachen für deren Unterrepräsentation in den Eliten im Bereich von Motivationsunterschieden gesucht werden, die bereits bei der Berufswahl ansetzen (Hoffmann-Lange 1984: 80 ff.). Dasselbe gilt zumindest teilweise auch für die Frauen, bei denen schon die geringere Quote von Erwerbstätigen eine erste Aufstiegsbarriere darstellt und deren Berufswahl sie zudem überdurchschnittlich häufig in Berufe ohne große Aufstiegschancen führt. Daneben spielen jedoch bei ihnen auch eine andere Einstellung zum Beruf sowie eine

nach wie vor stattfindende Diskriminierung eine Rolle. Beide konnten in empirischen Untersuchungen immer wieder nachgewiesen werden (Hohmann, Denhardt 1982: 15 ff.; „Women in Top Jobs“ 1971: 15 ff.).

Neben der Analyse der Ursachen für die insgesamt geringe demographische Repräsentativität der Eliten ist jedoch eine zusätzliche Differenzierung sowohl unter normativem als auch unter empirischem Aspekt erforderlich. Normativ ist dies schon aus dem Grunde zwingend, als die Repräsentativitätsnorm nicht auf alle Eliten gleichermaßen anzuwenden ist. Höhere Beamte, Richter, Wissenschaftler ebenso wie Journalisten und Wirtschaftsführer benötigen zur Berufsausübung eine Spezialausbildung, die eine Repräsentativität zumindest im Hinblick auf Ausbildungsvoraussetzungen und Berufserfahrung unmöglich macht. Verbandseliten einschließlich der Gewerkschaftseliten wiederum unterliegen verbandsinternen Rekrutierungskriterien, die Repräsentativität eher im Hinblick auf ihre jeweilige Basis als auf die Gesamtbevölkerung angemessen erscheinen läßt. Am ehesten wäre es noch gerechtfertigt, eine Repräsentativität der *politischen* Eliten zu fordern, die ja als Delegierte der Wählerschaft diese in Parlament und Regierung „repräsentieren“ sollen. Auch bei ihnen stellt sich jedoch wie bei jeder anderen Elitegruppe die Frage nach der Qualifikation, die eine bessere Ausbildung und Berufserfahrung wünschenswerter erscheinen lassen kann als eine spiegelbildliche soziale Zusammensetzung.

Empirisch zeigt sich, daß Gewerkschaftseliten ebenso wie SPD-Politiker im Hinblick auf ihre soziale Herkunft weit weniger als die übrigen Elitegruppen vom Bevölkerungsdurchschnitt abweichen. 57.1 % bzw. 38.0 % der Befragten dieser beiden Gruppen stammen aus der Arbeiterschaft. Offenbar gelten hier also andere Rekrutierungsbedingungen, die den sozialen Aufstieg erleichtern. Im Hinblick auf die Schulbildung stehen die SPD-Politiker mit 64.5 % Abiturienten jedoch den anderen Eliten näher als den Gewerkschaftsführern (19.5 %). Zudem hat ihr Abiturientenanteil seit 1968 deutlich zugenommen. Dies ist Indikator für einen generellen Trend zu höheren Ausbildungsvoraussetzungen bei politischen Eliten, der wiederum mit der Entwicklung zur Professionalisierung des Politikerberufs zusammenhängt (von Beyme 1971: 55; Herzog 1975: 101 ff., 203).

Die Repräsentativitätsnorm kann auch selbst zum Untersuchungsgegenstand gemacht werden, indem man danach fragt, ob sie von den Repräsentierten überhaupt geteilt wird. Sehr häufig wird es als selbstverständlich angenommen, daß Repräsentativität von Eliten deren Legitimität fördert, obwohl die Gültigkeit dieser Annahme bisher noch nie systematisch überprüft wurde (Putnam 1976: 44). Enke äußerte in Bezug auf die Bundesrepublik die Vermutung, daß es zwar Unterschiede im Hinblick auf die Rekrutierungsnormen für verschiedene Elitesektoren gibt, die Erwartungshaltungen jedoch primär auf die Erfüllung von Leistungsnormen ausgerichtet sind (1974: 164). Diese Leistungsnormen, verbunden mit dem verbreiteten Glauben an Mobilitätschancen führen seiner Meinung nach zur Akzeptierung sozialer Ungleichheit (1974: 165).

Dies dürfte selbst für Delegationseliten wie Politiker und Verbandsführer zutreffen. Dafür spricht u. a., daß Intellektuelle in der Arbeiterbewegung von jeher eine wichtige Rolle gespielt haben. Bereits Michels hat zudem darauf hingewiesen, daß sie dabei viele historische Vorläufer hatten. „Alle großen Klassenbewegungen in der Geschichte sind auf Anregung und unter Mithilfe und Führer-

schaft von Männern entstanden, die gerade denjenigen Klassen angehörten, gegen welche sich jene Bewegungen richteten“ (1970: 225 f.).

„Andererseits lassen die ... objektiv geringen Chancen des Aufstiegs von Unterprivilegierten in Herrschaftspositionen den Schluß zu, daß mit wachsender Perzeption dieses Umstandes die repräsentative Komponente der Elitenlegitimierung schwächer wird, Legitimität durch das Bewußtsein der angemessenen Interessenvertretung qua schichtspezifischer Herkunft abnimmt“ (Enke 1974: 161). Diese Vermutung Enkes bedeutet, daß die Repräsentativität von Eliten von unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen als wichtiges Kriterium der Elitenrekrutierung thematisiert werden kann, wenn diese Gruppen sich ihrer Unterprivilegierung bewußt werden. Eine solche Forderung nach Gruppenvertretung in den Eliten setzt jedoch die Existenz eines hinreichenden Potentials qualifizierter Vertreter dieser Gruppen voraus, die einen glaubhaften Anspruch auf Teilhabe an Herrschaftspositionen geltend machen können, wie z. B. die Schwarzen oder die Frauen in den USA. Die faktisch geringeren Zugangschancen von Angehörigen der Unterschicht zu den höheren Bildungsinstitutionen stellen demgegenüber ein sehr viel geringeres Potential zur Formulierung von Ansprüchen auf Änderungen in der Elitenrekrutierung dar.

Das stärkste Argument gegen die Repräsentativitätsnorm ist jedoch, daß sie auf der – zumindest für moderne und subkulturell nicht segmentierte Gesellschaften – empirisch falschen Annahme beruht, die demographische Zugehörigkeit von Eliten determiniere deren Einstellungen und Entscheidungsverhalten. Tatsächlich hängen die Einstellungen von Eliten jedoch weniger von ihrer sozialen als vielmehr von ihrer Organisationszugehörigkeit und ihrer Parteineigung ab. Gewerkschaftsvertreter werden selbstverständlich auch dann Gewerkschaftsinteressen vertreten, wenn sie nicht aus der Arbeiterschaft stammen, ebenso wie Aufsteiger in den Wirtschaftseliten sich in erster Linie als Unternehmer verhalten.

Die von Edinger, Searing (1967) erstmals beschriebene und später von Schleth (1971) für die Bundesrepublik bestätigte These von der Irrelevanz sozialer Hintergrundsmerkmale wie Schichtherkunft, Konfession und Ausbildung für die politischen Einstellungen von Eliten ist inzwischen so häufig empirisch nachgewiesen worden, daß sie als eine allgemein gültige Gesetzmäßigkeit betrachtet werden kann. Ein Zusammenhang zwischen sozialer Gruppenzugehörigkeit und politischen Einstellungen entsteht demgegenüber lediglich unter der Voraussetzung, daß demographische Merkmale selbst zu wichtigen Rekrutierungsmerkmalen werden, die explizit dem Zweck dienen sollen, die Interessen bestimmter regionaler oder sozialer Gruppen zu repräsentieren. In diesem Sinne gewährleisten beispielsweise das Mehrheitswahlrecht oder ständische Vertretungskörperschaften eine repräsentative Vertretung regionaler oder wirtschaftlicher Sonderinteressen. Ein solches Proporzsystem, bei dem demographische und organisatorische Zugehörigkeit zusammenfallen, ist jedoch nur für klar abgrenzbare und organisierte Sonderinteressen denkbar und nicht zum Ausgleich geringerer Mobilitätschancen für sozialstrukturell unterprivilegierte Bevölkerungssegmente geeignet.

Damit reduziert sich die Repräsentativitätsnorm auf die Forderung nach einer doppelten Offenheit der Eliten. Einmal auf die Zugangschancen aller organisierten Interessengruppen zum politischen Entscheidungsprozeß. Zum anderen aber auch auf individuelle Mobilitätschancen für alle Mitglieder einer Gesellschaft, wobei sich wegen der Gültigkeit des Gesetzes der zunehmenden Dis-

proportionalität eine Unterprivilegierung einzelner Bevölkerungssegmente in den Eliten am deutlichsten bemerkbar macht. In der Bundesrepublik wie in den meisten westlichen Industriegesellschaften existieren heute keine formalen Zugangsbarrieren mehr, wohl aber faktische. Diese sind in den vorherrschenden Karrierebedingungen einer Gesellschaft verankert und damit sehr viel schwerer änderbar als formale Barrieren.

### *3. Die Repräsentation von Bevölkerungsinteressen durch die Eliten*

Die Tatsache, daß soziale Hintergrundsmerkmale die politischen Einstellungen von Eliten weit weniger als früher vermutet determinieren, lenkte das Interesse der Eliteforschung weg vom Studium der ersteren und hin zu dem der politischen Einstellungen von Eliten. Putnams Frage „agglutination: so what?“ (1976: 44) exemplifiziert dies deutlich. In ähnlichem Sinne plädiert von Beyme (1982) dafür, anstelle politischer Rekrutierung lieber politische Outputs zu untersuchen. Seine eigenen Untersuchungen ergaben dabei, daß Unterschiede in den Outputs verschiedener Regierungen in Deutschland seit dem Kaiserreich, soweit überhaupt vorhanden, eher in der sozialen Basis der Parteien als in der sozialen Herkunft der einzelnen Abgeordneten zu finden sind (1982: 56).

Häufig wird daher neuerdings die Responsivität der Eliten als Kern der Repräsentativität betrachtet (z. B. Uppendahl 1981). Die Forderung nach einem „plebiscite des tous les jours“, als Ausdruck demokratischer Verhältnisse verstanden, hat in der Bundesrepublik einen konkreten Gehalt – die Verselbständigung der positionellen Eliten im allgemeinen, die der politischen Parteien im besonderen gegenüber dem Volk zu verhindern“ („Zukunftsperspektiven ...“ 1983: 46). Ähnlich wie bei der Repräsentativitätsnorm ergeben sich jedoch auch bei der Forderung nach Responsivität der Eliten normative wie auch empirische Probleme.

Die Mechanismen der Elitensozialisation sind notwendigerweise weniger auf eine optimale Repräsentation von Bevölkerungsinteressen als vielmehr auf die Sicherung der Konformität der einzelnen Elitemitglieder gegenüber ihrem engeren organisatorischen Umfeld ausgerichtet. Eliten haben schon dadurch immer eine Tendenz, sich gegenüber ihren Basisgruppen zu verselbständigen, so daß selbst nach Zufallsprinzip ausgewählte Eliten mit der Zeit andere Ansichten als die Nichteliten entwickeln würden (Putnam 1976: 142). Michels hat die organisatorischen Ursachen für diese Tendenz schon früh erkannt und für die deutsche Sozialdemokratie eindrucksvoll beschrieben (1970: 236 ff.).

Damit erhebt sich also die Frage, durch welche Mechanismen Responsivität angesichts der natürlichen Verselbständigungstendenzen der Eliten gesichert werden kann. „Linkage mechanisms differ in the extent to which they meet these three conditions of information, incentives, and equality“ (Putnam 1976: 162).

Im Hinblick auf den von Putnam angesprochenen Informationsaspekt ist immer wieder auf den geringen Informationsstand und das geringe politische Interesse weiter Bevölkerungskreise hingewiesen worden, die es problematisch machen, von Bevölkerungsinteressen im Sinne klarer politischer Vorgaben für die Eliten zu sprechen. Ferner stellen allgemeine Wahlen, die normaler-

weise als das wichtigste Kontrollinstrument der Bevölkerung angesehen werden, lediglich einen globalen Ausdruck politischer Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit dar und vermitteln nur bedingt konkrete Informationen über Bürgerwünsche hinsichtlich einzelner politischer Fragen. Und schließlich führt die faktische Ungleichheit politischer Partizipation und des Zugangs zu Informationskanälen dazu, daß die Interessen von Bürgern in unterschiedlichem Maße wahrgenommen und berücksichtigt werden. Diese Ungleichheit betrifft natürlich auch das Verhältnis zwischen den politischen und den anderen Eliten. Der Einfluß der „nichtpolitischen“ Eliten auf politische Entscheidungen ist schon durch die Machtressourcen, über die sie verfügen, relativ größer als der der einfachen Bürger. Zudem beeinflussen sie durch ihren direkten Kontakt mit den politischen Eliten jedoch auch deren Problemsicht sehr viel stärker.

Diese Gegebenheiten sind ebenso wie die Tatsache, daß eine widerspruchsfreie Ableitung von Entscheidungen aus den Präferenzen einer großen Zahl von Individuen schon rein logisch nicht möglich ist (Arrow-Theorem), oft als Argumente für die empirische ebenso wie normative Begründung der Notwendigkeit eines relativ großen Handlungsspielraums für die politischen Eliten herangezogen worden (Uppendahl 1981: 124 ff.).

Ein solcher Handlungsspielraum ergibt sich jedoch bereits aus dem Faktum, daß Meinungs- und Willensbildungsprozesse mindestens ebenso stark von oben nach unten wie in umgekehrter Richtung verlaufen. Insofern geht jede Responsivitätsforderung, die lediglich eine Richtung dieser Prozesse thematisiert, von einer empirisch falschen Prämisse aus. Die aktive Rolle von Eliten bei der Meinungsbildung ist bereits vielfach beschrieben worden, manchmal sogar etwas überspitzt wie in Karl Deutschs Kaskadenmodell, in dem der feedback von unten nach oben praktisch keine Rolle mehr spielt (vgl. Putnam 1976: 138 ff.). Sie ermöglicht die Herstellung von Übereinstimmungen zwischen Eliten und Bevölkerung durch öffentliche Werbung der Eliten für ihre politischen Lösungsvorschläge. Diese ist nicht auf Wahlkämpfe beschränkt, sondern findet kontinuierlich statt, wobei die Massenmedien eine zentrale Rolle in diesem Vermittlungsprozeß spielen (Wildenmann 1975: 280).

Aus dem Prozeßcharakter der Meinungsbildung ergibt sich, daß empirisch gemessene Einstellungskongruenzen zwischen Eliten und Bevölkerung weder kausal einseitig als Responsivität, noch statisch interpretiert werden können. Sie stellen lediglich Querschnittinformationen über den aktuellen Zustand dar. In politischen Systemen mit Parteienwettbewerb haben sich die politischen Parteien dabei als die Hauptkristallisationsfilter für die politische Meinungsbildung erwiesen. Wähler wie Eliten sind in das System der Parteienregierung eingebunden, das eine Zuordnung von Individuen zu den parteipolitisch definierten Alternativen ermöglicht. Von daher ist es sinnvoll, nicht nur die Gesamtverteilungen von Einstellungen für Eliten und Bevölkerung zu untersuchen, sondern auch die Positionen der Parteiführer und -anhänger zu vergleichen.

In Zweiparteisystemen bzw. in Systemen mit gemäßigttem Parteienpluralismus wie dem der Bundesrepublik, die durch zentripetalen Wettbewerb um die Wähler der Mitte gekennzeichnet sind (Sartori 1976: 179), ergibt sich typischerweise eine unimodale Verteilung der Einstellungen, wobei die Parteiführer sich in der Regel stärker voneinander unterscheiden als ihre jeweiligen Wähler. Die extremeren Positionen der Eliten sind in erster Linie Resultat ihres größeren politischen Engagements, das zu einer Akzentuierung der Unterschiede zwischen den Parteien führt.

Da die Links-Rechts-Dimension gemeinhin als eine wichtige ideologische Orientierungshilfe angesehen wird, soll zunächst die Selbsteinstufung auf der Links-Rechts-Skala betrachtet werden. Schaubild 1 zeigt das Verteilungsmuster für die politischen Eliten sowie die Mittelwerte der Parteieliten und ihrer Anhänger in Eliten und Bevölkerung. Die Bevölkerungsdaten für diesen Vergleich stammen aus einer im Rahmen des Projektes durchgeführten Repräsentativumfrage mit 2206 Befragten.

Die relativ großen Überschneidungsbereiche der Verteilungen der Anhänger der drei etablierten Parteien können als Bestätigung für die zentripetale Tendenz der Parteienkonkurrenz in der Bundesrepublik angesehen werden:

% Überschneidung zwischen:	Bevölkerung	Politische Parteien
SPD—CDU/CSU	48.0	28.6
SPD—F.D.P.	73.5	53.4
CDU/CSU—F.D.P.	59.2	56.4

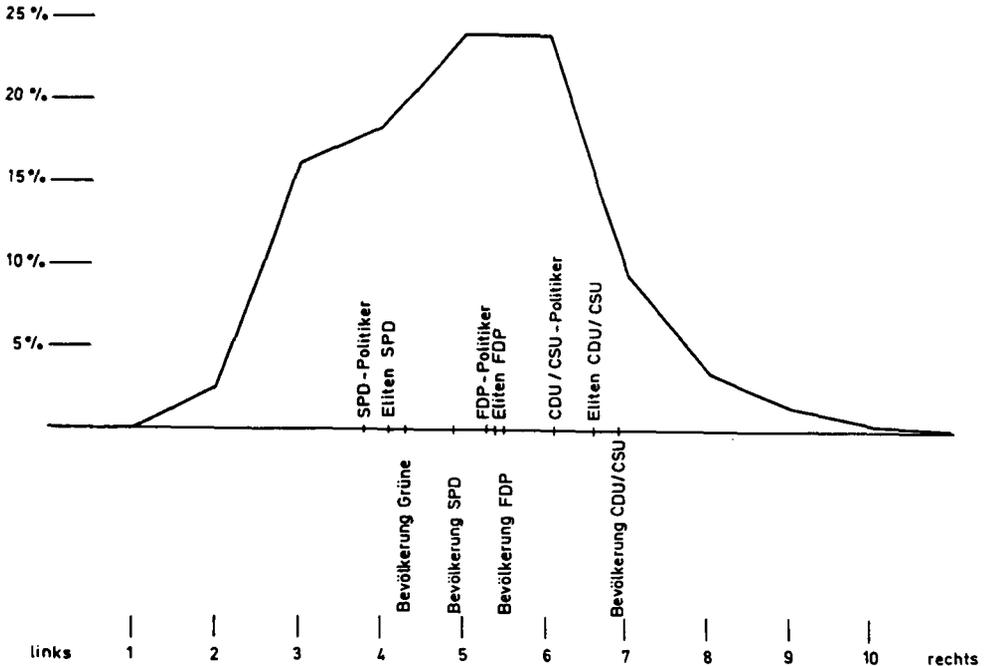
Die Mittelwerte lassen erkennen, daß die Parteieliten von SPD und CDU/CSU zwar stärker differieren als die Parteianhänger in der Bevölkerung (Differenz 2.3 im Vergleich zu 2.0). Die Einstellungen der Politiker sind allerdings nicht in dem Sinne stärker polarisiert, daß sie die Grenzwerte des politischen Meinungsspektrums besetzt halten. Sie sind vielmehr jeweils gegenüber den Parteianhängern etwas nach links verschoben. Dieses Phänomen ist empirisch relativ häufig anzutreffen, so z. B. auch im Hinblick auf liberale Haltungen zu Fragen von law and order (vgl. Hoffmann-Lange 1985; Putnam 1976: 116 ff.). Daraus ergibt sich, daß man eine größere Polarisierung der Eliten nicht als empirische Regelmäßigkeit betrachten kann, wie dies noch McClosky et al. (1960: 422) vermutet haben. Vielmehr muß die Existenz von unterschiedlichen Verteilungen für unterschiedliche politische Issues in Betracht gezogen werden (Irwin, Thomassen 1975).

Bei Issues, die die traditionellen Konfliktlinien zwischen den Parteien betreffen, sind die Differenzen zwischen den Politikern der entsprechenden Parteien in der Regel besonders ausgeprägt. Dies kommt in Schaubild 2 für die Einstellung zur Ausweitung der Mitbestimmung deutlich zum Ausdruck. Die Verteilung für die Politiker ist hier sogar bimodal und der Überschneidungsbereich zwischen SPD und CDU/CSU geringer als bei der Links-Rechts-Skala:

% Übereinstimmung zwischen:	Bevölkerung	Politische Eliten
SPD—CDU/CSU	79.1	22.5
SPD—F.D.P.	90.0	18.4
CDU/CSU—F.D.P.	84.4	75.7

Die Bevölkerungseinstellungen hingegen weisen auch in dieser Frage eine unimodale Verteilung auf, und die Unterschiede zwischen den Anhängern der verschiedenen Parteien sind weit weniger ausgeprägt als bei den politischen Eliten. Zudem kann man bei diesem Issue wie auch bei vielen anderen sehen, daß die F.D.P.-Wähler, die Anfang 1982 durchweg noch die sozialliberale Koalition befürworteten, in ihren Einstellungen der SPD näherstanden als denen der CDU/

Schaubild 1: Verteilung der politischen Eliten auf der Links-Rechts-Skala



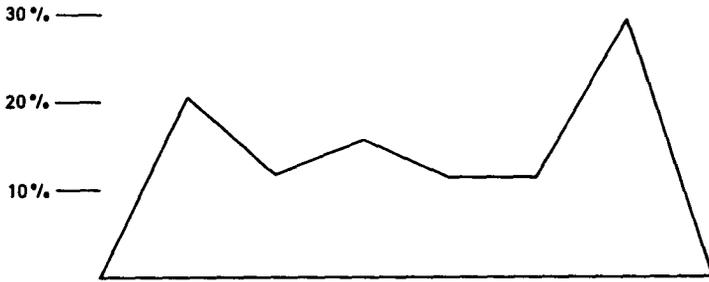
CSU. Die F.D.P.-Politiker überflügelten hingegen in ihrer Ablehnung der Mitbestimmungsausweitung sogar die Unionspolitiker.

Während bei der Ausweitung der Mitbestimmung 52.4 % Befürwortern in den politischen Eliten 72.8 % Befürworter in der Bevölkerung gegenüberstehen, sind es in der Frage der Kernenergie 60.0 % zu 34.2 %. Die Prozentsatzdifferenz beträgt also 25.8 %, und zugleich ergeben sich auch gegenläufige Mehrheiten in Eliten und Bevölkerung (vgl. Tabelle 3). Betrachtet man zusätzlich die nichtpolitischen Eliten mit ihrer durchweg noch stärkeren Befürwortung der Kernenergie, so wird deutlich, daß es den Eliten insgesamt bisher offensichtlich nicht gelungen ist, in der Bevölkerung hinreichende Unterstützung für ihre Kernenergiepolitik zu finden. Dieses Auseinanderklaffen von Eliten- und Bevölkerungseinstellungen konnte von den Grünen daher leicht zur politischen Mobilisierung gegen die etablierten Parteien genutzt werden.

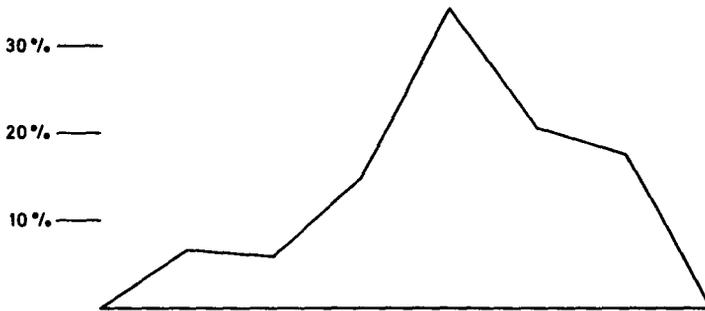
Die empirischen Ergebnisse zeigen, daß man in fast allen politischen Einzelfragen von einem beträchtlichen Ausmaß an Einstellungskongruenzen zwischen Eliten und Bevölkerung ebenso wie zwischen den Politikern und Wählern einer bestimmten Partei ausgehen muß. Putnam bezeichnete dieses Phänomen als „elite mass displacement“ (1976: 117). Es ist durch das unterschiedliche politische Interesse, aber auch durch die unterschiedliche Rollendefinition von Eliten und Bevölkerung bedingt.

Schaubild 2: Verteilung der Politischen Eliten und der Bevölkerung zum Issue „Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung“

a) Verteilung der Politischen Eliten



b) Verteilung der Bevölkerung



c) Mittelwerte

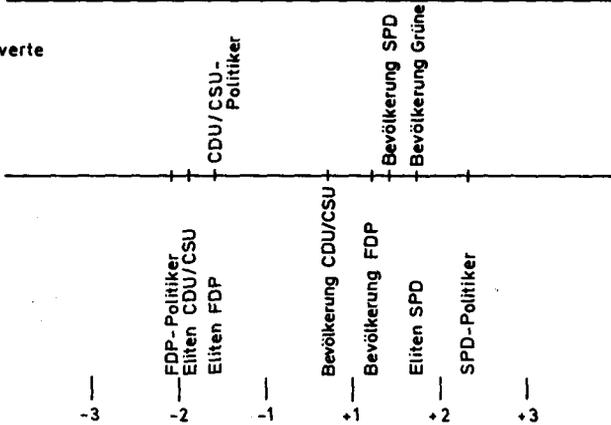


Tabelle 3: Einstellung zur Kernenergie

	n	% völliger Verzicht	% weitere Nutzung, jedoch Baustopp	Planungsstopp	% systematischer Ausbau
<i>Politische Eliten</i>					
SPD-Politiker	124	0.8	14.4	61.0	23.7
CDU/CSU-Politiker	125	0.0	1.6	2.4	96.0
FDP-Politiker	25	0.0	8.7	39.1	52.2
Insgesamt	274	0.4	7.9	31.7	60.0
<i>Andere Eliten</i>					
SPD-Präferenz	318	1.3	13.9	36.1	48.7
CDU/CSU-Präferenz	670	0.3	0.8	7.7	91.3
FDP-Präferenz	214	1.0	3.4	19.8	75.8
Insgesamt	1470	1.6	5.6	18.0	74.8
<i>Bevölkerung</i>					
SPD-Präferenz	504	10.8	23.2	32.9	33.1
CDU/CSU-Präferenz	832	6.9	12.1	37.5	43.4
FDP-Präferenz	166	8.5	20.1	35.4	36.0
Grüne Präferenz	156	40.4	30.8	18.6	10.3
Insgesamt	2206	11.9	19.6	34.3	34.2

Während Bürger in politischen Streitfragen, die sie persönlich weniger tangieren, zur Einnahme einer mittleren Position tendieren, die oftmals nichts weiter als ein Ausdruck für eine gewisse Indifferenz ist, neigen sie generell dazu, politischen Zielen eine hohe Wichtigkeit zuzuschreiben. Bei 20 von 25 vorgegebenen Zielen liegt in unseren Umfragen der Mittelwert der Bevölkerung über dem der politischen Eliten, wobei Unterschiede zwischen den Anhängern verschiedener Parteien fast nicht ins Gewicht fallen. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der ökonomischen Absicherung und der inneren Sicherheit (law and order), aber auch für erweiterte Partizipationsmöglichkeiten (Mitbestimmung). Bei diesen Wichtigkeitseinstufungen wird auf die praktische Vereinbarkeit dieser Ziele keine Rücksicht genommen. Ein vielzitiertes Beispiel für diese Neigung, Politik aus einer Konsumentenhaltung heraus zu betrachten, sind die Einstellungen zu staatlichen Dienstleistungen und Steuern. „Nobody likes taxes, although everybody likes services“ (Irwin/Thomassen 1975: 395).

Diese Tendenz zur gleichzeitigen Befürwortung unvereinbarer Ziele wird von den Eliten leicht als eine ihren Handlungsspielraum einengende „Anspruchsinflation“ wahrgenommen. Sie ist letztendlich jedoch lediglich auf die strukturell andere Situation der Bevölkerungsmehrheit zurückzuführen. Die Eliten sind demgegenüber ständig gezwungen, widersprüchliche Ziele und Interessen auszubalancieren. Sie haben daher die Neigung, Ziele zu relativieren und die Zielverfolgung auf einer hochaggregierten Ebene als eine Frage der Optimierung zu betrachten.

Diese Tendenz der Eliten kommt auch bei der unabhängigen Einstufung verschiedener Ziele zum Tragen. Als Beispiel mögen die beiden in gewisser Weise gegenläufigen Ziele der Sicherung der Vollbeschäftigung, und der Verminderung der Staatsverschuldung dienen (vgl. Tabelle 4). SPD-Politiker setzen hier deutlich andere Prioritäten als CDU/CSU- und F.D.P.-Politiker. Die Rangord-

nung der beiden Ziele korreliert zudem deutlich ( $r = .46$ ) mit der Bewertung eines anderen Items, das schon von der Formulierung her eine Prioritätensetzung erforderte: „Angesichts der gegenwärtigen Staatsverschuldung sollte auch ein Abbau von Sozialleistungen in Betracht gezogen werden“.

Die Mehrheit der Bevölkerung stuft die beiden Ziele Sicherung der Vollbeschäftigung und Abbau der Staatsverschuldung hingegen als gleich wichtig ein, während sich bei ihr in der Prioritätenfrage Zustimmung und Ablehnung die Waage halten.

Man kann daraus schließen, daß in der Bevölkerung zwar der Wunsch nach gleichzeitiger Verwirklichung verschiedener Ziele vorhanden ist, angesichts von Zielkonflikten jedoch keine eindeutigen Prioritäten vorherrschen. Diese Aufgabe wird ganz offensichtlich den Eliten überlassen. Demnach schließt also ein hohes „Anspruchsniveau“ der Bevölkerung einen relativ großen Handlungsspielraum der Eliten keineswegs aus.

Die Existenz von Diskrepanzen zwischen Eliten- und Bevölkerungseinstellungen hat also in den meisten Fällen keine praktischen Konsequenzen, da es sich dabei auf Bevölkerungsseite nur um diffuse Wünsche und nicht um konkrete Erwartungen handelt. Selbst für den letzteren Fall stehen den Eliten zudem verschiedene Handlungsstrategien zur Verfügung. Sie können z. B. versuchen, eine größere Kongruenz entweder durch Anpassung an die Wünsche der Bevölkerung oder durch politische Überzeugungsarbeit mit dem Ziel der Veränderung der Bevölkerungseinstellungen herbeizuführen.

Ein besonders interessantes Beispiel für solche Anpassungsprozesse in den Einstellungen von Eliten und Bevölkerung und die aktive Rolle, die Eliten dabei spielen, stellen Koalitionsentscheidungen dar. Ein Vergleich der Eliten- und Bevölkerungseinstellungen zu den drei Zeitpunkten 1968/69, 1972 und 1981/82

Tabelle 4: Abbau der Staatsverschuldung vs. Vollbeschäftigung

		Politische Eliten				Bevölkerung			
		SPD	CDU/ CSU	FPD	Insg.	SPD	CDU/ CSU	FDP	Insg.
Verminderung der Staatsverschuldung höher bewertet	%	0.8	43.1	2.0	24.8	16.9	20.1	15.1	18.5
Gleicheinstufung	%	9.8	33.3	12.0	20.7	50.4	61.4	54.2	54.4
Vollbeschäftigung höher bewertet	%	89.3	23.6	36.0	54.4	32.7	18.5	30.7	27.1
Angesichts der gegenwärtigen Staatsverschuldung sollte auch ein Abbau von Sozialleistungen in Betracht gezogen werden <sup>1</sup>									
	$\bar{x}$	- 1.7	+ 0.7	+ 0.8	- 0.1	- 0.4	+ 0.2	- 0.2	- 0.2
Zustimmung	%	17.9	79.0	76.0	51.1	46.9	58.1	47.4	50.0
Ablehnung	%	82.1	21.0	24.0	48.9	53.1	41.9	52.6	50.0

1 Die vorgegebene Skala reichte von - 3 bis + 3 ohne Mittelpunkt.

zeigt, daß die koalitionspolitischen Veränderungen sich schon früh in veränderten Koalitionspräferenzen der politischen Eliten manifestierten, während der Großteil der Bevölkerung diese erst nach vollzogenem Koalitionswechsel den neuen Gegebenheiten anpaßte (Hoffmann-Lange 1986). Norpoth (1980) konnte für die Bildung der sozialliberalen Koalition 1969 zudem mit Hilfe von Paneldaten nachweisen, daß die bereits kurz nach der Wahl von 1969 gefundene Übereinstimmung der Koalitionspräferenzen der Parteianhänger mit der neuen Koalition zum größten Teil tatsächlich durch Einstellungsveränderungen auf individueller Ebene und nicht durch einen Wähleraustausch hervorgebracht wurde. Diese galt jedoch für die Wähler, und insbesondere die Stammwähler der beiden großen Parteien mehr als für F.D.P.-Wähler, die eher dazu tendieren, ihnen nicht genehmes Koalitionsverhalten durch Entzug von Wahlunterstützung zu sanktionieren.

Neben solchen Anpassungsprozessen besteht jedoch auch die Möglichkeit, Diskrepanzen zwischen Eliten- und Bevölkerungseinstellungen durch Depolitisierung der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu entziehen. Eine solche Kontrolle der Relevanz von politischen Themen in der öffentlichen Meinung macht es möglich, daß Diskrepanzen auch über längere Zeiträume hinweg ohne Legitimitätsverlust der Eliten existieren können. In einer offenen Gesellschaft sind dieser Strategie allerdings Grenzen gesetzt, da aktive Bevölkerungsgruppen sie durchkreuzen können. Eine wesentliche Grenze ist auch durch die ökonomische Output-Orientierung der Bevölkerung gegeben, die die Durchführung von Maßnahmen, die den ökonomischen Status von Bevölkerungsgruppen tangieren, sehr schwierig macht (Wildenmann 1975: 279).

Ökonomische Erwartungen stellen jedoch nicht die einzigen Restriktionen für das Elitehandeln dar. Die Ausweitung des politischen Interesses und die Erhöhung des Informationsniveaus breiter Bevölkerungskreise ebenso wie die Einführung des Instruments der Meinungsumfrage haben seit der Gründung der Bundesrepublik neue Elemente in den Informationsfluß zwischen Repräsentanten und Repräsentierten gebracht, die auch in anderen Fragen zu einer vermehrten Elitenkontrolle geführt haben.

So hat die Bedeutung politischer Issue-Einstellungen für das Wahlverhalten im Verhältnis zu traditionellen, sozialstrukturell verankerten Parteiloyalitäten deutlich zugenommen (Pappi 1977: 214). Zudem entspricht auch der Mangel an plebiszitären Möglichkeiten in der Bundesrepublik nicht mehr dem politischen Verständnis der Bevölkerung („Zukunftsperspektiven ...“ 1983: 48).

Schließlich hat durch die Verfügbarkeit von Meinungsumfragen die öffentliche Sichtbarkeit von Diskrepanzen zwischen den politischen Vorhaben der Eliten und den Wählereinstellungen zugenommen. Dadurch sind die Spekulationsmöglichkeiten über den Inhalt des „Wählerwillens“ bei Wahlen deutlich eingeschränkt worden. Zugleich wirkt die Nichtberücksichtigung von Meinungsmehrheiten in konkreten Fragen wie z. B. der Raketenstationierung angesichts publizierter Umfrageergebnisse neue Legitimationsprobleme auf, die von aktiven Minderheiten wie der Friedensbewegung thematisiert werden können. Dieses Mittel der Elitenkontrolle wird bisher allerdings noch nicht sehr intensiv genutzt. Meinungsumfragen stellen heute noch überwiegend „Herrschaftswissen“ dar, das hauptsächlich von den Eliten zur Prognose öffentlicher Reaktionen eingesetzt wird (Wildenmann 1983: 143).

In der Praxis hat sich entsprechend diesen Veränderungen bereits eine zunehmende Tendenz zu plebiszitärer Legitimation herausgebildet, auch wenn diese bisher verfassungspolitisch noch nicht hinreichend abgesichert ist („Zukunftsperspektiven ...“ 1983: 48). Aus der Sicht der Politiker bedeutet diese praktizierte Responsivität in erster Linie, die für das Wahlverhalten ausschlaggebenden Wünsche der Wählerschaft zu antizipieren und durch entsprechendes Verhalten sowohl die Legitimität der eigenen Herrschaftsposition als auch den eigenen Handlungsspielraum in anderen Fragen zu maximieren (Wildenmann 1975: 295; Putnam 1976: 151 ff.).

#### 4. Demokratische Werthaltungen

Das historische Scheitern der Demokratie in der Weimarer Republik und der auch in der heutigen Zeit noch in allen Teilen der Welt vorkommende Wechsel von demokratischen zu autoritären Regierungsformen belegen eindringlich, daß die Einführung demokratischer Institutionen alleine keine hinreichende Gewähr dafür bietet, daß diese auch in der Praxis funktionieren. Die Stabilität dieser Institutionen hängt nämlich zuallererst von der Bereitschaft der politischen Akteure ab, in ihrem Rahmen zu agieren, also ihr Funktionieren weder durch eine Blockadepolitik zu lähmen noch sie durch Rückgriff auf nichtkonstitutionelle Gewaltmittel abzuschaffen.

Aus diesem Grunde wurde häufig versucht, die soziokulturellen Voraussetzungen für das Funktionieren der Demokratie zu bestimmen. Da Demokratie in erster Linie die Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung festlegt, liegt es nahe, zu untersuchen, in welchem Ausmaß diese in einer Gesellschaft anerkannt sind. Das Verhalten der Eliten als Repräsentanten der wichtigsten gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen ist dabei von größerer Bedeutung als das der Bevölkerungsmehrheit, deren politische Partizipation sich in der Regel auf die Teilnahme an Wahlen beschränkt. Oft wurde daher speziell auf die Bedeutung demokratischer Haltungen der Eliten für die Stabilität von Demokratien hingewiesen (u. a. Field/Higley 1983, 1985; Lijphart 1977). In ähnlichem Sinne haben viele Autoren betont, welch großen Anteil die mangelnde Unterstützung der demokratischen Institutionen durch die deutschen Eliten am Scheitern der Weimarer Republik hatte (u. a. Stammer 1951: 379; Hildebrand 1985: 371; Nipperdey 1985: 379).

Untersuchungen in der Bundesrepublik haben demgegenüber immer wieder gezeigt, daß die demokratischen Institutionen zumindest seit Beginn der sechziger Jahre in Eliten wie Bevölkerung gleichermaßen akzeptiert werden (vgl. dazu Hoffmann-Lange 1985). Dies erscheint uns heute so selbstverständlich, daß die Bedeutung dieser Akzeptanz leicht unterschätzt wird. Sie ergibt sich vielmehr erst im Vergleich mit Ländern, in denen diese Institutionen im Bewußtsein von Eliten und Bevölkerung weniger etabliert sind. So befürwortete beispielsweise noch 1972/73 die Mehrheit der brasilianischen Eliten eine Bindung des Wahlrechts an Bildungsvoraussetzungen (McDonough 1982: 77).

Nun kann man natürlich argumentieren, daß die Akzeptanz von Institutionen lediglich für eine „Schönwetterdemokratie“ ausreicht, aber eine zu schwache Barriere gegen den Rückgriff auf nicht konstitutionelle Mittel in Zeiten größerer politischer oder ökonomischer Konflikte darstellt. Hier ver-

suchen die bisher entwickelten Demokratieskalen anzusetzen, deren Ziel es ist, das Ausmaß festzustellen, zu dem die reine Akzeptanz der Institutionen durch demokratische Werthaltungen abgestützt wird, die eine bessere Gewähr für die Einhaltung demokratischer Spielregeln auch unter krisenhaften Bedingungen bieten. Diese lassen sich grob in drei Gruppen einteilen:

- Liberale Werthaltungen, z. B. Befürwortung von Meinungsfreiheit, Minderheitenrechten, Regierungskontrolle;
- Einstellungen zu Konflikten, z. B. Ablehnung von Gewalt als Mittel der Politik, Kompromißbereitschaft, Anerkennung der Unvermeidlichkeit von Interessenkonflikten;
- Egalitäre Werthaltungen, z. B. Befürwortung von Bürgerpartizipation, Ablehnung der Bindung von Partizipationsrechten an Bildungsvoraussetzungen.

Auch diese Werte finden in der Bundesrepublik durchweg breite Unterstützung, solange sie in allgemeine Formulierungen gekleidet sind. Im Falle liberaler Werte bricht dieser Konsens jedoch zusammen, sobald diese mit anderen Werten wie öffentlicher Sicherheit, politischer Stabilität oder dem Gemeinwohl abgewogen werden müssen. Die für die Bundesrepublik entwickelten Demokratieskalen enthielten zur Messung liberaler Haltungen hauptsächlich Items dieses zweiten Typs, die damit eine Präferenz für liberale im Verhältnis zu autoritären Lösungen messen, wobei der autoritäre Pol jedoch nicht illiberale Maßnahmen, sondern die Befürwortung von Stabilität, Führung und allgemeinverbindlichen Normen beinhaltet.

Die Ergebnisse in Tabelle 5 zeigen, daß die Eliten in diesem Sinne deutlich liberalere Haltungen als die Bevölkerung aufweisen. Bildet man aus den fünf Items eine einfache additive Skala mit dem maximalen Punktwert von 30, so erreichen die politischen Eliten einen Durchschnittswert von 19.8, die anderen Eliten 18.7 und die Bevölkerung 13.5. In der Bevölkerung hängt der Indexwert jedoch eng mit der Schulbildung zusammen. Befragte mit Abitur liegen mit einem Durchschnittswert von 17.2 nur unwesentlich unter den Eliten.

In den Eliten wiederum zeigen sich gewisse Unterschiede zwischen den Politikern und Anhängern der verschiedenen Parteien. CDU/CSU-Politiker haben einen niedrigeren Durchschnittswert (17.4) als F.D.P.- und SPD-Politiker (21.4 und 21.9). Dies weist darauf hin, daß die Items zugleich die gesellschaftspolitische Konfliktdimension des deutschen Parteiensystems berühren, auf der die gesellschaftspolitisch liberaleren Vorstellungen von SPD und F.D.P. den eher religiös-traditionalen der Unionsparteien gegenüberstehen (vgl. Pappi 1977: 196).

Die liberale Konfliktdimension wird stets dann aktualisiert, wenn Entscheidungen anstehen, bei denen individuelle Freiheitsrechte mit staatlichen Rechten kollidieren. Volkszählung und Demonstrationsstrafrecht sind nur die jüngsten Beispiele dafür. Wegen der wenig liberalen Haltung der Bevölkerungsmehrheit können sich die Vertreter von „law and order“ in solchen Fragen leicht auf die „schweigende Mehrheit“ berufen, während den Vertretern liberaler Lösungen nur der normative Appell an die Bedeutung liberaler Grundprinzipien bleibt.

Hieraus kann der Liberalität eine Gefahr erwachsen, auf die schon McClosky (1964: 379) und Bachrach (1962: 443) hingewiesen haben: Die mangelnde Verankerung liberaler Werte in der Bevölkerung gibt den Eliten einen großen Handlungsspielraum bei der Handhabung liberaler Rechte in der Alltagspraxis. Auch die liberalen Segmente der politischen Eliten sind aber nicht dagegen gefeit, bei einer wahrgenommenen Gefahr für die politische Stabilität liberale

**Tabelle 5:** Liberale Werthaltungen in Eliten und Bevölkerung. Alle 5 Statements waren in negativer (autoritärer) Richtung formuliert, so daß die Prozentsätze der Befragten, die sie ablehnten, ausgewiesen wurden.

% Ablehnung für:	Politische Eliten <sup>1</sup>	Nicht-politische Eliten <sup>2</sup>	Bevölkerung
1. In der Bundesrepublik kommt es weniger auf eine wirksame öffentliche Kontrolle der Regierung an, als vielmehr darauf, daß es überhaupt eine starke, zielbewußte und handlungsfähige Regierung gibt.	65.5	57.2	20.3
2. Meinungs- und Diskussionsfreiheit müssen dort ihre Grenzen haben, wo elementare moralische Überzeugungen und sittliche Grundwerte berührt werden.	52.2	41.9	21.1
3. Demokratie ist auf die Dauer in Deutschland nur möglich, wenn sich eine starke politische Führung über alle Gruppeninteressen hinwegsetzt.	60.4	60.9	40.0
4. Stabilität und Kontinuität der politischen Führung sind für die Bundesrepublik wichtiger als eine möglichst hohe Chance der Ablösung einer Regierungspartei durch die Opposition.	65.5	61.5	27.8
5. Das Gemeinwohl in der Bundesrepublik und die Interessen des ganzen Volkes werden grundsätzlich durch die ständigen Forderungen und Auseinandersetzungen der Interessengruppen gefährdet.	61.7	55.4	27.4
Durchschnittlicher Prozentsatz	61.1	55.4	27.3

1 Führende Bundes- und Landespolitiker der vier im Bundestag vertretenen Parteien.

2 Inhaber von Führungspositionen in Verwaltung, Wirtschaft, Verbänden, Massenmedien usw.

Rechte einzuschränken, wie z. B. die Praxis des Radikalenerlasses zeigt. Gerade wegen der deutschen Vergangenheit liegt in der Bundesrepublik eine Überbetonung von Stabilitätserswägungen nahe, die zur Einschränkung von Liberalität führen kann (Smith 1979: 202 ff.). Hier kann nur die Kontrolle durch liberale Kräfte in den übrigen Elitesektoren, z. B. den Massenmedien, und durch liberale Bürgerinitiativen ein Gegengewicht schaffen.

Egalitäre Ziele werden demgegenüber von der Bevölkerung zu einem höheren Grade befürwortet als von den Eliten. So wurde ein allgemeines Statement, nach dem Demokratie nur verwirklicht werden kann, wenn der Einzelne sich nicht nur an allgemeinen Wahlen beteiligen, sondern auch am Arbeitsplatz weitgehend mitbestimmen kann, von 78.5 % der politischen und 67.9 % der anderen Eliten befürwortet, die Zustimmung war jedoch ähnlich wie für das Issue der betrieblichen Mitbestimmung bei der Bevölkerung deutlich höher (83.5 %). Auch bei diesem Einstellungsbereich zeigen sich wieder gewisse Unterschiede zwischen SPD und F.D.P. auf der einen und der CDU/CSU auf der anderen Seite. Die

Politiker und Anhänger der sozialliberalen Parteien stehen der Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten aufgeschlossener gegenüber.

Die Unterschiede im Demokratieverständnis von Eliten und Bevölkerung erweisen sich noch deutlicher, wenn den Befragten eine Prioritätsentscheidung zwischen den Zielen „Schutz des Rechtes auf freie Meinungsäußerung“ und „Mehr Einfluß der Bürger auf die Entscheidungen der Regierung“ abverlangt wird. Während die Eliten – unabhängig von der Parteineigung – in ihrer großen Mehrheit, nämlich zu 79.2 % in den politischen und zu 74.4 % in den anderen Eliten, der freien Meinungsäußerung den Vorrang geben, präferiert eine schwache Mehrheit in der Bevölkerung (54.0 %) eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung. Die Eliten hängen also fast durchweg dem Konzept einer repräsentativen, freiheitlichen Demokratie an, während sich in den Prioritäten der Bürger der verbreitete Wunsch nach mehr Elitenkontrolle manifestiert.

So aufschlußreich die analysierten Items zur Erhellung des Demokratieverständnisses auch sein mögen, so wenig messen sie jedoch im Grunde genommen jene Art von Loyalität gegenüber den Regeln der Demokratie, auf die die Konsensstheorie der Demokratie eigentlich abzielt. Die bisherigen Operationalisierungsversuche haben diese hauptsächlich in einem Konsens über allgemeine gesellschaftspolitische Werthaltungen gesucht, der faktisch nicht gegeben und vermutlich auch nicht notwendig ist. Statt dessen kommt es eher auf die Verankerung der Regeln selbst im Wertsystem der Befragten an, also auf den Wert, der den demokratischen Institutionen als unantastbaren Symbolen gesellschaftlicher Identität beigemessen wird.

Field und Higley (1985: 7) sehen einen solchen Konsens vor allem in der vorherrschenden Kooperation der Eliten, die es ermöglicht, die Artikulation von Konflikten durch informelle Verhaltensregeln (informal rules of conduct) innerhalb der institutionellen Grenzen zu halten. Sie lehnen sich damit an Mosca und seinen Begriff der „ruling formula“ an, der freilich nicht für demokratische, sondern für aristokratische Eliten entwickelt wurde, die sich auch sozial von ihren Gesellschaften abhoben. Die beiden Autoren argumentieren weiterhin, daß diese Kooperationsregeln empirischer Forschung nicht zugänglich sind: „available survey and other techniques are often too expensive or too superficial to capture the subtle complexities and to penetrate the routine secrecy of much elite functioning“ (Field/Higley 1985: 2).

Es fragt sich jedoch, ob eine solche Mystifizierung der Voraussetzungen der Elitenkooperation besonders hilfreich zur Erhellung eines wichtigen sozialwissenschaftlichen Sachverhaltes ist. Statt dessen sollte man sich daran erinnern, daß es sicher keiner besonders subtilen Methodologie bedarf, die mangelnde Kooperationsbereitschaft der deutschen Eliten in der Weimarer Republik und ihre Ablehnung demokratischer Institutionen mit Hilfe von Techniken der empirischen Sozialforschung wie z. B. der Inhaltsanalyse zu untersuchen. Vielleicht liegt also das Geheimnis der Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen in der Bundesrepublik einfach in der pragmatischen Anerkennung der Tatsache, daß diese sich in der Praxis bewährt haben, weil sie unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen am besten zur Realisierung der eigenen Ziele geeignet sind. Es steht zu vermuten, daß diese Bewährung den Institutionen inzwischen nicht nur in den Eliten, sondern ebenso in der Bevölkerung eine Legitimität verliehen hat, die auch in Krisenzeiten tragfähig ist.

## 5. Resümee

Historische wie aktuelle Erfahrungen zeigen, daß die Etablierung demokratischer Institutionen alleine deren Aufrechterhaltung nicht sichern kann. Die Stabilität dieser Institutionen hängt zu einem Gutteil auch von den Personen ab, die in ihrem Rahmen agieren. Die Eliten sind dabei als politisch aktivste Gruppen von besonderer Bedeutung. Es wurde daher untersucht, inwieweit sie in der Bundesrepublik demokratischen Normen gerecht werden.

Die theoretischen Überlegungen und empirischen Ergebnisse haben gezeigt, daß die drei untersuchten Normen des offenen Zugangs zu den Eliten, der Berücksichtigung von Bevölkerungsinteressen sowie der Verankerung demokratischer Spielregeln im Hinblick auf ihre Realisierbarkeit und ihre praktische Bedeutung für das Funktionieren der Demokratie zu qualifizieren sind.

Repräsentativität muß in erster Linie als formal offener Prozeß der Elitenrekrutierung verstanden werden. Sozialstrukturell bedingte Chancenebenheiten schlagen sich jedoch wegen der Gültigkeit des Gesetzes zunehmender Disproportionalität in den Eliten am stärksten nieder. In der Bundesrepublik bestehen solche Karrierehindernisse für Personen aus der Unterschicht, für Frauen und in abgeschwächter Form auch für Katholiken. Die mangelnde Repräsentation der letzten beiden Gruppen in den Eliten ist dabei im Gegensatz zu den geringeren Zugangschancen von aus der Arbeiterschaft stammenden Personen nicht auf mangelnde Qualifikationsvoraussetzungen zurückführbar. Ein solcher Zustand stellt ein latentes Mobilisierungspotential dar, das jedoch erst dann praktische Bedeutung erlangen kann, wenn der Glaube an die Offenheit der Karrierechancen brüchig wird.

Eine realistische Forderung nach Responsivität der Eliten impliziert weder die Annahme, daß Meinungs- und Willensbildungsprozesse ausschließlich von unten nach oben verlaufen, noch die Erwartung einer weitgehenden Kongruenz von Eliten- und Bevölkerungseinstellungen. Sie kann sich lediglich auf die Offenheit solcher Prozesse im Sinne eines steten feedbacks zwischen politischen Eliten und anderen gesellschaftlichen Gruppen beziehen. Das größere Machtpotential der organisierten Interessen, d. h. der Eliten wird dabei allerdings nur teilweise durch institutionalisierte Kontrollmöglichkeiten der Bevölkerung wettgemacht.

Der Parteienkonkurrenz kommt in diesen Prozessen eine besondere Rolle zu. Sie ermöglicht die Einbindung eines großen Teils von Eliten und Bevölkerung in Programmalternativen und trägt dazu bei, den Willensbildungsprozeß durch die Institutionalisierung multipler Rückkoppelungskanäle komplexer zu machen, d. h. ein größeres Potential von Artikulationswegen zur Verfügung zu stellen.

Man darf sich von ihnen allerdings nicht die Herstellung besonders hoher Einstellungskongruenzen zwischen den Partieliten und ihren Wählern erwarten. Zwar sind die Unterschiede zwischen den Anhängern der verschiedenen Parteien in der Bevölkerung sowohl hinsichtlich vieler Issue-Einstellungen als auch insbesondere der Selbsteinstufung auf der Links-Rechts-Skala konsistent mit den Positionen der Parteipolitiker. Der Überschneidungsbereich zwischen SPD- und CDU/CSU-Wählern ist jedoch sehr groß.

Zudem existieren rollenbedingte Unterschiede zwischen politischen Eliten und Bevölkerung, die andere Prioritätensetzungen mit sich bringen. Solche In-

kongruenzen sind allerdings relativ unproblematisch, solange es den politischen Eliten gelingt, die Forderungen verschiedener aktiver Bevölkerungs- und Elitegruppen auszubalancieren und durch hinreichende Antizipation von Wählerwünschen die Loyalität der Wählerschaft zu erhalten.

Demokratische Werthaltungen sind in erster Linie zur Abstützung demokratischer Institutionen bedeutungsvoll. Alle verfügbare empirische Evidenz weist darauf hin, daß die Akzeptanz der politischen Institutionen in der Bundesrepublik sehr hoch ist. Bei den Eliten ist sie darüber hinaus durch ein relativ liberales Demokratieverständnis untermauert, das allerdings primär repräsentative und weniger partizipatorische Züge aufweist.

## Anmerkungen

- 1 Die Untersuchung wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert. Das Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA), Mannheim, sowie GETAS, Bremen, waren an verschiedenen Phasen der Erhebung und Datenaufbereitung beteiligt. Ein maschinenlesbarer Tabellenband mit den Umfrageergebnissen wurde vom Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, Köln, erstellt: Rudolf Wildenmann, Max Kaase, Ursula Hoffmann-Lange, Albrecht Kutteroff, Gunter Wolf, Führungsschicht in der Bundesrepublik Deutschland 1981. Universität Mannheim, 1982.
- 2 Die Zahlen für die Bevölkerung stammen aus einem integrierten Datensatz, der die Daten von neun verschiedenen repräsentativen Bevölkerungsumfragen aus den Jahren 1976 bis 1979 enthält. Dieser wurde von ZUMA erstellt und stand für die vergleichenden Analysen zur Verfügung. Er hat den Vorteil, daß er wegen seiner großen Fallzahl auch genügend Befragte für relativ kleine Bevölkerungssubgruppen enthält, die in normalen Bevölkerungsumfragen mit ihren ca. 2 000 Befragten kaum vertreten sind, z. B. Personen mit Abitur, leitende Angestellte usw. Dadurch war es möglich, das Gesetz der zunehmenden Disproportionalität nicht nur durch den Vergleich von Eliten und Bevölkerung insgesamt, sondern in seiner graduellen Abstufung zu untersuchen.

## Literaturverzeichnis

- Bachrach, P. (1962): „Elite Consensus and Democracy“, *Journal of Politics*, 24: 439–452.
- Beyme, K. von (1971): *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*, München.
- Beyme, K. von (1982): „Elite Input and Policy Output: The Case of Germany“. In M. M. Czudnowski (Hrsg.): *Does Who Governs Matter? Elite Circulation in Contemporary Societies*, De Kalb (Ill.): 55–67.
- Dahrendorf, R. (1965): *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München.
- Edinger, L. J., D. Searing (1967): „Social Background in Elite Analysis: A Methodological Inquiry“, *American Political Science Review*, 61: 428–445.
- Enke, E. (1974): *Oberschicht und politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt.
- Field, G. L., J. Higley (1983): *Eliten und Liberalismus*, Opladen.
- Field, G. L., J. Higley (1985): „National Elites and Political Stability“. In G. Moore (Hrsg.): *Research in Politics and Society; Volume 1: Studies of the Structure of National Elite Groups*, Greenwich (Conn.): 1–44.
- Herzog, D. (1975): *Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*, Opladen.

- Herzog, D. (1982): Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung, Darmstadt.
- Hildebrand, K. (1985): „Hitlers Ermöglichung und die preußisch-deutsche Geschichte“. In M. Stürmer (Hrsg.): Die Weimarer Republik. Belagerte Civitas, 2. Auflage, Königstein: 368–373.
- Hoffmann-Lange, U. (1985): „Eliten als Hüter der Demokratie? Zur Akzeptanz demokratischer Institutionen und liberaler Werte bei Eliten und Bevölkerung in der Bundesrepublik“. In H. Döring, G. Smith (Hrsg.): Parteienstaat und politische Kultur in Deutschland – Ansichten und Analysen aus deutscher und britischer Sicht, Opladen: (in Druck).
- Hoffmann-Lange, U. (1986): „Changing Coalitional Preferences Among West German Parties“. In G. Pridham (Hrsg.): Political Parties and Coalitional Behaviour in Western Europe, Cambridge, (in Druck).
- Hohmann-Dennhardt, Ch. (1982): Ungleichheit und Gleichberechtigung. Zur kompensatorischen Funktion von Frauenquoten in Rechts- und Sozialpolitik, Heidelberg.
- Irwin, G. A., J. Thomassen (1975): „Issue-Consensus in a Multi-Party System: Voters and Leaders in the Netherlands“, *acta politica*, 10: 389–420.
- Lijphart, A. (1977): *Democracy in Plural Societies*, New Haven.
- McClosky, H., P. J. Hoffmann, R. O'Hara (1960): „Issue Conflict and Consensus Among Party Leaders and Followers“, *American Political Science Review*, 54: 406–427.
- McClosky, H. (1964): „Consensus and Ideology in American Politics“, *American Political Science Review*, 58: 361–382.
- McDonough, P. (1982): „Repression and Representation in Brazil“, *Comparative Politics*, 15: 73–99.
- Michels, R. (1970): *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Neudruck der zweiten Auflage, Stuttgart.
- Nipperdey, T. (1985): „1933 und die Kontinuität der deutschen Geschichte“. In M. Stürmer (Hrsg.): Die Weimarer Republik. Belagerte Civitas, 2. Auflage, Königstein: 374–392.
- Norpoth, H. (1980): „Choosing a Coalition Partner. Mass Preferences and Elite Decisions in West Germany“, *Comparative Political Studies*, 12: 424–440.
- Pappi, F. U. (1977): *Sozialstruktur, gesellschaftliche Wertorientierungen und Wahlabsicht*“, In M. Kaase (Hrsg.): *Wahlsoziologie heute. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1976*, Politische Vierteljahresschrift, 18: 195–229.
- Putnam, R. D. (1976): *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs.
- Sartori, G. (1976): *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge.
- Schleth, U. (1971): „Once Again: Does it Pay to Study Social Background in Elite Analysis?“. In R. Wildenmann (Hrsg.): *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik: Band 2*, München: 99–118.
- Smith, G. (1979): *Democracy in Western Germany*, London.
- Stammer, O. (1951): „Das Elitenproblem in der Demokratie“. In *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, 71: 513–540.
- Uppendahl, H. (1981): „Repräsentation und Responsivität“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 12: 123–134.
- Wildenmann, R. (1975): „Towards a Sociopolitical Model of the German Federal Republic“. In R. Wildenmann (Hrsg.): *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, Band 4*, München: 273–301.
- Wildenmann, R. (1983): „Problems of Political Information Processes“, *Government and Opposition*, 18: 131–143.
- Women in Top Jobs. Four Studies in Achievement* (1971), London.
- Zapf, W. (1965): *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen*, München.
- Bericht der Kommission „Zukunftsperspektiven gesellschaftlicher Entwicklungen“ (1983), im Auftrag der Landesregierung von Baden-Württemberg, Stuttgart.